

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Eine Bestandsaufnahme und kritische Sichtung der Lösungsansätze der
Hartz-Kommission

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
an der Universität der Bundeswehr München – Fakultät für Pädagogik

vorgelegt von Robert Peschke

München, im Januar 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung und Problemaufriss	7
1.1	Arbeitslosigkeit als Wahlkampfthema.....	7
1.2	Der Vermittlungsskandal.....	8
1.3	Die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	10
1.4	Die Empfehlungen der Kommission im Überblick	12
2	Analysedimensionen, Ansatz und Thesen der Untersuchung	20
2.1	Grundlagen des deutschen Sozialstaates	20
2.2	Einordnung der Untersuchung in die gegenwärtige Reformdebatte	27
2.3	Forschungsfragen und Thesen.....	28
2.4	Ansatz und Arbeitsweise	31
2.5	Gliederung der Untersuchung.....	33
3	Analyse der Ausgangssituation	38
3.1	Zur Zentralität der Erwerbs- und Lohnarbeit.....	39
3.2	Erwerbsbeteiligung und Erwerbsorientierungen	48
3.3	Zum Niveau der sozialstaatlichen Beschäftigungskrise	56
3.4	Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit	66
3.5	Altersspezifische Arbeitslosigkeit	68
3.6	Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktinstitutionen und soziale Sicherung.....	73
3.7	Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit	83
3.8	Beschäftigung und Globalisierung	86
3.9	Beschäftigung und Strukturwandel	90
3.10	Zwischenfazit	94
4	Markt, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit	97
4.1	Markt und Marktversagen	97
4.2	Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktinstitutionen	105
4.3	Aggregierte und disaggregierte Arbeitsnachfrage	108
4.4	Arbeit und Arbeitsangebot	114
4.5	Lohn und Beschäftigung	120
4.6	Analytische Formen der Arbeitslosigkeit.....	124
4.6.1	Saisonale Arbeitslosigkeit.....	126
4.6.2	Friktionelle Arbeitslosigkeit.....	127
4.6.3	Konjunkturelle Arbeitslosigkeit.....	129
4.6.4	Strukturelle Arbeitslosigkeit.....	131
4.7	Freiwillige versus unfreiwillige Arbeitslosigkeit	135
5	Theoretische Grundlagen der Arbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeitsinzidenz.....	139
5.1	Arbeitsmarkttheoretische Ansätze von der Klassik bis zu Keynes	143
5.1.1	Das klassische Modell	143
5.1.2	Das neoklassische Arbeitsmarktmodell	144
5.1.3	Das keynesianische Modell der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes	148
5.2	Neuere Arbeitsmarkttheorien	152
5.2.1	Der humankapitaltheoretische Ansatz	152
5.2.2	Der suchtheoretische Ansatz.....	159
5.2.3	Kontrakttheorie	164
5.2.4	Effizienzlohntheorien	169
5.2.5	Insider-Outsider-Theorien	173
5.2.6	Segmentationstheorien.....	177

5.3	Makroökonomische Zusammenhänge	183
5.4	Zum institutionellen Kontext der Beschäftigung.....	186
5.5	Zwischenfazit	189
6	Die Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ...	192
6.1	Die neue Arbeitsmarktpolitik und deren Instrumente	193
6.1.1	Der Ansatz der Kommission.....	193
6.1.2	Bewertung und Fazit.....	195
6.2	Strategische Ausrichtung und Kernaufgaben der BA (neu)	203
6.2.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	203
6.2.2	Bewertung und Fazit.....	205
6.3	Service für Kunden: JobCenter	209
6.3.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	209
6.3.2	Bewertung und Fazit.....	211
6.4	Quick-Vermittlung	215
6.4.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	215
6.4.2	Bewertung und Fazit.....	216
6.5	Zumutbarkeit/Freiwilligkeit	225
6.5.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	225
6.5.2	Bewertung und Fazit.....	226
6.6	Jugendliche Arbeitslose/AusbildungsZeit-Wertpapier	234
6.6.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	234
6.6.2	Bewertung und Fazit.....	235
6.7	Förderung älterer Arbeitnehmer/BridgeSystem	243
6.7.1	Übersicht über die wesentlichen Vorschläge.....	243
6.7.2	Bewertung und Fazit.....	245
6.8	Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführen	254
6.8.1	Übersicht über die wesentlichen Vorschläge.....	254
6.8.2	Bewertung und Fazit.....	256
6.9	Kein Nachschub für Nürnberg.....	264
6.9.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen	264
6.9.2	Bewertung und Fazit.....	265
6.10	PersonalServiceAgenturen (PSA)	272
6.10.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen.....	272
6.10.2	Bewertung und Fazit.....	274
6.11	Ich-AG, Familien-AG und Mini-Jobs	286
6.11.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen.....	286
6.11.2	Bewertung und Fazit.....	288
6.12	JobFloater.....	300
6.12.1	Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen.....	300
6.12.2	Bewertung und Fazit.....	300
7	Zusammenfassung und der Versuch eines Ausblicks	304
7.1	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	304
7.2	Ausgewählte Aspekte zur Zukunft der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und zur Dringlichkeit weiterer Reformen.....	310
7.2.1	Verschärfung des Verwertungszwanges der Arbeitskraft.....	310
7.2.2	Pluralisierung der Verarmungs- und Bedürfnismuster	313
7.2.3	Ausweitung der Grundsicherungs- und Brückenfunktion der Sozialpolitik	315
7.2.4	Zur Notwendigkeit weiterer Reformen.....	317
8	Bibliographie	321

Abbildungsverzeichnis

Abb.: 1	Mitglieder der Hartz-Kommission	11
Abb.: 2	Die Module der Hartz-Kommission.....	14
Abb.: 3	Bevölkerung – Erwerbsbevölkerung – Einkommen	51
Abb.: 4	Entwicklung der Erwerbspersonen von 1992 bis 2001 in Tsd.....	52
Abb.: 5	SVPfl. Beschäftigte und Erwerbstätige von 1974 bis 2001 in Tsd.	54
Abb.: 6	Arbeitslose von 1960 bis 2002 in Tsd.....	57
Abb.: 7	Entwicklung der Arbeitslosenquote von 1963 bis 2002 in Prozent	57
Abb.: 8	Internationale Arbeitslosenquoten 2002 in Prozent	58
Abb.: 9	SVPfl. Beschäftigte pro Arbeitslose von 1974 bis 2001	63
Abb.: 10	Arbeitsmarktdynamik von 1994 bis 2001	65
Abb.: 11	Leistungsbezieher von der BA nach Altersklassen im Jahr 2002	68
Abb.: 12	Status nicht erwerbstätiger älterer Arbeitnehmer (von 55 bis 64 Jahre)	70
Abb.: 13	Arbeitslosenquote Jugendliche unter 25 Jahren von 1993 bis 2002.....	71
Abb.: 14	Jugendliche Arbeitslose unter 25 Jahren von 1991 bis 2002.....	72
Abb.: 15	Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (in Monaten)	78
Abb.: 16	Gesamtarbeitsvolumen BRD 1960 bis 2002 in Mrd. Std.	113
Abb.: 17	Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen 1960 bis 2002 in Std. pro Jahr	113
Abb.: 18	Formen der Arbeitslosigkeit und Zeitdauer.....	125
Abb.: 19	Formen der Arbeitslosigkeit und Ursachen.....	125

„Wir Deutschen sollten (...) endlich mit einem großen, weit verbreiteten Irrtum aufräumen: Dass die Wirtschaft so funktioniert, wie es uns die Politiker in den Talkshows vorgaukeln. Die harten Gesetze der Ökonomie folgen in Wahrheit weder der Logik des ersten Augenscheins noch den Regeln der Political Correctness. Wenn wir nicht begreifen, dass wir den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem grundlegend reformieren müssen, geht die Reise weiter bergab“ (Sinn, 2003: 18).

Vorwort

Im Zentrum der gesellschaftspolitischen Debatten stehen derzeit einerseits die Reform des Arbeitsmarktes und andererseits die Modernisierung des Systems der sozialen Sicherung. Die Diskurse und Vorschläge zu diesen Themenkomplexen überschlagen sich regelrecht; teilweise in einer Art und Weise, als ob dies bislang unerkannte Phänomene wären, die nun möglichst mit Bravour bekämpft werden müssten. Den Ausgangspunkt dieser neuen Reformfreudigkeit bildete die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, die ursprünglich eine unmittelbare Reaktion auf den Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit war.

Mehr als ein Jahr nach dem Bekanntwerden der ersten Lösungsansätze der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen‘ ist die von der rot-grünen Bundesregierung bereits im Wahlkampf 2002 angekündigte zügige Umsetzung der Arbeitsmarktreformen vergleichsweise weit fortgeschritten. Nur eben nicht „eins zu eins“, wie es ursprünglich versprochen wurde. Gleichwohl kursiert der Name ‚Hartz‘ anhaltend durch die Medien und setzt jeglichen Reformen des Arbeitsmarktes seinen Stempel auf.

Für Arbeitsmarktexperten und sicherlich auch für andere interessierte Beobachter, die sich mit dem deutschen Beschäftigungssystem und seinen Interdependenzen auseinandersetzen, war das Versprechen der Kommission – die Halbierung der Arbeitslosenzahl binnen dreier Jahre – bereits am Tag seiner Verkündung mehr als fragwürdig. Mittlerweile zeigt die Realität, ca. 4,5 Millionen registrierte Arbeitslose im Winter 2003, dass tatsächlich Ernüchterung eingetreten ist, was die Nettobeschäftigungswirkung der Arbeitsmarktreformen angeht.

Obwohl kaum noch jemand Notiz nimmt von den ursprünglichen Lösungsansätzen der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, da diese durch die politischen Steuerungssysteme stark verwaschen worden sind, ist es durchaus nützlich, diese kritisch zu diskutieren.

Es gilt im vorliegenden Beitrag quasi eine wissenschaftlich fundierte Expertise zu erstellen, in der dezidiert der Frage nachgegangen wird, ob die von der Kommission anfänglich entwickelten Vorschläge für eine Arbeitsmarktreform tatsächlich dazu geeignet waren, Arbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen.

Bei der Erstellung einer Dissertation, die sich einem so komplexen Thema wie der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit widmet, ist der Promovent in verschiedenen Bereichen auf die Hilfe von unterschiedlichen Personen und Institutionen angewiesen. Im Besonderen möchte ich in diesem Zusammenhang Herrn Prof. Dr. Hans-Rolf Vetter und Herrn Prof. Dr. Rainer B. Pelka meinen Dank aussprechen. Beide ermöglichten mir durch ihre Betreuung und konstruktive Kritik den fruchtbaren Fortgang der Arbeit.

Mein größter Dank gilt dessen ungeachtet meiner Lebensgefährtin Frau Cathrin Schmidt, die mich stets bei all meinen Plänen und Entscheidungen bestärkt, unterstützt und begleitet hat. Ich hoffe, ich kann ihr das Gefühl vermitteln, dass mein Dank mehr ist als eine Phrase, denn sie allein kennt neben mir die wirklichen Transaktionskosten dieser Arbeit und war bereit, diese mit mir zu tragen. Ihr widme ich den vorliegenden Beitrag.

Nürnberg, im Winter 2003/2004

Robert Peschke

1 Einführung und Problemaufriss

1.1 Arbeitslosigkeit als Wahlkampfthema

Arbeitslosigkeit: Bereits im Wahljahr 1998 stand dieses Thema auf einem der ersten Plätze auf der politischen Agenda. Diese Tatsache spiegelte somit auch im damaligen Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung wider. „Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist das oberste Ziel der neuen Bundesregierung“ (Bundesregierung, 1998: 1). Die tendenzielle Entwicklung des Arbeitsmarktes konnte jedoch in der Legislativperiode 1998/2002 trotz der hohen Priorität des Handlungsbedarfes nicht entscheidend geändert werden. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungskrise in Deutschland war somit auch das zentrale Thema der Bundestagswahl 2002.

Spätestens die gravierenden weltwirtschaftlichen Folgen des 11. September 2001 stellten die rot-grüne Bundesregierung im Wahljahr 2002 vor große Herausforderungen. Der ökonomische Abwärtstrend auf den Weltmärkten hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Konjunktur, das Wachstum und den Arbeitsmarkt in Deutschland. Die registrierte Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik stagnierte nicht nur weiterhin auf hohem Niveau, sondern stieg im Januar 2002 auf fast 4,3 Millionen Arbeitslose an (BA: 2002: o.S.). Der Druck auf die damalige Bundesregierung wuchs und die Chancen auf ihre Wiederwahl waren zu diesem Zeitpunkt als gering zu erachten (Scherl, 2003: 5).

Am 22. Februar 2002 setzte die Bundesregierung die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ unter dem Vorsitz von Dr. h.c. Peter Hartz¹ ein. Die anfängliche Aufgabe der Kommission war die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit.

Im Mittelpunkt der institutionellen Reform der Bundesanstalt für Arbeit standen dabei die von der Kommission eigens konzipierten Grundsätze wie ‚Dienstleistung im Wettbewerb‘, ‚Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum‘ und

¹ Bei einer Untersuchung des Wirtschaftsmagazins DM-Euro im Februar 2003 wurde Peter Hartz auf Platz Nr. 3 der wichtigsten ‚Macher‘ in Deutschland gewählt (DM-Euro, 2003: 24 ff.).

„modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit“ (Hartz et al., 2002: 13; Schmid, 2003: 3). Eine institutionelle Reform der Arbeitsvermittlung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ebenfalls von der Bundesanstalt für Arbeit gesteuert wird, sollte also der erste Schritt gegen die anhaltende Arbeitslosigkeit sein.

1.2 Der Vermittlungsskandal

Bei näherer Begutachtung der damaligen politischen Lage in Deutschland, in der die Kommission eingesetzt wurde, lässt sich noch eine zweite Begründung identifizieren, die ebenso als Ausgangspunkt für die Kommissionsarbeit angesehen werden kann. Indirekt deutet auch der Endbericht der Kommission selbst darauf hin: „Das Vertrauen in die Bundesanstalt für Arbeit ist durch die aufgedeckten Fehler bei ihren Arbeitsvermittlungen schwer beschädigt“ (Hartz et al., 2002: 12). Ein Blick in die Retrospektive soll dies noch einmal nachzeichnen.

Im Oktober 2001 überprüfte der Bundesrechnungshof in den Arbeitsämtern Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt/Oder und Neuwied die gängige Vermittlungspraxis auf deren Erfolg. Dabei verglichen die Revisoren die in den Behördencomputern konstatierten Vermittlungen mit den tatsächlichen Vermittlungen. Der Bundesrechnungshof informierte im Anschluss daran die Führungsebene der BA über die katastrophale Bilanz der Überprüfungen.

- Von 4.487 geprüften Vermittlungen waren 3.008, und damit annähernd 71 %, fehlerhaft².
- 654 Fälle wurden durch die BA als Vermittlung gebucht, obwohl tatsächlich keine stattgefunden hatte.
- Bei 397 Fällen, die laut Statistik angeblich aktiv von der BA vermittelt worden

² International ist dieser Vorfall nicht einzigartig. So zeigt Schütz, dass europäische Arbeitsverwaltungen durchaus öfters Probleme bei der Validität der statistischen Datenerfassung aufweisen (Schütz, 2002: 46) und zudem Manipulationen bei der Datenerfassung und Aufbereitung der Zielerreichung vornehmen (Schütz 2001: 13).

waren, hatten die Unternehmen³ den Bewerber jeweils selbst gesucht.

- 315 Fälle wurden als Vermittlungen gebucht, obwohl der Bewerber die Stelle durch eigene Suchaktivitäten gefunden hatte.
- Über 600 ehemalige Fälle konnten im Rahmen der Revision nicht abschließend begutachtet werden, da die dazugehörigen Daten unauffindbar waren (BRH, 2002:o.S.; BRH, 2002a: o.S.).

Bernhardt Jagoda, der damalige Präsidenten der BA, informierte den damaligen Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) über die Unregelmäßigkeiten. Ausgelöst durch den Vermittlungsskandal folgte massive Kritik sowohl aus den Reihen der Politik als auch von den Medien bzw. der gesamten Öffentlichkeit an der Effektivität und Effizienz der BA. Der Druck zu umfassenden Reformen der BA wuchs und erste Rücktrittsfordernungen gegen Jagoda wurden laut.

Dieser betonte jedoch während der monatlichen Arbeitsmarkt-Presskonferenz in Nürnberg: „Ein Kapitän verlässt nicht bei Sturm die Brücke – und jetzt ist Sturm“ (Handelsblatt, 2002: o.S.). Der wachsende Druck der Öffentlichkeit bewegte Jagoda jedoch am 20.02.2002 entgegen allen vorangegangenen Äußerungen zum Rücktritt. Er wollte einer Reform und auch einem personellen Neuanfang „nicht im Wege stehen“ (Handelsblatt, 2002: o.S.).

Bereits zwei Tage später, am 22. Februar 2002, legte die rot-grüne Bundesregierung einen Zwei-Stufen-Plan vor. Dieser beinhaltete laut Kanzler Schröder einerseits „wirksame Sofortmaßnahmen“ und andererseits „zügige Strukturreformen“, die von einer externen Expertenkommission ausgearbeitet werden sollten. Ziel war es, durch kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die hohe Zahl der Ar-

³ Unternehmen werden im vorliegenden Aufsatz als ‚sozio-technische Systeme‘ mit ökonomischen Zielsetzungen unter Beachtung ökologischer Randbedingungen aufgefasst. Sie bestehen aus Menschen und Sachen (Grundstücke, Gebäude, Betriebsmittel etc.). Aggregiert sind sie jeweils ein Subsystem des ökonomischen Systems. In Anlehnung an Gitter repräsentiert ein Unternehmen die Ebene der wirtschaftlichen Entscheidung, ein Betrieb die der Leistungserstellung (Gitter, 1994: 41 f.; auch Brox/Rüthers, 1997: 16).

beitslosen zu bekämpfen (Schröder, 2002: 1ff.).

Die wichtigsten Sofortmaßnahmen der ersten Stufe waren die Überführung der der BA von einer öffentlichen Behörde in eine Dienstleistungsinstitution mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen, die Umwandlung des tripartitischen Verwaltungsrates in einen Aufsichtsrat und die Übergabe der Geschäfte des Präsidenten an den neuen Vorstand (Schröder, 2002: 1 ff.; Hartz et al., 2002: 13 f.; Schmid, 2003: 3).

Gemäß der alten Führungsstruktur war der Verwaltungsrat das Organ, welches der Selbstverwaltung den Rahmen setzte, konnte aber neben diesen Legislativfunktionen auch exekutiv in das operative Geschäft eingreifen. Der Präsident wirkte ausgleichend zwischen den Verwaltungsratsmitgliedern und war im operativen Geschäft nicht unabhängig (Vaut, 2003: 73). Diese Struktur hatte sich augenscheinlich nicht bewährt.

Vorsitzender eines neuen dreiköpfigen Vorstandes der BA wurde der damalige rheinland-pfälzische Sozialminister Florian Gerster (SPD). Gemäß der Leitungsstruktur nach der neuen Satzung der BA vom 14. November 2002 ist der nach wie vor tripartitische Verwaltungsrat von über 50 auf 21 Mitglieder verkleinert worden. Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und die Verwaltung, beschließt die Satzung der BA und erlässt die Anordnungen nach dem SGB III. Außerdem wurden seine Informationsrechte erweitert und seine Exekutivfunktionen beschnitten (Vaut, 2003: 73).

Bernhard Jagoda wurde Ende März in den einstweiligen Ruhestand versetzt, ebenso wie der für die Bundesregierung im bisherigen Aufsichtsrat sitzende Staatssekretär Werner Tegtmeier (Schröder, 2002: 3). Der Weg war somit frei für strukturelle und inhaltliche Änderungen.

1.3 Die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

In der zweiten Stufe sollten nun gesetzgeberische Schritte für eine grundlegende Reform der BA durch eine mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, Wissenschaftlern, Beratern und Politikern besetzte Kommission vorbereitet werden. Aus diesem Grunde wurde die oben bereits angesprochene ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, unter Leitung des VW-Personalvorstands Peter Hartz durch den Kanzler eingesetzt. Diese ‚externe‘ Kommission – auch durch Jagoda war schon eine interne Kommission zur Aufklärung des Vermittlungsskandals und zur Erneuerung

der BA angedacht, kam aber durch die sich überschlagenden Ereignisse nicht zu Stande – konstituierte sich am 06.03 2002 bei ihrer ersten Sitzung.

Sie hatte den Auftrag, so konstatiert das Kommissionsmitglied Schmidt, bis zum Ende der Legislaturperiode 1998/2002 ein „...Konzept für den künftigen Arbeitszuschnitt und für die neue Organisationsstruktur der BA inklusive eines Durchführungsplans vorzulegen“ (Schmid, 2003: 3). Die Kommission bestand insgesamt aus 15 Mitgliedern und 4 beratenden Mitgliedern.

Abb.: 1 Mitglieder der Hartz-Kommission

Dr. Peter Hartz	Volkswagen AG, Personalvorstand (Vorsitzender)
Dr. Norbert Bensel,	Deutsche Bahn AG, Vorstand Personal
Dr. Jobst Fiedler,	Roland Berger Strategy Consultants
Heinz Fischer,	Deutsche Bank AG, Abteilungsleiter Personal
Eggert Voscherau,	BASF AG, Mitglied des Vorstands
Hanns-Eberhard Schleyer,	Zentralverband des Deutschen Handwerks, Generalsekretär
Dr. Peter Kraljic,	McKinsey & Company Düsseldorf, Direktor
Klaus Luft,	Market Access for Technology Services GmbH
Peter Gasse,	IG-Metall Nordrhein-Westfalen, Bezirksleiter
Isolde Kunkel-Weber,	ver.di, Mitglied des Bundesvorstands
Prof. Dr. Werner Jann,	Universität Potsdam
Prof. Dr. Günther Schmid,	Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin
Harald Schartau,	Minister des Landes NRW
Wilhelm Schickler,	Bundesanstalt für Arbeit, Präsident des LA Hessen
Wolfgang Tiefensee,	Stadt Leipzig, Oberbürgermeister
Beratende Mitglieder:	
Gerd Andres,	Bundesministerium für Arbeit u. Sozialordnung, Staatssekretär
Florian Gerster,	Bundesanstalt für Arbeit, Vorstandsvorsitzender
Dr. Albert Peters,	Bundesministerium der Finanzen
Gabriele Teichmann-Schulz,	Bundesrechnungshof

Tatsächlich sind Vertreter aus Politik, Wissenschaft, Gewerkschaft (Arbeitnehmervertreter) und Wirtschaft (Arbeitgebervertreter bzw. Beratungsunternehmen) zu identifizieren. Ordnet man die einzelnen Mitglieder der Kommission jeweils einem dieser vier Funktionssysteme zu, so scheint das letztgenannte, die Wirtschaft, zumindest quantitativ überrepräsentiert. Sieben Mitglieder der Kommission können vornehmlich dieser Körperschaft zugeordnet werden.

Ebenfalls aus der Zusammensetzung der Kommission, und besonders aufgrund der beteiligten Unternehmensvertreter, kann bereits an dieser Stelle der Untersuchung vermutet werden, dass die Betriebswirtschaftslehre die (wissenschaftliche) ‚Leitdisziplin‘ der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen‘ und somit auch für eine Reform der Arbeitsmarktpolitik ist.

1.4 Die Empfehlungen der Kommission im Überblick

Die Reformvorschläge der ‚Kommission‘ oder kurz das Hartz-Konzept⁴, mit einer Vielzahl an Empfehlungen und Lösungsansätzen für eine Reform des Arbeitsmarktes, wurde am 16. August 2002 vorgelegt. Das Resultat ist ein über 350 Seiten umfassender Bericht. Dieser gliedert sich in insgesamt 13 so genannte „Innovationsmodule“ (Hartz et al., 2002: 67–340) und beinhaltet sowohl Instrumente und Maßnahmen zur Reintegration von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt als auch Vorschläge, die sich mit dem Aufgabenzuschnitt und der Organisationsstruktur der BA auseinander setzen (vgl. Abb. 2).

„Die Kommission hat den Auftrag so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat, bei dem unterschiedliche Module ineinander greifen und gemeinsam Beschäftigungseffekte realisieren“ (Hartz et al., 2002: 5). Wie Vaut folgerichtig bemerkt, hatte sich die Kommission quasi

⁴ Im umgangssprachlichen Gebrauch hat sich der Begriff ‚Hartz-Konzept‘ durchgesetzt. Gemäß dem Auftrag der Kommission, der an späterer Stelle noch detailliert diskutiert wird, ist es jedoch wichtig, den offiziellen Namen der Kommission im Hinterkopf zu behalten.

selbst umgetauft in „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Vaut, 2003: 74). Hier wird erstmals deutlich, dass die Kommission kein klar umrissenes Aufgabenspektrum hatte.

Der politische Reformprozess, der nach dem Erscheinen des Kommissionsberichtes initiiert wurde, ist quasi durch diese Eigendynamik entscheidend geprägt. Letztlich lag es also zum überwiegenden Teil im Ermessen der Kommission, an welchen Stellschrauben der Arbeitsmarktpolitik gedreht wurde bzw. welche Aspekte der Beschäftigung durch die Kommission bearbeitet wurden.

Die selbst auferlegte Leitidee der Kommission lautete: „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“⁵ (Hartz et al., 2002: 45). Auf dieser Basis soll die Arbeitsförderungs politik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut werden. Dabei sind verstärkte Anreize zur Arbeitssuche bei den Arbeitslosen mit einer verbesserten Arbeitsvermittlung zu verknüpfen (Hartz et al., 2002: 19–34).

⁵ Im Folgenden wird noch zu prüfen sein, ob die Kommission tatsächlich beide Ziele verwirklichen kann.

Abb.: 2 Die Module der Hartz-Kommission

Modul Nr. Titel im Kommissionsbericht	Inhalte (Untertitel im Kommissionsbericht)
1: Doppelter Kundenauftrag: Arbeitssuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden – Job-Center	JobCenter als „neues Arbeitsamt“; Service für den Kunden Arbeitssuchender; Vermittlungsprozess steht im Zentrum; Service für den Kunden Arbeitgeber.
2: Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung	Arbeitslosmeldung nach Erhalt der Kündigung; Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung; Familienfreundliche Vermittlung; Bonussystem – Anreize für Vermittler.
3: Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit	Neue Zumutbarkeit; Freiheit der Wahl – Ohne Leistung keine Gegenleistung.
4: Jugendliche Arbeitslose – Ausbildungs-Zeit-Wertpapier	Zukunftsfähigkeit für Jugendliche nachhaltig sichern; Ausbildung und Finanzierung – das Ausbildungs-Zeit-Wertpapier (AZWP).
5: Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“	Integration fördern – individuellen Ausstieg ermöglichen; Lohnversicherung – Anreiz für die Vermittlung in eine Beschäftigung mit geringem Einkommen; Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer; BridgeSystem für ältere Arbeitslose.
6: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	Zuständigkeitsverteilung; Das neue Leistungsgefüge; Einführung einer Signaturkarte; Weitere Vereinfachung von Leistungen und Verwaltung.
7: Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen	Kein Nachschub für Nürnberg!; Beschäftigungsbilanz; Bonus für Unternehmen, die Beschäftigung sichern und schaffen.
8: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer	PersonalServiceAgenturen; Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten.
9: Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen	Wege aus der Schwarzarbeit; Neue Selbständigkeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“; Mini-Jobs; Steuerliche Abzugsfähigkeit für Privathaushalte.
10: Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management	Die Mitarbeiter; Steuerung und Controlling; Dienstleistungs- und prozessorientierte IT-Unterstützung; Organisatorischer Aufbau; Organisation der Servicefunktionen; (Rechts-)Form der BA (neu); Arbeitsmarktforschung und Evaluation; Change Management – Der Kulturwandel).
11: Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCentern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern	Der Fokus: Arbeitslosigkeit abbauen durch neue Arbeitsplätze; KompetenzCenter als „Entwicklungsagentur“; Neue Arbeitsplätze durch Clusterbildung in regionalen Wirtschaftsräumen; Organisation der KompetenzCenter; Start mit den neuen Bundesländern; Zusätzliche Maßnahmen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen
12: Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit	Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit / Infrastrukturmaßnahmen; Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen.
13: Masterplan – Beitrag der Profis der Nation	Profis der Nation; Masterplan; Projektkoalition folgt dem Bündnis für Arbeit.

Darstellung in Anlehnung an Scherl, 2003: 8

Um in Zukunft Herausforderungen wie Globalisierung bzw. europäische Integration, Strukturwandel, Demographie und persistente Arbeitslosigkeit gerecht zu werden, entwickelte die Kommission eine Vielzahl an Instrumenten, die nach einem substanziellen Restrukturierungsprozess der BA (neu)⁶ durch diese angeboten werden sollen. Zeitarbeit, Weiterqualifizierungen und neue Formen der Selbstständigkeit sollen Arbeitslose zukünftig in die Lage versetzen, Selbstinitiative zu entfalten und im Sinne des Integrationszieles eigens tätig zu werden. Ziel ist eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Die Stärkung der Eigenverantwortung durch verhaltensstützende und -beeinflussende Maßnahmen, die Individualisierung des Instrumenteneinsatzes und die klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt bildet die Handlungsgrundlage für die Wiedereingliederung dieser Personengruppen in die Beschäftigung (Hartz et al., 2002: 19).

Die einzelnen Arbeitsämter sollen bei der Implementierung der Module und deren Instrumente ebenfalls umstrukturiert sowie in ihren Prozessen optimiert werden. Im Mittelpunkt dabei steht stets die Vermittlungseffizienz. Auch die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose (nur Leistungsempfänger), wenn es darum geht eine Arbeitsstelle annehmen zu müssen, werden deshalb neu geregelt. Konkret bedeutet dies, dass die Anforderungen an den Arbeitslosen steigen, möchte er zukünftig Leistungen von der BA beziehen.

Auswirkungen haben die Lösungsansätze der Kommission jedoch nicht nur auf registrierte Arbeitslose, die in der Vergangenheit eine Arbeitsstelle innehatten. Auch jugendliche Beschäftigungslose, die mit dem so genannten „AusbildungsZeit-Wertpapier“ angesprochen werden, sollen durch die neuen Instrumente besser in den Arbeitsmarkt integriert werden (Hartz et al., 2002: 105). Im Zusammenhang mit der ‚neuen Zumutbarkeit‘ für Personen, die keiner Beschäftigung nachgehen, ist vorgesehen, dass Zeitarbeitsunternehmen bzw. PersonalServiceAgenturen als eigenständige Organisationseinheiten ‚arbeitsfähige‘ Arbeitslose in einer Zeitarbeitsgesellschaft zusammenfassen

⁶ BA (neu) bezieht sich im Folgenden auf die Bundesanstalt für Arbeit nach der Umsetzung der Reformmodule.

(Hartz et al., 2002: 147).

Aktivierende Maßnahmen der Integrationsförderung werden nach dem Willen der Kommission in Zukunft konsequent am Bedarf der Arbeitsuchenden und der Unternehmen der jeweiligen Region ausgerichtet (Hartz et al., 2002: 48). Ausdrücklich sollen deshalb beide Seiten des Arbeitsmarktes, die (arbeitsuchenden) Arbeitnehmer und die Arbeitgeber adäquat betreut werden.

Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass eine Dezentralisierung und Ausweitung der Budgetkompetenzen der neuen Arbeitsämter den ersten schritt für eine zunehmende Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik darstellen sollen (Hartz et al., 2002: 51). Verbindliche, geschäftspolitische Zielsteuerung und ein wirksames Controlling sowie Benchmarking als Kontrollsysteme sollen in Zukunft gewährleisten, dass die Dienstleistungen systematisch und effizient eingesetzt werden (Hartz et al., 2002: 188-189).

Den Vorstellungen der Kommission zufolge sollte es auch Veränderungen bei den Arbeitsmarktinstitutionen bzw. im System der sozialen Scherung geben. So wird beispielsweise vorgeschlagen, dass die Arbeitslosenversicherung im Zuge der Neugestaltungen langfristig zur einer „Beschäftigungsversicherung“ weiterentwickelt wird. Diese soll auch die Einkommensrisiken absichern, die durch Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen innerhalb der Erwerbobiographie entstehen (Hartz et al., 2002: 47).

Ein verbesserter Service für die Arbeitsuchenden und die Arbeitsanbietenden soll durch neu einzurichtende Jobcenter, ehemals Arbeitsämter, gewährleistet werden. Diese Institutionen sind Verantwortlich für Beratung, Betreuung und Vermittlung. Die primäre Zielgruppe der BA (neu) sind arbeitsuchende Personen, die besondere Verantwortung für abhängige Familienangehörige tragen (Hartz et al., 2002:81 ff.).

Als Reaktion auf die demographische Entwicklung ist das Instrument „BridgeSystem“ zur Förderung älterer Arbeitnehmer zu betrachten. Durch eine Lohnversicherung, welche die bisherige Arbeitslosenversicherung ergänzen soll, sollen ältere Arbeitnehmer ‚subventioniert‘ werden oder sie steigen durch das BridgeSystem aus der Betreuung durch das JobCenter aus (Hartz et al., 2002: 117).

Ein weiterer Einschnitt in die Arbeitsmarktinstitutionen bzw. in das System der sozialen Sicherung ist die durch die Kommission konzipierte Zusammenlegung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe. Nach der Auffassung der Kommission werden dadurch so genannte Verschiebebahnhöfe geschlossen und synergetische Effekte herbeigeführt, was die Berechnung und Verwaltung der Transferleistungen vereinfacht (Hartz et al., 2002: 125 ff.). Unter der Devise: „Kein Nachschub für Nürnberg“ – Nürnberg ist der Amtssitz der BA – werden Unternehmen aufgefordert, eine Beschäftigungsbilanz anzufertigen.

Diese dient dazu, die Beschäftigungs- und Beitragentwicklung des einzelnen Unternehmens zu operationalisieren. Fällt die Bilanz positiv aus, d.h. werden Arbeitsplätze aktiv gesichert oder erhalten, sollen diese Unternehmen einen Bonus der Arbeitslosenversicherung, quasi als Rückvergütung, bekommen (Hartz et al., 2002: 139 ff.).

Das Modul „Ich-AG“, das in engem Zusammenhang mit den Instrumenten „Familien AG“ und „Mini-Jobs“ gesehen werden muss, soll neue Wege zur Bewältigung der Schwarzarbeit aufzeigen. Es handelt sich dabei um eine Vorstufe der Selbständigkeit, die durch Zuschüsse der BA (Neu) unterstützt wird und zu einer verstärkten Nachfrage der privaten Haushalte nach haushaltsnahen Dienstleistungen führen soll (Hartz et al., 2002: 163 ff.).

Der so genannte „Job-floater“, das zweite Instrument neben der Ich-AG, welches zur Verbilligung der Arbeit an sich führen soll, sieht für Unternehmen, die einen ehemals Arbeitslosen dauerhaft beschäftigen, ein öffentliches Darlehen in Höhe von 100.000 Euro vor (Hartz et al., 2002: 263 ff.). Die Nachfrage des Faktors Arbeit soll also mit Hilfe des Faktors Kapital belebt werden.

Ohne an dieser Stelle der weiteren Untersuchung vorgreifen zu wollen, kann aufgrund der zurückliegend dargestellten Ansatzpunkte und Lösungsvorschläge der Kommission geschlussfolgert werden, dass die Kommission dem mittlerweile in der ökonomischen Wissenschaft dominierenden neoklassischen arbeitsmarktzentrierten Gleichgewichtsmodell (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 331) verhaftet war. Dies spiegelt sich nicht zuletzt auch in der Tatsache wider, dass der überwiegende Teil der Lösungsansätze – durchaus in Korrespondenz zum Auftrag der Kommission – auf der Marktseite der Anbieter von Arbeitskraft bzw. der Arbeitnehmer ansetzt.

Infolgedessen kann ein direkter Bezug zwischen den Ansätzen der Kommission und der

neoklassischen mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie identifiziert werden. Das neoklassische Gleichgewichtsmodell stellt in seiner Argumentationsfigur fast ausnahmslos verkrustete Arbeitsmärkte und leistungsfeindliche Arbeitsmarktinstitutionen bzw. wirtschafts- und beschäftigungspolitisch kontraproduktive Sicherungssysteme für die deutsche Beschäftigungs- und Wachstumskrise in den Mittelpunkt. Zudem vertritt es die These, dass der Großteil der bundesdeutschen Arbeitslosigkeit sozialstaatlich induziert bzw. durch Anreizinkompatibilitäten provoziert sei (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 331; Schettkat, 2003: 267; Bäcker, 2003: 301).

Die vorliegende Untersuchung hat das Ziel, die Prämissen und Implikationen der Lösungsansätze der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ empirisch und arbeitsmarkttheoretisch zu analysieren. Es wird dabei unterstellt, dass sämtliche durch die Kommission erarbeiteten Module – welche den wesentlichen Output der Kommission darstellen – durch die Legislative „eins zu eins“ umgesetzt werden, was freilich bedeuten würde, dass die BA zu der modernsten Behörde Deutschlands reformiert würde (Vaut, 2003: 7).

Vor diesem Hintergrund werden sowohl intendierte als auch nicht intendierte Effekte der Reformvorschläge auf die Beschäftigungssituation bzw. die Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland und auf den Sozialstaat bzw. die Gesellschaft anhand ausgewählter Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungstheorien, empirischer Daten und ausgewählter aggregierter Indikatoren analysiert. Darüber hinaus soll eine dezidierte Antwort auf die Frage gegeben werden, ob die Lösungsansätze der Kommission tatsächlich die ‚Initiallösung‘ der deutschen Beschäftigungsmisere und der damit einhergehenden Krise des Sozialstaates sein können.

Auch wenn die Lösungsansätze der Kommission in ihrer ursprünglich veröffentlichten Form nur als Theorem begriffen werden können und mutmaßlich nicht in dieser Form durch die Legislative vollständig umgesetzt werden, so wurden sie doch im Wahljahr 2002 als adäquates Problemlösungskonzept ‚verkauft‘ und durch die Kommission ein Nettobeschäftigungseffekt in Höhe von 2 Millionen neuen Arbeitsplätzen prognosti-

ziert⁷. Dies ist zu prüfen! Dabei geht es sowohl um eine fachwissenschaftliche Begutachtung der Lösungsansätze an sich als auch um eine Reflexion sozialetischer Gesichtspunkte – post Hartz.

⁷ In den Medien wurde oftmals von der ‚Halbierung‘ der Arbeitslosenzahl gesprochen, tatsächlich ist von ‚Halbierung‘ im Bericht der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nicht direkt die Rede.

2 Analysedimensionen, Ansatz und Thesen der Untersuchung

Das folgende Kapitel der Untersuchung gliedert sich in vier Unterabschnitte. Zunächst sollen zwei grundsätzliche Problembereiche der wissenschaftlichen Sozialpolitik nachgezeichnet werden, die quasi den erweiterten analytischen Bezugsrahmen der Untersuchung bilden. Einerseits geht es dabei um die Frage, welche gesellschaftlichen und arbeitsmarktinstitutionellen Transformationen den deutschen Sozialstaat in die derzeitige prekäre Beschäftigungssituation versetzt haben und somit für den gewaltigen Reformdruck verantwortlich sind.

Andererseits ist zu klären, warum Exklusion aus dem Erwerbssystem gerade in modernen Gesellschaften als gravierendes ökonomisches, sozialetisches und politisches Problem zu benennen ist. Im Anschluss daran gilt es ein Thesengerüst für den weiteren Gang der Untersuchung zu entwerfen, wichtige Forschungsfragen zu benennen und letztlich das Gerüst für eine Untersuchung der Lösungsansätze der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ zu erarbeiten.

2.1 Grundlagen des deutschen Sozialstaates

Deutschland stand im Wahljahr 2002 vor gewaltigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Steigende Arbeitslosenzahlen, die politischen und ökonomischen Entwicklungen in der Welt nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001, der anhaltende Strukturwandel und die Globalisierung, erzeugten einen erheblichen Reformdruck auf die Politik.

Retrospektiv betrachtet war die soziale und ökonomische Lage nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch weitaus schwieriger (Lampert, 1991: 96–97; Zacher, 2001: 435–438). Auch damals stand Deutschland nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 politisch und wirtschaftlich weit reichenden Veränderungen gegenüber. Mehr als 20 Prozent der gewerblichen Bauten und des gewerblichen Inventars, 20 bis 25 Prozent der Wohnungen und 40 Prozent der Verkehrsanlagen waren durch die Kriegshandlungen zerstört (Lampert, 1991: 97). Zudem waren zu jener Zeit selbst Güter wie Grundnahrungsmittel knapp.

Erst mit der Währungsreform im Jahr 1948 und dank der Aufhebung der Bewirtschaftungsvorschriften im selben Jahr waren die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen für die Entstehung einer neuen Wirtschaftsordnung geschaffen. Angesichts der Tatsache, dass die wirtschaftliche und soziale Not in den ersten Nachkriegsjahren enorm war, räumte die erste deutsche Bundesregierung dem Wiederaufbau der Wirtschaft oberste Priorität ein, ohne jedoch auf die Verabschiedung sozialpolitischer Gesetze zu verzichten (Lampert, 1991: 97 ff.).

Eine kleine Gruppe von Akteuren versuchte zu dieser Zeit, das Konzept der Wettbewerbswirtschaft weiterzuentwickeln und die Idee, dass Markt und Wettbewerb ein sich selbst tragendes System ergeben, umzusetzen. Der Wirtschaftsminister der ersten Bundesregierung, Ludwig Erhard, und die Ordnungstheoretiker Walter Eucken, Franz Böhm und Alfred Müller-Armack entwarfen das Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ – entgegen mancher gewerkschaftlichen, akademisch-intellektuellen ‚antikapitalistischen Geistesströmung‘ (Sontheimer, 1984: 55) – und setzten es sukzessive um⁸.

„Dass die Marktwirtschaft dem Sozialen den größten Dienst dadurch leistet, dass sie ihre Produktivität entfaltet und Wohlstand bereitstellt, während es die Aufgabe einer komplementären sozialen Politik⁹ bleiben muss, den Wohlstand sozial zu verteilen, wurde sichtbar“ (Zacher, 2001: 461). Deutschland orientierte sich also hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit sozialer Flankierung (Berthold, 2001: 21).

Dem Staat kommt in diesem System keine bloße ‚Nachtwächterrolle‘ zu. Mittels einer sinnvollen und konsequenten Ordnungs- und Wettbewerbspolitik, flankiert von einer Politik des ‚stabilen Geldes‘, soll der Staat das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem unterstützen (Berthold, 2001: 21). Die Betonung liegt dabei auf ‚unterstützen‘ – was nicht als ‚Regulieren‘ gedeutet werden sollte. Vielmehr geht es darum, aus sozialet

⁸ Anders als eventuell vermutet, findet man im Grundgesetz selbst keine Aussagen zum Wirtschaftssystem, die soziale Marktwirtschaft ist dessen ungeachtet durch eine ganze Reihe grundsätzlicher Normen eingefasst (Lampert, 1973: 62). Für eine Darstellung der wichtigsten Punkte vgl. Gerlach/Henning (1990: 9-13).

⁹ Die Frage, ob ‚soziale Politik‘ bzw. Sozialpolitik tatsächlich komplementär zur Marktwirtschaft ist, wird an späterer Stelle erneut aufgegriffen und ausführlich diskutiert.

schen Gründen extreme Abweichungen zu verhindern.

Ein funktionierender Wettbewerb auf allen Märkten, im Verbund mit sozialem Ausgleich, wurde damals als die beste Verteilungspolitik erachtet (Müller-Armack, 1956: 390; Müller-Armack, 1974: o.S.). Es war unbestritten, dass der Staat jedem Bürger ein menschenwürdiges Dasein garantieren sollte, und dass er bei dem damaligen Zustand der Versicherungs- und Kapitalmärkte mithelfen sollte, ein System der sozialen Sicherung¹⁰ zu installieren.

Ausdrücklich war ein Eingreifen des Staates in den Marktprozess aber nur dann gewünscht, wenn der Markt versagt oder die ‚marktliche‘ Lösung gravierende Mängel aufwies und eine gute Chance bestand, dass der staatliche Eingriff zu besseren allokativen und/oder verteilungspolitischen Ergebnissen führen würde (Berthold, 2001: 21).

Gerade das verteilungspolitische Argument begründet aber oftmals auch das Eingreifen des Staates in Märkte, die den theoretischen Idealbedingungen entsprechen, um auch wirtschaftlich und sozial schwachen Haushalte einen angemessenen Anteil an der Güterversorgung zu sichern (Zerche/Gründger, 1996: 58). Die Marktfreiheit soll aus sozialen Gründen aber nur dort beschränkt werden, wo sie sozial unerwünschte Ergebnisse hervorbringen würde oder den Wertevorstellungen der Gesellschaft nicht sozial genug erscheint (Lampert, 1985: 86). Andererseits muss auch festgehalten werden: „Je mehr der Einzelne nicht an sich, sondern auch an die Gemeinschaft denkt, um so weniger braucht ihn der Staat zu beeinflussen und zu beschränken“ (Hesse, 1954: 17).

Aufgrund der genannten Aspekte kann der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft in Anlehnung an Müller-Armack „als eine ordnungstheoretische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden. Auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann ein vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes errichtet werden“ (Müller-Armack, 1956: 390).

¹⁰ Unter dem Begriff ‚System der sozialen Sicherheit‘, im monetären Sinne, werden im Folgenden sowohl die Institutionen des Sozialversicherungssystems als auch andere Transfers, z.B. die der Gebietskörperschaften, subsumiert.

Sozialistische Staaten wie die Deutsche Demokratische Republik setzten währenddessen auf das Modell der Zentralverwaltungswirtschaft (Planwirtschaft), in dem der Staat den Verbrauch, die Produktion, das Einkommen und auch die Preise steuert (Neubauer et al., 1997: 22). Ausgangspunkt und Grundlage dieser Steuerung sind die gesellschaftlichen Zielsetzungen der Gesellschaft. Gerade im geteilten Deutschland zeigte sich jedoch deutlich, dass die Soziale Marktwirtschaft dem Durchschnitt der Bevölkerung ein höheres Existenzniveau bietet: Im Endergebnis lag der Lebensstandard in der DDR im Jahr 1989 bei etwa 30 Prozent gegenüber dem der Bundesrepublik (Wirtschaftswoche, 1989: 174).

Mehr als eine Dekade nach der deutschen Wiedervereinigung und dem Untergang der sozialistischen Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa ist der ökonomische Systemstreit zugunsten des marktwirtschaftlichen Ansatzes entschieden.

Die der mangelnden Wettbewerbssituation geschuldeten Effizienz- und Fortschrittsprobleme haben die zentralistisch geführten Verwaltungswirtschaften ökonomisch und sozial erodieren lassen (Fehn, 2000: 2). Hier wird die Interdependenz zwischen dem sozialen und dem ökonomischen Funktionssystemen deutlich.

Bei näherer Analyse der einzelnen Länder der gegenwärtigen EU rückt ins Blickfeld, dass die grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Länder in ihren institutionellen Rahmenbedingungen erhebliche Unterschiede aufweisen. Der marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen existiert somit in ganz unterschiedlichen Facetten (Ganßmann, 2000: 10). Die vergleichende Wohlfahrtsforschung zeigt ebenfalls, dass erhebliche Differenzen zwischen den jeweils national geprägten Wirtschafts- und Sicherungssystemen bestehen (Esping-Andersen, 1998: 43-53; Ganßmann, 2000: 10).

Entsprechend der Anzahl der Mitgliedsstaaten in der Gemeinschaft gibt es derzeit eigenständige Wohlfahrtskonstruktionen und Sozialpolitiken, die sich in langfristigen und teilweise sehr konflikträchtigen Prozessen herausgebildet haben. In ihren Erscheinungsbildern prägen sie wesentlich die verschiedenen Gesellschaftsausformungen in der europäischen Gemeinschaft (Pauwen, 2001: 355). Auch wenn die nationalen Sozialpolitiken zunehmend europäisch eingebunden werden (Vetter, 2003: 35) und die einzelnen Mitgliedsstaaten einige Kompetenzen abgegeben haben – ein „...Sozialstaat Europa zeichnet sich nicht einmal in Umrissen ab“ (Leibfried, 2000: 80).

Der deutsche Typus eines marktwirtschaftlich orientierten Wohlfahrtsstaates – der Sozialstaat¹¹ – hat es geschafft, dass sich in der Bundesrepublik ein vergleichsweise friedvolles System mit einem ansehnlichen Wohlstandsniveau etabliert hat. Dieses ist nicht zuletzt das Fundament für den wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik (Schulenberg, 1996: 71 ff.). Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Deutschen im Allgemeinen mit der wohlfahrtsstaatlichen Konzeption des Sozialstaates zufrieden sind und dass die Mehrheit der Bevölkerung der Auffassung ist, dass das Angebot an Sozialem gar nicht hoch genug sein kann (Schäfer, 1996: 127; Andreß/Heien, 2001: 169 ff.).

Wiederholt zeigt die Armutforschung dessen ungeachtet, dass bestimmte (marginalisierte) Gruppen (z.B. Alleinerziehende, Arbeitslose und gering qualifizierte Arbeitnehmer) trotz der ausdifferenzierten Sozialsysteme der Bundesrepublik immer noch einem hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind (Hauser/Hübinger, 1993: o.S.; Hanesch, 1994: o.S.). In concreto: Soziale Ausgrenzung, die Ungleichverteilung des Einkommens und das Ausmaß relativer Einkommensarmut nahmen in den letzten Dekaden stetig zu (Hanesch/Krause/Bäcker, 2000: 29 f.; Sozialbericht, 2001: 217).

Betrachtet man z.B. das Kriterium Nettodurchschnittseinkommen und definiert in Anlehnung an Nollmann/Strasser, dass Haushalte, die lediglich ein Einkommen unter 50 Prozent dieses Wertes aufweisen, in Armut leben, dann sind davon in Deutschland über acht Millionen Haushalte betroffen bzw. mehr als 13 Millionen Menschen. Besonders Langzeitarbeitslose, allein erziehende Frauen, kinderreiche Familien, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, und auch z.T. erwerbstätige Familien sind unter den Armen in Deutschland überrepräsentiert (Nollmann/Strasser, 2002: o.S.).

Im Zuge der Globalisierung und der Europäischen Integration – zwei Schlüsselbegriffe der gegenwärtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion, die eine gewisse Evolution des Sozialstaates erfordern – konnte sich das deutsche Sozialstaatsmodell als ein Paradigma für Wohlfahrtsproduktion in Europa nicht durchsetzen.

Im Gegenteil, das deutsche System, in dem mehr auf Umverteilen anstatt auf Arbeiten, Verdienen, Sparen und Investieren gesetzt wird (Dierkes/Zimmermann, 1996: 13), stößt

¹¹ Zur ‚differentia specifica‘ zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat vgl. Vetter (1999: 7–14).

zunehmend an seine Grenzen. Autoren wie Kaufmann werfen bereits seit längerem sogar die Frage auf, ob das bundesdeutsche wohlfahrtsstaatliche Arrangement nicht sogar veraltet ist (Kaufmann, 1997: 49), da es auf soziökonomische Umgestaltungsprozesse nicht adäquat reagiert.

Die staatlich organisierte ‚Flankierung‘ der sozialen Marktwirtschaft hat ‚regulierenden‘ Charakter angenommen und führt letztlich zu einer ungleichen Gewichtung zwischen den Paradigmen ‚Wettbewerb‘, ‚soziale Sicherung‘ und ‚Leistungsgesellschaft‘. Die funktional partiell gescheiterte, aber dennoch beständig ausgedehnte soziale Sicherung und gleichzeitig die Erkenntnis, dass dieser ‚Wildwuchs‘ (Schäfer, 1996: 130) eine Volkswirtschaft in ihrer Prosperität sogar abschwächen oder behindern kann, zwingt Deutschland zu einer Umorientierung.

Neben den wachsenden Problemen des Sozialsystems gerät auch die deutsche Volkswirtschaft zunehmend in Schwierigkeiten. Dies spiegelt sich z.B. in der Tatsache wider, dass Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002 die niedrigsten Zuwächse beim Bruttoinlandsprodukt im Euroraum hatte (Deutsche Bundesbank, 2002: o.S.). Bereits im Durchschnitt der 90er Jahre lag die Zuwachsrate je Einwohner in Deutschland erheblich unter der des Euroraumes. Nach dem neuesten Gutachten des Sachverständigenrates sowie der Konjunkturprognose des IFO-Institutes wird sich diese Situation kurz- und mittelfristig vermutlich auch nicht gravierend ändern (SVR, 2002: o.S.; IFO, 2003: o.S.).

„Es ist ungemütlich geworden im deutschen Sozialstaat“, wie Kaufmann es formuliert (Kaufmann, 1997: 7). Der schrumpfende fiskalische Ausgabenspielraum, die Vielzahl an Konsolidierungs- und Wachstumserfordernissen in Deutschland und die Tatsache, dass der deutsche Sozialstaat erschöpft¹² (Becker, 1994: 11 ff.) bzw. in einer Krise¹³

¹² Verschiedene Autoren finden für ihre Situationsbeschreibung des Status quo unterschiedliche Attribute, die nach der Wahrnehmung des Verfassers auf den Sachverhalt hindeuten, dass der Sozialstaat derzeit Unzulänglichkeiten aufweist. Berthold und Zinn sprechen beispielsweise ebenfalls vom „erschöpften Sozialstaat“ (Berthold, 2001: 1; Zinn, 1999: 5ff.). Hasse spricht fast pleonastisch von „Krise“, „Erosion“ und „Stilverfall“ (Hasse, 1996: 115) und Heien von einer „Klemme“, in der sich der Sozialstaat befindet (Heien, 1998:3).

¹³ Dierkes/Zimmermann (1996) geben als Herausgeber einer ganzen Bibliografie den Namen: „Sozial-

(Vetter, 1998: 1 ff.) ist, wird in Politik und Wissenschaft fortwährend aus den verschiedensten Blickwinkeln diskutiert und analysiert. Die Debatte über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungskrise stellt dabei das primäre wirtschafts- und gesellschaftspolitische Thema dar, wie schon das Frankfurter Institut vor mehr als 15 Jahren diagnostizierte (Frankfurter Institut, 1986: 1).

Entsprechend der schwer wiegenden Problemkonstellationen, der Ausweitung des Leistungsanspruchs einerseits und der Erosion der Einnahmen andererseits, die den Sozialstaat in einer Art ‚Zangenbewegung‘ zunehmend handlungsunfähig machen, wird auch regelmäßig die Frage analysiert, ob das Konzept der sozialen Marktwirtschaft im Zeitalter der Globalisierung überhaupt noch konvenabel sei (Fehn, 2001: 18; Vetter, 1998: 3). Mit welcher metaphorischen Begriffsverwendung man die gegenwärtige Insuffizienz des Sozialstaates auch verortet, eines wird deutlich: Reformen sind zwingend notwendig.

Die Wissenschaften können den politischen Akteuren in solch einem Restrukturierungs- bzw. Neuordnungsverfahren „...einen unschätzbaren Dienst leisten, nämlich ihnen zu sagen: 1. es sind die und die (...) Stellungnahmen zu diesem praktischen Problem [zu verfassen] – 2. so und so liegen die Tatsachen, mit denen (...) bei [einer] Wahl zwischen diesen Stellungnahmen zu rechnen [ist]“ (Weber, 1988: 500; Hervorhebung Pe).

Gemäß der oben beschriebenen These – der Sozialstaat befindet sich in einer existenziellen Krise – ist in einer deduktiven Status-quo-ante-Analyse, die den folgenden Unterabschnitt bildet, auch die Frage zu klären, welche endogenen gesellschaftlichen Steuerungs- und Allokationsmechanismen das bundesdeutsche Sozialstaatsmodell zunehmend versagen lassen.

staat in der Krise“. Diese Veröffentlichung beleuchtet die Leistungsfähigkeit des Standortes Deutschland aus ordnungspolitischer und sozialpolitischer Sicht.

2.2 Einordnung der Untersuchung in die gegenwärtige Reformdebatte

Derzeit sind die Reformdefizite des deutschen Sozialstaates in allen Sozialsystemen spürbar. Ob Renten-, Arbeitslosen- oder Krankenversicherung, jedes einzelne System steht vor gewaltigen Finanzierungs- und Funktionsproblemen. Es muss sich demzufolge etwas ändern, denn der Sozialstaat als Institution und als komplexes System kann zu keiner Zeit vollendet sein bzw. eine Form annehmen, die allen Problemen gewachsen ist. Aufgrund der Dynamiken der Gesellschaft und der Ökonomie muss er vielmehr immer neu erfüllt bzw. angepasst werden (Benda, 1996: 50).

Das kann freilich auch bedeuten, dass er in rezessiven Zeiten, zumindest temporär, Rahmenbedingungen schaffen muss, die eben nicht auf dem Sozialniveau liegen, wie es in prosperierenden Phasen der Fall ist. Er muss quasi auf dynamische Konversionsprozesse reagieren bzw. Neugestaltungen konzipieren, um auch in Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation oder Rezession handlungsfähig zu sein.

Wird das derzeitige Vergesellschaftungsmodell beibehalten, dann sind ‚arbeitsfähige‘ Bürger weitestgehend in den Wirtschaftsprozess zu inkludieren – durch Erwerbsarbeit, nicht durch Transfereinkommen. In einem konjunkturellen Abschwung, der gewöhnlich verbunden ist mit einer rückläufigen Arbeitsnachfrage, ist diese Aufgabe offensichtlich schwierig. Doch gegenwärtig kann nur so die Wertschöpfung eines jeden Einzelnen zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaft¹⁴, für die Gesellschaft und letztlich für jeden Einzelnen nutzbringend eingesetzt werden.

Der dauerhafte Bezug von Transfergeldern, so wie ihn das gegenwärtige System z.T. fördert, kann aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive kein akzeptabler Zustand oder gar annehmbares Lebensmotto darstellen. Nur eine Systemänderung, die darauf abzielt, dass die vorhandene Arbeit und die daraus gewonnen Erträge neu verteilt werden, könnte dieses Dilemma unter Umständen auflösen. Auch dahingehend werden der Ansatz und die Reformvorschläge der Kommission zu evaluieren sein.

¹⁴ „Aus soziologischer Sicht beruht die Leistungsfähigkeit moderner Marktwirtschaften darauf, dass es ihnen gelungen ist, sich auf wirtschaftliche Fragen zu konzentrieren und diese nach wirtschaftlichen Prinzipien zu entscheiden“ (Berger, 1990: 233).

Der Verfasser geht weiterhin davon aus, dass vor allem infolge der wirtschaftlichen Globalisierung viele Institutionen und Strukturen, die wir heute noch für selbstverständlich halten, in Zukunft in Frage gestellt werden müssen. Folglich ist nicht zu fragen, wie viel individuelle und monetäre Beiträge für ein gewünschtes Sozialniveau zu entrichten sind, sondern, welches Sozialniveau tatsächlich durch die Leistungsersteller erwirtschaftet kann, ohne dass dies negative Folgen für die gesamtgesellschaftliche Leistungserstellung bzw. Wohlfahrtsproduktion nach sich zieht.

Die hier untersuchte Schnittstelle von sozialer Teilhabe und Erwerbsarbeit, das soll an dieser Stelle noch einmal betont werden, ist mehr als nur die Gesamtheit einiger theoretisch interessanter Fragestellungen: Sie ist das zentrale Problem der deutschen Sozial- und Wirtschaftspolitik.

2.3 Forschungsfragen und Thesen

Grundsätzlich, so konnte bereits dargestellt werden, ist die Beschäftigungskrise als Ausgangspunkt für soziale, ökonomische und politische Fehlentwicklungen zu identifizieren. Im Zusammenhang mit der Arbeit der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden in den zurückliegenden Abschnitten bereits mindestens drei Ebenen angeschnitten. (1) Arbeitslosigkeit selbst als ökonomisches und soziales Phänomen, (2) Globalisierung und Strukturwandel als gravierende Herausforderungen an das ökonomische System und den deutschen Sozialstaat und auch (3) der Vermittlungsskandal der BA als politischer Eklat sind schon für sich selbst genommen hoch komplexe Thematiken.

Im Rahmen dieser Untersuchung müssen deshalb Schwerpunkte gesetzt werden, da die einzeln aufgezählten Ebenen hier nicht erschöpfend dargestellt werden können. Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung ist es, zu überprüfen, welche Innovationen und Lösungsansätze die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bereithält, um tatsächlich der anhaltenden Arbeitslosigkeit entgegenzutreten. Weiterhin soll analysiert werden, welche nicht intendierten Folgen eine Arbeitsmarktreform nach den Vorschlägen verursacht.

Einzelne Phänomene, wie z.B. der Vermittlungsskandal, die im Rahmen dieser Arbeit besprochen werden, sind somit immer im Zusammenhang mit der Arbeit der Kommis-

sion für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu sehen und bilden für sich genommen kein eigenständiges Thema.

In Bezug auf die Lösungsansätze der Kommission ergeben sich für die vorliegende Arbeit somit folgende Fragestellungen:

- Korrespondieren Problemanamnese, -diagnose und Therapieverschlagn so miteinander, dass nach einer politischen Umsetzung der durch die Kommission verfassten Lösungsansätze tatsächlich mit Nettobeschäftigungseffekten zu rechnen ist bzw. halten die Reformvorschläge einer fachwissenschaftlichen Überprüfung stand?
- Inwieweit sind die einzelnen Reformmodule in ihrer Konzeption und gewollten Stoßrichtung in der Lage, das jeweils angesprochene Realphänomen (z.B. Jugendarbeitslosigkeit, Schwarzarbeit) zu bekämpfen?
- Welche nicht intendierten Folgen konterkarieren ggf. die Wirkungen der einzelnen Reformmodule respektive das Gesamtkonzept?
- Welche Veränderungen bzw. Folgen ergeben sich durch die Reformansätze der Kommission für die einzelnen Ebenen der Gesellschaft: Für das ökonomische System, für die Haushalte und für die einzelnen Individuen?
- Reichen die Lösungsansätze der Kommission tatsächlich aus, um die Beschäftigungskrise zu lösen?
- Welche Implikationen ergeben sich aus den Reformvorschlägen für die wissenschaftliche Sozialpolitik?
- Welche grundsätzlichen systemischen Konsequenzen ergeben sich für den bundesdeutschen Sozialstaat?

Die Hauptthese der vorliegenden Analyse ist, dass die konzipierten Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in ihrer ursprünglichen Fassung, nicht die gewünschten Nettobeschäftigungseffekte bewirken werden und können. Die Problemfokussierung auf die Arbeitsmarktpolitik deckt nur einen geringen Teil der strukturellen Beschäftigungsprobleme Deutschlands ab und lenkt sogar von anderen, wesentlichen Aspekten ab.

Leistungsfeindliche Institutionen des Arbeitsmarktes bzw. des Systems der sozialen Sicherung werden durch die Lösungsansätze der Kommission nicht adäquat neu justiert und nicht intendierte Mitnahme- und Substitutionseffekte nur unzureichend bedacht. Vermutet wird zudem, dass die tatsächlichen Nettobeschäftigungswirkungen der Kommissionsvorschläge faktisch kaum prognostizierbar sind, da von der Kommission makroökonomischen Prämissen, wie Inflation und Wachstum, nicht hinreichend benannt werden, bei denen die vorhergesagten Beschäftigungswirkungen eintreten.

Um die arbeitsmarktinstitutionellen und damit auch die sozialetischen Effekte der Lösungsansätze der Kommission zu analysieren, werden im Weiteren u.a. aggregierte Indikatoren wie: (1) Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen¹⁵, (2) Lohnrigiditäten, (3) Steuer- und Abgabenkeil, (4) Kündigungsschutzbedingungen und (5) Regelungen zur befristeten Beschäftigung bzw. für Leiharbeit untersucht und es wird ausgeleuchtet, wie diese sich ‚post-Hartz‘ verändern würden.

Eine weitere Arbeitshypothese der Untersuchung ist, dass auch die einzelnen Module für sich in ihrer Beschäftigungswirkung z.T. durch die Kommission überbewertet wurden und dass bei einer Eins-zu-eins-Umsetzung der einzelnen Lösungsansätze negative Folgen für die Sozialversicherungen und den Fiskus entstünden.

Neben der Betrachtung der partiellen Deregulierung des Arbeitsmarktes und der quantitativen Wirkungen der Reformmodule sind auch qualitative Aspekte der Empfehlungen der Kommission zu beleuchten. So ist zu prüfen, welche politische Stoßrichtung die Lösungsansätze der Kommission für den Umbau des arbeitsmarktzentrierten deutschen Sozialstaates verfolgen.

Derzeit verfolgt die rot-grüne Bundesregierung den so genannten „Dritten Weg“ von einem wohlfahrtsstaatlichen ‚Vorsorgestaat‘ (Vetter, 1998: 2) zum aktivierenden ‚Workfare State‘, ein Mittelweg zwischen dem Neoliberalismus einerseits und dem sozialstaatlichen Strukturkonservatismus andererseits (Trube/Wohlfahrt, 2001: 27).

¹⁵ Lohnersatzleistungen sind indirekte Arbeitsmarktindikatoren und gliedern sich in verschiedene Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes: z.B. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld, Kurzarbeitergeld, Übergangsgeld und Unterhaltsgeld (Heinze, 1982: 322).

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang auch zu fragen, ob der praktischen Sozialpolitik innerhalb dieses Transformationsprozesses eher eine ‚reaktiv-kompensatorische‘ (Huf, 1998: 18 ff.) Funktion zugeordnet wird oder ob sie eine ‚konstitutiv-gestaltende‘ Rolle erhält, die Voraussetzungen für den Wandel aktiv mitgestaltet (Lampert, 1998: 429).

Der Weg der partiellen Deregulierung des Arbeitsmarktes ist prinzipiell auch gekennzeichnet durch eine stärkere Ausrichtung der sozialen Sicherung auf das Subsidiaritätsprinzip, verbunden mit einer Beschränkung in Richtung Grundsicherung. Der Grad der De-Kommodifizierung – Minderung der Marktabhängigkeit – wird dabei zurückgefahren- und der Verwertungszwang der individuellen Arbeitskraft wieder belebt (Neyer/Seeleib-Kaiser, 1995: 34 f.).

In diesem Zusammenhang kann die These aufgestellt werden, dass die Lösungsansätze der Kommission in ihrer sozialpolitischen Stoßrichtung auf eine Re-Kommodifizierung d.h. eine zumindest partielle Wiederbelebung der Marktabhängigkeit – abzielen, verbunden mit einer konsequenten Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und der Ökonomisierung der Sozialpolitik, wobei fast jeder Arbeitsplatz als besser angesehen wird als Arbeitslosigkeit (Streeck/Heinze, 1999: 38–44).

2.4 Ansatz und Arbeitsweise

Aus den dargestellten Hauptthesen und der geschilderten Zielsetzung der Analyse ergeben sich nicht zwangsläufig Aufbau und Struktur, da das Untersuchungsfeld vorerst wenig differenzierbar erscheint. Drei relativ autonome, funktional ausdifferenzierte Systeme (Willke, 1987: 129) – Staat, Wirtschaft und Sozialsystem – determinieren primär die Beschäftigungssituation in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund erscheint es weder realisierbar noch sinnvoll, alle drei Institutionen und deren Interdependenzen umfassend darzustellen. Darüber hinaus interessiert die Problematik der Unterbeschäftigung mehrere Wissenschaften – Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, (Arbeits-)Medizin und Psychologie seien stellvertretend genannt. Innerhalb der einzelnen Wissenschaftszweige existieren gemäß dem jeweiligen Habitus wiederum verschiedene Schulen, die eine Fülle an Theorien, Daten und Informationen publizieren, die kaum mehr wissenschaftlich kanalisierbar ist.

Aus diesem Grund ist es für die gewählte Thesenstruktur förderlich, die vorliegende Analyse durch eine systematische Selektion der zu thematisierenden Wissensbestände über das Forschungsfeld ‚Arbeitsmarkt und Unterversorgung‘ einzugrenzen. Daten, Informationen und Theorien, die in dieser Arbeit vorgestellt werden, dienen also nicht einer lehrbuchartigen oder gar lexikalischen Darstellung des wissenschaftlichen „state of the art“ der Thematiken Arbeitsmarkt und Beschäftigung, sondern sind gemäß der Zielsetzung der Untersuchung ausgewählt.

Das interdisziplinäre Forschungsinteresse der Wissenschaften an den Vorgängen des Arbeitsmarktes und dem Phänomen der Unterbeschäftigung, das sei an dieser Stelle noch einmal erwähnt, ist ein Argument dafür, dass der Arbeitsmarkt mehr darstellt als nur der Ort des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage. Er ist ein komplexes System aus Institutionen, Organisationen und sozialen Wesen sowie deren Interaktionen.

Des Weiteren ist der Themenkomplex Arbeitsmarkt und Beschäftigung auch aus politischer Sicht als Schnittstelle verschiedener politischer Ressorts zu identifizieren. So sind beispielsweise die Konjunktur, das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage geordnet und gelenkt durch die Ordnungspolitik (Wettbewerbs-, Infrastruktur-, Verteilungs-, Arbeitsmarkt- und Subventionspolitik), Prozesspolitik (Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik) sowie durch die Sozial- und Bildungspolitik, ohne dass diese Aufzählung den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Um dem proklamierten fachwissenschaftlichen Charakter der Analyse zu entsprechen, werden folgende Prämissen festgelegt, die als Folie der Untersuchung gelten und nacheinander abzuarbeiten sind:

- Erstens es gilt eine detaillierte Problemanamnese bzw. Ist-Analyse zu erarbeiten, die das empirische, soziodemographische und sozioökonomische Fundament für die Bewertung der Lösungsansätze der Kommission bildet.
- Zweitens ist zu diskutieren, welche Steuerungsmechanismen die Allokationseffizienz des Arbeitsmarktes determinieren und welche Problematiken sich daraus ergeben.
- Drittens ist es im Rahmen dieser Arbeit unabdingbar, theoretische Grundlagen zur Arbeitslosigkeit darzustellen, wobei der Schwerpunkt auf mikroökonomischer Ebene liegt.

- Viertens ausgehend von den empirischen und theoretischen Erkenntnissen der vorangegangenen Abschnitte der Arbeit, stellt sich im Anschluss die Frage, inwieweit die Lösungsansätze der Kommission mit den dargestellten Befunden korrespondieren.
- Fünftens sind die im Text aufgeworfenen Fragen zu beantworten und Bezüge zum einleitend dargestellten Erkenntnisinteresse herzustellen.

2.5 Gliederung der Untersuchung

Die Vorgehensweise im Anschluss an das einleitende Kapitel ist folgende:

Kapitel III gibt in der Form einer Ist-Analyse einen Überblick über bedeutende Aspekte der Vergesellschaftung durch Erwerbsarbeit, der Arbeitsmarktentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und über Arbeitsmarktprojektionen. Für die Untersuchung relevante Begriffe und deren Definitionen werden eingeführt und die wichtigsten Resultate der Arbeitsmarktstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen skizziert. Vertiefend wird neben der quantitativen Darstellung der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland zudem auch deren geschlechtsspezifische, demographische und regionale Struktur aufgezeigt.

Dabei werden einzelne Indikatoren gegenübergestellt, um etwaige Trends zu analysieren, und gleichzeitig Bezüge hergestellt zu anderen Gesellschaftsgruppen, die für den Sozialstaat von Interesse sind. Die Skizzierung der registrierten Arbeitslosigkeit in ihren einzelnen Facetten gibt einen instruktiven Überblick über Umschlagedynamiken sowie ein differenziertes Bild über etwaige Bestandsgrößen und bildet somit die Grundlage für zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik. Die wichtigsten Transformationsprozesse der Gesellschaft und der Ökonomie, die sich entscheidend auf die Beschäftigungssituation und auf untersuchungsrelevante Daten auswirken, werden ebenfalls ausführlich dargestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei sowohl exogene als auch endogene Prozesse, wie die Globalisierung bzw. Internationalisierung der Märkte und der sektorale-, demographische und gesellschaftliche Wandel, die zu tiefen Strukturbrüchen im deutschen Sozialstaat geführt haben (Vetter, 2003: 30).

Kapitel IV rekonstruiert die wichtigsten Elemente des Arbeitsmarktes. Ein umfassender Überblick über die Funktion des Marktprinzips und dessen Probleme der Selbststeue-

nung bildet die Grundlage für eine Darstellung des Arbeitsmarktes. Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, die bestimmenden zwei Regelgrößen des Arbeitsmarktes, werden zu diesem Zweck umfassend eingeführt und deren theoretische Hintergründe beleuchtet.

Das Phänomen Arbeitslosigkeit – als Ergebnis etwaiger Arbeitsmarktfriktionen – wird in diesem Abschnitt definiert und in seinen analytische Prägungen ausführlich dargestellt. Im Laufe der Erörterung, die sowohl mikroökonomische als auch makroökonomische¹⁶ Gesichtspunkte der Unterbeschäftigung beinhaltet, werden dezidierte Bezüge zwischen den beschäftigungsrelevanten Variablen Sozialstaat, Ökonomie und Arbeitsmarkt hergestellt und darüber hinaus sowohl gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste als auch volkswirtschaftliche Störungen erörtert, deren Ursprung in der Beschäftigungskrise begründet liegt. Insbesondere die Rolle des beitragsfinanzierten Sozialstaates, der durch den wirtschaftswissenschaftlichen ‚Mainstream‘ häufig als eine, wenn nicht gar als die Ursache für Arbeitsmarktfriktionen angesehen wird (Bäcker et al., 2000: 88 ff.), bildet den Abschluss dieses Kapitels.

Kapitel V ergänzt die empirischen und theoretischen Erkenntnisse der vorangegangenen Abschnitte über die Charakteristik des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung um eine differenzierte Betrachtung ausgewählter beschäftigungs- und arbeitsmarkttheoretischer Erklärungsansätze. Der Erkenntnisgewinn dieses Absatzes besteht in der Herausarbeitung empirischer Desiderate und Forschungsfragen.

Um der Analyse eine theoretische Fundierung zu verschaffen – ausgehend von den zentralen Paradigmen des Arbeitsmarktes: Verteilung und Anpassung – werden an dieser Stelle der Arbeit arbeitsmarkttheoretische Konzepte kritisch eingeführt. Sie tragen dazu bei die Funktion, und die Defizite des Arbeitsmarktes zu erklären, auch wenn sie nicht alle offenen Fragen beantworten können (Wagner/Jahn, 1997: 1).

¹⁶ Die Makroebene beschreibt im Folgenden die ‚großen Zusammenhänge‘, aggregierte Verhaltensmuster und Märkte und bezieht sich somit auf die gesamte Volkswirtschaft. Die Mikroebene analysiert die ökonomischen Zusammenhänge ‚im Kleinen‘ und bezieht sich damit auf das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Die Mesoebene ist als intermediär anzusehen, aus der Sicht eines Individuums könnte dies beispielsweise der eigene Haushalt oder die eigene Reproduktionsstruktur sein. Vgl. dazu auch Brock/Vetter (1984: o.S.).

Im Mittelpunkt steht dabei, die grundlegenden Argumentationslinien verschiedener Konzepte aufzuzeigen und sie hinsichtlich ihrer Erklärungskraft für die bestehende Beschäftigungskrise zu überprüfen¹⁷. Sowohl im Zug einer Neuordnung bzw. partiellen Deregulierung der Arbeitsmarktinstitutionen als auch bei einer Einordnung der ‚Hartz-Vorschläge‘ diskutieren Politik, Wirtschaft und Wissenschaft derzeit über Schlagworte wie ‚Flexibilisierung der Lohnstruktur‘, ‚Etablierung eines Niedriglohnsektors‘ oder ‚Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme‘.

Wie oben bereits angedeutet, bildet das neoklassische, mikroökonomische Gleichgewichtsmodell den wirtschaftstheoretischen Hintergrund dieser Debatte und war auch der Ansatzpunkt und die Grundlage des Auftrages der „Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, während alternative, makroökonomische Erklärungs- und Lösungsansätze in der gegenwärtigen Problemdiskussion fast völlig in den Hintergrund getreten sind (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 331).

Aus den genannten Gründen werden in dieser Untersuchung insbesondere arbeitsmarkttheoretische Ansätze diskutiert, die auf dem neoklassischen Gleichgewichtsmodell basieren und Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zu erklären versuchen, die aus den Funktionsmechanismen innerhalb des Arbeitsmarktes selbst resultieren. Dementsprechend kann theoretisch dargestellt werden, inwieweit Arbeitsmarktinstitutionen bzw. das System der sozialen Sicherung – hier im Besonderen die Arbeitslosenversicherung respektive die Arbeitslosen- und Sozialhilfe – auf die individuellen Handlungsstrukturen der Akteure des Arbeitsmarktes Einfluss haben.

Kapitel VI überträgt die dargestellten empirischen und theoretischen Grundlagen auf die durch die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ verfassten beschäftigungsrelevanten Reformvorschläge. Dazu werden sowohl die generelle wirtschaftstheoretische Stoßrichtung der Kommissionsvorschläge als auch die einzelnen Lösungsansätze vorgestellt und mittels antithetischer Argumentation analysiert. Die

¹⁷ Bei einer Annäherung an die Arbeitsmarkttheorie als wissenschaftlichen Zweig sieht sich der Forscher zunächst mit einer Vielzahl von verschiedenen Ansätzen und Schulen konfrontiert, denn diese Disziplin ist einer der dynamischsten Zweige der Wirtschaftswissenschaften (Wagner/Jahn, 1997: 1).

vorab erarbeiteten interdisziplinären Wissensbestände werden auf die ‚Innovationsmodule‘ der Kommission projiziert, um zu einer Beurteilung hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigung, den Sozialstaat bzw. die Arbeitsmarktinstitutionen und die Gesellschaft zu gelangen, so dass auch Schlussfolgerungen gezogen werden können, welche Impulse die Kommission abseits des Arbeitsmarktes generiert.

Anhand der oben beschriebenen Prämissen werden die einzelnen Vorschläge jeweils hinsichtlich ihrer Wirkungsweise und den aus einer Umsetzung resultierenden Folgen in einem kritischen Fazit bewertet. Ordnet man die einzelnen Lösungsansätze der Kommission hinsichtlich ihrer Kernelemente, dann sind für die vorliegende Analyse vor allem elf der insgesamt dreizehn Reformmodule substanziell interessant. Die Module ‚Personal und Steuerung‘ und ‚KompetenzCentren‘, die sich primär auf institutionell-organisatorische Aspekte der Reform der BA beziehen und dementsprechend den Schwerpunkt der Untersuchung nicht berühren, werden aus diesem Grunde in der vorliegenden Analyse nicht einzeln behandelt.

Außerordentlich harsche Kritik widerfuhr der Kommission z.B. wegen der fragwürdigen Quantifizierung der Effekte der einzelnen Module auf die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland. „Im Ergebnis zeigt sich, dass (...) in den nächsten drei Jahren 2 Mio. Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen [sind]“ (Hartz et al., 2002: 33 u. 270). Neben einer Diskussion der erwartbaren numerischen Beschäftigungswirkungen der Kommissionsvorschläge stehen in diesem Abschnitt der Betrachtung auch Forschungsfragen wie Anreizkompatibilitäten, Leistungsausgestaltungen und Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund.

Kapitel VII fasst die wesentlichen Ergebnisse der Analyse zusammen. Dabei werden die wirtschaftswissenschaftliche Stoßrichtung der Kommissionsvorschläge und die einzelnen Bewertungen der Module in einen Gesamtzusammenhang gebracht und in einem abschließenden Fazit eingeordnet.

Daneben geht es in diesem Kapitel auf der einen Seite um die Beantwortung der im Text aufgeworfenen Fragestellungen und andererseits um eine kritische Überprüfung der einleitend skizzierten Hauptthesen der Untersuchung. Im Anschluss daran erfolgt eine Diskussion der Fragen, welche essentiellen Auswirkungen die Lösungsansätze der Kommission auf den derzeitigen Gesellschaftsvertrag haben, inwieweit die gegenwärtigen

ge sozialstaatliche Konstruktion neue Impulse erfährt und welche Implikationen sich für die praktische Sozialpolitik ableiten lassen. Dazu werden einzelne sozialpolitische Aspekte, die sich aus den Kommissionsvorschlägen ableiten lassen, diskutiert.

In diesem Zusammenhang werden auch sozialetisch-pädagogische Fragen aufgegriffen, denn es wird auch in Zeiten von ‚Deregulierung‘, ‚Re-Kommodifizierung‘ und ‚Aktivierung‘ Personengruppen geben, die auf Solidarität und wohlfahrtsstaatliche Transfers angewiesen sind, um am gesellschaftlichen Leben adäquat partizipieren zu können. Ein Ausblick auf offene Forschungsfragen für die wissenschaftliche Sozialpolitik bildet den Schluss der Untersuchung.

3 Analyse der Ausgangssituation

Eine umfassende statistisch-empirische Faktenkenntnis über das jeweilige Untersuchungsfeld sollte Grundlage jeder Politikberatung sein; insofern bemüht sich die Wissenschaft, Ereignisse zu sammeln, zu ordnen und zu analysieren, um dadurch Aussagen über ihre innere Verbundenheit zu gewinnen (Schnell/Hill/Esser, 1999: 47). Buttler ist der Auffassung, dass das Erkenntnisinteresse bei einer dezidierten empirischen Arbeitsmarktanalyse sich nicht nur auf die bloße Registrierung einzelner Phänomene erschöpfen sollte, sondern auch auf deren Ursachen und dass nach Möglichkeit darüber hinaus auch Anregungen gegeben werden sollen, wie diese Ursachen zu beeinflussen sind (Buttler, 1984: 9).

Um eine fundierte Aussage über die Performanz des deutschen Arbeitsmarktes geben zu können, bedarf es nach Buttler empirischen Basismaterials über die Vergangenheitsentwicklung, den Status quo und auch über Projektionen (Buttler, 1984: 10–11). Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen¹⁸, die Erwerbsstatistiken und die sozioökonomischen Berichtssysteme tragen mit ihrem Zahlenmaterial und den hieraus errechneten Kennziffern zur Überprüfung der ökonomischen Theorien bei und sind darüber hinaus Indikatoren zur Bewertung der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft sowie der Entwicklung der (Erwerbs-)Bevölkerung und anderer Bestands- und Stromgrößen, die auf die Beschäftigung wirken (Mayer, 1984: 17).

Die Analyse der Entwicklung dieser genannten Gesichtspunkte erfolgt in diesem Kapitel im Wesentlichen in drei Stufen: Zunächst werden soziodemographische und erwerbsstatistische Entwicklungen und Indikatoren in Deutschland diskutiert. Ausgehend von diesen allgemeinen Entwicklungen werden im Anschluss daran die erwerbsstatistischen Daten vertieft auf ihre endogene Struktur analysiert und ein Ausblick gewagt.

Im Zuge der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung ist es darüber hinaus ebenso wichtig, Variablen und Strukturmerkmale der Weltwirtschaft zu analysieren,

¹⁸ Zur Datengewinnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vgl. Krug/Nourney/Schmidt (1999: 282).

die einen Einfluss auf die Beschäftigung in Deutschland haben. Im Rahmen einer systematischen Situations- und Entwicklungsanalyse ist es daher zweckentsprechend, einen Überblick über zentrale exogene Determinanten zu geben, die sowohl auf die Beschäftigung als auch auf die Wirtschafts- und Sozialordnung einwirken. Als solche exogenen Determinanten werden im letzten Unterabschnitt dieses Kapitels der Strukturwandel und die Globalisierung analytisch erörtert.

3.1 Zur Zentralität der Erwerbs- und Lohnarbeit

Mit der Entstehung des bundesrepublikanischen Sozialstaates begann auch der Dauerstreit um die Rolle desselben bei der Erstellung wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit. Unterschiedlich sind z.B. die Auffassungen darüber, ob eine nachträgliche Umverteilung der Marktergebnisse oder eine vorausschauende Umverteilung der Chancen über mehr Qualifikation, soziale Inklusion und Ermunterung zur Arbeitsaufnahme im Wohlfahrtssystem zu akzentuieren sind (Schulenburg, 1996: 80).

Der derzeitige Sozialstaat wurde und wird in dieser Diskussion teilweise als ein Konstrukt präsentiert, das mehr Probleme hervorruft, als es löst. Es ist üblich geworden, den Sozialstaat als Bestand an Institutionen zu betrachten, die auf Dauer gesehen die gesellschaftlichen, ökonomischen und juristischen Pfeiler untergraben, auf denen sie ruhen (Ganßmann, 2000: 9 ff.).

Die gesellschaftspolitische Debatte über den deutschen Sozialstaat dreht sich jedoch seit vielen Jahren in erster Linie um dessen institutionelle Erneuerung und unverständlicherweise erst in zweiter Linie um die anhaltenden sozialen Probleme, obwohl Letztere die Bestimmenden für seine Konstruktion waren und sind. Über das Erfordernis einer Systemänderung kann kein Zweifel bestehen.

Selbst wenn das gegenwärtige System der sozialen Sicherheit auf Jahre hinaus finanzierbar bliebe und wenn es auf den breitestmöglichen gesellschaftlichen Konsens zählen könnte, wäre ein gründlicher Umbau unausweichlich, denn seit Anfang der 70er Jahre wirken auf die Ökonomie und die Gesellschaft verschiedene Transformationsprozesse, welche die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch die politischen Rahmenbedingungen und somit auch die Erstellungs- und Distributions- bzw. Allokationsstrukturen in der Arbeitsgesellschaft verändern.

So haben z.B. sinkende Transaktionskosten die Güter und Faktormärkte weltweit geöffnet, was in der Regel mit den Begriffen der Globalisierung bzw. Internationalisierung umschrieben wird. Dies hat einerseits in Deutschland den Wohlstand ansteigen lassen, aber andererseits auch die Lage auf den Arbeitsmärkten grundlegend verändert und zu höheren sozialen Risiken geführt (Berthold, 1998: 8 ff.). Auf gesellschaftlicher Ebene sind exemplarisch Transformationsprozesse wie die zunehmende Heterogenität der Schulbildung und der Nationalität oder die Pluralisierung der Wertemuster und Lebensstile (Beck, 1983: 35 ff.; Beck/Beck-Gernsheim, 1994: 10 ff.; Beck, 1997a: 183 ff.) zu benennen, die auf den Sozialstaat wirken und dazu führen, dass die Erwerbsbiographien von immer mehr Menschen brüchiger und unkonventionell werden.

Vorrangiges Anliegen der bundesdeutschen bzw. der west- und mitteleuropäischen Sozialpolitik als gestaltende Gesellschaftspolitik besteht darin, den sozialen Konsequenzen, die aufgrund des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs in den Arbeits-, Kapital- und Konsummärkten zustande kommen, mit Hilfe öffentlicher und sozialpolitischer Interventionsmaßnahmen entgegenzuarbeiten (Kleinhenz, 1970: 35 ff.; Plaschke, 1992: 260 ff.). Die Intention dahinter ist, sozialen Frieden, Freiheit (Lampert, 1992: 19; Lampert, 1996: 13) und die ausreichende Versorgung aller Gesellschaftsmitglieder mit kollektiven Gütern der Wohlfahrtsproduktion (Schmidt, 1998: 17) sicherzustellen.

Der (Re-)Integration von nicht erwerbstätigen Menschen kommt dabei insbesondere eine Schlüsselrolle zu, damit sich auch Erwerbslose (wieder) aus eigener Kraft versorgen können (Frerich, 1990: 3; Lampert, 1996: 265).

Das im Sinne von Tragl als Solidaritätsmix zu begreifende deutsche Solidaritätskonzept ist gegenwärtig durch eine Vielzahl von Problemen und Defiziten auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene gekennzeichnet (Tragl, 2000: 211). Der deutsche Sozialstaat verfügt derzeit nicht über zweckdienliche und finanzierbare Strategien, um Güter wie ‚soziale Gerechtigkeit‘, ‚soziale Teilhabe‘ und ‚soziale Sicherheit‘ nachhaltig, für die jetzige und für folgende Generationen, zu erzeugen¹⁹. Es muss hinterfragt wer-

¹⁹ Für einen aktuellen, kritischen Beitrag, der sich speziell mit der Alterssicherung und der Generationengerechtigkeit beschäftigt, vgl. Bäcker/Koch (2003: 111–116).

den, warum und ferner wodurch es zu diesem Dilemma kam bzw. kommt. Welche Steuermechanismen sind für diese Versagstendenzen verantwortlich?

Herder-Dorneich kommt bei seinen kybernetischen Betrachtungen von Rückkopplungsprozessen in der okzidentalen Gesellschaft zu dem Ergebnis, dass Steuerungsprozesse durch Scheine geregelt werden (Herder-Dorneich, 1994: 15-29). So erfordert die Partizipation am Arbeitsmarkt gewöhnlich Scheine in der Form von Zeugnissen und Zertifikaten und auch Marktteilnahme am Gütermarkt bedingt für jedes einzelne Mitglied der Gesellschaft Verfügungsmöglichkeiten über Scheine (z.B. papierene Geld-Scheine) zur Realisierung von Transaktionen.

Die Verfügungsmöglichkeit über Geld ist eine Grundbedingung der arbeitsteiligen Tauschwirtschaft (Reinhold, 1988: 60), vereinfacht die Tauschwirtschaft (Engelkamp/Sell, 1998: 15) und ermöglicht komplexe indirekte Transaktionen (Mankiw, 1998: 167).

Doch Geld besitzt nicht nur die allseits bekannte ökonomische Funktion eines Tausch- bzw. Zahlungsmittels, Wertaufbewahrungsmittels und Rechenmittels. Es ist auch ein Indikator für soziale Teilhabe: „...unterschiedlicher Geldbesitz reflektiert auch unterschiedliche Verfügungsgewalt über Macht und Dienstleistungen“ (Reinhold, 1988: 69). Luhmann schreibt dem Geld darüber hinaus die Funktion des generalisierten Mediums sozialer Kommunikation zu (Luhmann, 1972: 204 ff.). Bei Individuen, die nicht zur direkten Marktteilnahme in der Lage sind (z.B. Kinder oder andere unmündige Personen) geschieht dies durch ‚Stellvertreter‘, die im Rahmen von Haushalts- oder Bedarfsgemeinschaften, als Konsumeinheiten, agieren.

In funktional differenzierten, hoch arbeitsteilig organisierten Industriegesellschaften, in denen primär das ökonomische System²⁰ die Ressourcenallokation organisiert, können Arbeitsanbieter zwar grundsätzlich frei über das Angebot ihrer Arbeitskraft entscheiden (Zapf, 2000: 242); verschiedene Restriktionen beeinflussen diese Entscheidung jedoch nachhaltig:

- Erwerbsarbeit ist für weite Teile der Bevölkerung, die primäre Möglichkeit, um Lohneinkommen zu erwirtschaften (Lampert, 1991: 16), und ist ein prägendes, strukturierendes Moment des Alltags²¹ (Maurer, 1992: 290). Naturalentlohnung, die den Vorteil hat, dass der Arbeiter unabhängig von Preisschwankungen ist (Hesse, 1955: 188), spielt in modernen Gesellschaften eine untergeordnete Rolle.
- Lohn- bzw. Erwerbsarbeit und Beruf bestimmen in funktional differenzierten Gesellschaften sowohl ökonomische als auch lebensweltliche Kontexte und gleichzeitig den Leistungsbeitrag des Einzelnen im gesellschaftlichen Leistungserstellungsprozess (Mikl-Horke, 1991: 196–197).
- Die materielle und immaterielle Wohlfahrtsposition jedes Einzelnen rekurriert aus seiner Stellung innerhalb des Arbeitsmarktes (Sesselmeier/Blauermel, 1998: 1) respektive aus der Stellung anderer Budget- und Haushaltsmitglieder, die ihre Ressourcen im Rahmen von Bedarfsgemeinschaften zur Verfügung stellen und damit auch u.U. denjenigen ein vergleichsweise hohes Wohlfahrtsniveau ermöglichen, die dazu selbst nicht in der Lage wären.

²⁰ Das Gesellschaftssystem ist ein komplexes System und lässt sich in sechs Subsysteme gliedern: das ökonomische System, das politische System, das soziale System, das rechtliche System, das umweltschützende System und das kulturelle System. Diese Systeme stehen miteinander in Beziehung, deshalb sind sie sinnvollerweise nicht autark, sondern im Gefüge zu betrachten (Peters, 1997: 7 f.).

²¹ Maurer beschreibt den Wochenrhythmus als zeitliches Orientierungsmuster, das Arbeitstage bündelt und diese durch die Definition freier Tage als Arbeitswoche ausweist (Maurer, 1992: 290).

- Das Verfügen über Arbeitskraft, als potenzielle Ressource für monetäre Entlohnung, die durch das ökonomische System (am Arbeitsmarkt) nachgefragt wird, ist als Grundvoraussetzung für die Teilnahme eines jeden Individuums am Gesellschaftssystem und zur Partizipation an den jeweiligen Subsystemen zu bestimmen. Dies findet Bestätigung in den Ausführungen von verschiedenen Autoren, die darauf hinweisen, dass spätestens seit Ende des 19. Jahrhunderts in den industriellen Gesellschaften die Lohn- und Erwerbsarbeit zum zentralen Faktor des gesellschaftlichen Lebens avanciert ist (Kohli, 1989: 253; Conrad et al., 2000: 449–475). Damit beeinflusst sie die Lebenschancen und -risiken jedes einzelnen Menschen im besonderen Maß (Polanyi, 1977: 108).
- Die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt haben also für den Anbieter von Arbeitskraft nicht nur eine ökonomische und existentielle Bedeutung, sondern zudem eine soziale (Vobruba, 2002: 13). Brock/Vetter weisen in ihrer reproduktionstheoretischen Analyse gleichermaßen darauf hin, dass Betrieb und Arbeit nicht nur ökonomische Faktoren sind, sondern auch soziale Räume, die von sozialen Bindungen und Kollegial- und Solidarformen geprägt sind, welche zur Steigerung des Selbstwertgefühls beitragen (Brock/Vetter, 1984: 42).

Auch ein Blick in die Historie zeigt, dass bereits die soziologischen Klassiker betonen, dass Arbeit aus anthropologischer Perspektive seit jeher ein wichtiges Vergesellschaftungsmoment²² ist. „Ob Marx, Spencer, Durkheim, Weber oder Simmel – sie alle begreifen Arbeit als die produktive Aneignung der inneren und äußeren Natur, somit als ein zentrales Definitionsmerkmal des Menschen“ (Bonß/Ludwig-Mayerhofer, 2000: 110).

²² Vergesellschaftung wird in diesem Kontext, in Anlehnung an Baethge (1991: 6 ff.), als Prozess kommunikativer und interessenbezogener Handlungen verstanden, in denen Individuen ihre soziale Identität als Zugehörigkeit zur symbolischen Realität der Gesellschaft erfahren.

Ähnlich argumentiert Mikl-Horke, sie begreift Arbeit als fundamentale Voraussetzung für differenzierte Sozialzusammenhänge (Mikl-Horke, 1997: 72), denn hinter dem Akteur „Arbeitnehmer“ steht ein psychisches, soziales Wesen – ein Mensch (Esser, 1999: 160; Schäfers, 2000: 27).

Gehen Menschen einer Erwerbstätigkeit nach, dann tauschen sie nicht nur Verfügungsrechte gegen Lohn, sondern treffen im Normalfall am Arbeitsplatz auf ‚signifikante Anderen‘ – Kollegen, Mitarbeiter, Kameraden, Genossen etc. Bereits in den 20er und 30er Jahren deuteten die ‚Hawthorne-Experimente‘ darauf hin, dass Arbeitnehmer kein isolierter Produktionsfaktor, sondern Bestandteil eines komplexen sozialen Systems sind (Hentze, 1994: 32).

Angesichts der skizzierten sozialetischen und ökonomischen Vielschichtigkeit der Lohn- und Erwerbsarbeit kann selbige als zentrales Vergesellschaftungsmoment identifiziert werden und ist somit die Basis für Inklusion in funktional differenzierte Gesellschaften (Brock/Vetter, 1982: 38–40; Mikl-Horke, 1997: 72 ff.; Bonß/Ludwig-Mayerhofer, 2000: 109). In dem beschriebenen Sinne war und ist nach Baethge Erwerbsarbeit Vergesellschaftung par excellence (Baethge, 1991: 6 ff.).

Im Umkehrschluss muss also davon ausgegangen werden, dass Nichterwerbsarbeit zumindest die Gefahr eines Exklusionsdrifts erhöht, der, wie die folgenden Abschnitte zeigen, in Armut oder Deprivation degenerieren kann.

Im deutschen subsidiären Wohlfahrtsmodell, das sekundäre Verteilungsprozesse (Redistribution) im Sinne der in der Gesellschaft verfolgten gesellschaftlichen und sozialen Grundziele sicherstellt, werden Bevölkerungsgruppen, die kein nachgefragtes Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt anbieten können, in den Wirtschaftskreislauf und somit in die Gesellschaft reinkludiert (Sengenberger, 1987: 40; Rohleder, 1998: 140). Der Verfasser bezieht sich hier auf das deutsche Modell des Wohlfahrtsstaates, den Sozialstaat, der sui generis durch das Sozialstaatsprinzip²³ laut Artikel 20 und Artikel 28 Absatz 1 GG als Staatsziel für die Bundesrepublik Deutschland konstitutiv ist und auch die

²³ Zum Spielraum der unterschiedlichen Interpretation des Sozialstaatspostulates vgl. Frerich (1990: 22–24), zu den Grenzen des Sozialstaatsprinzips Lampert (1996: 437 ff.).

soziale Dimension der Wirtschaftsordnung betont (Benda, 1996: 46).

Trotz aller Sozialstaatlichkeit muss ausdrücklich konstatiert werden, dass erwerbslose Personen gegenüber Erwerbstätigen sowohl monetär als auch sozioethisch marginalisiert²⁴ sind und zudem einer erhöhter Deprivation ausgesetzt sind (Hauser, 1995: 3 ff.; Klocke, 2000: 313 ff.).

Der Armutsbericht der Bundesregierung weist eine vergleichbare Bilanz aus: „Die Teilhabe an der Erwerbsarbeitsgesellschaft und das durch Erwerbsarbeit erzielbare Einkommen bestimmen die Lebenssituation der Menschen wesentlich. Arbeitslosigkeit, insbesondere wenn sie sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, kann zu sozialer Ausgrenzung führen und Armutsrisiken mit sich bringen. In materieller Hinsicht ist (Langzeit-)Arbeitslosigkeit mit einer Absenkung des Wohlstandsniveaus verbunden, da Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in der Regel auf niedrigerem Niveau als das Erwerbseinkommen liegen. Gleichzeitig können auch der soziale Status und die durch das Berufsleben geprägten sozialen Beziehungen in Frage gestellt werden“ (BMA, 2001: 136).

Als Zwischenfazit kann folgende Wirkungskette festgehalten werden: Soziale Teilhabe in modernen Gesellschaften ist primär durch die aktive Teilnahme am Wirtschaftsprozess – als Anbieter von Arbeitskraft und als Konsument – organisiert. Diese setzt das Verfügen über Ressourcen – Arbeitskraft – voraus. Akteure, die auf Märkten nur Güter anbieten können, die keine oder nur sehr geringe Nachfrage erzeugen, erzielen suboptimale Allokationsergebnisse. Wie Molitor konstatiert, führt auf dem „unvollkommenen Arbeitsmarkt“ das Angebot nicht nachgefragter Arbeitskraft zu keiner Beschäftigung (Molitor, 1988: 3). Diese Form des (Arbeitsmarkt-)Versagens ist wiederum eine der Hauptursachen für Armut²⁵.

²⁴ Für einen empirischen Vergleich der Einkommenssituation von Erwerbstätigen und Arbeitslosen auf der Basis SOEP vgl. den Armutsbericht der Bundesregierung (BMA, 2001: 153–157).

²⁵ Lange Zeit wurde die Erfassung und die Analyse von Armut in den Bereich der Ökonomie oder der Sozialpolitik abgedrängt (Schäfers, 1992: 105). Folgt man der Definition von Schoibl, liegt Armutsgefährdung (Einkommensarmut) dann vor, wenn in einem Haushalt weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Medianeinkommens zur Verfügung steht. Dieses Faktum gibt weiterhin einen Hinweis

Daneben tangiert die anhaltende Arbeitslosigkeit auch die deutsche Wirtschaft und determiniert deren Standortqualität. Die Beschäftigungskrise ist aus ökonomischer Perspektive erstens eine Verschwendung von (Human-)Ressourcen (Berthold, 1998: 1). Sie bringt zweitens Nachfrageschwächen mit sich, die konsumtionelle Probleme generieren. Drittens müssen die anfallenden Kosten der Arbeitslosigkeit durch die Leistungsersteller amortisiert werden, was wiederum dem Standort Deutschland schadet.

Politisch sind steigende Arbeitslosenzahlen ein höchst explosiver Sprengsatz, der baldigst entschärft werden muss, wenn die Gesellschaft nicht Schaden nehmen soll (Berthold, 1998:1)²⁶. Dies manifestiert sich in der aus historischer Perspektive sicher unstrittigen Tatsache, dass starke Beschäftigungseinbrüche nicht nur erhebliche soziale Probleme, sondern auch politische Umbrüche einleiten können²⁷ (Lampert, 1991: 286).

Ebenso – auch wenn man sich aufgrund der Realitäten wohl daran gewöhnt hat – stellt die anhaltende Unterbeschäftigung eine Verletzung des Beschäftigungszieles dar, welches im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StabG) der Bundesre-

darauf, dass die davon betroffenen Haushalte mehr oder minder von der Wohlstandsgesellschaft abgekoppelt sind (Schoibl, 2001: 1). Der Armutsbericht der Bundesregierung orientiert sich an der Definition des Rates der Europäischen Gemeinschaft von 1984, nach der Personen, Familien und Gruppen als arm gelten, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (BMA, 2001: 14).

²⁶ „Galt in der alten Bundesrepublik das Überschreiten der Millionengrenze bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen Ende der siebziger Jahre bereits als ein beschäftigungspolitischer Skandal und als ‘Bedrohung unserer demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung’, so hat man sich im wiedervereinigten Deutschland daran gewöhnen müssen, dass Arbeitslosenzahlen von über vier Millionen, mit Einschluss der verdeckten Arbeitslosigkeit von über 6 Millionen, schon fast für normal gehalten werden“ (Johach, 1995: 159).

²⁷ Inwieweit sich Arbeitslosigkeit und damit einhergehende ökonomische Folgen auf das Wahlverhalten niederschlagen, untersuchten z.B. Bürklin/Wiegand (1984: 273–294). Auch wenn sie in ihren Untersuchungen kein gruppenspezifisches Wahlverhalten nachweisen konnten, so konstatieren sie doch, dass politisch ungebundene Arbeitslose auf Leistungsverschlechterungen am sensibelsten reagieren und dass die zunehmende Technologisierung eine politische Reaktion erzeugen wird (Bürklin/Wiegand, 1984: 292).

gierung als ein verbindliches politisches Ziel festgeschrieben wurde (Altmann, 2000: 86)²⁸.

Subsumiert man die Ausführungen der letzten Absätze, dann kann als Zwischenfazit festgehalten werden, dass die persistente Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung in Deutschland sowohl aus gesellschaftlich-sozialethischer als auch aus ökonomischer und politischer Perspektive ein gravierendes Problem bildet, das den Ursprung für die Funktions- und Finanzierungs Krise des deutschen Sozialstaates und in letzter Konsequenz auch für etwaige Armutstendenzen in Deutschland darstellt, da die wohlfahrtsstaatliche Funktionalität des deutschen Sozialstaates auf Erwerbsarbeit basiert²⁹. Dementsprechend ist die These von Hickel nachvollziehbar, der konstatiert, dass sich „...die Krise des Beschäftigungssystems (...) längst zu einer Gesellschaftskrise ausgeweitet [hat]“ (Hickel, 1995: 115).

In logischer Konsequenz ergibt sich daraus, dass sowohl das (makro-)ökonomische System (die Wirtschaft) als auch das soziale und das politische System theoretisch ein Interesse daran haben müssen, dem Phänomen der Unterbeschäftigung entgegenzuwirken. In den Mittelpunkt der Diskussion um die anhaltende Arbeitslosigkeit sind besonders die institutionellen sozialstaatlichen Arbeitsmarktinstitutionen geraten (Schettkat, 2003: 267). Neben der Forderung einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes tritt oftmals die sogenannte ‚Deregulierungs-These‘. Diese basiert auf der Auffassung, dass nur deregul-

²⁸ § 1 StabG: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und fiskalpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum beitragen“.

²⁹ Das gegenwärtige System der sozialen Sicherung konzentriert sich überwiegend auf die im Erwerbsleben stehenden Personen. Dies äußert sich in der Tatsache, dass viele soziale Leistungen an die Mitgliedschaft in den Einrichtungen der sozialen Sicherung gebunden sind und von der Erfüllung von Wartezeiten bzw. in ihrer Höhe vom Erwerb der Anwartschaft (Äquivalenzprinzip) abhängig sind (Lampert, 1991, 132; Bonß/Ludwig-Mayerhofer, 2000: 114). Demzufolge sind Personen mit einem verhältnismäßig hohen Einkommen besser abgesichert als Arbeitnehmer mit geringfügigem oder gar keinem Einkommen (Lampert, 1991: 132)²⁹.

lierte Arbeitsmärkte in Kombination mit einem möglichst schlanken System der sozialen Sicherung eine hinreichende Bedingung für ein Ende der Beschäftigungs- und Wachstumskrise darstellen (Hein/Mülhaupt/Truger, 2003: 331). Kann das der Weg für Deutschland sein?

3.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbsorientierungen

Die Untersuchungen des Mikrozensus liefern Statistiken über die Entwicklung der Gesamtbevölkerung, der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit sowie der Erwerbspersonen. Für den Arbeitsmarkt und somit für die vorliegende Analyse von primärer Relevanz sind dabei Daten zum Umfang sowie zur Entwicklung und Struktur folgender Gesichtspunkte: (1) das theoretischen Erwerbspersonenpotential (Gesamtbevölkerung zwischen 15–65 Jahren), (2) die Zahl der tatsächlichen Erwerbspersonen und (3) die Zahl der Erwerbs- und Arbeitslosen.

Die aufgezählten Komponenten geben einen Überblick über die Entwicklung des Arbeitsangebotes bzw. des Arbeitsangebotsverhaltens und die Arbeitsmarktstruktur³⁰. Diese determinieren die Performanz des Arbeitsmarktes und das Beschäftigungsniveau im Zeitverlauf maßgeblich (Hagen/Steiner, 2000: 83)³¹.

Miegel et al. kommen zu dem Resultat, dass vor allem drei Faktoren die tatsächlich zur Verfügung stehende Zahl der Erwerbsfähigen – und somit den Arbeitsmarkt – in Deutschland beeinflussen: die Demographie, der Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger und alter Erwerbsfähiger und der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen (Miegel, 1997: 28; vgl. dazu auch Kleinhenz, 2002: 139).

Beginnt man die Analyse mit der Entwicklung der Gesamtbevölkerung, dann ist festzu-

³⁰ „Arbeitsmarktstrukturierung sei definiert als relativ dauerhafte, gegen kurzfristig wirksame Marktkräfte resistente, regelhafte Gestaltung des Arbeitsmarktprozesses. Das Ergebnis dieses Prozesses, das sich zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt wahrnehmen lässt, ist die Arbeitsmarktstruktur. Sie ist aber nicht nur Resultat vergangener regelhafter Prozesse, sie konditioniert zugleich zukünftige Anpassungs- und Verteilungsabläufe auf dem Arbeitsmarkt“ (Sengenberger, 1987: 50).

³¹ Aus sozialstaatlicher Sicht sind darüber hinaus ebenso die Nichterwerbspersonen wesentlich. Diese Tatsache soll aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

stellen, dass diese nach dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich gewachsen ist (Egle et al., 1998: 27). Es gibt jedoch gravierende endogene Transformationsprozesse, die sich auf die Struktur der Bevölkerung und ihre einzelnen Komponenten auswirken.

Die allgemeine demographische Entwicklung in Deutschland ist gegenwärtig durch eine Zunahme der Gesamtzahl älterer Menschen gekennzeichnet (Egle et al., 1998: 29)³². Fünfzehn Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands sind bereits über 65 Jahre und 26 Prozent über 60 Jahre, wobei davon ca. zwei Drittel Frauen sind (BFS, 2002: o.S.). Infolgedessen wird sich in den nächsten Jahren auch das Verhältnis von Jung zu Alt bei den Erwerbsfähigen ändern. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass die junge Generation tendenziell eher später ins (vollständige) Erwerbsleben eintritt (Egle et al., 1998: 38). Diese Transformationsprozesse führen zu einer (Über-)Alterung der deutschen Erwerbsbevölkerung.

Ähnlich argumentiert Miegel: „Die zunehmende Dominanz älterer und alter Erwerbsfähiger wird – mit oder ohne Zuwanderung – den deutschen Arbeitsmarkt der Zukunft prägen...“ (Miegel, 1997: 26) und Unternehmen, als Arbeitsnachfrager, müssen sich in ihrer Personalpolitik- und -planung darauf einstellen (Naegle, 2001: 3).

Vorliegende empirische Untersuchungen und demographische Prognosen bestätigen die genannten Thesen. Sie prognostizieren, dass bis zum Jahr 2010 der Anteil jüngerer Erwerbstätiger (15 bis 30 Jahre) weiterhin deutlich abnehmen wird, und dass immer mehr ältere Arbeitstätige (50 Jahre und älter) auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden (Behrens, 1996: 123 ff.; Kistler/Hilpert, 2001: 7). Im gleichen Zeitraum wird die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland trotz Zuwanderung zurückgehen (Fuchs/Thon, 1999: 5; Fuchs/Thon, 2001: 1 ff.; BIB, 2002: 24 ff.).

Obwohl gerade ausländische Arbeitnehmer die prognostizierten evidenten Arbeitsangebotsprobleme der deutschen Wirtschaft zumindest in Teilen abschwächen könnten (Egeln, 2002: 460-461), zeigen die Arbeitslosenquoten ausländischer Arbeitnehmer, dass sich deren Integration in den Arbeitsmarkt zunehmend schwierig gestaltet (Miegel,

³² Für eine ausführliche Darstellung der demographischen Faktoren, die sich auf das Ausmaß und die Struktur der Bevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung auswirken, vgl. Egle et al. (1998: 27–40).

1984: 64 ff.; Egle et al., 1998: 40). Somit sind in Zukunft, unter den gegebenen Umständen, in bestimmten Sektoren bzw. Bereichen Angebotslücken auf dem Arbeitsmarkt erwartbar, die sich wegen der hohen Abwanderungsrate von vor allem jüngeren und qualifizierten Kräften in den neuen Bundesländern verstärkt auswirken werden (Bosch/Knuth, 2003: 276).

Das reale Angebot an Arbeitskräften, das Arbeitsmarkt-Volumen, besteht aus den Personengruppen der Erwerbstätigen, der registrierten Arbeitslosen und der ‚stillen Reserve‘. Der Begriff der stillen Reserve wird in der Literatur nicht trennscharf verwendet (Engelen-Kefer, 1995: 176; Holst, 2000: 457; Bartling/Luzius, 2002: 210). Standpunkt des Verfassers ist, dass eine Person, die aus ‚freien Stücken‘ nicht arbeiten möchte und diesen Lebensstil nicht durch Schwarzarbeit oder durch das System der Sozialen Sicherung finanziert, sinnvollerweise nicht zur stillen Reserve zu zählen ist. Diese Personen sind für den Arbeitsmarkt schlichtweg irrelevant, weil es keinen Schnittpunkt zwischen ihnen und dem Arbeitsmarkt gibt.

Somit umfasst diese Gruppe Personen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, nicht arbeitslos gemeldet sind, aber zur Gruppe der Erwerbspersonen gehören und gern arbeiten würden, sowie Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen der BA oder temporär Arbeitsunfähige³³. Arbeitsmarktforscher sprechen in diesem Zusammenhang auch vom ‚Entmutigungseffekt‘, da die Betroffenen ggf. eine Arbeit aufnehmen würden, jedoch in der jeweiligen Situation keine Aussicht auf eine Erwerbsarbeit haben oder ihre Position auf dem Arbeitsmarkt als aussichtslos beurteilen (Balsen, 1984: 9). Besonders Hausfrauen und Geringqualifizierte sind Repräsentanten dieser Gruppe (Engelen-Kefer, 1995: 176; Bartling/Luzius, 2002: 210).

³³ Zum Umfang und zur Entwicklung der stillen Reserve vgl. z.B. Holst, E. (2000: o.S.) oder Holst, E./Schupp, J. (2000: 457–465). Für eine Auseinandersetzung über die Aussagekraft der stillen Reserve vgl. z.B. Egle et al. (1998: 34–37).

Abbildung 3 gibt einen allgemeinen Überblick über die Segmentierung der Gesamtbevölkerung aus arbeitsmarktanalytischer Perspektive und zeigt darüber hinaus, inwieweit einzelne Segmente der Bevölkerung ihr Einkommen aus Erwerbseinkommen oder aus anderen Quellen beziehen.

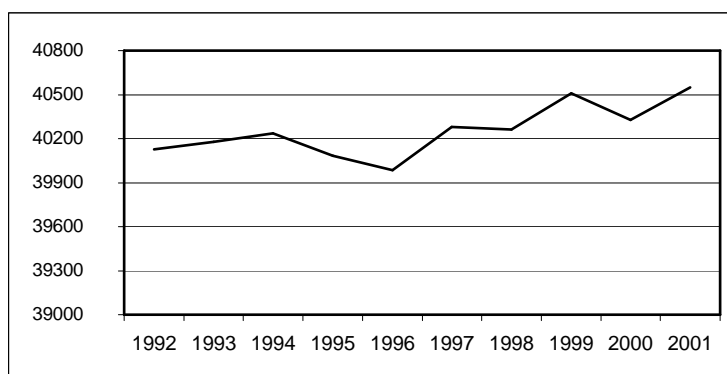
Abb.: 3 Bevölkerung – Erwerbsbevölkerung – Einkommen

Bevölkerung			
Erwerbstätige	Nichterwerbstätige		
	arbeitsuchend: „unfreiwillig arbeitslos“	nicht arbeitsuchend: „freiwillig arbeitslos“, nicht im erwerbsfähigen Alter (Kinder) oder legitimiert nichterwerbstätig (Invaliden, z.T. allein erziehende Mütter/Väter)	
Erwerbspersonen (labour force)		Nichterwerbspersonen (inactive)	
Erwerbseinkommen und ggf. Transfereinkommen	Arbeitslosengeld o. Arbeitslosenhilfe und ggf. Transfereinkommen	Transfereinkommen der sozialen Sicherungssysteme	private Transfereinkommen (Unterhalt) oder keine soziale Absicherung

Eigene Darstellung

Betrachtet man die numerische Entwicklung der Erwerbspersonen in Abbildung 4, so lässt sich erkennen, dass auch deren Anzahl tendenziell zugenommen hat (Wagner/Jahn, 1997: 40). Um dieses Faktum in Beziehung mit der Entwicklung der Bevölkerung zu setzen, ist die Betrachtung der Erwerbsquote, d.h. der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren, hilfreich (Wagner/Jahn, 1997: 41).

Abb.: 4 Entwicklung der Erwerbspersonen von 1992 bis 2001 in Tsd.



Eigene Darstellung nach Daten des BFS. (1960–1990 nur alte Länder)

In den Jahren 1990 bis 2002 lagen die Erwerbsquoten in Deutschland konstant zwischen 71 und 73 Prozent und der Anteil der Erwerbspersonen in der Gesamtbevölkerung zwischen 49 und 50 Prozent (BSF, 2002: o.S.). Der relativ stabile Verlauf der gesamtdeutschen Erwerbsquote ist bei näherer Betrachtung allerdings durch eine unterschiedliche regionale (Ost-West) und geschlechtsspezifische Erwerbsbeteiligung determiniert, die z.T. auf die vormals unterschiedlichen Familien- und Erwerbsmodelle der beiden deutschen Staaten vor der Wiedervereinigung zurückzuführen ist (Bosch/Knuth, 2003: 279).

Nach dem Beitritt der ehemaligen DDR sank die Erwerbsquote in den neuen Ländern von 81,6 Prozent im Jahre 1991 auf 76 Prozent im Jahre 1993 und stagniert seitdem auf diesem Niveau (BSF, 2002: o.S.). Diese Entwicklung ist vor allem auf Frühverrentungsmaßnahmen (Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld, zurückzuführen (Hagen/Steiner, 2000: 84). Die Erwerbsquote in Westdeutschland ist von 70,5 Prozent im Jahre 1991 auf 71,1 Prozent im Jahr 2000 gestiegen (BFS, 2002: o.S.).

Während die Erwerbsquote der westdeutschen Männer von 82,2 Prozent im Jahr 1991 auf 80 Prozent im Jahr 2000 leicht sank, entwickelte sich die Erwerbsquote der ostdeutschen Männer im gleichen Zeitraum von 86 Prozent auf 79,8 Prozent weitaus negativer und ist gegenwärtig nahezu identisch mit der der Männer aus den alten Bundesländern, so dass hier bereits eine Angleichung stattgefunden hat.

Der gesamtdeutsche Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an der Bevölkerung lag im Jahr 2001 bei 42,4 Prozent (BFS, 2002: o.S.) und die Beschäftigungsquote der Frauen

war mit ca. 65 Prozent in den neuen und alten Bundesländern sogar nahezu identisch (Holst/Schupp, 2001: o.S.). Ein Blick auf die innerdeutschen Erwerbsquoten zeigt jedoch, dass bei den Frauen der Angleichungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Die Erwerbsquote der westdeutschen Frauen stieg im Zeitraum von 1991 bis 2000 von 58,4 Prozent auf 62,1 Prozent und erklärt somit das stabile Gesamtniveau der Beschäftigung in Westdeutschland (BFS, 2002: o.S.).

Währenddessen sank im gleichen Zeitraum in Ostdeutschland die Erwerbsquote der Frauen von dem aus westdeutscher Sicht anfänglich hohen Niveau, nämlich 77,2 Prozent, auf 72,2 Prozent. Sie damit aber immer noch 10,1 Prozentpunkte über der Quote der westdeutschen Frauen³⁴. Ein gewichtiger Grund für die statistischen Unterschiede ist nach Bosch/Knuth auch, dass ostdeutsche Frauen während einer Phase der Nicht-Beschäftigung in die registrierte Arbeitslosigkeit wechseln, wogegen westdeutsche Frauen eher als Hausfrau in die stille Reserve übergehen (Bosch/Knuth, 2003: 280).

Ein weiterer erheblicher Unterschied zwischen den erwerbstätigen Frauen in den neuen und den alten Bundesländern offenbart sich auch bei einer Betrachtung der Erwerbsvolumina. So waren im Jahr 2003 ca. 42 Prozent aller beschäftigten Frauen in Westdeutschland teilzeitbeschäftigt. In Ostdeutschland ist dieser Anteil mit 23 Prozent deutlich geringer (Bosch/Knuth, 2003: 280), so dass geschlussfolgert werden kann, dass ostdeutsche Frauen eher zum Normalarbeitsverhältnis³⁵ tendieren, was sich ebenfalls in der vergleichsweise erhöhten Erwerbsquote der ostdeutschen Frauen niederschlägt, jedoch nicht in der Beschäftigungsquote.

Setzen sich die bestehenden Trends weiter fort, so wird die Erwerbsquote von Frauen, die keine Kinder haben, weiterhin ansteigen, die Frauenerwerbstätigkeit wird immer

³⁴ In den sozialistischen Planwirtschaften waren Partizipationsraten der Frauen von 80 Prozent Normalität. Wagner und Jahn sind der Auffassung, dass die außerordentlich hohe Erwerbsquote der Frauen in Ostdeutschland besonders deutlich die „Nachwirkungen realsozialistischer Planung und Emanzipation“ zeigt (Wagner/Jahn, 1997: 41).

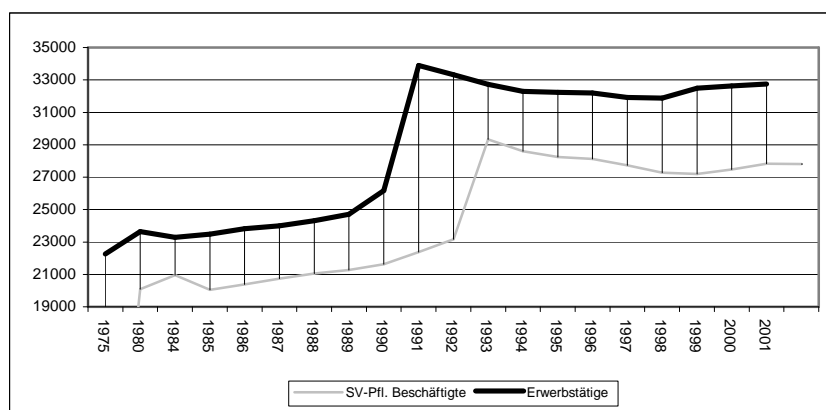
³⁵ Ein Normalarbeitsverhältnis ist geprägt durch ein hierarchisches Verhältnis, bei dem Arbeitskraft gegen ein kontinuierliches, sozialverträgliches Vollzeitbeschäftigungsverhältnis getauscht wird (Supiot, 1999: 33).

seltener unterbrochen und die Einschnitte in die Erwerbsbiografie, z.B. aufgrund von Kindererziehung, werden immer kürzer (Egle et al., 1998: 39). Aggregiert schlagen sich die skizzierten Trends in der Tatsache nieder, dass im Jahr 2000 nur noch 30 Prozent der westdeutschen und 19 Prozent der ostdeutschen Ehepaar-Haushalte dem traditionellen Modell des männlichen Alleinverdieners entsprechen (Holst/Schupp, 2001: o.S.).

Aus sozialstaalicher Sicht die wichtigste Gruppe der Erwerbstätigen, die an dieser Stelle kurz isoliert betrachtet werden soll, ist die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die letztlich als Leistungsersteller des Sozialstaates identifiziert werden können, da sie das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung schultern.

Von 1993 bis 1998 ist die gesamtdeutsche Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückgegangen, wie in Abbildung 5 deutlich zu erkennen ist. Erst im Jahr 1999 war erstmals wieder ein Zuwachs gegenüber 1998 zu verzeichnen. Der statistische, sprunghafte Anstieg der Erwerbstätigen nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 hat sich demzufolge nicht äquivalent auf die Zahl der Beitrags- bzw. Steuerzahler niedergeschlagen (Peschke, 2002: 19).

Abb.: 5 SVPfl. Beschäftigte und Erwerbstätige von 1974 bis 2001 in Tsd.



Grafik: Eigene Darstellung nach Daten: BMA (1974–1990 nur alte Bundesländer)

Die Kluft zwischen den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Erwerbstätigen ist seit dem Beitritt der ehemaligen DDR – und der damit verbundenen Erosion von ca. 4. Mio. Arbeitsplätzen in Ostdeutschland (Bosch/Knuth, 2003: 275) – tendenziell größer geworden.

Diese Entwicklung offenbart zwei Aspekte:

1. Der gesamtdeutsche Arbeitsmarkt scheiterte in der letzten Dekade trotz hoher Flexibilität und einer Pendlerrate von ca. 220.000 Erwerbstätigen (Bosch/Knuth, 2003: 276) besonders bei der Bereitstellung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, die in letzter Konsequenz die Basis der weitestgehend beitragsfinanzierten Sozialversicherungsträger und somit auch der gesamten sozialen Sicherung³⁶ in Deutschland darstellen³⁷.
2. Die Kosten des Sozialsystems bzw. der Wohlfahrtsproduktion werden aufgrund dieser Entwicklung anteilig auf immer weniger Schultern verteilt.

Realität und Reflexionen zeigen gleichermaßen, dass die wachsende Anzahl der aus dem Arbeitsmarkt – und im Besonderen aus dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsmarktsegment – exkludierten Personen eine zunehmende Belastung für die Volkswirtschaft und für jeden einzelnen Leistungsersteller darstellt (Bäcker et al., 2000: 102). „Zum anderen stimmt das aktuelle, und noch weniger das prognostisch unterstellte, Interdependenzverhältnis zwischen den Leistungserstellern und den Leistungsempfängern, der Leistungszuführung und der Leistungsentnahme innerhalb der institutionalisierten sozialen Sicherungssysteme im Sinne der gegenwärtig unterstellten Regulationsordnung schon lang nicht mehr“ (Vetter, 1998: 3; vgl. dazu auch Vetter, 2003: 26–27).

Vor diesem Hintergrund gilt es also nicht nur die Beschäftigung an sich zu beleben, was zweifelsohne schon ein Gewinn wäre, sondern es ist aus der Perspektive des beitragsfinanzierten Sozialsystems notwendig, möglichst Beschäftigungsverhältnisse zu generieren, die an der Wohlfahrtsproduktion partizipieren. Der mit Blick auf die Entwicklung der Sozialordnung oben bereits angesprochene Trend zur Re-Kommodifizierung der

³⁶ Für einen ausführlichen Überblick über das System der sozialen Sicherung in Deutschland und die einzelnen Dienste und Leistungen vgl. z. B. Frerich (1990: 309–351), Bellerman, (1998: 74–129) oder Lampert (1991: 195–258). Für eine grundlegende Einführung vgl. Schulte (2000: 24–32).

³⁷ Alle Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherung werden durch Steuereinnahmen finanziert. Für eine ausführliche Behandlung der Finanzierung der Sozialleistungen in Deutschland vgl. Bäcker et al. (1989: 47–58).

Arbeit muss also im Sinne des gegenwärtigen Sozialsystems und auch aus individueller Perspektive primär auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse hinauslaufen, damit sowohl die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion als auch die individuelle Wohlfahrt im Anspruchsfall gesichert ist.

3.3 Zum Niveau der sozialstaatlichen Beschäftigungskrise

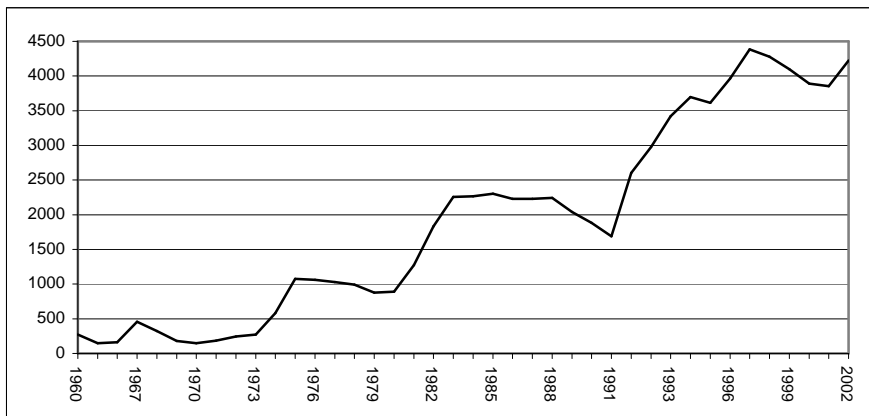
Arbeitslosigkeit kann allgemein gültig als Folge eines Auseinanderdriftens von gewünschter und tatsächlicher Erwerbsbeteiligung aufgefasst werden (Miegel et al., 1997: 36). Als Folge von wachsender Aussperrung aus der Erwerbsarbeit (Hickel, 1995: 115) ist die Zahl derer, die auf dem Arbeitsmarkt nur wenig oder nicht nachgefragte Arbeitsleistungen³⁸ anbieten können, seit den späten 70er Jahren dauerhaft gestiegen und erreichte in den 90er Jahren fortlaufend neue Rekordhöhen (Peschke, 2002: 18; Koch et al., 2002: 8).

Wie Abbildung 6 veranschaulicht, stieg die absolute Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahr 2002 auf über vier Millionen an³⁹. Unabhängig von der genauen Anzahl der Betroffenen ist zu konstatieren, dass dadurch der Handlungsdruck auf die Regierung wächst.

³⁸ Die Arbeitsleistungen bzw. der Produktionsfaktor, der durch Unternehmen nachgefragt wird, wird auch als ‚Personalvermögen‘ bezeichnet, das sich in der Form eines Gutes aus Qualifikationen (Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen) und Motivationen zusammensetzt und das transformierbar ist. Für das Unternehmen hat es somit einen Nutzwert als auch einen Bilanzwert (Ortner/Thielmann-Holzmayr, 2002: 220 ff.).

³⁹ Im Januar 2002 waren es genau 4.289.900 registrierte Arbeitslose (BFS, 2002).

Abb.: 6 Arbeitslose von 1960 bis 2002 in Tsd.



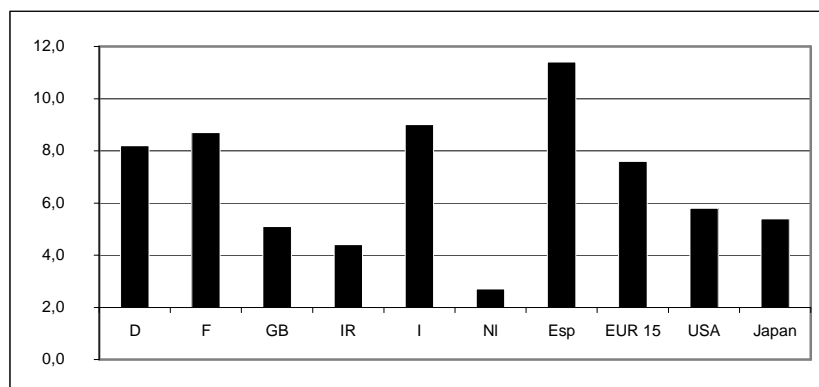
Grafik: Eigene Darstellung nach Daten: BMA (1963–1990 nur alte Bundesländer)

Abb.: 7 Entwicklung der Arbeitslosenquote von 1963 bis 2002 in Prozent



Grafik: Eigene Darstellung nach Daten: BMA (1963 – 1990 nur alte Bundesländer)

Abb.: 8 Internationale Arbeitslosenquoten 2002 in Prozent



Grafik: Eigene Darstellung nach Daten des BFS, 2003.

Neben der absoluten Zahl der registrierten Arbeitslosen ist die Arbeitslosenquote⁴⁰ generell eine relevante Größe für eine gehaltvolle Situations- und Verlaufsanalyse des Phänomens der registrierten Arbeitslosigkeit. Durch das relative Gewicht der Arbeitslosenquote, welche in Deutschland von 0,8 Prozent im Jahr 1963 auf ca. 11 Prozent im Jahr 2002 angestiegen ist (Abbildung 7), kann die gewonnene Prozentzahl zu verschiedenen Zeitpunkten und auch regional segmentiert als Zahlengröße erhoben werden und schafft somit bessere Vergleichsmöglichkeiten als die absolute Zahl (Lang, 1984: 48).

Berthold/Fehn/v. Berchem betrachten in ihrer Untersuchung die Arbeitslosenquote über den Zeitraum der letzten einhundert Jahre und weisen darauf hin, dass in diesem Zeitraum kein eindeutiger Trend nachweisbar ist. „Es gibt daher in langfristiger Perspektive so etwas wie eine natürliche Arbeitslosenquote“ (Berthold/Fehn/v. Berchem, 2001: 12). Die Entwicklung der letzten Dekade offenbart dessen ungeachtet ein dramatisches Bild. Deutlich ist zu erkennen, dass die seit 1990 mit in die Arbeitslosenstatistik einbezoge-

⁴⁰ Für eine kritische Auseinandersetzung zur Aussagekraft der Arbeitslosenquote, als Spiegel des tatsächlichen Ausmaßes der Unterbeschäftigung und zu der Frage, inwieweit die Arbeitslosenquote für einen internationalen Vergleich sachdienlich ist, vgl. Egle et al. (1984: 53-67).

nen Bürger der neuen Länder die Arbeitslosenquote kurzfristig gesenkt haben, da in der ehemaligen DDR nahezu „Vollbeschäftigung“ bestand (Dahms/Wahse, 1996: 29)⁴¹. Erst ab 1993 schlägt sich die große Zahl derer, die in der für sie neuen „sozialen Marktwirtschaft“ keinen Arbeitsplatz fanden, auf die Arbeitslosenquote negativ nieder (Peschke, 2002: 18). Bei Betrachtung der Entwicklung in dem Zeitraum von 1960 bis 1990 ist festzustellen, dass sich die Arbeitslosenquote bereits in diesem Zeitraum mehr als vervierfacht hatte, ohne den Beitritt der ehemaligen DDR.

Retrospektiv betrachtet hat der Beitritt demzufolge weniger Einfluss auf die tendenzielle Entwicklung der Arbeitslosenquote als oftmals angenommen (Peschke, 2002: 18) – auch wenn hierdurch durchaus die negative Performanz des Arbeitsmarktes nach 1992 verstärkt wurde.

Nach Auffassung von Koch et al. hat sich das heutige Niveau der Arbeitslosigkeit langfristig in drei Schritten aufgebaut (Koch et al., 2002: 8). Als signifikante Einflüsse identifizieren verschiedene Autoren die Ölpreisschocks in den Jahren 1973, 1981 und 1992/93, die jeweils eine Rezession bewirkten, von der sich die Wirtschaft nur schlep- pend erholte (Wagner/Jahn, 1997: 52; Schuberth, 1999: 5; Koch et al., 2002: 8). Die stu- fenweise Erhöhung der Arbeitslosigkeit von einem Konjunkturzyklus zum nächsten seit Anfang der siebziger Jahre kann als erstes Indiz für strukturelle Probleme des Arbeits- marktes identifiziert werden (Hagen/Steiner, 2000: 86).

Ein weiterer Punkt sind die ‚nicht registrierten‘ Formen der Arbeitslosigkeit, die man auch versteckte Arbeitslosigkeit nennt (Trube, 1997: 13). Diese kann wiederum in qua- litativ und quantitativ versteckte Arbeitslosigkeit unterteilt werden. Qualitative ver- steckte Arbeitslosigkeit betrifft Personen, die über einen – (allerdings) nicht ihrer Quali- fikation entsprechenden – Arbeitsplatz verfügen (Bartling/Luzius, 2002: 210). In einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung könnte diese Personengruppe einen

⁴¹ Diese ‚künstlich arrangierte Vollbeschäftigung‘ war jedoch auch einer der Hauptgründe für den öko- nomischen Niedergang der DDR. Obwohl fast jeder Bürger über einen Arbeitsplatz verfügte, so ist von einer enormen verdeckten qualitativen Arbeitslosigkeit in der DDR auszugehen. Diese These stützt die hohe Zahl der Arbeitslosen in den neuen Ländern, die auf dem globalisierten Arbeitsmarkt der wiedervereinten Bundesrepublik keine Arbeit fanden bzw. finden.

größeren Output für die Volkswirtschaft erstellen und somit mehr zur gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion beitragen.

Quantitative versteckte Arbeitslosigkeit umfasst alle Personen, die formal arbeitswillig und arbeitsfähig sind, sich jedoch nicht an die Arbeitsämter wenden, um vermittelt zu werden (Bartling/Luzius, 2002: 210). Diese Personengruppe versucht entweder durch eigene Aktivitäten einen Arbeitsplatz zu finden, hat resigniert und wartet ggf. auf konjunkturell günstigere Zeiten (Neubauer et al., 1997: 80; Holst, 2000: 457) oder ist in einer Maßnahme der BA geparkt⁴² (Trube, 1997: 13) und somit nicht mehr als arbeitslos registriert.

Insgesamt entzieht sich Arbeitslosigkeit einer allgemein anerkannten Definition. So spricht Jahoda gar von ‚Verwirrung‘ hinsichtlich der Definition von Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit (Jahoda, 1995: 29), so vielfältig sind die Definitionsvorschläge (Sinclair, 1987: 1). Es ist darüber hinaus festzustellen, dass die Definitionsmerkmale und die statistischen Grundlagen, auf denen die Aussagen einzelner Länder oder Autoren über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit beruhen, stark divergieren. Allein die Tatsache, dass Begrifflichkeiten wie Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit und Erwerbsarbeitslosigkeit teilweise synonym und teilweise differenziert verwendet werden, ist ein Indiz für die Problematik einer fehlenden allumfassenden Definition, die den Begriff Arbeitslosigkeit möglichst konsistent operationalisiert. Dementsprechend kann registrierte Arbeitslosigkeit – und das politisch evtl. auch gewollt – wegdefiniert werden (Hagen/Steiner, 2000: 85).

Sinclair versucht diese dialektischen Widersprüche zu karikieren, indem er ausführt: „Unemployment is like an elephant: easier to recognize than to define“ (Sinclair, 1987: 1), trägt jedoch dadurch auch nicht ausschlaggebend zu einer konsistenten Begriffsbestimmung bei.

Universell formuliert ist Arbeitslosigkeit der „...anhand ...[einer] bestimmten Messlatte erfasste Überschuss des Arbeitsangebotes relativ zur Arbeitsnachfrage“ (Nohlen, 2001:

⁴² Miegel/Wahl schätzen diesen Personenkreis für das Jahr 2001 auf ca. 2 Millionen (Miegel/Wahl, 2001: 25).

11). Die oben benutzte Meßplatte zur Erfassung von beschreib- und erfassbaren Komponenten von Arbeitslosigkeit gibt in Deutschland die Bundesanstalt für Arbeit vor. Danach ist jeder arbeitslos, der sich im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren befindet, sich beim Arbeitsamt arbeitslos meldet und gewillt ist, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen (Nohlen, 2001: 11).

Gemäß dem Anspruch der Untersuchung, möglichst weite Bereiche des Phänomens der Unterbeschäftigung auszuleuchten, kann eine zu eng gefasste Definition der Untersuchungseinheit, die sich ausschließlich an der registrierten Arbeitslosigkeit orientiert, zu irrtümlichen bzw. unsachdienlichen Resultaten führen.

Neben den durch die BA ausgewiesenen tatsächlich registrierten Arbeitslosen müssen bei einer konsistenten Analyse des Realphänomens einige der oben bereits beschriebenen Personengruppen hinzugezogen werden. Zum quantitativen Gesamt-Phänomen der Beschäftigungskrise gehören insgesamt hauptsächlich drei Elemente: (1) die registrierte Arbeitslosigkeit, (2) arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und (3) die ‚stille Reserve‘ (Trube, 1997: 13).

Dementsprechend ist es unerlässlich, die Summe der genannten Subgruppen als Indikator für die faktische Beschäftigungskrise Deutschlands und zugleich als Ursprung für die Funktions- und Finanzierungskrise des Deutschen Sozialstaates anzusehen.

1. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen schwankte im Jahr 2002 zwischen 4,2 und 4,5 Millionen.
2. Eine genaue Quantifizierung der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger ist problematisch. So beruht beispielsweise die Zuordnung zum Personenkreis der – wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit – Nichterwerbstätigen z.T. auf der Selbsteinschätzung der jeweiligen Sozialhilfeempfänger (Raffelhüschen, 2002: 13). Laut Raffelhüschen könnte prognostisch von ca. 600.000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern ausgegangen werden (Raffelhüschen, 2002: 12 ff.).
3. Orientiert man sich bei der Quantifizierung der ‚stillen Reserve‘ an der Schätzung von Spitznagel et al., dann ist von ca. 2 Millionen Personen zu sprechen, die im Jahr 2002 die ‚stille Reserve‘ bildeten (Spitznagel et al., 2002: 6).

Somit ergibt sich für das Jahr 2002, bei durchaus konservativer Schätzung, eine Gesamtsumme von ca. 6,5 bis 7,5 Millionen Personen, die nicht adäquat durch Erwerbsarbeit am Wirtschaftsprozess teilnahmen, obwohl sie dazu möglicherweise theoretisch in der Lage gewesen wären⁴³. Dies ist ein aussagekräftigerer Indikator für die Beschäftigungskrise und das Phänomen der Arbeitslosigkeit in Deutschland als die registrierte Arbeitslosigkeit und somit Basis für die vorliegende Untersuchung. Qualitative Arbeitslosigkeit, die zweifelsohne ebenfalls problematisch ist, soll an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden.

Die ermittelte Zahl für das Gesamtphänomen Arbeitslosigkeit korrespondiert sowohl mit den Projektionen zur Entwicklung der Arbeitsplatzlücke von Knuth (1996: 5) als auch mit der von Fritz konstatierten „...real existierenden Arbeitsplatzlücke von deutlich über sechs Millionen Stellen“ ... im Jahr 2002 (Fritz, 2002: o.S.)⁴⁴.

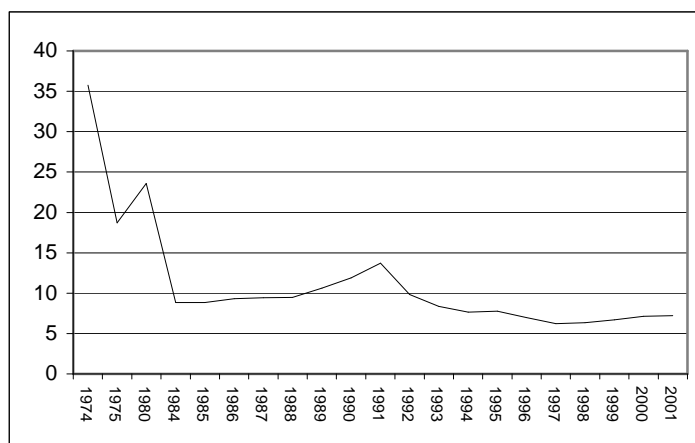
An dieser Stelle der Arbeit erscheint es offensichtlich angebracht, einen systemischen Bezug zwischen dem Phänomen Arbeitslosigkeit und dem beitragsfinanzierten System der sozialen Sicherung herzustellen. Setzt man die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland mit der der registrierten Arbeitslosen in Bezug (Abbildung 9), die ja bekanntlich nur einen Teil der Untersuchungseinheit bilden, offenbart sich das Dilemma des deutschen Solidarmodells besonders plastisch.

⁴³ Grehn beurteilte die Lage bereits 1997 noch weitaus dramatischer: „Unter Einbeziehung der so genannten ‚Opfer durch Nähe‘ (Ehepartner, Eltern, Kinder) leiden in Deutschland zwischen 22 und 25 Millionen Menschen unter den Folgen der Arbeitslosigkeit. Die Anzahl der auf dem so genannten ‚ersten, dem regulären Arbeitsmarkt‘ fehlenden Arbeitsplätze dürfte wegen der stark gestiegenen Anzahl der prekär Beschäftigten und der unfreiwillig in Teilzeit Beschäftigten über 11 Millionen liegen“ (Grehn, 1997: 56).

⁴⁴ In der Rede des wirtschaftspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagfraktion vor dem Deutschen Bundestag zur Unterrichtung durch die Bundesregierung über den Jahreswirtschaftsbericht am 21. Februar 2002 spricht Matthias Wissmann (MdB) sogar von einer Arbeitsplatzlücke von bis zu 8 Millionen Arbeitsplätzen.

Während im Jahr 1974 auf einen registrierten Arbeitslosen ca. 35 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kamen, sind es im Jahr 2001 nur noch sieben. Würde man in diese Gleichung den oben errechneten Wert der (tatsächlichen) Arbeitslosigkeit einsetzen, dann wäre das Ergebnis noch weitaus tragischer.

Abb.: 9 SVPfl. Beschäftigte pro Arbeitslose von 1974 bis 2001



Grafik: Eigene Darstellung nach Daten: BMA (1974–1990 nur alte Bundesländer)

Die sozio-ökonomischen Rahmendaten in Deutschland sowohl für die Wohlfahrtsproduktion als auch für den volkswirtschaftlichen Leistungserstellungsprozess haben sich zwar grundlegend geändert, der Teil des Bruttoinlandsproduktes (BIP)⁴⁵, der für Soziales ausgegeben wird, ist jedoch gleich geblieben (Manikiw, 1998: 18). Der prozentuale Anteil des BIP, der im Jahr 2002 das Sozialbudget bildet, belief sich wie im Jahr 1977 immer noch auf ca. 33 Prozent. Eine rückläufige Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erwirtschaftet dementsprechend durch erhöhte Effizienz ein steigendes Wachstum, welches die nominal wachsenden Sozialleistungen kompensiert.

⁴⁵ Das Bruttoinlandsprodukt gehört zu den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Dessen Berechnung ist eine zahlenmäßige Erfassung der wirtschaftlichen Gesamtlage in einem abgelaufenen Zeitraum. Die ermittelten Größen – allen voran das Bruttoinlandsprodukt – sind wichtige Daten für die Beurteilung und Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Im Jahr 2000 lag das Bruttoinlandsprodukt (früher Bruttosozialprodukt) in jeweiligen Preisen bei 3976,1 Mrd. DM, preisbereinigt hat es um 3,0 Prozent gegenüber 1999 zugenommen.

Neben den von der BA registrierten arbeitslosen Personengruppen gab es im Jahr 2002 über 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 22 Abs.1 BSHG bezogen (BFS, 2002: o.S.)⁴⁶. Arbeitslosigkeit an sich, so Trube, kann als „...Hauptgrund für den Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG ...“ identifiziert werden (Trube, 1997: 63). Es wird deutlich, dass zwischen den beiden Lebenslagen – Sozialhilfebezug und Arbeitslosigkeit – Interdependenzen bestehen.

Ungeachtet der Gegebenheit, dass ‚arbeitsfähige‘ Sozialhilfeempfänger, wie Vetter es exemplarisch für die Gruppe der allein erziehenden Sozialhilfeempfängerinnen konstatiert, z.T. „...sehr zeitaufwendig gecoacht, fachlich betreut und ‚neu‘ disponiert werden müssen, ehe sie [in eine Erwerbsarbeit] ‚vermittelt‘ bzw. reintegriert werden können“ (Vetter, 2003: 40; Hervorhebung Pe), ist festzuhalten, dass die Reintegration arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger in das Beschäftigungssystem langfristig als dringendes sozialpolitisches und ökonomisches Ziel anvisiert werden muss.

Das entscheidende sozialstaatlich-subsidiäre Problem ist dabei nicht nur die quantitative Erstellung von Wohlfahrt, denn diese kann zunehmend durch immer weniger Personen gewährleistet werden, sondern die Problematik, in welchem Maße der Einzelne einen Beitrag leisten kann und soll für den Leistungserstellungsprozess – durch Erwerbsarbeit. Drückt man es im Sinne von Kreckel aus, dann ist zu fragen, wie eine gerechte soziale und ökonomische Beziehungsgleichheit (Kreckel, 1992: 20) zwischen den Beteiligten am Wirtschafts- und Sicherungssystem zu gewährleisten ist.

Da die Wirtschafts- und Sozialordnung über den Faktor Arbeit ordnungstheoretisch eng miteinander verbunden sind, ist im Sinne der vorliegenden Arbeit dementsprechend

⁴⁶ „Viele Arbeitslose gehen finanziell leer aus bei den Arbeitsämtern oder erhalten so niedrige Unterstützungsleistungen, dass die Sozialämter einspringen müssen. Ein wachsender Teil der Arbeitslosen wird nur unzureichend abgesichert, muss auf familiäre Hilfen oder auf Leistungen der Sozialhilfe zurückgreifen und droht zu verarmen. In Ost und West ist Arbeitslosigkeit die häufigste Ursache für den Gang zum Sozialamt“ (Adamy/Steffen, 1998: 88). Knost prognostiziert, dass der Anteil der Arbeitslosen bzw. Erwerbslosen, die keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder auf Arbeitslosenhilfe haben, sich in Zukunft erhöht. (Knost, 2000: 37).

auch zu fragen, welche substanziellen Trends die Wirtschaftsordnung und damit die Beschäftigung determinieren.

Die bis hierhin skizzierten Indikatoren geben jedoch noch keine hinreichenden Informationen über die tatsächlichen, individuellen Dimensionen der Arbeitslosigkeit (Egle, 1984: 58). Wie Abbildung 10 zeigt, unterliegt der Arbeitsmarkt einer erheblichen Dynamik. Diese ist geprägt durch Variablen wie: Zugänge in Arbeitslosigkeit, vakante Stellen und schließlich Vermittlungen. Auch wenn die Zahl der Arbeitslosen teilweise nahezu statisch erscheint, ist sie geprägt durch eine dauerhafte Fluktuation.

Abb.: 10 Arbeitsmarktdynamik von 1994 bis 2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Zugang an Arbeit-suchenden	7.484.535	8.052.213	8.184.622	8.120.470	8.294.297	7.912.254	7.158.336	7.224.138
Zugang an Arbeits-losen	6.076.225	6.524.705	7.142.349	7.268.533	7.269.900	7.217.753	6.935.130	7.034.685
Zugang an gemelde-ten Stellen	3.133.261	3.208.946	3.277.931	3.275.066	3.834.251	4.043.425	4.103.404	3.730.179
Arbeitsvermittlun-gen	3.181.354	3.269.025	3.364.119	3.302.694	3.674.246	3.739.046	3.517.915	3.819.808

Eigene Darstellung nach Daten BA (2003: o.S.).

Dies zeigt z.B. auch das Rechenexempel von Scherl: „Man [kann] sich bei einer Arbeitslosenquote von 8 % eine Gleichverteilung der damit verbundenen Einbußen dergestalt vorstellen, dass jeden Monat 8 % der Erwerbspersonen arbeitslos werden und jeweils einen Monat arbeitslos bleiben – im Laufe eines Jahres würde somit fast jede Erwerbsperson einmal für einen Monat arbeitslos. Tatsächlich wurden aber in den letzten Jahren im alten Bundesgebiet jährlich nur jeweils 12–15 % der Erwerbspersonen arbeitslos – etliche darunter in ihrer Erwerbslaufbahn zum wiederholten Male – und bleiben es dann mit stark unterschiedlicher Dauer“ (Scherl, 1997a: 620; vgl. auch Schneider, 1990: 97).

Es ist daher zweckmäßig, bei einer fundierten, zielführenden Analyse auch die endogene, interpersonelle und qualifikatorische Struktur der Unterbeschäftigung zu betrachten. Deshalb soll im Folgenden das Arbeitsloskeitsrisiko von verschiedenen ausgewählten Personengruppen näher untersucht werden.

3.4 Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit

Empirische Studien offenbaren vor allem zwei dauerhafte Trends: Sowohl, dass Tätigkeiten mit einem hohen Qualifikationsniveau überdurchschnittlich zunehmen (Weizsäcker v., 2002: 66), als auch, dass sich innerhalb der Sektoren des produzierenden Gewerbes und der Dienstleistungen „... die Beschäftigungs- und Wertschöpfungsgewichte hin zu den eher wissensintensiv (im Sinne von ‚Akademiker-intensiv‘) produzierenden Branchen der jeweiligen Sektoren [verschiebt]“ (Egeln, 2002: 443).

Bei einer Konzentration auf qualifikatorische Aspekte des Arbeitslosigkeitsrisikos ist festzuhalten, dass ‚Qualifikation‘ einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Chancen am Arbeitsmarkt hat⁴⁷. „Je niedriger die Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt“ (Reinberg/Hummel, 2002: 6; auch Berthold/Fehn/Berchem v., 2001: 15).

Seit Mitte der achtziger Jahre hat der Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen ohne formalen Berufsabschluss weit überproportional zugenommen (Reinberg/Rauch, 1998: 1 ff.; Pfeiffer/Braun/Dallmann, 1998: 21; Berthold, 2002: 1; BFS, 2002: 107)⁴⁸. So betrug die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Jahr 2000 22 Prozent, jene mit einer betrieblichen Ausbildung hingegen nur 8,1 Prozent und von Akademikern nur 3 Prozent (Reinberg/Hummel, 2002a: 27).

Diese Entwicklung ist nicht sonderlich erstaunlich, denn nach Hoffmann gilt Deutschland im internationalen Vergleich als ein „Hochqualifikations-Hochlohn-Standort“ (Hoffmann, 2003: 126). Dabei liegen die Arbeitslosenquoten in den neuen Ländern in allen Qualifikationsebenen über dem Westniveau (Hagen/Steiner, 2000: 89).

Insgesamt wird die Anzahl der gering qualifizierten Arbeitslosen von Trube auf ca. 2 Millionen geschätzt und ist somit signifikanter Teil der Arbeitslosigkeit (Trube, 2002:

⁴⁷ Für eine ausführliche Analyse vgl. den Datenreport des Bundesamtes für Statistik (BFS, 2002: 107–108).

⁴⁸ Für eine übersichtliche Darstellung der Arbeitslosenquoten in Abhängigkeit vom Ausbildungsstand vgl. Berthold/Fehn/Berchem v. (2001: 16–17) oder Hagen/Steiner (2000: 90).

18; auch Klös/Schäfer, 2003: 307). Ferner sind gering qualifizierte Arbeitnehmer überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit⁴⁹ betroffen, was angesichts der Entwertung von Humankapital während Phasen der Arbeitslosigkeit sukzessive in Armut bzw. Deprivation degenerieren kann (Pfeifer/Braun/Dallmann, 1998: 2).

Hier kann der Auffassung von Reinberg/Hummel gefolgt werden: Eine wirkungsvolle und sozial ausgewogene Bekämpfung der Unterbeschäftigung muss primär bei dieser Gruppe ansetzen (Reinberg/Hummel, 2002: 6), was jedoch nicht bedeuten darf, dass andere Risikogruppen mit differenten Inkompatibilitätsmustern aus dem Auge zu verlieren sind. Die Arbeitslosenquoten der mittleren und höheren – akademischen – Qualifikationsebenen bewegen sich fortwährend unterhalb des Durchschnitts, auch wenn die absoluten Zahlen ebenfalls tendenziell steigen und zunehmend qualifizierte männliche Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Hagen/Steiner, 2000: 89; Reinberg/Hummel, 2002: 5).

In Deutschland fehlen zwar nach wie vor mehr qualifizierte als unqualifizierte Arbeitskräfte, trotzdem ist der Mangel auch bei Letzteren in den zurückliegenden fünfzehn Jahren größer geworden (Miegel, 2002: 175). Entweder mangelt es an Markttransparenz, die Vermittlung offener Stellen ist mangelhaft oder es gibt andere Beweggründe für gering qualifizierte Arbeitslose, keine der offenen Stellen anzunehmen, so dass es in diesem Beschäftigungssegment zu keiner Markträumung kommt.

Im Jahr 1999, so führt Miegel aus, waren in Westdeutschland deutlich mehr vakante Stellen für Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung ausgeschrieben als noch Mitte der achtziger Jahre. Betrachtet man die nachgefragten Berufsgruppen, so ist sogar gut jede zweite vakante Stelle für Nicht-Facharbeiter bzw. Angestellte mit einfachen Tätigkeiten vorgesehen (Miegel, 2002: 175). Die relativ hohe Zahl an gering qualifizierten Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosen ist somit für den Moment nicht erklärbar.

⁴⁹ Von Langzeitarbeitslosigkeit spricht man im Regelfall, wenn die Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr dauert.

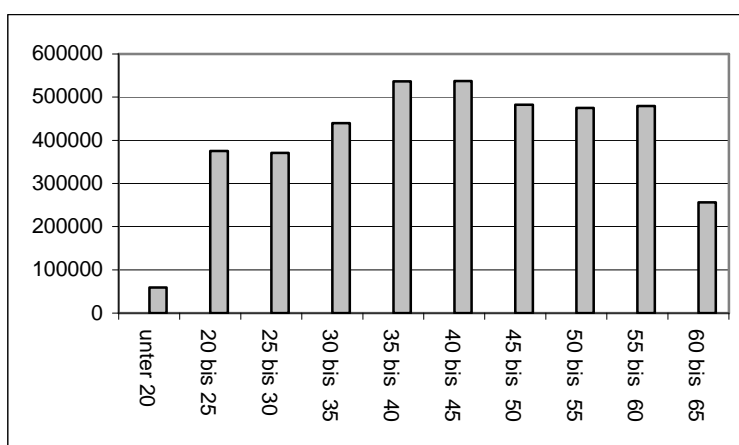
3.5 Altersspezifische Arbeitslosigkeit

Es gibt neben den qualifikatorischen Aspekten auch andere wichtige Kriterien, die auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bzw. auf das Risiko, arbeitslos zu werden, wirken. Im Folgenden werden deshalb besonders ältere und jugendliche Arbeitnehmer auf ihre individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, untersucht.

Wie oben prognostisch unterstellt wurde, steigt der Anteil an älteren Arbeitnehmern an und die Gesamtzahl der Arbeitnehmer wird in Zukunft zurückgehen. Bei einer an sich alternden Bevölkerung muss somit zwangsläufig auch die Integration älterer Arbeitnehmer und eine adäquate Beschäftigung von jüngeren Arbeitnehmern im Mittelpunkt der Diskussion um altersspezifische Arbeitslosigkeit stehen.

Ansonsten sind mittel- und langfristig gravierende negative Folgen für die deutsche Volkswirtschaft und das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung vorprogrammiert. Betrachtet man nur die Kriterien Leistungsbezug von der BA und Alter, dann ist zu konstatieren, dass die eher die mittleren Altersklassen in der Gruppe der Leistungsbezieher (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Überbrückungsgeld) überrepräsentiert sind.

Abb.: 11 Leistungsbezieher von der BA nach Altersklassen im Jahr 2002



Eigene Darstellung nach Daten BA (2003: o.S.).

Grundsätzlich haben ältere Arbeitnehmer, das zeigt auch die Oswaldsche Senioritätsregel (Oswald, 1993: 85ff.), wegen der längeren Betriebszugehörigkeit und dem damit verbundenen Kündigungsschutz ein vergleichsweise geringes Risiko, arbeitslos zu werden (Sackmann, 1998: 130). Sind sie aber einmal arbeitslos, dann ist es für ältere Arbeitssuchende häufig sehr viel schwerer, eine neue Beschäftigung zu finden, als für vergleichsweise jüngere Arbeitnehmer (BFS, 2002: 104), was dazu führt, dass die Arbeitslosenquote unter älteren Arbeitnehmern deutlich höher ist als bei jüngeren Arbeitnehmern (Hagen/Steiner, 2000: 91). Im September 2003 waren mehr als 24 Prozent aller Arbeitslosen älter als 50 Jahre (BA, 2003: 13).

Gerade für Arbeitslose, die das sechzigste Lebensjahr überschritten haben, ist es auch bei einem konjunkturellen Aufschwung und ansonsten guten Beschäftigungsdaten fast unmöglich, eine Arbeit zu finden. Die zunehmende Technologisierung der Arbeitswelt und die bereits jetzt partiell beobachtbare Abkopplung der Arbeitslosenquote von älteren Arbeitnehmern von der allgemeinen regionalen Arbeitslosenquote sind Argumente dafür, dass dieser Exklusions- bzw. Selektionsdrift sich noch verschärfen kann (Kistler/Hilpert, 2001: 8-10).

Man kann die Gruppe der älteren Arbeitnehmer also in arbeitende ‚Insider‘ und arbeitssuchende ‚Outsider‘ unterteilen, wobei Letztere primär zum Problemfall werden, da sie der hohen Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit unterliegen. Allgemein ist die Erwerbstätigenquote der 55 bis 64-Jährigen mit 37 Prozent nach Klös/Schäfer vergleichsweise gering und das durchschnittliche Rentenalter liegt bei 60 Jahren. Insgesamt kann man für diese Personengruppe derzeit von einem unausgeschöpften Beschäftigungspotential von knapp 3,5 Millionen Personen ausgehen (Klös/Schäfer, 2003: 309).

Abb.: 12 Status nicht erwerbstätiger älterer Arbeitnehmer (von 55 bis 64 Jahre)

Art der Nichterwerbstätigkeit	Personen
Arbeitslosigkeit	666.814
Altersteilzeitfälle (gefördert)	58.449
Nichtarbeitslose Leistungsempfänger (§ 428)	225.000
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	782.334
Altersrente wegen Altersteilzeit	58.638
Altersrente für langjährig Versicherte	139.063
Altersrente für Schwerbehinderte	402.643
Altersrente für Frauen	1.115.244
Altersrente für langjährig unter Tage Beschäftigte	12.417
Summe:	3.460.602

Darstellung in Anlehnung an Klös/Schäfer (2003: 309).

Akzentuiert werden muss an dieser Stelle, dass „...nicht das Alter als solches, sondern die konkreten Arbeitsbedingungen und [der] (...) Berufsverlauf (...) Beschäftigungschancen und -probleme [generieren], die jeweils durch die besondere Übereinstimmung oder Abweichung der physisch-psychischen Leistungskraft mit bzw. von Leistungsanforderungen in der betrieblichen Arbeitswelt charakterisiert werden können“ (Frerichs, 1998: 18).

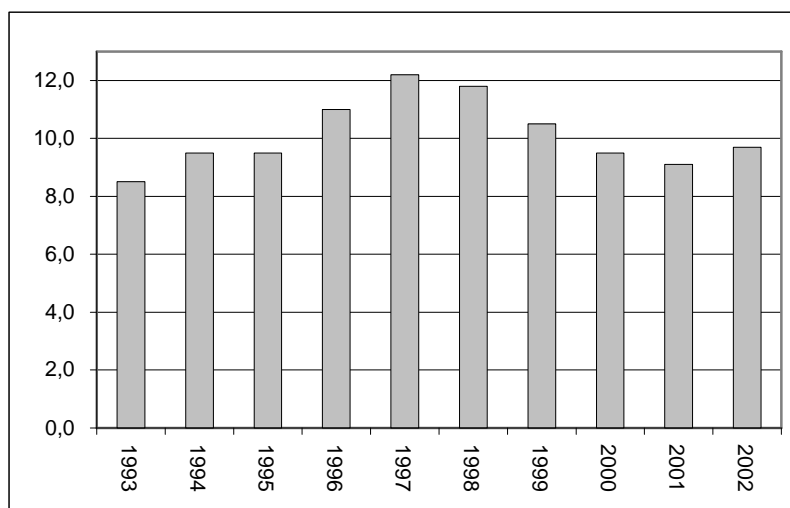
Zudem determinieren auch gesetzliche Vorgaben wie (1) ein erweiterter Kündigungsschutz, (2) die Dauer der Lohnersatzleistungen, (3) gesetzliche Regellungen zum (vorzeitigen) Marktaustritt und (4) unzureichende versicherungsmathematische Abschläge bei einem vorzeitigen Austritt die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern z.T. negativ (Klös/Schäfer, 2003: 309).

Die oben bereits genannte Oswaldsche Senioritätsregel, die sich – wenn auch nicht gravierend (Bispinck, 2003: 7) – auch auf die Lohn- und Gehaltsstrukturen älterer Arbeitnehmer auswirkt, ist mit ein Grund dafür, dass die Entlohnung mit zunehmenden Alter und noch mehr mit wachsender Betriebszugehörigkeit zunimmt. Durch diese altersbedingte Entlohnung sind ältere Arbeitnehmer sehr viel teurer als jüngere, wie auch die Daten der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes zeigen (Klös/Schäfer, 2003: 309).

Als jugendliche Arbeitslose gelten in der deutschen Arbeitslosenstatistik die bis zu 20-Jährigen. Verlängerte Schul- und Berufsausbildung lassen es jedoch zweckmäßig erscheinen, in Zukunft die Altersgruppe der bis zu 30-Jährigen in die Diskussion mit ein-

zubeziehen. Mittelt man die beiden genannten Altersklassen, dann ergibt sich für das Jahr 2002 eine Arbeitslosenquote für unter 25-Jährige von über 9 Prozent (BA, 2003: 13; vgl. auch Abbildung 13).

Abb.: 13 Arbeitslosenquote Jugendliche unter 25 Jahren von 1993 bis 2002

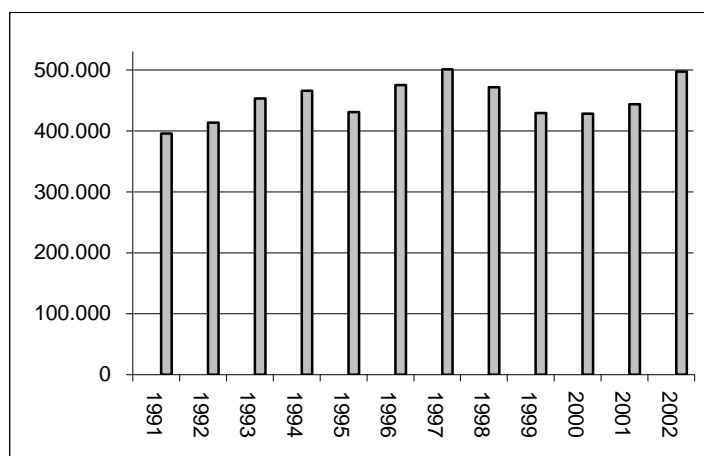


Eigene Darstellung nach Daten BA (2003: o.S.)

Die Arbeitslosenquote von jugendlichen Arbeitslosen ist dadurch geprägt, dass der Anteil an Frauen tendenziell abnimmt und der Ausländeranteil hingegen steigt. Langzeitarbeitslosigkeit spielt bei jugendlichen Arbeitslosen eine vergleichsweise geringe Rolle, denn den meisten gelingt es innerhalb von zwölf Monaten, eine Beschäftigung zu finden (Hagen/Steiner, 2000: 93).

Jugendarbeitslosigkeit ist ein Realphänomen, das nicht nur in Deutschland zu beobachten ist. Auch andere Länder – die bedeutend restriktivere Arbeitsmarktpolitiken praktizieren – kämpfen gegen eine hohe Jugendarbeitslosenquote, die beständig über der Gesamtarbeitslosenquote liegt. Die internationale Vergleichsstudie von Sackmann über Alterssegregation von Arbeitslosenquoten zeigt, dass die Jugendarbeitslosenquote in Deutschland im internationalen Vergleich sogar unterdurchschnittlich ist (Sackmann, 1998: 127–130).

Abb.: 14 Jugendliche Arbeitslose unter 25 Jahren von 1991 bis 2002



Eigene Darstellung nach Daten BA (2003: o.S.)

So zeigte sich im Jahr 1998, dass Länder wie Spanien (34,1 Prozent), Italien (32,1 Prozent) und Frankreich (25,4 Prozent) weitaus größere Probleme auf dem Gebiet der Jugendarbeitslosigkeit aufweisen als Deutschland (Hagen/Steiner, 2000: 94), wobei jedoch das allgemeine Entlassungsrisiko für jüngere Generationen in einer wirtschaftlichen Krise tendenziell größer ist als für ältere Arbeitnehmer (Pfau-Effinger, 1990: 187 ff.) und Deutschland derzeit bekanntlich an einer Wachstumsschwäche leidet.

Im Unterschied zu den Beschäftigungsrisiken der Arbeitnehmer, die bereits längerfristig im Erwerbsleben stehen, ist das Risiko der Jugendlichen, vom Beschäftigungssystem ausgeschlossen zu werden, durch zwei Passagen gekennzeichnet: erstens durch den Übergang vom schulischen Ausbildungssystem in eine Berufsausbildung oder in ein Arbeitsverhältnis (Schwelle 1), zweitens durch den Übergang nach dem Abschluss der Berufsausbildung oder Fach- bzw. Hochschulausbildung in ein Arbeitsverhältnis (Schwelle 2) (Blaschke/Stegmann, 1984: 45–49).

Jugendliche, die nach dem Verlassen des schulischen Ausbildungssystems eine Lehrstelle suchen, werden nicht nur z.T. ökonomisch selbständig, sondern sind ebenfalls auf der Suche nach selbständiger Lebensführung und sozialer Identität. Der ‚Lernort‘ Betrieb führt im Zusammenhang mit diesem Reifungsprozess die Sozialisationsprozesse der Familie durch explizite, wissensorientierte und implizite, institutionell-gesellschaftliche Lernprozesse im Sinne einer „...Sozialisation für die Arbeit durch die Arbeit...“ (Maier/Windolf, 1984: 30–31) fort.

Jugendarbeitslosigkeit ist ungeachtet der vergleichsweise geringen Langzeitarbeitslosigkeitsquoten von Jugendlichen ein Einschnitt in die Erwerbsbiographie, der sich durch den gesamten Lebenslauf des Betroffenen ziehen kann. Schließlich, so argumentiert Bosch, müssen Jugendliche in den Arbeitsmarkt integriert werden, damit in der Erstausbildung allgemeine berufliche Fähigkeiten vermittelt werden können, die im anschließenden Weiterlernen als Grundbausteine unabdingbar sind. Eine gelungene Teilnahme an Bildung, der Aufbau und die Stabilisierung von Arbeitsmotivation stehen für Bosch somit mehr im Mittelpunkt eines Eingliederungserfolges für Jugendliche als eine schnellstmögliche Vermittlung (Bosch, 2001: 21).

3.6 Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktinstitutionen und soziale Sicherung

In Anlehnung an Lampert gibt es vier wesentliche Argumente für staatliche Sozialpolitik: (1) Erwerbseinkommen ist für die Mehrzahl der Menschen die primäre Möglichkeit, Einkommen zu erwirtschaften, so dass dauerhafte oder auch nur vorübergehende Erwerbslosigkeit zu gravierenden Einkommensausfällen führen würde. (2) Bestimmte Personen bzw. Personengruppen sind generell nur bedingt oder gar nicht in der Lage, durch Arbeitsleistungen ein adäquates Einkommen zu erwirtschaften. (3) Die wirtschaftliche Entwicklung und der Fortschritt komplexer Gesellschaften generieren auf der Ebene der einzelnen Gesellschaftsmitglieder Anpassungslasten, die Instabilitäten und Erosionsprozesse hervorrufen. (4) Die Verteilung von Chancen für den Erwerb von Bildung, Einkommen und Vermögen sind ungleichmäßig verteilt (Lampert, 1991: 16–17).

„Wohlfahrtsstaaten sind ‚multifunktionale Gebilde‘, grundsätzlich haben sie verschiedenartige Facetten, wobei Legitimation, Wohlfahrtsproduktion und Marktregulierung als zentrale Funktionskomplexe unterschieden werden, (...) ohne dass sie jedoch isoliert von einander betrachtet werden können und ohne damit behaupten zu wollen, dass der wohlfahrtsstaatliche Funktionskatalog dadurch bereits erschöpfend abgehandelt wurde“ (Lessenich, 2000: 60).

„Sozialpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip ist insoweit einer Wirtschaftspolitik zur Vermehrung des Volkswohls förderlich, als sie für die Individuen erst die Voraussetzungen für die selbstverantwortliche Entfaltung schafft und für alle Gleichheit dieser Voraussetzungen (Startchancengleichheit) gewährleistet“ (Kleinhenz, 1986: 80).

Der Kern des deutschen Wohlfahrtsmodells – des Sozialstaates – bildet das beitrags- und steuerfinanzierte System der sozialen Sicherung. Dessen Entwicklung hat nach der Auffassung von Scherl jedoch maßgeblich zu der seit 20 Jahren schubweise ansteigenden Arbeitslosigkeit beigetragen bzw. die Beschäftigungsprobleme verschärft, da auch erkennbare beschäftigungshemmende Komponenten nicht beseitigt wurden (Scherl, 1997: 8). Auch Bäcker et al. kommen zu der Auffassung, dass der Sozialstaat bezogen auf seine Funktionsprinzipien als eine Ursache für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit, die Fiskalkrise und das ungenügende Wirtschaftswachstum anzusehen ist (Bäcker et al., 2000: 88 ff.)

Nach dem subsidiären Sozialstaatsverständnis kann sozialstaatliche Wohlfahrtsproduktion prinzipiell nur als ‚nachrangig‘ angesehen werden. Das bedeutet, dass das System der sozialen Sicherung tatsächlich nur dem helfen soll, der von der marktgesteuerten Primärverteilung aus objektiven Gründen abgekoppelt ist oder durch die Allokation auf dem Arbeitsmarkt so weit benachteiligt ist, dass das gesellschaftlich-normativ fixierte Existenzminimum nicht durch die individuelle Leistungserbringung erstellt werden kann.

Die Gesellschaft an sich muss deshalb durch den politischen Willensbildungsprozess klären, welche Kriterien als ‚objektive Gründe‘ für eine Alimentierung angesehen werden können. Dies gilt sowohl für Versicherungsleistungen des Systems der sozialen Sicherung als auch für sonstige Transfers. Geschieht dies nicht, dann gehen die an sich konzeptionell positiven Aspekte dieses Systems verloren und Mitnahmeeffekte, die sich in illegalen bzw. nicht intendierten Leistungsentnahmen äußern, werden den Sozialstaat von innen zerstören.

Allgemein gültig kann festgehalten werden, dass die Institutionen der sozialen Sicherung im Sinne ihrer theoretischen Konstruktion nicht diametral zur Ökonomie sind (Schulte, 2000: 34), sondern dass sie sogar z. T. die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft vergrößern, da Individuen bereit sind, höhere Anfangsrisiken zu tragen,

und sich somit quasi risikoneutral verhalten. Auch für Kleinenz sind die Ziele der Wirtschaftspolitik auf der einen und der Sozialpolitik auf der anderen Seite in der Realität nicht gegensätzlich, sondern reichen von Zielkomplementarität bis Zielkongruenz (Kleinenz, 1986: 80).

Alles in allem lassen sich gegenwärtig zwei *komplementäre* Wirkungsweisen des Systems der sozialen Sicherung nachzeichnen: intendierte, positive und nicht intendierte, negative Effekte.

Ein durchaus positiver Aspekt sozialer Sicherung ist gewiss, die Ungewissheit über zukünftige Aspekte der Existenzsicherung zu reduzieren, da dem Eintritt bestimmter sozialer Risiken vorgebeugt und eingetretene Notlagen durch die soziale Sicherung kompensiert werden (Schulte, 2000: 15). Das Verlassen und Vertrauen in die Grundsicherung etwa reduziert für das Individuum die Vielzahl an Konsequenzen, die ein etwaiges ‚Scheitern‘ nach sich ziehen würde. Durch diese sozialstaatliche ‚Vorleistung‘ werden Handlungsmöglichkeiten erschlossen, die ohne das Vertrauen in die Grundsicherung unwahrscheinlich und unattraktiv bleiben könnten (Luhmann, 1989: 26).

Der Status quo zeigt jedoch auch, so konstatieren beispielsweise Leisering/Voges, dass soziale Sicherheit auch die bereits angesprochenen nicht intendierten, negativen Wirkungen mit sich bringt. Wie empirische Untersuchungen verdeutlichen, kann bzw. muss der Sozialstaat an sich respektive das System der sozialen Sicherung derzeit wirklich als Ursache für Arbeitslosigkeit respektive Armut angesehen werden (Leisering/Voges, 1992: 446 ff.). Dabei gibt es sowohl negative Wirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten der Arbeitnehmer als auch auf die Arbeitsnachfrage.

Durch die Koppelung der Sozialversicherung an das (Normal-)Arbeitsverhältnis wirken die Sozialversicherungsbeiträge (Angestellten-, Arbeiterrenten-, Knappschafts-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosenversicherung) zunehmend wie eine Beschäftigungssteuer und können demzufolge politisch-gouvernemental bedingte Standortschwächen induzieren.

Darüber hinaus haben auch andere sozialstaatliche Errungenschaften, wie das Mutterchutzgeld oder die Umlage für das Insolvenzausfallgeld, eine ähnliche Wirkung und

‚verteuern‘ die Beschäftigung in Deutschland⁵⁰. Die deutschen Lohnneben-, Arbeits- und die Lohnstückkosten stellen die deutsche Wirtschaft in Zeiten des internationalen (Standort-)Wettbewerbs zunehmend vor Probleme, auch wenn diese Kosten sich im Vergleich zum Durchschnitt der anderen EU-Staaten eher maßvoll entwickelt haben (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 333–334). Die Zeiten, in denen Verfasser wie Biedenkopf/Miegel deutlich machten, dass die Bundesrepublik Deutschland zu den besten Investitionsstandorten der Welt zählt und sehr gute Investitionsbedingungen bietet, sind wohl vorerst vorüber (Biedenkopf/Miegel, 1989: 98).

Der internationale Systemwettbewerb, wenn es um Investitionsentscheidungen geht, zwingt die Unternehmen zunehmend dazu, Arbeits-, Personal- und Lohnkosten zu senken. Koller bringt es auf den Punkt, indem er konstatiert: „Unternehmen investieren nicht, weil sie Gewinne gemacht haben (das bestimmt nur die Finanzierungsart), sondern weil sie Gewinne machen wollen – und dort, wo sie sie erwarten“ (Koller, 1997: 207). Zweifellos ist eine Reduktion der Steuern und Sozialabgaben, die den Faktor Arbeit vergleichsweise hoch belasten, eine einträgliche Strategie, um positive Beschäftigungsimpulse zu generieren (Bean/Layard/Nickel, 1986:1 ff.; Nickell, 1998: 802 ff.).

Wie oben angedeutet, hat das System der sozialen Sicherung auch Einfluss auf das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer. Dies zeigt sich z.B. auch in sozialer Devianz bzw. im prosperierenden Sektor der Schattenwirtschaft, in der etwa ein Fünftel des Sozialproduktes der Bundesrepublik mit den damit verbundenen Einbußen für das Steuer- und Beitragsaufkommen erwirtschaftet werden (Schneider/Ernste, 1999: 19).

Die soziologische Analyse von Lamnek/Olbrich/Schäfer zu Normorientierungen und Handlungsmotivationen der Akteure in der Schattenwirtschaft zeigt zum einen, dass subjektiv zu niedrig empfundene Leistungen des Systems der sozialen Sicherung das Abrutschen in die Illegalität fördern können; zum anderen, dass die persönlich wahrge-

⁵⁰ Je 10 € Bruttostundenlohn fielen im Jahr 2001 für die Arbeitgeber durchschnittlich Personalkosten in Höhe von 8, 12 € (2,84 € Sozialversicherungsbeträge, 0,50 € bezahlte Feiertage, 0,33 € Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, 0,04 € Mutterschutz und Schwerbehindertengesetz etc., 1,86 € bezahlter Urlaub und Urlaubsgeld, 0,83 € Sonderzahlungen etc, 0,77 € betriebliche Altersversorgung, 0,11 € Vermögensbildung, 0,84 € Ausbildungskosten, Abfindungen etc.) an (BFS, 2001: o.S.).

nommene Ausweitung des Systems der sozialen Sicherung Ausnutzungs- oder Missbrauchsmöglichkeiten hervorruft bzw. dass soziale Devianz als Notwehr gegen eine Mangellage angesehen wird. Diese Erosion des Willens zur Marktteilnahme wird auch als ‚Anspruchsinflation‘ oder ‚Versorgungsmentalität‘ bezeichnet, so dass letztlich ‚Leistungswerte‘ an Bedeutung verlieren (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 2000: 290–291).

Dank der gegenwärtigen großen Spanne zwischen Nettostundenlöhnen und gesamten Arbeitskosten pro Stunde, bzw. den Dienstleistungspreisen bei regulärer Beschäftigung, ist ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft für Arbeitsanbieter und -nachfrager vielfach lohnend, auch wenn die Produktivität und Leistungsqualität in der Schattenwirtschaft vielfach geringer ist als bei regulärer Beschäftigung (Scherl, 1997: 8).⁵¹ Das derzeitige Niveau der Steuern und der Beiträge zum Sozialversicherungssystem wird durchgängig als Grund für soziale Devianz angesehen und bewirkt Ausweichreaktionen bei Unternehmen und Privatpersonen (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 2000: 291–292).

Tatsächlich ist die Abgabenbelastung in Deutschland für die Arbeitnehmer – mit bis zu 52 Prozent für einen Alleinstehenden – weitaus höher als in anderen Ländern der EU oder in den USA. Durch eine Grenzbelastung von ca. 60 Prozent haben deutsche Arbeitnehmer nur wenige Anreize, ihre Arbeitszeit auf dem regulären Arbeitsmarkt auszuweiten; so bleibt bei einer Bruttolohnausweitung von 4 Prozent gerade noch der Inflationsausgleich übrig (Klös/Schäfer, 2003: 306). Der Wirtschaft und dem Sozialstaat gehen durch diese Ausweichreaktionen jedoch wichtige Ressourcen verloren, was wiederum beschäftigungshemmende Effekte nach sich zieht.

Weitere Aspekte, die an dieser Stelle angerissen werden sollen, sind die Effekte (1) des Arbeitslosengeldes, (2) der Arbeitslosenhilfe und (3) der Sozialhilfe⁵².

⁵¹ Für Gerster gibt es zwei Gründe, warum die Beiträge zu den Sozialversicherungen und die Arbeitskosten in den neunziger Jahren stark angestiegen sind: „Die Beitragssätze zur Sozialversicherung wurden regelmäßig erhöht. Das war auch deshalb notwendig geworden, weil den Sicherungssystemen immer mehr versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet wurden und die Politik es vorzog, einen Großteil der Kosten der Wiedervereinigung über die Sozialversicherung zu finanzieren und nicht, was ordnungspolitisch zwingend gewesen wäre, über Steuern (Gerster, 2003: 149).

⁵² Für ein Beispiel einer wirksamen Korrektur der Sozialhilfe zur Eindämmung von Missbrauchsmög-

(1) Besonders die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung hat zunehmend mit einem moral hazard in Form unberechtigter Leistungsentnahme zu kämpfen (Berthold/v. Berchem, 2003: 29). So kann und muss davon ausgegangen werden, dass Teile der Lohnersatz-, aber auch der Fürsorgeleistungen sowohl von Arbeitslosen als auch von Beschäftigten als Einkommenszuwächse missbraucht werden. „Die (...) wirtschaftlichen Gegebenheiten und der institutionelle Rahmen der Arbeitslosenversicherung, die Höhe der Lohnersatzrate, die Dauer des Bezugs von Leistungen und die Zumutbarkeitskriterien haben dazu beigetragen, dieses Verhalten zu stärken“ (Berthold, 2001: 12).

Tatsächlich ist die Lohnersatzleistungsquote im Wesentlichen seit Mitte der 70er Jahre konstant geblieben (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 336). Die gravierende sozialpolitische Fehlsteuerung der Lohnersatzleistungen geht vielmehr mit der mehrfachen Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen für ältere Arbeitnehmer einher (Tabelle 8) und sorgt gekoppelt mit den Regelungen der Frühverrentung für einen vorzeitigen Austritt älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben (Klös/Schäfer, 2003: 306).

Abb.: 15 Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (in Monaten)

Periode	Altersgrenze (in Jahren)							
	42	44	45	47	49	52	54	57
Bis 1985	12	12	12	12	12	12	12	12
1985	12	12	12	12	18	18	18	18
1986–1987	12	16	16	16	20	20	24	24
1987–1997	18	20	20	20	26	26	32	32
Ab 1997	12	12	18	22	22	26	26	32

Darstellung in Anlehnung an Klös/Schäfer (2003: 306).

Generell sorgt der Anspruch der Arbeitnehmer auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht nur häufiger zum Versicherungsfall, sondern auch die Dauer der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz verlängert sich (Berthold, 2001: 12; Eeckhoff, 2002: o.S.;

lichkeiten vgl. Schrader (1999: 207–233), der das Modell aus Dänemark skizziert, wo Sozialhilfeempfänger zu (gemeinnützigen) Arbeiten und zu Qualifikationsmaßnahmen herangezogen werden, um sie auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Gerken/Raddatz, 2002: 7)⁵³. Zu beachten ist jedoch auch, dass längere Suchphasen auf unvollkommenen Arbeitsmärkten die ‚matching-Qualität‘ verbessern können, was durchaus ein positiver Aspekt wäre (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 341).

Berthold/Fehn/v. Berchem konstatieren zudem, dass auch die Arbeitsnachfrager bzw. Unternehmungen unter Umständen Kosten ihrer Entlassungen durch die Arbeitslosenversicherung bzw. durch die Sozialsysteme sozialisieren (Berthold/Fehn/v. Berchem, 2001: 134)⁵⁴. Gerade in Ostdeutschland sind Sozialpläne und Vorruhestandsregelungen oftmals an den Bezug von Geldern der Arbeitslosenversicherung geknüpft.

(2) Die angebotsseitige Fehlsteuerung der Arbeitslosenhilfe, als lohnbezogene Fürsorgeleistung⁵⁵ wie auch als fürsorgeähnliche Lohnersatzleistung, hat grundsätzlich eine ähnliche, wenn auch monetär etwas geringere Wirkungsweise, wie in der Argumentationsfigur zum Arbeitslosengeld dargestellt wurde. So hält die Arbeitslosenhilfe ebenfalls etwaige Einkommensverluste im unteren Einkommensbereich in Grenzen. Diese monetäre Fehlsteuerung spitzt sich unter Umständen durch anrechnungsfreie Transfers bzw. Subventionen wie Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unfallrenten, Pflegegeld oder Eigenheimzulagen zu (Bäcker, 2003: 302).

Vor diesem Hintergrund scheint eine Entscheidung gegen eine Erwerbsarbeit für einige Personengruppen tatsächlich rational, da zum einen das erzielbare Netto-Einkommen im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe, wenn überhaupt, nur geringfügig höher ist und zum anderen die Transferentzugsraten so hoch sind, dass sich weder Teilzeit- noch geringfügige Beschäftigungen lohnen. Trotzdem gibt es nach Vobruba den Fall, „...dass Arbeit

⁵³ Vgl. dazu auch die Simulation von Variationen der potenziellen Dauer des Anspruchs und der Einkommensersatzquote von Hagen/Steiner (2000: 176–178).

⁵⁴ Für ein Alternativmodell vgl. Berthold/v. Berchem (2003: 78–94) oder Berthold/Fehn/v. Berchem (2001: 133–136).

⁵⁵ „Um einen Überblick über die Vielgestaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu erhalten, nimmt die wissenschaftliche Sozialpolitik eine Kategorisierung in drei grundlegende Prinzipien der Anspruchsberechtigung für sozialstaatliche Leistungen vor. Man unterscheidet das Versicherungsprinzip, das Versorgungsprinzip und das Fürsorgeprinzip“ (Richter, 2000a: 2). Vgl. dazu auch Lampert (1991: 189–190).

angenommen wird, obwohl man weiß, dass sie sich nicht unmittelbar lohnt“ (Vobruba, 2002: 17). Die prinzipiellen Konstruktionsmängel sind ungeachtet dessen als beschäftigungsfeindlich einzustufen.

(3) Die Sozialhilfe als subsidiäre Fürsorgeleistung – ursprünglich als ein letztes Auffangnetz der sozialstaatlich organisierten Bundesrepublik konzipiert – ist ebenfalls durch die ihr inhärenten Fehlkonstruktionen inzwischen für eine steigende Anzahl von Menschen zur monetären, oft langfristigen Grundsicherung, unter Umständen sogar vielfach zur Lohnersatzleistung, geworden (Peschke, 2002: 13). So offenbaren beispielsweise die empirischen Untersuchungen von Boss (2002: 13–113) und die modelltheoretischen Analysen von Peschke (2002: 27 ff.) zum Lohnabstandsniveau, dass ein Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungswillen einiger Personen bzw. Haushalte und der gegenwärtigen Lohn- resp. Transferstruktur nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden kann⁵⁶.

Infolge dieser Befunde schlussfolgern verschiedene Autoren, dass die Sozialhilfe am Anstieg der Arbeitslosigkeit wenigstens zum Teil eine Mitverantwortung trägt (Feist, 2000: 38; Boss, 2002: 148; oder Berthold/v. Berchem, 2003: 47)⁵⁷ und ein Verharren in der Arbeitslosigkeit fördert⁵⁸.

Die derzeitigen Lohnersatz- und Transferzahlungen haben also einerseits durch eine hohe Grenzbelastung z. T. deaktivierenden Charakter und verhindern andererseits – hier ist insbesondere die Sozialhilfe gemeint – durch hohe Transferentzugsraten und mangelnden Lohnabstand die Etablierung eines Niedriglohnssektors; selbst Teilzeitbeschäftigungen, die aus verschiedensten plausiblen Gründen einen Prozess hin zu ökonomischer Selbstständigkeit, qualitativen Fortschritten und funktionalen Zuwächsen von Autonomien in Alltag, Erwerbsbiografie, Individualität und sozialer Existenz fördern können, sind gegenwärtig z. T. vernunftwidrig.

⁵⁶ Kritisch dazu Engels (2001: 134 ff.).

⁵⁷ Für eine relativierende Darstellung vgl. v. Loeffelholz/Fritzsche/Köpp (1997: 200–201).

⁵⁸ Aber auch eine allgemeine Reduktion der Transferleistungen, so wie es in den Medien oftmals gefordert wird, muss keineswegs zu mehr Beschäftigung, da dadurch gleichzeitig Anreize zu mehr Schwarzarbeit entstünden (Schmähl, 1986: 167).

Generell bleibt festzuhalten, dass eine Reform des Arbeitsmarktes, die für ein Mehr an Beschäftigung sorgt, nur gewährleistet werden kann, wenn die komplexen Beziehungen und Interdependenzen zwischen den Arbeitsmarktinstitutionen bzw. dem System der sozialen Sicherung und dem Arbeitsmarkt im Auge behalten werden.

Doch selbst wenn es mittels Deregulierung gelänge, Arbeit in der Bundesrepublik zu verbilligen, Preiselastizitäten auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen und einen Niedriglohnsektor zu etablieren, dann prognostiziert Vobruba folgende Entwicklung: „Im Bereich von Niedrigeinkommen ... [führen] Senkungen des Preises der ‚Ware‘ Arbeitskraft nicht – wie im Marktmodell unterstellt – zu Angebotsreduktionen, sondern zu mehr Angebot. Ursache dafür ist, dass die exklusive, existentielle Angewiesenheit auf den Lohn die Arbeitskraft dazu zwingt, subsistenzlogisch statt marktlogisch zu agieren. Daraus ergibt sich ein Selbstverstärkungsmechanismus der Marktunterlegenheit der Arbeitskraft: Die individuell rationale Strategie, zwecks Ausgleiche von Einkommensverlusten mehr Arbeitskraft anzubieten, führt kollektiv zu einem Angebotsüberhang an Arbeitskraft und somit zu weiteren Einkommensverlusten“ (Vobruba, 2002: 13).

Schenkt man Vobruba Glauben, so muss sich der Sozialstaat also prinzipiell auch entscheiden, ob er die vielfältigen Folgen der Arbeitslosigkeit oder der Erwerbsarmut bekämpfen will. Sollte er sich für den letztgenannten Weg entscheiden, kann dies nur durch ein reformiertes System der sozialen Sicherung geschehen. Bleibt eine Umorientierung aus, kommt es unter Umständen zu einer adversen Selektion, wie sie Feist beschreibt: „Staaten mit vergleichsweise geringer Umverteilung ziehen die reichen Haushalte an und vertreiben die Armen“ (Feist, 2000: 176). Die Folge wären Unterbietungsszenarien um das niedrigste Niveau der Umverteilung, mit weit reichenden Folgen für die tatsächlich Bedürftigen, die bei einer Reformdebatte nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Aber auch die derzeit prominente These, dass hauptsächlich drei Faktoren – die (1) (Über-)Regulierung des Arbeitsmarktes, (2) die verkrusteten Arbeitsmarktinstitutionen und (3) das System der sozialen Sicherung – als Hauptursachen für die Arbeitslosigkeit anzusehen sind, kann empirisch nicht eindeutig nachgewiesen werden. So lassen sich durch den Vergleich umfangreicher internationaler empirischer Untersuchungen zu den

Arbeitsmarktrigiditäten bzw. der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme keine signifikanten Zusammenhänge nachweisen (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 342).

„Allerdings gibt es einige Indikatoren, die auf negative Beschäftigungseffekte in Deutschland hinweisen“ (Prinz, 1997: 131). Deshalb gibt es für Prinz zwei wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, wenn das Niveau der sozialen Sicherung in Deutschland gehalten und gleichzeitig der Produktionsfaktor Arbeit von Nebenkosten entlastet werden soll: „1. die Erhöhung der Effizienz der sozialen Sicherung (Kostensenkung bei gleichem Leistungsstandard (...)) oder 2. die Umbasierung der Sozialversicherungsbeiträge auf eine andere Bemessungsgrundlage als die Lohnsumme“ (Prinz, 1997: 132).

Der vorangegangene Unterabschnitt hat insgesamt zu Tage gebracht, dass sowohl die quantitative als auch die qualitative Konfiguration des Sozialstaates sowie dessen Interdependenzen mit dem Arbeitsmarkt und die wohlfahrtsstaatlichen Folgen einer Reform diskutiert werden müssen. Es muss also höchstwahrscheinlich bei einer Debatte um die Verringerung der Arbeitslosigkeit auch um einen Umbau der Sozialsysteme gehen.

Will man substantielle Beschäftigungseffekte erzielen, müssen Arbeitsanreize ausgebaut und Personalzusatzkosten deutlich gesenkt werden. Beides ist ohne eine partielle Reduktion des gegenwärtigen Gesamtniveaus der sozialen Sicherung wohl kaum zu erreichen.

„Damit aber begibt man sich in den Bereich der Abwägung zwischen Beschäftigungs- und Verteilungszielen, d.h. eine Beschäftigungserhöhung muss dann mit negativen Verteilungseffekten erkaufte werden“ (Prinz, 1997: 132). Somit weist Prinz selbst darauf hin, dass die von ihm als eine Möglichkeit vorgeschlagenen Maßnahmen – Effizienzsteigerung und Umbasierung – allein wohl nicht hinlänglich sind.

Die anhaltende „...Auseinandersetzung zwischen starrer Sozialstaatsdefensive und ebenso konzeptionsloser Sozialkostensenkungspolitik...“ (Nullmeier, 1997: 262) muss zweifelsohne von einer sachlichen Reformdebatte abgelöst werden. So sollte ein Umbau des tradierten Sozialstaates durch eine Politik der partiellen Niveausenkung – bei verbesserter Mindestsicherung und erhöhter Selbstvorsorge –, die sich an das Rawlssche Differenzprinzip anlehnt und sowohl ökonomische als auch sozialetische Aspekte betrachtet (Nullmeier, 1997: 262), nicht als bloßer Sozialabbau betrachtet werden, sondern

als Chance für einen systematischen Systemwechsel, den andere Staaten der EU längst durchlaufen haben.

Die zurückliegenden Ausführungen machen deutlich, dass ein Umbau des Systems der sozialen Sicherung der dichotomen Wirkung desselben gerecht werden muss. Einerseits ist die funktionssystemische sozial- und wohlfahrtsstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland als Garant für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Obligo für wirtschaftliche und soziale Existenz auszumachen, andererseits unterminiert sie sich zunehmend selbst durch ihre inhärente Fehlkonstruktionen bzw. nicht intendierte externe Effekte.

Im folgenden Unterabschnitt wird in Ergänzung dazu die Problematik aufgegriffen, dass eine weitere Ignorierung bzw. Bagatellisierung des Problems der Arbeitslosigkeit, so wie es in Politik und Wissenschaft immer wieder geschah (Landmann/Jerger, 1999: 9), die Talfahrt des deutschen Sozialstaates endgültig einleiten würde. Die negativen gesellschaftlichen und ökonomischen Effekte der Arbeitslosigkeit sind so offensichtlich und gravierend, dass es keiner weiteren Begründung für Reformen bedarf.

3.7 Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit

Wie bereits in den letzten Abschnitten angedeutet wurde, ist die anhaltende Unterbeschäftigung in Deutschland einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtseinbuße gleichzusetzen; auch wenn individuelle Wohlfahrtseinbußen auf bestimmte Personenkreise beschränkt sind und nicht bei der Mehrheit der Bevölkerung zu ausgeprägter sozialer Ungleichheit führen (Scherl, 1997a: 620). Dessen ungeachtet haben Entscheidungen über Art und Umfang der sozialen Sicherung in Deutschland im Zuge der europäischen Integration und der Internationalisierung der Wirtschaft weit reichende Folgen, die sich letztlich auf die Wohlfahrt jedes Einzelnen auswirken, im Falle, dass der Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland weiterhin an Attraktivität verliert.

Für Arbeitslose, die ihr Existenzminimum nicht allein durch Zahlungen der Arbeitslosenversicherung sichern können, kommt – wie bereits oben dargestellt – aufstockende Sozialhilfe als Transferzahlung hinzu. Somit ergibt sich für den Arbeitslosengeld/-hilfe beziehenden Sozialhilfeempfänger ein verfügbares Einkommen, das dem eines ‚bloßen‘ Sozialhilfeempfängers äquivalent ist (Peschke, 2002: 19), jedoch mit dem Unterschied,

dass der Steuerzahler und somit jeder einzelne Erwerbstätige die fürsorgebezogenen Transfers mitfinanziert.

Die unmittelbaren gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit kann man erahnen, wenn man, so wie Landmann/Jerger es in Anlehnung an die Daten der BA errechnen, davon ausgeht, dass die durchschnittlichen jährlichen Kosten eines Arbeitslosen aufgrund von Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialleistungen sich auf rund 20.000 € pro Jahr belaufen (Landmann/Jerger, 1998: 10).

Spätestens diese Tatsache ist ein unabweisbarer Hinweis dafür, dass die finanziellen Kompensationsleistungen, die zwar primär durch die Versicherungsgemeinschaft der Arbeitslosenversicherung gemäß § 168 Arbeitsförderungsgesetz getragen werden, sekundär aber von allen Leistungserstellern (Steuerzahlern) mitgetragen werden, immens sind.

Infolge der hohen Arbeitslosigkeit sinkt zweifelsohne auch die Nachfrage auf den Gütermärkten. Zwar müssen auch Arbeitslose weiterhin ihre (Grund-)Bedürfnisse befriedigen, doch ist nicht von der Hand zu weisen, dass Arbeitslosigkeit den konsumtiven Anteil der Ausgaben des betroffenen privaten Haushaltes deutlich verringert. Dies kann ebenso für Arbeitnehmer angenommen werden, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind und daher eher sparen als konsumieren. Gesamtwirtschaftlich führt dies zu einem deutlichen Umsatzrückgang verschiedener Wirtschaftsbereiche (Bäcker et al., 1989: 232; IAB, 1998a: 4). Als grobe Approximation schätzen Landmann/Jerger, dass eine Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland um 5 Prozent langfristig die Produktionsauslastung und dadurch das Volkseinkommen um ebenfalls 5 Prozent erhöht (Landmann/Jerger, 1999: 10).

Im Jahr 2002, so teilt das Bundesamt für Statistik mit, gab die BA ca. 50,4 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aus und 61,8 Mrd. Euro des gesamten Sozialbudgets entfielen auf den Bereich der Beschäftigung (BFS, 2003: o.S.). Bei genauerer Analyse müsste zusätzlich zu dem zuletzt genannten Betrag auch der oben skizzierte Anteil der Ausgaben für die Sozialhilfe als – mittelbarer – Kostenfaktor der Arbeitslosigkeit verbucht werden, soweit Sozialhilfebedürftigkeit ursächlich auf Unzulänglichkeiten im Beschäftigungssystem zurückzuführen ist, sowie weitere Transferzahlungen, die in der Arbeitslosigkeit begründet sind (Stein, 2002: 24).

Eine trennscharfe Quantifizierung der gesamtfiskalischen Kosten, die durch die Unterbeschäftigung entstehen, gestaltet sich noch wegen eines weiteren Punktes als problematisch, denn es ist davon auszugehen, dass unter Vollbeschäftigungsbedingungen die volkswirtschaftliche Wertschöpfung in Deutschland größer ist als in Zeiten mit vier Millionen Arbeitslosen (IAB, 1998a: 1).

„Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems ‚Unterbeschäftigung‘ findet daher in der Regel nicht statt. Die hohen Kosten der Unterbeschäftigung, ihre institutionelle Verteilung sowie die eher qualitativen Aspekte sind jedoch in der Diskussion um beschäftigungspolitische Alternativen zur Arbeitslosigkeit zu beachten.“ (IAB, 1998a: 9).⁵⁹ Arbeitslosigkeit gefährdet beides: das System der sozialen Sicherung in Deutschland und die deutsche Volkswirtschaft.

Der These von Bäcker et al.: „Ein Großteil der Bevölkerung hat die Situation der Arbeitslosigkeit persönlich erfahren“ (Bäcker et al., 2000: 323) kann bis jetzt noch widersprochen werden. Auch wenn die Anzahl derjenigen, die von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind, zunimmt, der Großteil der Bevölkerung hat noch keine Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit.

Zustimmen kann man Bäcker et al. aber bei der Auffassung, dies haben die voranstehenden Abschnitte gezeigt, dass die soziale Ungleichverteilung des Beschäftigungsrisikos sich in der besonders hohen Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitsanbietern, Behinderten, gesundheitlich Beeinträchtigten und gering Qualifizierten widerspiegelt (Bäcker et al., 2000: 325).

Der Einkommensausfall infolge von Arbeitslosigkeit schafft bei diesen Risikogruppen verstärkt wirtschaftliche Ungleichheit, da diese Personen, auch wenn sie Arbeit haben, nicht zu den Besserverdienenden, sondern vergleichsweise überproportional zu den unteren Segmenten der Lohnpyramide gehören (Landmann/Jerger, 1999: 10). Dass dies die soziale Stabilität und den sozialen Frieden der gesamten Gesellschaft gefährden

⁵⁹ Für eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung in den Jahren 1991 bis 1997 vgl. IAB (1998a).

kann, wurde bereits erörtert. Die gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtseinbußen treffen somit verstärkt diejenigen, die bereits wenn sie im Erwerbsleben stehen, marginalisiert sind.

Pointiert kann man die derzeitige Situation wie folgt beschreiben: Betrachtet man das Phänomen der Arbeitslosigkeit politisch oder soziologisch, so herrscht auf der einen Seite Mangel an bezahlten Arbeitsplätzen für eine wachsende Zahl von Menschen, die aufgrund der postmodernen Erwerbszentrierung des Lebens auf Einkünfte aus Erwerbsarbeit angewiesen sind. Betrachtet man das Problem ökonomisch, insbesondere personalwirtschaftlich, so herrscht auf der anderen Seite Mangel an Arbeitskräften für bestimmte Arbeitsplätze. Eine weit gehende Integration der bis dato marginalisierten Personengruppen in den Arbeitsmarkt ist somit aus sozialen bzw. humanen Gründen – die wohl an dieser Stelle keiner näheren Erläuterung bedürfen – notwendig und auch aus ökonomischer, gesamtgesellschaftlicher, wohlfahrtstheoretischer Perspektive unabdingbar.

3.8 Beschäftigung und Globalisierung

Neben den bis hierhin erörterten erwerbsstatistischen, soziodemographischen und wohlfahrtsstaatlichen Aspekten von Arbeitslosigkeit, die das Erwerbspotential, den Arbeitsmarkt, die Beschäftigung und die Leistungserstellung in Deutschland beeinflussen, wirkt auch die Globalisierung der Märkte und der Produktion auf Arbeitsnachfrage bzw. auf die Beschäftigung (Weizsäcker v., 2002: 66), da Unternehmer ihre „...Standortwahl nicht mehr in der Enge eines (...) Nationalstaates treffen müssen“ (Watrin, 1998: 22).

Bei hoher Arbeitslosigkeit könnten die ‚staatenlos‘ gewordenen Marktkräfte zunehmend an Einfluss gewinnen auf die Ansiedlungsbedingungen der jeweiligen Aggregate (Watrin, 1998: 22).

Der Prozess der volkswirtschaftlichen Globalisierung subsumiert gewöhnlich Entwicklungen, die dazu beitragen, dass nationale Volkswirtschaften immer stärker zusammenwachsen und sich miteinander über den intensiven Austausch von Waren und Dienstleistungen sowie über Wanderungen der Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und auch Wissen vernetzen (Fehn, 2001: 18)⁶⁰.

Im betriebswirtschaftlichen Sinne ist Globalisierung „...die nachhaltige Internationalisierung auf mehreren Wertschöpfungsstufen, die eine breite geographische Streuung und eine gewisse zentrale Koordinierung der internationalen Aktivitäten, d.h. die Organisation einer konzerninternen internationalen Arbeitsteilung beinhaltet...“ (Jungnickel, 1995: 46). Aus makroökonomischer, volkswirtschaftlicher Perspektive vollzieht sich diese Internationalisierung bzw. Globalisierung auf Märkten, wie z.B. den Güter- oder Dienstleistungsmärkten, Arbeitsmärkten und Kapitalmärkten.

„Selten sind sich Ökonomen so einig gewesen wie bei der Aussage, dass diese Entwicklung grundsätzlich zu begrüßen sei. Gemäß der traditionellen wie auch der neueren Außenhandelstheorie bewirkt die zunehmende weltwirtschaftliche Integration eine effiziente Allokation der Ressourcen, Skalenvorteile können besser ausgenutzt werden, und die Wirtschaftssubjekte können ihre Präferenzen besser verwirklichen“ (Berthold/Thode, 1998: 319). In der globalisierten Ökonomie können fast alle Produktionsprozesse – auch hochwertige und sogar Forschung – ausgelagert werden (Glück, 1997: 2) und traditionelle Standortbindungen lockern sich (Bormann et al., 2001: 119). Folglich verlieren die Industrieländer ihr alleiniges ‚Patent‘ auf qualitativ anspruchsvolle Güter.

Das bedeutet auch, dass sich der Wettbewerb zwischen den Investitionsstandorten verschärft und nationale bzw. regionale Arbeitsmärkte einem wachsenden Konkurrenz- und Anpassungsdruck ausgesetzt sind (Klau, 1999: 11; Dauderstädt, 2002: 4–7). Zieht man die ‚Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft‘ als Kriterium für eine Bewertung der

⁶⁰ Andere Dimensionen der Globalisierung wie die Entgrenzung von Kultur, Information und Politik werden in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt, sind aber ungeachtet dessen auch Teil der Globalisierung.

Standortqualität heran, dann hat sich an dem tendenziellen Entwicklungsmuster seit der Wiedervereinigung nichts Wesentliches geändert: Deutschland weist im Vergleich zum Durchschnitt der EU eine unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit auf und ist von den US-amerikanischen Werten weit entfernt (Hein/Müllhaupt/Truger, 2003: 331–332).

Dieser Fakt bleibt bestehen, auch wenn die wettbewerbsnachteiligen hohen deutschen Arbeitskosten z.T. durch ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau und funktionsfähige, institutionelle Rahmenbedingungen teilweise kompensiert werden (Walwei, 1996: 17).

Ausschlaggebende Neuerung für die deutsche Beschäftigungssituation ist aktuell, dass das klassische Muster von Export und Import in der Arbeitsteiligkeit zwischen einzelnen Ländern und Staaten zunehmend nicht mehr gilt. Nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage, so argumentieren Rose/Sauernheimer, wird in Zukunft jedes Land dasjenige Gut herstellen, das es mit absoluten Kostenvorteilen erzeugen kann, und andere Güter, die andere Länder billiger herstellen können, importieren (Rose/Sauernheimer, 1999: 381)⁶¹.

Auch wenn die Globalisierung sich auf dem Arbeitsmarkt weniger schockartig äußert, da der Faktor Arbeit nicht vergleichbar flexibel ist wie der Faktor Kapital, so schlägt sich trotzdem der Trend des steigenden Standortwettbewerbes in der Tatsache nieder, dass der Arbeitsmarkt sich im weltweiten Durchschnitt zu einem ‚Käufermarkt‘ entwickelt hat (Schönig, 2001: 82).

Im Zuge der Erosion von protektionistischen Standortbedingungen sind somit primär zwei Anpassungsmechanismen denkbar: Eine Flexibilisierung der Löhne nach unten, um dem Preiswettbewerb des globalen Arbeitsmarktes standhalten zu können, oder Arbeitslosigkeit, die als Folge einer mangelnden Wettbewerbsanpassung gesehen werden kann und besonders ausgeprägt bei gering Qualifizierten auftreten wird, da diese gegen-

⁶¹ Borrmann et al. halten so eine pauschale Bewertung für unrealistisch, da sie Kausalzusammenhänge konstruiert, die einer detaillierten Analyse nicht standhalten. So beeinflussen unter anderem auch die Außenhandelsverflechtungen die Arbeitsmarktsituation in Deutschland (Borrmann/Jungnickel/Koopmann, 2002: 15).

über der internationalen ‚Niedriglohnkonkurrenz‘ nur wenig Chancen auf dem globalen Arbeitsmarkt haben (Rösner, 1996: 183).

Auch ein dritter Weg ist denkbar, nämlich die Erzeugung von hoch technologisierten Produkten und innovativen Dienstleistungen, so dass gegenüber dem globalisierten Markt ein qualitativer Wettbewerbsvorsprung herrscht. Bleibt dies aus bzw. kann dies nicht in hinreichendem Maße geschehen, dann sind die Verlierer der Globalisierung auf dem Arbeitsmarkt leicht auszumachen.

Besonders gering qualifizierte Arbeitnehmer in wenig innovativen Unternehmen der Hochlohnländer, deren Arbeitsplätze leicht in Standorte mit geringerem Lohnniveau verlagert werden können, werden den Wettbewerbsdruck der Globalisierung zu spüren bekommen (Schönig, 2001: 82), und dies z.T. ohne dass sie darauf mit Anpassungsstrategien reagieren können, da hoch regulierte Arbeitsmärkte, wie beispielsweise der deutsche Arbeitsmarkt, eine Lohnanpassung Anpassung nach unten fast ausschließen.

Ergänzend zu der Prognose von Schönig weisen Borrmann et al. darauf hin, dass durch die Internationalisierung der Unternehmen auch Hochqualifizierte zunehmend unter Druck geraten, da sie zunehmend mit ebenso guten Spezialisten anderer europäischen Hochlohnländer (z.B. England, Niederland) konkurrieren müssen. Mit der Erschließung des Potentials ausländischer Spezialisten können sich nach Borrmann et al. auch neue Komplementaritäten zwischen den einzelnen Qualifikationsgruppen herausbilden, so dass gering qualifizierte Arbeitskräfte ggf. davon profitieren könnten (Borrmann et al., 2001: 131).

Auch wenn die genauen Wirkungen nicht antizipierbar sind, alles in allem wird der wachsende Wettbewerbsdruck der Globalisierung bzw. Internationalisierung auf der Seite der Arbeitnehmer zu Anpassungslasten führen, welche gewisse Flexibilitätsfrei-räume zur Voraussetzung haben; diese müssen wiederum durch die Wirtschafts- und Sozialpolitik geschaffen werden, um langfristig den Standort Deutschland wettbewerbs-fähig zu halten. Die in der herkömmlichen Sozialpolitik z.T. noch existente Auffassung, dass irgendwann eine inländische konjunkturelle Erholungsphase das Beschäftigungsproblem löst (Rösner, 1996: 188), könnte sich ansonsten als Illusion erweisen.

3.9 Beschäftigung und Strukturwandel

Produktion und Arbeitsorganisation unterliegen von jeher einem kontinuierlichen Transformationsprozess. Im Zuge der Industrialisierung der Produktion und der damit einhergehenden Industrialisierung der Gesellschaft ist der Arbeitsmarkt zur zentralen Institution generiert, „...auf dem Arbeitsleistungen einerseits und Einkommen andererseits zugeteilt und verteilt werden“ (Mikl-Horke, 1991: 68).

In jüngerer Zeit können diesem Transformationsprozess, der mit dem ökonomischen Begriff ‚Strukturwandel‘ oder mit dem soziologischen Begriff der ‚Deindustrialisierung‘ belegt ist, prinzipiell zwei Aspekte zugeordnet werden, die sich auf die Beschäftigung gravierend auswirken: Die „...Tertiarisierung einerseits und der Innovationswettbewerb andererseits“ (Schönig, 2001: 72). Die andauernd steigende Mechanisierung und Effizienzsteigerung der Produktion führt dazu, dass zunehmend weniger Erwerbstätige einen steigenden Output produzieren (Friedrich/Wiedemeyer, 1998: 324) bzw. in immer effizienterer Weise, dass die Arbeitskraft von Arbeitnehmern ganzheitlich genutzt wird (Kohli, 1994: 227).

In den Industrieländern bricht vermehrt die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe und in Großbetrieben ein und es entstehen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (Wolf, 1990: 63 f.) sowie in kleineren und mittleren Betrieben (Kleinhenz, 2002: 138 ff.), die zudem einer erhöhten Beschäftigungsfluktuation bzw. geringeren Beschäftigungsstabilität unterliegen (Schmidt, 1995a: 181 ff.).

Gemäß dem ‚Drei-Sektoren-Modell‘ verlagert sich „...die Beschäftigung innerhalb der Sektoren (...) zunächst von der Landwirtschaft (primärer Sektor) zum produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und danach zunehmend in Richtung Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor)“, der immer größeren Anteil an der Nettowertschöpfung hat (Emmerich et al., 2001: 7; auch Fehn, 2001: 5). Durch diese Verlagerung der Beschäftigung ist auch mit einer Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie einer Zunahme von atypischen Beschäftigungsformen, jenseits des Normalarbeitsverhältnisses, zu rechnen (Rösner, 1996: 181).

Im Zuge dessen ändert sich auch die „Topologie der Arbeit“, wie Hoffmann/Walwei es formulieren (Hoffmann/Walwei, 2002: 135). Vor allem die Transformation der nachge-

fragten Qualifikationsprofile, die mit dem Strukturwandel einhergeht, setzt die Arbeitsanbieter unter Anpassungsdruck (Berthold, 1999: 8). Die von einzelnen Unternehmen sowohl qualitativ als auch quantitativ als optimal erachtete Beschäftigungsmenge unterliegt zunehmend größeren Schwankungen, die nur bedingt antizipierbar sind und mit ansteigender Spezialisierung zunehmen (Braumann, 1996: 191). Ähnlich argumentiert Werker, der darauf hinweist, dass sich der Einsatz des Faktors Arbeit in zunehmendem Maß sowohl hinsichtlich seines Umfangs als auch hinsichtlich des Qualifikationsprofils ändert (Werker, 2002: 34).

Die Knappheitsverhältnisse von Kapital und Arbeit unterliegen einer Erosion zu Lasten der Arbeit (Sinn, 1993: o.S.), pro Stunde werden heute in Deutschland reichlich sechs mal so viel Güter wie im Jahr 1950 und zwölf mal so viel wie im Jahr 1900 erzeugt. Die Ursache hierfür ist der rasant ansteigende Einsatz von Wissen und Kapital (Miegel et al., 2001: 9).

Der intersektorale Wandel verringert vor allem die Anzahl der Arbeitsplätze mit industriespezifischen Fähigkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer (v. Weizsäcker, 2002: 66). Der intrasektorale Transformationsprozess dezimiert die Beschäftigungsmöglichkeiten für ‚einfache Arbeit‘ im industriellen und im Dienstleistungssektor (Berthold, 1999: 8; Berthold/Thode, 1998: 322).

Nach Berthold/Thode verliert einfache Arbeit nicht nur relativ zu den anderen Produktionsfaktoren, sondern auch absolut. Der Preis, der für einfache Arbeit auf dem Arbeitsmarkt zu erlangen ist, und auch der aller anderen Faktoren passt sich in sämtlichen Ländern an. „Die Gewinner sind die Besitzer von Real- und Humankapital, während gering qualifizierte Arbeitnehmer sowohl relative als auch absolute Einkommenseinbußen hinnehmen müssen“ (Berthold/Thode, 1998: 322).

Eine Bewertung der beschriebenen Transformationsprozesse ist abhängig von der jeweiligen Perspektive – ökonomisch oder sozialpolitisch bzw. -ethisch.

Aus ökonomischer Sicht ist eine Effizienzsteigerung der Produktionsfaktoren, technologischer Fortschritt und damit verbunden ein komparativer Kostenvorteil als positiv zu bewerten. Für Freeman sind dies Grundvoraussetzungen für ein langfristiges Wirtschaftswachstum (Freeman, 1994: 78). Zudem, und das widerspricht z.T. weit verbreiteten Vorurteilen, ist in den meisten Ländern mit relativ hohem Wirtschaftswachstum

bemerkenswerterweise auch das Arbeitsvolumen gestiegen (Klauder, 2001:3).

Inhärente disaggregierte, sozialetische Auswirkungen des Strukturwandels auf die Einkommensentwicklung von Erwerbstätigen und deren Haushalte sind bislang kaum Gegenstand ökonomischer Forschung gewesen. Kuck und Offermanns weisen aber darauf hin, dass es in den USA eine Reihe von Untersuchungen gibt, die in engem Zusammenhang mit den hier diskutierten Transformationsprozessen und deren Auswirkungen stehen (Kuck/Offermanns, 2001: 3-4).

So untersuchten z.B. Jacobson/Lalonde/Sullivan (1993), Farber (1997) und Stevens (1997) den Zusammenhang von Strukturwandel, Lohnverlusten und Arbeitslosigkeit. Zusammenfassend lässt sich für diese amerikanischen Untersuchungen konstatieren, dass beträchtliche Einkommensverluste für alle Arbeitslosen ermittelt wurden, die aufgrund des sektoralen Wandels freigesetzt wurden. Zwischen einzelnen Personengruppen herrscht unterschiedlich starke Betroffenheit, wobei sich auch hier wieder höhere Qualifikationen auszahlen, da höher Qualifizierte vom sektoralen Wandel weniger beeinträchtigt sind⁶². Eine direkte Quantifizierung der Auswirkungen des Strukturwandels ist jedoch in keiner der genannten Arbeiten zu finden (Kuck/Offermanns, 2001: 4).

Induziert durch Veränderungen der einzelnen Sektoren, kommt es bei den von Regression betroffenen Bereichen zu einem Überangebot an Finanz- bzw. Sachkapital sowie an Arbeitskräften (Kuck/Offermanns, 2001: 4). Auf der anderen Seite kommt es bei den wachsenden Branchen zu einem Nachfrageüberhang an Gütern und auch an Arbeitskraft.

Dieser Prozess wird sich höchstwahrscheinlich auch in Deutschland zunehmend bemerkbar machen. So konstatieren Schnur/Zika, dass die zukünftige Wirtschaftsstruktur Deutschlands primär durch hochwertige Forschungs- und Entwicklungsintensität und durch unternehmensbezogene Dienstleistungen geprägt sein wird (Schnur/Zika, 2002:

⁶² Auch Borrmann/Jungnickel/Koopmann sind der gleichen Auffassung. Sie prognostizieren, dass es gewichtige Struktureffekte zu Lasten der wenig qualifizierten Arbeitskräfte geben wird, dass die internationale Arbeitsteilung insgesamt zu höheren realen Einkommen führt und das sich die ‚Ungleichheit‘ in Zukunft verstärkt (Borrmann/Jungnickel/Koopmann, 2002: 15).

3). „Ein Hochlohnland wie die Bundesrepublik hat kaum eine Alternative zur Innovation in seinen hoch produktiven Branchen, da es nur dort in preisunelastische Marktsegmente vorstoßen kann. Nur dort sind die hohen Löhne international am Markt durchsetzbar“ (Schönig, 2001b: 78). Innovationsfähigkeit ist somit ein zentraler Aspekt der zukünftigen Beschäftigungssituation Deutschlands.

Die deutsche Volkswirtschaft wird dementsprechend in Zukunft verstärkt Arbeitnehmer mit höheren Qualifikationen nachfragen, die sich dem strukturellen Wandel durch Bildung anpassen, also über Qualifikationen und Dispositionen verfügen, die den prosperierenden Sektoren entsprechen⁶³.

Der Strukturwandel kann aus den genannten Gründen als ein verstärkendes Moment für Mismatch-Arbeitslosigkeit (Rösner, 1996: 180)⁶⁴ identifiziert werden, denn nur Kapital ist vergleichsweise flexibel. Arbeitsanbieter sind oftmals nicht in der Lage, sich, wie von den Unternehmen gefordert, auf veränderte Bedingungen adäquat einzustellen (Kuck/Offermanns, 2001: 5).

Tatsächlich gibt es also Auswirkungen des Strukturwandels für die Arbeitsanbieter, die aus deren Sicht vorerst als negativ interpretiert werden können, da sie Anpassungslasten generieren. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich die Gefahr, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, erhöht. Dies sind quasi erwartbare Opportunitätskosten, falls Anpassungsleistungen ausbleiben.

Aber auch sekundäre Auswirkungen des Strukturwandels, jenseits von direkter Arbeitslosigkeit, können nicht ausgeschlossen werden, denn Anpassungslasten generieren auf der Seite der Arbeitnehmer Transaktionskosten. So verringert die aufgewendete Zeit für

⁶³ Kritisch zu dieser These äußern sich Orthey/Geisler: Sie bezeichnen es als illusorisch, dass man durch „mehr Bildung mehr Arbeit bekommt“ oder „sozial aufsteigen“ könne – dies gelte nur für Einzelfälle (Orthey/Geisler, 1998: 35-36).

⁶⁴ Die Tatsache, dass die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften tendenziell steigt und ein gleichzeitiger Anstieg der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei wenig Qualifizierten, festzustellen ist, deutet auf strukturelle Probleme und Deckungslücken zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage. Dieses Phänomen wird auch mit dem Begriff „Mismatch“ (mangelnde Übereinstimmung) bezeichnet (Logeay, 2001: o.S.).

bildende Maßnahmen die ‚Freizeit‘ des Arbeitsanbieters und die Kosten einer Bildungsmaßnahme i.d.R. auch dessen Kapitalbestand.

Der strukturelle Wandel rückt dementsprechend zunehmend Aspekte wie Lernfähigkeit und Lernmotivation in den Mittelpunkt, die letztlich mit ausschlaggebend sind, ob ein Arbeitnehmer sich an verändernde Umstände adäquat anpassen kann. Ferner induziert der beständige Anpassungsdruck Such- und Informationskosten, um das eigene Humankapital durch Bildungsinterventionen wettbewerbsfähig zu machen oder zu halten⁶⁵.

Generell kann festgehalten werden, dass die Arbeitsplatzsicherheit durch den sektoralen Wandel, durch die ansteigende Technologisierung und den vermehrten Bedarf an hoch qualifizierter Arbeit beeinträchtigt wird. Die beschriebenen Transformationsprozesse sind auf der einen Seite vermutlich für die von Berger/Sopp konstatierte zunehmende Instabilität der Erwerbsverläufe mit verantwortlich (Berger/Sopp, 1992: 175) und erfordern auf der anderen Seite einen beständigen Anpassungsprozess der Arbeitsanbieter (Miegel, 1997: 84).

3.10 Zwischenfazit

An dieser Stelle der Arbeit ist es zweckmäßig, die substanziellen Erkenntnisse der letzten Unterabschnitte noch einmal kursorisch in einer Übersicht zusammenzutragen, um die Lösungsansätze der Kommission im Kapitel VI anhand dieses Schemas bewerten zu können. Zusammenfassend konnte herausgearbeitet werden, dass die Beschäftigungssituation in Deutschland derzeit durch folgende zentrale Aspekte determiniert ist:

- Insgesamt ist eine relative Überalterung der Bevölkerung festzustellen, die sich bereits derzeit, und langfristig verstärkt, im Erwerbspotential widerspiegelt. Allgemein ist eine wachsende Erwerbsbeteiligung zu verzeichnen, die sich im Besonderen in den Erwerbsquoten von Frauen widerspiegelt.

⁶⁵ Der Verfasser prognostiziert in diesem Zusammenhang, dass sich die ‚Halbwertzeiten‘ für Wissensbestände auch in Zukunft regressiv entwickeln und damit die (Wirtschafts-)Pädagogik mit ihren Instrumenten an Gewicht zunehmen wird, wenn es darum geht, individuelles Humankapital verwertbar zu halten.

- Zunehmend gelingt es weniger, Arbeitsplätze im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu generieren.
- Die Globalisierung bzw. die Flexibilisierung und räumliche Mobilität des Wirtschafts- und Arbeitssystems verschärft den internationalen Wettbewerbsdruck auf die deutsche Volkswirtschaft und auf die deutschen Arbeitnehmer.
- Der Strukturwandel kann als ein Prozess der Deindustrialisierung verstanden werden, der vermehrt auf den Einsatz von Qualifikationen und psychischen Leistungen anstatt von physischer Leistung abzielt. Insgesamt „...wird der Arbeitsmarkt zunehmend entlang der fachlichen und persönlichen Leistungsfähigkeit strukturiert“ (Schönig, 2001b: 77).
- Strukturwandel und Innovationsfähigkeit sind entscheidend für die Bewältigung des durch die Globalisierung erhöhten Wettbewerbsdrucks (Borrmann/Jungnickel/Koopmann, 2002: 17; Adamy, 1997: 248).
- Im Zusammenhang mit den genannten Transformationen und neuen Modellen der Arbeitsorganisation bzw. marktorientierten Organisationsgestaltung verändert sich die Verteilung des Volkseinkommens und wachsende Anteile fließen an die Träger von Kapital und Wissen (Gorz, 1996: 149–150).
- Die zunehmende Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Arbeitnehmern wird sich durch die beschriebenen Prozesse verstärken, so dass sich tendenziell auch die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit unter den genannten Umständen in entwickelten Volkswirtschaften erhöht (Berthold/Thode, 1998: 324).
- Im Zuge des Transformationsprozesses zur Dienstleistungsgesellschaft und durch die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitsnachfrage ist davon auszugehen, dass atypische Beschäftigungsformen wie z.B. Teilzeitarbeit, Leiharbeit oder Job-Sharing an Bedeutung gewinnen und dass das Muster von lebenslangen Berufen seine dominierende Rolle verliert.

Nachdem in den bisherigen Ausführungen eine grundlegende empirische Situations- und Lageanalyse zur Beschäftigungssituation in Deutschland sowie zu grundlegenden Transformationen der Wirtschafts- und Sozialordnung im Mittelpunkt stand, soll nun im Weiteren die Frage beantwortet werden, welche wesentlichen Determinanten und Steue-

rungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt wirken. Dementsprechend werden in den nachfolgenden Unterabschnitten einzelne Elemente und Zusammenhänge des Arbeitsmarktes vorgestellt, wobei im Hinblick auf die oben bereits mehrfach angesprochene Re-Kommodifizierung der Arbeit eine kursorische Einführung zum Marktmechanismus im Allgemeinen die Grundlage bildet.

4 Markt, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit

Arbeitsplätze, die im juristischen Sinne durch Beschäftigungskontrakte legitimiert sind, werden auf dem Arbeitsmarkt gehandelt bzw. geschlossen. Neben dem Marktmechanismus an sich werden in diesem Kapitel die zwei bestimmenden Regelgrößen des Arbeitsmarktes – Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage – eingeführt und deren theoretische Hintergründe beleuchtet. Das Phänomen der Arbeitslosigkeit – auch Ergebnis etwaiger Markt- respektive Arbeitsmarktfriktionen – wird im Anschluss daran definiert und deren analytische Prägungen ausführlich reflektiert. Ziel dieses Abschnittes der Arbeit ist es, dem Leser bewusst zu machen, dass der Markt das grundlegende Ordnungs- und Steuerungselement der Bundesrepublik ist.

4.1 Markt und Marktversagen

Der Terminus technicus (*soziale*) *Marktwirtschaft* ist zusammengesetzt aus den Wörtern Markt und Wirtschaft. „Die strukturelle Bedeutung des Marktprinzips hat dazu geführt, dass Volkswirtschaften, in denen dieses Ordnungsmuster dominiert, als Marktwirtschaften charakterisiert werden“ (Klein, 1995: 186). Das Wesen eines Marktes, in funktionaler Hinsicht, ist das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage. Deren Ausgleich vollzieht sich durch den Tausch von Verfügungsrechten, es bilden sich Preise (Seidel/Temmen, 1995: 117), wobei auch die Inanspruchnahme des Marktes selbst Transaktionskosten⁶⁶ hervorruft (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 5).

Mit der Entwicklung der Wohlfahrt ging auch eine Evolution der Bedürfnisse und damit verbunden eine Evolution der nachgefragten Güter, im quantitativen und auch im quali-

⁶⁶ Entscheidungsprozesse und Preisbildungsprozesse auf Märkten hängen dementsprechend auch von der Höhe der Transaktionskosten ab, die in eine ex-ante-Kalkulation mit einfließen. Fritsch/Wein/Ewers gliedern die gesamten Transaktionskosten in ex-ante-Kosten (Anbahnungskosten und Vereinbarungskosten) und ex-post-Kosten (Kontrollkosten und Anpassungskosten). Sie weisen weiter darauf hin, dass ohne die Setzung allgemeiner Regeln durch den Staat viele Transaktionen zwischen autonomen Individuen scheitern könnten, da z.B. die Kontroll- und Vereinbarungskosten, ohne ein Straf- bzw. Vertragsrecht, ungleich höher wären (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 6–7).

tativen Sinne, einher (Herder-Dorneich, 1994: 95). „Mit steigendem Preis für ein Gut werden immer mehr Anbieter bereit sein, das Gut zu produzieren und es auf dem Markt anzubieten. Demgegenüber besteht auf der Nachfrageseite die Tendenz, dass mit steigendem Preis immer weniger von einem Gut nachgefragt wird. In der Theorie erfolgt die Angebots- und Nachfragebildung unabhängig von der jeweils anderen Seite. Die tatsächlich realisierte Angebotsmenge und der Preis für das Gut ergibt sich dann aus der Übereinstimmung von Nachfrage und Angebot. Dieser Zustand wird als Marktgleichgewicht bezeichnet“ (Richter: 2000: 8).

Es existieren allerdings Konstellationen, in denen die ‚unsichtbare Hand des Marktes‘ versagt, der Marktmechanismus nicht oder nur unzureichend funktioniert und in denen eine marktliche Preisbildung durch mangelnde Allokationseffizienz ausgehebelt ist. Diese Gegebenheit wird in der Literatur üblicherweise durch die Theorien des Marktversagens⁶⁷ erklärt. Diese untersuchen, warum Märkte für bestimmte Güter kein oder nur ein suboptimales Angebot realisieren und werden z.T. als Legitimationsgrund für ‚Staatstätigkeiten‘ in marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften interpretiert (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 1). Die ökonomische und soziologische Literatur erörtert unterschiedliche Ursachen und Formen des Marktversagens (Rosen, 1992: 64 f.). Die bedeutsamsten sollen nun in den nächsten Absätzen skizziert werden.

Erwerbswirtschaftliche Unternehmen haben beispielsweise kein ausgeprägtes Interesse⁶⁸ an Kollektiv- bzw. öffentlichen Gütern und befriedigen somit die Nachfrage nach ‚sozialen Dienstleistungen‘ oder ‚Umweltschutz‘ nicht hinreichend (Weimann, 2001: 127; Frey, 1998: 83). Kollektivgüter zeichnen sich dadurch aus, dass, wenn sie einmal produziert sind, niemand mehr von deren Konsum ausgeschlossen werden kann. Der ökonomisch orientierte Markt versagt also, da aus der Sicht eines potentiellen Anbieters

⁶⁷ Einen umfassenden Überblick über die Ursachen von Marktversagen und die daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Handlungsalternativen referieren in nahezu lexikalischer Weise Fritsch/Wein/Ewers (1993: 53 ff.).

⁶⁸ Generell kann man nicht davon ausgehen, dass erwerbswirtschaftliche Unternehmen kein Interesse an diesen Gütern haben. Bei Social Sponsoring oder bei Image-Kampagnen werden auch diese Güter erstellt, wenn auch nur in begrenztem Maße. Vgl. dazu z.B. Stemmler (1993: 23–35).

nur Kosten anfallen würden, kein Nachfrager sich aber bereit finden würde, einen adäquaten Preis zu entrichten (Herder-Dorneich, 1994: 105; Richter, 2000: 6).⁶⁹

Ein weiteres Argument für Marktversagen sind *Unteilbarkeiten* und damit einhergehender suboptimaler Wettbewerb. Unteilbarkeiten liegen immer dann vor, wenn es zu einer Abweichung der vollständigen Konkurrenz kommt, weil nicht alle Güter bzw. Produktionsfaktoren beliebig teilbar sind (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 123)⁷⁰. Dieser Umstand ist in der Realität vielfach der Fall, so können z.B. Straßen oder Kraftwerke nur in „...großen Sprüngen variiert werden“ (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 123).

Unteilbarkeiten können infolgedessen eine Ursache dafür sein, dass nur eine geringe Zahl von Anbietern⁷¹ ein bestimmtes Gut offeriert. Es entbehrt somit des nötigen Wettbewerbs, die wechselseitige Abhängigkeit und Rivalität zwischen den Marktteilnehmern, welcher das vom Eigennutz geleitete Verhalten der Marktakteure so koordiniert, dass ein effizientes Ergebnis für die gesamte Volkswirtschaft zustande kommt (Bartling/Luzius, 2002: 104; Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 222).⁷²

⁶⁹ Weiterführend zum „Nichtausschließbarkeitsprinzip“ vgl. Herder-Dorneich (1994: 105). Grundsätzlich zur Kollektivgüterproblematik und zur Logik kollektiven Handelns vgl. u.a. Esser (2000: 200–202) oder Olson (1968: 4–64).

⁷⁰ Argumentiert man mit Hilfe der Mischgütertheorie der Geschwister Musgraves (1976), so entstehen bei externen Effekten Mischgüter (Scheffler/Hegmann, 2000:6), die sowohl eine Privat- als auch eine Kollektivgutkomponente aufweisen, wobei der persönliche Nutzen, den der Akteur durch sein Handeln generiert, die Privatgutkomponente des bereitgestellten Gutes darstellt. Der darüber hinausgehende, seine individuelle Wohlfahrt nicht berührende Effekt seiner Handlung kann als Kollektivgutkomponente erfasst werden (Scheffler/Hegmann, 2000:6).

⁷¹ Natürliche Monopole in Deutschland (z.B. Deutsche Post) wurden bis in die 90er Jahre als wettbewerbspolitische Ausnahmereiche in staatlicher Regie geführt. Die defizitäre Marktleistung dieser subventionierten Betriebe führte zu ihrer sukzessiven Deregulierung und Privatisierung, um durch ein Mehr an Wettbewerb die Konkurrenz und damit verbunden die Produktivität zu erhöhen (Thiemer, 2002: 7).

⁷² Für eine Übersicht über die Annahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz vgl. z.B. Fritsch/Wein/Ewers (1993: 15). Eine umfassende Darstellung über die Funktionen des Wettbewerbes im Rahmen marktwirtschaftlicher Selbststeuerung geben z.B. Bartling/Luzius (2002: 45–49) u. Baßeler/Heinrich/Koch (1995: 222 ff.).

Der freie Wettbewerb ist die zentrale Ordnungsregel der Marktwirtschaft (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 226), die paretianische Wohlfahrtsökonomik ist jedoch auf die Realität nicht hinreichend übertragbar (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 35), denn diverse Märkte erfüllen die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz und des freien Wettbewerbs nur teilweise (Engelkamp/Sell 1998: 31; Bartling/Luzius, 2002: 104; Thiemer, 2002: 6).⁷³

Ein weiteres Phänomen des Marktes, das ihn in seiner Effizienz stören kann, sind *externe Effekte*. Diese liegen immer dann vor, „...wenn der Nutzen eines Wirtschaftssubjektes nicht nur von seinen eigenen Aktivitäten abhängt, sondern auch von den Aktivitäten anderer Wirtschaftssubjekte“ (Engelkamp/Sell, 1998: 31). So entstehen bei der Beanspruchung knapper Ressourcen Erträge und Kosten, die in die Kalkulation ihrer Verursacher keinen Eingang finden, weil sich Verfügungsrechte nicht durchsetzen lassen (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 67; Thiemer, 2002: 7).

Bei gegebenen Externalitäten – das Auseinanderfallen von privaten und volkswirtschaftliche Kosten bzw. Erträgen – führt individuelles Rationalverhalten zu Wohlfahrtseinbußen (Engelkamp/Sell, 1998: 32); verfolgen Akteure stringent ausschließlich ihr Eigeninteresse, so kommt für alle Beteiligten ein suboptimales Ergebnis zustande (Thierner, 2002: 7), da die unberücksichtigten Kosten auf jeden Fall die Volkswirtschaft belasten (Seidel/Temmen, 1995: 184–185). Dies ist Beweis dafür, wie wichtig für eine optimale Funktionsfähigkeit von Märkten die Existenz von Verfügungsrechten und deren Durchsetzbarkeit ist, um soziale Kosten zu sparen und Fehllenkungen korrigieren zu können (Seidel/Temmen, 1995: 185).

Realiter beobachtbare *unvollständige Markttransparenzen* oder *Unkenntnis*, wie es Fritsch et al. charakterisieren, sind ebenfalls Phänomene, die gegen die im neoklassischen Modell angenommene vollkommene Information sprechen, und somit ein weiteres Moment für reale Unzulänglichkeiten des Marktes (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 185). Zwischen den einzelnen Marktteilnehmern besteht generell Informationsasymmetrie

⁷³ Optimale Wettbewerbsintensität wird auf Märkten vermutet, die weder eine sehr hohe, noch eine sehr niedrige Wettbewerbsintensität aufweisen (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 225).

(Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 68; Thiemer, 2002: 8). Diese Tatsache lässt dennoch nicht den kausalen Schluss zu, dass fehlende Informationen unabdingbar zu Marktversagen im klassischen Sinne führen, denn gerade der Bedarf nach Informationen kann wiederum spezielle Märkte entstehen lassen, auf denen Dienstleistungen (z.B. Personal- und Arbeitsvermittler, Preisagenturen oder Versicherungsmakler) gehandelt werden (Thiemer, 2002: 8).

Als problematisch gilt jedoch, wenn Informationen zwischen beiden Seiten eines Marktes asymmetrisch verteilt sind und die besser informierte Seite aus strategischem Eigeninteresse Informationen zurückhält. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der Anbieter vom Nachfrager einen höheren Preis bekommt, als die Ware tatsächlich wert ist, z.B. wenn der Nachfrager den tatsächlichen Preis eines Gutes nicht kennt.⁷⁴

Derartige Informationen können sich sowohl auf versteckte Eigenschaften des gehandelten Gutes wie auch auf im Verborgenen durchgeführte Handlungen beziehen (Thiemer, 2002: 8). Ebenso beeinflussen individuelle Faktoren wie die soziale Lage bzw. das Milieu⁷⁵ die Informations- und Marktchancen der Marktteilnehmer (Thieme, 2000: 187) und können Ursachen für Informationsdefizite sein. So ist davon auszugehen, dass Medien, Kapital⁷⁶ und soziale Netzwerke das Zurateziehen spezialisierter Dritter erleichtern und die Selbstinformationschancen erhöhen (Runia, 2002: 33; Peschke, 2002: 70). Endverbraucher, die aufgrund ihrer sozialen Lage keine Möglichkeit haben, über entsprechende Medien rabattierte oder günstige Angebote zu finden, unterliegen ebenfalls einem Informationsdefizit.

Unkenntnis bezieht sich in diesem Kontext prinzipiell zwei auf Aspekte des Marktversagens: Erstens kann Marktversagen auf Grund von fehlenden Informationen (im

⁷⁴ So unterstellt die Theorie des „Contractfailure“, dass der Anbieter Beweggründe hat, den Nachfrager auf dem Markt über die Qualität des Gutes, das er offeriert, zu täuschen, weil er auf diese Weise seinen Profit vergrößern kann (Richter, 2000: 9).

⁷⁵ Zur Unterscheidung der Begriffe „soziale Lage“ und „Milieu“ vgl. z.B. Hradil (1992: 31).

⁷⁶ Für eine Untersuchung zu der Thematik, welche Rolle „Beziehungen“ bei Stellensuche, Personalrekrutierung und Beförderung spielen und welche anderen Variablen bei Arbeitsmarktprozessen noch zu beachten sind, vgl. Runia, (2002: o.S.).

quantitativen Sinne) auftreten und zweitens infolge qualitativ-mangelhafter bzw. imperfekter Informationen (Holler/Illing 1996: 42 ff.). Unkenntnis bezieht sich dabei auf einen defizitären Informationsstand, der mittels Informationsbeschaffung zumindest theoretisch behebbar ist.

Unsicherheit bezieht sich hingegen auf die im Modell der vollständigen Konkurrenz gemachte Annahme der vollkommenen Information. Diese ist in der Realität nicht gegeben. Faktisch können Konstellationen, die in der Zukunft liegen, unter keinen Umständen mit vollkommener Gewissheit prognostiziert werden (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 211); auch unternehmerische und gerade personalwirtschaftliche Entscheidungen sind somit immer nur begrenzt rational (Bellmann/Promberger, 2002: 486), so dass Versagungsszenarien vorhersehbar sind.

Beiden Ursachen des Marktversagens – mangelnder Transparenz und Unkenntnis bzw. Unsicherheit – kann mit Hilfe einer ganzen Reihe von Möglichkeiten entgegengewirkt werden. Beispielsweise sei an dieser Stelle das Einholen von Informationen (screening) und die Bereitstellung und Informationsübertragung (signaling) genannt, wobei zu beachten ist, dass dies wiederum Kosten verursacht (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 212).

Besteht auf Märkten ein Angebots- oder Nachfrageüberhang, so wird dieser durch eine Reaktion der Anbieter oder Nachfrager wieder ausgeglichen. Die neoklassische Modellwelt der vollkommenen Konkurrenz setzt voraus, dass ein Gleichgewicht durch Preisanpassungen, dank unendlich hoher Reaktionsgeschwindigkeit der Marktakteure, hinreichend schnell erreicht wird, und dass es bei einer Transaktion keine persönlichen, sachlichen oder räumlichen Präferenzen gibt, zwischen dem einen oder dem anderen Marktteilnehmer (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 197; Thiemer, 2002: 8).

In der Realität ist hingegen oftmals der Fall anzutreffen, dass Angebot oder Nachfrage nur mit erheblicher Verzögerung auf Preisänderungen reagieren. Es existieren zudem Konstellationen, in denen sich kein Gleichgewicht einstellt und somit die Angebots- und die Nachfragekurve keinen Schnittpunkt aufweisen (Fritsch et al., 1993: 216).

Ursachen für dieses Anpassungsversagen bzw. diese Anpassungsverzögerungen können unter anderem lange Produktionszeiten von Gütern sein (Thiemer, 2002: 8) oder geringe Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage. Situationen gänzlich ohne einen Schnittpunkt der Angebots- und Nachfragekurve – es besteht also kein Markt – ergeben sich

beispielsweise dann, wenn die Pläne der Marktakteure völlig inkompatibel sind oder wenn zudem Preisunelastizitäten vorliegen (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 216 ff.).

Anpassungsprozesse bedingen physische und psychische Anpassungsfähigkeit, die sowohl aus der Perspektive der Anbieter als auch aus der Sicht der Nachfrager kalkulierbar sein muss. Ansonsten kommt es zum Marktversagen durch Überflexibilität,⁷⁷ welche die Transaktionskosten stark ansteigen lässt (Fritsch/Wein/Ewers, 1993: 229).

In diesem Zusammenhang weist Mukherji darauf hin, dass schon in sehr einfachen Marktmodellen das Finden des Gleichgewichtspreises zu einer äußerst komplexen Preisdynamik führen kann (Mukherji, 1999: 741). Durch Lernprozesse auf beiden Seiten der Marktteilnehmer beschleunigen sich zwar die Anpassungsprozesse, trotzdem stört eine hohe Volatilität der Preise deren Indikatorfunktion und erhöht damit das Risiko für Anpassungs- und Koordinationsprobleme (Thierner, 2002: 9).

Zuzustimmen ist in diesem Zusammenhang Richter, der bei seiner Untersuchung des Kollektivgüterproblems zweckmäßigerweise die partiellen Schwächen des Marktes in Marktversagen und Marktmängel aufgliedert (Richter, 2000: 5). Von Versagen kann im Sinne der vorliegenden Arbeit gesprochen werden, wenn ein Zustand der Unterversorgung besteht, d.h. wenn der Markt ein bestimmtes Allokationsziel nicht gewährleisten kann. Demgegenüber soll von Mängeln gesprochen werden, wenn die Erstellung des Allokationsziels nur ineffektiv oder ineffizient erfolgt. Ineffektivität wird verstanden im

⁷⁷ Ein recht illustres Beispiel dafür ist das Phänomen der „Gummistiefel-Knappheit“ während der Monate der Elbflut im Jahre 2002 in weiten Teilen Sachsens. Nun sind Gummistiefel an sich ein Gut, das jahreszeitlich bedingten Schwankungen unterliegt. Die enorme Nachfrage aufgrund der Flut stellte die Gummistiefel produzierende Industrie jedoch vor ein nicht zu bewältigendes Problem. Auf der anderen Seite wäre es auch nicht sinnvoll gewesen, die Produktionsfaktoren an das bedingt andauernde Nachfragehoch anzupassen, denn mit dem Weichen des Wassers ging auch die Nachfrage nach Gummistiefeln zurück. Weiterhin ist davon auszugehen, dass bei einer nächsten Flut in Sachsen ein Grundstock an Gummistiefeln existent ist, so dass zumindest in dieser Region kein äquivalentes Nachfragehoch mehr zu erwarten ist. Hätte eine zu schnelle Anpassung stattgefunden, wäre es nach der Flut zum Marktversagen aufgrund von Überflexibilität gekommen: Die Produktion würde in dem geschilderten Beispiel einen zu hohen Output an Gummistiefeln erstellen und die Preise würden für dieses Produkt stark sinken.

Sinne von Zielabweichung, d.h. die produzierte Leistung weicht mehr oder weniger von Qualitätsstandards ab oder sie geht am eigentlichen Bedarf der Nachfrager vorbei. Ineffizienz bezieht sich insofern auf einen unökonomischen Einsatz von personellen und materiellen Ressourcen.

Der zurückliegende Überblick über etwaige Defizite von Märkten bei der Allokation und Preisbildung bildet den programmatischen Ausgangspunkt für die folgenden Unterabschnitte. Der Marktmechanismus – mit all seinen Problemen – ist das genuine Ordnungsmuster der deutschen Wirtschaft und strahlt in alle Bereiche des deutschen Beschäftigungssystems aus.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht der Arbeitsmarkt. Unabhängig von normativen Wünschbarkeiten sollte deutlich geworden sein, dass der oben prognostizierte Trend der Re-Kommodifizierung zwar grundsätzlich nicht abzulehnen ist. Treten jedoch marktspezifische Steuerungsprobleme bzw. Defizite auf, dann ist der Staat bei extremen Abweichungen aufgefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Allokationseffizienz verbessern.

So kann z.B. die Qualifizierung von (älteren) Arbeitslosen oder die Erstellung von Lehrstellen durchaus kollektivgüterähnliche Steuerungsprobleme hervorrufen, da sich Verfügungsrechte nur begrenzt durchsetzen lassen. Außerdem ist gerade der Arbeitsmarkt von Unsicherheiten und unvollständiger Transparenz gekennzeichnet, da die beiden Seiten des Marktes oftmals geographisch keinen Schnittpunkt aufweisen. Hier kann eine effektive und effiziente staatlich organisierte Arbeitsverwaltung Abhilfe schaffen. Eine absolute Deregulierung und ein Rückzug des Staates würden diese Fehlsteuerungen sicher verschärfen.

Die nächsten Abschnitte beschäftigen sich eingehend mit dem Teilmarkt der Volkswirtschaft, der, wie einleitend beschrieben, beträchtlichen ‚Zielverfehlungen‘ hinsichtlich der angestrebten Vollbeschäftigung unterliegt. Zielverfehlungen durch (Arbeits-)Marktversagen? Bevor diese Frage jedoch treffend erörtert werden kann, werden die Grundeigenschaften des Arbeitsmarktes und dessen einzelne Akteure in die Diskussion eingeführt.

4.2 Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktinstitutionen

Nach der klassischen Definition der soziologischen Arbeitsmarktforschung ist der Arbeitsmarkt die soziale Institution, „... in which workers exchange their labour power in return for wages, status, and job rewards“ (Kalleberg/Sørensen, 1979: 351). Der Arbeitsmarkt ist der „wichtigste Teilmarkt“ einer Volkswirtschaft (Vogel, 2000: 40) und stellt aufgrund seiner materiellen und sozialen Funktion für alle Wirtschaftssubjekte den zentralen Markt jeder Volkswirtschaft dar (Sesselmeier/Blauermehl, 1997:1). Er ist definiert durch *Arbeitsangebot* (Selbstangebot) und *Arbeitsnachfrage* für eine abhängige Beschäftigung und wird in der deutschsprachigen Literatur auch als Markt der Arbeitsleistungen⁷⁸ benannt (Brinkmann, 1981: 225).

Die Partizipanten, die auf dem Arbeitsmarkt aufeinander treffen, sind auf der einen Seite die Unternehmen, die Arbeitskraft nachfragen, um diese im Produktions- bzw. Leistungserstellungsprozess gewinnbringend einzusetzen, und auf der anderen Seite Individuen resp. Haushalte, die ihre Arbeitskraft anbieten, um mit dem erzielten Einkommen⁷⁹ ihre Konsumwünsche zu befriedigen (Engelkamp/Sell, 1998: 156).

Der Produktionsfaktor verwertbare Arbeit ist in der Marktwirtschaft Privateigentum, liegt also auf der Seite der privaten Haushalte. Aus diesem Grund – adversativ zum Gütermarkt – agieren die privaten Haushalte auf dem Arbeitsmarkt als Anbieter. Die Unternehmen sind daher in der Komplementärrolle – sie fragen Erwerbsarbeit nach (Neubauer et al., 1997: 78).

Genau genommen ist der Arbeitsmarkt ein Konglomerat, das nach verschiedenen beruflichen bzw. qualifikatorischen und regionalen Aspekten segmentiert ist und sich in ver-

⁷⁸ Einen weit reichenden Überblick über verschiedenste Definitionen gibt z.B. Brinkmann (1981: 225). Es werden auf dem Arbeitsmarkt streng genommen Arbeitsleistungen nachgefragt und keine Individuen. Auf die Tatsache, dass Arbeitsleistung und Individuum untrennbar miteinander verbunden sind, weist z.B. Hiller (2001: 6) hin.

⁷⁹ Das Einkommen aus unselbständiger Arbeit wird als Entgelt für Arbeitsleistungen in Form von Löhnen und Gehältern entrichtet. Das gesamte Einkommen, welches für konsumtionelle Zwecke dem Haushalt zu Verfügung steht, ergibt sich aus der Summe aller Faktoreinkommen und Transfereinkommen.

schiedene Teilmärkte gliedert. Übergänge zwischen den einzelnen Märkten sind mit Friktionen verbunden und sowohl für die Arbeitsanbieter als auch für die -nachfrager ist die Markttransparenz durchweg beschränkt, was Informationsbeschaffungskosten verursacht (Molitor, 1988: 3). Personalwirtschaftlich kann man den Arbeitsmarkt auch in einen internen Arbeitsmarkt (Arbeitnehmer, die bereits bei dem jeweiligen Unternehmen angestellt sind) und einen externen Arbeitsmarkt (Arbeitnehmer und Arbeitsuchende, die nicht bei dem jeweiligen Unternehmen angestellt sind) teilen (Ortner, 2002: 66).

Arbeitsmärkte sind Suchmärkte, wobei nur verwertbare Arbeitsleistungen gesucht respektive nachgefragt werden. Abstrakt könnte man sagen, dass auf dem Arbeitsmarkt Bündel von Qualifikationen und Motivationen gehandelt werden. Ein Kontrakt kommt regelmäßig dann zustande, wenn Anbieter und Nachfrager in ihren Interessen übereinstimmen.

Die Arbeitsleistungen ‚Selbständiger‘ bleiben in diesem Kontext irrelevant (Gerlach/Lorenz, 2000: 61), auch wenn sie auf das gesamte Beschäftigungssystem in Deutschland einen entscheidenden Einfluss haben, gerade weil (neue) Formen der Selbständigkeit im Zuge der neuen Arbeitsmarktpolitik ausgebaut werden sollen.

Unternehmen, die vakante Stellen besetzen wollen, verfügen in der Regel über detaillierte Auffassungen darüber, über welches Qualifikations- und Motivationsmuster der potentielle Mitarbeiter verfügen muss.

Vor diesem Hintergrund suchen sie nach möglichst homogenen Arbeitskräften, die dem Anspruchsprofil (zumindest nahezu) gleichkommen.⁸⁰ Die Aufgabe des Arbeitsmarktes ist es, die beiden Hauptakteure, Arbeitsanbieter und Arbeitsnachfrager, zusammenzubringen (Matching-Prozess), so dass sie einen Arbeitsvertrag schließen können. Beide Marktseiten – Angebot und Nachfrage – sollten für eine optimale Allokation möglichst ausgeglichen sein. Doch dieser Ausgleich stellt sich nicht immer automatisch ein, Insti-

⁸⁰ An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass Qualifikationen und Motivationen multiplikativ miteinander in Beziehung stehen; ist eines von beiden – Qualifikation oder Motivation – gleich null, dann kann der andere Teil keine Wirkung erzielen.

tutionen⁸¹ und gesetzliche Regeln (z.B. Betriebsverfassungs-, Mitbestimmungs-, Tarifvertrags-, Beschäftigungsförderungs-, Arbeitszeitgesetz und Rechtssprechung) beeinflussen das Geschehen auf dem deutschen Arbeitsmarkt maßgeblich, mit dem ursprünglichen Ziel, dessen Allokationseffizienz zu verbessern (Brinkmann, 1981: 227; Berthold/Fehn/Berchem v., 2001: 11).

Betrachtet man die Diskussion in Deutschland über die Regulierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsverhältnisse, so wird oftmals auf eine vergleichsweise hohe Anzahl an Regularien, von einer ausgeprägten Institutionalisierung sowie von einer vergleichsweise starken Verrechtlichung der Arbeitsbedingungen gesprochen (Gablers, 1997: o.S.; Straubhaar, 2002: 37 f.). Der Staat greift mit Hilfe unterschiedlicher Instrumente (z.B. Kündigungsschutzregelungen, Arbeitsschutzbestimmungen) regulierend in die Arbeitsmarktprozesse ein und transformiert dadurch einen freien, unvollkommenen Arbeitsmarkt in einen institutionalisierten, organisierten Markt (Lampert, 1991: 266; Brinkmann, 1981: 225-305).

Dabei betreibt er sowohl passiv-kompensatorische (Lohnersatzleistungen, wie z.B. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) als auch aktiv-gestaltende (wie z.B. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) Arbeitsmarktpolitik⁸² mit dem Ziel der Realisierung eines hohen Beschäftigungsstandes (Engelen-Kefer, 1995: 62).

Institutionen, wie das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, das Teil der Bundesanstalt für Arbeit ist – aber in der Forschung unabhängig – analysieren und erarbeiten Handlungsoptionen und -beschränkungen, welche die Effizienz des Arbeitsmarktes steigern sollen (Lampert, 1991: 267). Im öffentlichen Dienst fungiert der Staat auch selbst als Arbeitgeber und ist durch diese Dichotomie der dritte zentrale Akteur des deutschen Arbeitsmarktes.⁸³

⁸¹ Für eine ausführliche Darstellung der Institutionen auf dem Arbeitsmarkt vgl. vorzugsweise Wagner/Jahn (1997: 139-210) oder Brinkmann (1981: 225–302).

⁸² Für einen kurzen Überblick über die traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik vgl. Gröbner (1991: 156).

⁸³ Kritisch setzt sich Stadermann (1998: 69–70) mit der Qualität der öffentlichen Beschäftigung und

Gegenwärtig bezieht sich die Hauptkritik, wenn es um die Arbeitsmarktinstitutionen geht, auf den Gesichtspunkt, dass das Hauptziel, nämlich die Integration von Arbeitslosen und insbesondere von Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt, weitgehend verfehlt wird. Vielmehr, so mutmaßen Berthold/Fehn/v. Berchem „... wird in großem Stil offene in verdeckte Arbeitslosigkeit umgewandelt“ (Berthold/Fehn/v. Berchem, 2001: 43).

Ursprünglich sollten die Transaktionskosten, welche die aktive Arbeitsmarktpolitik verursacht, durch ihre effizienzsteigernden Maßnahmen und ein Mehr an Beschäftigung egalisiert werden. Evaluations- und Wirkungsanalysen zu den Effekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen jedoch tatsächlich ein ernüchterndes Bild. Substanzielle Beschäftigungseffekte sind durch die Arbeitsmarktinstitutionen nicht generiert worden, wie die Evaluationsstudien von Hagen/Steiner (2000: 147 ff.) zeigen, so dass hinterfragt werden muss, in welcher Form der Staat in den Arbeitsmarkt eingreifen soll, damit dessen Allokationseffizienz tatsächlich verbessert und die ökonomische und soziale Rationalität ausbalanciert wird.

4.3 Aggregierte und disaggregierte Arbeitsnachfrage

Die Arbeitsnachfrage⁸⁴ leitet sich letztlich aus der Nachfrage nach Gütern und Zwischenprodukten ab, ähnlich wie die Nachfrage nach Faktorleistungen (Wagner/Jahn, 1997: 26). Unternehmen sind unabhängig von ihrer Größe prinzipiell dadurch gekennzeichnet, dass sie dieser ‚Fremdbedarfsdeckung‘ dienen. In ihnen läuft ein wertschöpfender bzw. leistungserstellender Prozess ab, bei dem Inputgrößen (z.B. Material, Arbeitsleistungen) in Outputgrößen (Produkte, Dienstleistungen) transformiert werden. Theorien der Arbeitsnachfrage analysieren die Frage, von welchen Bestimmungsfaktoren die Menge und die Qualität der nachgefragten Inputgröße ‚Arbeitsleistung bzw. Personalvermögen‘ abhängt.

deren Wirkungen auf den Sozialstaat und die Beschäftigung auseinander.

⁸⁴ Streng genommen werden Arbeitsleistungen nachgefragt, die Individuen erbringen. Arbeitsanbieter sind somit potentielle ‚Leistungsträger‘.

Aus beschäftigungspolitischer bzw. volkswirtschaftlicher Perspektive steht dabei die personenmäßige aggregierte Arbeitsnachfrage im Mittelpunkt (Franz, 1991: 114), da diese gleichzeitig das quantitative Ausmaß der Arbeitslosigkeit einer Volkswirtschaft bestimmt.

Betriebswirtschaftlich ist die personenmäßige Nachfrage eher zweitrangig. So bezieht sich beispielsweise der streng betriebswirtschaftliche Personalvermögensansatz von Ortner/Thielmann ausdrücklich nicht auf Personen, sondern auf abstrahierte Mitarbeiter. Diese sind nur die originären Träger von Arbeitsleistungen. Die disaggregierte Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wird hier in Qualifikationen und Motivationen unterschieden und leitet sich aus einem institutionellen Bedarf an diesen beiden Faktoren ab, die das Unternehmen benötigt, um zu einem gewissen Zeitpunkt den Leistungserstellungsprozess zu gewährleisten.

Wie viele Personen hinter den benötigten Qualifikationen und Motivationen stehen, ist in diesem Zusammenhang vorerst unwichtig (Ortner, 1982: 357 ff.; Ortner/Thielmann-Holzmayer, 2002: 220 ff.). An diesem Beispiel kann man eindrucksvoll erkennen, dass die Betriebswirtschaftslehre z.T. völlig andere Problemfokuse bzw. Rationalitäten aufweist als die Politik oder die Volkswirtschaftslehre.

Die strategische Grundlage der Nachfrage nach Arbeitsleistungen (Qualifikationen und Motivationen) auf Seiten der Unternehmen ist die produktionstechnische Beziehung zwischen der Investition des Faktors Arbeit und dem hieraus resultierenden Output. Im Aggregat bildet dies als physische Größe das Sozialprodukt (Franz, 1991: 114). Für Unternehmen ist es prinzipiell lohnend, ihren Arbeitseinsatz und damit verbunden die Arbeitsnachfrage auszudehnen, wenn die antizipierten Einnahmen die investiven Ausgaben übersteigen. Dann besteht zumindest theoretisch die Chance, dass Investitionen getätigt werden und somit die Nachfrage nach Arbeit steigt.

Davon ausgehend, dass ökonomisch agierende Unternehmen ihr Handeln auf dem Ar-

beitsmarkt weitestgehend an rationalen Überlegungen ausrichten⁸⁵ – gemäß ihrer ökonomischen Prägung – muss (Personal-)Kostenreduzierung als eine Maxime angenommen werden. Die Arbeitsnachfrage ist demnach durch Effektivitätskriterien wie investive Personalkosten gesteuert und insofern auch in Teilen lohnabhängig (Engelen-Kefer, 1995: 25).

Billigere Arbeitskraft wirkt zwar grundsätzlich positiv auf die Arbeitsnachfrage (Engelen-Kefer, 1995: 24), induziert aber nur im Zusammenspiel mit anderen Faktoren – wie der Nachfrage von Gütern und dem Wachstum einer Volkswirtschaft – eine vermehrte Arbeitsnachfrage (Flassbeck/Spiecker, 2001: 121 ff.). Die aggregierte Nachfrage nach Arbeitsleistungen fällt somit notwendigerweise in die gemeinsame Verantwortung der Angebotspolitik und der Nachfragepolitik (Jerger/Landmann, 2002: 212).

Sowohl bei den Tarifparteien als auch in der öffentlichen wirtschaftspolitischen Debatte herrscht bisweilen jedoch eine beträchtliche Konfusion über die Wirkungen der Lohnpolitik⁸⁶ bzw. über den Zusammenhang zwischen Lohn- und Beschäftigungshöhe und die adäquate Rollenverteilung zwischen Nachfragepolitik und Lohnpolitik.

Vermutet man einen inversen Zusammenhang zwischen der Lohn- und Beschäftigungshöhe, dann sollten sich Nominallohnhebungen grundsätzlich am Ausmaß des Produktivitätsfortschritts orientieren (Berthold/Fehn, 1998: 7–9) um eine Stabilisierung der Beschäftigung zu gewährleisten. Eine Steigerung der Nachfrage nach Arbeit bzw. der Beschäftigung kann nur dann erzielt werden, wenn der Lohnzuwachs hinter dem bereinigten Produktivitätswachstum angesetzt wird (SVR 1999, Ziffer 332 ff.).⁸⁷

⁸⁵ Aufgrund der in der Realität unvollkommenen Informationsdichte und Informationsverarbeitung der Unternehmen sind auch die Entscheidungen und Handlungen der Ökonomie nur begrenzt rational (Mikl-Horke, 1997a: 63).

⁸⁶ Lohnpolitik ist im Sinne des Tarifgesetzes die Gestaltungs- und Verteilungsfreiheit von Tarifverträgen, die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden übereinkommend ausgehandelt werden. Für einen aktuellen Aufsatz über die anhaltende Lohndebatte und die gerechte Lohnfindung vgl. Helmedag (2003: 17–28).

⁸⁷ Kritisch dazu Flassbeck (1998: 26 ff; 2000: 8 ff.).

Das keynesianische ‚Kaufkraftargument‘ der Gewerkschaften, das am anderen Ende des theoretischen Spektrums angesiedelt ist, ist zumindest für die Behebung kurz- und mittelfristiger Nachfrageschocks mit einigen Fragezeichen behaftet, da Lohnerhöhungen sich nicht direkt auf die Nachfrage auswirken.

So mindern beispielsweise die Spar- und Steuerquote sowie zeitliche Verzögerungen die Wirkung auf die Güternachfrage und letztlich somit auch die Arbeitsnachfrage, die theoretisch induziert werden soll, da unerwartete Einkommenssteigerungen zunächst weitgehend in Rücklagen umgewandelt werden und nur ein starker, dauerhafter Einkommensanstieg zum vorübergehenden ‚Entsparen‘ führt (Fricke, 1985: 426). Erst langfristig pendelt sich das Sparvolumen wieder auf eine individuell-konstante Sparquote ein (Fricke, 1972: 28–29).

Auf der anderen Seite können die derzeitigen Reallöhne nicht ohne weiteres als induzierendes Argument für die derzeitige Arbeitsnachfrage respektive die hohe Arbeitslosigkeit angesehen werden, da unter längerer Perspektive auch in Zeiten steigender Löhne die Beschäftigungsquote in Deutschland tendenziell stieg (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 290).

Hohe Löhne, die von Insidern (Personen in Arbeit) in prosperierenden Phasen durchgesetzt werden, haben jedoch durchaus einen Einfluss auf die langfristige Arbeitsnachfrage (Díaz-Vázquez/Snowder, 2003: 139 ff.), und man kann nur unsicher prognostizieren, wie sich die Beschäftigung respektive die Arbeitsnachfrage in Deutschland bei moderateren Lohnsteigerungsraten in der Vergangenheit entwickelt hätte.

Produktionsfaktoren sind gemäß der neoklassischen Substitutionshypothese zu einem gewissen Grad substituierbar, deshalb kann der Faktor Arbeit partiell durch Kapital bzw. Technik ersetzt werden – und umgekehrt (Schuberth, 1999: 17; Grunert, 2003: 353).

Weitere Faktoren, die einen essenziellen Einfluss auf die qualitative und quantitative Nachfrage nach Arbeitsleistungen haben, sind (1) Externe Einflüsse: wie z.B. das soziale Umfeld, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, soziodemographische Faktoren, verschiedene Politiken, Branchen-Entwicklung, die Konkurrenzsituation und saisonale Einflüsse; (2) Organisationsinterne Einflüsse: wie z.B. die Firmenphilosophie, die Marktstellung bzw. der Umsatz und strukturelle Merkmale; (3) Personal und soziale Einflüsse.

se: wie Fehlzeiten, Fluktuation und die Personalstruktur (Wimmer, 1985: 23; vgl. auch Jung, 1999: 108 f.).

Sowohl in der neoklassischen als auch in der auf vielen Feldern konkurrierenden, keynesianischen Theorie besteht eine enge Verbindung zwischen der Entwicklung von Investitionen, dem Wirtschaftswachstum, der Innovationsfähigkeit und der Arbeitsnachfrage. Die Schlussfolgerungen aus diesen Zusammenhängen sind jedoch äußerst heterogen. So gehen einige Autoren davon aus, dass Wachstum und Innovation langfristig eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage bewirken (Bosch, 1996: 11; Schuberth, 1999: 17). Andere Autoren hingegen sagen eine kontinuierliche Erosion der Arbeitsnachfrage und der Erwerbsarbeit voraus.

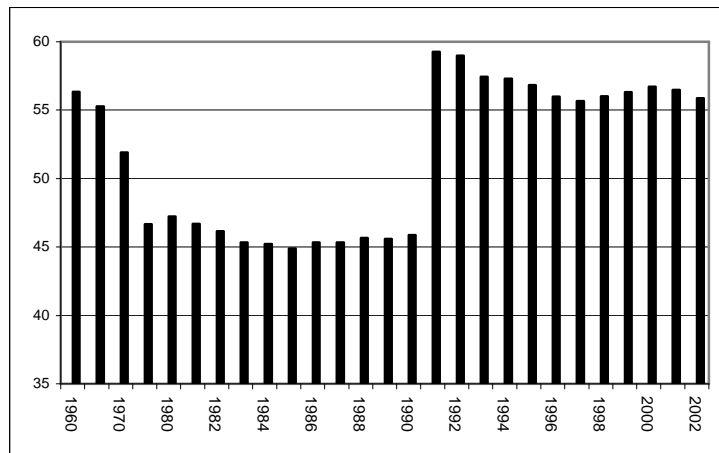
Soziologen wie Beck und Rifkin sind beispielsweise Vertreter der letzteren Auffassung. „Immer weniger gut ausgebildete, global austauschbare Menschen können immer mehr Leistungen und Dienste erbringen. Wirtschaftswachstum setzt nicht den Abbau von Arbeitslosigkeit in Gang, sondern genau umgekehrt den Abbau von Arbeitsplätzen voraus“ (Beck, 1997: 12; vgl. auch Rifkin, 1998: 11-12).

Die offensichtlich konträren Auffassungen werden ebenso kontrovers diskutiert, da sich empirisch beobachten lässt, dass auch in Zeiten etwaiger Prosperität die Beschäftigungsquote vergleichsweise zögerlich steigt (jobless growth oder Persistenz bzw. Hysteresis). Autoren wie Vetter sprechen deshalb von einer Sockelarbeitslosigkeit, die gleich bleibend um die Vier-Millionen-Grenze schwankt (Vetter, 2003: 39).

Die aggregierte Arbeitsnachfrage kann auch in die Komponenten Arbeitsplätze und nachgefragte durchschnittliche Arbeitszeit zerlegt werden. Ebenso wie in dem oben bereits zitierten Rechenbeispiel von Scherl ist auch hier sowohl aus dem Blickwinkel der Arbeitsnachfrager als auch aus der Perspektive der Arbeitsanbieter erheblich, welche personelle Struktur eines gewissen Kontingentes an Arbeitsleistung nachgefragt wird.

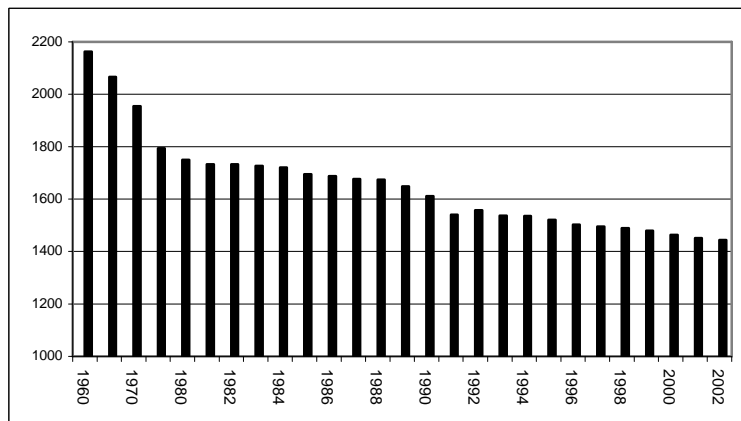
Das effektiv nachgefragte Arbeitsvolumen kann folglich in verschiedenen Konfigurationen nachgefragt werden und ein Arbeitsplatz, der eine definierte Arbeitsleistung beinhaltet, somit verschiedenartig besetzt sein. Ein einzelner Arbeitnehmer kann an einem Arbeitstag theoretisch maximal 24 nachgefragte Arbeitsstunden – bzw. Arbeitsleistungen, die er in 24 Stunden erstellen kann – anbieten, oder 12 Arbeitnehmer können je 2 Stunden arbeiten.

Abb.: 16 Gesamtarbeitsvolumen BRD 1960 bis 2002 in Mrd. Std.



Eigene Abbildung nach Daten des IAB (2002a: Übersicht 2.1)

Abb.: 17 Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen 1960 bis 2002 in Std. pro Jahr



Eigene Abbildung nach Daten des statistischen Taschenbuchs(2003) des BFS.

Theoretisch ändert sich nichts am erbrachten Arbeitsvolumen, praktisch gibt es jedoch für ein Unternehmen diverse institutionelle, arbeitsorganisatorische, physiologische und psychologische Beweggründe, ein Arbeitsvolumen in einer bestimmten Konfiguration nachzufragen (z.B. Ladenschlussgesetz, Nachtflugverbot, Lohnnebenkosten und Sozialabgaben etc.).

Wie die Abbildungen 10 und 11 zeigen, kann statistisch aufgezeigt werden, dass die Gesamtnachfrage nach Arbeitsleistungen und das Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen in Deutschland in der letzten Dekade tendenziell zurückgegangen sind. Aufgrund der oben skizzierten steigenden Erwerbsbeteiligungen bzw. -quoten kann geschlussfolgert wer-

den, dass die tendenzielle aggregierte Arbeitsnachfrage ein Hinweis dafür ist, dass vermutlich nicht für jeden Arbeitnehmer ein Normalarbeitsverhältnis zur Verfügung steht. An dieser Entwicklung werden auch Arbeitsmarktreformen nichts ändern. Spekulationen über ein Ende der Arbeitsgesellschaft lassen sich mit diesen Daten jedoch auch nicht begründen.

4.4 Arbeit und Arbeitsangebot

Ebenso unterschiedlich wie bei der Arbeitsnachfrage sind die Determinanten, die das individuelle Arbeitsangebot einer Erwerbsperson beeinflussen. Einige empirische Aspekte der Entwicklungen des Aggregates an Arbeitsleistungen wurden bereits oben ausführlich dargestellt und sollen daher an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden.

Grundsätzlich zählen die Bürger Deutschlands Lohn- und Erwerbsarbeit zu ihren wichtigsten Lebensbereichen (BFS, 2000: 427). Im umgangssprachlichen Kontext wird heute unter der Bezeichnung ‚Arbeit‘ vordringlich ‚Erwerbsarbeit‘ verstanden, d. h. die Frage in einer Diskussionsrunde nach der augenblicklichen Arbeit eines Menschen rekurriert in der Regel auf eine in wirtschaftlicher Abhängigkeit ausgeführte Arbeitnehmertätigkeit gegen Entgelt (Burghardt, 1974: 20 f.) oder auf eine Selbstständigkeit.⁸⁸

Um eine Lohnarbeit zu finden, bieten Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistungen (Qualifikationen und Motivationen) auf dem Arbeitsmarkt an, so dass Unternehmen als Arbeitsnachfrager, zusammen mit den Produktionsfaktoren Kapital und Boden, durch einen entsprechenden Leistungserstellungsprozess einen Output (ein Gut oder eine Dienstleistung) erstellen können.

Das Arbeitsangebot eines privaten Haushaltes ist im mikroökonomischen Kalkül theoretisch von einer antizipierten Vorteilhaftigkeit des Tausches zwischen Arbeitsleistungen und Reallohn und zudem von den jeweiligen Freizeitpräferenzen des Individuums bzw. des Haushaltes bestimmt (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 291).

⁸⁸ In der Betriebssoziologie wird Erwerbsarbeit auch als die Ausübung von wirtschaftlich abhängiger ‚humaner‘ Tätigkeit von Arbeitnehmern definiert (Burghardt, 1974: 20).

Aufgrund der Definitionsproblematik, die dem ambivalenten Terminus ‚Arbeit‘ anhaftet, führt der Verfasser diesen Begriff ein, um diesen vermeintlich eindeutigen Terminus für den vorliegenden Aufsatz operationalisierbar zu machen.

In der wissenschaftlichen Literatur findet man sowohl für Arbeit als auch Lohn- bzw. Erwerbsarbeit verschiedene Definitionen. So schreibt z.B. Marx der Arbeit den Zweck der „Aneignung des Natürlichen“, der „Befriedigung von Bedürfnissen“ und der „Herstellung von Gebrauchswerten“ zu (Marx, 1962: 198). Mankiw beschreibt Arbeit als „die Zeit ... die der Einzelne arbeitend verbringt“ (Mankiw, 1998: 53). Andere Autoren wie z.B. Woll und Carell deuten ‚Arbeit‘ schlicht als Tätigkeit, die Einkommen erwirtschaftet (Carell, 1956: 229; Woll, 1974: 33).

Diese Begriffsbildungen sind für die angestrebte Untersuchung jedoch nicht dienlich, da der konkrete Bezug zum institutionellen ersten Arbeitsmarkt und zum Lohnarbeits- bzw. Normalarbeitsverhältnis fehlt. Der Ansatz von Bartling/Luzius scheint daher geeigneter; sie stützen sich auf folgende Definition: „Arbeit ist jede menschliche Tätigkeit, die zur Befriedigung der Bedürfnisse anderer und in der Regel gegen Entgelt verrichtet wird“ (Bartling/Luzius, 2002: 21)⁸⁹.

An diese Darstellung lehnt sich die vorliegende Arbeit an. Dementsprechend subsumiert der Terminus Arbeit⁹⁰ alle legalen Lohnarbeitsverhältnisse, die durch Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt generiert werden und letztlich den Zweck haben, menschliche Bedürfnisse zu befriedigen und eine selbständige Existenz in der Arbeitsgesellschaft zu sichern, auch wenn dies realiter nur partiell gelingen sollte.

Beschäftigungsverhältnisse in der Schattenwirtschaft und Selbständigkeiten sind somit vorerst aus der Erörterung ausgeschlossen, da diese nicht auf dem Arbeitsmarkt gehan-

⁸⁹ Im Sinne der vorliegenden Definition gehören Hobbys oder private Haushaltstätigkeiten nicht zur Arbeit. Ein Fußballer, der Profi ist, verdient sein Geld auf dem Fußballplatz und arbeitet dort (Bartling/Luzius, 2002: 21). Ein Fußballclub ist demnach als Arbeitgeber zu verstehen.

⁹⁰ Die in der Literatur teilweise nicht trennscharf verwandten Begriffe „Arbeit“ und „Erwerbsarbeit“ werden in der nachstehenden Analyse gleichrangig und unregelmäßig nebeneinander verwendet. An entsprechenden Stellen, an denen eine Attribuierung sachdienlich ist, wird diese eingefügt.

delt werden. Arbeitnehmer sind somit die Gruppe von Beschäftigten, die unselbständige, weisungsgebundene Lohnarbeit verrichten.

Die quantitative Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist determiniert durch die Erwerbsbevölkerung und deren einzelne Subgruppen wie z.B. die Erwerbsfähigen, die Erwerbstätigen, die Arbeitslosen und die ‚stille Reserve‘. Ältere Studien zum Arbeitsangebot unterscheiden in primäre und sekundäre Arbeitskräfte, wobei primäre Arbeitskräfte den Teil der Bevölkerung subsumieren, von dem man erwartet, dass er zu einem hohen Prozentsatz am Arbeitsmarkt teilnimmt.

Sekundäre Arbeitskräfte sind im Sinn dieser Begriffsbildung Menschen im erwerbsfähigen Alter, von denen dies „nicht erwartet“ wird, wie z.B. Frauen (Buchegger, 1972: 32). Im Zeitalter der Emanzipierung – die sich auch, wie in Abschnitt 3 herausgearbeitet wurde, in einem konstanten Anstieg der Frauen-Erwerbsquoten niederschlägt – scheint dem Verfasser diese Begriffsbestimmung etwas antiquiert.

Tatsächlich lässt sich die Summe der potentiell real verfügbaren Arbeitskräfte, die in Deutschland für eine Erwerbsarbeit in Frage kommen, nicht eindeutig quantifizieren. Infolgedessen ist es schwierig, das reale Arbeitsangebot aus der Perspektive der deutschen Volkswirtschaft zu bestimmen.

Beispielsweise zeigen die Untersuchungen von Vetter, dass es Erwerbspersonen (beispielsweise allein Erziehende) gibt, die zumindest theoretisch zum Erwerbspotential gehören, aber realiter durch biographisch bedingte Sperrigkeiten so weit ins Abseits gedriftet sind, dass sie sehr zeitaufwendig gecoacht oder fachlich betreut werden müssten, ehe sie wirklich in den Arbeitsmarkt re-integriert werden könnten (Vetter, 2003: 39-40); demzufolge hat nicht jede erwerbsfähige Person eine Partizipationswahrscheinlichkeit größer null.

Insofern ist nur ein bestimmter Prozentsatz der Personen, die im erwerbsfähigen Alter sind, für das quantitative Arbeitsangebot, das durch die Unternehmen überhaupt nachgefragt werden kann, relevant (Schubert, 1999: 16; Engelen-Kefer, 1995: 26).

Darüber hinaus ist die Mengendimension des aggregierten Arbeitsangebotes einer Volkswirtschaft beispielsweise auch bestimmt von der Netto-Zuwanderung und von der Sterbe- bzw. Geburtenrate (Franz, 1991: 21), von den Arbeitsmarktinstitutionen bzw.

dem System der sozialen Sicherung und der individuellen Lebenswelt des jeweiligen Individuums.

Das den Unternehmen tatsächlich zur Verfügung stehende Angebot an Arbeitsleistungen errechnet sich aus der Zahl der Erwerbspersonen und der pro Erwerbsperson innerhalb einer bestimmten Zeitperiode angebotenen Arbeitszeit. Die Arbeitsmarkttheorie sucht verstärkt nach Determinanten für die Höhe des individuellen Arbeitsangebotes einzelner Individuen. Engelen-Kefer stellt zu dieser jedoch Frage fest: „Was einen einzelnen oder gar einen „typischen“ Arbeitnehmer veranlasst, mehr oder weniger arbeiten zu wollen, ist weitgehend unbekannt“ (Engelen-Kefer, 1995: 23). Trotzdem lassen sich einige grundlegende Aspekte benennen.

Grundsätzliche Determinanten des individuellen Arbeitsangebotes sind der Lohn und die Arbeits- und Freizeit. Bei einer isolierten Betrachtung der Zeitallokation ergibt sich folgendes Verhältnis: Der Gesamtbetrag an Zeit ist die Summe aus der Freizeit und Arbeitszeit, wobei Letztere von je her ein zentraler Konfliktgegenstand zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ist (Müller-Jentsch, 1997: 235).

Der neoklassischen Arbeitskräfteangebotstheorie zufolge entscheidet sich ein Individuum für die individuell nutzenmaximierende Kombination aus Einkommen und Freizeit⁹¹. Das Arbeitsangebot wird also über die Gleichsetzung von Arbeitseinsatz und Grenznutzen des Outputs bestimmt, wobei der Arbeitseinsatz eine positive Funktion der Arbeitszeit und der Grenznutzen des Outputs eine negative Funktion der Menge des Gutes ist. Empirische, amerikanische Studien belegen, dass eine Reduktion des Lohnsatzes tendenziell zu einer Substitution von Arbeitsstunden durch Freizeit führt (Franz, 1991: 83). Dies gilt vermutlich nur, wenn ein gewisser Mindestbedarf an monetären Ressourcen ohnehin gedeckt ist.

⁹¹ Grundvoraussetzung dieses ökonomischen Modells ist der Homo oeconomicus. Das Modell des Homo oeconomicus beschreibt den Menschen unter der Annahme, dass er bei gegebener, stabiler und geordneter Präferenzordnung, bei vollkommener Information, vollkommener Voraussicht und im Rahmen gegebener Restriktionen seinen Nutzen maximiert (Esser, 1999: 236; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 45). Wiese bezeichnet den Homo oeconomicus auch als lügenden und betrügenden Menschen (Wiese, 1994: 66).

Zeitpräferenzen und Konsumtionspräferenzen, um das Wohlbefinden zu steigern, sind jedoch interpersonell verschiedenartig. Betrachtet man Freizeit und Arbeitszeit als Güter, kann kein allgemein interindividuell gültiger Grenznutzen bestimmt werden, der Aussage darüber geben könnte, wie viel Arbeitszeit ein Individuum für wie viel Einkommen investieren würde, um mit diesem Einkommen am Gütermarkt zu partizipieren bzw. um Wohlbefinden zu schöpfen. Ein Gleichgewicht wird dort erreicht, wo die Zuwächse in Nutzen und Aufwand äquivalent sind.

Die Forschungen auf dem Gebiet der empirischen Analyse der Arbeitsangebotsfunktion sind sehr umfangreich und offenbaren geschlechtsspezifische Unterschiede. Generell kann man sagen, dass die aggregierte Arbeitsangebotsfunktion bei Männern rückwärts geneigt ist und eine negative Elastizität aufweist. Sprich: Je höher das Einkommen des Mannes ist, desto eher neigt er dazu, weniger Arbeit anzubieten (Franz, 1991: 74 ff.).

Die Studie von Hum/Simpson, die den Durchschnitt aus 19 verschiedenen Studien zur aggregierten Arbeitsangebotsfunktion zusammenfasst, kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer Steigerung des Einkommens um 1% der Durchschnittsmann sein Arbeitsangebot um 0,04% verringert, oder in Zahlen: Bei einer Lohnerhöhung von 10% verringert ein Mann, der normal 2000 Stunden im Jahr arbeitet, sein Arbeitsangebot um 8 Stunden.

Im Gegensatz dazu liefert die aggregierte Arbeitsangebotsfunktion von Frauen völlig unterschiedliche Ergebnisse. Der hier ermittelte Durchschnittswert von Hum/Simpson von 22 Studien stellt sich folgendermaßen dar: Die Partizipationskurve ist hier vorwärts geneigt, hat also eine positive Steigung. Eine Lohnerhöhung hat bei Frauen demgemäß eher eine Steigerung der angebotenen Arbeitsstunden zur Folge (Hum/Simpson, 1994: 57 ff.).

Dieses Faktum ist ein weiteres Indiz dafür, dass das Angebot weiblicher Arbeitskraft im Zuge der ‚Gleichberechtigung‘ weiter ansteigen wird, zumindest bis zu einem gewissen Allokationsoptimum.

Neben den genannten Aspekten ist das individuelle Arbeitsangebot auch von psychosozialen Gesichtspunkten abhängig. So referiert beispielsweise Ramb, dass Künstler lieber hungern und sich selbst verwirklichen, anstatt einer Lohnarbeit auf dem Arbeitsmarkt nachzugehen, um mehr Lebensmittel konsumieren zu können (Ramb, 1993: 6-7).

Wie die so genannte ‚Pittsburgh-Studie‘ von Herzberg/Mausner/Snyderman bestätigt, kann realiter von keiner interpersonell kongruenten Wohlbefindens-, Nutzen- bzw. Präferenzhierarchie ausgegangen werden, genauso wie sich Arbeitsanbieter bezüglich ihrer Arbeitsanstrengungen bzw. -motivationen unterscheiden (Herzberg/Mausner/Snyderman, 1959: o.S.).

Die Individualität des Menschen spiegelt sich ebenfalls in der Art und Weise des jeweiligen Auftretens auf dem Arbeitsmarkt wider. So spricht Franz schlicht von „...Schaffern oder Malochern...“ und „...Drückebergern oder Faulenzern...“, die durch ihre individuellen Persönlichkeitsmerkmale (Motivationen) bei gleichen Qualifikationen einen heterogenen Output für das jeweilige Unternehmen erwirtschaften (Franz, 1991: 22).

Grundsätzlich stehen dem Entscheider bzw. den Entscheidern in einer Bedarfsgemeinschaft (Haushalt) zum Entscheidungszeitpunkt weder alle relevanten Informationen zur Verfügung, noch kann er alle verfügbaren Informationen verarbeiten (Meckling, 1976: 545 ff.). Die Folge sind auch hier nur begrenzt rationale Entscheidungen, wenn es um die Frage geht, in welchem qualitativen und quantitativen Ausmaß ein Individuum eine Lohn- und Erwerbsarbeit anstrebt.

Differenzieren muss man zweckmäßiger Weise jedoch zwischen kurzfristigem und langfristigem Arbeitsangebot. Bei der kurzfristigen Arbeitsangebotsentscheidung sind Qualifikation und Arbeitsort gegeben. Bei einer längerfristig angelegten Betrachtung, welche die lebenslange Arbeitsbiographie im Auge hat, können jedoch auch antizipierte Zukunftskonstellationen auf eine Arbeitsangebots-Entscheidung wirken.

Unter längerer Perspektive spielen demzufolge auch Zukunftsinvestitionen in Humankapital⁹², was einem dynamischen Modelldenken entspricht, eine Rolle. Aufgrund solcher Investitionen werden dann in Zukunft die Arbeitsqualität und die Produktivität des jeweiligen Individuums erhöht. Ein Arbeitnehmer bietet also für einen gewissen Zeitraum weniger oder keine Arbeitsleistung an, um durch Qualifizierung zu einem späteren Zeitpunkt eine für die Unternehmen attraktivere Arbeitsleistung (gleich ein höheres in-

⁹² Vgl. dazu auch Abschnitt 5.2.1.

dividuelles Personalvermögen) anbieten zu können, was langfristig zu mehr Einkommen respektive zu einem größeren Nutzen führt.

4.5 Lohn und Beschäftigung

Bereits in den vorangegangenen Abschnitten wurde deutlich, dass das Lohnniveau, welches auf dem Arbeitsmarkt den Preis für Arbeitsleistungen widerspiegelt, einen bedeutenden Einfluss sowohl auf die Arbeitsnachfrage als auch auf das Arbeitsangebot hat. In der neoklassischen Modellwelt bestimmt der so genannte Gleichgewichtspreis die größtmögliche Menge, die freiwillig auf einem Markt umgesetzt werden kann. Ist dieser gefunden, dann ist eine optimale Allokation zwischen Anbietern und Nachfragern gegeben – es kommt zur Markträumung.

Überträgt man dieses Modell auf den Arbeitsmarkt, dann gleichen sich bei vollständig flexiblen Löhnen die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot zum Gleichgewichtszustand aus. Bei der dann herrschenden Vollbeschäftigung findet jeder, der tatsächlich zum Gleichgewichtsreallohn arbeiten will, einen Arbeitsplatz; Arbeitsnachfrager, die zum Gleichgewichtslohn Arbeiter einstellen wollen, finden diese ebenfalls in ausreichendem Maße (Baßeler, 1995: 293). Betrachten wir den Lohn als Bestimmungsfaktor für das Arbeitsmarktgleichgewicht, so setzt ein rigider Reallohn einen andernfalls eventuell einsetzenden Anpassungseffekt außer Kraft (Wagner/Jahn, 1997: 38).

Wie oben empirisch gezeigt werden konnte, ist der Arbeitsmarkt in der Realität jedoch durch andauernd sich verändernde Angebots- und Nachfragebedingungen geprägt. Unternehmen fragen Arbeitskräfte nach und versuchen, vakante Stellen mit der Hilfe des Arbeitsamtes, über private Vermittler, Zeitungsinserate oder über Stellenausschreibungen zu besetzen. Empirisch konnte ebenfalls herausgearbeitet werden, dass dieser Prozess in Deutschland sowohl zu Arbeitslosigkeit als auch zu dauerhaft vakanten Stellen führt. Nicht zuletzt aufgrund dieser Tatsache ist der Anschauung von Engelen-Kefer zuzustimmen, die von „...reiner Zufälligkeit...“ spricht, wenn Arbeitsangebot und Nachfrage innerhalb einer Zeitperiode gleich groß und somit im Gleichgewicht sind (Engelen-Kefer, 1995: 29). Der Arbeitsmarkt scheint also durch die ‚unsichtbare Hand‘ des Marktes nicht geräumt zu werden.

Die Frage ist nun, ob die Phänomene Arbeitslosigkeit und vakante Stellen aus einer Fehlallokation des Arbeitsmarktes abzuleiten sind, oder, so die These des Mainstreams (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 335), aus Störungen, die sich aus Lohnrigiditäten und kollektiver Lohnbildung, gesetzlichen und/oder tariflichen Regulierungen sowie aus den sozialen Sicherungssystemen ergeben.

Tatsächlich bilden Arbeitsanbieter und Arbeitsnachfrager in Deutschland Löhne gewöhnlich nicht durch Überbietungsszenarien um Arbeitsplätze und Faktorleistungen. Vielmehr werden Arbeits- und Einkommensbedingungen in der Regel in koordinierten Verhandlungen zwischen Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebervertretern im deutschen Tarifsysteem festgelegt. In der öffentlichen Debatte trifft man aus Arbeitgebersicht oftmals auf das Argument, dass dadurch der Preis für den Faktor Arbeit teilweise vom Wettbewerbsmechanismus abgekoppelt wird.

Die positiven Regulierungsfunktionen von (Flächen-)Tarifen wie z.B. die Schaffung von einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, die Förderung von Innovationswettbewerb anstatt von Kostenwettbewerb, die Reduzierung der Transaktionskosten und auch die Verteilungs- und Partizipationswirkungen werden hingegen kaum überzeugend dargestellt (Bispinck, 2003: 397).

Welche Argumente lassen sich tatsächlich finden, die eine Flexibilisierung der Löhne rechtfertigen? Der dargestellte Zusammenhang zwischen der Lohnhöhe und der Beschäftigung und der damit einhergehende Aufruf zur Lohnzurückhaltung beruht grundsätzlich auf drei Argumenten: (1) der Substitutionshypothese, (2) der Gewinnhypothese, (3) der Hypothese der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Gruner, 2003: 353).

- (1) Ein Unternehmen nimmt einen verteuerten Faktor weniger in Gebrauch und ersetzt ihn wenn möglich durch Technik oder produzierte Güter werden teurer (Skaleneffekt) und lassen sich ggf. schlechter am Markt positionieren (Franz, 1991: 132).
- (2) Niedrige Löhne bedeuten höhere Gewinne und steigern die Möglichkeit der Unternehmungen, Investitionen zu tätigen und die Arbeitsnachfrage zu steigern.

- (3) Lohnzurückhaltung steigert die internationale (zumindest preisliche) Konkurrenzfähigkeit und führt zu wachsenden Exporten, was wiederum Beschäftigung generiert.

Diese Begründungen sind jedoch umstritten. So zeigt beispielsweise Grunert in seiner Analyse, dass lohnpolitische Zurückhaltung nicht zwangsläufig zu mehr Beschäftigung führt (Gruner, 2003: 353-358). Tatsächlich beschäftigt sich die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion in der Bundesrepublik intensiv mit der Frage, welchen Beitrag die Lohnpolitik zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit und zur Preisstabilität leisten kann und sollte (Jerger/Landmann, 2000: 1).

Dabei geht es vor allem um zwei Aspekte: Effekte der Lohnhöhe und der Lohnstruktur. Betrachtet man die Lohnhöhe im Zusammenhang mit dem System der sozialen Sicherung, dann ist Folgendes zu konstatieren: Liegt der markträumende Preis für ‚einfache Arbeit‘ unterhalb dessen, was die Gesellschaft aus sozialen Gründen als Existenzminimum definiert und folgerichtig als Sozialhilfe anbietet, so ist es derzeit wenig sinnvoll, von den Tarifvertragsparteien zu verlangen, dass sie den marktgerechten Lohn solcher Tätigkeiten als Tariflohn festlegen.

Häufig befinden sich jedoch die durch das Arbeitsamt zu besetzenden Stellenangebote im Niedriglohnsektor und unterliegen konjunkturellen Unsicherheiten. Mangelnder Lohnabstand⁹³ zu etwaigen Transferzahlungen kann unter diesen Prämissen ein gewichtiges Argument gegen eine positive Entscheidung für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit darstellen. Folgerichtig kann nach Feist davon ausgegangen werden, dass es in Deutschland einen impliziten Mindestlohn gibt, auch wenn dieser rechtlich nicht bindend vorgeschrieben ist (Feist, 2000: 37-38).

⁹³ Das Lohnabstandsgebot ist in § 22 Absatz 4 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) formuliert. Der Verfasser vertritt den Standpunkt, dass Aufwendungen für soziale Sicherheit nur dann human- und sozialkapitalfördernd wirken, wenn sie nicht zugleich eine Erwerbsarbeit unattraktiv machen. Ansonsten schädigen sie den Empfänger und die Gesellschaft. Vgl. zum Lohnabstandsgebot u. a. die Expertise des DGB (2002) und auch die Beiträge von Schneider/Kempe (2002: 85–91); Feist (2000: 47–65).

Im starken Kontrast zur öffentlich verbreiteten Meinung lässt sich empirisch trotzdem belegen, dass in Deutschland selbst unter Vollzeitbeschäftigten bereits ein wachsender Niedriglohnsektor existiert, was gerade in Ostdeutschland bis dato zu keiner Beschäftigungsexplosion geführt hat (Schäfer, 1996: 95 ff.; Schäfer, 2000: 541 f.; Schäfer, 2003: 420 ff.). Eine Flexibilisierung der Löhne nach unten hat die strukturellen Schwächen Ostdeutschland also nicht nivellieren können.

Bei einer weiteren Lohnspreizung nach unten ist auf zwei mögliche Aspekte hinzuweisen: (1) Ähnlich der angelsächsischen Working Poor ist mit einer steigenden Erwerbsarmut zu rechnen. (2) Die Ausweitung von mehrfach-geringfügigen Beschäftigungen, bei gleichzeitiger Schrumpfung der Vollzeitbeschäftigung, was wiederum mit Beitragsverlusten einhergeht, kann als Folge nicht ausgeschlossen werden.

Beide Szenarien konterkarieren das derzeitige System der sozialen Sicherung, das auf das so genannte ‚Normalarbeitsverhältnis‘ zentriert ist. Verteilungspolitische und soziale Folgen, die durch einen Ausbau des Niedriglohnsektors entstünden, könnten somit sozialstaatlich nicht mehr adäquat abgedeckt werden. Im Gegensatz zu der Auffassung von Bieback (2000: 207), der branchenübergreifendes Mindesteinkommen fordert, sind Kombilohnmodelle und ein umbasiertes System der sozialen Sicherung vermutlich eher in der Lage dieses Dilemma nachhaltig zu entschärfen.

Neben inflexiblen Reallöhnen ist auch die oben bereits angesprochene ungenügend differenzierte Lohnstruktur mit einer zu geringen Lohnspreizung in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht ein Hindernis für ein Mehr an Beschäftigung. Es ist zwar zu konstatieren, dass der Grad an Tarifbindungen tendenziell abnimmt, trotzdem ist die Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse respektive der Arbeits- und Einkommensbedingungen durch (Flächen-)Tarifverträge geregelt (Bispinck, 2003: 394).

Auch wenn Tarifverträge grundsätzlich nur zwischen den Gewerkschaften bzw. deren Mitgliedern und den Arbeitnehmerverbänden bzw. deren Mitgliedern geschlossen werden, so bewirkt das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung, dass sämtliche Arbeitsverhältnisse des jeweiligen fachlichen und räumlichen Tarifbereichs durch diese Übereinkommen geregelt sind (Kirsch, 2003: 405).

Nach Peter/Wiedemuth sind Tarifflicht und Tarifbruch zwar keine Ausnahmeerscheinungen mehr (Peter/Wiedemuth, 2003: 430), der relativ hohe Zentralisierungsgrad der

Tarifverhandlungen verhindert jedoch häufig eine differenzierte, an die ökonomischen Bedürfnisse einzelner Unternehmen angepasste Lohnpolitik. Öffnungsklauseln, die z.B. den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen durch flexible Entlohnung über betriebliche Vereinbarungen ermöglichen, können ein Weg für eine zweckmäßige Lohnpolitik sein, der letztlich zumindest einen faireren Interessenausgleich und eine marktliche Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt fördert (Helmedag, 2003: 27).

Um diese gesamtgesellschaftliche ‚win-win-Situation‘ (Oppolzer/Zachert, 2000: 215) zu erreichen, müssten die gewachsenen Tarifstrukturen aufgebrochen werden, was auch bedeutet, dass die derzeitige Lohnsetzungsmacht der Insider partiell geschwächt werden müsste (Gerken/Raddatz, 2002: 4; SVR, 1999: 165). Adäquate Lohnpolitik sollte sich an der Kostensituation der Unternehmen, am Ausmaß des zu erwartenden Produktivitätszuwachses, an regionalen Gegebenheiten und an Arbeitsplätzen mit geringerer Produktivität orientieren (Gruner, 2003: 358; Donges et al, 1995: 5).⁹⁴

4.6 Analytische Formen der Arbeitslosigkeit

Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage fallen sowohl unter qualitativen Gesichtspunkten als auch unter quantitativen Aspekten in der Realität z.T. auseinander. Gesamtgesellschaftlich folgt daraus Arbeitslosigkeit bzw. die oben dargestellte Tatsache, dass zu jedem Zeitpunkt ein gewisser Prozentsatz der Erwerbspersonen arbeitslos ist.

Analysiert man das Gesamtphänomen Arbeitslosigkeit hinsichtlich seiner Ursachen und Ausprägungen, so stößt man in der ökonomischen Literatur auf verschiedene analytische Formen. Diese lassen sich dementsprechend verschiedenartig kategorisieren, je nachdem, welche Kriterien gewählt werden (vgl. dazu Abbildungen 18 und 19). Ist Arbeitslosigkeit gesamtgesellschaftlich, dann betrifft sie gleich verteilt alle wirtschaftlichen Bereiche und Regionen sowie Berufsgruppen. Tritt Arbeitslosigkeit dagegen nur beschränkt in einzelnen Berufsgruppen, Wirtschaftszweigen oder Regionen auf, so spricht man von teilwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit (Mussel/Pätzold, 1995: 35).

Die wichtigsten Entstehungsursachen für Arbeitslosigkeit werden in der volkswirt-

⁹⁴ Für einen neueren Beitrag über die ‚richtige‘ Lohnhöhe vgl. z.B. auch Helmedag (2003: 17 ff.).

schaftlichen bzw. sozialwissenschaftlichen Literatur vom Mainstream nach den folgenden Formen der Arbeitslosigkeit geordnet: saisonale, friktionelle, konjunkturelle (keynesianische) und strukturelle Arbeitslosigkeit (Lampert, 1975: 194-203). Dabei wird in der neueren Literatur die konjunkturelle Arbeitslosigkeit auch z.T. als Niveau-Arbeitslosigkeit bezeichnet.

Abb.: 18 Formen der Arbeitslosigkeit und Zeitdauer

Verbreitung Zeitdauer	gesamtwirtschaftliches Phänomen	teilwirtschaftliches Phänomen
kurzfristig	friktionelle Arbeitslosigkeit	saisonale Arbeitslosigkeit
vorübergehend (temporär)	konjunkturelle Arbeitslosigkeit	strukturalisierte konjunkturelle Arbeitslosigkeit
anhaltend (zählebig)	wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit	strukturelle Arbeitslosigkeit i.e.S.
	strukturelle Arbeitslosigkeit im weitesten Sinn	

Darstellung in Anlehnung an Mussel/ Pätzold (1995: 35)

Abb.: 19 Formen der Arbeitslosigkeit und Ursachen

registrierte Arbeitslosigkeit (freiwillig – unfreiwillig)	versteckte Arbeitslosigkeit (freiwillig – unfreiwillig)
saisonal friktionell strukturell konjunkturell	qualitativ versteckt quantitativ versteckt
Ursachen: sektoral, beruflich, regional, institutional, demographisch, biologisch, Alter, Geschlecht, Bildung, Mobilität, Gesundheit, Religion etc.	

Darstellung in Anlehnung an Neubauer et al. (1997: 79)

Die folgenden Unterabschnitte stellen nun jede der genannten Formen im Einzelnen vor und haben zudem das Ziel, zu klären, in welchem Maße die jeweilige Form für die Beschäftigungskrise in Deutschland relevant ist.

4.6.1 Saisonale Arbeitslosigkeit.

Empirisch lässt sich konstatieren, dass die monatliche Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zum großen Teil durch weitgehend stabile Saisonmuster bestimmt ist (Rudolph, 1998a: 3). Diese saisonalen Muster entstehen aufgrund jahreszeitlich schwankender, natürlicher, quartalsbedingter oder ökonomischer Nachfrage- bzw. Angebotsbedingungen in einzelnen Sektoren der Wirtschaft (Bartling/Luzius, 2002: 208).

Biologische, klimatische, verhaltens- und institutionell bedingte Faktoren können zu Unstetigkeiten sowohl in der Produktion als auch bei der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen führen (Mussel/Pätzold, 1995: 37). Ein klassisches Beispiel dafür ist augenscheinlich die Abhängigkeit der Land- und Forstwirtschaft von biologischen Faktoren. Aber auch das Baugewerbe kann nicht bei jedem Wetter äquivalent wirken und auch bestimmte Dienstleistungen, wie die Tourismusbranche oder das Weihnachtsgeschäft im Einzelhandel, sind von verhaltensbedingten, zeitlichen Nachfrageballungen und von institutionellen Faktoren, wie Schul- oder Betriebsferien, abhängig (Rudolph, 2001: 2).

Das quantitative Ausmaß saisonaler Arbeitslosigkeit hängt demzufolge zum einen vom Umfang der von ihr betroffenen Branchen ab, zum anderen davon, inwieweit es gelingt, durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ihr Entstehen zu verhindern oder bei eingetretener Arbeitslosigkeit durch Vermittlungsaktivitäten befristete Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren zu erschließen (Egle et al., 1998: 77).

Saisonale Einflüsse auf den Arbeitsmarkt sind in manchen Monaten z.T. höher als konjunkturelle Schwankungen. Für Rückschlüsse auf die grundlegende Arbeitsmarktentwicklung müssen deshalb die Saisoneinflüsse herausgefiltert werden (Rudolph, 1998a: 3). Gemessen werden kann der saisonal bedingte Anteil der Arbeitslosigkeit durch das so genannte Saisonbereinigungsverfahren, bei dem die Originalreihe der Arbeitslosigkeit in einzelne Komponenten zerlegt wird⁹⁵. Nach Rudolph kann man davon ausgehen, dass Saisoneinflüsse die registrierte Zahl der Arbeitslosen um bis zu 500.000 Personen beeinflussen und somit z.B. konjunkturelle und demographische Aspekte deutlich über-

⁹⁵ zur Methodik vgl. z.B. Karr (1973, o.S.) o. Rudolph (1998a, o.S.)

lagern. Somit ist folgendes Phänomen erklärbar: Auch wenn die Arbeitslosigkeit zu einem vorangegangenen Monat nominell gefallen ist, so kann sie im Vergleich zum Betrachtungszeitpunkt des Vorjahres gestiegen sein (Rudolph, 2001: 1 ff.).

Eine Verringerung der saisonalen Arbeitslosigkeit ist sowohl aus der Perspektive der Versicherungsgemeinschaft als auch aus der Sicht der Arbeitnehmer und deren individueller Einkommenssituation erstrebenswert. Trotzdem gestaltet sich dies schwierig, da ihre zeitliche Dauer grundsätzlich vorübergehend ist und von der gesamtwirtschaftlichen Situation im Allgemeinen verhältnismäßig unabhängig (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 16). Verschiedene Autoren vertreten sogar die Auffassung, dass die Ursachen der saisonalen Arbeitslosigkeit sich kaum beeinflussen lassen (Mussel/Pätzold, 1995: 37; Trube, 1997: 26).

Betrachtet man das Gesamtphänomen Arbeitslosigkeit, dann spielt die saisonale Arbeitslosigkeit in Deutschland eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Trube führt dies schließlich auch auf den „...massiven Rückgang der Beschäftigten im Bereich der Landwirtschaft [zurück]. Waren beispielsweise 1960 noch 13,7 Prozent aller Erwerbstätigen im primären Sektor eingebunden, so lag 1990 (alte Bundesländer) der entsprechende Satz nur noch bei 3,4 Prozent“ (Trube, 1997: 25-26). Der Transformationsprozess zur Dienstleistungsgesellschaft hat somit den positiven Effekt einer saisonalen Entzerrung.

4.6.2 Friktionelle Arbeitslosigkeit

Friktionell arbeitslos sind Erwerbspersonen, die auf der Suche nach einer (neuen) Erwerbsarbeit vorübergehend keine bezahlte Beschäftigung haben (Bartling/Luzius, 2002: 208; Neubauer et al., 1997: 81). Die Literatur spricht in diesem Zusammenhang auch von Fluktuations- oder Sucharbeitslosigkeit.

Schuberth ist der Auffassung, dass friktionelle Arbeitslosigkeit temporär unvermeidlich und auf Anpassungsvorgänge am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist (Schuberth, 1999: 21). Auch das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung konstatiert, dass friktionelle Arbeitslosigkeit auch bei Hochkonjunktur besteht, und dass ein nahtloser (friktionsloser) Arbeitsplatzwechsel ohne Suchzeiten in der Praxis nicht immer praktikabel und auch z. T. aus individuellen Gründen nicht immer erwünscht ist (IAB, 1976: 70 ff.).

Bartling/Luzius beziffern ca. 0,5–1,5 Prozent der Gesamtarbeitnehmerzahl als unvermeidlich und normal friktionell arbeitslos (Bartling/Luzius, 2002: 208). In Deutschland erklären sich damit für das Jahr 2002 ca. 300.000–350.000 Arbeitslose.

Friktionelle Arbeitslosigkeit entsteht, wenn „Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben oder von sich aus aufgegeben haben, übergangsweise und ausschließlich suchbedingt arbeitslos werden (Fluktuationsarbeitslosigkeit), bzw. wenn neu oder erneut auf den Arbeitsmarkt gekommene Erwerbspersonen nach einem Arbeitsplatz suchen (Schwellenarbeitslosigkeit)“ (Schuberth, 1999: 21).

Die Komponente der Schwellenarbeitslosigkeit kann in direktem Zusammenhang mit Jugendarbeitslosigkeit gesehen werden, da eine relativ große Anzahl von Jugendlichen nach der schulischen Ausbildung oder im Anschluss an eine Lehre einen Ausbildungs- respektive Arbeitsplatz suchen. Die Vermittlung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften verzögert sich in dieser Passage der Erwerbsbiographie z.T. durch Unsicherheiten auf beiden Marktseiten, die den Matching-Prozess negativ beeinflussen. Parallel dazu ist nicht ausgeschlossen, dass Schwellenarbeitslosigkeit, die typischerweise kurzzeitiger Natur ist, zu Langzeitarbeitslosigkeit mutiert, da sich im Laufe der Zeit die Matching-Chancen des friktionell Arbeitslosen mutmaßlich degressiv entwickeln.

Die Periode, die ein Arbeitnehmer friktionell arbeitslos ist, wird durch die aufgewendeten Kosten der Suche (Brinkmann, 1981: 226), durch die Frage, welche Arbeitsmarktseite den Wechsel indiziert hat (Egle et al., 1998: 78-79) und durch saisonale und konjunkturelle Gesichtspunkte determiniert.

Prinzipiell kann aber davon ausgegangen werden, dass Suchkosten und -zeiten bei ‚Hochkonjunktur‘ und damit gesteigerter Arbeitsnachfrage erheblich niedriger ausfallen als in Zeiten der Stagnation oder eines Schocks, denn aus der Perspektive des Suchenden ist die Aussicht auf eine zu den individuellen Suchkriterien stimmige Beschäftigung in Zeiten der Prosperität vermutlich größer.

Im Zeitverlauf kann friktionelle Arbeitslosigkeit auch zum Dauerzustand werden. Es ist jedoch schwierig, genau zu bestimmen, wann friktionelle Arbeitslosigkeit in eine andere Form umschlägt. So weist beispielsweise Brinkmann darauf hin, dass nur ein Einzelvergleich zwischen den Eigenschaften von Arbeitslosen und den Eigenschaften freier Stellen dazu geeignet wäre, Einzelpersonen zu identifizieren, die ausschließlich aus friktio-

nellen Gründen arbeitslos sind (Brinkmann, 1981: 226).

Ungeachtet der Tatsache, dass suchbedingte Friktionen zu keiner Zeit generell auszuschließen sind, kann friktioneller Arbeitslosigkeit mittels einer effizienten Arbeitsvermittlung, anhand von transparenten Stellenbörsen und gezielter Suchbefähigung bzw. Such-Coaching der Arbeitssuchenden entgegengewirkt werden. Außerdem muss sich die Gruppe der Leistungsersteller die Fragen stellen, inwieweit ‚freiwillig-friktionelle‘ Arbeitslosigkeit zu alimentieren ist.

4.6.3 Konjunkturelle Arbeitslosigkeit

Der Sachverständigenrat weist in seinem Jahresgutachten 2002/2003 explizit darauf hin, dass es bei den Zielen Vollbeschäftigung⁹⁶ und Erreichen eines angemessenen Wirtschaftswachstums zu beträchtlichen Zielverfehlungen gekommen ist (SVR, 2002: 1). Deutschland steckt also in einer Beschäftigungs- und Konjunkturkrise. In welchem Zusammenhang stehen diese beiden Variablen zueinander?

Ein häufig anzutreffendes Vorurteil ist, dass weite Teile der Arbeitslosigkeit aus einer Konjunkturschwäche resultieren. Die konjunkturbedingte Form der Arbeitslosigkeit hat ihre Ursache in einer Wachstumsschwäche bzw. in einer Rezession oder Depression der Wirtschaft, die über eine mittelfristige Dauer (bis zu 5 Jahre) anhält (Bartling/Luzius, 2002: 208; Sinclair, 1987: 67). Sie betrifft nicht nur einzelne Sektoren, sondern nahezu die ganze Volkswirtschaft (Neubauer et al., 1997: 81).

Das bedeutet, dass auch in den Dienstleistungsbereichen, die ansonsten in den letzten Dekaden tendenziell positive Beschäftigungsbilanzen verzeichnen, Arbeitsplätze verloren gehen können. Zyklische Schwankungen im Auslastungsgrad des gegebenen gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials treten immer dann auf, „...wenn die realisierte Arbeitskräftenachfrage aufgrund eines vorübergehenden Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hinter der Zahl der vorhandenen nutzbaren Arbeitsplätze zurückbleibt“ (Schuberth, 1999: 23).

⁹⁶ Zum Paradigma der Vollbeschäftigung und zum Versagen des Marktes und des Staates, diese zu schaffen, vgl. die Diskussion von Trube (1997: 92–100).

Die Gründe für die anhaltende Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit werden zwischen Nachfrage- und Angebotstheoretikern kontrovers diskutiert (Altmann, 2000: 80). Ein bedeutender Aspekt dabei ist, dass die angestrebte Beschäftigungsschwelle⁹⁷ in den vergangenen Dekaden tendenziell gesunken ist (Trube, 1997: 28) und der Wert vom Beginn der 80er Jahre nicht mehr erreicht wurde. Dadurch hat sich die konjunkturelle Arbeitslosigkeit verfestigt (Muschel/Pätzold, 1995: 76). Zudem konnte auch in Zeiten der wirtschaftlichen Prosperität die registrierte Zahl der Arbeitslosen nur teilweise reduziert werden, und das auch nur mit erheblicher Verzögerung.

Dieses Szenario beschreibt Trube als Entkopplung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung und verweist in diesem Kontext auf das bereits oben angedeutete Phänomen des Arbeitsmarktversagens (Trube, 1997: 29). Nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Konjunkturprobleme bezeichnet Engelen-Kefer konjunkturelle Arbeitslosigkeit als chronisch und macht darauf aufmerksam, dass es für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen gegen diese Form der Arbeitslosigkeit wichtig ist, die Gesamtwirkung der Ursachen für die Zukunft abzuschätzen. „Nur so lässt sich überhaupt das Entstehen eines chronischen Ungleichgewichts erkennen und das Ausmaß der zu bewältigenden Probleme beziffern“ (Engelen-Kefer, 1995: 39).

Analysiert man die Interdependenzen zwischen Arbeitslosigkeit und Wachstumsrate in den USA, so zeigt sich, dass durchgreifende Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit regelmäßig dann erzielt werden, wenn hohes Wachstum vorliegt. Ähnliche Resultate weisen andere Staaten Europas ebenfalls auf (DIW, 1995: o. S.). Auch in Deutschland ist in Zeiten der Prosperität ein Rückgang der Arbeitslosenquote um ein paar Prozentpunkte zu verzeichnen. Dieser Effekt, abweichend als beispielsweise in den USA, reicht für einen Ausgleich der langfristigen negativen Entwicklung des Arbeitsmarktes jedoch

⁹⁷ „Sie ist jene Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, ab der die Beschäftigung steigt; berechnet wird sie hier auf der Basis einer ökonometrischen Schätzung. Dabei ist zu beachten, dass das Ergebnis eine Art Mittelwert über einen bestimmten Zeitraum darstellt. Mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen variiert die Beschäftigungsschwelle; sie ist also kein feststehender Wert, sondern kann sich von Periode zu Periode ändern“ (Logeay, 2001: o.S.).

nicht aus.

So wird schon seit Jahren für die Bundesrepublik prognostiziert, dass mit jeder konjunkturellen Krise die Sockelarbeitslosigkeit um etwa 600.000 Personen zu nimmt (DIW, 1990: 679-690; IW, 1994: o. S.). Landmann/Jerger werfen aus diesem Grunde zu Recht die Frage auf, welche theoretischen Modelle die steigende Sockelarbeitslosigkeit zwischen den Konjunkturzyklen erklären (Landmann/Jerger, 1999: 248).⁹⁸

„Offensichtlich erreichen sowohl monetär als auch fiskalisch induzierte Konzepte von Arbeitsmarktpolitik einen großen Kern des Arbeitslosigkeitsvolumens nicht mehr voll, obwohl sie im Bereich der konjunkturellen Verschiebemasse des Problems durchaus Erfolge haben. Dies stellt sowohl die Frage nach strukturbedingten Ursachen der Arbeitslosigkeit als auch die Frage nach zusätzlichen und anderen Politikansätzen“ (Trube, 1997: 29). Es geht also auch um strukturelle Defizite, die für die derzeitige persistente Arbeitslosigkeit mitverantwortlich sind.⁹⁹ Die Übergänge zwischen ‚chronischer konjunktureller Arbeitslosigkeit‘ und struktureller Arbeitslosigkeit sind dabei vermutlich fließend.

4.6.4 Strukturelle Arbeitslosigkeit

Das Gros der Ökonomen ist sich einig: Die anhaltende Arbeitslosigkeit in Deutschland ist primär struktureller Natur und weniger auf konjunkturelle Ursachen zurückzuführen (Franz, 1994: 13; Hickel, 1995: 115 ff.; Berthold/Fehn/Berchem v., 2001: 18; Bartling/Luzius, 2002: 209). Exemplarisch kann hier auf Autoren wie Franz oder Hesse verwiesen werden, welche die Verschiebung der Arbeitsfelder und der Wirtschaftszweige, verbunden mit fehlender Flexibilität der Menschen und starren institutionellen Regelungen, als eine der Hauptursachen für die verfestigte Arbeitslosigkeit seit den 80er Jahren sehen (Franz, 1994: 13; Hesse, 1996: 6).

Diese Auffassung wird auch durch die Analysen der Ernst-Freiburger-Stiftung (Miegel

⁹⁸ Eine Antwort auf diese Frage geben z. T. die Ausführungen zur Arbeitsnachfrage in Abschnitt 3.

⁹⁹ Die konkreten ökonomischen Mechanismen, die für dieses Phänomen verantwortlich sind, werden im Kapitel 5 und im Besonderen in den Abschnitten 5.2.1 und 5.2.5 diskutiert.

et al., 2001a: 12) und des Kieler Institutes für Weltwirtschaft gestützt (Kleinert, 1999: 77). Beide Studien zeigen, dass die ungünstige Beschäftigungsentwicklung auf den Strukturwandel bzw. auf die mangelnde Fähigkeit des Arbeitsmarktes, flexibel auf diesen Strukturwandel zu reagieren, zurückzuführen ist.¹⁰⁰ Doch weist heißt ‚strukturell‘?

Auf etwaige Verortungs- bzw. Definitionsprobleme weist in diesem Zusammenhang Brinkmann hin: Mit „...der Beliebtheit, welcher sich das Wort ‚Struktur‘ in den Wirtschaftswissenschaften und den Sozialwissenschaften erfreut, korrespondiert seine Unbestimmtheit.“ (Brinkmann, 1981: 222). Ähnlich wie Brinkmann ist auch Schubert der Auffassung, dass strukturelle Arbeitslosigkeit als Sammelbegriff für verschiedene Arten von Arbeitslosigkeit aufgefasst werden kann und somit nicht trennscharf ist (Schubert, 1999: 24). Eine gewisse Unschärfe geht dementsprechend mit dem Begriff ‚strukturelle Arbeitslosigkeit‘ einher.¹⁰¹ So kann nach Rothschild beispielsweise jede größere Änderung in den Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses zu struktureller Arbeitslosigkeit führen, zumindest im qualitativen Sinne (Rothschild, 1988: 119-120).

Generell subsumiert strukturelle Arbeitslosigkeit den Anteil an Arbeitslosen, der auch in einem wirtschaftlichen Aufschwung eine Beschäftigung sucht und aufgrund etwaiger Inhomogenitäten in der Entwicklung unterschiedlicher Zweige der Volkswirtschaft keine findet (Stadermann, 1998: 55) und deshalb auch über makroökonomische Politik nicht direkt beeinflusst werden kann. Strukturelle Arbeitslosigkeit im qualitativen Sinne äußert sich in der Tatsache, dass auch in prosperierenden Zyklen der Arbeitsmarkt nicht geräumt wird – es herrscht trotz gesamtwirtschaftlichen Wachstums ein qualitatives Arbeitsplatzdefizit (Schubert, 1999: 24).

¹⁰⁰ Vgl. dazu auch den „Schlussbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten.“ (Deutscher Bundestag (Enquete-Kommission), 2002: 218 f.).

¹⁰¹ Für eine kritische Darstellung verschiedener Definitionen siehe z. B. Brinkmann (1981: 222-225) u. Kalmbach (2001: 5-10).

Auch anhand der Ausführungen von Schuberth ist erkenntlich, dass der Unterschied zwischen ‚chronisch konjunktureller‘ und struktureller Arbeitslosigkeit nicht trennscharf ist.

Datenänderungen, wie die Reaktionsmuster potentieller Güternachfrager, Verschiebungen in der regionalen Verteilung der Nachfrage oder technologische Transformationsprozesse, führen bei den Unternehmen und somit auch bei der Arbeitsnachfrage zu Anpassungslasten (Brinkmann, 1981: 222). Den entstehenden geänderten Qualifikations- oder Mobilitätsanforderungen können die Arbeitsanbieter nicht Genüge leisten, so dass zwischen dem Angebot und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ein deutliches Missverhältnis entsteht (Neubauer et al., 1997: 81).

Diese Strukturverschiebungen in der Nachfrage nach Arbeit können in einzelnen Branchen, Regionen oder Berufszweigen der Volkswirtschaft auftreten. In concreto: Es sind nicht für alle Arbeitssuchenden mit ausreichend Realkapital ausgestattete Arbeitsplätze vorhanden, zumindest nicht in ihrem unmittelbaren sozialen oder geographischen Kontext (Bartling/Luzius, 2002: 209). Strukturell bedingte Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes basieren somit auf einem qualifikationsspezifischen oder regionalen ‚Mismatch‘ zwischen Angebot und Nachfrage (Zimmermann et al., 2002: 51).

Das Hauptproblem der deutschen Beschäftigung – strukturelle Arbeitslosigkeit – ist nur durch massive strukturelle Eingriffe zu beseitigen und kann mit herkömmlichen, konjunkturfördernden Instrumenten der Beschäftigungspolitik nicht bekämpft werden.

Im Gegenteil, folgt man dem neoklassischen ‚Crowding-out-Argument‘, dann ist davon auszugehen, dass wenn strukturelle Arbeitslosigkeit mit expansiver, kreditfinanzierter antizyklischer Ausgaben- bzw. Geld- und Fiskalpolitik bekämpft wird, dies in der Regel zu einer Zunahme des Zinssatzes und der Inflation bzw. zu erhöhter Staatsverschuldung führt. Dies ist jedoch auch als unerwünscht zu betrachten.

Zudem wird dadurch zugleich die private Kreditnachfrage geschwächt (Felde-
rer/Homburg, 2003: 161 ff.; EZB, 2001: 20) und es kommt zu einem Hinausschieben notwendiger Strukturreformen, was zu einem weiteren Moratorium bzw. zu noch mehr Arbeitslosigkeit führt. Erinnert sei an dieser Stelle auch an die Hysteresis-Hypothese.

Hysteresis und Persistenz werden in der Literatur teilweise synonym gebraucht für das empirisch nachweisbare Phänomen, dass im konjunkturellen Schock die Arbeitslosigkeit sprunghaft ansteigt und sich in der darauf anschließenden Phase der Prosperität nicht wieder auf das Ausgangsniveau vor dem Schock zurückbildet. Die Folge ist ein steigender Anteil an Sockelarbeitslosigkeit (Niveauarbeitslosigkeit bzw. inflationsstabile, konjunkturell-unabhängige Arbeitslosigkeit).

In der begrifflichen Bedeutung ist Persistenz im engeren Sinne eine abgeschwächte Form der Hysterese und beschreibt den verzögerten Rückgang der Arbeitslosigkeit auf das Ausgangsniveau. Hysteresis hingegen deutet darauf, dass die Arbeitslosigkeit auf dem Schock-Niveau verbleibt und nicht mehr auf das Ursprungsniveau zurückkehrt (Wagner/Jahn, 1997: 52-53).

Um dieses Szenario zu unterbinden, sind Strukturreformen unabdingbar. Ob jedoch Deregulierung und Flexibilisierung die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes beseitigen, und damit das Beschäftigungsproblem Deutschlands lösen, ist umstritten. Die Enquete-Kommission ist beispielsweise der Auffassung, dass aus der Tatsache der hohen Arbeitslosigkeit nicht zwingend folgt, dass diese auf den hohen Regulierungsgrad des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist.

Vorstellbar ist auch, dass die Arbeitslosigkeit durch verschiedene makroökonomische Faktoren bedingt ist (Deutscher Bundestag, 2002: 220). Eine ähnliche Auffassung vertreten Hein/Mühlhaupt/Truger, die davon überzeugt sind, dass auch geld-, fiskal- und lohnpolitische Aspekte das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in Deutschland stark beeinflussen (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 342).

Deshalb kommt Kleinhenz zu der bereits mehrfach angedeuteten folgerichtigen Einschätzung, dass konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit miteinander „atmen“ (Kleinhenz, 2002a: 4). Eine Problemfokussierung auf eine der beiden Aspekte – Wachstum oder Strukturreformen – geht vermutlich am Problem vorbei.

Der Strukturbegriff deutet außerdem auch auf einen weiteren Gesichtspunkt, wie verschiedene Autoren konstatieren. So ist das Risiko, arbeitslos zu werden, auf bestimmte Personengruppen signifikant kumulativ verteilt (Geringqualifizierte, ältere und jugendliche Arbeitnehmer) (Trube, 1997: 37). Rudolph schlussfolgert aus diesem Faktum, dass bestimmte Merkmale dieser strukturell Arbeitslosen als Signale interpretiert werden

können, die sowohl auf fehlende Leistungs- und Lernbereitschaft als auch auf schlechte Chancen für eine Integration in den Arbeitsmarkt schließen lassen (Rudolph, 1994: 194).

Berthold/Fehn/v. Berchem kommen bei ihrer Problembetrachtung zu dem Schluss, dass der beständige Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit auch auf die Gegebenheit zurückzuführen ist, dass sich gerade in der Bundesrepublik zyklisch bedingte Arbeitslosigkeit aufgrund von Schließungsmechanismen und Konflikten zwischen Arbeitsplatzbesitzern (Insidern) und Arbeitslosen (Outsidern) sehr leicht strukturell verfestigt (Berthold/Fehn/v. Berchem, 2001: 22)¹⁰².

Wie die letzten Abschnitte zeigen, ist eine detaillierte Zuordnung, Hierarchisierung bzw. Quantifizierung der Ursachen und Formen der Arbeitslosigkeit praktisch nicht möglich (Neubauer et al., 1997: 82; Schubert, 1999: 21), da es Interdependenzen zwischen den verschiedenen Formen der Arbeitslosigkeit gibt.

Es darf zudem nicht übersehen werden, dass strukturelle Arbeitslosigkeit sich wiederum konjunkturendämpfend auswirken kann, insofern sie durch die mit der Arbeitslosigkeit einhergehenden disaggregierten Einkommensdefizite zu einem gesamtgesellschaftlichen Nachfrageproblem (Kaufkraftdefizit) führt oder den Fiskus stark belastet.

4.7 Freiwillige versus unfreiwillige Arbeitslosigkeit

Neben den bisher dargestellten Ursachen und Formen der Arbeitslosigkeit bringt eine mikroperspektivische Problemanalyse eine zentrale Dichotomie des Phänomens Arbeitslosigkeit zum Vorschein: Im Allgemeinen ist zu unterscheiden zwischen ‚freiwilliger‘ und ‚unfreiwilliger‘ Arbeitslosigkeit¹⁰³. In allen „...beschäftigungs- und arbeitsmarkttheoretischen Ansätzen (...) [wird] ein Begriffspaar (...) als Kristallisationspunkt in der nach wie vor kontrovers geführten Diskussion um die ‚richtigen‘ Ursachen der

¹⁰² Diese Konflikte werden im Rahmen der Insider-Outsider-Theorie (vgl. Abschnitt 5.2.5) ausführlich diskutiert.

¹⁰³ Ausgeklammert sind an dieser Stelle Personengruppen mit objektiven Problemlagen wie z.B. chronisch Kranke, behinderte oder invalide Personen.

Arbeitslosigkeit (...) [diskutiert], nämlich die Unterscheidung in freiwillige und unfreiwillige Arbeitslosigkeit“ (Lärm, 1982: 49).

Der Diagnose von Lärm zufolge kann geschlussfolgert werden, dass es Arbeitslosigkeit gibt, die aus mikroperspektivischer Sicht nicht als ungewünscht interpretiert wird, d.h., dass Individuen sich – ggf. auch aktiv nach einer Kosten-Nutzen-Rechnung – für ein Lebensmuster ohne Erwerbsarbeit entscheiden. Unter allen registrierten Arbeitslosen, so prognostiziert Miegel, sind schätzungsweise 20 Prozent ‚freiwillig arbeitslos‘ (Miegel, 2002: 175).

Zu ihnen zählen Menschen, die „...ganz oder vorübergehend aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sich aber so lange wie möglich Transferansprüche sichern wollen, solche, für die legale Erwerbsarbeit wirtschaftlich nicht rational¹⁰⁴ ist, beispielsweise weil ihre Einkommen gepfändet sind oder sie hohe Unterhaltsleistungen leisten müssen, und solche, die im allgemeinen Sprachgebrauch als ‚faul‘ bezeichnet werden“ (Miegel, 2002: 175)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Vgl. dazu z.B. die modelltheoretische Abhandlung von Peschke (2002: 34–51), in der anhand von ausgewählten Haushaltsmustern exemplarisch skizziert wird, dass es für einige Alleinerziehenden-Haushalte mehr als irrational ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, da diese aus nutzentheoretischer Perspektive unrentabel oder gar kostenaufwendig ist.

¹⁰⁵ Um diese „Freiwilligkeit“ etwas aufzuweichen, weist der Verfasser an dieser Stelle darauf hin, dass nicht immer von einer „vollständigen Freiwilligkeit“ gesprochen werden kann. So ist z.B. denkbar, dass es Arbeitnehmer gibt, die aufgrund einer Vorruhestandsregelung zeitweise, bis zur Vorverrentung, im Sinne der vorliegenden Definition „freiwillig arbeitslos“ sind. Diese Vorruhestandsregelungen kommen oftmals in den neuen Bundesländern zur Anwendung, um einen Personalabbau „sozialverträglich“ durchzuführen. Die Frage ist jedoch, ob diese Personen tatsächlich „freiwillig“ in den Vorruhestand – und damit auch zeitweise in die freiwillige Arbeitslosigkeit – zu gehen bereit gewesen wären, wenn keine Umstrukturierungsmaßnahmen, Outsourcing etc. sie dazu bewegt hätten, wenn kein Arbeitsplatzdefizit bestehen würde. Kostenintensive Anpassungsleistungen, evtl. verbunden mit unkalkulierbaren Risiken auf der einen Seite und Vorruhestandsregelungen mit kalkulierbaren Einkommenseinbußen und zeitweiliger (freiwilliger) Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite, können „Freiwilligkeit“ somit ggf. auch entstehen lassen.

Freiwillige Arbeitslosigkeit kann demgemäß durch institutionelle Gründe – wegen zu hohen Transferenzugsraten – oder durch individuelle Motive – exemplarisch sei hier ein zu hoher Lohnanspruch/hohes Anspruchsniveau genannt – entstehen (Lärm, 1982: 50).

Die Gruppe der ‚unfreiwillig Arbeitslosen‘ (gemäß der Kalkulation von Miegel also die restlichen annähernd 80 Prozent der registrierten Arbeitslosen) sind Personen, die gegen ihren Willen keinen Arbeitsplatz finden, wobei bei schätzungsweise 15 Prozent der registrierten Arbeitslosen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt auf massive Schwierigkeiten trifft (Miegel, 2002: 175). Dieser Umstand ist aus der Sicht der bereits seit längeren Zeiten vorherrschenden neoklassischen Theorie nicht zu erklären, sagt jene doch gerade, dass (lediglich) eine Lohnanpassung nach unten das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt und einen pareto-optimalen Zustand wieder herstellen würde.

Sperrigkeiten, die in der Eigenlogik biographischer Muster und sozialer Konstellationen begründet sind (Vetter, 2003: 24), objektive und subjektive erwerbsbiographische Defizite und andere vermittlungshemmende Gesichtspunkte führen dazu, dass bestimmte Personengruppen besonders durch strukturelle Aspekte marginalisiert und in der Folge ‚unfreiwillig-arbeitslos‘ sind.

Dem Risiko, ‚unfreiwillig arbeitslos‘ zu werden, sind vor allem ältere Erwerbspersonen und allgemein gering qualifizierte Arbeitnehmer überdurchschnittlich ausgesetzt (Trube, 1997: 36), da diese Personengruppen mit ihrem Arbeitsangebot keine Erwerbsarbeit finden und sich den tatsächlich gesuchten Qualifikations- und Kompetenzprofilen aufgrund von physischen, psychischen oder auch geographischen Restriktionen nicht anpassen können (Schmid/Dosky, 1991: 59-60). Somit sind die Personengruppen, die innerhalb der registrierten Arbeitslosen ohnedies überrepräsentiert sind, überwiegend ‚unfreiwillig arbeitslos‘.

Aus den dargestellten Sachverhalten lässt sich herleiten, dass aus sozialstaatlicher Perspektive nachdrücklich zu unterscheiden ist, ob jemand ‚freiwillig‘ oder ‚unfreiwillig‘ arbeitslos ist. Unstrittig, in einem demokratischen Rechtsstaat muss es eine ureigene Entscheidung sein und bleiben, ob jemand ‚freiwillig arbeitslos‘ sein möchte oder nicht. Zweifelsfrei ist es wünschenswert, dass Mechanismen gefunden werden, die dieses durchaus legitime Lebensmuster von den Versicherungs- und Transferleistungen des

Systems der sozialen Sicherung sukzessive abkoppeln. Auch wenn die Schwierigkeit bestehen bleibt, dass das Kriterium ‚freiwillig arbeitslos‘ nur schwierig zu operationalisieren ist.

Überdies, dass muss an dieser Stelle auch betont werden, ist davon auszugehen ist, dass der ‚freiwillig‘ arbeitslose Transferempfänger Mechanismen entwickeln wird, um seine Arbeitslosigkeit als ‚unfreiwillig‘ zu kaschieren. Gleichwohl sollte eine Aufteilung der Transferempfänger in die genannten Gruppen als politisches Ziel definiert und damit implizit die Frage formuliert werden, ob die derzeitige Handhabe und die damit korrespondierenden Kosten des Sozialsystems noch vom gesellschaftlichen Konsens gedeckt sind.

Wenn auch in einem etwas anderen Kontext, trotzdem aber nachvollziehbar, kommt Feist zu einem durchaus ähnlichen Schluss, indem er konstatiert, dass die Begründungen für den Umfang und die Ausgestaltung des heutigen Systems der sozialen Sicherung zu wenig weitreichend sind (Feist, 2000: 34).

5 Theoretische Grundlagen der Arbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeitsinzidenz

Wirtschaftsdynamiken und Transformationsprozesse wie der Werte-, Gesellschafts- und Technologiewandel wirken andauernd auf die Güter- und somit auch auf die Arbeitsnachfrage und fordern auf der Seite der Arbeitsanbieter eine hohe Bereitschaft zur Anpassung. Andernfalls kommt es zu Friktionen. Die vorhergehenden Abschnitte der Analyse haben einen umfassenden Überblick sowohl über den Ist-Zustand der Beschäftigungssituation in Deutschland als auch über die genannten ökonomischen und gesellschaftlichen Transformationsprozesse gegeben.

Für die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die zur Verminderung der angesprochenen Friktionen (die wie demonstriert werden konnte, zu einem gewichtigen Teil auf einem Versagen der Selbstregulierungskräfte des Arbeitsmarktes und auf nicht-intendierten Wirkungen der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung beruhen) und damit zur Verminderung von Arbeitslosigkeit beitragen sollen, ist eine theoretische Analyse der Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten von zentraler Bedeutung (Franz, 1991: 3; Schuberth, 1999: 31).

Dabei spielen die bereits im Einzelnen dargestellten marktregulierenden Kräfte ‚Arbeitsangebot‘ und ‚Arbeitsnachfrage‘ eine wichtige Rolle, ebenso wie die institutionellen Einflüsse auf den Arbeitsmarkt (Lärm, 1982: 8). Doch wozu bedarf es zusätzlich zu den genannten Aspekten noch einer Theorie des Arbeitsmarktes?

„Arbeitsmarkttheorien haben (...) eine doppelte Aufgabe zu erfüllen: Zum einen versuchen sie das Verhalten von Arbeitnehmern und Unternehmen aus ökonomischer Sicht zu erklären, um damit Mikrovorgänge am Arbeitsmarkt offen zu legen. Zum anderen versuchen sie – darauf aufbauend – die Ursachen von Arbeitslosigkeit (...) zu erforschen“ (Sesselmeier/ Blauermehl, 1997:3). „Im strengen Sinne ist eine ‚Theorie‘ ein System von Aussagen, das mehrere Hypothesen [Wenn-Dann-Aussagen] oder Gesetze umfasst.“ (Schnell/Hill/Esser, 1999: 52). Es sollen also im folgenden Abschnitt Wenn-Dann-Aussagen gesammelt werden, die es ermöglichen, die Vorgänge des Arbeitsmarktes zu rekonstruieren.

Darüber hinaus ist auch zu klären, welcher institutionelle Eingriff in den Arbeitsmarkt zu welchem Effekt führt respektive welche Maßnahmen nach der Auffassung der ein

oder anderen theoretischen Schule zu ergreifen sind, damit die Beschäftigungssituation sich aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive verbessert. Wie auch in anderen Gebieten der Wissenschaft gibt es im Bereich der Arbeitsmarkttheorie kein einheitliches Modell, welches universell gültig oder gar monokausal das Wirken der verschiedenen Kräfte auf den Arbeitsmarkt erklärt (Lärm, 1983: 3).

Die beiden arbeitsmarkttheoretischen Grundrichtungen der Wirtschaftswissenschaften sind (Neo-)Klassik und Keynesianismus (Baur, 2001: 12). Gemäß der dargestellten Eigentümlichkeit einer Theorie können beide Grundsatzpositionen die Beschäftigungsprobleme und Determinanten nicht vollständig erfassen. Faktisch wird von beiden theoretischen Schulen versucht, unter bestimmten Annahmen grundlegende Wirkungszusammenhänge des Arbeitsmarktes zu erklären.¹⁰⁶

Das neoklassische Modell des Arbeitsmarktes, welches für die vorliegende Analyse hauptsächlich von Relevanz ist, erfuhr in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Erweiterungen, aber auch das keynesianische Modell mit dem ihm immanenten Multiplikator-Effekt und der Rückkopplung zwischen den Faktoreinkommen und dem Ausgabeverhalten der Einkommensempfänger wurde weiterentwickelt (Landmann/Jerger, 1999: 67).

Neben den erwähnten beiden Hauptströmungen der Arbeitsmarkttheorie entstanden auch vollkommen neue Ansätze. Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle die Kontrakt- und Segmentationstheorien oder Theorien, die unter der Annahme, dass der Kapitalismus sich selbst zerstöre, von einer Überwindung desselben ausgehen und deshalb zu der Hypothese tendieren, dass das Ziel der Vollbeschäftigung nicht erreicht werden könne.

Vertreter der letztgenannten Denkschule sind der Überzeugung, dass es in Zukunft immer weniger Erwerbsarbeit gibt und dass deshalb neue Allokationsmechanismen geschaffen werden müssen, um eine Expansion sozialer Ungleichheit in der arbeitsmarktzentrierten Gesellschaft zu verhindern (Baur, 2001:23 ff.).

Neoklassik und Keynesianismus sollten jedoch in einer neutralen Analyse nicht als zwei

¹⁰⁶ Vgl. zur Problematik der Abstraktion von Wirkungszusammenhängen z.B. Esser (1999: 133–140).

sich abstoßende Pole dargestellt werden sollten. Vielmehr sollte es darum gehen, sich unterschiedliche gedankliche Schulen mit ihren jeweiligen theoretischen Begründungen nutzbar zu machen, um adäquate Maßnahmekonzepte gegen abgegrenzte Probleme zu entwerfen.

Arbeitsmarktpolitik respektive Beschäftigungspolitik, die sich ausschließlich an der einen oder anderen Schule orientiert, kann nach Landmann/Jerger ohnehin keinen längerfristigen Erfolg haben, da jede der Grundströmungen nur eine Auswahl der verschiedenen Formen von Arbeitslosigkeit erklärt (Landmann/Jerger, 1999: 82). Die oben angedeutete Vernetzung zwischen den einzelnen Formen der Arbeitslosigkeit und den Argumentationsfiguren der beiden theoretischen Schulen macht es erforderlich, ein Konzept zu erarbeiten, das auf einer fundierten theoretischen und empirischen Analyse fußt und die Erkenntnisse verschiedener theoretischer Strömungen nutzbar macht.

In den vorangegangenen Abschnitten wurde herausgearbeitet, dass die Defizite des Arbeitsmarktes nicht nur ein ökonomisches Problem sind, sondern auch ein genuin sozialwissenschaftliches respektive sozial-ethisches.

So erwähnte bereits Marshall: „Labor problems are important not only for workers and employers but also for all of us in our roles as consumers, voters and taxpayers” (Marshall, 1976: 3).

Maßgeblich sind deshalb die politischen Entscheidungsträger aufgerufen, sich mit der Thematik der anhaltenden Unterbeschäftigung und somit auch mit den theoretischen Hintergründen auseinander zu setzen. Wie Rohleder ausführt, basieren alle arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen immer entweder auf einer expliziten oder impliziten Arbeitsmarkttheorie (Rohleder, 1998: 142). Dies ist auch erforderlich, denn eine Erfolg versprechende Therapie des Arbeitsmarktes setzt stets eine korrekte Anamnese bzw. Diagnose sowie das theoretische Wissen über etwaige Behandlungsmöglichkeiten und deren intendierte und nicht-intendierte Folgen voraus (Schuberth, 1999: 31).

Im Folgenden werden deshalb die grundsätzlichen arbeitsmarkttheoretischen Erklärungsansätze für die Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit skizziert. Der Versuch, eine

umfassende, theoretische Einführung in die Arbeitsmarkttheorie bzw. Beschäftigungstheorie zu geben, ist in dieser Arbeit weder zu leisten noch zweckmäßig¹⁰⁷. Vielmehr geht es in den nächsten Unterabschnitten darum, die wichtigsten Gedankenmodelle darzustellen, um sich deren innere Logik bzw. Erträge für eine fundierte Evaluation der Reformvorschläge der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nutzbar zu machen.

Sich gerade nicht an eine Gedankenschule zu klammern, ist im Sinne der vorliegenden Arbeit erforderlich, da der partielle Charakter einiger Arbeitsmarkttheorien (Lärm, 1982: 7) nicht der Systematik der vorliegenden Arbeit gerecht werden kann.

Da die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bei ihrer Analyse augenscheinlich der Auffassung war, dass die Lohn- und Erwerbsarbeit auch in unmittelbarer Zukunft eine zentrale Rolle in der Gesellschaft spielt, greift sie primär auf Elemente der neoklassischen Arbeitsmarkttheorien zurück. Diese zielen auf eine Flexibilisierung bzw. Deregulierung des Arbeitsmarktes ab (Seifert, 2003: 284) und werden deshalb in den nachstehenden Absätzen, nach einem kursorischen Überblick über die Wurzeln der Arbeitsmarkttheorie, vordringlich diskutiert.

¹⁰⁷ Für eine umfassende Einführung in die Arbeitsmarkttheorie vgl. z.B. Schubert (1999); Schmid/v. Dosky (1990); Rothschild (1988). Für einen Diskurs über neuere mikro- und makroökonomische Arbeitsmarkttheorien z.B. Wagner/Jahn (1997) Sesselmeier/Blauermel (1997) oder Landmann/Jerger (1999).

5.1 Arbeitmarkttheoretische Ansätze von der Klassik bis zu Keynes

Die beiden Grundrichtungen der Beschäftigungs- und Arbeitmarkttheorie – die (Neo-) Klassik¹⁰⁸ und der Keynesianismus – sind immer noch relevant in dem Sinne, als dass sie auch heute noch zur Erklärung beschäftigungsrelevanter Zusammenhänge und speziell für die Ableitung von Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt werden. Darüber hinaus gibt es – wie im Folgenden dargelegt wird – unterschiedliche arbeitsmarkt- und beschäftigungstheoretische Ansätze, die auf diesen Paradigmen fußen.

5.1.1 Das klassische Modell

Die Klassik, die zeitlich im späten 18. und im 19. Jahrhundert anzusiedeln ist, lehrt die Existenz einer natürlichen Ordnung und Koordination, eines Harmonieprinzips innerhalb der Wirtschaft, und stellt die ausdrückliche Forderung an den Staat, nicht in den Wirtschaftsprozess einzugreifen (Kromphardt, 1987: 57ff.).

Basis für die klassische Erklärung der Beschäftigung ist die Gleichgewichtstheorie bzw. das ‚saysche Theorem‘, welches besagt, dass gesamtwirtschaftlich sich jedes Angebot seine Nachfrage schafft (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 306). Dies bedeutet, in einer deregulierten Tauschwirtschaft gibt es kein allgemeines Überangebot und keine allgemeine Übernachfrage (Markträumungsannahme), denn zu jeder herrschenden Tauschrelation entscheiden die Individuen über gleichwertige Angebote und Nachfragen.

Die klassischen Ökonomen hatten ein großes Vertrauen in die Flexibilität von Preisen, Löhnen und Zinssätzen. Es reichen, so die Argumentation, die Marktmechanismen vollkommen aus, um Vollbeschäftigung zu garantieren. Der Preismechanismus, die so genannte „invisible hand“, bewirkt stets eine Räumung aller Märkte. Im System der Klassik sind somit auch das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage im Wesentlichen vom Reallohn abhängig (Kromphardt, 1987: 75ff.; Felderer/Homburg, 1994: 84ff).

¹⁰⁸ Baßeler/Heinrich/Koch weisen darauf hin, dass die Begriffe Klassik und Neoklassik in der Literatur nicht immer eindeutig getrennt werden (Baßeler et al., 1995: 305). Zum Unterschied der beiden Paradigmen vgl. z.B. Kleinhans (1979: 42 ff.).

Bei klassischer Arbeitslosigkeit ist der Reallohn höher als der Vollbeschäftigungsreallohn. Folglich übersteigt das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage und zugleich ist die Güternachfrage größer als das Güterangebot. Mit anderen Worten kann man sagen, die Güterproduktion lohnt sich für die Unternehmer nicht im Umfang der Vollbeschäftigungsproduktion, obwohl sie bei den herrschenden Preisen absetzbar wäre (Rittenbruch, 1995: 27).

Im reinen Modell der Klassik gibt es somit im engeren Sinn keine längerfristige ‚unfreiwillige‘ Arbeitslosigkeit. Sollten in einer Volkswirtschaft dennoch unfreiwillig Arbeitslose zu verzeichnen sein, gibt es nach klassischer Auffassung nur einen einzigen Grund dafür: Der tatsächliche Reallohn ist höher als der Gleichgewichtsreallohn. Dem Modell zufolge müssen die genuinen Anpassungsmechanismen des Arbeitsmarktes, die zu einer Reallohnsenkung und damit zur Ausweitung der tatsächlichen Beschäftigung führen würden, gestört sein.

Die Hauptfrage der Klassiker bezog sich jedoch primär auf die Gesetze, die die Verteilung des volkswirtschaftlichen Vermögens regeln, und nicht auf die Wirkungszusammenhänge von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Eine detaillierte Untersuchung, warum Anpassungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt ausbleiben, wurde deshalb nicht vorgenommen.

5.1.2 Das neoklassische Arbeitsmarktmodell

Als Neoklassik bezeichnet man die Weiterentwicklung der oben skizzierten klassischen Lehre, wobei die subjektive Werttheorie einen dominierenden Stellenwert erlangt. Demnach bemisst sich der Wert eines Gutes durch den Nutzen, den ein Individuum durch seinen Konsum erzielt.

Zentrales Theorieelement der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie ist, dass sie einen speziellen Fall der allgemeinen Gleichgewichtstheorie für Arbeitsmarktvorgänge darstellt (Pfriem, 1979: 63; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 45). Der Arbeitsmarkt mit dem homogenen Faktor Arbeit funktioniert demnach gleichermaßen wie jeder andere Markt

(Schuberth, 1999: 32)¹⁰⁹. Im Wesentlichen wird in den neueren Ansätzen der Neoklassik darauf abgezielt, das Modell der Phillips-Kurve zu entkräften (Trube, 1997: 19)¹¹⁰, die einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Inflationsrate abbildet und bis weit in die 70er Jahre zu der Annahme führte, dass man mit zunehmender Inflation Beschäftigungseffekte erkaufen könne (Landmann/Jerger, 1999: 91).

Autoren wie Lärm beschreiben die Annahmen des neoklassischen Gleichgewichts-Modells wie folgt: Im neoklassischen Modell wird der Arbeitsmarkt als eine Ganzheit betrachtet, auf dem sämtliche Transaktionen stattfinden. Die Arbeitskräfte sind aufgrund des homogenen Grenznutzens vollständig substituierbar und unterschiedliche Teilarbeitsmärkte werden nicht berücksichtigt. Es existieren keine Marktbeeinträchtigungen wie z.B. monopolhafte Strukturen oder Absprachen, Regelungen, Gesetze, die den Markt reglementieren. Demnach besteht ein funktionierender Wettbewerb zwischen Anbietern und Nachfragern und der flexible Lohnsatz gleicht Arbeitsnachfrage und -angebot kontinuierlich aus (Lärm, 1982: 88–93 vgl. dazu auch Rohleder 1998: 142 f.).

Entscheidungsträger im Modell sind nutzenmaximierende Haushalte und profitmaximierende Unternehmen. Aufgrund der Annahme vollkommener Konkurrenz sind alle Marktteilnehmer Preisnehmer bzw. Mengenanpasser. Relationsveränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen nach der Denkart der Neoklassiker sofort zu einem veränderten Preis der Arbeitskräfte, wodurch ein neuer Gleichgewichtszustand eintritt. Voraussetzung hierfür ist eine zweiseitige Lohnelastizität (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 51).

Eine weitere Bedingung für einen neuen Gleichgewichtszustand ist vollkommene Markttransparenz. Alle Informationen über offene Stellen und Lohnsätze sind folglich den Marktteilnehmern bekannt und es kann mit ökonomisch rationalen Entscheidungen gerechnet werden. Der modellierte Ausgleichsprozess geht zudem von einer unbegrenzten Mobilitätsbereitschaft und -fähigkeit aus und Mobilitätskosten bleiben unberück-

¹⁰⁹ Für eine kritische Diskussion über das Axiom der Neoklassik, dass Arbeits- und Gütermärkte der gleichen Logik folgen, vgl. u.a. Schmid (1987: 36).

¹¹⁰ Vgl. zur Kritik an der Phillipskurve den Ansatz von Edmund Phelps und Milton Friedman in Landmann/Jerger (1999: 92).

sichtigt. Produziert ein Unternehmen bei abnehmenden Skalenerträgen, so stimmen im Gewinnmaximum Wertgrenzprodukt und Faktorpreis überein (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 48).

Aufgrund der Homogenitätsannahme beim Faktor Arbeit gilt die beliebige Austauschbarkeit als gesichert – es existiert also kein Anreiz für ein Unternehmen, Arbeitskräfte langfristig zu binden. Koordinations-, Kontroll- und Motivationsprobleme innerhalb der Unternehmen bleiben im Modell der Neoklassik ebenfalls unberücksichtigt (Wüstenbecker, 1995: 92). Arbeitslosigkeit liegt im neoklassischen Sinne vor, wenn das Niveau des Produzentenreallohns relativ zum Grenzprodukt der Arbeit bei Vollbeschäftigung zu hoch ist (Landmann/Jerger, 1999: 63; Paqué, 1988: 479).

Bei der Bestimmung des aggregierten Arbeitsangebots besteht die Annahme, dass rational handelnde Haushalte ihren Nutzen aus Einkommen und Freizeit ziehen, die in einem Substitutionsverhältnis stehen (Landmann/Jerger, 1999: 61-62). Unter den verschiedenen Einkommen-Freizeit-Kombinationen wählen Haushalte diejenige mit dem individuell größten Nutzen. Im Haushaltsoptimum gilt, dass die Grenzrate der Substitution zwischen Einkommen und Freizeit der Höhe des Reallohnsatzes entspricht (Wüstenbecker, 1995: 93; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 48-49).

Durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage, d. h. zwischen Arbeit und Reallohn, herrscht theoretisch immer Vollbeschäftigung, es gibt nur freiwillige Arbeitslosigkeit (Bohnet/Schratzenstaller, 1998: 602; Schuberth, 1999, 34), da der Lohnmechanismus Angebot und Nachfrage stets ausgleicht (Felderer/Homburg, 1999: 72).

Störungen des Arbeitsmarktes können nach den Vorstellungen der Neoklassiker auf institutionelle Einflüsse zurückgeführt werden (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 52), wie z.B. Gewerkschaftsmacht, Lobbyismus oder gesetzliche Regelungen (Landmann/Jerger, 1999: 63). Auch Rohleder schlussfolgert, dass im neoklassischen Sinne tarifliche Lohnsatzfestlegungen oder gesetzliche Mindestlöhne als Behinderungen des Marktes und als Grund für Arbeitslosigkeit zu deuten sind (Rohleder, 1998: 144).

Wirtschaftspolitische Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit müssen nach neoklassischer Auffassung somit in erster Linie an der Angebotsseite ansetzen. Arbeitsmarktpolitik soll lediglich der Erhöhung der Markttransparenz durch Informationsvermittlung dienen; aktive, vorausschauende Arbeitsmarktpolitik ist ex definitione im Sinne der Neoklassiker nicht notwendig.

Aufgrund der dem neoklassischen Grundmodell immanenten Homogenitätsannahme der Arbeitskräfte lassen sich keine Schlüsse hinsichtlich der interpersonellen Verteilung von Arbeitslosigkeit ziehen (Rohleder, 1998: 144). Es ist zu erkennen, dass ein wie auch immer zustande gekommener zu hoher Reallohn zu Arbeitslosigkeit und gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsimplikationen führt. An dieser Stelle wird deutlich, dass es nicht nur Interessenkonflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gibt, wie sie in der Klassik hinterfragt wurden, sondern auch zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen (Landmann/Jerger, 1999: 65). Dies äußert sich anschaulich in der Tatsache, dass in der Regel die Gruppe der Beschäftigten die Verhandlungen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen bestimmt. Die Gruppe der Arbeitslosen ist von diesem Prozess in weiten Teilen ausgeschlossen.

Die dargestellten Zusammenhänge des neoklassischen Modells des Arbeitsmarktes sind ebenfalls von Kritik nicht verschont geblieben. Vor allem aufgrund der mangelnden Realitätsnähe ihrer Prämissen wurde und wird ihre Konsistenz angezweifelt. So scheint der Lohnsatz als einziger Steuerungsmechanismus der Beschäftigung überbewertet. So ist beispielsweise Möller der Auffassung, dass sich der Lohnbildungsprozess zunehmend von der Arbeitsmarktsituation abkoppelt (Möller, 1991: 331). Empirisch beobachtbare Inflexibilitäten von Preisen bzw. Löhnen und auch die empirisch überprüfbare Persistenz ‚unfreiwilliger Arbeitslosigkeit‘ müssen als Tatsachen anerkannt werden (Schurberth, 1999: 39).

Des Weiteren besteht realiter auch unvollständige, asymmetrische Information auf beiden Seiten des Marktes. Auch räumliche, sektorale und berufliche Immobilitäten der Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden sind nicht abstreitbar. Zudem ist das Arbeitsangebot u.a. in Bezug auf Qualifikationen, Motivationen, Geschlecht und Produktivität zweifelsohne nicht homogen. Eine bedingungslose Substituierbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit erscheint somit sehr wirklichkeitsfremd.

Unter anderem die skizzierte Kritik an dem neoklassischen Modell des Arbeitsmarktes führte dazu, dass verschiedene Modifikationen am Standardmodell zu erweiterten theoretischen Modellen führten.¹¹¹ Die gleichgewichtstheoretische Analyse der verschiedenen Ansätze der neueren Mikroökonomie des Arbeitsmarktes wird dabei aber strikt beibehalten (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 61-63). Die neueren Modelle neoklassischer Manier liefern vor allem Erklärungen für die ‚Nichträumung des Arbeitsmarktes‘ aus den Funktionsmechanismen innerhalb des Arbeitsmarktes, ohne dass es ein Fehlverhalten auf den Gütermärkten gibt (Biffel, 1994: 58), und durchleuchten auch die Beziehung zwischen den Unternehmen und der Gesellschaft (Gensior/Krais, 1976: 92).

Bevor aber die neueren Ansätze der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie im Einzelnen dargestellt werden, soll zuerst die zweite Theorieschule, der Keynesianismus, vorgestellt werden, um auch nachfragebedingte Aspekte der Arbeitslosigkeit in die Diskussion zu integrieren.

5.1.3 Das keynesianische Modell der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes

Der Keynes'sche Ansatz beschäftigt sich vor allem mit den Veränderungen des Volkseinkommens und der Gesamtbeschäftigung, und nicht primär mit der effizienten Allokation und Verteilung eines vorgegebenen Einkommens, wie es im neoklassischen Modell des Arbeitsmarktes der Fall ist. Dabei rücken verstärkt kurzfristige Einkommens- und Nachfrageveränderungen ins Blickfeld, die aus dem Gütermarkt rekurrieren.

Der Keynesianismus ist von dem britischen Nationalökonom John Maynard Keynes entwickelt und später von seinen Anhängern ausdifferenziert worden. Keynes' wichtigstes Werk „The General of Employment, Interest and Money“ (1936) erschien während einer lang anhaltenden Wirtschaftsflaute, in welcher der weltweite Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht mehr plausibel durch gestiegene Löhne zu erklären war (Jerger/Landmann, 1999: 67).

¹¹¹ Für eine Übersicht neuerer Arbeitsmarkttheorien vgl. vorzugsweise Schubert (1999, 40–41; Abbildung 10).

In Großbritannien betrug die Arbeitslosenquote damals nahezu 20 Prozent. Keynes zufolge verhält sich die Wirtschaft anders, als es die klassische Wirtschaftstheorie behauptete. Er verlangte nach einer anderen Wirtschaftspolitik (Jarchow, 1994: 193) bzw. der „...Etablierung einer radikal anderen Sichtweise“ (Landmann/Jerger, 1999: 67).

Die klassische Wirtschaftstheorie ging bekanntermaßen davon aus, dass eine Volkswirtschaft automatisch zu Vollbeschäftigung tendiere, wenn der Arbeitsmarkt nach dem Marktmechanismus funktioniert. Mit diesem Paradigma brach Keynes. Er glaubte nicht an die Vorstellung, dass eine deregulierte Marktwirtschaft von sich aus immer zur Vollbeschäftigung tendiere und die ‚Selbtheilungskräfte‘ der Volkswirtschaft bzw. des Marktes eine Rezession beenden würden (Franz, 1992: 25-31).¹¹² In diesem Zusammenhang wird auch von der Keynes’schen Revolution gesprochen (Schmid/v. Dosky, 1990: 75).

Prinzipiell warf Keynes den Klassikern folgenden Denkfehler vor: „Die Unternehmer verhalten sich zwar völlig rational, wenn sie entlang der Grenzproduktivitätskurve Arbeit nachfragen – jedoch nur unter der Prämisse, dass die mit der optimalen Arbeitsmenge (...) produzierten Güter auch abgesetzt werden können“ (Landmann/Jerger, 1999: 67). Das saysche Theorem der Klassik wurde von Keynes also angezweifelt und das Zusammenspiel bzw. Rückkopplungsprozesse des Arbeitsmarktes mit dem Gütermarkt und den Finanzmärkten in die modelltheoretische Betrachtung der Beschäftigung mit einbezogen.

¹¹² Man betrachte dazu folgendes Beispiel: Es herrscht Vollbeschäftigung. Unternehmen beschließen, weniger in neue Maschinen zu investieren, um Rücklagen zu bilden. Das Unternehmen, welches diese nun weniger nachgefragten Maschinen herstellt, verliert Absatz und muss Mitarbeiter entlassen. Diese verfügen nun über weniger Einkommen, das sie für Verbrauchsgüter ausgeben können, so dass einige Arbeiter, die Verbrauchsgüter herstellen, ebenfalls ihre Beschäftigung verlieren. Dieser Vervielfältigungseffekt führt die Wirtschaft auf ein niedrigeres Niveau hinsichtlich der Beschäftigung, der Einkommen und der Produktion. Es gibt laut Keynes keine automatischen Kräfte in der Wirtschaft, die diesen Zustand beenden könnten, wenn er eingetreten ist. Für Keynes können nur staatliche Eingriffe wie Steuersenkungen oder die Erhöhung der Staatsausgaben der Wirtschaft die Vollbeschäftigung zurückbringen.

Makroökonomisches (Arbeits-)Marktversagen kann demnach nicht allein durch Preis- und Lohnflexibilität gelöst werden. Die Wirkungskette einer geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und die daraus resultierende Deflationsspirale muss gemäß der nachfrage-theoretischen Argumentation durch eine nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik verhindert werden (Seidel/Temmen, 1995: 348).

Der Staat solle, so die Argumentation von Keynes, eine defizitäre private Nachfrage auf dem Gütermarkt durch eine öffentliche, mittels fiskalpolitischer Maßnahmen induzierte Nachfrage ausgleichen. Dabei sollte unter Umständen auch ein Haushaltsdefizit (deficit spending) in Kauf genommen werden. Bedeutsamer ist, dass Konstellationen, die in der Zukunft liegen, durch den Staat positiv beeinflusst werden (Schuberth, 1999: 36; Rothschild, 1988: 70). Schließlich sollen diese fiskalischen Hilfen bzw. Steuererleichterungen die Unternehmen dazu animieren, mehr Arbeit nachzufragen und dementsprechend Arbeitskontrakte zu schließen, so dass die Arbeitnehmer letzten Endes wieder in die Lage versetzt werden, selbst Wirtschaftsgüter nachzufragen.

Die Unternehmen würden dann durch die gestiegene Güternachfrage ihre Kapazitäten auslasten, den Output steigern, mehr Steuern zahlen und weitere Arbeitskräfte einstellen. Durch dieses staatlich organisierte bzw. induzierte ‚Schneeballsystem‘ sollten konjunkturelle Arbeitslosigkeit und Inflation, die ansonsten in eine Rezession münden könnten, beendet werden; und gleichzeitig sollte damit gleichzeitig eine mögliche Legitimationskrise des marktwirtschaftlichen Systems vermieden werden (Engelkamp/Sell, 1998: 26–30; Klaus, 1990: 74).

Durch den nachfrageinduzierten Aufschwung, so die Argumentation, steigen auch die Steuereinnahmen, so dass der Staat die Schulden wieder tilgen kann, die er zuvor für die Initialzündung des Wachstums aufgenommen hatte (Seidel/Temmen, 1995: 348).

Für Keynesianer – und dies ist eine Position, die von sämtlichen Schattierungen dieser Theorieströmung getragen wird – ist der Lohn an sich keine geeignete beschäftigungspolitische Variable (Baßeler/Heinrich/Koch, 1995: 362). Niedrige Löhne, wie sie die Deregulierungsbefürworter der Neoklassik fordern, bedeuten nach der Argumentation der Keynesianer nicht nur einen Rückgang der aggregierten Nachfrage auf dem Gütermarkt, sondern auch geringere Steuereinnahmen und konterkarieren jeglichen Aufschwung.

Ein essenzieller, qualitativer Unterschied des keynesianischen Modells im Gegensatz zum neoklassischen ist, dass es Arbeitslosigkeit zum Teil als unfreiwillig interpretiert: „Arbeiter sind unfreiwilligerweise arbeitslos, wenn im Falle einer geringen Preissteigerung von Lohngütern im Verhältnis zum Geldlohn sowohl das gesamte Angebot von Arbeit, das bereit wäre, zum laufenden Geldlohn zu arbeiten, als auch die gesamte Nachfrage nach Beschäftigung zu diesem Lohn größer wäre als die bestehende Beschäftigungsmenge“ (Keynes, 1966: 13). Arbeitslosigkeit nach Keynes ist somit endogen erzeugt, konjunkturell bedingt, unfreiwillig und in der Regel kurz- bis mittelfristig (Klaus, 1990: 77).

Die nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik keyneschen Ursprungs findet heute nur noch wenige Anhänger, denn auch milliardenschwere Konjunkturprogramme in den USA haben in der Vergangenheit nicht die gewünschten Effekte und vor allem keine Nachhaltigkeit gezeigt (Seidel/Temmen, 1995: 349). Allein die Gewerkschaften orientieren sich beharrlich an Keynes, um Lohnforderungen und Arbeitsbedingungen gemäß ihren Partikularinteressen wirtschaftstheoretisch zu legitimieren (Sell/Engelkamp, 1998: 30)¹¹³.

Die von Keynes zu Grunde gelegte Wirkungskette, dass fiskalisch expansive Ausgabenpolitik zu einem stabilen Wachstum und zu geringer Arbeitslosigkeit führt, hat sich langfristig nicht bewähren können, denn eine expansive Ausgabenpolitik bewirkt gewöhnlich eine Zinserhöhung. Im ‚Preis-Mengen-Diagramm‘ kommt es somit zu einer Rechtsverschiebung der aggregierten Nachfragekurve, verbunden mit einem Preisanstieg. Das gleiche Szenario ist bei Steuersenkungen zu erwarten.

In beiden Fällen – einer Ausgabenerhöhung wie auch einer Steuersenkung – löst dann die einhergehende Zinserhöhung (Preisniveauerhöhung) Verdrängungseffekte bei der privaten Nachfrage aus, was wiederum negativ auf die Beschäftigungswirkung der Fiskalpolitik wirkt (Wagner, 2002: 36).

Das makroökonomisch ausgerichtete Modell der Beschäftigung von Keynes und auch

¹¹³ Eine Übersicht über verschiedene ökonomische Theorien der Gewerkschaften referiert z. B. Pläßmann (2002: 78–91).

dessen Weiterentwicklungen spielen, wie bereits betont wurde, in der vorliegenden Analyse nur eine untergeordnete Rolle, da sich die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, gemäß ihrem Auftrag, primär auf mikroökonomische Aspekte der Beschäftigung konzentriert. Der nächste Abschnitt der Analyse stellt vor diesem Hintergrund neuere mikroökonomische Arbeitsmarkttheorien vertiefend vor.

5.2 Neuere Arbeitsmarkttheorien

Keynes erklärte zwar teilweise die Entstehung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in seiner makroökonomischen Theorie, konnte dieses aber nicht mikroökonomisch fundieren und scheiterte letztlich an den nicht intendierten Folgen seines Konzeptes gegen Arbeitslosigkeit. Im klassischen Arbeitsmarktmodell bestimmten externe Faktoren den Gleichgewichtslohn und damit das Maß der Beschäftigung, unfreiwillige Arbeitslosigkeit existierte somit qua Definition nach diesem Paradigma nicht. Der (neo-)klassische Ansatz vernachlässigte die makroökonomische Komponente der Beschäftigung und legte deutlich erkennbar realitätsfremde Annahmen zu Grunde, die zu einem Abstraktionsniveau führen, das in der Praxis kaum anwendbar ist.

Neuere mikroökonomische Arbeitsmarktmodelle bzw. -theorien zielen dabei auf eine Mikrofundierung des Phänomens Arbeitslosigkeit ab, modifizieren dabei die Annahmen des neoklassischen Modells (Klaus, 1990: 40) und zeigen so einzelne Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes auf.

Die Bundesregierung und auch die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, scheint genau diese internen Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen. Dementsprechend ist auch eine Kommission zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesanstalt für Arbeit berufen worden, die qua Definition nicht etwa eine Kommission für mehr Beschäftigung war. Die folgenden Abschnitte zeigen nun, welche Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes sich aus den neueren Arbeitsmarkttheorien ableiten lassen.

5.2.1 Der humankapitaltheoretische Ansatz

Die Humankapitaltheorie als Erweiterung des neoklassischen Standardmodells leistet einen Beitrag zur Erklärung interpersoneller Disparitäten (Schuberth, 1999: 39) und re-

vidiert die unrealistische Annahme der Neoklassik, dass der Faktor Arbeit homogen sei (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 66). Wagner/Jahn definieren Humankapital als „... Bestand an Wissen und Fähigkeiten, die ein Akteur im Rahmen seiner Ausbildung und Erwerbstätigkeiten akkumuliert“ (Wagner/Jahn, 1997: 290) und binden ihre Begriffsbestimmung an die Interdependenzen zwischen Erwerbstätigkeit und Bildung.

Eine realitätsnahe Definition von ‚Humankapital‘ sollte zweckmäßigerweise jedoch auch Erfahrungen und Kompetenzen, die im privaten Bereich akkumuliert werden – außerhalb der Erwerbsarbeit und des Bildungssystems –, beinhalten müsste. So können beispielsweise ‚social skills‘ oder ‚soft skills‘ nicht nur im Rahmen der Aus- und Weiterbildung oder des Erwerbslebens, sondern auch im Familiensystem erlangt werden.

Die Wurzeln der Humankapitalansätze reichen bis zu Adam Smith zurück (Rohleder, 1998: 144). Der morphologische Ausgangspunkt der Humankapitaltheorie ist die Erklärung von realen Phänomenen. Selektive und qualifikatorische Arbeitslosigkeit, unterschiedliche Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsrisikoverteilungen im Kreis der Erwerbspersonen und unterschiedliche Einstellungs- und Kündigungsgepflogenheiten einzelner Organisationen sind Tatsachen, die sich mit den herkömmlichen theoretischen Ansätzen nicht erklären ließen (Rohleder, 1998: 144) (Schuberth, 1999: 39).

Diese empirisch beobachtbaren Phänomene des Arbeitsmarktes werden in der Humankapitaltheorie auf unterschiedliche Bildungsinvestitionen bzw. Humankapitalinvestitionen zurückgeführt.¹¹⁴ Die Produktivität des Faktors Arbeit kann somit als eine Funktion der getätigten Investitionen in das individuelle Humankapital angesehen werden (Schmid/v. Dosky, 1990: 43). Durch die partielle Aufgabe der realitätsfernen Homogenitätsannahme¹¹⁵ ist auch darauf zu schließen, dass unterschiedliche Bildungsinvestitio-

¹¹⁴ Für eine Darstellung der empirischen Evidenz der Humankapitaltheorie vgl. z. B. Franz (1991: 102ff.).

¹¹⁵ Schmid/v. Dosky (1990: 43) weisen darauf hin, dass die Humankapitaltheorie nur teilweise das Homogenitätskriterium der Neoklassik aufweicht. Der Qualifikationsaspekt ist nur eine Dimension, an der sich die Heterogenität des Arbeitsangebotes untersuchen lässt. Variablen wie Geschlecht und Nationalität blendet die Humankapitaltheorie aus, diese werden erst bei den neoklassischen Diskriminierungsstrategien diskutiert.

nen zu differierenden Opportunitätskosten führen.

Organisations- und unternehmensspezifische Qualifikationen, die nur innerhalb einer Organisation bzw. eines Unternehmens akkumuliert werden können, bewirken eine Heterogenität der Qualifikation zwischen Insidern, die sich in der jeweiligen Organisation bewegen, und Outsidern, die keine Möglichkeiten haben, diese organisationspezifischen Qualifikationen zu akkumulieren. Demzufolge fällt die neoklassisch angenommene Substituierbarkeit der Arbeitskräfte weg.

Humankapital kann im Modell – ähnlich wie Sachkapital – zwei Zustände annehmen. Entweder es wird auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt (= beschäftigt) oder nicht nachgefragt (= arbeitslos) (Wagner/Jahn, 1996: 72). Die Humankapitalinvestitionen selbst lassen sich in Anlehnung an die bereits geschilderten Ausführungen in unterschiedliche Qualifikationen differenzieren.

Überbetriebliche Qualifikationen haben danach eine allgemein produktivitätssteigernde Wirkung (general training) und spezielle Qualifikationen (specific training) haben eine Steigerung der Produktivität am jeweiligen Arbeitsplatz zur Folge (Becker, 1964: 18 f.; Rohleder, 1998: 45). Daraus ergeben sich sowohl aus der Perspektive des Arbeitsanbieters als auch aus der Sicht der Unternehmen verschiedene Konsequenzen.

Da Arbeitnehmer Qualifikationen, die dem Bereich der „speziellen Ausbildung“ zuzuordnen sind, beispielsweise interne Produktkenntnisse, in einem anderen Unternehmen nicht in einen höheren Lohnsatz umsetzen können, besteht vermutlich nur eine geringe Motivation, eigene Mittel für solche Investitionen aufzubringen. Die Kosten- und Ertragsaufteilung für spezielle Qualifikationen ist bei Arbeitnehmern folglich determiniert durch die mögliche Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzwechsels. Unternehmen ihrerseits haben hingegen das Interesse, getätigte Ausbildungskosten möglichst lange zu nutzen (Schmid/v. Dosky, 1990: 43). Dabei ist es ihrer Logik nach egal, ob sie spezielle oder allgemeine Qualifikationen gefördert haben.

Aus den beschriebenen Umständen lassen sich auch Selektivitäten im Entlassungsverhalten der Unternehmen einerseits und im Kündigungsverhalten der Arbeitnehmer andererseits erklären (Schmid/v. Dosky, 1990: 43). Weisen Arbeitnehmer bzw. Arbeitssuchende weder spezifische noch allgemeine Qualifikation im annehmbaren Maße auf, hat eine Arbeitsbeziehung keinen Vorteil für das jeweilige Unternehmen.

Das allgemeine Entlassungsrisiko verteilt sich somit nicht stochastisch gleich auf alle Arbeitsanbieter, sondern entlang der jeweiligen Qualifikationsstruktur.

Ökonomisch agierende Arbeitsnachfrager (Unternehmen) sind bestrebt, Such- und Einarbeitungskosten neu einzustellender Arbeitnehmer zu minimieren. Aus diesem Grunde kann davon ausgegangen werden, dass Arbeitskräfte mit hohem betriebsspezifischem Humankapital und vergleichsweise niedrigen Löhnen einem niedrigen Entlassungsrisiko unterliegen.

Der humankapitaltheoretische Ansatz kann auch als Argument für die Oswald'sche Senioritätsregel gedeutet werden. Diese besagt, dass die am längsten beschäftigten Arbeitnehmer die größten Chancen haben, zuletzt entlassen zu werden (Oswald, 1993: 85). Vermutlich trifft dies dann zu, wenn die Dauer der Betriebszugehörigkeit mit den akkumulierten Wissensbeständen positiv korreliert; allerdings könnten die sich daraus in der Regel ableitenden hohen Lohnforderungen diesen Effekt möglicherweise wieder konterkarieren.

Die Humankapitaltheorie beinhaltet darüber hinaus Erklärungsansätze für interpersonell unterschiedliches Mobilitätsverhalten und Lohnunterschiede (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 76). So unterliegt es der individuellen Entscheidung, ob und in welche Ausbildung mit entsprechenden Einkommens- und Arbeitsmarktchancen ein Arbeitnehmer investiert.

Arbeitslosigkeit und Armut sind folglich nach der Interpretation der Humankapitaltheorie z. T. selbst verschuldet und leiten sich aus dem Rationalverhalten und den individuellen Präferenzmustern der Arbeitnehmer ab (Priewe, 1984: 30). Die Frage, inwieweit eine Person überhaupt dazu in der Lage ist, zu reflektieren, welche Qualifikationsmuster tatsächlich durch die Unternehmen nachgefragt werden, wird dabei nicht erörtert.

In den 70er Jahren wurde die Humankapitaltheorie um so genannte ‚Signaling- oder Screening‘-Modelle erweitert und ergänzt. Diese stellten jedoch keine eigene, ausgeprägte Theorie dar (Blaug, 1976: 827ff.; Schmid/v. Dosky: 1990: 46). Durch diese werden die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen der Humankapitaltheorie etwas relativiert respektive die bis dahin angenommene Kausalität, dass mit zunehmender Qualifikation die Produktivität steigt, z. T. angezweifelt.

Das Unternehmen, so die Argumentation der Signaling- und Screening-Hypothese, wird bei der Einschätzung der Produktivität eines potenziellen Mitarbeiters in einem Einstellungsverfahren mit einem Selektionsproblem konfrontiert. Dabei haben spezielle Qualifikationen eine Signalwirkung, die dem Unternehmer behilflich sind. So lassen sich anhand des Lebenslaufes bzw. der akkumulierten Qualifikationen die zu erwartenden Lernkosten und die Produktivität des Betreffenden ermessen (Schmid/v. Dosky, 1990: 46)¹¹⁶.

Der Anbieter von Arbeitskraft bzw. der potenzielle Arbeitnehmer – an dieser Stelle der Bewerber um einen vakanten Arbeitsplatz in einem Unternehmen –, der gegenwärtig noch arbeitslos bzw. suchend ist, versucht nun, potenziellen Arbeitgebern, Informationen in Form von Signalen zu senden, um das Informationsdefizit auf der Nachfrageseite zumindest teilweise zu beheben. Er antizipiert also die Erwartungen eines potenziellen Arbeitgebers und versucht sein Qualifikations- und Motivationsprofil bzw. seine (veränderlichen) Signale so zu gestalten, dass es der Erwartungshaltung eines möglichen Arbeitgebers oder wenigstens den generellen Trends des Arbeitsmarktes entspricht (Roth, 2001: 372)¹¹⁷.

Allgemeine Qualifikationen stellen in diesem Kontext einen Nachweis für allgemeine Lernfähigkeit und Disziplin dar, die beim Erwerb von „special skills“ notwendig sind. Sie fungieren somit als Filter oder Indikator für den erwartbaren Grenznutzen des jeweiligen Arbeitnehmers (Schmid/v. Dosky, 1990: 46). Unter der Prämisse, dass sich mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer das Humankapital eines Arbeitsanbieters vermutlich degressiv entwickelt, ist auch der Status Arbeitslosigkeit als ein Selektionskriterium auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren (Ganßmann/Haas, 1996: 25). Realistischerweise muss wohl davon ausgegangen werden, dass längere Phasen der Arbeitslosigkeit sich

¹¹⁶ Vgl. dazu auch die etwas abweichende Interpretation der „Screening-Hypothese“ von Brinkmann (1981a: 80).

¹¹⁷ Bestimmte Qualifikationen unterliegen im zeitlichen Verlauf einer gewissen „Inflation“ und können deshalb von speziellen Qualifikationen zu allgemeinen Qualifikationen degenerieren. Der Verfasser denkt in diesem Zusammenhang beispielsweise an PC-Kenntnisse der Standardsoftware, die heutzutage sicher kein Spezialwissen mehr darstellen, wie noch vor zehn Jahren.

negativ auf die Beschäftigungschancen auswirken, egal ob dieser Zusammenhang de facto für den konkreten Bewerber zutrifft oder nicht (Altzinger, 1990: 52ff.; Wüstenbcker, 1995: 109).

Zumindest im Bereich der so genannten ‚social skills‘ scheint diese Kausalität jedoch nicht immer korrekt. Beispielsweise wäre es auch möglich, dass die „freie bzw. nicht-erwerbstätige Zeit“ für die Familie, für parteipolitisches Engagement oder für andere ehrenamtliche Tätigkeiten genutzt wird, was zwar arbeitsmarktfremd ist, aber trotzdem unter Umständen als ‚arbeitsmarktrelevant‘ interpretiert werden kann. Exemplarisch dafür sind Mütter oder Väter, die während der Elternzeit einen Mehrfamilienhaushalt führen, während der Partner einer Erwerbsarbeit nachgeht.

Trotz der weit reichenden Modifikation ist auch die Humankapitaltheorie von Kritik nicht verschont geblieben. Vor allem die ‚Technokratisierung‘ und die Verwendung des Kapitalbegriffs für menschliche Arbeit wird aus hermeneutischer Sicht als Problem deklariert (Lärm, 1982: 122). Auch die statistisch zu Grunde gelegte Annahme einer negativen Korrelation zwischen dem jeweiligen Bildungsniveau und dem Arbeitslosigkeitsrisiko ist empirisch nicht ausreichend nachweisbar, auch wenn sich die Hinweise für diesen Zusammenhang verdichten (Lärm, 1982: 124; vgl. dazu auch Egle et al., 1998: 91-92). Zu denken ist hier an arbeitslose Akademiker, unter denen speziell Geisteswissenschaftler ihre Probleme haben, sich auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen.

Der modelltheoretische Ansatz der Humankapitaltheorie stößt – durch den angebotsorientierten Fokus, der nachfragebedingte Determinanten ausblendet – also an seine Erklärungsgrenzen, wenn die tatsächliche Arbeitsnachfrage unter dem Angebot liegt und Personen deshalb, unabhängig von ihrer jeweiligen (hohen) Qualifikation, keinen Arbeitsplatz finden (Keller, 1995: 232).

Darüber hinaus ist denkbar, dass eine allgemeine Erhöhung des Bildungsniveaus eine Art „Fahrstuhleffekt“ hervorrufen würde und eine Bildungsoffensive einen „Verdrängungseffekt“ zu Lasten derjenigen nach sich ziehen könnte, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht im „genügenden Maße“ bildbar sind. Geringe, veraltete oder unverwertbare Qualifikationsinvestitionen sind als alleiniges Argument für die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik vermutlich überbewertet, auch wenn sie durchaus einen bedeutenden Einfluss auf die Beschäftigung haben. Auch die Tatsache, dass

im Bereich der gering qualifizierten Arbeitsplätze anhaltend vakante Stellen und arbeitssuchende Personen nebeneinander existieren, ist ein Argument, das die Humankapitaltheorie z. T. entkräftet. Es muss also neben den qualifikatorischen Aspekten noch weitere Friktionen bzw. Disparitäten zwischen den Marktseiten geben.

Überdies bleiben große Teile der beobachtbaren Lohnunterschiede zwischen einzelnen Arbeitnehmern ungeklärt, die zwar formal über vergleichbare Qualifikationen verfügen, aber unterschiedliche Preise dafür auf dem Arbeitsmarkt erzielen. So haben andere Faktoren neben der Qualifikation, wie beispielsweise Geschlecht, Alter und Nationalität, in der Realität nicht nur einen massiven Einfluss auf das Risiko der Arbeitslosigkeit und auf die Häufigkeit von Arbeitslosigkeitsphasen, sondern ebenfalls auf die Preisbildung bzw. Lohnfindung (Priewe, 1984: 74).

Da in den humankapitaltheoretischen Ansätzen das ökonomische Nutzenkalkül des Individuums die Humankapitalinvestitionen steuert, ist längere Arbeitslosigkeit, wie in anderen neoklassischen Modellen auch, als freiwilliger Zustand anzusehen, denn diese beruht auf mangelhafter oder fehlgeschlagener Humankapitalinvestition, deren Risiko jedes Individuum selbst, trägt (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 74).

Die Humankapitalansätze scheitern deshalb bei dem Versuch, persistente bzw. hysterische Arbeitslosigkeit und die zunehmende Arbeitslosigkeit von Akademikern zu erklären und blenden motivationale Aspekte vorwiegend aus. Immerhin ist denkbar, dass nicht mangelnde Qualifikationen, sondern fehlende (Arbeits-)Motivationen die Ursache für Arbeitslosigkeit sind. Diese wäre zwar auch selbst verschuldet, rekuriert aber nicht aus der Qualifikation.

Sesselmeier/Blauermehl bewerten die Humankapitaltheorie trotz aller Kritik als positiv, da sie als Ausgangspunkt vieler weiterer Theorien angesehen werden kann, die sich implizit oder explizit auf die Humankapitaltheorie beziehen (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 76). Der empirische Abschnitt der vorliegenden Untersuchung hat überdies gezeigt, dass es tatsächlich qualifikatorische Aspekte der Beschäftigung gibt, die sich offenkundig auch in den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit niederschlagen.

Enthärtet man die Diagnosen der Humankapitalansätze etwas, dann kann man zwar Arbeitslosigkeit noch immer nicht gänzlich erklären, sollte aber die grundlegenden Argumentationsmuster des Zusammenhangs von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage re-

spektive von Qualifikation und Stelle in eine Analyse wie die vorliegende einpassen und auch in arbeitsmarktpolitische Entscheidungen integrieren.

5.2.2 Der suchtheoretische Ansatz

Die Suchtheorie beleuchtet Determinanten, die für den verzögerten Anpassungsprozess auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich sind, und analysiert Ursachen für die interpersonell unterschiedlichen Verweildauern in Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu dem neoklassischen Grundmodell legt die Suchtheorie die Annahme zugrunde, dass es bei der Faktorreallokation zu Friktionen kommt und dadurch ein Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage als verzögerter Anpassungsprozess zu bewerten ist (Rohleder, 1998: 146).

Im Rahmen der Suchtheorien werden zwei wesentliche Prämissen des neoklassischen Basismodells aufgegeben: zum einen das Postulat der vollständigen Information, zum anderen, wie bereits zuvor in der Humankapitaltheorie, die Annahme homogener Arbeitsplätze und -kräfte (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 80). Ausgangspunkt der Suchtheorien ist die Beobachtung, dass zu jedem Zeitpunkt ein Teil der Arbeitnehmer nach Arbeitsplätzen und ein Teil der Unternehmer nach Arbeitskräften sucht. Die traditionelle neoklassische dichotome Trennung der Zeit in ‚Freizeit‘ und ‚Arbeitszeit‘ wird somit um die ‚Suchzeit‘ ergänzt (Lärm, 1982: 102-103).

Die daraus resultierende Arbeitsmarktdynamik stellt im suchtheoretischen Modell einen Kreislauf dar zwischen (freiwilligen) Kündigungen und (unfreiwilligen) Entlassungen auf der einen, Bewerbungen und Neueinstellungen auf der anderen Seite. Informationen, die bei der Arbeitsplatzsuche gebraucht werden, sind demnach als Güter aufzufassen wie jedes andere Konsumgut auch. Die Generierung von Informationen wird in der Suchtheorie als Produktionsprozess aufgefasst, der Aufwendungen (Transaktionskosten) erfordert und zu Erträgen führt (Stigler, 1962: 94 ff.). Eine optimale Ressourcenallokation ist im Sinne des der Suchtheorie immanenten Homo oeconomicus dann gegeben, wenn Grenzertrag und Grenzkosten eines Arbeitsplatzes übereinstimmen.

Das bedeutet, dass die Suche nach einer Beschäftigung, egal ob aus der Arbeitslosigkeit heraus oder in der Form eines Stellenwechsels, für einen Arbeitsanbieter nur unter der Prämisse sinnvoll ist, dass eine potentielle Beschäftigung die Summe der aktuellen Ein-

nahmen bzw. aller weiteren entscheidungsrelevanten Präferenzen und die aufzuwendenden Suchkosten obendrein mehr als amortisiert (Schuberth, 1999: 43; Sinclair, 1987: 185).

In einer realitätsnahen Entscheidungssituation sind jedoch auch indirekte, unsichere, unsichtbare Transaktionskosten und arbeitsmarktinstitutionelle Aspekte in eine Entscheidung mit einzubeziehen, insofern sie vom Entscheider tatsächlich antizipiert bzw. wahrgenommen werden können. Zu denken ist an dieser Stelle z.B. an das Lebenseinkommen und das Muster einer langfristig verwertbaren Erwerbsbiographie, die unter langfristiger Perspektive andere Entscheidungen als vorzugswürdig erscheinen lassen können als unmittelbar verwertbare Zeit- bzw. Einkommenspräferenzen.

Entgegengesetzt zum Suchverhalten der Arbeitsanbieter verläuft dementsprechend das Suchverhalten der Arbeitsnachfrager. Sie beabsichtigen offene Stellen so zu besetzen, dass sie möglichst geringe Kosten¹¹⁸ aufwenden, um eine vakante Stelle gemäß ihrer Stellenbeschreibung zu besetzen. Der interne Arbeitsmarkt ist aus dieser Perspektive von großer Bedeutung, da er bei einer Stellensuche bzw. -besetzung nur geringe Transaktionskosten generiert. Entsprechend ihrer betriebswirtschaftlichen Prägung werden Unternehmen so lange vakante Stellen nicht besetzen, wie die abdiskontierten Zukunftserträge in Form von Löhnen im Falle ihrer zukünftigen Besetzung gerade noch größer sind als die gegenwärtigen Nichtbesetzungskosten (Rothschild, 1988: 31).

An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, dass das gesamte Personalvermögen eines Unternehmens nicht nur als verkörpertes Potenzial, sondern im ökonomischen Sinne auch

¹¹⁸ Diese Kosten sind in der Praxis nicht ausschließlich direkte Lohnkosten, die an eine Tätigkeit und einen Arbeitsplatz gebunden sind. So ist beispielsweise die theoretische Wahrscheinlichkeit, dass eine Mutter mit drei Kindern höhere, krankheitsbedingte Ausfallkosten verursacht, größer als die eines allein stehenden, an sich gesunden Arbeitnehmers. Besonders im öffentlichen Dienst könnte so eine ‚Kostenminimierungs-Strategie‘ dazu führen, dass nur junge, kinderlose, unverheiratete Arbeitsanbieter nachgefragt werden, da der öffentliche Dienst alters- und familienabhängige Tarifstrukturen hat. Ein vergleichsweise alter, verheirateter und kinderreicher Arbeitnehmer hat für den öffentlichen Dienst die gleiche Produktivität wie ein gleich qualifizierter junger Arbeitnehmer, kostet aber bedeutend mehr.

als Vermögensanteil im Sinne der betrieblichen Bilanztheorie gedeutet werden kann (Dierkes/Freund, 1974: 60). Bei Zugrundlegen eines ökonomischen Verständnisses, das definitionsgemäß für erwerbswirtschaftliche Unternehmen obligatorisch ist, geht es also um die Optimierung des Leistungserstellungsprozesses bei wechselnden Auslastungsgraden. Die tatsächliche Arbeitsnachfrage eines Unternehmens muss also mit einem potentiellen Ertrag bzw. Gewinn im Zusammenhang gesehen werden, ansonsten ist sie aus der Perspektive eines Unternehmens irrational.

Im theoretischen Modell der Suchtheorie korreliert einerseits die jeweilige Qualifikation des Arbeiters mit dessen Lohnanspruch und andererseits die Anzahl der durch den Arbeitsmarkt offerierten Stellen, wobei der effektive Lohnsatz die jeweilige Qualifikation widerspiegelt (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 83). Der Einfluss etwaiger Phasen der Arbeitslosigkeit ist hier, anders als bei der Humankapitaltheorie, nicht eindeutig bestimmbar.

Nach Rohleder steigen mit zunehmender Präferenz gegen Arbeitslosigkeit die individuell investierten Suchkosten des Arbeitslosen und die potentielle Arbeitslosigkeitsdauer sinkt. Es ist außerdem davon ausgehen, dass sich mit zunehmender Suchdauer die Erwartungen des Arbeitslosen an einen neuen Arbeitsplatz und besonders der Lohnanspruch reduzieren, so dass der Arbeitssuchende mit ansteigender Verweildauer auch niedrigere Löhne und größere räumliche und sektorale Mobilitäten akzeptieren wird (Rohleder, 1998: 147).

Fasst man die letzten Gedankengänge der Suchtheorie zusammen, dann sind Langzeitarbeitslose für ihr Schicksal selbst verantwortlich; durch größere Suchinvestitionen, geringere Anspruchslöhne und weitere Anpassungsleistungen würden sie nach der Argumentation der Suchtheorie eine Beschäftigung finden. Arbeitslosigkeit ist also auch aus suchtheoretischer Perspektive immer als ‚freiwillig‘ zu interpretieren (Lärm, 1982: 102-103).

Bezüglich der Wirkungen der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung sind in diesem Zusammenhang zwei diametrale Szenarien denkbar: Lohnerersatz- oder Transferleistungen, die zumindest die finanziellen Einbußen der Arbeitslosigkeit z.T. kompensieren, beeinflussen sowohl die Suchintensität als auch die Suchdauer tendenziell negativ, da sie die Opportunitätskosten für den Arbeitslosen, die bei einer

Nicht-Suche entstünden, verringern (Lärm, 1982: 105; 116; Schuberth, 1998: 43).

Die Konsequenz: Wer innerhalb einer legitimierten ‚Suchzeit‘ keinen Job findet, muss mit deutlichen sozialen Folgen rechnen, so dass tatsächlich Such- und Anpassungspotentiale ausgeschöpft werden. Aus dieser Perspektive ist es erstens notwendig, die aktive Jobsuche eines Arbeitslosen zu kontrollieren. Zweitens muss die (Such-)Zeit, in der Transferleistungen gezahlt werden, strikt auf ein förderliches Niveau begrenzt werden. Beide Thesen sind empirisch jedoch nicht eindeutig zu belegen (Rothschild, 1994 31; Neugart, 2000: 19; Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 341).

Auf der anderen Seite können Transferzahlungen auch als Grundlage für eine effiziente Suche fungieren und die ‚matching-Qualität‘ verbessern (Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 341; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 87-91), denn eine anspruchsvolle Bewerbung um einen Arbeitsplatz ist in der globalisierten Arbeitswelt mit beachtlichen Transaktionskosten verbunden.

Auch motivationstheoretisch könnte man argumentieren, dass zuerst verhaltensdominante Bedürfnisse, zu der auch eine gewisse finanzielle Sicherheit zählt, gewährleistet sein müssen, ehe eine effiziente Arbeitsuche beginnen kann. In der Logik der Suchtheorie liegt begründet, dass es selbst unter optimalen Bedingungen – wenn also Vollbeschäftigung herrscht – immer eine gewisse Zahl an (Such-)Arbeitslosen existiert, die so genannte ‚natürliche Arbeitslosigkeit‘ (Friedmann, 1975: 7). Lärm schreibt Arbeitslosigkeit in diesem Sinne auch die Form eines Investitionsgutes zu, da die Zeit der Arbeitslosigkeit zur Suche für eine (bessere) Stelle genutzt werden kann.

Die Suchtheorie liefert z.T. nachvollziehbare Erklärungen, warum Arbeitslose ohne Arbeit bleiben. Die Suchtheorie befasst sich vornehmlich mit freiwilligen Kündigungen und scheidet deshalb regelmäßig bei der Frage, warum jemand in Arbeitslosigkeit gerät, der nicht selbst gekündigt hat. Diese Tatsache schränkt den Erklärungsgehalt der Suchtheorie massiv ein (Kromphardt, 1998: 48 f.). Insofern ist auch fragwürdig, dass Arbeitslosigkeit, die durch endogene, strukturelle Transformationen entsteht, im suchtheoretischen Kontext zu freiwilliger Arbeitslosigkeit umgedeutet wird.

Die Begründung, dass sich die Arbeitsanbieter mit ihrem Arbeitsangebot entweder nicht an die Nachfrage der prosperierenden Sektoren anpassen bzw. nicht dazu bereit, sind ihr Humankapital abzuwerten und für einen niedrigeren Preis (Lohn) eine Beschäftigung

anzunehmen (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 83–84), erscheint nicht ausnahmslos brauchbar. So darf nicht ignoriert werden, dass Teile des Gesamtphänomens Arbeitslosigkeit auch auf makroökonomische Gesichtspunkte zurückzuführen sind und damit nicht als ‚freiwillig‘ angesehen werden können. Überspitzt müsste man nach der Suchtheorie sogar jede Entlassung als ‚freiwillig‘ interpretieren, da sie eine Reaktion auf die mangelnde Anpassungsfähigkeit eines Mitarbeiters darstellt, der diesen Prozess zwar antizipiert hat, aber freiwillig den Weg der Kündigung in Kauf nimmt, anstatt sich anzupassen (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 87).

Ungeachtet seiner Schwächen ist auch der suchtheoretische Ansatz ein geeignetes Mittel, um Suchprozesse auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Einflüsse der Beschäftigung zu analysieren und nachzuzeichnen (Schmid/v. Dosky, 1990: 31). Die Suchtheorie untermauert die bereits dargelegte Debatte um den Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung auf das qualitative und quantitative Muster der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Sie dient als sachdienlicher Background für eine Argumentation, die auf eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und auf eine Reform des Systems der sozialen Sicherung abzielt.

Offenkundig gibt die Suchtheorie Anhaltspunkte für eine Reform des Arbeitsmarktes, so dass Aktivierungs- und Anpassungspotentiale bei Arbeitslosen ausgeschöpft werden können, die augenblicklich ggf. durch eine institutionelle, nicht intendierte (Über-)Versorgung blockiert sind.

Schlägt man eine Brücke zur Humankapitaltheorie, dann müssen die Suchzeiten auf dem Arbeitsmarkt minimiert werden, da kurze, effektive und effiziente Suchzeiten die Regression des individuellen Humankapitals verhindern. Es darf aber auch an dieser Stelle nicht vergessen werden, dass ein Match, ein Arbeitsvertragsabschluss, nur dann zustande kommt, wenn die Suchanstrengungen von Arbeitslosen und Unternehmen gleichermaßen erfolgreich sind.

Tendenziell steigt die Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses bzw. einer Anpassungsleistung und damit die Anzahl der Kontaktaufnahmen eines Arbeitssuchenden in unterschiedlichen Regionen und Sektoren, wenn die Zahl der Arbeitslosen im Vergleich zu den offenen Stellen zunimmt und die finanziellen Ressourcen der Arbeitslosen sinken (Franz/Siebeck, 1992: 15 f.). Versicherungs- und Transferleistungen an arbeitssuchende

Personen sind folglich dosiert einzusetzen und stets zu kontrollieren. Sie sollten zudem nicht auf die Kompensation von Lohnausfällen ausgerichtet werden, sondern auf die schnelle (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt.

5.2.3 Kontrakttheorie

Die Kontrakttheorie¹¹⁹ negiert ebenfalls die neoklassische Annahme der vollständigen Flexibilität der Löhne und Preise und interpretiert diese Tatsache als Hauptgrund für Arbeitslosigkeit. Ausgangspunkt des kontrakttheoretischen Modells ist die Frage nach einer mikroökonomischen Erklärung von Preis- bzw. Lohnreaktionen, die sich nicht an Mengenreaktionen anschließen. Mit anderen Worten: Warum werden in nachfrage-schwachen Phasen durch Unternehmen keine Preis- bzw. Lohnanpassungen angesteuert.

Löhne können nach dem Kontraktmodell¹²⁰ quasi als Art ‚Abschlagszahlung‘ begriffen werden auf ein vertragsmäßig fixiertes Gesamtentgelt eines langfristigen Arbeitsvertrages (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 147). Neben explizit abgeschlossene Arbeitsverträge, die gewöhnlich den Lohnsatz und alle wichtigen Aspekte des Anstellungsverhältnisses regeln, treten im Sinne der Kontrakttheorie nicht einklagbare Quasi-Verträge. Diese stellen stillschweigende Vereinbarungen dar und sind das Resultat mikroökonomischen Optimierungsverhaltens von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 145).

Parallelitäten zu bereits vorgestellten Theorien ergeben sich aus der Tatsache, dass Arbeitsanbieter im Kontraktmodell ein möglichst hohes Einkommen im Zeitablauf und eine gewisse Sicherheit über die Konstanz ihres Einkommens im Konjunkturverlauf garantiert bekommen wollen (Ganßmann/Haas, 1996: 26).

Der Ausgangspunkt von Kontrakten ist dementsprechend die Annahme, dass Arbeit-

¹¹⁹ In der Literatur wird diese Theoriefamilie teilweise auch als ‚Versicherungstheorie des Arbeitsmarktes‘ bezeichnet, da ausdrücklich Versicherungselemente einbezogen werden, welche die in Bezug auf Lohn-, Beschäftigungs- oder Arbeitszeitentwicklung vorhandenen Risiken reduzieren sollen.

¹²⁰ Innerhalb der Kontrakttheorie unterscheiden Schmid/ v. Dosky den Ansatz von Okun und das Grundmodell von Azariadis, Bailey und Gordon (ABG-Modell) (Schmid/v. Dosky, 1990: 35).

nehmer aufgrund ihrer Lohnabhängigkeit und ihres Strebens nach Arbeitsplatzsicherheit vergleichsweise risikoavers sind. (Rothschild, 1988: 46–47; Schmid/v. Dosky, 1990: 38). Diese Annahme ist aus der Tatsache abgeleitet, dass Arbeitsanbieter ihr Einkommen nicht diversifizieren können und in der Regel existentiell auf Erwerbseinkommen zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben angewiesen sind (Ross, 1981: 92). Darüber hinaus sind Arbeitnehmer mit ihrem Vermögensbestandteil ‚Humankapital‘ untrennbar verbunden, können sich nicht selbst beleihen und Spezialwissen bei einem Arbeitsplatzwechsel nicht adäquat transferieren (Pleißmann, 2002: 64).

Unternehmer hingegen sind in der Regel weniger risikoscheu als Arbeitnehmer und erwarten positive und negative Marktergebnisse mit gleicher Eintrittswahrscheinlichkeit (Gordon, 1974: 442 f.). Lohnsicherheit wird zwar auch von den Unternehmen besonders hoch eingeschätzt (Rothschild, 1988: 47), sie können jedoch ihr Kapital problemlos diversifizieren und somit Risiken streuen. Ferner ist es ihnen vergleichsweise leicht möglich, ihr Kapital zu beleihen oder zu veräußern.

„Aufgrund der unterschiedlichen Risikoeinstellungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kann es somit vorteilhaft sein, wenn die Unternehmen das Einkommens- und Beschäftigungsrisiko (teilweise) übernehmen (risk shifting) und dem Arbeitnehmer unabhängig von der Absatzsituation ein sicheres Einkommen und eine Beschäftigung bieten“ (Pleißmann, 2002: 64). Folgt man der These von Pleißmann, so ist davon auszugehen, dass ein Arbeitsanbieter, der ein bestimmtes monatliches Konsumbudget existenziell benötigt, eher ein etwas niedriges, stabiles, sicheres Einkommen präferiert als ein stark schwankendes, unsicheres, höheres Einkommen.

Die Akzeptanz eines Lohnes unterhalb der individuellen Grenzproduktivität kann vor diesem Hintergrund als eine Art „Versicherungsprämie gegen Entlassungen“ (Schuberth, 1999: 44) bzw. als „Risikoprämie“ (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 147) interpretiert werden, wobei dieser implizit getroffene Kontrakt zwischen Arbeitsnachfragern und Arbeitsanbietern im Sinne der Modells von beiden Akteuren eingehalten und weitgehend so behandelt wird, als seien sie dazu juristisch verpflichtet (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 147).

Sollte dies durch die Unternehmen nicht geschehen, dann könnte dies negative Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter haben und steigende Lohnforderungen nach

sich ziehen (Platzmann, 2002: 68). Ramser spricht in diesem Zusammenhang davon, dass Löhne nicht mehr als Entgelt für Arbeitsleistungen, sondern als Abschlagszahlungen angesehen werden können (Ramser, 1979: 126).

Die beschriebene informelle Konstruktion ist für den Arbeitsanbieter bzw. Arbeitnehmer so lange von Vorteil, wie die zu erwartenden Informations-, Fluktuations-, Such- und Umstellungskosten bei einer Entlassung höher sind als die Verluste, die sich aus den vom Gleichgewichtslohn abweichenden Fixlöhnen ergeben (Ross, 1981: 96). Im Gegensatz zum neoklassischen Basismodell kann demgemäß die aktuelle Entlohnung der Arbeitskräfte von ihrer Grenzproduktivität abweichen und ist in einer rezessiven Phase quasi als Versicherungsleistung zu interpretieren.

Doch welchen Vorteil bietet dieses Arrangement für die Arbeitgeber? Die Unternehmer als Arbeitsnachfrager profitieren von dieser Versicherungssituation, wenn sie Schwankungen der Einkommen ihrer Mitarbeiter minimieren und das möglichst auf niedrigstem Niveau (Biffel, 1994: 63). Aufgrund der Tatsache, dass die Arbeitnehmer auch in prosperierenden Phasen auf einen Teil ihres Einkommens verzichten, kann der Lohn im Durchschnitt geringer ausfallen als bei flexiblen Löhnen, die an das jeweilig relevante Wertgrenzprodukt angepasst werden (Azariadis/Stiglitz, 1983: 3 ff.).

Unternehmen haben somit ein ökonomisches Interesse an der impliziten Zusage, bei Nachfrageschwankungen auf Gütermärkten nicht sofort, sondern erst verzögert mit Preis- und Mengenanpassungen bezüglich der Beschäftigten zu reagieren. In diesem Zusammenhang wird häufig die oben bereits dargestellte These von der Entkoppelung der Arbeits- von den Gütermärkten vertreten (Trube, 1997: 29).

Mit welchen Reaktionen ist jedoch bei einer langfristigen Datenänderung auf den Gütermärkten zu rechnen? Sinkt die Nachfrage auf dem Gütermarkt, so werden Unternehmen qualitative Übergangsstrategien wie Kurzarbeit oder den Abbau von Überstunden wählen, um das Arbeitsvolumen zu senken. Bei kurzfristigen Anpassungsnotwendigkeiten tritt also an die Stelle von Preisanpassung und Lohnsatzvariation eine verzögerte Mengenreaktion bei der nominellen Beschäftigung. Infolge der beschriebenen Rigidität der Preise bzw. Löhne nach unten reagieren Unternehmen erst in länger anhaltenden Rezessionsphasen mit Mengenreaktionen im Bereich der Mitarbeiter, was zu keynesianischer Arbeitslosigkeit führt (Rothschild, 1988: 47).

Im Falle einer steigenden Güternachfrage werden Unternehmen ebenfalls eine ‚interne Lösung‘ suchen und zunächst die Zahl der Überstunden erhöhen (Schuberth, 1999: 44). Die Schaffung von Arbeitsplätzen respektive Neueinstellungen sind wegen arbeitsmarktinstitutionellen Regelungen wie Tariflöhnen oder Kündigungsschutzbedingungen für Unternehmen immer mit einem Risiko verbunden und somit eher bei länger anhaltenden konjunkturellen Hochphasen wahrscheinlich.

Der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmer im Rahmen des vereinbarten Arbeitsverhältnisses zwar vertragsgemäß zu entlohnen und zu beschäftigen, trotzdem ist das Arbeitsvolumen, das ein Arbeitnehmer dem Unternehmen zur Verfügung stellt, in einem bestimmten physischen und psychischen Rahmen flexibel und kann sich an die jeweilige Auftragslage anpassen.¹²¹ Effiziente Arbeitskontrakte beinhalten demzufolge Elemente der Risikoteilung, da auch in Zeiten der Prosperität für die Unternehmen nicht sofort steigende (Lohn-)Kosten durch Preisanpassungen oder Neueinstellungen entstehen.

Implizite Kontrakte schließen Arbeitslosigkeit jedoch nicht generell aus. Sofern Lohnersatz- oder Transferleistungen bezogen werden können, kann Arbeitslosigkeit sogar ein Bestandteil eines impliziten Kontraktes sein. Wenn der Erlös (Lohn) des Grenzproduktes so weit absinkt, dass der Nutzen aus Freizeit und Lohnersatz- bzw. Transferzahlungen den Nutzen einer Beschäftigung und der (dadurch geringeren) Freizeit übersteigt, kann Arbeitslosigkeit aus einer statistischen nutzentheoretischen Perspektive durchaus attraktiv sein.

Die letzten Absätze machen eines deutlich: Deregulierte, flexible Löhne könnten vielleicht Arbeitslosigkeit abwenden, werden jedoch durch die hohen Lohnschwankungen sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern als negativ interpretiert. Die Theorie der impliziten Kontrakte kann somit einerseits Lohnrigiditäten begründen und gibt andererseits Aufschluss darüber, warum von beiden Seiten des Arbeitsmarktes

¹²¹ Personalwirtschaft im streng ökonomischen Sinne orientiert sich nicht am ‚individuellen, ganzen Menschen‘, sondern an dessen individuellen Qualifikationen und Motivationen, die im Hinblick auf den Leistungserstellungsprozess genutzt werden. Es ist daher aus unternehmerischer Perspektive sinnvoller, unausgeschöpfte, potentielle Ressourcen maximal auszunutzen, anstatt neue Arbeitsplätze zu schaffen, die neue Transaktionskosten nach sich ziehen.

unter gewissen Bedingungen vorübergehende Arbeitslosigkeit gegenüber flexiblen Löhnen vorgezogen wird. Damit liefert sie auch einen Beitrag zur Erklärung saisonaler und konjunktureller Arbeitslosigkeit, die aus der Sicht der Arbeitnehmer, im Zusammenhang mit Versicherungs- und Transferleistungen, dauerhaft besser vergütet wird als ein flexibel entlohnter Arbeitsplatz mit erheblichen saisonalen und konjunkturellen Schwankungen.

Durch die Arbeitslosenunterstützung und im weiteren Sinne auch durch andere Transferzahlungen verringert sich die Risikoaversion der Arbeitnehmer und die impliziten Kontrakte verlieren aufgrund der finanziellen Kompensationsleistungen des Sozialstaates an Bedeutung (Platzmann, 2002: 68 f.). Die Dauer und die Höhe der Lohnersatz- und Transferleistungen verringern dementsprechend den Anreiz für Arbeitnehmer, auf einen Teil ihres Lohnes zu verzichten, um Arbeitsplatzsicherheit zu erstellen. „In die gleiche Richtung wirkt die starke rechtliche Stellung der Arbeitnehmer. Die hohen Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten sichern ihre Position zusätzlich ab, ohne dass sie eine Prämie zahlen müssen“ (Platzmann, 2002: 69).

Schuberth weist in diesem Zusammenhang jedoch auf die mangelnde empirische Überprüfbarkeit der Kontrakttheorien hin, denn Unternehmen müssen sich, wenn auch mit Verzögerung, dem Gütermarkt anpassen: „Es ist schwer zu verstehen, warum Arbeitnehmer eine Versicherungsprämie für einen festen Lohnsatz zahlen, aber Kündigungen und Entlassungen letztendlich in Kauf nehmen“ (Schuberth, 1999: 44; auch Schmid/ v. Dosky, 1990: 42; Platzmann, 2002: 70).

Sesselmeier/Blauermehl stützen die Bedenken von Schuberth und sind der Auffassung, dass eine empirische Relevanz der Kontrakttheorie nur im Bereich der außertariflichen Beschäftigung gegeben scheint (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 151). Die Kalküle der Kontrakttheorie dürften deshalb vor allem für Teilarbeitsmärkte mit hohem betriebsspezifischem Humankapital von Bedeutung sein.

Neben empirischen Defiziten gibt es auch keine konsistente Erklärung für die real beobachtbaren individuell verschiedenen Arbeitslosigkeits-Betroffenheitsraten (Schmid/v. Dosky, 1990: 41). Wohl aber macht die Kontrakttheorie darauf aufmerksam, dass Mechanismen im Lohnfindungsprozess existieren, die im engen Zusammenhang mit den sozialstaatlichen Lohnersatz- und Transferleistungen stehen.

Ferner lassen sich Argumente identifizieren, dass implizite Kontrakte respektive starre Löhne, die sowohl von den ‚arbeitenden Arbeitnehmern‘ (Insider) als auch von den Arbeitgebern als positiv bewertet werden, eine Quelle für die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland darstellen können, da sie einer Generierung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in konjunkturellen Hochphasen entgegenstehen.

Im nachstehenden Abschnitt wird ein weiterer Erklärungsansatz für unfreiwillige Arbeitslosigkeit erörtert, der auf die Existenz starrer Löhne verweist. Die Effizienzlohntheorien beziehen sich in ihrem Ansatz auf den Zusammenhang von Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität und betrachten den Lohn sowohl als Selektions- als auch als Leistungsinstrument.

5.2.4 Effizienzlohntheorien

Im Rahmen des so genannten ‚Neuen Keynesianismus‘ findet eine mikrotheoretische Fundierung von Preis- und Lohnrigiditäten statt. Diese führen dazu, dass Transaktionen zu Nichtgleichgewichtspreisen und -löhnen vollzogen werden, so dass Anbieter und Nachfrager ihre Pläne nicht realisieren können (Krol/Schmid, 2002: 221 f.).

In der Literatur werden unterschiedliche effizienzlohntheoretische Ansätze dargelegt, die den positiven Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität zum Gegenstand haben. Allen Ansätzen gemeinsam ist die Abkoppelung der Entlohnung von der bloßen Grenzproduktivitätsbetrachtung. Je nach Art der betrachteten Parameter unterscheidet man jedoch verschiedene Effizienzlohnmodelltypen: das ‚Ernährungsstandardmodell‘ (Leibenstein, 1957: 58 ff.), ‚Turnover-Modelle‘ (Salopp, 1979: 117 ff.), das ‚Shirking- oder Drückeberger-Modell‘ (Shapiro/Stiglitz, 1984: 433 ff.), das ‚Adverse Selection-Modell‘ (Weiss, 1980: 526 ff.) und das ‚soziologische Modell von Akerlof‘ (1982: 543)¹²².

Ausgangspunkt der verschiedenen Effizienzlohntheorien sind nun die Besonderheiten des Arbeitsvertrages und der Versuch, Lohnrigiditäten mikroökonomisch begrifflich zu

¹²² Für eine ausführliche Darstellung der aufgezählten Modelltypen vgl. Sesselmeier/Blauermehl (1997: 157–167).

machen (Schuberth, 1999: 45). Gemäß dieser Theorieschule kann die zu erbringende Arbeitsleistung des jeweiligen Arbeitnehmers auf einer Stelle in einem Unternehmen nicht exakt bestimmt werden. Aus Gründen unternehmerischer Flexibilitätserfordernisse erscheint dies auch nicht sinnvoll.

Die im neoklassischen Grundmodell zugrunde gelegte Homogenitätsannahme beim Faktor Arbeit wird somit zurückgewiesen. Ferner bestehen zwischen den beiden Seiten des Arbeitsmarktes Informationsasymmetrien (Abb/Auer/Mirz, 1992: 969). Anders als bei den zuvor geschilderten Kontraktansätzen stehen nicht Risikopräferenzunterschiede, sondern der kausale Zusammenhang zwischen Lohn und Arbeitsproduktivität (Effizienz) im Vordergrund (Schuberth, 1999: 45).

Zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern wird ein Abhängigkeitsverhältnis angenommen, in der Form eines Principal-Agent-Problems: Die Arbeitgeber sind aus produktionstheoretischen Gründen von den Arbeitnehmern abhängig. Zur Kontrolle der Arbeitnehmer fehlen jedoch die entsprechenden Überwachungsmöglichkeiten (Berthold/Fehn, 1995: 12), so dass der Lohn als Motivator zur Produktivitätssteigerung durch die Arbeitgeber genutzt wird (Platzmann, 2002: 70).¹²³

Arbeitnehmer können die Qualität und das Niveau ihrer Arbeitsleistungen innerhalb bestimmter Bandbreiten variieren, ohne dass die Unternehmen derartige Verhaltensweisen genau überprüfen können. Damit besteht in Bezug auf die Arbeitsintensität ein Verhältnis asymmetrischer Information zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Kontrollen bzw. Führung, prohibitive Instrumente, die diese Phänomene zumindest abschwächen könnten, sind vor allem bei komplexen Produktionsprozessen nur bedingt möglich und

¹²³ Dieser Gedanke der Effizienzlohntheorie ist keineswegs neu. Er befindet sich bereits bei Smith: „Ein hohes Entgelt für die Arbeit [...] spornt auch den einfachsten Mann zu größerem Fleiß an, der, wie jede andere menschliche Eigenschaft, in dem Maße zunimmt, in dem er angeregt wird. Reichlicher Unterhalt erhöht den körperlichen Einsatz des Arbeiters. Er wird sich bis zum äußersten anstrengen, wenn er wirklich hoffen kann, dass sich seine Lage verbessert und er im Alter sorgenfrei, vielleicht sogar gut leben kann. Dort, wo die Löhne hoch sind, finden wir daher die Arbeiter immer fleißiger, gewissenhafter und auch schneller bei der Hand als dort, wo sie niedrig sind“ (Smith, 1974: 70 f., zitiert nach Platzmann, 2002: 70).

induzieren hohe Kosten (Henneberger/Keller, 1996: 83), so dass der Unternehmer organisationale Rahmenbedingungen schaffen muss, die den Arbeitnehmer veranlassen, von sich aus den individuellen Output zu steigern oder in akzeptablen Bandbreiten zu gewährleisten.

Dementsprechend nahe liegend ist der Versuch der Arbeitgeber, die Leistungsmotivationen der Arbeitnehmer durch die Zahlung von Löhnen, die über dem Markträumungslohn liegen, zu steigern (Abb/Auer/Mirz, 1992: 969). Diese sind im Sinne der Effizienzlohntheorie so lange profitabel, wie die zusätzlichen Produktivitätsgewinne nicht überkompensiert würden (Yellen, 1984: 200). Damit versagt der üblicherweise unterstellte Reallohn-Beschäftigungs-Mechanismus, da der kausale Zusammenhang zwischen Reallohn und Arbeitseinsatz verloren geht (Franz, 1999: 320), was zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führt (Franz, 1999: 311).

Lohnunterbietungsszenarien durch die Arbeitnehmer führen infolgedessen nicht zwangsläufig zu Einstellungen, da sie vergleichsweise geringere Produktivitätsraten pro Kopf nach sich ziehen könnten (Akerlof/Yellen, 1986: 2 f.). Folglich liefern die Effizienzlohntheorien eine Erklärung für die Existenz von Lohninflexibilität nach unten und für das Realphänomen, dass Lohnsenkungsspielräume durch die Unternehmen z.T. auch in rezessiven Phasen nicht ausgeschöpft werden (Henneberger/Keller, 1996: 84). Vielmehr scheint unter den gegebenen Bedingungen die Entlassung einzelner Arbeitnehmer immer ein probateres Mittel zu sein als Lohnsenkungsszenarien.

Unabhängig von der jeweiligen Akzentuierung der verschiedenen Effizienzlohnmodelle ist festzuhalten, dass es aus der Perspektive der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Argumente gibt, die sich gegen einen flexiblen Preisbildungsprozess wenden, der unter Umständen die Beschäftigungsquote verbessern könnte. Im Mittelpunkt steht dabei der Grundsatz, dass Unternehmen in erster Linie an einem Lohn festhalten, der die Arbeitskosten pro Effizienzeinheit und die Lohnstückkosten minimiert (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 154; Berthold/Fehn, 1995: 112). Volkswirtschaftliche Problematiken, die sich daraus ergeben, werden somit nicht betrachtet.

Diese Strategie spiegelt sich in der Regel bereits im Suchprozess der Unternehmer wider. So ist beispielsweise Weiss der Auffassung, dass bei Unternehmen oftmals die Annahme besteht, dass die Höhe des Anspruchslohns und die Qualität der individuellen

Arbeitsleistungen korrelieren. Unternehmen bieten im Suchprozess deshalb vergleichsweise hohe Löhne, um in einem Bewerbungsverfahren möglichst viele und qualitativ hochwertige Bewerber zu erreichen (Weiss, 1986: 103 ff.).

Der Lohnsetzer (Unternehmer) versucht dementsprechend den Lohnnehmer (Arbeitsanbieter) im Sinne der Grenzproduktivität zu vergüten. Infolgedessen ist der Effizienzlohn höher als der Markträumungslohn (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 156), was jedoch auch bedeutet, dass der Sanktionsmechanismus eines geringen Lohnes ausgehebelt ist. „Stattdessen greift ein anderes Disziplinierungsmittel: Durch die Lohnsteigerungen geht nämlich die Arbeitsnachfrage zurück (...) nun verzichtet der Arbeitnehmer auf Drückerei, weil die Gefahr längerer Arbeitslosigkeit und dadurch bedingter Einkommensverluste droht“ (Plassmann, 2002: 73).

Der Erklärungsgehalt der Effizienzlohnmodelle für unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist jedoch beschränkt, da z.B. qualifikatorische Aspekte, wie sie in der Humankapitaltheorie aufgegriffen wurden, nicht adäquat berücksichtigt werden (Rohleder, 1998: 150). Ein weiterer Einwand gegen die Effizienzlohnmodelle ist, dass eine Schuldzuweisung an die Arbeitgeber für hochlohnbedingte Arbeitslosigkeit ungerechtfertigt ist. Dies zeigt sich z.B. daran, dass der Lohndrift zwischen tariflichen und realen Löhnen im Zeitverlauf nicht zugenommen hat (Berthold/Fehn, 1995: 112).

Außerdem ist als eine wesentliche Kritik der Effizienzlohntheorien auszumachen, dass alternative Lohnanreize (z.B. Senioritätslöhne) nicht berücksichtigt werden (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 168). Auf weitere Ungenauigkeiten bzw. Defizite weisen Zerche/Schönig/Klingenberger hin: So stoßen empirische Versuche der Ermittlung von Effizienzlöhnen auf Probleme bei der Operationalisierung, da ‚Lohndrift‘ und ‚Fluktuation‘ nur als Hilfsgrößen gemessen werden können.

Außerdem sorgen neue Formen der betrieblichen Organisation, wie Teamarbeit oder Outsourcing, für neue Formen der sozialen Kontrolle und Führung, so dass es z.T. keiner überhöhten Löhne mehr bedarf, um Selbstmotivationspotentiale zu entfachen (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 221).

Das bundesdeutsche Realphänomen – persistente Arbeitslosigkeit – ist ebenfalls ein Argument dafür, dass der Druck auf die Arbeitsanbieter, die einen Arbeitsvertrag geschlossen haben bzw. schließen, derzeit so groß ist, dass sich Effizienzlohndebatten er-

übrigen, denn Arbeitslosigkeit an sich ist bereits Disziplinierungsmittel genug (Sinclair, 1987: 57; Wagner/Jahn, 1997: 120 ff.).

Die gleiche Position vertritt Plaßmann, der konstatiert, dass die Rückwirkungen höherer Arbeitslosigkeit auf das Effizienzniveau in den effizienztheoretischen Ansätzen vernachlässigt werden, da Arbeitslosigkeit die Arbeitsproduktivität des Einzelnen erhöht (Plaßmann, 2002: 7). Außerdem, so konstatiert Franz, können Arbeitsverträge auch unter Vollbeschäftigung so gestaltet sein, dass Arbeitnehmer sich effizient verhalten (Franz, 1999: 316 f.).

Den Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung kann man nun aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchten. Folgt man der Argumentation von Weisskopf/Bowles/Gordon, dann besteht zwischen den Kosten eines Arbeitsplatzverlustes und der Arbeitsplatzproduktivität ein negativer Zusammenhang. Demzufolge hat die soziale Absicherung der Folgen von Arbeitslosigkeit, z.B. durch Lohnersatzleistungen, z.T. auch einen negativen Einfluss auf die Arbeitsproduktivität (Weisskopf/Bowles/Gordon, 1983: 404 ff.).

Lohnersatz- oder Transferzahlungen, die explizit vom Kündigungsgrund abhängig sind, können nach Goerke jedoch auch den umgekehrten Effekt nach sich ziehen. Wenn Arbeitslose, die aus selbst verschuldeten Kriterien oder durch eine eigene Kündigung arbeitslos werden, nur geringe oder eventuell keine Unterstützung erhalten, dann kann auch eine Ausweitung der individuellen Arbeitsproduktivität die Folge sein (Goerke, 2000: 289 ff.). Insgesamt ist die Argumentationsfigur der Effizienzlohnmodelle für die Wirtschaftspolitik trotz aller Kritik relevant, da sie die Bedeutung der Lohnstrukturen und gegenläufige Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitsuchenden theoretisch fundiert.

5.2.5 Insider-Outsider-Theorien

Die Insider-Outsider-Ansätze erklären, warum Insider die Macht haben, Einstellungen von Outsidern zu verhindern, und beziehen sich dabei auf die Spezifika des Lohnbildungsprozesses. Diese Gedankenschule geht davon aus, dass es drei Gruppen von Arbeitnehmern gibt, die in unterschiedlichem Maße über die Macht zur Lohnsetzung verfügen: Beschäftigte (Insider), Personen in der Einarbeitungsphase (Entrants) und Ar-

beitslose (Outsider) (Lindbeck/Snowder, 1988: 44 ff.).

Die Gruppe der Outsider ist für die Unternehmen vorerst irrelevant, es entstehen weder Einstellungs- bzw. Ausbildungskosten, noch Entlassungskosten (Schuberth, 1999: 46). Outsider haben somit im direkten Lohnfindungsprozess erst einmal geringe Einflusschancen auf die Preisbildung (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 175)¹²⁴, da Lohnunterbietungen einerseits als sozial unfair interpretiert werden und andererseits Substitutionen für Arbeitgeber immer mit einem Risiko verbunden sind (Solow, 1990: 38). „Vor diesem Hintergrund bekommen die Insider eine besondere Machtstellung, die sie für die Durchsetzung von Löhnen nutzen, die über dem Markträumungsniveau liegen, was [unfreiwillige] Arbeitslosigkeit hervorruft“ (Schuberth, 1999: 46).

Prinzipiell kann man festhalten, dass sich die Ziele der Insider und der Outsider nicht nur unterscheiden, sondern dass zwischen diesen beiden Gruppen z.T. erhebliche Zielkonflikte bestehen, da sie um Beschäftigung und Entlohnung auf dem Arbeitsmarkt miteinander konkurrieren (Berthold/Fehn, 1995: 113). Während Insider tendenziell möglichst hohe Löhne, kurze Arbeitszeiten und sichere Arbeitsplätze durchsetzen wollen, sind Outsider grundsätzlich kompromissbereit und streben eine Situation an, in der sie einen Arbeitsplatz finden, auch wenn damit Lohn- bzw. Freizeitabstriche verbunden sind (Plassmann, 2002: 85).

Nach Lindbeck/Snowder sind vor allem drei Kostenfaktoren für eine Nichteinstellung von Outsider zu benennen: (1) Einstellungs- und Kündigungskosten (Suchkosten, Humankapitalinvestitionen, Prozesskosten usw.), (2) Kosten aus der Weigerung der Insider mit Outsider zu kooperieren, (3) Kosten einer Produktivitätsminderung durch die im Falle eines Insider-Outsider-Austausches eintretende Arbeitskräftefluktuation (Lindbeck/Snowder, 1986: 235 ff.). Im Fall der Entlassung eines Insiders würden in der Gestalt von Sozialplänen, Abfindungen und Prozesskosten ebenfalls Belastungen für die Unternehmen entstehen (Berthold/Fehn, 1995: 113; Franz, 1999: 302).

¹²⁴ Diese These konnte durch Layard und Nickell verifiziert werden: Beide zeigen, dass nur kurzfristig Arbeitslose aktiv eine Arbeit suchen und dadurch Lohndruck auf die Insider ausüben können (Layard/Nickell, 1988, o.S.).

Erhöhen können sich diese Kosten noch durch gewerkschaftliche Aktivitäten.¹²⁵ Je höher diese sind, desto höher sind die von den Insidern theoretisch realisierbaren Lohnerhöhungen (Franz, 1999: 302 f.). Kooperatives¹²⁶, strategisches Handeln und der Informationsvorsprung gegenüber den Outsidern ermöglicht es den Insidern, eine Substitution unter Umständen so zu verteuern, dass die Unternehmen davon absehen (Hardes, 1989: 1 ff.). Das nutzenmaximierende Verhalten der Insider führt dementsprechend nicht zu einem markträumenden Gleichgewicht bzw. zu Vollbeschäftigung (Coe, 1990: 163 f.; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 180).

Die Existenz von Arbeitslosigkeit wird im Sinne der Insider-Outsider-Theorie deshalb auch nicht als Disziplinierungsargument für die beschäftigten Arbeitsanbieter (Insider) angesehen, wie es bei der Effizienzlohntheorie angenommen wurde (Schuberth, 1999: 46). Vielmehr wird unterstellt, dass Löhne und Güterpreise abhängig voneinander in die Höhe getrieben werden (Solow, 1985: 247) und dass durch diese Kausalität eine Nachfragesteigerung nicht in eine Beschäftigungsausweitung, sondern in eine Lohnerhöhung führt (Biffel, 1994: 164). Somit ist konkludent, dass der Einstellungswille der Arbeitgeber auch in konjunkturellen Hochphasen zögerlich ist.

Nach Plaßmann sind die Forderungen der Insider flexibel und bei einer rückläufigen Nachfrage zurückhaltender, so dass sie nicht selbst durch eine Kündigung zum Outsider werden. Diese Verhandlungsstrategie hat nicht vollbeschäftigungskonforme Reallöhne zur Folge. Lediglich bei einem Nachfrageschock, der nicht antizipiert worden ist, kann es doch dazu kommen, dass Insider entlassen werden, die dann ihren Status verlieren bzw. in den Lohnverhandlungen nicht mehr berücksichtigt werden (Plaßmann, 2002: 87).

Die gewerkschaftlich organisierten Forderungen in den Tarif- und Lohnverhandlungen

¹²⁵ Die Insider-Outsider-Theorie ist eng verknüpft mit der theoretischen Analyse der Gewerkschaft. Für eine vertiefende Darstellung der zwei Richtungen der Insider-Outsider-Theorie – die Fluktuationkosten- und die Kollektivansätze – und deren Bezug zu den Gewerkschaften vgl. Wagner/Jahn (1997: 164–167), für weitere Gewerkschaftstheorien auch Plaßmann (2002: 78).

¹²⁶ So handeln die Gewerkschaften und die Betriebsräte z.B. Kündigungsfristen oder Abfindungszahlungen aus, die eine Substitution eines Insiders verteuern (Henneberger/Keller, 1996: 90).

sind somit als unsicheres Spiel zu identifizieren, da weder das Verhalten der Unternehmer, noch die Konjunktur durch die Insider tatsächlich prognostiziert werden kann. Aus der Sicht der Insider muss also ein Optimum gefunden werden zwischen Beschäftigungssicherung einerseits und den eigenen Forderungen andererseits. Die Organisationsmacht der Gewerkschaften führt jedoch tendenziell eher zu überhöhten Reallöhnen (Berthold/Fehn, 1995: 113). Externe Effekte bzw. Kosten, welche durch die eigennützige Strategie entstehen, werden auf die Gesellschaft bzw. auf die Gesamtheit der Beitragszahler abgewälzt.

In den Insider-Outsider-Modellen wird die uneingeschränkte Solidarität der Arbeitnehmer aufgeweicht; die Outsider werden von Pläßmann in diesem Zusammenhang auch als ‚Puffer‘ beschrieben, die nur eingestellt werden, wenn die Forderungen der Insider dies nicht verhindern (Pläßmann, 2002: 87). Somit kann auch der Anspruch der Gewerkschaften in Frage gestellt werden, dass sie alle Arbeitnehmer – auch die Arbeitsuchenden – vertreten (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 181; Fehn, 1997: 167).

Da sich die unmittelbaren Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf die Gewerkschaften niederschlagen bzw. diese nicht an der Arbeitslosenversicherung – welche die Kosten zum größten Teil kompensiert – beteiligt sind, ist ein gesamtverantwortliches Verhalten der Gewerkschaften nicht zu erwarten (Pläßmann, 2002: 90-91). Anführen muss man jedoch relativierend, dass die Gewerkschaften lediglich Nominallöhne aushandeln. Reallöhne, die für die Beschäftigungssituation entscheidend sind, bilden sich sektoral, branchenspezifisch oder aufgrund von direkten Verhandlungen (Franz, 1999: 320 f.).

Die Insider-Outsider-Theorien dienen neben den makroökonomischen Theorieansätzen¹²⁷ auch als Erklärungsansatz für Persistenz- und Hysteresiserscheinungen. So können die Verhaltensweisen der Insider zumindest in Ansätzen dazu herangezogen werden, bestimmte (Schließ-)Mechanismen und Sperrigkeiten zu identifizieren, die auch im konjunkturellen Aufschwung gegen eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades wirken (Wagner/Jahn, 1997: 54). Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen letztlich für einen

¹²⁷ Vgl. dazu grundlegend Landmann/Jerger (1999: 247 ff.).

fairen Macht- bzw. Interessenausgleich zwischen den Insidern und Outsidern sorgen, so dass der Marktmechanismus gestärkt wird und Hochlohnarbeitslosigkeit durch eine Flexibilisierung der Löhne verhindert wird.

5.2.6 Segmentationstheorien

Wie die Insider-Outsider-Ansätze beschäftigen sich auch die Segmentationstheorien mit einzelnen Subgruppen des Arbeitsmarktes. Die Segmentationstheorien wenden sich dabei der internen Struktur des Arbeitsmarktes zu und segmentieren diesen nach qualifikatorischen Aspekten.

Eine genaue Verortung dieser Theoriegruppe in das oben dargestellte dichotome Raster – neoklassisch versus keynesianisch – gestaltet sich schwierig. Für Rothschild stellen die Segmentationstheorien eine kritische Erweiterung der neoklassischen und keynesianischen Ansätze dar (Rothschild, 1988: 110). Andere Autoren deuten die Segmentationstheorien als eine grundsätzlich alternative Methodik der Arbeitsmarkttheorie (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 221). Lärm und Sesselmeier/Blauermehl hingegen sehen die Segmentationstheorien als Ergebnis der Diskrepanz zwischen den irrationalen Paradigmen der Neoklassik und den beobachtbaren Realphänomenen des Arbeitsmarktes – z.B. unfreiwillige Arbeitslosigkeit (Lärm, 1982: 144; Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 220).

Im Rahmen des Konzepts der Arbeitsmarktsegmentation sind im Einzelnen verschiedene Erklärungsansätze zu finden, was u.a. auch auf die unterschiedliche Ausdifferenzierung des Arbeitsmarkts in verschiedenen Ländern zurückzuführen ist. Charakteristisch für die institutionell-interdisziplinären Ansätze dieser Couleur – die zumeist durch Soziologen entwickelt wurden – ist, dass der Gesamt-Arbeitsmarkt als Konglomerat verschiedener Teilmärkte aufgefasst wird (Rothschild, 1988: 110). Im weiteren Sinne geht es um die Analyse der einzelnen Segmente¹²⁸ des Arbeitsmarktes, wobei die einzelnen Arbeitnehmer in den Hintergrund rücken (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 222).

¹²⁸ „Segmentation bezeichnet in diesem Kontext eine spezifische auf Dauer angelegte Strukturierung des Gesamt-Arbeitsmarktes“ (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 222).

Dem Kritikpunkt der mangelnden Realitätsnähe der neoklassischen Arbeitsmarkttheorien versuchen die Segmentierungstheorien durch eine induktive Vorgehensweise zu begegnen, indem real auftretende Phänomene durch empirische Analysen untersucht und dann durch entsprechende eigene Theorien erklärt werden (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 220).

Innerhalb der deutschen Segmentierungsforschung ist insbesondere der Ansatz von Lutz/Sengenberger hervorzuheben (Lutz/Sengenberger, 1980: 291 ff.). „Danach ist die Arbeitsmarktsegmentation weniger auf eine Dichotomie des Gütermarktes zurückzuführen, sondern vielmehr auf eine gegenseitige Bindung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, welche auf beidseitigem Interesse beruht“ (Rohleder, 1998: 156). Der Ansatz von Lutz/Sengenberger, die den Gesamtarbeitsmarkt in ein unstrukturiertes, ein fachliches und ein betriebsinternes Segment unterteilen, soll nun exemplarisch für die Segmentationsdebatte vorgestellt werden.

Das unstrukturierte Segment, das Schmid/Dosky auch ‚Jedermann-Arbeitsmarkt‘ (Schmid/v. Dosky, 1990: 61) nennen, ist gekennzeichnet durch Bindungslosigkeiten zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern (Rohleder, 1998: 156). Aufgrund der unspezifischen Qualifikationsmuster, die in diesem Segment vorherrschen, sind die Arbeitnehmer in diesem Segment jederzeit und ohne nennenswerte Transaktionskosten substituierbar. Durch die angenommene Homogenität der Arbeitsplätze und Arbeitskräfte innerhalb dieses Subarbeitsmarktes ist das unstrukturierte Segment darüber hinaus durch hohe friktionelle Arbeitslosigkeit, durch Mehrfacharbeitslosigkeit und durch relativ geringe Löhne gekennzeichnet (Schmid/Dosky, 1990: 61).

Bei einem möglichen Arbeitsplatzwechsel sind für die Arbeitsanbieter nur geringe positive Effekte antizipierbar bzw. mit dem Vollzug eines Stellenwechsels generierbar, da ihr Qualifikationsmuster keine wesentlichen Verbesserungen bei der Lohnfindung verspricht. Typische Arbeitnehmer dieses Segmentes sind Hausfrauen ohne Berufsausbildung, unqualifizierte ausländische Arbeitskräfte, Arbeitskräfte, deren spezifische (ehemals fachliche) Qualifikation veraltet ist und die keine neue erworben haben oder dies nicht können, und Arbeitnehmer in extremen Lebenslagen (Sengenberger, 1978: 65).

Aus humankapitaltheoretischer und aus effizienzlohntheoretischer Perspektive ist es für Arbeitgeber nicht sinnvoll, in diese Personengruppe zu investieren, da die Fluktuation

hoch und die Nutzungsdauer der Investition nicht hinlänglich ist. Der ‚Jedermann-Arbeitsmarkt‘ entspricht in seiner Funktionsweise weitgehend dem neoklassischen Modell der vollständigen Konkurrenz, das konjunkturelle Datenänderungen z.T. durch Preiselastizität ausgleicht (Szydlik, 1990: 35), und ist in Deutschland für die Gesamtbeschäftigung eher von marginaler Bedeutung (Rohleder, 1998: 158).

Die wichtigste Spezifikation des Arbeitsmarktes im deutschen Kontext ist das berufsfachliche Segment (Zerche/Schönig/Klingenger, 2000: 224). Dieses Segment ist gekennzeichnet durch berufsfachliche Qualifikationen, die für eine bestimmte Tätigkeit oder Branche spezifisch sind. Typisch dafür sind u.a. Bauberufe, ausgebildete Handwerker und das Gaststättengewerbe (Sengenberger, 1978: 68). Es wird segmentationstheoretisch konstruiert, dass eine enge Beziehung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht. Diese Bindung bezieht sich auf eine standardisierte, berufs- oder branchenspezifisch transferierbare Qualifikation, die von mehreren Arbeitgebern nachgefragt werden kann (Rohleder, 1998: 158).

Der Zugang zu dem berufsfachlichen Teilmarkt des segmentierten Arbeitsmarktes ist nur möglich, wenn der erforderliche Qualifikationsnachweis im Sinne einer Fachausbildung vorliegt. Aus diesem Grunde, so die Sengenberger’sche Argumentation, investieren Arbeitsanbieter in diese Form des Humankapitals – also in eine standardisierte Fachausbildung (Sengenberger, 1978: 68 f.). Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in diesem Segment hängt somit ausschlaggebend von der Kontinuität des Angebots und der Nachfrage in diesem Segment des Gesamtmarktes ab.

Auf dem betriebszentrierten Teilarbeitsmarkt, welcher das dritte Segment darstellt, werden Qualifikationen gehandelt, die für ein bestimmtes Unternehmen oder einen bestimmten Betrieb spezifisch sind und aus diesem Grunde nicht in jeder Branche oder Tätigkeit genutzt werden können (Sengenberger, 1978: 77). Dies hat zur Folge, dass einmal erlerntes spezifisches betriebsinternes Wissen, das z.B. durch learning on the job akkumuliert wurde, zu einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen dem Unternehmen und dem betriebsspezifisch gebildeten Arbeitnehmer führt. Das hier gewonnene besondere Qualifikationsmuster kann weder in anderen Unternehmen noch in anderen Segmenten des Arbeitsmarktes veräußert oder rekrutiert werden.

Für den Arbeitsnachfrager bzw. für Unternehmen kann es dementsprechend lohnend sein, Arbeitskräfte mit betriebspezifischen Qualifikationen auch in Phasen fehlender Nachfrage bzw. degressiver Konjunktur oder saisonal schwankender Arbeitsauslastung als eine Art Reserve zu behalten (Klaus, 1990: 43).

Typische Beispiele für dieses Realphänomen sind Teile des öffentlichen Dienstes, das Militär sowie ausbildungsintensive Positionen in der Wirtschaft. Gerade das Militär hält einen vergleichsweise hohen Personalstand bereit, um im Fall einer Krise über ein entsprechendes Potential zu verfügen, aber auch Projektmanagement-Unternehmungen oder Krisenmanagement-Unternehmungen sind nicht jederzeit ausgelastet und halten für einen Auftrag Personal bereit.

Innerhalb des Segmentationsmodelles wird die Strukturierung des Arbeitsmarktes als Folge der Kosten- und Nutzenüberlegungen der Humankapitalinvestition interpretiert, wodurch die Strukturierung im Wesentlichen zur Sicherung und Verbesserung der Rentabilität dienen soll. Durch interne Allokationsmechanismen sind die verschiedenen Teilssegmente bzw. Teilarbeitsmärkte voneinander getrennt, was z.T. die Flexibilität innerhalb eines Segmentes gewährleistet, da ein Stellenwechsel innerhalb eines Teilssegmentes vereinfacht wird. Der freie Zugang zu den jeweilig anderen Segmenten ist aber beschränkt (Ott/Rinne, 1994: 153).

Die letztgenannten Punkte führen zu der Erkenntnis, dass die ‚unsichtbare Hand des Marktes‘ nur in dem Jedermanns-Segment zum Tragen kommt, wogegen auf den Teilmärkten für betriebspezifisch- und fachlich Qualifizierte dieser Selbstregulationsmechanismus nur eingeschränkt gilt (Klaus, 1990: 43). Durch die Segmentierung bzw. fehlende Verknüpfungen zwischen den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes kommt es besonders im unstrukturierten Teilmarkt zu Friktionen, wenn Arbeitsplätze in diesem Segment abgebaut werden.

Da ein Wechsel aus diesem Teilmarkt in die anderen beiden Segmente aus qualifikatorischen Gesichtspunkten nicht möglich ist, führt dies zu struktureller Arbeitslosigkeit (Klaus, 1990: 44). Als eine wirtschaftspolitische Deduktion kann somit festgehalten werden, dass Übertrittshindernisse von einem Segment in das andere für eine bessere Allokation der Arbeitsmarktchancen abgebaut werden müssen.

Für die oftmals aufgestellte These, dass sich betriebsspezifische Qualifikationen gegenüber den berufsfachlichen ausweiten, gibt es keine empirischen Belege (Schmid/v. Dosky, 1990: 64). Bemerkenswert ist aber, dass durch die Segmentationsansätze die Koexistenz von Unterbeschäftigung und Überbeschäftigung erstmals aufgegriffen wurde. Auch wenn die segmentationstheoretische Analyse mikroökonomisch verhaftet bleibt, so kann doch ein direkter Bezug zu gesamtwirtschaftlichen Aspekten identifiziert werden.

Arbeitslosigkeit wird aus der Existenz der Segmentation heraus erklärt, die letzten Endes makroökonomisch determiniert ist. Ungeachtet der vorgetragenen Kritik, die sich primär auf die enge Bindung der Segmentationsansätze an die Humankapitaltheorie bezieht (Lärm, 1982: 254 ff.; Klaus, 1990: 44 ff.), liefern die Segmentationsansätze, vor allem Anregungen für die Politikberatung.

Demgemäß gilt es nach Rothschild, besonders für marginalisierte Gruppen des unstrukturierten Segmentes maßgeschneiderte Konzeptionen zu entwerfen, die zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit beitragen oder eine Reintegration in den Arbeitsmarkt herbeiführen. So müssen gezielt Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Aus- und Weiterbildung eingesetzt werden, um Arbeitslose aus diesem Segment in die anderen Segmente zu führen, die ggf. Arbeitskräfte nachfragen, aber nicht finden.

Spezielle Lohnsubventionen und Mobilitätshilfen können darüber hinaus flankierende Instrumentarien sein, die besonders für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen eine Erwerbsarbeit und einen Wechsel in ein anderes Segment ermöglichen (Rothschild, 1988: 116)¹²⁹.

Zerche/Schönig/Klingenberger interpretieren die Segmentationstheorien auch als ein Argument für die duale Berufsausbildung in Deutschland, da diese Fluktuationmöglichkeiten für die Arbeitnehmer gewährleistet und gleichzeitig sicherstellt, dass zusammen mit den Unternehmen auf Innovationen adäquat reagiert werden kann (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 224)¹³⁰. Im Zusammenhang mit einer flexiblen

¹²⁹ Kritisch dazu Schubert (1999: 49–50).

¹³⁰ Duale Berufsausbildung und anerkannte Zertifikate tragen sicher dazu bei, die Exit-Optionen der Ar-

Lohnstruktur ist eine allgemein verwertbare Qualifikation also als wünschenswert anzusehen.

Ein Kritikpunkt an den Segmentationstheorien ist nach Schuberth, dass gerade in Deutschland die so genannten atypischen oder prekären Arbeitsverhältnisse, z.B. geringfügig und zeitlich befristete Beschäftigung, zunehmen¹³¹. Aus sozialstaatlicher Sichtweise könne man, so Schuberth, auch eine duale Segmentation des Arbeitsmarktes beobachten, einerseits in sozialversicherungspflichtige Kernbeschäftigte und andererseits in Beschäftigungsverhältnisse, die sich um diesen Kern herum gruppieren (Schuberth, 1999: 50).

Auf einer sekundären Analyseebene scheint diese Segmentation ebenfalls sinnvoll. So sind im Sinne der derzeitigen Sozialstaatskonstruktion überwiegend sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu identifizieren, die sowohl Einkommen, soziale Teilhabe und eine geeignete Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit sowie im Alter gewährleisten.

Für die vorliegende Analyse ist dies aber nur von sekundärer Relevanz. Erstens scheint eine Segmentation des Arbeitsmarktes anhand dieses Kriteriums nicht hilfreich, wenn es um die analytische Erfassung und Operationalisierung der Arbeitsmarktvorgänge und der einzelnen Strömgrößen des Gesamtarbeitsmarktes geht; und zweitens ist die Frage nicht endgültig geklärt, ob das beitragsfinanzierte, erwerbszentrierte System der sozialen Sicherung in Deutschland in der gegenwärtigen Form bestehen bleibt oder ob gegebenenfalls neue Systeme bzw. Instrumente konzipiert werden müssen, die auf Realphänomene passender reagieren.

Grundsätzlich bleibt im Kern festzuhalten, dass der Arbeitsmarkt realiter kein homoge-

beitnehmer zu erhöhen. Durch diese Zertifizierung ist ein Stellenwechsel in dem berufsfachlichen Segment mit verhältnismäßig geringen Transaktionskosten verbunden. Auf der anderen Seite können diese Zertifikationen aber auch ‚schließenden Charakter‘ haben, der die freie Preisbildung verhindert. Die Empirie zeigt, dass zum Beispiel der amerikanische Arbeitsmarkt, ohne duale Berufsausbildung, bedeutend flexibler ist als der deutsche Arbeitsmarkt (Wagner/Jahn, 1997: 46–50).

¹³¹ Vgl. zu dieser These auch Schäfer (2001: 39–40).

nes Gebilde ist, sondern ein Konglomerat aus verschiedenen Submärkten respektive Segmenten. Letzteres führt nach segmentationstheoretischer Auffassung auch zur Einschränkung des Wettbewerbes unter den Arbeitnehmern (Schmid/v. Dosky, 1990: 71). Die beschriebenen Unvollkommenheiten bzw. Flexibilitätshindernisse gilt es abzubauen und wirtschafts- bzw. wachstumspolitisch ist das Augenmerk besonders auf wachsende Sektoren zu richten, da nur dort Beschäftigungseffekte erwartbar sind.

Wie bereits oben ausführlich beschrieben wurde, verstärken der sektorale Wandel und die Internationalisierung der Wirtschaft den Trend zur Dienstleistungsgesellschaft bzw. zur Technologisierung. Infolgedessen weitet sich die Arbeitsnachfrage eben nicht primär im ‚Jedermann-Segment‘ bzw. im Niedriglohnsektor aus, sondern in den Bereichen, in denen eine Vielzahl der derzeitig arbeitslos gemeldeten Personen ihre Arbeitskraft nicht überzeugend anbieten können, da ein Match aus qualifikatorischen Gründen ausgeschlossen ist. Eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ist somit zwar eine notwendige Maßnahme für eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades, aber keine hinreichende, um das deutsche Beschäftigungsproblem zu lösen.

5.3 Makroökonomische Zusammenhänge

In den vorangegangenen Unterabschnitten wurden mikroökonomische Theorien vorgestellt, deren Basis überwiegend in der Neoklassik und zum Teil im Neuen Keynesianismus zu verorten ist. Schließlich konnte anhand dieser Theorien nachgezeichnet werden, welche unmittelbaren Verhaltensweisen bzw. Wirkungszusammenhänge der einzelnen Wirtschaftssubjekte und Entscheidungseinheiten die Arbeitsnachfrage, das Arbeitsangebot und somit das Beschäftigungsniveau determinieren. Weitere Märkte, wie z.B. der Kapitalmarkt oder der Gütermarkt, wurden bei dieser, wie es Abrahamsen et al. ausdrücken, partialanalytischen arbeitsmarkttheoretischen Betrachtungsweise (Abrahamsen/Kaplanek/Schips, 1986: 15) zu weiten Teilen außer Acht gelassen

Die neueren mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorien, die nur ein niedriges Aggregatniveauleuchten, verdeutlichen aus verschiedensten Blickwinkeln, dass beschäfti-

gungsrelevante Faktoren wie Humankapital¹³² bzw. Qualifikationen, Marktzugangsrechte bzw. Preissetzungsmacht und einzelne Partikularinteressen durchaus heterogen sind und dass durch diese Konstellationen bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern auf dem Gesamtarbeitsmarkt benachteiligt bzw. marginalisiert werden.

Es ist darüber hinaus deutlich geworden, dass keines der beschriebenen neoklassischen Arbeitsmarktmodelle dem Anspruch gerecht zu werden scheint, die komplexen Zusammenhänge des Arbeitsmarktes befriedigend oder gar vollständig zu modellieren. Letzteres würde gemäß den oben skizzierten Merkmalen von Modellen zu einer Komplexität führen, die im wissenschaftlichen Sinne höchstwahrscheinlich nicht handhabbar wäre.

Einige ausgewählte Effekte der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung und der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum für die Arbeitgeber und für die Arbeitnehmer bilden, konnten durch die vorangegangene Darstellung und Analyse der theoretischen Ansätze partiell nachgezeichnet und ihre Sperrigkeiten identifiziert werden¹³³. So wurde beispielshalber gezeigt, dass einige sozialstaatliche Konstruktionen, die ursprünglich das Ziel haben, ökonomische und soziale Rationalitäten auszubalancieren, nachweislich auch nicht intendierte Fehlanreize beinhalten.

So wirken sich die Arbeitsmarktinstitutionen und das System der sozialen Sicherung auf den Lohnfindungsprozess, die Suchintensitäten bzw. -zeiten, geographische bzw. sekt-

¹³² Hierbei geht es um die Verschiedenartigkeit und Uneinheitlichkeit in der Zusammensetzung und im Aufbau des individuellen Personalvermögens, dass den individuellen Faktor Arbeit eines jeden Arbeitsanbieters bildet. Die individuelle Wertschöpfungskraft eines jeden Arbeitnehmers ist „...differing in type, origin, constituents, or other qualities ...“ (Morris, 1992: 1018).

¹³³ Im Rahmen dieser Arbeit ist es nur möglich, einen geringen Teil des für Deutschland geltenden Systems der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und darüber hinaus die Wirkungen des Systems der sozialen Sicherung auf den Handlungsspielraum der beiden Seiten des Arbeitsmarktes zu diskutieren. Die Beschäftigung in Deutschland ist durch unterschiedliche nationale und internationale Rechtsquellen determiniert, die an dieser Stelle ausgeblendet bleiben sollen. Vgl. dazu z.B. Oechsler (1997: 32 ff.) u. Box/Rüthers, 1997: 38 ff.).

orale Mobilitäten und die Machtkonstellationen auf dem Arbeitsmarkt z.T. gravierend aus. Pointiert ist offensichtlich von einer System- und Wirkungskonfusion zu sprechen, verursacht durch Fehlkonstruktionen.

Drückt man die Sachlage soziologisch aus, dann kann festgehalten werden, dass sich in den zurückliegenden Perioden systemische Lerndefizite angehäuft haben, die derzeit negativ auf die Beschäftigungssituation wirken. Eine Restrukturierung der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. des Systems der sozialen Sicherung muss also darauf abzielen, dass Lohnersatzleistungen und Sozialleistungen den Prozess technologischen Wandels erleichtern, indem sie auf das Verhalten der Verlierer des Wandels modifizierend einwirken. Dabei sollte es primär um die Integration von Arbeitslosen gehen und sekundär um die Kompensation von Fehlallokationen (Kodré/Leibfried, 1999: 212).

Auch wenn die verschiedenen Modifikationen der neueren mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorien sich von den unrealistischen Annahmen des Basismodells z.T. abwenden und dadurch zum Verständnis von Teilaspekten des Arbeitsmarktgeschehens beitragen, so bleiben sie jedoch lohnzentriert und vernachlässigen Interdependenzen z.B. zum Bildungssystem und zum System der sozialen Sicherung (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 184-185; Klaus, 1990: 47). Der Verweis auf die Notwendigkeit einer makroökonomischen Flankierung der Arbeitsmarktmodelle wurde deshalb bereits an der einen oder anderen Stelle in die Erörterung eingeflochten.

Auch wenn der Verfasser die mikroökonomische Perspektive präferiert, in der Arbeitsmarktphänomene aus dem Rationalverhalten von Individuen abgeleitet werden, bleibt dennoch festzuhalten: Wirtschaftspolitik, die allein an mikroökonomischen Potentialen ansetzt, kann die Unterbeschäftigung in Deutschland aller Wahrscheinlichkeit nach nicht adäquat bekämpfen.

Arbeitslosigkeit kann nicht unreflektiert als ‚freiwillig‘ und ‚anpassungsbedingt‘ angesehen werden. Für eine Analyse der realen Zusammenhänge des Arbeitsmarktes, die mit dem technischen Fortschritt atmen, und für die Erfassung der Daten, welche Produktion und Beschäftigung in langfristiger Perspektive beeinflussen, ist eine makroökonomische Betrachtung der Beschäftigung notwendig und sinnvoll (Sesselmeier/Blauermehl, 1998: 258; Hein/Mühlhaupt/Truger, 2003: 342-343).

Makroökonomische Theorien umfassen in der Volkswirtschaftslehre die Theorien, die sich primär mit der Bildung von Volkseinkommen, Beschäftigung, Konjunktur, Preisniveau und Außenhandel auseinandersetzen (Ott/Stöttner, 1993: 4625); sie fassen mikroökonomische Entscheidungsträger zu Aggregaten zusammen und vernachlässigen einzelwirtschaftliche Aspekte. Der Übergang zu den makroökonomischen Beschäftigungstheorien wird in der Literatur nicht trennscharf behandelt und ist im Sinne von Hiller ‚fließend‘ (Hiller, 2001: 19).

An dieser Stelle soll noch einmal auf die Themenstellung der vorliegenden Analyse aufmerksam gemacht werden: Es geht im Kern um eine kritische Reflexion der Ergebnisse und Folgen der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘. Die makroökonomische Theorie eignet sich somit innerhalb dieser Studie nicht, um die mikroökonomisch geprägten Lösungsansätze der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ zu evaluieren. Infolgedessen wird von einer intensiveren Betrachtung der makroökonomischen Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungstheorien abgesehen.

Die Empirie und die Segmentationstheorien geben dessen ungeachtet entscheidende Anhaltspunkte dafür, dass makroökonomische Rahmenbedingungen die Beschäftigung ebenfalls determinieren. In der Literatur existieren vor diesem Hintergrund gegenwärtig einige Ansätze für Konsensmodelle (Franz, 1996: 9-39; Sesselmeier/Blauermehl, 1998: 259), die mikroökonomische Aspekte beleuchten und auf einem makroökonomischen Analyserahmen basieren und somit Empirie, Theorie und Politik systematisch betrachten und Interdependenzen nachzeichnen (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 289). Im nächsten Unterabschnitt werden aus diesem Grund makroökonomische Aspekte aufgegriffen, die sich ebenfalls auf die Beschäftigung auswirken.

5.4 Zum institutionellen Kontext der Beschäftigung

Im Rahmen der theoretischen Ansätze, die auf Modifikationen der keynesianischen und der neoklassischen Theorien zurückgreifen, wird unfreiwillige Arbeitslosigkeit anhand einer inflationsstabilen Arbeitslosigkeitsrate erklärt, die auch als ‚natürliche Arbeitslosigkeit‘ bezeichnet wird und sich durch eine Lohn- bzw. Preisbildung auf imperfekten Märkten ergibt (Landmann/Jerger, 1999: 124).

Dabei geht es weniger um konjunkturelle Phänomene, sondern um das sprunghafte Ansteigen der Arbeitslosigkeit und die sich anschließende Verfestigung. Unter langfristiger Perspektive ist Arbeitslosigkeit gemäß dieser Betrachtungsweise primär abhängig von sozio-ökonomischen Variablen wie schockartigem Wandel, dem System der sozialen Sicherung und dem Tarifverhandlungssystem, so dass nicht nur mangelnde Anpassungsleistungen oder Mobilitätsinflexibilitäten für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden können (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 289-290)

Es kommt somit zu einer Abkehrung von den monokausalen Ansätzen der neoklassischen Schule. Konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit schließen sich im Sinne dieses Konzeptes nicht aus, sondern treten je nach historischem Kontext nebeneinander auf. Die zentrale Frage ist nun, wie sich das ökonomische und das soziale System auf exogene Schocks einzustellen haben und welche Datenänderungen zu welchen Anpassungsleistungen führen.

Zerche, Schönig und Klingenberger identifizieren grundsätzlich sechs institutionelle, makroökonomische Variablen, die auf die Beschäftigungssituation wirken: (1) Die Dauer der Lohnersatzleistungen, (2) die Umschlagshäufigkeit auf dem Arbeitsmarkt, die auch mit dem Fluktuationskoeffizienten beschrieben werden kann, (3) der Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik, (4) der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen, (5) der Koordinierungsgrad zwischen den Gewerkschaften und den Beschäftigten und (6) die Veränderungsrate der Inflation.

Diese Kriterien etikettieren über 92 Prozent der Unterschiede zwischen den nationalen Arbeitslosenquoten. Dem Realphänomen Arbeitslosigkeit muss, so die Argumentation, durch eine optimale Konfiguration dieser Parameter entgegengearbeitet werden. „Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist keine Frage mehr von mehr oder weniger staatlicher Intervention, sondern eine Frage des situationsadäquaten Instrumentariums (Zerche/Schönig/Klingenberger 2000: 290).

Ähnlich argumentieren Sesselmeier/Blauermehl, die konstatieren, dass allein eine Deregulierung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik kein fruchtbares Mittel gegen Arbeitslosigkeit ist, sondern dass eine den soziokulturellen bzw. sozioökonomischen Gegebenheiten angepasste Regulierung der Arbeitsmärkte hilfreich sein kann, das Beschäftigungsproblem in Deutschland zu lösen (Sesselmeier/Blauermehl, 1997: 266).

Um die Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit zu überwinden, müssen also die oben genannten arbeitsmarktrelevanten Faktoren und Mechanismen so organisiert werden, dass es rational ist, eine Beschäftigung auszuüben, was bedeuten würde, dass sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme erhöht. Außerdem sind die Chancen der Arbeitslosen (Outsider) für die Aufnahme einer Beschäftigung zu verbessern. Dies gelingt jedoch nur durch eine partielle Deregulierung des Arbeitsmarktes bzw. Schwächung der Insider.

Erfolgversprechender als die Schwächung der Insider, so Zerche et al., ist jedoch die Stärkung der Outsider durch den Abbau von Einstellungshindernissen, was mit einer Rückbesinnung zum Marktprinzip einhergeht. Instrumente, die in diese Stoßrichtung gehen, sind z.B. die Förderung von Unternehmensneugründungen, der Abbau von Fehl-anreizen (Armutsfällen), der Ausbau von Arbeitsanreizen und die Fortbildung und Umschulung von Arbeitsuchenden (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 292).

Notwendig sind außerdem eine fiskalische Entlastung der Lohn- und Preisbildung vom Zugriff des Staates und der Sozialversicherungen und eine Verbesserung der Allokationseffizienz und der Umschlagsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes durch den Abbau von Friktionen zwischen dem Sozial- und dem Beschäftigungssystem (Landmann/Jerger, 1999: 280).

Institutionelle Reformen werden jedoch nur in dem Umfang Erfolg haben, in dem sie die makroökonomischen Notwendigkeiten fördern können. Notwendig ist deshalb eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, die Subventionen abbaut, Innovationen fördert (SVR, 2002: 309 ff)¹³⁴ und die zukunftsorientierten, öffentlichen Investitionen, die in Deutschland deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen, ausbaut (Hein/Mühlhaupt/Truger, 331: 343).

¹³⁴ Streit weist in seiner Untersuchung darauf hin, dass die Subventionen für die Landwirtschaft und den Steinkohlebergbau im Jahr 1999 fast ein Viertel aller Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes betragen (Streit, 2003: 4), obwohl in diesen Bereichen keinesfalls positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

Gerade für Deutschland, das für den Export von hoch technologisierten Produkten und Dienstleistungen steht, ist somit nicht der primäre und nur z.T. der sekundäre Sektor des Arbeitsmarktes von Bedeutsamkeit, sondern die technologischen Innovationen und die qualitativ hochwertigen Dienstleistungen des dritten Sektors. Anhand dieser Diagnose wird deutlich, dass das Symptom Arbeitslosigkeit mit einer Therapie bekämpft werden muss, die weit mehr Aspekte der Beschäftigung tangiert als nur die (aktive) Arbeitsmarktpolitik.

5.5 Zwischenfazit

Politische Entscheidungen, die den Anspruch erheben, problemlösenden Charakter zu haben, benötigen immer eine empirisch-theoretische Fundierung (Lompe, 1966: 103; Trube/Wohlfahrt, 2003: 118). Dies gilt auch für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ansonsten werden sie einer fachwissenschaftlichen Auseinandersetzung nicht standhalten können. Die Vielzahl an konkurrierenden Ansätzen zur theoretischen Erklärung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit lässt eine Unübersichtlichkeit entstehen, die z. T. überfordert und große Verknüpfungsleistungen von all denjenigen abverlangt, die sich einen umfassenden Überblick über die relevantesten arbeitsmarkt- und beschäftigungstheoretischen Ansätze verschaffen wollen.

Zerche et al. weisen in diesem Zusammenhang auf wachsende Überforderungstendenzen hin, die sogar in Unglaubwürdigkeit münden können, da es einigen Theorien an empirischer Evidenz mangelt (Zerche/Schönig/Klingenberger, 2000: 293). Auch Engelen-Kefer weist auf die wachsende Diskrepanz zwischen Wissenschaft und Praxis in diesem Forschungsfeld hin (Engelen-Kefer, 1995: 44).

Es ist demzufolge nicht einfach für die agierenden Politiker, gerade die richtige ‚Gedankenschule‘ auszuwählen um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen (Schuberth, 1999: 50). Die Kritik an den theoretischen Überlegungen zum Arbeitsmarkt bzw. zu den Ursachen der Entstehung von Arbeitslosigkeit bezieht sich in der Regel auf den eingeschränkten Erklärungsgehalt der einzelnen Theorien. Dies ist jedoch ein grundsätzliches Problem von Modellen.

Die eigentliche Intention einer Modellierung von sozialen und ökonomischen Prozessen ist es, zu einer erfassbaren Darstellung zu gelangen. Aus diesem Grund wird zur Reduk-

tion der Komplexität eine partialanalytische Betrachtung gewählt, die möglichst zu kausalen Bestimmungsfaktoren einzelner Facetten führt. „Die Reduktion und nicht die Vermehrung von Komplexität ist das Ziel der wissenschaftlichen Theoriebildung“ (Esser, 1999: 119).

Modelle des Arbeitsmarktes können und sollen somit nicht die Realität abbilden. Ein pragmatisches Modell zeichnet sich dagegen dadurch aus, dass es eine notwendige Einfachheit möglichst beibehält und trotzdem gravierende Sachverhalte konkret erklärt. „Das Problem, das Dilemma zwischen der Einfachheit und dem ‚Realismus‘ der Annahmen im Modell, wird das Problem der abnehmenden Abstraktion genannt“ (Esser, 1999: 134).

Zu diesem Zweck ist auch das Zugrundelegen bisweilen unrealistischer Prämissen sinnvoll. Diese dienen dazu, den Arbeitsmarkt und das Verhalten der jeweiligen Akteure unter idealtypischen Bedingungen zu erklären. Durch die Einführung der neueren mikroökonomischen Theorien und der Segmentationstheorien wurden einzelne empirische Aspekte des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung hinzugezogen und somit unrealistische Annahmen sukzessive eliminiert – wenn auch durch dieses Vorgehen nicht allen empirischen Aspekten der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes Rechnung getragen werden konnte.

Es liegt nahe, wie bereits eingangs erwähnt, Arbeitslosigkeit als Resultat verschiedener Ursachen zu verstehen, was dazu führt, dass es die ‚optimale Strategie‘ gegen Arbeitslosigkeit nicht gibt, sondern nur theoretisch bzw. empirisch-statistisch fundierte Entscheidungen für eine fachwissenschaftliche Konzeption einer oder mehrerer Problemlösungsstrategien gegen Arbeitslosigkeit. Reformen und Programme gegen Arbeitslosigkeit sollten deshalb möglichst verschiedene Bestimmungsfaktoren der Entstehung von Arbeitslosigkeit berücksichtigen, um effektiv und beschäftigungswirksam zu sein.

Der Erkenntnisgewinn für die Politik ist also niemals durch Vollständigkeit und Detailgenauigkeit geprägt, sondern durch eine idealtypische Charakterisierung von Problematiken. Ähnlich muss auch das Prinzip des Benchmarkings aufgefasst werden. Eine bloße Orientierung an anderen Ländern mit z.T. anderen Arbeitsmarkt-, Qualifikations- und Wirtschaftsstrukturen kann kein Erfolgsrezept darstellen. Grundlegende Zusammenhänge müssen erkannt werden und wirtschaftspolitische Schlüsse sich daran orientieren.

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten der Untersuchung ein fachwissenschaftliches Fundament erarbeitet wurde, sollen im folgenden Abschnitt der Untersuchung die gewonnenen Ergebnisse auf die Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt übertragen werden.

Dass wirtschaftspolitische Veränderungsprozesse zwingend erforderlich sind, damit die Bundesrepublik das aufarbeitet, was in anderen europäischen Ländern z.T. schon Standard ist, haben die zurückliegenden Abschnitte demonstriert. Es geht jedoch hier um die Frage, ob die Reformvorschläge der Kommission die Diskrepanz zwischen Soll- und Ist-Zustand überhaupt systematisch überbrücken können und wenn, mit welchen individuellen und gesamtgesellschaftlichen Folgen.

6 Die Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland pendelt seit Jahren um die Vier-Millionen-Marke. In den vorangegangenen Absätzen wurden die bedeutungsvollsten Aspekte für dieses Realphänomen diskutiert. Nach Schöb/Weimann existieren vor allem drei Problembereiche in Deutschland, die sich auf die Beschäftigung negativ auswirken.

(1) Die anhaltende Wachstums- und Strukturschwäche der deutschen Wirtschaft. (2) Die ineffiziente und wirkungslose Arbeitsverwaltung. (3) Die Armutsfalle des Systems der sozialen Sicherung, das durch Fehlanreize gerade gering qualifizierte Menschen von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit abhält (Schöb/Weimann, 2003: 1).

Ein weiterer Punkt, der hier explizit angeführt werden soll, ist die Gegebenheit, dass einzelne Verbände und Lobbyisten versuchen, diejenige Gruppe der Gesellschaft, die sie vertreten, möglichst vor Neugestaltungen zu schützen. Auch die Tatsache, dass Reformen zwingend notwendig sind, da ansonsten gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtseinbußen zu Buche schlagen, die tendenziell zu jedem einzelnen Subjekt durchdringen, haben daran bis jetzt nichts geändert.

Das klägliche Scheitern des Bündnisses für Arbeit ist ein exemplarisches Beispiel dafür, dass eine tripartistische Interessenkoordination zwischen den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern und der Politik im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Interesses schwerlich möglich ist, obwohl, wie Mückenberger argumentiert, ‚Win-win-Konstellationen‘ für alle Gesellschaftsmitglieder durch systematische aktive Beschäftigungspolitik erstellt werden könnten (Mückenberger, 1999: 188–191). Gerade die oben dargestellten gesamtgesellschaftlichen Kosten müssten den Einigungsprozess über grundlegende, beschäftigungsfördernde Reformen vorantreiben. Diese Rationalität bleibt jedoch aus.

Die Diskurse, die man unter der allgemeinen Überschrift der ‚Modernisierung des Standortes Deutschlands‘ zusammenfassen kann, haben bis dato jedoch keine sachdienlichen Konzepte zu Tage gebracht, zumindest keine, die durch die Legislative umgesetzt wurden.

Welche Lösungsvorschläge bietet nun die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘?

Da der offizielle Bericht der Kommission ein recht komplexes Werk ist, kommt die vorliegende Analyse nicht um einen deskriptiven Teil herum. Dies wird in der Form stattfinden, dass die einzelnen Lösungsansätze/Module, die in dieser Analyse durchleuchtet werden sollen, jeweils kursorisch vorgestellt werden.

Im Zusammenhang mit den oben diskutierten empirischen und theoretischen Aspekten der Arbeitslosigkeit bzw. der Beschäftigung folgt dann eine Betrachtung der einzelnen Lösungsansätze unter der Prämisse, die Kommissionsvorschläge würden ‚eins zu eins‘ umgesetzt.

6.1 Die neue Arbeitsmarktpolitik und deren Instrumente

6.1.1 Der Ansatz der Kommission

Der Begriff Arbeitsmarktpolitik ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich definiert. In Ahnlehnung an Schuberth beinhaltet Arbeitsmarktpolitik alle Maßnahmen, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt direkt zu beeinflussen versuchen (Schuberth, 1999: 53). Auch Mertens/Kühl definieren Arbeitsmarktpolitik ähnlich, sie subsumieren unter Arbeitsmarktpolitik alle Regelungen, Einrichtungen und Aktivitäten, welche die generellen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den externen und betriebsinternen Arbeitsmärkten und zwischen ihnen beeinflussen (Mertens/Kühl, 1977: 279 f.).¹³⁵

Somit ist Arbeitsmarktpolitik nur ein Teil der Beschäftigungspolitik, da beispielsweise die Lohnpolitik oder die Steuerpolitik auch auf die Beschäftigung wirken, aber nicht zur Arbeitsmarktpolitik gehören.

¹³⁵ Eine eher institutionell orientierte Definition präsentiert Keller: Er definiert Arbeitsmarktpolitik als „...Prozess der Einflussnahme von betrieblichen, überbetrieblichen und staatlichen Handlungsträgern, auf die Organisation des Arbeits- und Produktionsprozesses und seine sozialen Folgewirkungen – unter Berücksichtigung verschiedener Interessenlagen“ (Keller, 1997: 1).

Die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ war laut ihrem Bericht von der Leitidee: „Eigeninitiative auslösen – Sicherheit einlösen“ geprägt; zwei Grundsätze fundieren diese Maxime: „Fördern und Fordern“ sowie „keine Leistung ohne Gegenleistung“ (Hartz et al., 2002: 45).

Diese Prinzipien bilden für die Kommission die ‚neue Arbeitsmarktpolitik‘, die, so wie Schatz es dezidiert nachzeichnet, an die jüngeren Entwicklungen der Verschärfung des Arbeitszwanges bzw. an die ‚neue‘ Sozialstaatsphilosophie der rot-grünen Bundesregierung anschließt (Schatz, 2002: 157–158). Dabei geht es nicht nur um die Erweiterung der bisherigen Instrumente, sondern auch um einen konzeptionell neuen Kurs (Seifert, 2003: 284), der durch Flexibilisierung und zielgesteuerte Prävention geprägt ist – weg von der herkömmlichen Alimentierungs- und Versicherungslogik (Hartz et al., 2002: 45).

Zudem ist beabsichtigt, dass ein integriertes System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung dafür sorgt, dass der Leistungsempfänger seine Suche oder ggf. Qualifizierung ohne größere Belastungen vollziehen kann (Hartz et al., 2002: 45–48).

Die neue Arbeitsmarktpolitik setzt in Zukunft vor allem auf präventive Strategien, wie Nachqualifizierung, Jobrotation, Übergangsmärkte und neue Selbstständigkeit. Kundenorientierte und integrationsfördernde Instrumente wie Mobilitätshilfen, Qualifizierungs- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen und Zeitarbeit sollen eine stärkere Bedarfs- und Marktorientierung gewährleisten und Eigenaktivitäten auf der Seite des Arbeitssuchenden auslösen (Hartz et al., 2002: 48–49).

Die organisationale Umgestaltung der Arbeit der Vermittler, höhere Gestaltungsspielräume vor Ort, die konsequente Ausrichtung am Bedarf der Arbeitssuchenden bzw. der Unternehmen sowie höhere Transparenz und weniger Bürokratie sollen über ein Aktionsbudget abgesichert sein, über das die Fachkräfte in der BA selbst entscheiden (Hartz et al., 2002: 51-52).

Um auch regionalen Gegebenheiten gerecht zu werden, ist es nach dem Willen der Kommission notwendig, die Instrumente der Förderung regional auszurichten. Die neu-

en Arbeitsämter¹³⁶ sollen aus diesem Grunde in Zukunft verstärkt mit der regionalen Wirtschaft, Verbänden und Kammern etc. zusammenarbeiten, um eine adäquate Bedarfsanalyse, als Ausgangspunkt für den späteren Mittel-Einsatz, zu erstellen (Hartz et al., 2002: 53). Ziel ist es, durch eine weitere Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik den neuen Arbeitsämtern ein novelliertes Kompetenzprofil zu geben, so dass sie über die sachdienliche Verwendung der Mittel selbst entscheiden können.

6.1.2 Bewertung und Fazit

Die Systeme der sozialen Sicherheit der verschiedenen Länder stoßen auf zunehmend schwerwiegendere Probleme. Die Modernisierungs- bzw. Restrukturierungsdebatte der europäischen Sozialpolitiken und ist seit Mitte der 90er Jahre geprägt durch das Konzept des aktivierenden Sozialstaates (Lessenich, 2003: 215; Bandemer v. et al., 1995: 41 ff.).

Dieses Modell basiert auf dem Paradigma, dass die Gesellschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu aktivieren, zu fordern und zu fördern ist, so dass sie sich selbst als Problemlöser engagieren kann (Bandemer v./Hilbert, 1999: 29). Im Sinne eines Gleichgewichtes zwischen ‚Geben und Nehmen‘ sollen Hilfeleistungen des Gemeinwesens an die Bereitschaft zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe geknüpft werden (Schulze-Böing, 2000: 54).

Kernbereich der aktivierenden Sozialstaatsstrategie ist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, wobei die (Re-)Integration von Arbeitslosen – auch über die Durchsetzung von Sanktions- bzw. Zwangsmaßnahmen – als Erfolgskriterium dient (Trube/Wohlfahrt, 2001: 29). Die bis dato „rentenähnlichen Daueralimentierungen“ sollen durch die Herstellung von Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit (Schulze-Böing, 2002: 53 ff.) bzw. durch Inklusion in den Arbeitsmarkt ersetzt werden.

Die Kommission bezieht sich somit bei der Ausgestaltung der ‚neuen Arbeitsmarktpolitik‘ auf Aspekte, die den allgemeinen Diskurs über eine Reform des Sozialstaates bzw. des Arbeitsmarktes bereits seit längerem bestimmen. Die Frage ist dessen ungeachtet,

¹³⁶ Im folgenden Arbeitsämter (neu).

ob dies tatsächlich reicht für eine nachhaltige Lösung des bundesdeutschen Beschäftigungsproblems.

Dieser Aspekt wird von verschiedenen Autoren nahezu gleich bewertet: So sind beispielsweise Kleinhenz/Möller/Walwei der Auffassung, dass aktivierende Arbeitsmarktpolitik eine arbeitsplatzschaffende Wachstums- und Beschäftigungspolitik zwar sinnvoll ergänzen, jedoch niemals ersetzen kann (Kleinhenz/Möller/Walwei, 2002: 1). Gleichmaßen bewertet Gerster – immerhin der gegenwärtige Vorstandsvorsitzende der BA – die realen Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, indem er konstatiert, dass zwar ein schnellerer Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktpolitik erreicht werden kann, zusätzliche Beschäftigung jedoch nur in geringem Maße (Gerster, 2003: 235).

Auch die Kommission selbst beurteilt das im Wesentlichen so: „Das Ziel der Vollbeschäftigung kann nur durch einen übergreifenden beschäftigungspolitischen Ansatz erreicht werden“ (Hartz et al., 2002: 37). Die Kommissionsmitglieder Fischer/Kraljic/Luft verdeutlichen den eingeschränkten Wirkungsgrad der Arbeitsmarktpolitik, indem sie in einem internen Kommissionspapier konstatieren, dass eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Bundesanstalt für Arbeit nur einen marginalen Beitrag leisten kann (Fischer/Kraljic/Luft, 2002: 1).

Insgesamt ist die Arbeitsmarktpolitik, egal ob aktivierend oder nicht, allein wohl nicht in der Lage, das derzeitige Beschäftigungsproblem zu lösen. Dieser Fakt war in jedem Fall auch der Kommission bekannt.

Der von der Kommission als ‚neu‘ etikettierte ‚Präventionsgedanke‘ ist ebenfalls keine überzeugende Innovation. Diese Strategie prägt die Arbeitsmarktpolitik bereits seit ihren Anfängen im Jahr 1969. Instrumente wie beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen, Lohnkostensubventionen, Kurzarbeitergeld und Qualifizierungen sind altbekannte (präventive) Mittel der Arbeitsmarktpolitik (Seifert, 2003: 284), auch wenn sie bis dato keine gravierenden Erfolge verbuchen konnten. Alles in allem ist eine präventive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik unter der Leitformel: „...Arbeitslosigkeit muss bekämpft werden, bevor sie entsteht“ (Hartz et al., 2002: 46) ein durchaus richtiger Ansatz, es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Kommission Instrumente bietet, die in ihrer Wirkung viel versprechend sind.

Die oben demonstrierte Problematik, dass die derzeitige Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen und das System der sozialen Sicherung negative Effekte auf die Beschäftigung bewirkten und dass „...ein großzügiger Sozialstaat (...) einen Teil der Arbeitslosigkeit, die ihn belastet, selbst [bedingt]“ (Feist 2000, 2), ist ein Anhaltspunkt dafür, dass Aktivierungspotentiale, wo sie denn vorhanden sind, ausgeschöpft werden müssen.

Das von der Kommission verfolgte Ziel, dass Arbeitslose grundsätzlich dazu bewegt (aktiviert) werden sollen, aktiv an der Suche und Aufnahme einer Tätigkeit teilzunehmen, ist folglich zu befürworten, da dadurch etwaigem ‚Anspruchsdenken‘ entgegengewirkt wird. Aus der Perspektive der Beschäftigten (Insider) und der Unternehmen, welche die Gruppe der Leistungsersteller bilden, ist eine Aktivierung der Arbeitslosen sicher als positiv zu bewerten.

Den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen wird quasi ein neuer Gesellschaftsvertrag angeboten, mit dem Schwerpunkt der (Re-)Integration bzw. Inklusion in das Erwerbsleben, was jedoch auch mit deutlichen Einschnitten bei der Alimentierung, sozialer Kontrolle (Lessenich, 2003: 218) und anderen Belastungen verbunden ist.

Mobilitätshilfen und neue Zumutbarkeiten können den Matching-Prozess von Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern gewiss verbessern. Im theoretischen Teil der Arbeit wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine effektive und effiziente Arbeitsplatzsuche ein gewisses Maß an Existenzsicherung – dessen Höhe wiederum mit dem Lohnabstand zusammenhängt – voraussetzt. Eigenaktivität und vermehrte Selbstverantwortung sind somit durch existenzsichernde Maßnahmen zu flankieren. Auch wenn die Wirkungsweise von Lohnersatzleistungen auf die Selbstaktivitäten des Arbeitssuchenden empirisch nicht gesichert dargelegt werden kann, so ist die von der Kommission konzipierte grundsätzliche materielle Absicherung der Arbeitslosigkeit unabdingbar.

Empirisch konnte im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation herausgearbeitet werden, dass Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht nur in bestimmten räumlichen, zeitlichen und sektoralen Kontexten kurzfristig auftritt und die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot nicht nur durch Aktivierung ‚zusammengeführt‘ werden müssen. Vielmehr sind strukturelle Verwerfungen und Verkrustungen, die in einem Arbeitsplatzmangel münden, das derzeitige Hauptproblem.

Zudem gibt es verschiedene Gruppen von Arbeitslosen, die schlicht nicht aktivierbar sind. Auch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik muss ihre Instrumente an der jeweiligen Konstitution der Kunden ausrichten, auf differenzierte Probleme eingehen und aktivierende Maßnahmen zur Integrationsförderung, Qualifizierung und psychosozialen Stärkung der Arbeitsuchenden einsetzen. Ansonsten „... setzt sie sich der Gefahr aus, der Stigmatisierung von Arbeitslosen weitere Belastungen hinzuzufügen“ (IAB, 2002c: 13).

Orientierung am Kunden bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass für arbeitslose Personen, die keine Möglichkeit haben, durch eine bloße ‚Aktivierung‘ einen Arbeitsplatz zu finden, wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die neue Arbeitsplätze generieren. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an Wachstum und die Stärkung des niedrigproduktiven Dienstleistungsbereich. Dafür muss jedoch an beiden Seiten des Marktes angesetzt werden, denn die Angebotsseite hat ein Anreizproblem und die Nachfrageseite ist mit zu hohen (Mindest-)Bruttolohnkosten konfrontiert (Schöb/Weimann, 2003: 2). Diese Problematik ist durch eine neue Arbeitsmarktpolitik nicht zu lösen.

Betrachtet man die Ergebnisse der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik Großbritanniens, dann zeigt sich, dass sich positive Effekte der Aktivierung nach einiger Zeit abschwächen bzw. dass sich der ‚New Deal‘ besonders in den Branchen niedergeschlagen hat, in denen die Arbeitslosigkeit ohnehin am niedrigsten war und ist (Friedrich Ebert Stiftung, 2002: 34).

Auf dieser Folie kann man dem grundsätzlichen Ansatz der neuen Arbeitsmarktpolitik, wenn es darum geht, den Matching-Prozess zu verbessern, zustimmen. Offene Stellen, die tatsächlich vakant sind, müssen schnellstmöglich mit Arbeitsuchenden besetzt werden. Dadurch können zweifelsfrei die Arbeitslosigkeit und deren Kosten z.T. reduziert werden.

Problematisch erscheint diese Strategie jedoch für Arbeitslose, die sich z.T. in schwierigen Lebenslagen befinden, wie Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose oder andere arbeitslose Personengruppen, die tatsächlich nur begrenzt mobil bzw. flexibel sind oder nur auf geringes oder veraltetes Humankapital zurückgreifen können. Für diese Personen ist eine (standardisierte) Aktivierung voraussichtlich nicht geeignet. Die Berücksichtigung solcher ‚Problemfälle‘, die durch eine sperrige, defizitäre Anbindung an den

Arbeitsmarkt gekennzeichnet sind, ist im Konzept der neuen Arbeitsmarktpolitik jedoch nicht vorgesehen.

An diesen Gruppen wird eine Aktivierung schlicht vorbei gehen, da auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes kein Potential für ein ‚Match‘ vorhanden ist. Im Gegenteil, prekäre Lebens- und Erwerbssituationen können sich durch den Druck der Aktivierung noch verschärfen. Arbeitsmarktpolitik, die Maßnahmen und Leistungsentzug quasi prophylaktisch androht, verletzt nicht nur das Gebot des Empowerments, sondern kann bei ohnehin marginalisierten Personen auch Angst, Abwehr und Hilflosigkeit erzeugen (Trube/Wohlfahrt, 2001: 27).

Es spricht also vorläufig wenig dafür, dass allein durch die neue Arbeitsmarktpolitik bzw. durch Aktivierung die Arbeitslosigkeit bei den Problemgruppen – gering qualifizierte, ältere und allein erziehende Arbeitsanbieter – signifikant gesenkt werden kann.

Vielmehr ist anzunehmen, dass sich der Arbeitsmarkt ähnlich wie in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark ändern wird und dass „...die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsaufnahme und die unbedingte Verpflichtung zur Arbeit bei Sozialhilfebezug (...) konsequent zum Aufbau und Ausbau eines Niedriglohnsektors [führt] (Trube/Wohlfahrt, 2003: 120), in dem sich Problemgruppen sammeln.

Ob soziale Problematiken, zum Beispiel im Bereich der Rentensicherung, die sich letztlich aus dieser Entwicklung ergeben werden, durch das derzeitige System der sozialen Sicherung adäquat abgesichert sind, ist jedoch fraglich. Die Kommission hatte nach der Lesart des Verfassers jedoch nicht die Aufgabe, ein beschäftigungspolitisches Gesamtkonzept zu entwerfen, das die Arbeitslosigkeit in Deutschland reduziert, das das System der sozialen Sicherung umgestaltet und die gesamte Beschäftigungspolitik in Deutschland umfassend reformiert.

Bereits jetzt lässt sich festhalten, dass aus den Vorschlägen der Kommission, die sich nicht ausschließlich dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik zuordnen lassen, Konsequenzen entstehen, die weit in andere Politikfelder strahlen und somit das gesamte wirtschaftspolitische und sozialpolitische Gefüge der Bundesrepublik berühren.

Ein weiterer Ansatzpunkt der Kommission, der an dieser Stelle aufgegriffen werden soll, ist die Regionalisierung bzw. die Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik. Diese folgt vermutlich der von Autoren wie Porter vertretenen These, dass in Zukunft davon ausgegangen werden kann, dass mit zunehmender Globalisierung/Internationalisierung der Märkte nicht nur der Wettbewerb zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Wirtschaftsräumen unterschiedlichen Maßstabs zunimmt (Porter, 1990: 18–20; vgl. auch Borrmann et al. 2001: 289).

Standorttrivalitäten entstehen somit auf verschiedenen Ebenen: zwischen Wirtschaftsräumen, einzelnen Nationalstaaten und zwischen Städten bzw. Regionen bzw. Clustern, die miteinander vertikal und horizontal verbunden sind und somit Wettbewerbsvorteile aufweisen (Porter, 1991: 175). Dadurch gewinnen regionale Standortbedingungen unterhalb der nationalen Ebene, insbesondere für wissensintensive Produktion, an Bedeutung, da dort die Leistungsverflechtung mit umgebenen Unternehmen und anderen Institutionen und die Aufnahme von externen Effekten eine große Rolle spielen (Borrmann et al., 2001: 119).

Auch wenn nicht dezidiert prognostiziert werden kann, welcher Standort langfristig vorteilhaft ist (Brenner/Fornahl, 2002: 10), so wäre eine weitere Regionalisierung und Dezentralisierung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik ein erster Schritt, der diese Entwicklungen begleiten sollte. Zudem entspricht die Übertragung zusätzlicher Entscheidungsbefugnisse auf die einzelnen Arbeitsämter der Erfahrung, „... dass sich Problemlagen auf den regionalen Arbeitsmärkten erheblich unterscheiden und dass bei ihrer Bekämpfung der lokale Sachverstand nützlich ist“ (Blien et al., 2002: 295). Beschäftigungsfördernde Effekte können nach der Auffassung des IAB (2002c: 15) mutmaßlich insbesondere von jenen Gebieten erwartet werden, die vier Bedingungen erfüllen:

- (1) Der Sektor muss geprägt sein durch Innovationsfreudigkeit und einen schnellen technischen Fortschritt.
- (2) Die Gütermärkte müssen durch eine elastische Nachfrage geprägt sein und über Aufnahmekapazitäten verfügen.
- (3) Produktions- und Absatzziele müssen auf einen überregionalen Markt ausgerichtet sein.
- (4) Regionale Spezialisierungen müssen Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Regionen schaffen.

Regionen, die diesem Profil entsprechen und die darüber hinaus eine konsequente Wachstumsstrategie verfolgen, werden eine deutlich höhere Wachstumsdynamik erreichen und überdurchschnittlich erfolgreich sein bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Deshalb gilt es, diese ‚Boom-Regionen‘ mit qualifizierten Arbeitskräften zu ‚füttern‘. Die aufgrund der demographischen Entwicklung rückläufigen Quantitäten an Personen mit bestimmten Bildungsabschlüssen müssen in Zukunft gerade in diesen Wachstumsclustern durch eine höhere durchschnittliche Qualifizierung des Erwerbspotentials kompensiert werden (Ewerhart, 2003: 1).

Auf negative Aspekte der schwerpunktmäßigen Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Wachstumsregionen weist beispielsweise Hengsbach hin. So werden mit der Schaffung von wirtschaftlich dynamischen Kernzonen nicht nur Vermittlungschancen der Arbeitssuchenden ausgebaut, sondern ebenso ökologische Folgen, urbane Verdichtungen und Erschwernisse bei der Suche nach kinder- und familiengerechten Wohnungen bzw. Kinderbetreuungsmöglichkeiten hervorgerufen. Bei einer Polarisierung der Beschäftigung auf einzelne Regionen kommt es somit zu sozialem Anpassungslasten, die gravierende Auswirkungen auf den Lebenskontext Familie/Partnerschaft und auf die Gesellschaft haben (Hengsbach, 2002: 145).

So zeigt beispielsweise die Untersuchung von Ebenrett/Hansen/Puzicha, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und schlechten wirtschaftlichen Konzeptionen ein schleicher Prozess des Verlustes von Humankapital einsetzt. Eine Binnenwanderung von wirtschaftlich schwachen Gegenden zu prosperierenden Regionen (Wachstumsclustern) kann demgemäß zu einem „...Circulus vitiosus von kontinuierlicher Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der beruflichen Qualifikation der (übrig gebliebenen) Bevölkerung [führen]“ (Ebenrett/Hansen/Puzicha, 2003: 30).

Eine kumulative Abwärtsbewegung solcher Diktion kann sicher nicht im Sinne einer regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sein.

Auch die Friedrich-Ebert-Stiftung weist darauf hin, dass man am Beispiel Englands, das die Aktivierungsstrategie und verschärfte Zumutbarkeiten bereits seit mehreren Jahren praktiziert, sehen kann, dass negative Folgen nicht ausbleiben. „Das zeigen z.B. regionale Unterschiede zwischen London mit enorm steigenden Mietpreisen und Teilen des Nordens, wo komplette Häuserreihen leer stehen, da die erwerbsfähigen Menschen ab-

gewandert sind. Auf Gemeindeebene hat sich die Arbeitslosigkeit unterschiedlich entwickelt und regionale Disparitäten haben mit all ihren negativen sozialstrukturellen Folgeerscheinungen zugenommen“ (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002: 35).

Ein weiteres zentrales Thema der Arbeitsmarktpolitik ist deshalb die Aus- und Weiterbildung von Erwerbspersonen und insbesondere von Arbeitssuchenden. Gerade hoch innovative Bereiche der Wirtschaft sind gekennzeichnet durch eine hohe Obsoleszenzrate im Bereich der Qualifikationen. Gleichwohl muss einschränkend erwähnt werden, dass Qualifizierung nur *eine* notwendige Bedingung für positive Beschäftigungseffekte ist und noch kein hinreichende.

Fehlt die Nachfrage nach Arbeitsleistungen, dann führt Qualifizierung nur zu Arbeitslosigkeit von höher qualifizierten Personen (Setzer/Klopfleisch/Sesselmeier, 1999: 38). Dies erhöht nur den Preisdruck auf die Insider, was nach der Auffassung von Schatz für die Unternehmer, aber keineswegs für die Beschäftigung förderlich ist (Schatz, 2002: 178).

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung der Kommission nach einer generellen Ausrichtung der Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen an der Nachfrage bzw. an den Unternehmen differenziert zu betrachten (Hartz et al., 2002: 50). Richtig ist, dass sich der Gesamtbestand an Wissen erhöhen und dass Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik transparent und zertifizierbar sein müssen (I-AB, 2002c: 15).

Die Frage ist jedoch, ob eine strikte Ausrichtung der Qualifizierung an den jeweiligen Bedürfnissen der Unternehmen der richtige Weg ist. So ist beispielsweise Hielscher der Auffassung, dass Unternehmen nur bedingt eine vorausschauende Personalpolitik betreiben und oftmals Mängel offenbaren, wenn es um eine adäquate Qualifizierungsstrategie von Fachkräften geht (Hielscher, 2002: 100).

Eine strikte Orientierung an der Nachfrage des Arbeitsmarktes bzw. an den Unterneh-

men ist nur dann als sinnvoll einzuschätzen, wenn sie sich nicht nur auf kurzfristige Nachfrageengpässe richtet. Vielmehr gilt es, Qualifizierungsmaßnahmen mit Hilfe der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung an einem Bedarf zu orientieren, der sowohl aktuelle als auch prognostisch unterstellte Bedürfnisse der Unternehmen und Arbeitssuchenden weitestgehend berücksichtigt.

Trotz der geschilderten Bedenken ist der Verfasser der Auffassung, dass der von der Kommission eingeschlagene Weg der neuen Arbeitsmarktpolitik prinzipiell als positiv zu bewerten ist, da er die Möglichkeit bietet, Potentiale zu aktivieren, wenn sie denn tatsächlich gegeben sind. Zum anderen wirkt aktivierende Arbeitsmarktpolitik zumindest tendenziell der beschriebenen schleichenden Erwerbspotentialverknappung entgegen – auch wenn diese Gegenwärtig noch nicht als Problem erkannt wird. Wie dieser neue Gesellschaftsvertrag durch arbeitsmarktpolitische Instrumente umgesetzt werden soll, skizzieren nun die folgenden Abschnitte. Beginnend mit der neuen strategischen Ausrichtung der BA werden nun die einzelnen Innovationsmodule der Kommission vorgestellt und deren Konstruktionsmerkmale dezidiert analysiert.

6.2 Strategische Ausrichtung und Kernaufgaben der BA (neu)

6.2.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Wie oben bereits ausgeführt wurde, sind Arbeitsmärkte ‚Suchmärkte‘, auf denen Informationsunsicherheiten auf beiden Seiten des Marktes herrschen. Marktträumung ist nur zu gewährleisten, wenn beide Seiten des Marktes transparent sind. Um also Mismatch-Arbeitslosigkeit und Informationsfriktionen zu verhindern, soll in Zukunft die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik wirksamer miteinander verzahnt und auf lokaler und regionaler Ebenen unter Mitwirkung aller arbeitsmarktpolitischen Akteure umgesetzt werden.

Die BA (Neu) verfolgt in Zukunft maßgeblich das Ziel einer schnellstmöglichen und anhaltenden (Wieder-)Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. In Zukunft, so die neue strategische Ausrichtung, arbeitet die BA (neu) mehr präventiv, um zu agieren anstatt zu reagieren. Die neuen Kernaufgaben sind Vermittlung und Integration. Vermittlungsfördernde Leistungen und Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit bleiben im Sinne des „Förderns und Fordern“ auch in Zukunft weiterhin gleichgeschaltet (Hartz et al., 2002:

59).

Die Art der organisatorischen Integration dieser Aufgaben soll von den Ergebnissen eines konsequenten Prozessmanagements bestimmt und somit flexibel gestaltbar bleiben. Aufgaben, die außerhalb der Kernaufgaben liegen, werden künftig entweder ausgelagert, durch andere Finanzierungsquellen als die Beitragsfinanzierung bestritten oder im Sinne von Durchführungsaufträgen personell, organisatorisch und finanziell getrennt ausgewiesen (Hartz et al., 2002: 60).

Die strategische Neuausrichtung der BA (neu) orientiert sich somit eng an den Vorgaben des Kanzlers, der es wie folgt ausgedrückt hatte: „Die Reform, um die es geht, muss sich an drei Grundsätzen orientieren: Erstens: Dienstleistung braucht Wettbewerb. Zweitens: Die Arbeit der Bundesanstalt für Arbeit muss sich auf die Kernaufgaben konzentrieren. Die wichtigste Aufgabe ist die Vermittlung. Drittens: Wir brauchen ein modernes und kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit“ (Schröder, 2002: 1).

Die Aufgaben der BA (neu) sollen durch die Neukonzeption verstärkt dem Charakter von Zukunftsinvestitionen entsprechen und ihre Finanzierung auf eine größere Basis gestellt werden. Die Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung sind in diesem Sinne durch einen geregelten Bundeszuschuss und durch angemessene Beteiligung von Ländern und Kommunen zu ergänzen (Hartz et al., 2002: 61).

Öffentlich geförderte Beschäftigung wird mittelfristig wegen der fehlenden Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes in strukturschwachen Regionen – vor allem in den neuen Bundesländern – weiterhin als unverzichtbar angesehen. Diese Maßnahmen werden jedoch mit kommunalen Infrastrukturmaßnahmen verzahnt und über Steuermittel finanziert. Durch Zeitarbeit in zu errichtenden PersonalServiceAgenturen soll gewährleistet werden, dass möglichst ein enger Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt bestehen bleibt (Hartz et al., 2002: 61).

Die BA (neu) soll darüber hinaus auch in verstärktem Maße mit privaten Arbeitsver-

mittlern¹³⁷ zusammenarbeiten, besonders in den Bereichen, in denen diese mehr Kompetenzen oder Kapazitäten haben. Ein ideologiefreies Neben- und Miteinander von öffentlich-rechtlichen, gemeinnützigen und privaten Vermittlungseinrichtungen, wie in anderen europäischen Ländern auch, soll durch Zertifizierungen, gemeinsame Datenbanken und Ausbildungskonzepte sowie mittels Einführung von Wirkungszahlen und Controlling gefördert werden (Hartz et al., 2002: 63).

6.2.2 Bewertung und Fazit

Um eine effiziente Arbeitsvermittlung zu organisieren, ist eine umfassende Neugestaltung der BA und der Arbeitsvermittlung als deren zentrale Obliegenheit zweifellos notwendig. Dementsprechend ist Schöb/Weimann zuzustimmen, die *expressis verbis* konstatieren, dass die Vorschläge der Kommission für eine neue strategische Ausrichtung der BA in die richtige Richtung weisen (Schöb/Weimann, 2002: 2). Eine effektive und effiziente Zusammenführung der beiden Marktseiten wäre eine wirklich (neue) Dienstleistung auf dem Arbeitsmarkt.

Die gegenwärtigen Defizite der Vermittlung, die Zahl der Arbeitslosen und nicht zuletzt der Vermittlungsskandal sind hinreichende Argumente für eine Restrukturierung der BA, um die bürokratische Schnittstelle zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage neu zu gestalten. Die Ziele der BA (neu) sind jedoch derart hochgesteckt, dass Hengsbach Enttäuschung und Scheitern als vorprogrammiert ansieht, da für eine Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ein politischer Kraftakt vonnöten wäre (Hengsbach, 2002: 148).

¹³⁷ Das Monopol der BA bei der Arbeitsvermittlung wurde durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 endgültig abgeschafft, die Zulassung und das Verfahren für private Vermittler sind in §23 Arbeitsförderungs-gesetz geregelt. Danach ist jedem Antragsteller die Erlaubnis für eine private Arbeitsvermittlung zu erlauben, der die erforderliche Eignung und Zuverlässigkeit besitzt, in geordneten Verhältnissen lebt und über angemessene Geschäftsräume verfügt.

Wendet man sich den Vorschlägen der Kommission im Einzelnen zu, dann sind diese auch im Detail durch Ungereimtheiten fragwürdig. So ist beispielsweise der Appell, dass zwischen privaten Arbeitsvermittlern und der BA (neu) ein ideologiefreies Nebeneinander bestehen soll, sicher wünschenswert. Synergetische Effekte können immer dort erzielt werden, wo Kompetenzen gebündelt und Aktivitäten verzahnt werden.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dadurch kein Wettbewerb entsteht, wie der Kanzler es gefordert hat: „...Dienstleistung braucht Wettbewerb...“ (Schröder, 2002: 1). Erwerbswirtschaftlich orientierte, private Vermittler sind höchstwahrscheinlich nur an tatsächlich vermittelbaren Arbeitssuchenden interessiert, denn der durch das Job-Aktivgesetz eingeführte Vermittlungsgutschein¹³⁸ dient in diesem System ausschließlich als Lohn für eine erfolgreiche Vermittlung.

Somit liegt auf der Hand, dass der private Vermittlungsmarkt ‚defizitär‘ ist bzw. ‚versagt‘, wenn eine Vermittlung Transaktionskosten erfordert, die nicht durch die Unternehmen oder durch den Arbeitssuchenden gedeckt sind. Als klassisches Beispiel dafür kann Qualifizierungsbedarf benannt werden. Bei Langzeit- und qualifikationsbedingter Arbeitslosigkeit ist der positive Beitrag der privaten Vermittler folglich nicht überzubewerten.

Selbst wenn Problemgruppen des Arbeitsmarktes von privaten Vermittlern z.T. erfolgreicher in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis reintegriert werden, als dies der BA bzw. den Arbeitsämtern gelingt (Berthold/Fehn/v. Berchem, 2001: 87 ff.), bleiben die ‚Problemfälle‘ vermutlich mehrheitlich ‚Kunden‘ der öffentlichen Hand bzw. der BA.

Diese These wird z.B. durch die Problemanalyse von Bielski et al. bestätigt: „Für diejenigen, die ihr Arbeitsverhältnis selbst kündigen, stellt die Einschaltung des Arbeitsam-

¹³⁸ Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben (dazu gehört auch ein ruhender Anspruch), erhalten auf Wunsch von ihrem Arbeitsamt einen Vermittlungsgutschein. Voraussetzung für die Ausstellung des Gutscheins ist, dass der Arbeitslose nach 3 Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt ist. Der Erfolg dieser Maßnahme ist jedoch vorerst relativ gering, da die Vermittlungsprämien (zwischen 1000–2500 €) unterhalb des marktüblichen Honorars liegen (SVR, 2002: 191).

tes bei der Arbeitssuche eher die Ausnahme dar, für die Personen, denen der Arbeitgeber kündigte oder deren befristetes Arbeitsverhältnis endete, ist dies eher die Regel. Damit konzentrieren sich die potenziellen Problemgruppen des Arbeitsmarktes beim Arbeitsamt“ (Bielenski et al., 2002: 450).

Die strategische Ausrichtung der BA (neu) auf die Vermittlung kann durchaus den Eindruck erwecken, dass das eigentliche Problem die defizitäre Vermittlung der Arbeitslosen sei; unumstößlich ist aber die Feststellung, dass Vermittlung eine Nachfrage voraussetzt, die faktisch weder quantitativ noch qualitativ im erforderlichen Maße gegeben ist.

Im Gegenteil, bei einer Ausweitung der privaten Arbeitsvermittlung rücken für die BA Qualifizierung und andere arbeitsvorbereitende Maßnahmen vermehrt in den Mittelpunkt. Zweifelsfrei kann der Argumentation von Hengsbach zugestimmt werden, der konstatiert, dass gerade in den neuen Ländern die Langzeitarbeitslosigkeit weder defizitärer Vermittlung noch mangelnder Qualifikation geschuldet ist. Es fehlt schlichtweg die Nachfrage nach Arbeitsleistungen (Hengsbach, 2003: 143).

Ruft man sich die Kernaussagen der zurückliegenden Abschnitte ins Gedächtnis, dann kann die Verbesserung der Arbeitsvermittlung primär lediglich auf suchbedingte bzw. friktionelle Arbeitslosigkeit einwirken. Die Suchtheorie scheiterte jedoch bei dem Versuch, das derzeitige Niveau der Arbeitslosigkeit oder gar das Hysteresis-Phänomen zu erklären. Vielmehr wurden strukturelle und eventuell noch konjunkturelle Aspekte herausgearbeitet, welche substanziell für das Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich sind. Diese Gesichtspunkte sind vom Vermittlungsprozess nahezu unabhängig.

Es kann also als Fazit des ersten Moduls festgehalten werden, dass die Umstrukturierung der BA zu einem effektiven und effizienten Dienstleistungsunternehmen gewiss einen ersten Schritt darstellt, um sich der Herausforderung von mehr als vier Millionen registrierten Arbeitslosen zu stellen (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002: 12). Ein nachhaltiger Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann sich aber nur dann einstellen, wenn darüber hinaus weitere Bedingungen erfüllt werden.

Ein weiteres Problem, das durch die organisationalen Restrukturierungsprozesse der BA entsteht, ist das der zukünftigen Qualifizierung und Verhaltenssteuerung der derzeitigen Mitarbeiter innerhalb der BA (WBBWA, 2002: 7). Neben der Frage, wie es gelingt, die

Gesamtaufgabe der Organisation in Teilaspekte zu zerlegen und auf intelligente Weise so zusammzusetzen, dass Spezialisierungsvorteile genutzt werden können, ist auch zu beachten, dass die Organisationsmitglieder (Mitarbeiter) die ihnen übertragenen Aufgaben ihren Fähigkeiten – die ggf. noch zu entwickeln sind – entsprechend zu erfüllen haben.

Auch wenn die BA (neu) das registrierte Potential an Arbeitslosen einerseits und die Unternehmen andererseits in Zukunft als ‚Kunden‘ bezeichnet, bleibt es fraglich, inwieweit die Steuerungslogik einer bürokratisch organisierten Bundesanstalt in eine Dienstleistungsmentalität zu transformieren ist. Die bekannten Schwierigkeiten bei der Reform einer Institution im öffentlichen Sektor, der traditionellerweise zu einem gewissen Strukturkonservatismus neigt, lassen zumindest beim Verfasser keine Modernisierungseuphorie entstehen.

Es wird sich zeigen, inwieweit die BA aus sich heraus modernisierungsfähig ist. Es gilt für die BA, sich nach den Gestaltungsmaximen einer markt-, kunden- und ergebnisorientierten Organisation¹³⁹ zu einem modernen flexiblen Dienstleister zu entwickeln. Nur dann kann sie überhaupt positive Effekte, und das auch nur im beschränkten Maße, auf die Beschäftigung ausstrahlen. Ähnlich wie in Großbritannien und Österreich sollte der Gesetzgeber in Zukunft dazu nur den allgemeinen politischen Rahmen vorgeben, so dass die die BA eigenständiger und ohne tagespolitische Einflussnahme agieren kann.

Wie erfolgreich eine Reform ist, hängt letztlich elementar von den Mitarbeitern ab. Durch die wenig erfolgreichen Reformversuche in der Vergangenheit und die anhaltende Diskussion um den Vermittlungsskandal haben viele Mitarbeiter der Bundesanstalt den Glauben an die Reformierbarkeit der Organisation verloren (Vaut, 2003: 96).

Realistischerweise ist gerade bei einer Modernisierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht davon auszugehen, dass dies in der Form einer fundamentalen, radikalen Umstrukturierung stattfindet. Wie die Erfahrungen der Organisationsentwicklung zeigen, führt dies in der Regel zu Widerständen und Konflikten (Thommen, 2002: 296.; Oelsnitz, 2000: 184).

¹³⁹ Für eine begriffliche Einordnung vgl. v. d. Oelsnitz (2000: 13–15).

6.3 Service für Kunden: JobCenter

6.3.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

In Zuge der Neugestaltung der Arbeitsmarktdienstleistungen werden nach der Konzeption der Kommission so genannte ‚JobCenter‘ eingerichtet, die künftig als lokale Zentren alle Arbeitsmarktdienstleistungen erfassen, die für die Steuerung von Aufgaben und für eine bessere Vernetzung bzw. Erreichbarkeit günstig sind. Das bisherige Arbeitsamt soll im Zuge dessen in solch ein ‚JobCenter‘ umgestaltet werden (Hartz et al., 2002: 68).

Neben den originären Dienstleistungen der BA integriert das JobCenter dann auch arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle Personal Service Agenturen). „Dadurch wird der bisherige Verschiebebahnhof bei wechselnden Leistungsansprüchen gegenüber Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe beseitigt“ (Hartz et al., 2002: 69).

Die Entwicklungsgänge im JobCenter sollen auf die schnelle Klärung des Beratungs- und Betreuungsbedarfs und auf die frühzeitige Einleitung erforderlicher Maßnahmen ausgelegt werden. Durch die Einteilung freier Stellen nach dem ‚Job-Familien-Konzept‘ – d.h. es werden nicht nur starre Qualifikationen, Stellen- und Berufsbeschreibungen erfasst, sondern alle Potentiale des Arbeitssuchenden, die auch in artverwandten Stellen verwertbar sind – sollen die Vermittlungschancen erhöht werden (Hartz et al., 2002: 71–72).

Eine neu zu schaffende ‚Clearingstelle‘ analysiert dann den Handlungsbedarf des jeweiligen Kunden, steuert dessen Weg durch das JobCenter und organisiert administrative Arbeiten zur Entlastung der Fachkräfte. In Zukunft werden drei Kundensegmente unterschieden: (1) *Informationskunden*, (2) *Beratungskunden*, (3) *Betreuungskunden*.

Für *Informationskunden*, die sich nur einen Überblick über Stellenangebote und Serviceangebote der BA verschaffen wollen, sollen mehr Selbstinformationseinrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Kundengruppe wird tendenziell nur wenige Probleme haben, eine neue Beschäftigung zu finden.

Beratungskunden erhalten in Zukunft passgenaue Angebote durch Vermittler. Diese Gruppe benötigt zwar einen gewissen Bedarf an Unterstützung, wird jedoch anhand derer einen Arbeitsplatz finden.

Betreuungskunden – Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen – werden von speziell ausgebildeten Fallmanagern betreut (Hartz et al., 2002: 73). Dabei sollen gravierende soziale und qualifikatorische Probleme bearbeitet werden, so dass die Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen werden können.

In diesem Zusammenhang werden die Arbeitsvermittler in Zukunft von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit und konzentrieren sich auf die Pflege der Betriebskontakte und die Akquisition offener Stellen des zugewiesenen Branchensegments sowie auf die Beratung der Arbeitssuchenden.

Der Handlungsspielraum der Vermittler soll durch eigene Aktionsbudgets sowie durch einen besseren IT Service erweitert werden (Hartz et al., 2002: 74–74). Insgesamt rückt in Zukunft der Vermittlungsprozess für den arbeitssuchenden Kunden in den Vordergrund und wird sowohl durch organisationsarchitektonische als auch durch teamrelevante Aspekte ergänzt, um eine effiziente und ergebnisorientierte Arbeit zu gewährleisten (Hartz et al., 2002: 75).

Auch die andere Seite des Arbeitsmarktes – die Arbeitsnachfrager/Arbeitgeber – wird in Zukunft eindeutig als Kunde begriffen. „Neue Stellen werden mittel- und langfristig nur von Unternehmen geschaffen“ (Hartz et al., 2002: 76). Für die Unternehmen, die durch die Job-Center betreut werden, entwickeln die Vermittler in Zukunft ein angepasstes Serviceprofil. Kleine und mittlere Unternehmen werden dann direkt und branchenspezifisch durch die JobCenter betreut. Große Unternehmen erhalten feste Ansprechpartner, die einen zuverlässigen und stetigen Kontakt gewährleisten (Hartz et al., 2002: 76).

Eine bessere Erreichbarkeit des JobCenter durch Arbeitgeber und Arbeitssuchende wird z.B. mit Hilfe von ServiceLines, einem Außendienst und durch eine mobile Infrastruktur, bis hin zur digitalen Schnittstellenvernetzung mit den Arbeitgebern, sichergestellt. Ein „Kodex guter Kundenpraktiken“ garantiert in Zukunft die Service-Qualität gegenüber beiden Marktseiten und bildet gleichzeitig den neuen Service-Standard (Hartz et al., 2002: Hartz et al., 2002: 67).

6.3.2 Bewertung und Fazit

Grundsätzlich ist eine intensivere Betreuung sowohl der Arbeitssuchenden, als auch der Arbeitgeber als sinnvoll einzuschätzen. Mit Bezug auf die Beratungs- und Betreuungskunden könnten so Outsider zumindest in ihren Suchchancen gestärkt werden. Auch aus suchtheoretischer Perspektive ist es zweckmäßig, beide Seiten des Marktes zugleich zu bearbeiten, da ein Match nur zustande kommt, wenn beide aufeinander treffen.

Das als „neu“ apostrophierte Konzept eines ganzheitlichen Hilfeangebotes im Rahmen eines JobCenters ist jedoch eher eine Modifikation von bereits bekannten Instrumenten. Die Kommission folgt offensichtlich dem Beispiel Großbritanniens (Job Centre Plus) und der Niederlanden (Zentren für Arbeit und Einkommen), die ähnliche Strukturformen wie die durch die Kommission konzipierten JobCenter aufweisen (Ochel/Werding, 2002: 12).

Auch unter dem Namen ‚Sozialbürgerhaus‘ verbirgt sich in der bayerischen Landeshauptstadt München bereits ein ‚Komplettpaket aller sozialen Dienste‘ unter einem Dach. Dazu gehört der allgemeine Sozialdienst, das Sozial-, Jugend- und Arbeitsamt sowie die Stellen für Wohnungswesen und Flüchtlinge. Die Auslegung der JobCenter ist mit dieser Konzeption durchaus zu vergleichen und kann sicher, im Zusammenspiel mit effizientem Kundenstrommanagement, der Spezialisierung der Vermittler und den angedachten direkten Ansprechpartnern für größere Kunden, dazu beitragen, die Dienstleistungsqualität der BA zu steigern.

Die deklarierte Fokussierung der BA (neu) auf die Vermittlung und Einkommenssicherung von Arbeitslosen kann jedoch auch durch die Zusammenfassung von bis dato institutionellen bzw. organisational getrennten Dienstleistungen behindert werden. Dies gilt z.B. für (Transfer-)Leistungen, die nicht durch die Versicherungsgemeinschaft zu tragen sind (WBBWA, 2002: 7).

Sollte das von der Kommission konzipierte Arbeitslosengeld II¹⁴⁰ die Arbeitslosenhilfe und in Teilen die Sozialhilfe substituieren, so ist von synergetischen Effekten auszuge-

¹⁴⁰ Vgl. dazu Abschnitt 6.8 f.

hen, da sowohl der gegenwärtige ‚Fall-Transfer‘ zwischen den Institutionen bzw. Sozialsystemen gestoppt wird und auch Verwaltungskosten eingespart werden können. Das IAB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die JobCenter in Zukunft eine entscheidende Verantwortung haben bei der verbindlichen Feststellung der Erwerbsfähigkeit, was ein erhebliches Konfliktpotential in sich birgt (IAB, 2002: 20).

Ähnlich wie das IAB bewertet der Verfasser die von der Kommission offen gelassene bzw. ungeklärte Frage, wer im JobCenter mit welchen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen ausgestattet ist (IAB, 2002: 20). Dabei geht es weniger um dezidierte Stellenbeschreibungen, sondern um eine klare Verortung von Schlüsselaufgaben und um die klare Zuweisung von Entscheidungskompetenzen. Nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem Sozialbürgerhaus der Landeshauptstadt München sprechen dafür, dass eine Zusammenführung von unterschiedlichen Ämtern nicht ohne Friktionen vonstatten geht.

Bei der Errichtung von JobCentern ist folglich darauf zu achten, dass die Werthaltungen der Organisationsmitglieder und die daraus abgeleiteten Handlungsweisen, welche die Organisationsprozesse in charakteristischer Weise prägen, durch eine übergreifende neue „Organisationskultur“ zu steuern sind (Heinen/Dill, 1986: 207). Der soeben eingeführte Kulturbegriff verweist auf den Umstand, dass jede Organisation und jeder ihrer Teilbereiche eine bestimmte (Ist-)Kultur hat, die für das konkrete Leistungsverhalten der Organisationsmitglieder und deren Motivation¹⁴¹ maßgeblich ist (Scholz, 1994: 490; vgl. dazu auch Weber/Mayerhofer/Nienhüser, 1997: 63), und deren Einfluss, so Peters/Waterman, genauso groß ist auf den Leistungserstellungsprozess wie z.B. die Organisationsstruktur (Peters/Waterman, 1984: 33).

Hengsbach geht davon aus, dass derjenige, der „...die skizzierten Qualifikations- und Kompetenzprofile der Angestellten in den Kundenbüros, der Vermittler, Fallmanager und Controller ernst nimmt, (...) zu der Vermutung [kommt], dass der überwiegende

¹⁴¹ Bekanntlich gibt es verschiedene Motivationen. Für den Leistungserstellungsprozess in einer Organisation, hier die BA, relevant ist die Arbeitsmotivation, also „...diejenigen Aspekte der Motivation von Personen, welche mit der Erfüllung von formell übertragenen Verpflichtungen in arbeitsteilig strukturierten ...Organisationen verbunden sind. Sie gibt Aufschluss über Richtung, Form (Qualität) und Intensität von arbeitsbedeutsamen Verhaltensweisen“ (Weber/Mayerhofer/Nienhüser, 1997: 29).

Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in absehbarer Zeit ausgewechselt werden muss“ (Hengsbach, 2002: 148; Hervorhebung Pe).

Ohne die sicher strittige Prognose von Hengsbach unreflektiert übernehmen zu wollen, schließt sich der Verfasser den Mutmaßungen von Hengsbach insoweit an, als dass für die BA (neu) ein ausgeklügeltes Personalentwicklungskonzept nötig ist. Schließlich dürfen der Zeitaufwand und die die finanziellen Mittel nicht unterschätzt werden, welche sich aus der erforderlichen Weiterqualifikation der Mitarbeiter der BA ergeben, damit sie den veränderten Herausforderungen in den ‚neuen Arbeitsämtern‘ tatsächlich gewachsen sind (WBBWA, 2002: 7).

Die Schaffung von modernen Datenbanken, die Suchzeiten und Suchkosten minimieren, ist zweifelsfrei von Vorteil – wenn sie denn tatsächlich eine effiziente Suche ermöglichen. Das IAB ist der Auffassung, dass der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz der ‚Job-Familie‘ durchaus eine positive Erweiterung zu den bekannten Berufskennziffern darstellen kann. Trotzdem sind die herkömmlichen Berufe mit der jeweils zugeordneten Berufskennziffer das primäre Selektionskriterium, da sie doch nach wie vor eine wichtige Allokationsfunktion haben (IAB, 2002: 21). Dadurch könnte zumindest in Ansätzen auch einer Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegengewirkt werden.

Egal ob Fallmanager, Vermittler, mobiler und stationärer Außendienst, Teamarbeit: wichtig ist, dass die Fallzahlen der jeweiligen Arbeitseinheit so konzipiert sind, dass sie im engen Kontakt zu beiden Marktseiten des Arbeitsmarktes steht. Aufgrund der Neuerungen der BA und den damit korrespondierenden Zielen werden die qualitativen Anforderungen an den einzelnen Mitarbeiter steigen. Dies impliziert eine drastische Reduktion der Fallzahlen pro Vermittler.

Im Modul 1 werden zu diesem Aspekt jedoch keine näheren Angaben gemacht, obwohl gerade die Anzahl der zu betreuenden Fälle bzw. Kunden pro Mitarbeiter entscheidenden Einfluss auf die Qualität der Arbeit hat. Einsiedler, der Personalratsvorsitzende der BA, gibt in einem Interview mit der FTD bekannt, dass derzeit ca. 800 Arbeitssuchende von einem Arbeitsvermittler betreut werden. Die Kommission hingegen peilt einen Schnitt von 1:60 an. Gleichzeitig dürften bei einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge ca. 1 Million arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in Zukunft zum derzeitigen Bestand an Fällen hinzukommen (FTD, 2002: o.S.).

Zu einer ähnlichen Einschätzung, wenn auch mit einem etwas anderen Zahlenhintergrund, kommt die Friedrich-Ebert-Stiftung: „In den (noch) Arbeitsämtern betreut ein Vermittler im Durchschnitt ca. 500–600 Arbeitslose. Empirische Untersuchungen prognostizieren dagegen, dass eine problem- und personenbezogene Arbeitsvermittlung erst bei einem Verhältnis von 1:200 qualifiziert durchzuführen ist.

Nimmt man dieses Kalkül zur Grundlage, so müsste der Personalbestand in den Arbeitsämtern folglich gravierend erhöht werden. Eine solche Personalaufstockung ist unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen jedoch mehr als unrealistisch (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002: 13).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Konzeption der JobCenter in die richtige Richtung geht, dass jedoch an einigen Stellen eine detailliertere Umsetzungs-konzeption fehlt und dass dem Faktor Mitarbeiter im Leistungserstellungsprozess vermutlich zu wenig Beachtung geschenkt wird.

Ungewiss ist auch, ob eine Aufgabenhäufung im JobCenter tatsächlich nicht die angestrebte Konzentration auf die Kernaufgaben beeinflusst und ob letztlich eine sachgerechte Aufteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Mitteln der Beitragszahler und des Fiskus erkennbar bleibt (IW, 2002: 3).

Für die Kunden der BA (neu) können die zu errichtenden JobCenter bei einer entsprechenden Nachbearbeitung durchaus von Vorteil sein und somit den institutionalen Rahmen für eine moderne Dienstleistungsorganisation bilden. Nichtsdestotrotz erscheint es unrealistisch, dass die Zusammenfassung aller arbeitsmarktvermittlungsrelevanten Leistungen in ein JobCenter einen Entlastungseffekt für die Zahl der Arbeitslosen in der Größenordnung von bis zu 230.000 (Hartz et al., 2002: 278) bewirkt. Außerdem werden etwaige Effekte einer schnelleren Vermittlung durch die Kommission an anderen Stellen des Hartz-Konzeptes (Modul 2) ebenfalls und somit doppelt verbucht (Scherl, 2002: 16).

Die Erfahrungen des ersten JobCenters in Köln werden zeigen, inwieweit dieses tatsächlich positive Effekte bewirken kann. Strukturelle und konjunkturelle Arbeitslosigkeit können auch mit Hilfe der JobCenter nicht bekämpft werden, da auch hier lediglich suchbedingte bzw. friktionelle Aspekte der bundesrepublikanischen Arbeitslosigkeit aufgegriffen werden.

6.4 Quick-Vermittlung

6.4.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Das Modul Quick-Vermittlung basiert auf der Hypothese, dass eine zeitliche Erweiterung der Aktionsmöglichkeiten des JobCenters in Zukunft die Vermittlungsgeschwindigkeit erhöhen kann. Um dies zu gewährleisten, sind Arbeitnehmer zukünftig verpflichtet (Mitwirkungspflicht), das JobCenter bereits zum Zeitpunkt der Kündigung bzw. vor Ablauf eines Zeitarbeitsvertrages über die drohende Arbeitslosigkeit zu informieren.

Auch die Arbeitgeber sollen den Vermittlungsprozess aktiv durch Freistellungen und eine aktive Teilnahme an einer Profilerstellung für den potentiellen Arbeitslosen unterstützen (Hartz et al., 2002: 82). Dadurch sollen die Fallmanager stärker präventiv agieren können, so dass tatsächliche Arbeitslosigkeit möglichst vermieden wird¹⁴². Arbeitnehmer, die das JobCenter nicht rechtzeitig über die drohende Arbeitslosigkeit informieren, müssen pauschale Abschläge beim Arbeitslosengeld in Kauf nehmen (Hartz et al., 2002: 84–85).

Die Beschleunigung der Vermittlung wird in Zukunft durch ein Bündel von Maßnahmen erreicht: z.B. durch die Vereinfachung der Prozesse und Instrumente, mehr Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz der Fachkräfte, mehr Selbstinformationseinrichtungen, eine Reduktion der Betreuungsquote, die Nutzung der PersonalService-Agenturen¹⁴³, eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber und durch konsequente Umsetzung der neuen Zumutbarkeiten¹⁴⁴ (Hartz et al., 2002: 85).

Ziel ist es, die Vermittlung nicht nur schneller, sondern in deren Stoßrichtung auch familienfreundlicher zu machen. Arbeitslose, die besondere Verantwortung für abhängige, betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige tragen, erhalten deshalb in Zukunft besondere Priorität bei der Vermittlung „...bei gleicher Eignung gegenüber ande-

¹⁴² Für ein detailliertes Ablaufschema der neuen Quickvermittlung vgl. Abb. 7 (Hartz et al., 2002: 83).

¹⁴³ Vgl. dazu auch Abschnitt 6.10 f.

¹⁴⁴ Vgl. dazu auch Abschnitt 6.5 f.

ren Bewerbern werden ihnen beschleunigt und bevorzugt Stellen angeboten“ (Hartz et al., 2002: 86).

Explizit durch die Kommission benannt werden: Familienmütter, Familienväter und Alleinerziehende. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden künftig auch die Mittel zur Kinderbetreuung gebündelt. Gemeinsam mit Kommunen, intermediären Organisationen, Unternehmen oder sonstigen privaten Einrichtungen sollen zusätzliche Kinderbetreuungskapazitäten aufgebaut werden (Hartz et al., 2002: 88).

Durch die intensive Betreuung des Arbeitslosen soll gewährleistet werden, dass der einzelne Mensch und seine persönliche Lebenslage verstärkt in den Mittelpunkt des Vermittlungsverfahren rücken (Hartz et al., 2002: 86–87). Zudem ist vorgesehen, dass der Vorstand der BA (neu) und die Leitung des Arbeitsamtes (neu) ‚wöchentlich‘ eine Zusammenstellung derjenigen Arbeitslosen erhalten, die besondere Verantwortung für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige tragen; „...es gehört zu den Verpflichtungen der Geschäftsleitung, sich regelmäßig auch durch die Vermittler über den Stand der Bemühungen im individuellen Fall unterrichten zu lassen“ (Hartz et al., 2002: 87).

Die Fokussierung der Vermittlungsaktivitäten der Fallmanager auf arbeitssuchende Menschen, die abhängige Personen zu versorgen haben, spiegelt sich auch in dem durch die Kommission verfassten Bonussystem für Vermittler wider. Dieses stellt besonders die Beschleunigung der Vermittlung von Zielgruppen mit besonderen Benachteiligungen in den Mittelpunkt. Explizit genannt werden in diesem Kontext Jugendliche, Schwerbehinderte und Langzeitarbeitslose¹⁴⁵ (Hartz et al., 2002: 88–89).

6.4.2 Bewertung und Fazit

Leistung ist gleich Arbeit dividiert durch Zeit. Eine schnellstmögliche, qualitativ hochwertige Vermittlung von Arbeitslosen bzw. die adäquate Betreuung der Personen die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, ist zweifellos eine der zentralen Aufgabe der BA. Dadurch können sowohl Einsparungspotentiale im Bereich der Versicherungsleistungen

¹⁴⁵ Vgl. dazu auch (Hartz et al., 2002: 89, Abb. 10).

als auch frühere Beitragseinnahmen durch entstehende Lohnabgaben generiert werden. Diese Beurteilung wurde in den beiden zurückliegenden Abschnitten wiederholt vorge-
tragen.

Im Zusammenhang mit den Neuerungen, die oben bereits skizziert wurden, scheint die-
se Strategie auch in einem bestimmten Maße realistisch zu sein. Das IAB betont jedoch,
dass derzeit ca. 50 Prozent aller Arbeitslosen, die zuvor erwerbstätig waren, sich bereits
vor der eingetretenen Arbeitslosigkeit als arbeitssuchend gemeldet hatten, so dass die
Aktionszeit zwischen der Kündigung und dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit bereits
derzeit für arbeitsvermittelnde Tätigkeiten genutzt wird (IAB, 2002: 24). Die Potentiale,
die sich aus einer Erweiterung der Aktionszeit ergeben, sind somit begrenzt und können
– wenn überhaupt – vermutlich nur mit Sanktionen erreicht werden.

Die konzipierten Abschläge beim Arbeitslosengeld sind folglich sinnvoll, da von dieser
Sanktion ein finanzieller Anreiz zur Meldung beim AA ausgeht und auch tatsächlich
von potentiell Arbeitslosen wahrgenommen wird. Einerseits reduziert eine Regelung
dieser Art deutlich die Freiheitsgrade des potentiellen Arbeitssuchenden und steht somit
prinzipiell im Einklang mit dem Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Ande-
rerseits führt solch eine funktionale bzw. organisationale Gestaltung der Vermittlung
auch zu einem gesteigerten administrativen Aufwand.

Denkbar ist beispielsweise, dass Teile der ‚stillen Reserve‘, die unter den herkömmli-
chen Bedingungen ggf. mit einer Registratur gewartet bzw. auf die eigene Suche gesetzt
hätten, nun quasi zur Registratur gezwungen werden, um Anwartschaften nicht zu ge-
fährden. Dieser Effekt würde die BA bzw. Vermittler zusätzlich belasten.

Eingeschränkte Freiheitsgrade der potentiell Arbeitslosen lassen sich nach Hengsbach
jedoch nur insofern begründen, wenn die Verzögerungen der Vermittlung tatsächlich
vonseiten des Arbeitssuchenden kommen (Hengsbach, 2002: 149). Bei einem realen
Arbeitsplatzmangel – wie er für Deutschland derzeit bekanntermaßen unterstellt werden
kann – wird eine Erhöhung des Registrierungszwangs zwangsläufig auch zu einem
Mehr an registrierter Arbeitslosigkeit führen.

Dies verschreckt einerseits sicher die Politik und führt andererseits dazu, dass die Eigenaktivitäten von Arbeitsplatzsuchenden vermutlich tendenziell negativ beeinflusst werden¹⁴⁶. Prinzipiell korreliert der Effekt des Meldezwang positiv mit der Dauer der Kündigungsfrist. Die Mehrheit der Meldungen erfolgen gegenwärtig jedoch nach kurzen Beschäftigungszeiten und bei kurzen Kündigungszeiten, so dass ein positiver Effekt dieses Instrumentariums auf die Beschäftigung nicht überbewertet werden darf (IAB, 2002c: 24).

Eine Karenzzeit, wie sie bereits vom Bund der Deutschen Arbeitgeberverbände vorgeschlagen wurde (BDA, 2002: 3), erscheint aus diesem Grunde eher zweckmäßig, um nicht etwaige Bemühungen der eigeninitiativen Arbeitsplatzzerhaltung zu konterkarieren. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass aus einem Zwang zur Registratur auch ein gewisses Anspruchsdenken im Hinblick auf eine Vermittlung durch das Arbeitsamt auf der Seite der Arbeitssuchenden erwächst.

Die angedachte zeitweilige Freistellung von Arbeitnehmern bzw. -suchenden, denen eine Kündigung bevorsteht (Hartz et al., 2002: 83), um der Vermittlung für ein frühzeitiges Profiling zur Verfügung zu stehen, ist der Theorie nach sicher durchaus sinnvoll. Eine konkrete Umsetzung solch eines Verfahrens wird sich jedoch erfahrungsgemäß schwierig gestalten. So ist davon auszugehen, dass beispielsweise die Bezahlung der Fehlzeiten, die durch diese Freistellungen entstehen, zwischen den beteiligten Akteuren zu Konfrontationen führt. Gerade bei Kündigungen, die sich aus dem Verhalten des Arbeitnehmers ableiten, erscheint dies fragwürdig, außer er ist ohnehin freigestellt. Freistellungen ließen sich vermutlich nur gesetzlich regeln, was wiederum die Regeldichte des deutschen Arbeitsmarktes erhöhen würde, die, wenn es nach der Kommission geht, eigentlich abgebaut werden soll (Hartz et al., 2002: 51).

¹⁴⁶ Dass die Verlängerung der Aktionszeit besonders in den neuen Ländern keine gravierenden Vorteile für die Vermittlung nach sich zieht, ist bei 1.324.561 registrierten Arbeitslosen (neue Länder Oktober 2002) und 61.121 freien Stellen (neue Länder Oktober 2002) nicht von der Hand zu weisen (AAW, 2002: 7).

Die angestrebte Beschleunigung der Vermittlung, die ohnedies nur greift, wenn eine entsprechende Nachfrage besteht, ist gewiss ein Weg, die derzeitige Dauer einer durchschnittlichen Vakanz von durchschnittlich 23 Tagen zu verkürzen. Doch selbst wenn dies gelänge, bliebe trotzdem ein gewisser Bestand an friktionell offenen Stellen. Der Bestand an Vakanzen und das gesamte Stellenangebot darf deshalb keineswegs mit einem Mehr an Beschäftigung gleichgesetzt werden (IAB, 2002: 25). Ein einfaches Summenspiel ist also nicht zu erwarten. An dieser Stelle erscheint es fast schon redundant, wenn man darauf hinweist, dass Sucharbeitslosigkeit (friktionelle Arbeitslosigkeit) eigentlich gar nicht die Ursache der deutschen Beschäftigungskrise ist.

Differenziert zu bewerten ist auch die gezielte Ausrichtung der Vermittlung auf Arbeitslose, die Verantwortung für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienmitglieder tragen (Hartz et al., 2002: 86). Etwas übertrieben scheint zwar der Appell von Hensche, der die Ansätze der Kommission mit dem Aufruf: „Arbeitslose heiratet!“ kommentiert (Hensche, 2002: 904). Gleichwohl ist strittig, ob die Ausrichtung der Vermittlung auf Familienvorstände im Sinne des Gleichstellungsziels und aus der Perspektive der Arbeitgeber in jedem Fall sinnvoll ist.

Unternehmen interessieren sich gemäß ihrem Habitus zunächst einmal nicht dafür, ob hinter den von ihnen nachgefragten Qualifikationen und Motivationen Familienvorstände stehen oder nicht. Die familien- und sozialpolitischen Aspekte bei der Vermittlung müssen somit primär im Einklang stehen mit der angestrebten Passgenauigkeit und Geschwindigkeit der Vermittlung (BDA, 2002: 4), ansonsten wirken sie kontraproduktiv.

Außerdem würde eine Fokussierung der Vermittlung auf das Kriterium ‚Familienstand‘ Frauen vermutlich strukturell benachteiligen. Aufgrund der problematischen Betreuungssituation für Kinder – und das gerade in regionalen Wachstumsclustern – sind Frauen nach wie vor gezwungen, ihre Erwerbstätigkeit wegen Kinderbetreuungspflichten zu unterbrechen, und sind somit strukturell diskriminiert, wie der Deutsche Juristinnenbund bemerkt (Fuchsloch/Diwell, 2002: 2). Diese Auffassung teilen Engelbrecht/Beckmann, die konstatieren, dass es gegenwärtig geschlechtsspezifische Unterschiede gibt bei der Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt, bei den Beschäftigungsmöglichkeiten/Berufsverläufen und beim Zugang zu Ausbildungsberufen (Beckmann/Engelbrecht, 2002: 347-354).

Da das System der sozialen Sicherung prinzipiell nicht zwischen Männern und Frauen unterscheidet, kann es bei einer Analyse der Auswirkungen der Lösungsansätze der Kommission nur um die Auswirkungen auf Personen mit „frauentypischen“ Erwerbs- und Familienmustern gehen. Geschlechtsspezifische Unterschiede ergeben sich somit aus der engen Kopplung des Systems der sozialen Sicherung an die Erwerbsbeteiligung und damit auch durch geschlechtsspezifische Strukturen des Arbeitsmarktes, die oben bereits ausführlich beschrieben wurden.

Die Interpretation des Deutschen Gewerkschaftsbundes, welcher zu der Auffassung kommt, dass die Arbeitsförderung im Hartz-Konzept zu mehr Chancengleichheit beiträgt (DGB, 2002a: 19), ist vor diesem Hintergrund kaum nachvollziehbar. Auch die konzeptionelle Ausrichtung der neuen Arbeitsmarktpolitik am Normalarbeitsverhältnis¹⁴⁷, wie es Brütt mehrfach im Hartz-Konzept identifiziert (Brütt, 2002: 559-566), kann nicht im Sinne einer frauenfreundlichen Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden.

Denn, wie im empirischen Teil der Analyse dezidiert herausgearbeitet werden konnte, sind es gerade weibliche Arbeitnehmer – unabhängig ob allein erziehend oder im Familienverbund – die überdurchschnittlich oft atypischen (prekären) Erwerbsformen den Vorrang geben, besonders Teilzeitarbeit (Schäfer, 2001: 37; Loose, 2002: 1–2).

Wie die nachstehenden Abschnitte zeigen, ist die Diagnose von Brütt etwas unscharf. So zeigt sich, dass die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ schon darauf abzielt, neue Beschäftigungsformen zu generieren, jenseits vom derzeitigen idealtypischen Normalarbeitsverhältnis. Diese sind jedoch nicht mit denen kompatibel, die Frauen derzeit bevorzugen, so dass die Diagnose, dass Frauenerwerbsarbeit durch die Kommission nicht gerade gefördert wird, durchaus aufrechterhalten werden kann.

¹⁴⁷ Der Begriff Normalarbeitsverhältnis ist im geltenden Arbeitsrecht und in der wissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig umrissen (Däubler, 1988: 302). Abstrakt beschreibt Mückenberger diesen Begriff als Denkkonstrukt, das normativ eine spezifische Organisation von Arbeit charakterisiert (Mückenberger, 1985: 422), wobei die Verrechtlichung des Arbeitsverhältnisses und die soziale Absicherung abhängiger Beschäftigter eine wesentliche Rolle spielt (Schröder, 2001: 5). Für eine Übersicht über Merkmale die gewöhnlich dem Normalarbeitsverhältnis zugeordnet werden vgl. Schröder (2001: 4).

Der Eindruck, dass allein Erziehende und weibliche Familienvorstände eher „pflichtgemäß“, wie Knuth es ausdrückt, im Modul Quick-Vermittlung genannt werden, entspringt mutmaßlich auch der Tatsache, dass die vorläufigen Entwürfe des Berichtes der Kommission sich augenfällig auf ein konservatives Frauen- und Familienbild bezogen (Knuth 2002: 120).

Begriffe wie ‚Familienernährer‘ und ‚Zuverdienerinnen‘, die in den ersten Berichtsentwürfen durch die Kommission verwandt wurden, aber auch die endgültige Ausgestaltung des Gesamtkonzeptes der Kommission lassen darauf schließen, dass Frauen eher in die Zuverdienerrolle gedrängt werden sollen (AAW, 2002: 4–5).

Neben der dargestellten geschlechtsspezifischen bzw. haushaltsstrukturellen Problematik der familienfreundlichen Vermittlung muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Gruppe der ‚betreuungspflichtigen Arbeitslosen‘ nicht unreflektiert gleichzusetzen ist mit den oben skizzierten eigentlichen Problemgruppen des deutschen Arbeitsmarktes. Gerade jugendliche und ältere Arbeitslose, besonders ältere allein stehende Frauen, unterliegen einem erhöhten Arbeitslosigkeits- und Armutsrisiko (BFS, 2000: 103 ff.). Für diese, ohnehin bereits marginalisierten Problemgruppen würde durch die angestrebte ‚Sozialauswahl‘ eine Vermittlung in noch weitere Ferne rücken.

Es muss hier exemplarisch festgehalten werden, dass die Problemdiagnose und die vorgeschlagene Therapie nicht nur voneinander abweichen, sondern aneinander vorbeigehen. An dieser Stelle kann sowohl der Argumentation der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (AAW, 2002: 8) als auch den Ausführungen von Trube/Wohlfahrt (2003: 120–121; Trube/Wohlfahrt, 2003a: 107–116) zugestimmt werden, die jeweils auf erhebliche empirische, fachwissenschaftliche Unzulänglichkeiten des Berichtes der Kommission hinweisen, da zum Teil nicht intendierte Folgen ausgeblendet oder schlichtweg nicht beachtet werden.

Eine mangelhafte Anamnese und eine Fehlinterpretation der Symptome führten vermutlich auch zu der falschen Diagnose, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland zum überwiegenden Teil friktionell bzw. suchbedingt sei.

Einige Ideen der Kommission sind zudem nicht nur polemisch, sondern gehen völlig an der Realität vorbei. So wirkt die Ankündigung: „...Arbeitslosigkeit bekommt ein Gesicht“ (Hartz et al., 2002: 86) mehr als zweifelhaft. Dieses Pars pro toto ist schlicht un-

realistisch. Mehr als vier Millionen ‚Gesichter‘ sind ebenso wenig handhabbar wie die angestrebte beständige Unterrichtung der Geschäftsleitung des jeweiligen JobCenters über die Einzelfälle und deren Handlungsbedarf (Hartz et al., 2002: 87).

Ohne den genauen Tätigkeitsbereich des Geschäftsstellenleiters eines JobCenters hier abschließend erörtern zu wollen, kann man in Anlehnung an Staehle davon ausgehen, dass mit steigender Hierarchieebene in Organisationen die konkreten praktischen Tätigkeiten abnehmen (Staehle, 1999: 93–94). Der Geschäftsstellenleiter des JobCenters des Pilotprojektes ‚Mozart‘ hatte immerhin ca. 100 Mitarbeiter. Somit ist die Hierarchieebene des Geschäftsstellenleiters im institutionellen organisationalen Kontext in erster Linie für die Umsetzung der politischen und strategischen Vorgaben zuständig.

Gemäß seines Handlungsspielraumes sollte er also primär organisationale Ziele und Entscheidungen in Programme und Maßnahmen für seinen unterstellten Bereich umsetzen. Für die operative Steuerung und Kontrolle der Ausführung und bzw. (Dienst-)Leistungserbringung (Menge, Qualität des Output) sind wohl eher nachgeordnete Instanzen wie die Gruppenleiter verantwortlich. Letztlich schon deshalb, weil sie in der Regel aus der Gruppe der ausführenden Mitarbeiter kommen und somit die Probleme der Praxis kennen.

Auch das IAB ist der Auffassung, dass der Geschäftsleiter nicht für den Einzelfall verantwortlich sein kann. Außerdem „...geht es am Problem vorbei, die Vermittlung für die Arbeitslosigkeit dem Einzelnen zuzuschreiben und dabei betriebliche und gesamtwirtschaftliche Ursachen unerwähnt zu lassen. Ebenso wenig kann eine Lösung des Problems allein der Führung des [AA- neu] abverlangt werden“ (IAB, 2002: 25).

Der Punkt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Hartz et al., 2002: 88) wird vom Verfasser ebenfalls kritisch bewertet. Zweifellos ist es richtig, dass Maßnahmen zu ergreifen sind, die (zumindest) das Betreuungsangebot für Kinder von arbeitsfähigen Erwerbspersonen verbessern. Studien, die sich dieser Thematik widmen, zeigen regelmäßig, dass die Verfügbarkeit institutioneller Kinderbetreuung sowohl die Fertilität als auch das Arbeitsangebot von Müttern positiv beeinflussen (Hank/Kreynefeld/Spieß, 2003: 18–21; Spieß/Büchel, 2003: 119).

In Anbetracht der demographischen Situation in Deutschland ist auch zu konstatieren, dass die wichtigste strukturelle Voraussetzung für den Kinderwunsch eine bedarfsge-

rechte Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen ist (Meyers/Gornick/Ross, 1999: 11). Mit einer Betreuungsquote von 5,5 % der unter Dreijährigen liegt Westdeutschland in Europa jedoch am unteren Ende (Klammer, 2002: 126). Die Thematik ist also hochaktuell. Es geht dabei auch nicht nur um Kindergartenplätze, denn die umfassende Betreuung eines Kindes bedarf häufig einer Kombination verschiedener Betreuungsarten, die sich alle hinsichtlich ihrer regionalen Verfügbarkeit, ihrer zeitlichen Flexibilität, ihrer Kosten, ihrer Qualität und ihrer sozialen Akzeptanz unterscheiden (Hang/Kreynfeld/Spieß, 2003: 6).

Dass aber das JobCenter die örtlichen Gegebenheiten im Hinblick auf eine Verbesserung der Infrastruktur der Betreuung prüfen soll (Hartz et al., 2002: 88), konterkariert die strategische Ausrichtung der neuen BA vollständig. Diese sollte sich doch ursprünglich auf die Kernaufgaben Beratung und Vermittlung konzentrieren. Fragen der Kinderbetreuung gehören somit nicht zum Arbeitsspektrum der Vermittler¹⁴⁸. Hier werden zwar erstmals strukturelle Problematiken durch die Kommission aufgegriffen, Familienpolitische und infrastrukturelle Gesichtspunkte der Kinderbetreuung sind jedoch keinesfalls originäre Aspekte der Arbeitsmarktpolitik.

Das oben angesprochene Bonussystem für Vermittlungen (Hartz et al., 2002: 88–89) ist ebenfalls noch nicht in der Form, dass es implementierbar ist. Auch wenn die Kommission in ihrem Bericht ausdrücklich darauf hinweist, dass die Kriterien des neuen Bonussystems objektiv und nicht durch den Vermittler/Fallmanager beeinflussbar sein sollen, so macht auch das IAB darauf aufmerksam, dass Kriterien und Zielgruppen, nach denen die Boni zugeteilt werden, sehr präzise ausgesucht werden müssen (IAB, 2002: 25).

Ein geeignetes Bonussystem muss nicht nur gewährleisten, dass die Gratifikationen wirklich erreichbar sind – was bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage realistischerweise als ungewiss angesehen werden kann – sondern auch, dass es tatsächlich Zielgruppenorientiert respektive im Sinne des Leistungserstellungsprozesses konzipiert ist.

¹⁴⁸ Für ein Maßnahmenbündel, das familienfreundliche Kinderbetreuung fördert und somit das Arbeitsangebot von Frauen erhöhen kann, vgl. z.B. den Ansatz von Spieß/Büchel (2003: 119–122).

Sowohl die Vermittlung von allein erziehenden Personen, auf deren Lebenslage z.T. vielfache Risikodimensionen wirken, als auch die von Langzeitarbeitslosen, die i.d.R. durch multiple Problemkonstellationen gekennzeichnet sind, ist nicht entscheidend durch Gratifikationen, sondern vielmehr durch ein Paket an beschäftigungs-, familien- und bildungspolitischen Maßnahmen zu verbessern.

Eine Vermittlung, die als personenbezogene Dienstleistung begriffen werden muss, kann auch aus pädagogischer Perspektive nicht ausschließlich als ergebnisorientierter Prozess aufgefasst werden, der an einem Stichtag belohnt werden kann. Eine nachhaltige Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, die langfristig möglichst wenig (Folge)-Transaktionskosten verursacht, muss nicht immer die schnellste sein, sondern bedarf z.T. eines beharrlichen Betreuungs- und Coachingprozesses.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es vermutlich schwierig ist, jedem Vermittler ein vergleichbares ‚Potential‘ an Arbeitssuchenden zur Verfügung zu stellen. Außerdem müssten auch die Gratifikationen der privaten Vermittler an das Bonussystem der BA angeglichen werden, so dass diese ebenfalls dazu motiviert werden, problemgruppenorientiert zu arbeiten.

Betrachtet man sich die BA anhand von Effizienzkriterien, dann ergeben sich auch kritische Fragen zu etwaigen Spezialisierungseffekten bei den Vermittlern. Mitarbeiter der BA, die sich beispielsweise speziell um die Betreuung von Hoch- oder Geringqualifizierten kümmern, müssten aufgrund des Bonussystems, das von der Kommission vorgeschlagen wurde, zwischen sechs und zwölf mal so viel Vermittlungen vorweisen, als wenn sie eine allein erziehende Person vermitteln würden.

Die von der Kommission gewählten Kriterien sind nach der Auffassung des Verfassers noch einmal auf ihre beabsichtigte Wirkung zu prüfen. Trotz der offenen Fragen kann das durch die Kommission konzipierte Bonussystem durchaus als ein erster Ansatz in die richtige Richtung bewertet werden. Nutzenmaximierende Kalküle der Vermittler und weitere Detailfragen sind jedoch noch grundlegend zu diskutieren und beim Entwurf eines Bonussystems zu beachten.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass der Zielsetzung der JobCenter, so wie sie im Bericht der Kommission dargestellt wurde, prinzipiell zuzustimmen ist. Es konnten dessen ungeachtet diverse Punkte demaskiert werden, die durch eine differenzierte Erörterung

verbessert werden müssen. Vor diesem Hintergrund kann ernüchternd festgestellt werden, dass die Kommission einige der durchaus positiven Reformvorschläge für die Errichtung von JobCentern und der darin zu implementierenden Quick-Vermittlung – was ein substantieller Schritt für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wäre – nicht detailliert genug entwickelt hat, so dass sie letztlich vorerst normativen Charakter behalten.

Um unnötige Redundanzen zu vermeiden, soll an dieser Stelle die derzeitige Personalsituation der BA nicht noch einmal dargelegt werden. Wie bereits oben ist auch hier anzumerken, dass der derzeitige Personalstand der BA höchstwahrscheinlich weder quantitativ noch qualitativ in der Lage ist die, Aufgaben, die sich durch die Quick-Vermittlung ergeben würden, zu gewährleisten. Strukturelle Verwerfungen des deutschen Arbeitsmarktes können durch eine schnelle Vermittlung keinesfalls nivelliert werden.

6.5 Zumutbarkeit/Freiwilligkeit

6.5.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Institutionelle Regelungen auf Arbeitsmärkten haben mittelbare und unmittelbare Konsequenzen auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage. Um die defizitäre Arbeitsmarktlage in Deutschland zu verbessern, sollte die Verteilung der Verfügungsrechte so gestaltet werden, dass sie dem Erreichen eines dauerhaft hohen Beschäftigungsgrades nicht im Wege stehen.

Das dritte Reformmodul der Kommission widmet sich diesem Aspekt. Durch eine substantielle Reform der Zumutbarkeitsbedingungen soll ein Mehr an Beschäftigung erreicht werden. Dies geschieht, indem die Zumutbarkeit nach geographischen, materiellen, funktionalen und sozialen Kriterien neu formuliert und in Verbindung mit Freiwilligkeit und Pflichten konsequent umgesetzt wird.

In Zukunft soll die Zumutbarkeit einer Beschäftigung in Abhängigkeit von der familiären Situation des Arbeitslosen stehen. Einem jungen, allein stehenden Arbeitslosen kann nach dem Willen der Kommission, insbesondere was die geographische Mobilität anbelangt, mehr zugemutet werden als einem Arbeitslosen mit Verantwortung für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige (Hartz et al., 2002: 94 ff.).

Durch das „Job-Familien-Konzept“ wird angedacht, dass u.U. auch unterqualifikatorische Tätigkeiten zumutbar sein sollen. Parallel dazu soll auch die Beweislast künftig neu geregelt werden. Lehnt eine arbeitslose Person eine Beschäftigung ab, so muss sie beweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar war (Hartz et al., 2002: 98).

Diese Regelung soll für alle Einwände, die den persönlichen Bereich des Arbeitslosen betreffen, gelten. Sperrzeiten sollen gemäß den vorgeschlagenen Neuregelungen „dotierter“ eingesetzt werden. Hierfür werden nach verschiedenen Sperrzeittatbeständen differenzierte Regelungen geschaffen. Zum Beispiel soll die Weigerung der Teilnahme an einer Integrationsmaßnahme mit einer kürzeren Sperrzeit belegt werden als die Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebots (Hartz et al., 2002: 98–99).

Durch eine Eingliederungsvereinbarung, die regelmäßig überprüft wird, wird das Leitprinzip „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ verwirklicht. Um die individuelle Lebenssituation des jeweiligen Arbeitssuchenden besser berücksichtigen zu können, schlägt die Kommission vor, dass Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnet wird, sich aus persönlichen Gründen aus dem JobCenter abzumelden. Sie verzichten damit auf die Vermittlungsbemühungen des JobCenters und zugleich auch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der erworbene Leistungsanspruch soll aber erhalten bleiben und kann zu einem späteren Zeitpunkt wieder abgerufen werden. Der Anspruch verfällt dann erst nach fünf Jahren (Hartz et al., 2002: 98).

Die Mitwirkungs- und Eigenleistungspflicht der Arbeitslosen kommt in den Lösungsansätzen der Kommission primär in vier Aspekten zum Ausdruck: (1) Abzüge vom Arbeitslosengeld bei verspäteter Meldung der Arbeitslosigkeit, (2) erhöhte Mobilitätserwartungen im Zusammenhang der neuen Zumutbarkeit, (3) eine Probezeit bei Übertritt in die PSA (bis zu sechs Monaten) bei einer Vergütung auf der Grundlage des Arbeitslosengeldes und (4) gestaffelte Sanktionsmaßnahmen bei persönlichem Fehlverhalten bzw. Sanktionen bei Nichtumsetzen der Eingliederungsvereinbarung (Hartz et al., 2002: 101).

6.5.2 Bewertung und Fazit

Sowohl in wissenschaftlichen als auch in den populärwissenschaftlich-journalistischen Kommentaren und Analysen, die sich mit den Lösungsansätzen der Kommission aus-

einander setzen, wird das Modul Zumutbarkeit/Freiwilligkeit umfassend diskutiert. Die politische Debatte um Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger ist äußerst heikel und vergleichbar mit den Thematiken Juden, Nationalsozialismus und Ausländerproblemen (Gillies, 2000: 50).

Auch wenn die Solidarität zunehmend an ihre Grenzen stößt und Hilfebedürftige vermeintlich nicht genug Anstrengungen unternehmen, um ihre Situation zu verbessern, so besteht trotzdem keine Einigkeit darüber, was unter dem Paradigma der Solidarität als ‚zumutbar‘ bzw. ‚bedürftig‘ zu verstehen ist (BMWl, 2002: 41). Spätestens beim Durcharbeiten dieses Moduls könnte beim Leser durchaus der Eindruck entstehen, dass der Arbeitslose allein der Korrigend sei, um das deutsche Beschäftigungsproblem zu lösen.

Zu einer ähnlichen Auffassung kommen auch Schöb/Weimann, die konstatieren, dass die Kommission sich bei ihren Lösungsansätzen primär an Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmöglichkeiten orientiert (Schöb/Weimann, 2003: 6). Eine alleinige Problemfokussierung auf Zumutbarkeiten ist jedoch nicht sachdienlich. Es gilt lediglich strukturelle Verwerfungen zu identifizieren und zu eliminieren. Vorverurteilungen oder Stigmatisierungen helfen sicher nicht weiter. GleichermäÙen unzweckmäÙig ist die ‚Faulheitsdebatte‘ des Kanzlers vom August 2001 – „es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“. Aber auch Argumentationsansätze, die polemisch vom „Arbeitszwang“ (Schatz, 2002: 157) oder von Nötigung zur Arbeit sprechen (Hengsbach, 2002: 142) verzerren das Bild nur in eine andere Richtung.

Eine postmoderne, primär marktgesteuerte Gesellschaft wie die Bundesrepublik kann sich dem Faktum nicht entziehen, dass Erwerbsarbeit als Quelle der individuellen Existenz anzusehen ist. Letztlich geht es dabei um die Frage, ob sich die Arbeitsnachfrage nach dem Angebot orientiert oder andersherum. Angesichts des gegenwärtigen faktischen Arbeitsplatzdefizits muss wohl davon ausgegangen werden, dass sich das Arbeitsangebot primär nach der Nachfrage orientieren muss.

Generell ist angesichts der angestrebten Wachstumsclusterbildung eine geographische Flexibilisierung des Angebotes an Arbeitskraft nötig. Die Neugestaltung der Zumutbarkeitskriterien ist jedoch keineswegs ein neues Instrument und trat zuletzt mit Wirkung zum 01.01. 1998 in Kraft¹⁴⁹.

Doch welche Zugeständnisse können dem Einzelnen abverlangt werden, so dass er gemäß seinen individuellen Möglichkeiten einer Beschäftigung nachgeht und somit am gesamtgesellschaftlichen Leistungserstellungsprozess partizipiert? Prinzipiell ist die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen für die Aufnahme eines neuen Arbeitsplatzes, der zumindest perspektivisch attraktiv ist, bereits derzeit verhältnismäßig hoch (Brix/Christensen, 2002: 5; IAB, 2002c: 28)¹⁵⁰.

Grundsätzlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Sanktion oder Verschärfung der Zumutbarkeiten zwingend dazu führt, dass ein Arbeitsloser eine Stelle annimmt, die aus seiner Perspektive für ihn unannehmbare Transaktionskosten verursacht. Auch potentielle Arbeitgeber werden kein Interesse an einem Mitarbeiter haben, dessen Motivation äußerst gering ist.

Zudem sind niemals alle Vermeidungsstrategien von nicht Arbeitswilligen kontrollierbar bzw. sanktionierbar. Somit sind gravierende beschäftigungsfördernde Effekte nicht zu erwarten. Prinzipiell wird es aber nur bedingte Möglichkeiten geben, den Arbeitssuchenden in eine Beschäftigung zu bewegen, die er nicht will. So dürfte es den wenigsten Arbeitslosen Probleme bereiten, eine mögliche Einstellung in einem Einstellungsgespräch zu verhindern.

An dieser Stelle muss auch erwähnt werden, dass ist die Debatte über Zumutbarkeitskriterien nicht nur bestimmt ist durch ein vermeintliches Fehlverhalten von Arbeitslosen. Oftmals folgt diese auch zu einem guten Teil politischen bzw. wahltaktischen Kalkülen (Oschmiansky/Kull/Schmid, 2001: 8; Oschmiansky, 2003: 10 ff.).

Neue Zumutbarkeiten, die darauf abzielen, Arbeitslose längerfristig unter ihrer Qualifikation einzusetzen, können auch als Verschwendung oder als Destruktion von Human-

¹⁴⁹ Vgl. dazu Paqué (1998: 75–77).

¹⁵⁰ Vgl. dazu auch die Tabelle des IAB (2002: 29).

kapital aufgefasst werden. Dies führt auch zu einer massiven Entwertung von Qualifikationen. Segmentierungstheoretisch kann man argumentieren, dass damit auch der Ausbau des Jedermann-Arbeitsmarktes und die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes gefördert werden. Allerdings in eine fragwürdige Richtung. Im empirischen Teil der Analyse wurde diese Form der Beschäftigung als qualitative Arbeitslosigkeit bezeichnet¹⁵¹.

Die geographischen Aspekte der neuen Zumutbarkeit sind insofern positiv, als sie verdeutlichen, dass das Arbeitsangebot sich unter den gegebenen Umständen zur Arbeitsnachfrage orientieren muss. Anders ausgedrückt: Der Produktionsfaktor Arbeit muss sich nach dem Produktionsfaktor Kapital richten.

Im Bericht der Kommission sind aber nur vage Ansätze zu finden, wie eine konkrete Neugestaltung der geographischen Zumutbarkeiten aussehen soll. Sätze wie „...ein Umzug kann unter besonderen Umständen verlangt werden (allein stehende jüngere Langzeitarbeitslose bei Angebot eines Dauerarbeitsplatzes in Vollzeit)“ (Hartz et al., 2002: 94) offenbaren, dass sich die Neuregelungen vermutlich nicht dramatisch auswirken. Ohnehin ist fraglich, auf wie viele derzeitige Arbeitslose ein solches Konstrukt an Dispositionen tatsächlich zutrifft, so dass faktisch ein Umzug erzwungen werden könnte. Die Frage ist auch hier wieder, in wieweit negative Bestärkungen in der Form von Sanktionen tatsächlich dazu geeignet sind, langfristig ein gewünschtes Verhalten zu generieren.

Die durch die Kommission angekündigten Mobilitätshilfen (Hartz et al., 2002: 94) könnten die Bereitwilligkeit zur Flexibilität verbessern. Dies wäre im Gegensatz zu den bisherigen Maßnahmen ein Schritt, der die Position der Outsider in Ansätzen stärkt. Positive Beschäftigungseffekte sind jedoch nur zu erwarten, wenn tatsächlich genügend freie Stellen zur Disposition stehen. Somit erscheint die Frage von Ochel/Werding – Wo kommen die Arbeitsplätze her? – zu Recht gestellt.

Auch im Zusammenhang mit den neuen Zumutbarkeiten muss festgehalten werden, dass die offensichtliche Diagnose der Kommission, dass Arbeitslosigkeit bei den heute

¹⁵¹ Vgl. dazu Abschnitt 4.6.

geltenden Arbeitsbedingungen in erster Linie ein Problem fehlender Arbeitsanreize bzw. allenfalls noch ein Mismatchproblem ist, dem realen Problem nicht gerecht wird (Ochel/Werding, 2002: 17).

Dies zeigt auch ein Blick in die Statistiken der BA. Insgesamt ist der Bestand an gemeldeten offenen Stellen in den Jahren 2002/2003 deutlich zurückgegangen. In der Bundesrepublik waren im September 2003 ca. 330.000 gemeldete Stellen (Westdeutschland: ca. 261.400 / Ostdeutschland ca. 68.500) zu verzeichnen (BA, 2003: Anhang o.S.). Somit sind weit mehr als 90 Prozent der Arbeitssuchenden schlicht ohne Perspektive.

Der Ansatz der Kommission lässt darüber hinaus offen, inwieweit die einzelnen Zumutbarkeitskriterien kombinierbar sind, und präzisiert nicht, wie soziale Kriterien tatsächlich berücksichtigt werden (IAB, 2002: 28). Die Frage, die sich prinzipiell stellt, ist die nach den Wirkungen von Zumutbarkeitskriterien. Hier gibt es nur unzureichende Evidenz. Es hat sich jedoch gezeigt, dass eine härtere Durchsetzung von Zumutbarkeiten positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt hat (Jerger, 2001: 18).

Auf der anderen Seite sind aber auch sozialräumliche Verwerfungen, wie sie bereits im Kontext der wirtschaftlichen Regionalisierung der bzw. Clusterbildung beschrieben worden sind, nicht auszuschließen. Besonders in ostdeutschen Kommunen könnten neue Zumutbarkeiten zu einer weiteren Überalterung der Bevölkerung und somit zu einer zunehmenden Standortunattraktivität für Investitionen führen, was evaluiert und bedacht werden muss (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002: 28).

Neue Zumutbarkeiten und damit einhergehend verschärfte Sanktionsmaßnahmen wirken immer auch auf die Sozialhilfe. Diese muss die Grundsicherung bzw. das Existenzminimum verfassungsgemäß sicherstellen. Dem kommunalen Sozialstaat fällt somit die Aufgabe zu, all diejenigen aufzufangen, die sich gegen eine Aktivierung stellen und somit in der Sozialhilfe landen.

Ein weiterer Punkt der hier aufgegriffen werden soll, ist der Ansatz des ‚Job-Familien-Konzepts‘. Aus humankapitaltheoretischer Perspektive könnte man argumentieren, dass die beschriebenen Screening- und Signalingeffekte die von einer verschärften funktionalen Zumutbarkeit ausgehen würden, zu einer dauerhaften qualitativen Stigmatisierung der Arbeitslosen führen. Ein Bauingenieur, der längerfristig als Maurer gearbeitet hat, hat es sicher schwer, jemals wieder eine Beschäftigung als Ingenieur zu finden.

Paqué zufolge stigmatisiert der Zustand der Langzeitarbeitslosigkeit jedoch weit mehr als der Zustand einer Beschäftigung unterhalb des jeweiligen Qualifikationsniveaus (Paqué, 1998: 84). Hier gilt es also abzuwägen. Eine zunehmende Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, die sich an der tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit orientiert, so wie es die Kommission vorsieht (Hartz et al., 2002: 95; Abbildung 11), ist somit nützlich.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) beurteilen die Neudefinition der Zumutbarkeitskriterien ebenfalls differenziert. Aus ihrer Perspektive werden die Anforderungen an die regionale und überregionale Mobilität sowie die Verpflichtung zur Annahme niedrig entlohnter Tätigkeiten gegenüber dem alten Recht sogar tendenziell abgeschwächt. In ihrer Argumentation bezieht sich die BDA dabei insbesondere auf Arbeitslose mit familiären Betreuungspflichten (BDA, 2002: 4; IW, 2002: 3–4).

Auch diese Interpretation der neuen Zumutbarkeitskriterien ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Wie beschrieben, befinden sich im Bericht der Kommission keine eindeutigen Angaben in der Form von Mobilitätstabellen oder zumutbarer Pendelzeiten. Nicht zuletzt an dieser Stelle zeigt sich wiederholt, dass die Lösungsansätze der Kommission konzeptionell nicht zu Ende gedacht sind bzw. nicht in der Form sind, dass man sie tatsächlich ‚ein zu eins‘ umsetzen könnte (Brixy/Christensen, 2002: 1).

Die oben skizzierten Empfehlungen der Kommission für eine effektive Anwendung von Sanktionsmaßnahmen können durchaus einen disziplinierenden Einfluss auf Arbeitssuchende haben. Entscheidend ist jedoch, dass ein widerspruchsfreier, transparenter ‚Bußgeldkatalog‘ zuerst einmal entworfen und dann implementiert wird, um den Aufwand für juristische Anfechtbarkeiten zu minimieren (IAB, 2002: 28).

Der Verfasser wies bereits einleitend darauf hin, dass arbeitslosen Personen sowohl physisch als auch psychisch bestmögliche Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche zu geben ist. Diese sollte möglichst mit den Vorstellungen des Arbeitslosen korrespondieren, so dass etwaige Sanktionierungen nicht den Weg in die Sozialhilfe bereiten, was wieder nur einem Verschiebebahnhof gleichkäme.

Deshalb müssen sowohl Meldepflichten als auch Sanktionen sensibel und zweckdienlich konzipiert sein, um nicht unnötige Transaktionskosten auf beiden Seiten des Ver-

mittlungsprozesses zu verursachen. Vor diesem Hintergrund ist eine vorschnelle, gänzliche Sperrung des Arbeitslosengeldes bzw. der noch existierenden Arbeitslosenhilfe abzulehnen. Die Flexibilisierung der Sperrzeit und die durch die Kommission vorgesehenen prozentualen Leistungskürzungen bei auftretender Devianz (Hartz et al., 2002: 99–100) sind dagegen zu begrüßen.

Das von der Kommission entworfene Instrument der Eingliederungsvereinbarung (Hartz et al., 2002: 100) kann uneingeschränkt den partnerschaftlichen Umgang zwischen den Vermittlern/Fallmanagern der BA und den Arbeitssuchenden verbessern. Durch transparente, juristisch abgesicherte Übereinkommen, die in einer Eingliederungsvereinbarung niedergeschrieben werden, kann sich für beide Seiten des Vermittlungsprozesses die Handlungssicherheit verbessern.

Ähnlich wie der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII könnte eine Eingliederungsvereinbarung eine Grundlage für die Ausgestaltung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bzw. der aktivierenden Hilfe zur Arbeit darstellen. Dies hätte mehrere positive Aspekte: Die Eingliederungsvereinbarung verdichtet die fachliche Selbstkontrolle der Vermittler und die Kontrolle der Arbeitssuchenden, organisiert die Beteiligung Dritter wie z.B. Bildungsträger oder privater Vermittler, dient als zeit- und zielgerichtetes Planungs- und Koordinierungsinstrument für einzelne Maßnahmen und kann als Entscheidungsgrundlage für Kostenübernahmen herangezogen werden.

Die Erfahrungen des Hilfeplan-Verfahrens im Bereich der sozialen Arbeit zeigen, dass dieses Instrument einen erheblichen Professionalisierungsschub bewirken kann. Eine Eingliederungsvereinbarung, auch im Sinne eines systematischen Kontrakt-Managements, ist jedoch ein aufwendiges Verfahren und stellt hohe Anforderungen an alle Beteiligten.¹⁵² Aus den vagen Andeutungen des Kommissionsberichtes ist derzeit noch nicht erkenntlich, wie dies konzeptionell umgesetzt werden soll.

Die Überlegungen der Kommission zur Neuregelung von Ausstiegsoptionen aus der Betreuung durch das JobCenter (Hartz et al., 2002: 98) sind ebenfalls fortschrittliche Ansätze, um eine Inanspruchnahme von Leistungen des JobCenters auf die individuelle

¹⁵² Vgl. dazu z.B. den Aufsatz der Bertelsmann Stiftung et al. (2003: 49–61).

Lebenssituation der Kunden abzustimmen. Der Wiedereinstieg in eine Beschäftigung nach einer Familienphase oder nach einer zweiten Bildungssequenz kann dadurch verbessert werden (IAB, 2002: 28).

Generell sollte das JobCenter nur diejenigen Personen betreuen, die ausweislich an einer Vermittlung interessiert sind. Personengruppen, die keine Arbeit suchen, müssen dann allerdings ebenfalls aus der finanziellen Verantwortlichkeit des JobCenters herausgezogen werden, und wenn sie arbeitsfähig sind, darüber hinaus auch aus der Verantwortung des kommunalen Sozialstaates.

Der Verfasser ist trotz der identifizierten Problematiken der Ansicht, dass eine sachliche Debatte über Zumutbarkeitskriterien unabdingbar ist. Der Suchhorizont der Arbeitslosen muss sich der zunehmenden Internationalisierung der Märkte und dem sektoralen Wandel angleichen. Inwieweit jeweilige Subgruppen zu geographischen, materiellen und funktionalen Zumutbarkeiten bewegt werden sollen, ist jedoch im Sinne eines demokratischen, parlamentarischen Meinungsbildungsprozesses zu regeln; die Vorschläge der Kommission können somit nur Denkanstöße darstellen.

Entscheidend ist also – um ein oft strapaziertes Wort zu benutzen – ein Bewusstseinswandel der Gesellschaft, die dann aus sich heraus einen neuen Gesellschaftsvertrag erwirkt. Ein neuer Gesellschaftsvertrag über den institutionellen Umgang mit heutigen, aber auch mit zukünftigen Arbeitslosen kann und sollte nicht durch eine Kommission am ‚Reißbrett‘ entworfen werden.

Dessen ungeachtet kann der Bewertung von Hickel zugestimmt werden, der konstatiert, dass die Lösungsansätze der Kommission für die anstehenden Neuerungen wichtige Impulse setzen (Hickel, 2003: 9). Die Neuregelung der Zumutbarkeiten drückt vor diesem Hintergrund ja nichts anderes aus, als dass Personen, deren Qualifikationsprofil oder geographischer Horizont nicht marktadäquat ist, sich in Zukunft tendenziell der Arbeitsnachfrage und dem Marktmechanismus annähern müssen.

Unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen wird die strategische Stoßrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die sich in den durch die Kommission vorgeschlagenen neuen Zumutbarkeiten äußert, sowohl als Schritt zur Re-Kommodifizierung als auch zurück zur Realität gewertet. Dieser Schritt wurde in anderen Ländern bereits vollzogen (Trube/Wohlfahrt, 2001: 28–29).

Eklatant ist jedoch die Tatsache, dass die Kommission mit den bis dato vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich auf die Position der Outsider wirkt. Ausnahmslos fehlen Vorschläge, die darauf abzielen, dass Arbeitslose so unterstützt werden können, dass sie im Zusammenhang mit den neuen Zumutbarkeiten auch eine langfristige Perspektive bekommen. Einkommenszuschüsse – zeitlich befristet und individuell ausgestaltet – sind beispielsweise ein hilfreiches Instrument zur beruflichen Integration. Insbesondere wenn gemeinsam mit den Betroffenen Perspektiven entwickelt werden, erweist sich diese Förderung als sinnvoll.

Dahingehend sind jedoch von der Kommission nur wenige Empfehlungen konzipiert worden. Während der Druck auf die Arbeitssuchenden zunimmt, bleiben strukturelle Verwerfungen auf der Seite der Insider, die dafür sorgen, dass die Arbeitsnachfrage sich nicht ausweitet, bestehen. Unter diesen Umständen scheint die verteilungspolitische Kluft zwischen Outsidern und Insidern noch größer zu werden. Sicherheit wird so bestimmt nicht eingelöst.

6.6 Jugendliche Arbeitslose/AusbildungsZeit-Wertpapier

6.6.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Das vierte Modul des Kommissionsberichtes widmet sich speziell den jugendlichen Arbeitslosen. Es hat konzeptionell das Ziel, die Bildungsbeteiligung und die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen zu verbessern (Hartz et al., 2002: 106 ff.). Die JobCenter sollen zu diesem Zweck sicherstellen, dass kein Jugendlicher ohne eine aktive Suche nach einer Praktikums- oder Ausbildungsstelle zu Hause bleibt und Transferleistungen erhält (Hartz et al., 2002: 106).

Außerdem sollen Begabungspotentiale der Jugendlichen im allgemein bildenden Schulsystem früher erkannt und gezielt gefördert werden. Weniger theoriebegabten Schülerinnen und Schülern soll durchgängig die Möglichkeit angeboten werden in stärker praxisorientierten Unterrichtsformen ihre Begabungspotenziale zu entwickeln.

Um mehr Betriebe in die berufliche Ausbildung einzubeziehen und um den unterschiedlichen Begabungen der Jugendlichen besser gerecht zu werden, fordert die Kommission, differenzierte arbeitsmarktfähige Ausbildungsberufe zu entwickeln. Verstärkt sollen dazu einzelne arbeitsmarktfähige Qualifizierungsbausteine aus bestehenden Ausbildungs-

berufen angeboten werden (Hartz et al., 2002: 107–108).

Überdies wird vorgeschlagen, dass schwer integrierbare Jugendliche in Zukunft eine intensive Betreuung durch ein enges Zusammenwirken von schul-, bildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitischen Trägern im JobCenter erhalten. Im Zusammenhang mit den Neuregelungen der öffentlichen Arbeitnehmerüberlassung¹⁵³ soll es jugendlichen Arbeitssuchenden ermöglicht werden, dass sie durch Zeitarbeit oder Betriebspraktika zu Erfolgserlebnissen, Anerkennung und Erwerbspraxis gelangen (Hartz et al., 2002: 109).

Das so genannte AusbildungsZeit-Wertpapier ist ein neues Instrument zur Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsstellen und soll die Ausbildungschancen der Jugendlichen monetär flankieren. Empfohlen wird ein zweck- und personengebundenes Wertpapier, welches dem Inhaber eine Ausbildung garantiert. Dessen Umsetzung ist konzeptionell über eine gemeinnützige lokal oder regional organisierte Stiftung vorgesehen. Die Finanzierung erfolgt gemäß dem Ansatz der Kommission über ein landesweites Rabattkartensystem (ähnlich einer Kunden- bzw. Paybackkarte), den Erwerb des AusbildungsZeit-Wertpapiers sowie durch Zuschüsse und Spenden (Hartz et al., 2002: 110–113).

Die Beiträge zur Finanzierung der AusbildungsZeit-Wertpapiere sollen der Freiwilligkeit unterliegen; somit wird keine Umlagefinanzierung vorgesehen. Inhabern des AusbildungsZeit-Wertpapiers soll über eine risikolose Anlage am Kapitalmarkt eine Ausbildungsfinanzierung garantiert werden. Angeregt wird zudem, dass studieninteressierte Jugendliche sich die Zinsen und den Wert ihres AusbildungsZeit-Wertpapiers ratenweise ausbezahlen lassen können, um so ihre akademische Ausbildung zu finanzieren (Hartz et al., 2002: 112).

6.6.2 Bewertung und Fazit

Angesichts der oben aufgezeigten künftigen demographischen Probleme des Beschäftigungssystems kann den langfristig antizipierbaren Arbeitskräfteengpässen nur entgegengewirkt werden, wenn es gelingt, jugendliche Arbeitnehmer bereits heute in das Beschäftigungssystem adäquat zu integrieren.

¹⁵³ Vgl. dazu Abschnitt 6.10.

Nach einer Untersuchung der OECD fällt in Ländern mit einem hohen Grad der Arbeitsmarktregulierung die Jugendarbeitslosigkeit tendenziell höher aus als bei vergleichsweise weniger regulierten Arbeitsmärkten (OECD, 1999: 47 ff.). Der deutsche Arbeitsmarkt ist relativ stark reguliert. Dies gilt auch für den Lehrstellenmarkt. Ausbildungsverordnungen und Tarifgehälter etwa sorgen nicht nur für eine hohe Qualität innerhalb der Ausbildungsgänge, sondern determinieren auch substantziell das Interesse der Unternehmen, Ausbildungsplätze bereit zu stellen.

Unter der Berücksichtigung dieser Tatsachen ist es richtig und konsequent, dass die Kommission Reformvorschläge unterbreitet, die sich ausschließlich der Jugendarbeitslosigkeit widmen (Hartz et al., 2002: 103 ff.). Es ist allerdings dezidiert zu hinterfragen, inwieweit die aktive Arbeitsmarktpolitik das Problem der Jugendarbeitslosigkeit lösen kann und welche strukturellen Defizite durch sie abgebaut werden können.

Bosch benennt drei zentrale Aspekte, die als Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit relevant sind: (1) eine Erhöhung des Lehrstellenangebotes, besonders in Ostdeutschland, (2) das Verhindern von Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit bei benachteiligten (vor allem ausländischen) Jugendlichen und (3) die Aktualisierung der Berufsbilder (Bosch, 2001: 37). Aber auch hier muss festgehalten werden, dass gerade im Bereich der angebotenen Lehrstellen ein Mangel zu verzeichnen ist.

Empirisch durchaus erwiesen ist die Einschätzung der Kommission, dass sowohl mangelnde Qualifikationen als fehlende berufliche Erfahrungen als Hauptgründe für Jugendarbeitslosigkeit zu benennen sind. Unisono stützen diese Ansicht beispielsweise Autoren wie Bosch (2001: 44), Kieselbach/Beelmann (2003: 32) und auch das IAB (2002: 33). Zu begrüßen ist ebenso, dass herkunftsspezifische Aspekte des Bildungserfolgs thematisiert werden. Diese sind allerdings nicht Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik, sondern fallen in den Bereich der Bildungs- und Sozialpolitik (IAB, 2002: 33). Kritikpunkte der Kommission, die auf Veränderungsnotwendigkeiten im schulischen Bildungssystem und auf eine verbesserte Praxisorientierung abzielen, sind deshalb primär durch bildungspolitische Reformenkonzepte aufzugreifen.

Beispielsweise kann die angedachte praxisorientierte Schul- und Berufsausbildung zwar einerseits dafür sorgen, dass die beschriebenen zwei Schwellen für Jugendliche besser

zu meistern sind; andererseits verdeutlichen jedoch Tätigkeits- und Qualifikationsprojektionen, dass gerade der Allgemeinbildung in Zukunft ein hoher Stellenwert zukommen wird (Dostal/Reinberg/Schnur, 2002: 555). Es gilt also eine ausgewogene Balance zwischen Theorie und Praxis zu finden, um gerade nicht den Fehler zu begehen, wie Kreutz anmerkt, Schüler in theorie- bzw. praxisorientierte Unterrichtsformen zu selektieren und somit weitere soziale Ungleichheiten bei den Bildungschancen zu induzieren (Kreutz, 2002: 134).

Die Forderungen der Kommission, die Übergänge zwischen den Schulformen zu flexibilisieren, die Durchlässigkeit zwischen Berufsausbildung und Hochschule zu verbessern und mehr arbeitsmarktfähige Ausbildungsberufe sowie mehr Ausbildungsstellen zu schaffen (Hartz et al., 2002: 107), sind zu unterstreichen. Das IAB weist jedoch zu Recht darauf hin, dass die Kommission keine Konzeption für ein neues integriertes System der beruflichen Bildung konzipiert hat (IAB, 2002: 33). Somit bleibt auch offen, in welcher Form die „Qualifizierungsbausteine“ aus bestehenden Ausbildungsberufen neu kombiniert werden sollen.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass gerade das IAB durch Facharbeitermarktbeobachtungen eine Neukonzeption der beruflichen Bildung und auch die Schaffung neuer Ausbildungsberufe wissenschaftlich flankieren muss, denn der „...Wandel der Arbeitswelt, ausgelöst durch innovative Prozesse in Technik, Organisation und Gesellschaft, wirkt sich auf Berufe aus und bewirkt einerseits Veränderungen in weiter bestehenden Berufen, führt zur Aufgabe nicht mehr benötigter Berufe und regt an, neuartige Berufe zu konzipieren und einzufügen“ (Dostal, 2002: 466).

Die Berufsprognosen von Dostal/Reinberg/Schnur decken sich mit den Ausführungen über den sektoralen Wandel des empirischen Teils der Arbeit. Tätigkeitsstrukturen im prosperierenden tertiären Sektor werden in Zukunft vermehrt nachgefragt und gewinnen dadurch kontinuierlich höhere Beschäftigungsanteile; mittlere Ausbildungsebenen im Bereich der Lehr- und Fachschulabschlüsse werden zusammen nur noch geringe Beschäftigungsgewinne erzielen (Dostal/Reinberg/Schnur, 2002: 551–555).

Hofstätter beurteilt die Entwicklung ähnlich und konstatiert: „Der Dienstleistungsbereich hat neue individuelle Qualifikationsanforderungen, die sich auch für künftige Berufsbilder und Berufsprofile stark auswirken werden¹⁵⁴. Dienstleistungsqualifikationen und Dienstleistungskompetenzen werden zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor“ (Hofstätter, 2000: 39).

Es müssen folglich sowohl quantitativ als auch qualitativ neue Möglichkeiten geschaffen werden, um eine Berufsausbildung auf dem zweiten Bildungsweg um eine akademische Ausbildung ergänzen zu können. Die Übergänge zwischen den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes können dadurch entschärft werden und gleichzeitig käme es zu einer internen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Das Bildungssystem – Schule, Berufsschule und Universität – muss dazu ex aequo dienstleistenden Charakter annehmen (Geißler, 2000: 34), um der heranwachsenden Generation eine ‚Qualifikationscollage‘ zu schneiden, die den Veränderungsdynamiken der Arbeitswelt gerecht wird. Die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik müssen diesen Weg fortführen und ausbauen.

Der Ansatz der Kommission, dass Jugendliche in strukturschwachen Regionen dazu mobilisiert werden sollen, in einer prosperierenden Region eine Ausbildung aufzunehmen, erscheint vor dem Hintergrund, dass die regionale Mobilität beim Zugang zu beruflicher Ausbildung sowie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bereits derzeit relativ hoch ist, nur bedingt wirksam (IAB, 2002: 34).

Allein aus Sachsen wanderten zwischen 1995 und 1999 rund 151.000 Personen in die alten Länder ab, davon waren 83.000 – also weit über die Hälfte – junge Menschen im Alter von 15 bis 35 Jahren. Eine anhaltende Migration in prosperierende Arbeitsmarktregionen verschärft jedoch das Strukturproblem der Ursprungsregion (Büchel/Frick/Witte, 2002: 207). Auf die Tatsache, dass gerade in Ballungsgebieten, wo ggf. freie Lehrstellen existieren, der Wohnungsmarkt äußerst kritisch ist, wurde bereits hingewiesen.

Außer dem Mobilitätsansatz bietet die Kommission für die Förderung der Ausbildungskapazitäten in den strukturschwachen Regionen keine weiteren Lösungsansätze. Es wä-

¹⁵⁴ Vgl. dazu die Beispiele von Geißler (2000: 29 ff.).

re beispielsweise zu überlegen, inwieweit Ausbildungsplätze für eine berufliche Grundausbildung im Rahmen von Handels- und Techniker-Schulen zu schaffen sind. Gerade in Ostdeutschland, so vermerkt Felber, funktioniert das duale System nämlich keineswegs und wird auch in einer konjunkturellen Hochphase die Lehrstellensituation nicht gravierend ändern (Felber, 1996: 317–318).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen der Kommission zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit konzentrieren sich mehrheitlich auf Fördermaßnahmen, vor allem aus qualifikatorischer Perspektive. So wichtig modulare Qualifikationen, Betriebspraktika und Einfacharbeitsplätze auch sind (Hartz et al., 2002: 108–109), arbeitslose Jugendliche werden durch die Konzeptionen der Kommission nicht, wie es im Sinne der neuen Arbeitsmarktpolitik zu wünschen wäre, zu mehr Eigeninitiative und Kompromissbereitschaft bei der Lehrstellen- und Arbeitsplatzsuche bewegt (IW, 2002: 6).

Die Strategie Dänemarks – arbeitslose Jugendliche ohne Berufsausbildung haben nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit das Recht und die Pflicht, an einer mindestens 18 Monate langen Bildungsmaßnahme teilzunehmen, andernfalls verlieren sie zeitweise den Anspruch auf Transferunterstützungen (Franke, 2000: 161–162; Braun, 2003: 97–98) – zeigt, wie arbeitslose Jugendliche zu aktivieren und in Ausbildung bzw. in Arbeit zu bringen sind. Es geht nicht darum, „...Druck zur Annahme eines Ausbildungsplatzes in einem nicht erwünschten Beruf“ zu erzeugen und das Grundrecht der Berufswahl einzuschränken, so wie Kreutz aktivierende Arbeitsmarktpolitik interpretiert (Kreutz, 2002: 133). Vielmehr gilt es, vorhandene Potentiale auf der Seite der Jugendlichen zu aktivieren bzw. zu nutzen und darauf aufmerksam zu machen, dass auch der Lehrstellenmarkt den Gesetzen des Marktes unterliegt. Die Gesellschaft muss sich also auch fragen, inwieweit sie gewillt ist, Transferzahlungen dauerhaft zu leisten, wenn der Lehrstellenmarkt in einzelnen Segmenten dauerhaft nicht geräumt ist.

Ohne das hier grundsätzlich das Recht auf Berufswahlfreiheit in Frage gestellt werden soll, muss sich eine Volkswirtschaft bzw. eine Gesellschaft früher oder später mit der Frage auseinandersetzen, was geschehen soll, wenn einerseits faktisch keine Nachfrage auf dem Arbeits- und Lehrstellenmarkt nach bestimmten Berufen besteht und auf der anderen Seite z.T. Lehrstellen in mutmaßlich unattraktiven Berufen nicht besetzt werden.

Es gibt sicher viele persönliche nachvollziehbare Gründe dafür, eine Lehrstelle gerade in einem bestimmten Bereich bzw. Segment des Arbeitsmarktes bzw. Lehrstellenmarktes anzustreben; unumstößlich ist aber auch hier das Faktum, dass sich die jugendlichen Anbieter von Arbeitskraft an die Arbeitsnachfrage weitestgehend anpassen müssen.

Bei einem Blick auf die genuinen Unterschiede zwischen jugendlichen und berufserfahrenen Arbeitnehmern wird deutlich, dass eine Investition in einen Ausbildungsplatz durchaus Risiken für den Arbeitgeber nach sich zieht. Gerade bei der ersten Schwelle, bei der Suche einer Lehrstelle, verfügt der Jugendliche oftmals nur über die zertifizierten Schulnoten. Es gibt somit wenig ‚Signaling-Indikatoren‘ für einen Arbeitgeber. Dazu kommt noch, dass diese z.T. weder reliabel noch valide sind.

Daneben ist auch das Lebensalter als Unsicherheitsfaktor zu benennen. So gelten beispielsweise in den USA „...erst Personen, die älter als 25 Jahre sind, als verlässlich für eine Festeinstellung“ (Sackmann, 1998: 17)¹⁵⁵. Eine solide Partnerschaft zwischen Schulen und Arbeitgebern, so wie sie z.B. in Japan gepflegt wird (Sackmann, 1998: 17), könnte für verbesserte Übergangstrukturen – von der Schule zum Arbeitsmarkt – sorgen, Unsicherheiten auf beiden Seiten des Marktes beheben und statistische Diskriminierungen aufgrund von Geschlechts-, Körper- oder Altersmerkmalen abbauen (Kölling, 2002: 6).

Aktive Arbeitsmarktpolitik muss also auch für langfristige, belastbare Beziehungen zwischen den einzelnen Bildungs- und Ausbildungssegmenten sorgen, so dass dauerhafte Ausbildungskontrakte entstehen, die sowohl den Bedürfnissen der Jugendlichen als auch denen der Arbeitgeber gerecht werden. Berufs- und Studienberatung sind zwei zentrale Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, um Jugendliche zu Arbeitnehmern und nicht zu Arbeitslosen von morgen werden zu lassen.

Um auf der Seite der Arbeitgeber Ausbildungskapazitäten zu erhöhen, sind Schritte zu ergreifen, die mehr ausbildungsfähige Betriebe schafft. Hier bedarf es struktureller Reformen in den Ausbildungsordnungen, die von der ‚Kommission für Moderne Dienst-

¹⁵⁵ Für einen Beitrag, der sich mit dem betrieblichen Suchverhalten auseinandersetzt, vgl. Kölling (2002: 3–25).

leistungen am Arbeitsmarkt' nicht ausgearbeitet worden sind.

Außerdem ist darüber nachzudenken, inwieweit die Preise für Ausbildungsvergütungen flexibilisiert werden können. Wie jedoch der theoretische Teil der Analyse offenbarte, ist eine Flexibilisierung des Ausbildungsentgeldes aus der Sicht der Lehrstellensuchenden nicht durchsetzbar, da diese am Verhandlungsprozess nicht partizipieren. Je höhere Ausbildungstarife von den Insidern durchgesetzt werden, desto schwieriger wird es sein, genügend Lehrstellen zu schaffen. Gerade in den neuen Ländern wird dieses Strukturproblem ohne eine Flexibilisierung den Lehrstellenmarkt dauerhaft versagen lassen.

In Deutschland gehören gerade die jungen Migranten zu den Bildungsverlierern. Im Jahr 2002 verließen mehr ausländische Jugendliche die Schule ohne Abschluss als im Durchschnitt. In vielen Städten und Kreisen hat jeder zehnte ausländische Jugendliche keinen Schulabschluss und damit nur äußerst geringe Chancen auf einen Ausbildungsplatz (BFS, 2002: o.S.).

Transferzahlungen bzw. Fürsorgeleistungen an diese Jugendlichen könnten an eine aktive Teilnahme eines zertifizierten Deutsch-Kurses oder an das Nachholen eines Schulabschlusses gebunden werden, um das jeweilige Humankapital und die Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Hier gilt es eine Brücke zu schlagen zwischen der BA und den Sozialämtern, da viele dieser Personen noch keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung haben.

Neue Finanzierungsquellen für die betriebliche und außerbetriebliche Finanzierung von primär Ausbildungsplätzen und sekundär Studienmöglichkeiten sollen durch das AusbildungsZeit-Wertpapier und ein landesweites Rabatkkartensystem erschlossen werden (Hartz et al., 2002: 110-113). Zweifellos handelt es sich hierbei um einen äußerst innovativen Ansatz. Das IAB kommt bei seiner ausführlichen Beurteilung dieses Ausbildungsfinanzierungspaketes zu dem Ergebnis, dass durch die Kommission nicht dezidiert geklärt ist, wie die neuen Ansätze in das bestehende System der betrieblichen und außerbetrieblichen Berufsausbildung implementiert werden können (IAB, 2002: 35). Die vorgeschlagene Konzeption muss also noch konkretisiert werden.

Das IW vertritt die Auffassung, dass die Idee des AusbildungsZeit-Wertpapiers mit Blick auf die Anreizstrukturen bei Humankapitalinvestitionen in kaum einer Hinsicht sachgerecht ist (IW, 2002: 6). Auch das IAB betont kritisch, dass z.B. die Übernahme

von Ausfallbürgschaften durch den Staat zu einer Verlagerung der Finanzierung beruflicher Bildung führen kann und dass sogar deutlich steigende Kosten für längere Qualifizierungszeiten für Jugendliche mit Integrationsproblemen entstehen können (IAB, 2002: 36).

Welche ausbildungsfördernden Effekte – und vor allem zu welchem Preis – die neue Finanzierungsstrategie der Kommission überhaupt bewirken kann, ist deshalb an dieser Stelle nicht abschließend zu beurteilen.

Auch wenn die Kommission Substitutionseffekte thematisiert (Hartz et al., 2002: 110), schließt die BDA, welche letztlich für die Schaffung von Ausbildungsplätzen zu einem gewichtigen Teil mitverantwortlich ist, eine Substitution von regulären Ausbildungsplätzen nicht aus: „Die vorgesehene Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze könnte dazu führen, dass sich die Betriebe bei der Schaffung ungeförderter betrieblicher Ausbildungsplätze zurückhalten“ (BDA, 2002: 5).

Die Lösungsansätze der Kommission zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beruhen auf der dargestellten Diagnose, dass jeder zweite Arbeitslose unter 25 Jahren heute ohne Berufsabschluss ist (Hartz et al., 2002: 106). Dementsprechend konzentrieren sich die Therapievorschläge auch auf diese Problemgruppe. Im Kontext dieser programmatischen Überlegungen ist jedoch auch zu bedenken, dass auch die Nachfrage nach Lehrstellen dahingehend beeinflusst werden kann, dass möglichst weitestgehend große Teile der Abiturienten dazu bewegt werden, ein Studium zu absolvieren.

Insgesamt, so konstatiert eine Studie der OECD, ist die Studierneigung in Deutschland im OECD-Vergleich sehr gering (Egeln, 2002: 459). Es mag im empirischen Teil der Arbeit jedoch deutlich geworden sein, dass der Arbeitsmarkt gerade für Akademiker in Zukunft Potentiale bietet, die erschlossen werden müssen. In ein integriertes System der Bildung müssen deshalb Universitäten so eingefasst sein, dass dem übermäßigen qualifikatorischen ‚Fahrstuhleffekt‘ bei der Lehrstellenvergabe entgegengewirkt wird. So lässt sich besonders in den neuen Ländern kaum noch eine Lehrstelle mit einem guten Hauptschulabschluss finden. Demgegenüber mangelt es der deutschen Wirtschaft an akademischen Fachkräften.

Aktive Arbeitsmarktpolitik muss vor diesem Hintergrund also auch Strategien entwickeln, so dass gegebene Potentiale adäquat genutzt werden können. Dies hätte den posi-

tiven Nebeneffekt, dass z.T. weniger Qualifizierte/Begabte nachrücken könnten auf Lehrstellen, die derzeit unter Umständen von ‚studierfähigen‘ Abiturienten besetzt sind.

Der bereits geforderte Ausbau der Studienberatung, die Neueinrichtung bzw. die curriculare Neukonzeption von Studiengängen mit Hilfe der wissenschaftlichen Analysen des IAB, innovative Finanzierungsmodelle für studienwillige Abiturienten, die aus dem familiären Umfeld nur wenig finanzielle Unterstützung erwarten können, und die Förderung von Eliten sollen an dieser Stelle exemplarisch genannt werden.

Ein arbeitsmarktpolitischer Ansatz für eine sachgerechte Reduzierung der Nachfrage nach Lehrstellen und für eine Ausweitung des akademischen Potentials ist im Bericht der Kommission nicht zu finden. Das liegt ganz im Sinne der bestehenden Tradition, dass die BA bei der direkten Vermittlung und Unterstützung von Hochqualifizierten eine untergeordnete Rolle spielt (Zimmermann et al., 2002: 53; Hielscher, 2002: 93).

Konkrete konzeptionelle Schritte, um die Jugendliche zu aktivieren, die bis dato inflexibel sind, und auch direkte marktgerechte Maßnahmen, um Lehrstellen zu schaffen, sind dem Bericht der Kommission nicht zu entnehmen. Allein durch die geschilderten Maßnahmen ist vermutlich keine Trendwende im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit zu erwarten.

Abschließend sei noch bemerkt, dass die Unternehmen aus ihrer ureigensten kurz- und mittelfristigen betriebswirtschaftlichen Sicht, keinesfalls daran interessiert sein müssen, für eine ausreichende Anzahl an Lehrstellen zu sorgen. Bei dem gegenwärtigen Effizienzdruck, der auf den Unternehmen lastet, ist jede Lehrstelle auch ein Kostenfaktor, der sich in der eigenen Bilanz niederschlägt. Sozialpolitische und volkswirtschaftliche Aspekte rücken dabei schnell in den Hintergrund. Scheitert das derzeitige System weiterhin bei der Erstellung von genügend Lehrstellen, dann ist zu überlegen, ob nicht nur über Strukturreformen, sondern auch über einen Systemwechsel nachzudenken ist.

6.7 Förderung älterer Arbeitnehmer/BridgeSystem

6.7.1 Übersicht über die wesentlichen Vorschläge

Die ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ ist der Meinung, dass die Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer eine wichtige Aufgabe

der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist (Hartz et al., 2002: 2002: 118 f.). Dieser Diagnose kann zugestimmt werden.

Um die oben dargestellten demographischen Verwerfungen auszugleichen, ist es notwendig, ältere Arbeitnehmer möglichst lang anhaltend in den Arbeitsprozess zu integrieren. Noch wichtiger ist es, Mechanismen für eine Reintegration von einmal exkludierten älteren Arbeitnehmern zu finden, die noch nicht im sozialstaatlich angestrebten Rentenalter sind (65 Jahre + x).

Im Bericht der Kommission werden zwei komplementäre Wege vorgeschlagen, die sich mit der Situation von älteren Arbeitnehmern befassen: (1) Die Förderung des Verbleibs im Beschäftigungssystem durch eine Lohnversicherung. (2) Ein finanziell abgesicherter Ausstieg aus der Betreuung durch das JobCenter und aus dem Erwerbssystem durch das BridgeSystem (Hartz et al., 2002: 118–121).

(1) Das Konzept der Lohnversicherung soll in Zukunft die bisherige Arbeitslosenversicherung ergänzen: Sie ersetzt älteren Arbeitslosen (ab 55 Jahre) für die ersten Jahre nach einer Entlassung einen Teil des Einkommensverlustes in einer niedriger bezahlten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Hartz et al., 2002: 120).

Zusätzlich sollen für Unternehmen Anreize geschaffen werden, damit ältere Arbeitslose in den Arbeitsmarkt reintegriert werden können. So wird vorgesehen, dass bei der Anstellung eines älteren Arbeitssuchenden der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt wird. Dies soll einen Einspareffekt von ca. 1.000 € im Jahr für das jeweilige Unternehmen generieren. Die Möglichkeit der befristeten Beschäftigung Älterer soll zudem von jetzt 58 Jahren auf 50 Jahre ausgedehnt werden (Hartz et al., 2002: 120).

(2) Das BridgeSystem ermöglicht älteren Arbeitslosen (ab 55 Jahren) ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitslosengeldbezug bzw. den Ausstieg aus der Betreuung durch das JobCenter (Hartz et al., 2002: 121). Sie erhalten dann statt des gegenwärtigen Arbeitslosengeldes eine kostenneutral errechnete monatliche Leistung. Diese soll dem voraussichtlich zu erwartenden Gesamtbetrag des Arbeitslosengeldes auf die Zeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahrs entsprechen. Zuzüglich erhalten sie den vollen Schutz der Sozialversicherung (Hartz et al., 2002: 121).

Dadurch soll gewährleistet werden, dass das JobCenter seine Vermittlungsbemühungen

stärker auf Arbeitssuchende konzentrieren kann, die dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen. Vorgesehen ist, dass das BridgeSystem so ausgestaltet wird, dass der Arbeitslosenversicherung keine Mehrkosten entstehen.

Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung soll es stufenweise zurückgeführt werden und folglich nur die derzeitigen Probleme der älteren Erwerbspersonen kompensieren. Die Teilnehmer dieses BridgeSystem sollen in der künftigen Arbeitsmarktstatistik transparent ausgewiesen werden, um nicht die Statistik zu schönen (Hartz et al., 2002: 121).

6.7.2 Bewertung und Fazit

Ein Faktum, das bereits oben in den unterschiedlichsten Passagen der Arbeit herausgearbeitet wurde, ist, dass es Arbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeitsquoten mit spezifischen Merkmalsausprägungen in Deutschland gibt. Individuelle Merkmale von Arbeitnehmern sind als Beweis für die beobachtbare subjektiv wahrnehmbare Heterogenität des individuellen Faktors Arbeit anzusehen und haben für die Unternehmen eine Art Lenkungsfunction bei der Entscheidung über eine Einstellung.

Im empirischen Teil der vorliegenden Untersuchung wurde aufgezeigt, dass das Lebensalter ein ambivalentes Persönlichkeitsmerkmal ist. Bei Insidern bewirkt das gleiche Merkmal den subjektiv positiven Effekt der Senioritätsregel, verbunden mit vergleichsweise hohen Löhnen und einer niedrigeren Kündigungswahrscheinlichkeit. Bei Outsidern sorgt ein hohes Lebensalter für schlechte Einstellungs Voraussetzungen.

Aus der neoklassischen bzw. humankapitaltheoretischen Perspektive lassen sich nach Frerichs prinzipiell drei Produktivitäts- und Kostennachteile älterer Arbeitnehmer identifizieren: (1) Bestandsschutzsicherung, (2) Senioritätsentlohnung und (3) vermeintlich degressive Arbeitsleistungen. Diese Gesichtspunkte verteuern ältere Arbeitnehmer gegenüber jüngeren und behaften sie mit erhöhten Transaktionskosten im Falle einer Kündigung.

Des Weiteren ist u.U. davon auszugehen, dass ältere Arbeitnehmer z.T. (Aus-)Bildungsnachteile aufweisen und einen geringeren Restnutzen aufweisen, wenn Unternehmen Humankapitalinvestitionen in diese Kohorte tätigen. Auch wenn diese Annahmen z.T. empirisch nicht belegbar sind, so scheinen sie doch programmatisch für die

Beschäftigungschancen von älteren Arbeitnehmern zu sein (Frerichs, 1999: 45–46).

Auch aus segmentationstheoretischer Perspektive lassen sich Beschäftigungsrisiken für ältere Beschäftigte offenbaren. Besonders im ‚Jedermann-Segment‘ ist die unterstellte nachlassende physische Leistungsfähigkeit der älteren Arbeitnehmer als Risiko zu betrachten, da in diesem Segment eine maximale Leistungsausschöpfung im Mittelpunkt einer Anstellung steht.

Im fachlichen Segment ist zwar die physische Belastung vergleichsweise geringer, dafür nehmen aber die psychischen Belastungen zu (Frerichs, 1999: 52). Somit können anhand des segmentationstheoretischen Ansatzes auch Zugangs- und Schließungsmechanismen für ältere Arbeitnehmer hergeleitet werden.

Die Vorschläge der Kommission setzen auf die beiden komplementären Wege des Förderns einer Beschäftigung durch die Lohnversicherung und der sozial ausgewogenen Beendigung der Erwerbsphase durch das BridgeSystem. Betrachten wir zuerst die Lohnversicherung.

Eine Lohnversicherung, die eine Aufstockung inklusive der Sozialversicherungsbeiträge beinhaltet, könnte nach dem derzeitigen Rentenrecht eine niedrig bezahlte Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer attraktiver machen. Gegenwärtig ist eine Beschäftigung unterhalb 80 Prozent des letzten Entgeltes mit negativen Auswirkungen auf die Rentenbiographie bzw. -anwartschaften verbunden und somit äußerst unattraktiv. Die Anwartschaft durch eine Beschäftigung würde in Zukunft aber in jedem Fall größer ausfallen als die der Arbeitslosigkeit.

Trotzdem ist das Instrument der Lohnversicherung aus verschiedenen Gründen kein adäquates Mittel um die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitnehmern nachhaltig zu verbessern, ohne nicht gleichzeitig negativ auf andere Aspekte der Beschäftigung zu wirken. So sind beispielsweise Mitnahmeeffekte durch Arbeitgeber, welche die Versicherungsleistung in eine potentielle Beschäftigung mit einkalkulieren, nicht auszuschließen. Auch die Finanzierbarkeit einer Lohnversicherung ist nicht im angemessenen Rahmen praktikabel und Lohnunterschiede zur Stammbesetzung sind bei einer neuen Beschäftigung nicht auszuschließen, da der Referenzlohn der alten Beschäftigung höher sein kann als der Lohn, den andere Arbeitnehmer auf einer vergleichbaren Stelle verdienen (IAB, 2002: 40).

Auch die Empfehlung, dass die angedachte Lohnversicherung mit bereits ausgezahlten Leistungen der Arbeitslosenversicherung verrechnet werden soll, ist zwiespältig zu bewerten. Uneingeschränkt positiv ist, dass solche Transfers nicht additiv zur Höchstdauer des gegenwärtigen Unterstützungsbezuges ausgezahlt werden. Ansonsten würden sie auch ihren ‚aktivierenden‘ Charakter z.T. verlieren.

Problematisch ist jedoch, dass dadurch die Gruppe der Langzeitarbeitslosen verhältnismäßig gering unterstützt wird. Dieser Adressatenkreis hat höchstwahrscheinlich Teile des Anspruches auf die neuen Beschäftigungstransferleistungen durch die zurückliegend bereits ausgezahlten Arbeitslosengelder respektive Arbeitslosenhilfegelder bereits verwirkt. Hier entstehen eindeutig Zielkonflikte zwischen Effektivitäts- und Kostenzielen, besonders wenn man sich vor Augen hält, dass mehr als 1,5 Millionen Arbeitslose (mehr als 723.332 Frauen und 818.044 Männer) im Jahr 2002 bereits mehr als 12 Monate arbeitslos waren (BA, 2003: o.S.).

Ein strukturelles Hindernis gegen die Einstellung von älteren Arbeitssuchenden ist der ausgedehnte Kündigungsschutz. Dieser wird durch die Neuregelung der Befristungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer quasi durch die Hintertür abgebaut. Die Transaktionskosten einer späteren Entlassung dezimieren sich für die Unternehmen und das Einstellungsrisiko sinkt (BDA, 2002: 5). Die Herabsetzung der ‚Befristungsgrenze ohne jeden Sachgrund‘ könnte jedoch auch dazu führen, dass ältere Arbeitnehmer in den letzten Jahren ihrer Erwerbsbiographie erheblichen Planungsunsicherheiten ausgesetzt sind. Darüber hinaus werden sie gleichzeitig in ihrer Interessensdurchsetzungskraft gegenüber den Arbeitgebern nachhaltig geschwächt¹⁵⁶. Die beschäftigungspolitische Wirkung von grundlosen Befristungen ist gegenwärtig empirisch nicht nachgewiesen (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002: 27), so dass deren substanzieller Wirkungsgrad auf die Beschäftigung nur Spekulation ist.

Analog ist die von der Kommission vorgeschlagene Freistellung der Arbeitgeber von

¹⁵⁶ Die Friedrich-Ebert-Stiftung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zu prüfen sei, ob die Konzeption der Kommission nicht sogar europarechtswidrig sei und ob sie den Richtlinien zur Befristung und Diskriminierung entspreche (Friedrich-Ebert-Stiftung et al., 2002: 27).

deren Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bei einer Einstellung eines älteren Arbeitnehmers zu bewerten. Diese Maßnahme führt konsequenterweise zu der Problematik, dass der Arbeitslosenversicherung Einnahmeausfälle entstehen. Außerdem ist nicht sicher prognostizierbar, ob eventuell andere Arbeitnehmer, für die volle Beiträge entrichtet worden wären, substituiert werden und ob nicht sogar lohntreibende Effekte durch die Entgeldsicherung entstehen (WBBWA, 2002: 15).

Nicht zum ersten Mal wird an dieser Stelle deutlich, dass Arbeitsmarktreformen mit einer Restrukturierung des Systems der sozialen Sicherung einhergehen müssen. Auch die Ansätze der Kommission sind nur tragfähig, wenn die Arbeitslosenversicherung neu gestaltet bzw. um neue Komponenten ergänzt wird.

Vermutlich ergeben sich aus den vorgeschlagenen Maßnahmen nur positive Effekte, wenn es zu einer makroökonomischen Ausweitung der Beschäftigungsnachfrage kommt. Substitutionseffekte zwischen den einzelnen Kohorten bzw. Gruppen von Arbeitnehmern sind ansonsten unvermeidbar, da die jeweils geförderte Gruppe eine andere ersetzt, die dann wieder zu fördern ist. Empirisch könnte jedoch aufgezeigt werden, dass sich die aggregierte Gesamtnachfrage nach Arbeitsstunden in den letzten Jahren tendenziell negativ entwickelt hat. Ein Zirkel aus Förderung und Substitution erscheint deshalb durchaus denkbar. Ohnedies ist fraglich, inwieweit tatsächlich neue Arbeitsplätze bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer durch Flexibilisierungen geschaffen werden können, da Senkungen der Altersgrenzen für befristete Beschäftigungen in der Vergangenheit auch keinen Beschäftigungsschub für diese Gruppe auslösen konnten. Wie das IAB konstatiert, sind es überwiegend psychologische Aspekte und nicht rationale Kalküle, welche die Nichteinstellung von älteren Arbeitnehmern determinieren (IAB, 2002: 40).

Richtigerweise sind die Vorschläge der Kommission an einem Punkt verhaftet, der grundsätzlich darauf abzielt, bestehende Versicherungstransfers in Lohnergänzungen bzw. Aufstockungen umzuwandeln. Eine tiefere Durchdringung dieser arbeitsmarktpolitischen Strategie, verbunden mit konzeptionellen Nachbesserungen und einer gesicherten Finanzierung, könnte die oben genannten strukturellen Einstellungshemmnisse zum Teil aushebeln und dadurch ältere Arbeitnehmer für den Arbeitsmarkt attraktiver machen.

Psychologische Einstellungsbarrieren können so jedoch nicht abgebaut werden. Dies kann vielmehr mit pädagogischen Instrumenten wie Weiterbildung oder Umschulung geschehen. Die größten Beschäftigungschancen für ältere Arbeitslose sind ohnehin im Dienstleistungssektor zu erwarten. Wie die Segmentierungstheorien offenbaren, sind dort Vorurteile wie mangelhafte körperliche Leistungsfähigkeit eher nebensächlich. Strukturwandel und Technologisierung sind somit zwei Transformationsprozesse, welche die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitssuchenden nicht unbedingt negativ beeinflussen. Ältere Arbeitssuchende sind jedoch soweit zu begleiten bzw. zu coachen, dass sie für eine Tätigkeit im Dienstleistungssektor vorbereitet sind.

Das zweite Instrument dieses Moduls, das BridgeSystem, wirkt gewissermaßen in die entgegengesetzte Richtung. Durch dieses sollen sowohl der Arbeitsmarkt als auch die JobCenter (und die Arbeitslosenstatistik) quantitativ entlastet werden. Doch was steckt dahinter?

Unisono wird das BridgeSystem von unterschiedlichen Institutionen und Autoren als neues Vorruhestandsmodell interpretiert, das sich vor allem für Arbeitnehmer rechnet, die das später noch vorzustellende Arbeitslosengeld I ausschöpfen und im Zusammenhang mit Abfindungen ihre Frühverrentung neu organisieren (IAB, 2002: 41; BDA, 2002: 5; IW, 2002: 6).

Tatsächlich erinnert das BridgeSystem konzeptionell an bereits bestehende Frühverrentungsmodelle. Diese fanden in der Vergangenheit sowohl aus unternehmerischer als auch aus politisch-gesellschaftlicher Perspektive eine breite Akzeptanz, da dadurch konjunkturelle Schief lagen nivelliert und gleichzeitig, so wurde vielerorts angenommen, die Beschäftigungssituation für jüngere Arbeitnehmern verbessert werden konnten.

Untersuchungen wie beispielsweise die von Hagen/Steiner zeigen aber, dass dies nur in begrenztem Maß der Fall ist. Nur wenige der Stellen, dadurch frei werden, dass Personen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, werden tatsächlich neu besetzt. Da die Frühverrentung durch die Unternehmen oftmals auch als Restrukturierungsprogramm genutzt wird, ist schätzungsweise von einer Wiederbesetzungsquote von allenfalls 10–20 Prozent auszugehen (Hagen/Steiner, 2000: 224 ff.).

Angesichts der demographischen Entwicklung der deutschen Bevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung ist wenigstens anzuerkennen, dass die Kommission das Instrument

BridgeSystem zeitlich befristet konzipiert hat. Trotzdem verbergen sich hinter Frühverrentungsmodellen – auch hinter dem BridgeSystem – entscheidende Konstruktions- und Wirkungsdefizite. Diese schlagen sich z.B. in der Tatsache nieder, dass vergleichbare Modelle, die in anderen Ländern entworfen worden sind, derzeit sukzessive abgebaut werden (Ochel, 1999: 32–33).

Durch das Übergangsgeld des BridgeSystems und eine damit korrespondierende Verkürzung der Lebensarbeitszeit werden Kosten generiert, die durch die Versichertengemeinschaft der Rentenkasse zu bezahlen sind. Somit ist zu konstatieren, dass die Kommission mit dem BridgeSystem einen neuen Problem-Verschiebepbahnhof öffnet. Beitragsausfälle zur Rentenversicherung sind durch den Bundeszuschuss auszugleichen. Somit würde letztlich der Steuerzahler die anfallenden Kosten übernehmen müssen. Die gleiche Wirkungskette ergäbe sich ebenso für die Krankenkassen.

Die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit von älteren Arbeitslosen ist vergleichsweise gering (Klammer/Tillmann, 2001: 108). Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass diejenigen Arbeitslosen, die sich ggf. eine Frühverrentung durch das BridgeSystem ‚finanziell leisten‘ könnten, wahrscheinlich auch die höchsten Wiederbeschäftigungschancen hätten (IAB, 2002: 41). Infolgedessen werden die eigentlichen Problemgruppen eher in der Betreuung im JobCenter bleiben und auf eine Anstellung hoffen.

Allseitig werden durch das BridgeSystem Anreizwirkungen hervorgerufen, die entgegen der eigentlichen Stoßrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wirken. Zum Teil ist sogar Deaktivierung zu konstatieren. Außerdem könnten Unternehmen auch das BridgeSystem zu einem neuen Rationalisierungs- bzw. Personalabbau-Modell uminterpretieren, so wie es bereits in der Vergangenheit mit verschiedenen Frühverrentungsmodellen getan wurde (Hagen/Steiner, 2002: 226).

Bei einer Betrachtung der Restnutzenzeit der betrieblichen Humankapitalinvestitionen wird deutlich, dass durch das von der Kommission konzipierte allgegenwärtige Ausstiegsmodell BridgeSystem für die Unternehmen zusätzlich Unsicherheiten geschaffen werden. Sie müssten jederzeit damit rechnen, dass sich ein lohnversicherter, älterer Arbeitnehmer praktisch spontan zum Ausstieg aus dem Erwerbsleben entscheidet und dies z.T. auch noch vergütet bekommt. Ein jüngerer, nicht bridgesystemfähiger Arbeitnehmer wäre aus diesem Blickwinkel durchaus als attraktiver und berechenbarer zu bewer-

ten. Somit entstünden sogar neue strukturelle Einstellungshindernisse.

Neben dem offensichtlich erkennbaren, wenn auch nicht intendierten Anreiz zur Schwarzarbeit für Arbeitnehmer, die durch das BridgeSystem ausgeschiedenen sind und keinerlei staatlicher Kontrolle mehr unterliegen, bleibt vorläufig auch die Frage offen, wie Nebenverdienste z.B. Minijobs und Selbstständigkeiten, die sich während der Bridge-Zeit ergeben, mit den Bridge-Leistungen verrechnet werden.

Allgemein wird durch die Maßnahmen des BridgeSystems nicht der denkbare Weg gefördert, dass ältere Arbeitnehmer aus industriellen Segmenten beispielsweise durch bildungspolitische Maßnahmen und flexible Arbeitszeitmodelle im Dienstleistungssektor Fuß fassen können. Segmentationstheoretisch könnte man zudem argumentieren, dass geschäftsfelddiversifizierende Bestrebungen in den Unternehmen im Dienstleistungsbereich zu fördern und an die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern zu koppeln sind. Das BridgeSystem, als Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik, weitet eben nicht die Partizipationswahrscheinlichkeit der älteren Arbeitnehmer am Beschäftigungssystem aus, sondern schränkt diese ein.

Schutz oder sozialverträgliche Ausgliederungsmaßnahmen können zwar die Arbeitsmarktstatistik entlasten und u.U. kurzzeitig einige Probleme des Arbeitsmarktes kompensieren, langfristig dienen sie in der Regel jedoch nicht dazu, den Gestaltungsdruck für eine produktive Integration älterer Arbeitnehmer in die Beschäftigung zu senken. Eher zögern sie technologische bzw. arbeitsmarktorganisatorische Transformationen heraus, die später, wenn die Demographie die Unternehmen zu einem Umdenken zwingt, schmerzlich rekapituliert werden müssen.

Neue Zumutbarkeiten und eine Forcierung der Suchintensität – was für jüngere Arbeitssuchende explizit von der Kommission gefordert wurde – scheinen für ältere Arbeitslose keine adäquate Strategie; zumindest sieht die Kommission davon erst einmal weitestgehend ab.

Beide Instrumente – Lohnversicherung und BridgeSystem – sind in der Form, wie sie die Kommission anempfohlen hat, außerordentlich bedenklich. Wie bereits oben in anderen Modulen lassen sich bei beiden Instrumenten Konstruktionsmängel und nicht intendierte Effekte identifizieren. Diese lassen einen erheblichen Zweifel an der von der Kommission und auch von der Bundesregierung vertretenen These aufkommen, dass

ein deutlicher Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine ‚Eins-zu-eins-Umsetzung‘ der Kommissionsvorschläge zu erwarten sei.

Besonders das BridgeSystem erweckt beim Leser den Eindruck, als ob die Kommission eher kapituliert vor dem wachsenden Anteil an älteren Arbeitslosen. Richtig: Die problematische Beschäftigungssituation der älteren Arbeitnehmer wird in Zukunft ohnehin von selbst erodieren, da die deutsche Wirtschaft demographisch bedingt früher oder später auf ältere Arbeitnehmer zurückgreifen muss. Somit wird sich das Problem über kurz oder lang z.T. wohl von selbst lösen; dieser Prozess hilft jedoch den derzeitigen älteren Arbeitnehmern nicht mehr, so dass die scheinbare Strategie der Kommission ‚des Aus-sitzens des Problems‘ abgelehnt werden muss.

Die neuen Befristungsmöglichkeiten und die Vorschläge für eine Lohnversicherung greifen zwei wesentliche Aspekte der problematischen Beschäftigungssituation (von älteren Arbeitnehmern) quasi durch die Hintertür auf. Der vergleichsweise rigide Kündigungsschutz und die allgemein unflexible Lohngestaltung werden durch die Empfehlungen der Kommission für ältere Arbeitnehmer zwar zum Teil ausgehebelt, führen jedoch zu keiner befriedigenden Deregulierung bzw. zu keinem Abbau von strukturellen Verkrustungen.

Weitere wesentliche Aspekte, welche die Beschäftigungssituation bzw. -motivation von (älteren) Arbeitssuchenden beeinflussen, wie z.B. Lohnersatzleistungsquoten und deren Bezugsdauer und eine Erweiterung der geographischen und qualifikatorischen Zumutbarkeiten, werden von der Kommission nicht explizit berücksichtigt oder z.T. durch die Lohnversicherung kompensiert.

Der Blick hinter die statistische Fassade, der offenbart, warum ältere Arbeitslose tatsächlich arbeitslos sind – was nicht an den nominellen Lebensjahren, sondern an den damit einhergehenden, bereits beschriebenen Defiziten und Vorurteilen gegenüber älteren Generationen liegt – bleibt somit weitestgehend aus. Geschweige denn werden tatsächlich Vorurteile abgebaut. Vielmehr scheint es so, als werden ältere Arbeitnehmer zum ‚Spielball‘ der Beschäftigung, da sie nun erst einmal deaktiviert und im Zuge der Entwicklung der Demographie später wieder aktiviert werden sollen.

Neben dieser fragwürdigen Strategie ist von der Kommission auch nicht bedacht worden, dass Teilnehmer des Bridge-Systems bei dem Erwerb von Rentenanwartschaften

gravierend schlechter gestellt werden, als wenn sie wie bisher Anwartschaften aus der Arbeitslosigkeit erwerben würden. Dies würde gerade bei Frauen aufgrund der durchschnittlich kürzeren Erwerbszeit wiederum kumulierte Nachteile entstehen lassen.¹⁵⁷

Von den durch die Kommission angesprochenen zwei Ebenen mit ihrem jeweils unterschiedlichen Hebel – einerseits ältere Arbeitnehmer in Beschäftigung halten, andererseits aus der Beschäftigung führen – findet die erste Ebene, die langfristig unentbehrlich ist, zu wenig Beachtung. Ein Grund dafür ist vermutlich die Tatsache, dass dies durch Arbeitsmarktpolitik allein nicht zu gewährleisten ist. Ein adäquater Lösungsvorschlag zur Bekämpfung der gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme von älteren Arbeitnehmern steht somit noch aus.

Unter der Annahme, dass ältere Arbeitnehmer durch vergleichsweise geringe Produktionsraten und eine eingeschränkte oder unzureichende Disponibilität z.T. irreversibel vom ersten Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind (Trube, 1997: 404–405; Rössel/Schäfer/Wahse, 1999: 186; Kistler/Hilpert, 2001: 12), wäre auch zu prüfen, inwieweit sich ökonomische und sozialetische Aspekte durch einen streng abgesteckten zweiten, lokalen Arbeitsmarkt für ausschließlich diesen Adressatenkreis verschränken lassen.¹⁵⁸

Freilich geht es hierbei nicht um eine Reanimierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im großen Stil. Vielmehr geht es um die Schaffung von Beschäftigung in ausnahmslos den Bereichen des öffentlichen Interesses, in denen der Arbeitsmarkt aufgrund seiner eingeschränkten Problemverarbeitungskapazität versagt. Den Hintergrund für Ansätze dieser Art bildet die These, dass in unserer Gesellschaft genügend unerledigte Arbeit aufzufinden ist, die in einer akzeptablen Art und Weise mit einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz verrichtet werden könnte (Kistler/Hilpert, 2001: 13).

¹⁵⁷ Das BridgeSystem wäre ungeachtet dessen für ältere Arbeitnehmer attraktiv, die ohnehin bei einer normalen Verrichtung auf Fürsorgeleistungen angewiesen bleiben, da ihre Rente nicht das Existenzminimum abdeckt (vor allem Frauen). Ein Abschlag von den Anwartschaften würde ihre finanzielle Lage de facto kaum verschlechtern, außer dass der Sozialhilfebezug sich eher einstellen würde.

¹⁵⁸ Vgl. dazu den Aufsatz von Trube (1997), die Kosten-Nutzen-Analyse von Emmerich (1997: 89 ff.) und den Ansatz von Sinn et al. für Sozialhilfeempfänger (2002: 42).

Nach der Auffassung des Verfassers könnten Instrumente dieser Stoßrichtung – die durchaus aktivierender sind als das BridgeSystem – Potentiale von älteren Arbeitnehmern¹⁵⁹ erschließen und erhalten, die sowohl durch die Dysfunktion des Marktes als auch durch das BridgeSystem ansonsten verloren gehen.

6.8 Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführen

6.8.1 Übersicht über die wesentlichen Vorschläge

Im Rahmen ihrer Analysen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass zwei verschiedene soziale Sicherungssysteme, die sich mit den finanziellen Versicherungs- und Transferleistungen für Arbeitslose bzw. Erwerbslose beschäftigen, zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand und zu Intransparenz führen. So führen mangelhafte Abstimmungsprozesse und unklare Verantwortlichkeiten bei den Eingliederungsbemühungen sowohl zu Zeitverzögerungen bei der Vermittlung in Arbeit als auch zu einem mangelhaften Datenaustausch zwischen den Systemen (Hartz et al., 2002: 126).

Um diese Reibungsverluste künftig weitgehend zu vermeiden, soll jeder, der Leistungen aus einem der bisherigen Systeme bezieht, nur noch von einer einzigen Stelle betreut werden und nur eine Leistung beziehen. Dies soll auch derzeitige (Problem)-Verschiebebahnhöfe schließen (Hartz et al., 2002: 126–127).

Die Kommission schlägt dazu für die Zukunft drei Leistungen vor: (1) Das Arbeitslosengeld I als beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung. Die Ansprüche aus diesem System entsprechen in Höhe und Dauer im Grundsatz dem bisherigen Regelwerk der Arbeitslosenversicherung. Die Verantwortung bleibt bei der BA und die Betreuung der Personengruppe, die diese Leistungen erhalten soll, erfolgt im JobCenter (Hartz et al., 2002: 127).

(2) Das Arbeitslosengeld II ist eine steuer-finanzierte, bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts von arbeitslosen erwerbsfähigen Perso-

¹⁵⁹ So konstatieren beispielsweise Rössel/Schaefer/Wahse, dass sich ältere Arbeitnehmer tendenziell durch überdurchschnittliche psychische Belastbarkeit, Zuverlässigkeit und Arbeitsdisziplin auszeichnen (Rössel/Schaefer/Wahse, 1999: 186).

nen im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld I oder bei Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld I. Die Beziehler des zeitlich unbegrenzten Arbeitslosengeldes II sollen wie gehabt in der Sozialversicherung bleiben. Die Verantwortung für diesen Personenkreis bleibt ebenfalls bei der BA und die Betreuung erfolgt im JobCenter. Kern dieser neuen Systemkonstruktion ist die Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfänger in eine Fürsorgeleistung (Hartz et al., 2002: 127–128). Zudem ergeben sich Interdependenzen zu anderen Lösungsansätzen, so sollen die erwerbsfähigen Leistungsbezieher verpflichtet werden, alle der Zumutbarkeit entsprechenden Beschäftigungen anzunehmen, beispielshalber auch eine Beschäftigung in einer PersonalServiceAgentur (PSA) (Hartz et al., 2002: 129).

(3) Die dritte Komponente, das Sozialgeld für alle Arbeitslosen bzw. Erwerbslosen, die per Definition nicht arbeitsfähig sind, entspricht weiterhin der bisherigen Sozialhilfe. Die Verantwortung für diesen Personenkreis bleibt bei den Sozialämtern und somit die finanzielle und organisationale Verantwortung bei den Kommunen (Hartz et al., 2002: 129).

Es soll weiterhin eine Signaturkarte für den Abruf von Verdienst- und Arbeitsbescheinigungen durch die jeweils zuständige Stelle entwickelt werden. Künftig hinterlegt der Arbeitgeber die Arbeitsbescheinigung mit dem Einverständnis des Arbeitnehmers bei einem Dritten, der die Daten in elektronischer Form zentral speichert. Der Einsatz der Signaturkarte soll zu einer erheblichen Kostensenkung im Bereich der Verwaltung und der Unternehmen führen, nicht zuletzt durch eine Vereinheitlichung der Versicherungsnummern aller Sozialversicherungsträger (Hartz et al., 2002: 130–132). Auch die Berechnung und Verwaltung von Leistungen soll durch verschiedene Neuerungen vereinfacht werden. So erfolgt die Berechnung der Leistung des Arbeitslosengeldes auf der Grundlage des Durchschnittslohnes der letzten 12 Monate. Auf die jährliche Anpassung des Bemessungsentgeltes soll in Zukunft verzichtet werden. Leistungen werden zudem pauschalisiert bzw. Schnittstellen zur Krankenversicherung neu geregelt. Die Pflicht zur Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises wird abgeschafft (Hartz et al., 2002: 133–136).

6.8.2 Bewertung und Fazit

Die organisationale und funktionale Umgestaltung des Systems der sozialen Sicherung und vor allem der Grundsicherung durch die Arbeitslosen- bzw. die Sozialhilfe wird in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft anhaltend diskutiert (z.B. Sinn et al., 2002; Schöb/Weimann, 2003). Insofern reagiert die Kommission mit ihren Vorschlägen sowohl auf die öffentliche Debatte als auch auf die faktischen nicht intendierten Interdependenzen zwischen den Arbeitsmarktinstitutionen bzw. dem System der sozialen Sicherung und der Beschäftigung.

Wie oben bereits ausführlich dargestellt wurde, sind Teile des Systems der sozialen Sicherung für Phänomene wie implizite Mindestlöhne, negative Arbeitsanreize und Maßnahmekarrieren verantwortlich. Die verschiedenen Transferleistungen sind jedoch unterschiedlichen Körperschaften zuzuordnen. Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung, die nicht als distributives Instrument angesehen werden darf, sondern Arbeitnehmer gegen temporäre Einkommensausfälle versichert, ist eine sozialstaatliche Neujustierung der Fürsorgeleistungen kein originäres Ressort der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Vielmehr sind Fürsorgeleistungen ein passives Instrument (Hagen/Steiner, 2000: 274) und haben im engen Sinne nur wenig mit modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu tun. An dieser Stelle wird außerordentlich deutlich, dass die Kommissionsvorschläge nicht ausnahmslos in den Bereich der Arbeitsmarktpolitik eingeordnet werden können.

Trotzdem sind die Transferleistungen natürlich mitverantwortlich für die Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes und es bedarf deshalb auch einer grundlegenden Reform dieser Leistungen. Hält man sich die oben ausführlich beschriebenen Problematiken des organisationalen Nebeneinanders der Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor Augen, und darüber hinaus die nicht intendierten negativen Effekte der beiden Systeme, dann ist unabhängig des ursprünglichen Auftrages der Kommission durchaus zu befürworten, dass diese Thematik aufgegriffen wird.

Neben einer organisationalen Restrukturierung dieser Leistungen müssten allerdings auch Effizienzkriterien und Anreizkompatibilitäten des Arbeitslosengeldes thematisiert werden, da ansonsten keine substantiellen Beschäftigungseffekte erwartbar sind. Dies ist in den Lösungsansätzen der Kommission aber nicht der Fall. Somit fehlt hier eindeutig die Konsequenz, wenn es darum geht, motivationale Fehlsteuerungen zu beheben.

Das Problem der versicherungsinduzierten Arbeitslosigkeit wurde aus verschiedensten arbeitsmarkttheoretischen Gesichtspunkten dargelegt. So konnte herausgearbeitet werden, dass diese überwiegend nicht aus der Höhe der Lohnersatzleistungen abzuleiten ist, sondern aus der vergleichsweise langen Dauer der Versicherungs- und Transferleistungen. „Relativ lange Anspruchsdauern beim Arbeitslosengeld und die im Prinzip zeitlich unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe sind wesentliche Faktoren für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland“ (Steiner, 2003: 407).

Sowohl ex ante, also vor dem Versicherungsfall, als auch ex post konnten in den theoretischen Abschnitten der vorliegenden Analyse Verhaltensmuster der Unternehmen, Arbeitnehmer, aber auch der Gewerkschaften und Politiker dargelegt werden, die sich teilweise in der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung niederschlagen und die Beschäftigung negativ beeinflussen. Allgemein, so konstatieren Berthold/v. Berchem, ist der teilweise unbeobachtete Verhaltensspielraum aller Akteure des Beschäftigungssystems, der durch die derzeitige Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung generiert wird, z.T. von ‚Moral hazard‘ und ‚Adverse selection‘ geprägt (Berthold/v. Berchem, 2003: 61 ff.).

Besonders aus theoretischer Perspektive ist daher unverständlich, warum eine Verkürzung der Bezugszeiten für Leistungen der Arbeitslosenversicherung – auch für ältere Arbeitnehmer – im Bericht nicht angedacht wurde.

Einzelne Kommissionsmitglieder, wie z.B. Schleyer, konstatieren durchaus, dass auch in dieser Richtung ein Handlungsbedarf besteht: „Als problematisch im Hinblick auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit erweisen sich die zunehmend langen Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes ab dem 45. Lebensjahr. Zahlreiche Studien weisen nach, dass es einen deutlichen Zusammenhang zwischen der geringen Erwerbsbeteiligung sowie der hohen Langzeitarbeitslosigkeit von Arbeitnehmern über 50 Jahren auf der einen sowie der Ausgestaltung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf der anderen Seite gibt.

Diese wirkt als Frühverrentungsanreiz für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach 1985 vorrangig fiskalisch motiviert war. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte zumindest schrittweise abgeschmolzen werden. Die maximale Bezugsdauer sollte nicht wesentlich über 12 Monate betragen“ (Schleyer, 2002: 3; ebenso Thode, 2002: 1ff.).

In Zeiten der sektoralen Transformation sollten Investitionen in Humankapital und eine aktive Arbeitsplatzsuche wesentliche Prämissen einer Arbeitslosenversicherung sein, so dass nicht nur Lohnersatz, sondern auch eine schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch die Arbeitslosenversicherung gewährleistet werden kann. Im Grunde ist eine Versicherungsleistung – auch wenn sie staatlich organisiert ist – per Definition nicht darauf ausgelegt, arbeitsfreie Zeiten oder Vorruhestandsübergänge zu alimentieren, sondern arbeitslosigkeitsbedingte kurz- bis mittelfristige monetäre Folgen zu kompensieren.

Es ist jedoch nicht zwingend darauf zu schließen, dass durch verkürzte Suchzeiten das Gesamtvolumen an Arbeitslosigkeit zurückgeht. So ist durchaus denkbar, dass mehr Erwerbspersonen dann kürzere Zeit arbeitslos sind. Dieses Problem wirft die Frage auf, ob eine Reduktion der Arbeitslosigkeitsdauer für jeden Arbeitslosen überhaupt sinnvoll ist. Wenn eine Person mehr Zeit hat, sich einen Arbeitsplatz zu suchen, wird dieser dann wahrscheinlich auch besser auf ihre Bedürfnisse abgestimmt sein. Daraus würde dann eine größere Arbeitsplatzzufriedenheit resultieren, welche die Stabilität der Beschäftigung steigert und das Risiko, dass diese Person wieder arbeitslos wird, senkt.

Tatsächlich zeigt die Analyse von Pläßmann, dass die Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit sowie auf Löhne und Lohnflexibilität aufgrund der unzureichenden Datenbasis empirisch nicht eindeutig bestimmbar ist (Pläßmann, 2003: 174). Im Zusammenhang mit einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, mit finanziellen Anreizen für Arbeitnehmer zur Verkürzung der Suchzeit sowie durch eine Intensivierung der Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Kontrolltätigkeiten wäre zu prüfen, inwieweit Zahlungen der Arbeitslosenversicherung im zeitlichen Verlauf nicht nur zu beschränken, sondern eventuell degressiv auszugestalten sind.¹⁶⁰

Die Konzeption einer neuen Arbeitslosenversicherung würde allerdings voraussetzen, dass deutlich wird, warum risikoscheue Individuen langfristig durch diese Innovation Vorteile zu erwarten haben. Schließlich wird eine Regierung eine Innovation nur ein-

¹⁶⁰ Vgl. dazu auch die empirische Studie von Steiner und die daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen (Steiner, 2003: 402–408).

führen, wenn diese im laufenden politischen Prozess anderen politisch-ökonomischen Entscheidungsträgern gegenüber durchsetzbar ist.

Der zeitliche Kontext, in dem die Kommission agierte – sechs Monate vor der Bundestagswahl –, gibt sicher Raum für Spekulationen, warum eine Restrukturierung der Arbeitslosenversicherung nicht vorgesehen ist. Dies soll jedoch an dieser Stelle nicht vertieft werden¹⁶¹.

Ähnlich wie der Verfasser sind auch Ochel/Werding der Auffassung, dass die Kommission am Status quo der Gewährung von Lohnersatzzahlungen aus der Arbeitslosenversicherung festhält und somit einen substanziellen Hebel zu mehr Beschäftigungsanreizen ignoriert (Ochel/Werding, 2002: 11).

Nachdem aufgezeigt wurde, welche Problembereiche durch die Kommission nicht aufgegriffen wurden, beleuchtet die vorliegende Arbeit nun die oben bereits skizzierten Lösungsvorschläge für die Neugestaltung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dies schafft sowohl arbeitsmarktpolitische als auch sozialpolitische Konsequenzen.

Wie aus der Insider-Outsider-Theorie geschlussfolgert werden kann, führt eine längerfristige Exklusion aus dem Beschäftigungssystem zu individuellem Machtverlust, da Gewerkschaften sich aus verschiedenen Gründen vorrangig für ihre Mitglieder bzw. für inkludierte Arbeitnehmer einsetzen.¹⁶² Infolgedessen scheint bei der Gruppe der Fürsorgeleistungsempfänger eine Reform vergleichsweise leichter durchsetzbar zu sein. Diese Personengruppe ist von allen ‚arbeitsfähigen‘ Arbeitsanbietern am weitesten entfernt vom Arbeitsmarkt.

Das von der Kommission zu Hilfe genommene Kontinuum ‚erwerbsfähig-erwerbsunfähig‘ soll bekanntlich nach dem Auslaufen des Anspruches auf Arbeitslosengeld I darüber entscheiden, welche Fürsorgeleistung einem Hilfeempfänger in Zukunft zusteht; Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld. Prinzipiell ist eine solche Unter-

¹⁶¹ Bedenkt man, dass die Kommission im ersten Entwurf des Berichtes vom 21. 06. 2002 noch eine deutliche Verkürzung der Bezugsdauer und eine Pauschalisierung des Arbeitslosengeldes vorschlug, so ist dieses noch unverständlicher.

¹⁶² Vgl. dazu auch die Argumentation von Plaßmann (2002: 78–91).

scheidung von fürsorgebedürftigen Personen durchaus im Sinne des Sozialstaatsprinzips zu interpretieren. Sie fußt nicht zuletzt auf dem Grundsatz der Subsidiarität (Peschke, 2002: 16). Personen, die physisch und psychisch in der Lage sind, am gesamtgesellschaftlichen Leistungserstellungsprozess zu partizipieren, sollten dies auch tun und sind somit anders zu behandeln als erwerbsunfähige Hilfebedürftige wie minderjährige oder kranke Personen.

Von der Kommission wird jedoch nicht dezidiert ausgeführt, was nun ‚erwerbsfähig‘ bzw. ‚nicht-erwerbsfähig‘ heißt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Prüfung und Feststellung durch den Fallmanager des JobCenters (Arbeitsamt (neu)) im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst erfolgen soll. Somit windet sich die Kommission um den sozialetischen bzw. sozialphilosophischen Kern ihres eigenen Lösungsansatzes herum, indem sie keine eindeutigen Kriterien vorschlägt.

Ganz abgesehen von der Frage, ob überhaupt bzw. wie es möglich ist, das Kriterium ‚Arbeitsfähigkeit‘ zu operationalisieren, „...das überdies unabhängig von Arbeitsmarktlagen objektivierbar bzw. zuverlässig messbar sein müsste“ (Trube/Wohlfahrt, 2003: 121) fehlt vorerst auch das sozialstaatlich-demokratische Fundament für die Neugestaltung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Gesetzt den Fall, es gelänge eine Selektion der Fürsorgeempfänger in die zwei beschriebenen Gruppen, dann würde gemäß der Systemkonstruktion der Kommission das Kriterium ‚arbeitsfähig‘ zugleich über monetäre und auch über Beratungs- und Eingliederungsleistungen entscheiden, während für ‚Arbeitsunfähige‘ ein Ausgrenzungsmechanismus ohne ‚Exit-Option‘ in Gang gesetzt würde.

Überdies ist von der Kommission nicht erarbeitet worden, welche konkreten monetären Leistungen der arbeitsfähige Fürsorgeempfänger, also Arbeitslosengeld-II-Bezieher, zu erwarten hat. Zwei Szenarien sind denkbar:

(1) Verbleibt die monetäre Ausgestaltung auf dem Niveau der derzeitigen Arbeitslosenhilfe, dann würde die Harmonisierung der beiden Fürsor geleistungen dazu führen, dass die Masse der gegenwärtigen (durchaus erwerbsfähigen) Sozialhilfeempfänger finanziell besser gestellt werden als zum jetzigen Zeitpunkt. Diese Systemkonstruktion

würde, wenn man sich an den Berechnungen von Schöb/Weimann orientiert, zwischen 800.000-900.000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger zu Arbeitslosengeld-II-Empfängern werden lassen (Schöb/Weimann, 2003: 3).¹⁶³

Diese zweifelsohne dramatische Entlastung der Kommunen hätte aber die Folge, dass der Anspruchslohn für arbeitsfähige Fürsorgeempfänger tendenziell steige. Somit stiegen auch die Probleme bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor. Dies könnte nur durch die konsequente Umsetzung der neuen Zumutbarkeiten bzw. durch Leistungskürzungen – die bekanntlich vorwiegend nur für jüngere Personen relevant sind – verhindert werden.

Die Zuständigkeit der Arbeitslosenversicherung für das Gros der Sozialhilfeempfänger konterkariert aber die von der Kommission eingangs geforderte Konzentration der BA auf ihre Kernaufgaben. Ferner würde dadurch auch dem Grundsatz widersprochen, dass eine Problembearbeitung auf jene föderale Ebene verwiesen werden sollte, auf der Interesse an einer Problembeseitigung liegt und wo die dazu geeigneten Instrumente vorhanden sind, um die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung zu tarieren. (IW, 2002: 6).

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit ist der Auffassung, dass eine möglichst dezentrale und regionale Betreuung von Personen, die besondere Risikomerkmale¹⁶⁴ aufweisen, zweckdienlicher ist. Demnach sollen Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die bereits dauerhaft aus dem Beschäftigungssystem exkludiert sind, unbedingt in kommunaler Betreuung bleiben (WBBWA, 2002: 11).

(2) Das zweite denkbare Szenario wäre, dass sich das Arbeitslosengeld II tendenziell in seiner Ausgestaltung und Bedarfsbemessung der derzeitigen Sozialhilfe annähert. Somit orientiert es sich am individuellen Bedarf des Einzelfalls und unterliegt strengen Anrechnungskriterien von Vermögen und Einkommen. Durch eine Konzeption dieser Art würden die oben beschriebenen negativen monetären und anreizspezifischen

¹⁶³ Der BDA spricht in diesem Zusammenhang von bis zu 1 Million arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern (BDA, 2002: 6).

¹⁶⁴ Vgl. zu den Risikodimensionen der Moderne auch Winter (1997: 48).

Aspekte z.T. unterbunden. Ein Ansporn zur Arbeitsaufnahme bliebe zumindest für bestimmte Personengruppen durch die vergleichsweise geringen Transferzahlungen ebenfalls erhalten. Geographische und qualifikatorische Zugeständnisse bei der Suche nach einer Erwerbsarbeit wären eher zu erwarten.

Auf eine Aktivierung der Leistungsempfänger durch generell reduzierte Leistungsansprüche verzichtet die Kommission jedoch. Somit kann die vorgeschlagene Zusammenführung der beiden Sozialleistungen erst bewertet werden, wenn tatsächlich die Umsetzungskriterien geklärt sind.

Deshalb wird das Modul zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auch als gravierender Schwachpunkt bezeichnet (BDA, 2002: 6). Der Verfasser schließt sich dieser Diagnose insoweit an, als der Entwurf der Kommission für eine Neugestaltung der Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen bei Erwerbslosigkeit an mehreren Stellen substantielle Fragen unbeantwortet lässt.

Lediglich die von der Kommission vorgeschlagene Abkopplung der Lohnersatzzahlungen des Arbeitslosengeldes I von der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte ist zu befürworten, da sie im Zeitverlauf zu einer geringen Degression der Transferleistungen führt. Auch hier muss man aber erwähnen, dass dadurch langfristig die Bemessensgrundlage für die Rentenversicherung abgeschmolzen wird. Dies führt zu geringfügigen Einbußen bei den individuellen Rentenanwartschaften.

Ob nun die Beitragsausfälle oder die Rentenabschläge einen positiven oder negativen Effekt hervorrufen, kann an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden. Es wird aber wiederholt deutlich, dass ein Umbau der Sozialsysteme im Zusammenhang mit den konzipierten Vorschlägen der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ immer wahrscheinlicher wird.

Offen bleibt in jedem Fall vorerst die Frage, ob die Bezieher des Arbeitslosengeldes II im gleichen Maße durch Rentenversicherungsbeiträge abgesichert sind wie die derzeitigen Arbeitslosengeldempfänger. Die fiskalischen Belastungen, die bei solch einer Konstruktion entstünden, wären enorm. Die Kommission schlägt in ihrem Bericht lediglich vor, diesen Sachverhalt zu prüfen (Hartz et al., 2002: 128).

Fällt diese Prüfung negativ aus, dann kommt es sowohl zu Sozialleistungseinbußen auf der Seite der Arbeitslosengeld-II-Bezieher als auch zu substantiellen Beitragsverlusten für die Renten- und Krankenversicherung. Da Frauen tendenziell einem erhöhten Risiko unterliegen in den Bezug von Arbeitslosengeld II zu driften, kann das familien- und sozialpolitische Ziel einer Verbesserung der eigenständigen Anwartschaftsmöglichkeiten von Frauen ebenfalls nicht erreicht werden (Loose, 2002: 3).

Abschließend soll an dieser Stelle noch darauf hingewiesen werden, dass eine Zusammenlegung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe mit einem enormen Mehraufwand für die Administration der BA und vor allem für die Vermittler/Fallmanager einhergeht. Rein rechnerisch müssten nach dem vorgeschlagenen Personenschlüssel der Kommission theoretisch ca. 10.000–12.000 neue Vermittler allein für die Betreuung der gegenwärtig arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger eingestellt werden.

Eine derzeitige Zusammenlegung der beiden Fürsorgeleistungen im Sinne der Gestaltungsvorschläge der Kommission, in Verbindung mit der bereits geschilderten neuen Vermittlungsoffensive und angestrebten Quick-Vermittlung würde die BA somit vor massive personelle Probleme stellen. Darzustellen sind daneben juristische Aspekte, die im Zusammenhang mit erworbenen Versicherungsansprüchen der Arbeitnehmer zu beachten sind und eine Reform zumindest zeitlich determinieren.

Nur eine Reform mit diesem Tenor wäre ein Schritt hin zu einer Absenkung des Anspruchslohns und einer konsequenten Zielsteuerung, anstatt der gegenwärtigen ‚Konditionalsteuerung‘. Erstmals versucht die Kommission in diesem Modul tatsächlich, strukturelle Aspekte aufzugreifen. Im theoretischen Teil der Arbeit konnte anhand der neoklassisch verhafteten Theorien mehrmals aufgezeigt werden, dass gerade die unbegrenzt dauernden relativ hohen Transferzahlungen der Arbeitslosenhilfe die Etablierung eines Niedriglohnssektors behindern, denn sie setzen die Anspruchslöhne hoch und demotivieren die Hilfeempfänger, sich eine neue Erwerbsarbeit zu suchen. Dadurch mutiert friktionelle respektive konjunkturelle Arbeitslosigkeit in strukturelle und wird somit persistent bzw. chronisch.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die beiden derzeitigen Fürsorgeleistungen möglichst zu einer einheitlichen flexiblen Eingliederungsleistung zusammengelegt werden sollten. Dies müsste konsequenterweise auf eine Abschaffung der derzeitigen Arbeitslosenhilfe

für arbeitsfähige Personen bzw. auf eine Senkung der Transfers herauslaufen (WBMWA, 2002: 11).

Die oben skizzierten Reformvorschläge der Kommission, die auf die administrative Organisation abzielen, sind im Wesentlichen zu begrüßen. Die Etablierung einheitlicher Versicherungsnummern sowie die Einführung einer Signaturkarte führen vermutlich zu einer besseren Verfügbarkeit von Prozessdaten, verringern den administrativen Aufwand und verbessern die Kontrollmöglichkeiten der Vermittler/Fallmanager. Zudem könnte sich auch die Datenlage für die wissenschaftliche Arbeitsmarktforschung verbessern. Das IAB schlägt deshalb Modellversuche vor, um diese Vorhaben zu testen, so dass eine flächendeckende Einführung dieser Innovationen vorbereitet werden kann (IAB, 2002: 44–45).

Inwieweit diese Vorhaben tatsächlich durchsetzbar sind, welche Kosten entstehen und welche datenschutzrechtlichen Bedingungen erfüllt bzw. beachtet werden müssen, wird durch die Kommission indessen nicht debattiert. Somit können diese Innovationen vorerst lediglich als eine erste Diskussionsgrundlage betrachtet werden. Aufgrund der vielen offenen Detailfragen ist auch nicht seriös quantifizierbar, welche Effekte die genannten Neuerungen auf die Zahl der Arbeitslosen hätten.

6.9 Kein Nachschub für Nürnberg

6.9.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Im Mittelpunkt dieses Abschnittes des Kommissionsberichts steht eine Leitfrage: Wie können Unternehmen zu einer stärkeren beschäftigungspolitischen Vorsorge angeregt werden? Ansätze dazu, welche die präventive Servicefunktion der neuen BA für die Unternehmen konkretisieren, beinhalten nun die Lösungsvorschläge des siebten Moduls (Hartz et al., 2002: 139–144).

So soll in Zukunft Arbeitslosigkeit bereits in den Unternehmen vorgebeugt werden. Vorgeschlagen wird dazu, dass die Job- und KompetenzCenter die Unternehmen bei der Sicherung von Arbeitsplätzen unterstützen. Dies geschieht durch eine Beschäftigungsberatung. Diese soll sich auf alle Handlungsfelder erstrecken, die sich modernen Unternehmen heute im Bereich des Arbeitsrechts und der Gestaltung betrieblicher Arbeitsbedingungen eröffnen (Hartz et al., 2002: 140–41).

Die Kommission fordert deshalb alle Unternehmen auf, ihrer Verantwortung für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen gerecht zu werden. Durch die Nutzung aller betrieblichen Atmungs- bzw. Kapazitätsanpassungsinstrumente (z.B. Teilzeit, Kurzarbeit, Überstundenabbau) sollen Entlassungen soweit wie möglich vermieden werden (Hartz et al., 2002: 140).

Das zweite Instrument neben der Beschäftigungsberatung ist die von der Kommission verfasste Beschäftigungsbilanz. Unternehmen, so der Vorschlag, sollen mit Hilfe freiwillig erstellter Beschäftigungsbilanzen ihre soziale Verantwortung zum Ausdruck bringen. Die Beschäftigungsbilanz soll einen Aufschluss über die Struktur und Entwicklung der Belegschaft (Qualifikationsprofil, Anteil temporärer Beschäftigung, Mobilität und Flexibilitätskennziffern) des jeweiligen Unternehmens geben und wird als Grundlage für die Beschäftigungsberatung von den JobCentern oder KompetenzCentern genutzt (Hartz et al., 2002: 142, Abb.19).

Vorgesehen ist, dass Unternehmen mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung einen Bonus von der Arbeitslosenversicherung erhalten. Gleiches gilt für Unternehmen, die Arbeitsplätze aktiv sichern und ihre Beschäftigung halten. Als Maßstab werden dafür Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung herangezogen. Entrichtet ein Betrieb für ein Jahr insgesamt höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als im Vorjahr, hat er Anspruch auf einen bestimmten Prozentsatz der Beitragssumme als Bonus. Dessen Höhe richtet sich nach der Steigerung (Hartz et al., 2002: 144).

Zudem wird angestrebt, dass auch, wenn die Beitragssumme sich um Lohnsteigerungen bereinigt nicht verändert, das jeweilige Unternehmen einen geringen Bonus erhält. So wird auch Beschäftigungssicherung gefördert. Durch die positiven Effekte des Bonus-systems und der anderen Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit prognostiziert die Kommission trotz der Boni per saldo Beitragsstabilität für die Arbeitslosenversicherung (Hartz et al., 2002: 144).

6.9.2 Bewertung und Fazit

Richtigerweise wurde durch die Kommission erkannt, dass ein verbesserter Service für beide Seiten des Arbeitsmarktes gewährleistet werden muss. Die neue Ausrichtung der BA auf beide Seiten des Arbeitsmarktes – die Arbeitnehmer und Arbeitgeber – wurde

oben bereits angerissen.

Personalwirtschaftlich berühren die Vorschläge der Kommission einen Kernpunkt der Unternehmensführung. Zweifellos lautet die zentrale Frage, die sich Personalwirte in der Praxis stellen, mit welchem Personalbedarf kurz-, mittel- und langfristig der Leistungserstellungsprozess in einem Unternehmen gesichert werden kann (Oechsler, 1997: 113; Weber/Mayerhofer/Nienhüser, 1997: 200).

Wichtig ist zu erwähnen, dass sich im Zeitverlauf dieser Bedarf ändert und sich nur bedingt planen lässt, da er schließlich eine abgeleitete Größe aus den Produktions- und Dienstleistungsplänen des jeweiligen Unternehmens ist, für dessen Zielerreichung ein bestimmter Personalbestand erforderlich ist¹⁶⁵. Priorität bei der Bestimmung des institutionell benötigten Personalbedarfs haben in jedem Fall die Unternehmensziele, wobei sich der Personalbedarf zur unternehmerischen Leistungserstellung unter der Beachtung von qualitativen, quantitativen, zeitlichen und lokalen Aspekten differenzieren lässt (Jung, 1999: 112 ff.).

Wie Bothfeld/Kaiser konstatieren, sind sowohl ökonomische Kosten-Nutzen-Überlegungen Bestandteil einer Personalbedarfsprognose als auch volkswirtschaftliche, soziale und politische Aspekte (Bothfeld/Kaiser, 2003: 487). Inwieweit Unternehmen jedoch ihren betriebswirtschaftlichen Fokus verlassen bei ihrer Personalpolitik und auch auf volkswirtschaftliche Aspekte zurückgreifen ist höchstwahrscheinlich von vielen Kriterien abhängig. Besonders in schlechten konjunkturellen Phasen, in denen der Kosten- und Wettbewerbsdruck vergleichsweise hoch ist, kann spekuliert werden, dass eher betriebliche Effizienz- und Effektivitätskriterien entscheidend sind denn volkswirtschaftliche Betrachtungsweisen.

Auch wenn ein primäres Ziel der Personalwirtschaft in einem Unternehmen die Sicherung des vorhandenen Personalvermögens ist (Hentze, 1995: 23), so kann auf der Basis einer Personalbedarfsprognose der Fall eintreten, dass Personalvermögen im unterneh-

¹⁶⁵ In der personalwirtschaftlichen Terminologie ist in diesem Kontext vorrangig der Begriff der Personalbedarfsplanung zu finden. Vgl. dazu z.B. Jung (1999: 107 ff.), Berthel (1997: 153 ff.), Drumm (1995: 183 ff.).

merischen Leistungserstellungsprozess aufgrund interner und/oder externer Ursachen oder aus mitarbeiterbezogenen Gründen nicht adäquat nutzbar ist (Jung, 1999: 308 f.).

Unternehmen müssen dann aus existenziellen Gründen mit Personaldekquisition reagieren. Oechsler unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen indirekten Methoden der Personaldekquisition, z.B. Abbau der Leiharbeit, natürliche Fluktuation oder das Auslaufen von befristeten Arbeitsverträgen, und direkten Methoden der Personaldekquisition, wie beispielsweise Aufhebungsverträge, Outplacement, Arbeitszeitgestaltung und Altersteilzeit (Oechsler, 1997: 212 ff.). Diese Entscheidungen werden oftmals unter erheblicher Unsicherheit – ‚quasi aus dem Bauch heraus‘ – getroffen, da die handelnden Akteure nur beschränkte personalwirtschaftliche Kenntnisse haben (Bothfeld/Kaiser, 2003:487).

In Anbetracht des oben dargestellten Interesses der Unternehmen, Arbeitnehmer aus kontrakttheoretischer und humankapitaltheoretischer Perspektive möglichst lange an das Unternehmen zu binden wollen, kann bereits derzeit nicht angenommen werden, dass eine Entlassung bei einem Nachfrageeinbruch grundsätzlich ein gängiges bzw. ein von den Unternehmen als positiv interpretiertes Reaktionsmuster ist.

Eine verstärkte Information und Beratung über die Implementierung von indirekten Personalbedarfsanpassungsmaßnahmen wäre sowohl aus unternehmerischer als auch aus sozialstaatlicher Perspektive positiv. Dabei geht es um eine interne Flexibilisierung im Sinne eines Verzichts von kurzfristigen Reaktionsmöglichkeiten (Entlassungen), zugunsten von langfristiger Personalpolitik. Diese bildet Stammebelegschaften heraus, die innerhalb des Unternehmens verschiedene Positionen besetzen und dabei ihr betriebspezifisches Humankapital synergetisch einbringen können. Diese, von Tichy auch als „Flexibilität II“ benannte Strategie, ist ein notwendiger Schritt für stabile Beschäftigungsquoten sowie zur Sicherung der bundesdeutschen Standortqualität und auch der internationalen Konkurrenzfähigkeit (Tichy, 2003: 37–39).

Eine komplexe Beratungsleistung durch die BA, die im Sinne der beschriebenen Aspekte sowohl streng betriebs- bzw. personalwirtschaftliche Gesichtspunkte des Leistungserstellungsprozesses als auch Wege zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beinhaltet, ist mit dem derzeitigen Mitarbeiterpotential der Arbeitsämter vermutlich nur sehr bedingt zu leisten. Sie geht zudem weit über die derzeitige Arbeitsmarktberatung nach §34 SGB III

heraus. Die Kommission selbst gibt in ihrem Bericht vorerst auch keine Informationen darüber, wie erforderliche Kompetenzen auf Seiten der BA für eine Beschäftigungsberatung aufgebaut werden sollen.

Darüber hinaus ist eine entsprechende Beratung, die möglicherweise besser von privaten Dienstleistern erbracht werden kann, die auf solche Fragen spezialisiert sind (IAB, 2002: 48), noch kein Garant für eine beschäftigungsfördernde Umsetzung durch die Unternehmen. So sind beispielsweise die Wirksamkeit von Arbeitszeitflexibilisierungen, der Abbau von freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen zur Beschäftigungssicherung und interne Personalumschichtungen sowohl von der Arbeitsorganisation des jeweiligen Unternehmens als auch von der Kompromissbereitschaft derjenigen abhängig, die nicht direkt von dem Risiko, arbeitslos zu werden, betroffen sind, wohl aber von neuen Arbeitszeitallokationsmodelle.

Angesichts der geschilderten Problematiken schätzt der Verfasser die beschäftigungserhaltenden bzw. förderlichen Effekte des Instrumentes der Beschäftigungsberatung als gering ein. Vergegenwärtigt man sich noch einmal die bestimmenden Aspekte der Nachfrage nach Arbeitsleistungen, dann sind eher strukturelle Gesichtspunkte wie Lohn- bzw. Lohnnebenkosten oder die Güternachfrage zu benennen, welche ausschlaggebend sind für die disaggregierte Arbeitsnachfrage. Wirtschaftspolitisch kann eine Beschäftigungsberatung nur ein flankierendes Instrument sein. Wichtiger sind strukturelle Reformen die auf Wachstum und Innovation setzten, so dass die Unternehmen ihre Planungskapazitäten auf die Personalakquisition und Wachstum richten können.

Die von der Kommission angedachte Beschäftigungsbilanz, das zweite präventive Instrument gegen Arbeitslosigkeit in diesem Modul, das gleichzeitig auch als Basis für die oben beschriebene Beschäftigungsberatung der BA dienen soll, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Es handelt sich hierbei nur um fragmentarisch vorgetragene Ansätze einer Beschäftigungsbilanz, die in keinem ernsthaften Konzept zusammenhängend dargestellt werden.

Positiv ist zumindest, dass die Kommission sich in Korrespondenz zu den internationalen Erfahrungen nicht für gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsplatzbilanzen ausspricht. Wie Schmid richtigerweise konstatiert, wäre der damit verbundene bürokratische Aufwand vermutlich zu hoch, im Vergleich zu den positiven Effekten solcher Bilanzen

(Schmid, 2002: 2). Trotzdem geht aus dem Bericht der Kommission nicht eindeutig hervor, anhand welcher Kriterien die Beschäftigungsentwicklung des jeweiligen Unternehmens operationalisiert und dadurch tatsächlich vergleichbar bzw. valide und reliabel gemacht werden soll.

Auch das IAB schätzt die vorgeschlagene Beschäftigungsbilanz kritisch ein, da die von der Kommission beschriebenen Kennziffern die Beschäftigungsentwicklung und damit den eigentlichen Untersuchungsgegenstand möglicherweise nur unzureichend abbilden. Vernachlässigt werden z.B. die Fluktuationsquote als Saldo von (festen) Einstellungen und Austritten und die dahinter liegenden Flussgrößen. „Die Zahl der Einstellungen und Entlassungen bzw. Kündigungen übersteigt den Saldo i.d.R. um ein Vielfaches. Dies geht oft einher mit der Verdrängung von Geringqualifizierten und der verstärkten Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften. Außerdem muss zwischen Kündigungen von Seiten der Arbeitgeber und (unfreiwilligen) Entlassungen unterschieden werden“ (IAB, 2002: 48).

Das IW lehnt die avisierte Beschäftigungsbilanz ebenfalls ab und betont, dass selbst eine freiwillige Variante einer Beschäftigungsbilanz ein Indikator bzw. ein Instrument wäre, das kein originäres Unternehmensziel darstellt (IW, 2002: 7) und somit nur Transaktionskosten verursacht, den Leistungserstellungsprozess aber nicht fördert.

Auch wenn institutionelles Personalvermögen im Sinne der betrieblichen Bilanztheorie bzw. der quantitativen Personalwirtschaft als Vermögensbestandteil gedeutet werden kann (Dierkes/Freund, 1974: 60) und somit Ansätze für die Operationalisierung einer Beschäftigungsentwicklung für das jeweilige Unternehmen durchaus gegeben sind, erscheint der Vorschlag der Kommission für eine Beschäftigungsbilanz insgesamt reichlich unausgegoren bzw. überarbeitungsbedürftig und soll aufgrund dessen an dieser Stelle inhaltlich nicht weiter diskutiert werden.

Wie oben bereits beschrieben, schlägt die Kommission im Modul ‚kein Nachschub für Nürnberg‘ weiterhin vor, dass Unternehmen, die Beschäftigung sichern oder diese ausbauen, von der Arbeitslosenversicherung rückwirkend einen Bonus bekommen sollen. Das Prinzip der Rückkopplung, ist vermutlich dem „experience rating“ der Vereinigten Staaten angelehnt. Dort werden Arbeitgeber steuerlich belohnt oder bestraft, je nachdem, wie sie das Instrument der Entlassung einsetzen (Glismann/Schrader, 2001: 12).

Im kontrakttheoretischen Teil der Arbeit konnte ausführlich demonstriert werden, dass die Arbeitslosenversicherung in ihrer jetzigen Ausgestaltung bereits Auswirkungen auf das Entlassungs- und Einstellungsverhalten der Unternehmen hat. So macht die derzeitige Arbeitslosenversicherung temporäre Entlassungen und Rückrufe für Unternehmen und Arbeitnehmer u.U. interessant und führt zu einer kalkulierten Beschäftigungs-Arbeitslosigkeits-Kombination (Platzmann, 2002: 99).

Diese Strategie belastet die Arbeitslosenversicherung und entlastet die Unternehmen kurz- und mittelfristig bzw. saisonal von Lohnkosten. Bleibt das Niveau der Arbeitslosenunterstützung konstant, dann führt diese Strategie der Unternehmen langfristig zu höheren Versicherungsprämien und somit zu steigenden Arbeitskosten. Diese beeinflussen die Beschäftigung, wie man weiß, wiederum negativ.

Eine Arbeitslosenversicherung, die Entlassungen monetär sanktioniert und somit die Unternehmen veranlasst, eine Opportunitätskostenrechnung für saisonale Entlassungen zu generieren, macht zumindest temporäre Freisetzungen unattraktiv. Eine Arbeitslosenversicherung mit ‚experience rating-Elementen‘ ist somit grundsätzlich ein richtiger Ansatzpunkt. Sie beschleunigt zudem den Innovationswettbewerb, Wachstumsanstrengungen und strukturelle Transformationsprozesse, da Gewinner des Strukturwandels besonders gefördert werden (IW, 2002: 7).

Differenziert sind jedoch die Anregungen der Kommission zu betrachten. Diese visiert in ihrem Konzept die Beitragssumme zur Arbeitslosenversicherung als Gütekriterium bzw. als Indikator für die späteren Boni an. Die Kommission geht scheinbar davon aus, dass zwischen Beschäftigungssicherung bzw. -ausweitung und der Beitragssumme ein funktionaler Zusammenhang besteht. Es gibt jedoch verschiedene Aspekte, die auf klare Defizite dieser Operationalisierung hindeuten.

(1) Eine Entlassung von Mitarbeitern, was gleichzeitig zumindest tendenziell eine Reduktion der Beitragssumme bedeuten würde, kann nicht in jedem Fall als Ergebnis eines intern ausgelösten Restrukturierungs- oder Einsparungsprozesses gedeutet werden. Unternehmen, die durch exogene Einflüsse wie politische Ereignisse, degressive Marktentwicklungen oder andere Schocks mit einer Personalreduktion reagieren müssen, würden durch dieses System vergleichsweise belastet. Besonders die Verlierer von defizitärer Wirtschaftspolitik sind damit doppelt bestraft.

(2) Des Weiteren ist der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bekanntlich lohnabhängig. Zumindest theoretisch werden Unternehmen durch diese Systemkonstruktion dazu motiviert, gering qualifizierte Arbeitnehmer durch höher qualifizierte und besser entlohnte Arbeitnehmer zu ersetzen, denn dies würde erwiesenermaßen zu einer Beitragserhöhung zur Arbeitslosenversicherung führen resp. einen Bonus von der Arbeitslosenversicherung implizieren.

(3) Das IAB weist ferner darauf hin, dass auch Unternehmen vergleichsweise bestraft würden, die aufgrund von Fluktuationen in einer Bemessensperiode Arbeitskräfte verlieren und die offenen Stellen dem Arbeitsamt melden, diese dann aber nicht adäquat innerhalb der Bemessensperiode neu besetzen können. Der allgemeine Fachkräftemangel, der die Unternehmen z.T. bereits gegenwärtig stark belastet und sich in Zukunft vermutlich noch verschärft, würde durch dieses System noch einmal verstärkt (IAB, 2002: 48).

Aufgrund der dargestellten Operationalisierungsprobleme erscheint die Beitragssumme zur Arbeitslosenversicherung kein geeignetes Kriterium um, die eigentlichen Variablen (Beschäftigungssicherung bzw. -ausweitung) valide und reliabel zu beschreiben.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass das amerikanische System, welches Rückkopplungen zwischen der Arbeitslosenversicherung und Entlassungen aufweist, zwar durchaus Effizienzgewinne nachweisen kann, aber auch das Risiko von Mitnahmeeffekten durch Belegschaftstransfer innerhalb eines Unternehmens erhöht und administrative, Transaktions- und Kontrollkosten hervorruft (Glismann/Schrader, 2001: 24-25).

Modelliert man für alle Unternehmen in einer Periode eine gleich bleibende, um Lohn erhöhungen bereinigte Beitragssumme, dann würden der Arbeitslosenversicherung und somit der BA, die bereits derzeit steigende Zuschüsse des Bundes absorbiert – im Jahr 2002 immerhin 5 Mrd. € (SVR, 2002: 187) –, finanzielle Ausfälle in der Höhe der ausbezahlten Boni entstehen. Zuzüglich dazu entstünden noch weitere Kontroll- und Transaktionskosten. Es bestehen also erhebliche Zweifel, ob das von der Kommission konzipierte System tatsächlich bezahlbar bzw. implementierbar ist. Zumindest die Kostenziele der Kommission wären massiv gefährdet.

Ein letzter Gesichtspunkt, der in diesem Zusammenhang darlegt werden soll, ist das

vom IAB vorgeschlagene Malussystem. Dieses sieht nach einer generellen Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge vor, dass die Arbeitgeber nach betriebsbedingten Kündigungen dazu verpflichtet werden, der BA das Arbeitslosengeld zu erstatten. Somit werden Unternehmen dazu motiviert, Kündigungen möglichst zu unterlassen oder sich unterstützend, im Rahmen eines Outplacements, um eine Anschlussbeschäftigung zu bemühen (IAB, 2002: 49).

Auch hier sind zwar Manipulationen und Fehlsteuerungen nicht auszuschließen, gleichwohl sind die Kosten eines solchen Systems ungleich niedriger und würden zudem den Faktor Arbeit erst einmal grundsätzlich entlasten und den betroffenen Arbeitnehmer bei einer betriebsbedingten Kündigung unvermittelt stärken, da dieser von der Outplacementberatung direkt profitiert.

Egal welches Rückkopplungsmodell erarbeitet wird, um das Entlassungsverhalten der Unternehmen zu beeinflussen, es läuft parallel auch auf eine Reform der Arbeitslosenversicherung hinaus. Diese ist durch die Kommission bekanntlich nicht erarbeitet worden. Alle Rückkopplungsmodelle, die für die Unternehmen zu den derzeitigen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zusätzliche Transaktionskosten generieren, und sei es nur im administrativen Bereich, sind in jedem Fall standortfeindlich und beschäftigungshemmend. Drastische Beitragssenkungen sind somit eine Grundvoraussetzung für ein praktikables Rückkopplungsmodell, sind aber bei dem derzeitigen Niveau bzw. der gegenwärtigen Dauer der Lohnersatzleistungen nicht finanzierbar.

6.10 PersonalServiceAgenturen (PSA)

6.10.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Die von der Kommission anempfohlene PersonalServiceAgentur (PSA) ist ein Instrument zum Abbau von Einstellungsbarrieren für Arbeitslose. So sollen durch vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung¹⁶⁶ arbeitslose Personen Kontakt zum ersten

¹⁶⁶ In der Literatur werden die Begriffe Zeitarbeit, Personalleasing, Leiharbeit oder Arbeitnehmerüberlassung oftmals synonym verwendet. Grundsätzlich beschreiben diese Termini eine Tätigkeit, die dadurch geprägt ist, dass Arbeitnehmer (Leiharbeiter) bei einem Arbeitgeber (Verleiher) angestellt sind

Arbeitsmarkt bekommen und schließlich wieder in diesen reintegriert werden (Hartz et al., 2002: 145 ff.).

Vorgesehen sind dafür eigenständige Organisationseinheiten (PersonalServiceAgenturen), die Dienstleistungen für und im Auftrag des Arbeitsamts erbringen. Sie sollen dabei in tarifliche Strukturen eingebunden bleiben und je nach örtlichen Gegebenheiten privatwirtschaftlich oder öffentlich betrieben werden. Eine marktgesteuerte, also wirtschaftliche Lösung ist dabei anzustreben (Hartz et al., 2002: 148–150).

Die PersonalServiceAgenturen sollen nach den Vorstellungen der Kommission prinzipiell zwar im Wettbewerb mit privaten Dritten stehen, jedoch mit privaten Dienstleistern in den Bereichen kooperieren, wo diese über spezielle Marktkenntnisse verfügen. Der Aufgabenschwerpunkt der PersonalServiceAgenturen ist die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung – was explizit auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt deutet (Hartz et al., 2002: 156).

Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung in der PSA ergibt sich für den Arbeitslosen gemäß den neuen Zumutbarkeiten. Diese wurden im Abschnitt ‚neue Zumutbarkeiten‘ bereits vorgestellt. Sollte sich ein Arbeitsloser gegen eine Anstellung bei einer PersonalServiceAgentur entscheiden, dann hat er mit leistungsrechtlichen Konsequenzen zu rechnen. Die Entscheidung über die Einstellung von Arbeitslosen in eine PersonalServiceAgentur obliegt jedoch letztlich der PSA selbst (Hartz et al., 2002: 152).

Arbeitslose sollen mit Vertragsabschluss mit der PSA sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein. Während der Probezeit, die bei Bewährung verkürzt werden kann, erhalten sie einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes und im Anschluss an die Probezeit den tariflich vereinbarten PersonalServiceAgentur-Lohn. Wechselt ein Arbeitnehmer in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, was durch die Kommission ‚Klebeffekt‘ genannt wird, erhält er den dort üblichen Tariflohn.

und dieser wiederum seine Angestellten einem Dritten (Entleiher) überlässt. Grundsätzlich kann diese Form der Beschäftigung als atypisch bezeichnet werden, im Vergleich zu einem permanenten ‚Vollzeitnormalarbeitsverhältnis‘ (Ochel, 2003: 21), wobei die rechtliche Regulierung versucht, die Arbeitnehmerüberlassung dem Normalarbeitsverhältnis anzugleichen (Schröer, 2001: 6).

Über die PSA sollen ferner Coachingmaßnahmen zur Unterstützung der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht werden (Hartz et al., 2002: 154).

Die Kommission konstatiert im Zusammenhang mit der Konzeption der PSA, dass die Arbeitnehmerüberlassung derzeit durch die Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) hohen Auflagen unterliegt.

Deshalb ist, so der Appell der Kommission, eine gesetzliche Aufhebung verschiedener Verbote anzustreben. Im Einzelnen sollen dabei (1) das Synchronisations- und besondere Befristungsverbot, (2) das Verbot der Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe, (3) die Beschränkung der Überlassungsdauer, (4) das Wiedereinstellungsverbot und weitere administrative Auflagen abgeschafft werden (Hartz et al., 2002: 157).

Nach dem Willen der Kommission soll auch der Weiterbildungsmarkt neu ausgerichtet und zertifiziert werden. Der im JobCenter entwickelte Qualifizierungsplan soll so zusammen mit den positiven Aspekten der PSA eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt gewährleisten (Hartz et al., 2002: 158–160).

6.10.2 Bewertung und Fazit

Die Ausdehnung der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung durch den Aufbau von so genannten PersonalServiceAgenturen (PSA) ist als ein neuer Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland anzusehen. An dieser Stelle beweist die Kommission tatsächlich Innovationsfähigkeit. Doch inwieweit ist dieser Ansatz und das dazugehörige Instrument PSA pragmatisch?

Angesicht der expansiven Entwicklung der Zeitarbeit in Deutschland in der letzten Dekade – immerhin hat sich die Zahl der Beschäftigten in diesem Metier im Zeitraum von 1993 bis 2001 auf ca. 350.000 verdreifacht (Jahn/Rudolph, 2002: 3) – scheint diese Art der Beschäftigung tatsächlich ein gewisses Potential zu beinhalten. Der Bundesverband der Zeitarbeitsunternehmen (BZA) geht in seinem Gutachten sogar davon aus, dass bis zum Jahr 2010 ca. vier Millionen Arbeitsplätze in Europa im Bereich der Zeitarbeit geschaffen werden können (BZA, 2003: 1).

Es gibt darüber hinaus noch weitere Anhaltspunkte, die für eine Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung sprechen. So ist unter allen Beschäftigungsverhältnissen die Zeitar-

beit gegenwärtig in Deutschland, im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, unterdurchschnittlich verbreitet (Nienhüser/Matiaske, 2003: 467; Tabelle 1). Es sind also tatsächlich noch Wachstumspotentiale zu vermuten. Ein weiterer Aspekt ist, dass gegenüber Ländern wie Großbritannien oder den USA die Chancen, in Deutschland durch eine Leiharbeiterstelle in eine reguläre Beschäftigung zu kommen, weit überdurchschnittlich sind (Dekker, 2001: 1).

Geschlechtsstrukturell lässt sich festhalten, dass Arbeitnehmerüberlassung nach wie vor eine Domäne der Männer ist. Ihr Anteil an den Beschäftigten in dieser Beschäftigungsform liegt seit Mitte der 90er Jahre nahezu konstant bei 80 Prozent (Schenck, 2002: 64; auch Jahn/Rudolph, 2001: 5). Die nachgefragte Altersstruktur der Arbeitnehmer im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung ist gekennzeichnet durch eine deutliche Tendenz zu jüngeren Arbeitnehmern, überwiegend im Alter zwischen 20 und 35 Jahren (Jahn/Rudolph, 2001: 5; Schenck, 2002: 64).

Die oben bereits angedeutete Expansion der Leiharbeit wird getragen durch eine vergleichsweise hohe Nachfrage nach gering qualifizierten Personen ohne Berufsausbildung. Damit ist der Anstieg der Zeitarbeit in der Vergangenheit aus einem Sektor erwachsen bzw. fand in einem Qualifikationssegment statt, in dem die Wirtschaft tendenziell Arbeitsplätze einspart (Jahn/Rudolph, 2002: 5). Weicht die Zeitarbeit nicht in andere Segmente des Arbeitsmarktes aus, dann wird der Strukturwandel, der die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten bekanntlich negativ beeinflusst, die Wachstumschancen der Zeitarbeit vermutlich zurückdrängen.

Die Frage ist ohnehin, ob Zeitarbeit bereits jetzt viele der Marktanteile nur deswegen gewinnt, weil reguläre Beschäftigungen substituiert werden. Ochel/Werding jedenfalls sind der Auffassung, dass Zeitarbeit besonders in Bereichen des Beschäftigungssystems eingesetzt wird, in denen Personalsichtungs- und Entlassungskosten gespart bzw. Kündigungsfristen umgangen werden sollen (Ochel/Werding, 2002: 13). Betriebswirtschaftlich ist dies sowohl für die Unternehmen als auch für die Zeitarbeitsfirmen sicher ein lukratives Geschäft. Volkswirtschaftlich und sozialetisch erscheint diese Praxis eher fragwürdig und schafft höchstwahrscheinlich keine positiven Beschäftigungseffekte.

Aus segmentationstheoretischer Perspektive kann man die Arbeitskräfte eines Unternehmens in Stammebelegschaften und Randbelegschaften aufteilen. Zu Letzteren gehö-

ren auch z.T. die Zeitmitarbeiter. Industriesoziologische Untersuchungen zeigen, dass Randbelegschaften nicht nur weitaus ungünstigere Entlohnungsbedingungen haben, sondern auch deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen, auch wenn der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt (Nienhüser/Matiaske, 2003 466–472).

Gravierende sozialetische Komplikationen ergeben sich somit aus den Lohndifferenzen zwischen Leiharbeitern und Stammbeschaften. Diese führen auch zwischen den Verleih- und den Leihbetrieben z.T. zu Interessendifferenzen. Einerseits soll der Verleiher an die Zeitarbeitnehmer Löhne zahlen, welche die Arbeitsmotivation aufrechterhalten. Andererseits sind die Leihbetriebe auch an möglichst geringen Verleihgebühren interessiert. Die betriebswirtschaftlich durchaus nachvollziehbare Strategie der Personal- und Kostenreduktion verschärfte in den letzten Jahren die Kluft zwischen den einzelnen Belegschaftssegmenten. So weitete sich die Lohndifferenz zwischen Stamm- und Leiharbeitern in der zurückliegenden Dekade von ca. 28 Prozent auf ca. 41 Prozent aus (Jahn/Rudolph, 2002: 5–6).

Psychologisch hingegen bietet Zeitarbeit positive Effekte für die Unternehmen. Prinzipiell ist die Arbeitnehmerüberlassung im Idealfall durchaus eine gute Möglichkeit die Integrationschancen von arbeitssuchenden Personen zu verbessern. Im Zusammenhang mit betriebsnahen Qualifizierungen ergibt sich dadurch die Möglichkeit, für die Arbeitnehmer, arbeitsmarktrelevante Erfahrungen zu sammeln, das gilt besonders für jugendliche Arbeitnehmer.

Ruft man sich die die im humankapitaltheoretischen Teil der Arbeit erörterte ‚Screening-Hypothese‘ vor Augen, so ist Leiharbeit ein attraktives Instrument für Unternehmen, um potentiell neue Mitarbeiter kennen zu lernen bzw. zu testen. In Bezug auf die allgemeine Einsatzlogik von Zeitarbeit ist festzuhalten, dass diese i.d.R. unerwartete Nachfragesteigerungen kompensiert (Hagen/Bockmann, 2002: 216). Dies schlägt sich auch in der Tatsache nieder, dass im Jahr 2002 weniger als 50 Prozent der Leiharbeitsverhältnisse länger als drei Monate dauerten (Bothfeld/Kaiser, 2003: 490).

Konsequenzen der Arbeitnehmerüberlassung auf die Stammbeschaft lassen sich nicht eindeutig erfassen (Ochel, 2003: 22). Grundsätzlich sind zwei Szenarien denkbar: (1) Wenn Unternehmen konjunkturelle Schocks durch die Entlassung von Randbelegschaften (Zeitarbeiter) kompensieren, dann wächst die Arbeitsplatzsicherheit der Stammbes-

legschaften und ihre Macht bei Lohnverhandlungen. (2) Desgleichen wäre denkbar, dass ein tariflich entlohnter Mitarbeiter der Stammbesellschaft durch einen Zeitarbeiter – mit einem vergleichsweise geringen Gehalt und geringerer Lohnsetzungs- und Verhandlungsmacht – substituiert wird. Vor diesem Hintergrund wäre auch vorstellbar, dass Arbeitnehmerüberlassungen einen disziplinierenden Charakter haben (Strathmann, 1982: 44-45; Ochel, 2003: 22).

Zeitarbeitsunternehmen selbst, so konstatieren Jahn/Rudolph, bieten nur einem geringen Teil ihrer Angestellten einen dauerhaften Arbeitsplatz und sind wie andere Segmente der Ökonomie ebenfalls stark konjunkturell¹⁶⁷ geprägt. Ferner führt Zeitarbeit in der Regel nicht zu überbetrieblich stabilen Beschäftigungsverhältnissen. An diesem Fakt hat auch die Verlängerung der gesetzlich zulässigen Höchstdauer der Überlassung auf 24 Monate nichts geändert.

Nach Schätzungen von Ochel/Werding finden derzeit lediglich ca. 20 Prozent der Zeitarbeiter im Anschluss an eine Leiharbeit einen regulären Arbeitsplatz bzw. ein Normal-Arbeitsverhältnis (Ochel/Werding, 2002: 13; Ochel, 2003: 22). Der von der Kommission prognostizierte ‚Klebeeffekt‘ von ca. 30 Prozent (Hartz et al., 2002: 275) ist somit etwas optimistischer als die von Ochel/Werding geschätzte Quote.

Jahn/Rudolph weisen darauf hin, dass Zeitarbeit ohnehin nur einen eindeutigen Nettoeffekt an Beschäftigung generiert, wenn Überstunden oder Vakanzen verkürzt bzw. ersetzt werden (Jahn/Rudolph, 2002: 5; auch Scherl, 2002: 8). Augenscheinlich nutzen die Unternehmen die Arbeitnehmerüberlassung aber mehrheitlich dazu, um das Normalarbeitsverhältnis zu umgehen (Schröder, 2001: 146). So werden strukturelle Einstellungs- und Entlassungshindernisse umgangen und gleichzeitig eine Reduktion der Personalkosten generiert.

Betrachtet man Integrationseffekte und die Wirkung der PersonalServiceAgenturen auf die registrierte Arbeitslosigkeit näher, dann sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen, welche die erwartbaren Beschäftigungseffekte determinieren.

¹⁶⁷ Im Zeitraum vom Dezember 2000 bis zum Dezember 2001 ist die Anzahl der Zeitarbeiter konjunkturell bedingt um ca. 10 Prozent zurückgegangen (IAB, 2002: 51).

Richtigerweise weisen Ochel/Werding darauf hin, dass nur ca. 60 Prozent aller Zeitarbeiter vor einer Anstellung in einem Arbeitsüberlassungsunternehmen tatsächlich als arbeitslos registriert waren (Ochel/Werding, 2002: 13). Bothfeld/Kaiser beziehen sich in ihrer Analyse auf die Beschäftigungsstichprobe des IAB und kommen zu dem Ergebnis, dass seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre nur ca. 30 Prozent der Neuzugänge in Leiharbeit zuvor Lohnersatzleistungen erhalten haben.

Lediglich gut 20 Prozent der insgesamt neu eingestellten Zeitarbeitnehmer in private Zeitarbeitsunternehmen waren im Jahr 2002 vorher langzeitarbeitslos, d.h. zuletzt vor zwölf Monaten und mehr beschäftigt (Schenck, 2002: 71). Für die von der Kommission explizit genannte Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen sind die Integrationschancen durch Leiharbeit also nur bedingt gegeben. Annähernd 55 Prozent der Zeitarbeiter waren zuvor gar nicht erwerbstätig und somit nicht arbeits- sondern beschäftigungslos (Bothfeld/Kaiser, 2003: 491).

Folglich sind erhebliche Teile der Zeitarbeitnehmer direkt aus einem Normalarbeitsverhältnis in ein Zeitarbeitsunternehmen gewechselt, kommen aus der ‚stillen Reserve‘ (Scherl, 2002: 8) oder, auch das darf nicht vergessen werden, kommen aus einem anderen Zeitarbeitsunternehmen. Kongruenz zu den oben genannten Zielgruppen der neuen Arbeitsmarktpolitik – Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende etc. – ist jedenfalls nicht zu konstatieren. Diese Diagnose wird gestützt durch die Analyse von Schröder, der anhand der Daten der IAB-Beschäftigtenstichprobe nachweist, dass sich an jede vierte Vertragsauflösung einer Arbeitnehmerüberlassung eine neue Zeitarbeitsstelle anschließt. Zwischen den Zeitarbeitsunternehmen herrscht also eine hohe Fluktuation, die sich desgleichen auf die Integrationsstatistik auswirkt (Schröder, 1997: 241; auch Bothfeld/Kaiser, 2003: 491).

Auch wenn die Angaben und Daten der einzelnen Autoren zu den genannten Gesichtspunkten zum Teil divergieren, deutlich wird trotzdem, dass der ‚Klebeffekt‘ der Zeitarbeit höchstwahrscheinlich nicht zu überschätzen ist. Diese Prognose wagt der Verfasser, auch wenn die dargestellten Daten keine direkten Rückschlüsse über die Vermittlungseffekte der PSAs geben.

Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit gezeigt, „...dass eine Beschäftigungsphase in Leiharbeit die Umkehrung negativer Verläufe von Erwerbsleben eher nicht zu leis-

ten vermag, bestenfalls eine Überbrückung mit aufschiebender Wirkung darstellt“ (Schröder, 1997: 294). Die Übergangswahrscheinlichkeit nach einer Zeitarbeit hängt somit z.T. auch von Faktoren ab, die bereits vor der Phase der Zeitarbeit auf die Erwerbsbiographie gewirkt haben.

Die Untersuchung von Almus et al., welche die Wirkungen der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungen in Rheinland-Pfalz evaluiert, kommt zu dem Ergebnis, dass Arbeitnehmerüberlassung trotz der geringen absoluten Wiedereingliederungsquote durchaus ein Instrument ist, das zumindest einen kurzfristigen Erfolg bei der Reintegration von Problemgruppen in den ersten Arbeitsmarkt generieren kann. Von einem substantiellen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit kann jedoch keinesfalls gesprochen werden (Almus et al., 1998: 81).

Generell ist nach Ochel davon auszugehen, dass eine Integration eines geringqualifizierten bzw. schwer vermittelbaren Zeitarbeitnehmers in ein Normalarbeitsverhältnis eine intensive Betreuung, Qualifizierung und eine ausreichende Verweildauer in einem Zeitarbeitsunternehmen voraussetzt. Diese Gesichtspunkte sind von gewerblichen Verleihunternehmen erfahrungsgemäß nicht zu gewährleisten (Ochel, 2003: 24).

Hier könnten die PSAs eindeutige Vorteile mitbringen. Eine Qualifizierung innerhalb der PSA ist durch die Kommission auch angedacht, wird aber nicht explizit ausgeführt bzw. in ein schlüssiges Konzept integriert. Überdies wird von der ‚Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ nicht eindeutig geklärt, ob die Finanzierungsverantwortung für Weiterbildungsmaßnahmen der PSA zugeordnet wird; wenn ja, dann würde dies die Wirtschaftlichkeit der PersonalServiceAgenturen nachhaltig schwächen.

Auf Grund der dargestellten Ausgangslage entstehen erhebliche Zweifel, ob der Zielgruppenmix der PersonalServiceAgenturen, so wie ihn die Kommission fordert (Hartz et al., 2002: 152), tatsächlich auch zu finanzieren ist und auf eine entsprechende Nachfrage durch die Unternehmen auf dem Zeitarbeitsmarkt stößt (vgl. dazu auch IAB, 2002: 51).

Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass Arbeitnehmer, die eine Arbeitsproduktivität aufweisen, die objektiv oder auch nur subjektiv längerfristig unter dem Wert liegt, der gewöhnlich dem tariflichen Lohn entspricht, dauerhaft nur wenig Integrations-

chancen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in ein Normalarbeitsverhältnis haben werden. Auch wenn die Zeitarbeit grundsätzlich viele positive Faktoren für eine engere Bindung eines Arbeitslosen an das Beschäftigungssystem beinhaltet, so deutet auch das tatsächliche Nachfragepotential darauf hin, dass die Problemgruppen des Arbeitsmarktes nur auf eine mäßige Nachfrage stoßen werden.

Somit würden den PSAs hohe Kosten entstehen und die Forderung nach fiskalischer Neutralität (vgl. dazu Hartz et al., 2002: 155) wäre wohl nicht zu gewährleisten. Die Gewinnmargen im Zeitarbeitsgewerbe sind ohnehin relativ gering (Menting, 1993: 132). Der Wissenschaftliche Beirat beurteilt die ökonomischen Folgen dieser Konstruktion ähnlich und prognostiziert, dass sich beide Ziele – die Senkung der Arbeitslosigkeit und des Budgets der Arbeitsverwaltung – unmöglich erreichen lassen (WBBWA, 2002: 3).

Als wesentlicher Faktor, der Arbeitnehmerüberlassungen aus der Perspektive der Unternehmen attraktiv macht, wurde eingangs die geringere Bezahlung benannt. Durch die von der Kommission konzipierte Entlohnung eines PSA-Angestellten (Hartz et al., 2002: 152) wird dieser Hebel jedoch weitestgehend konterkariert und hemmt das Insider-Outsider-Problem somit nicht nachhaltig. Der strukturelle Vorteil der Zeitarbeit – der von Zeitarbeitnehmern sicher nicht als solcher interpretiert wird – geht somit langfristig größtenteils verloren.

Die Kommission empfiehlt, dass ehemalige Arbeitslose in den ersten sechs Monaten der Anstellung bei einer PSA ein Nettogehalt in Höhe ihres vorangegangenen Arbeitslosengeldes erhalten¹⁶⁸ – was individuell geringere Rentenanwartschaften bedeuten würde gegenüber dem normalen Arbeitslosengeld – und im Anschluss daran eine tarifliche Entlohnung.

¹⁶⁸ Die Nettolohnzentrierung des PSA-Gehaltes wirkt sich problematisch bei der Rentenanwartschaftsberechnung für Frauen aus, die zuvor in der Lohnsteuerklasse V eingruppiert waren, da somit Anwartschaften geringer ausfallen als ggf. bei einer Bruttolohnzentrierung. Ähnliche Probleme ergeben sich für Teilzeitbeschäftigte.

Die nur vage von der Kommission angedeuteten Subventionen,¹⁶⁹ die von der BA an die PSA als Zuschuss gezahlt werden sollen, könnten die Entleihgebühren für PSA-Angestellte senken. Dies würde den Druck auf die derzeitigen Zeitarbeitsunternehmen erhöhen, aber auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen und sogar private Anbieter vom Markt verdrängen. Das Entlohnungsproblem bzw. das strukturelle Problem des deutschen Arbeitsmarktes von verkrusteten und zu hohen Lohn- und Lohnnebenkosten kann so jedoch nicht gelöst werden.

Ohnedies zeigt Menting in seiner Analyse, dass enorme Rentabilitätswänge schon unter den gegenwärtigen Bedingungen die Zeitarbeitsunternehmen z.T. zu fragwürdigen Geschäftspraktiken greifen lassen, die auf den Rücken der Zeitarbeitsnehmer ausgetragen werden (Menting, 1993: 86). Eine Subventionierung der Leiharbeit in den PersonalServiceAgenturen würde diese Praktiken sicher verstärken.

Die Konzeption der Kommission hätte ohnehin nur einen Sinn, wenn die Anzahl der Arbeitslosen bzw. die Personen, die sich hinter dieser Zahl verbergen, statisch wären. Dies ist jedoch nicht der Fall. Entleihende Unternehmen und Haushalte können somit durch eine Substitution den Subventionsbarwert der PSA einstreichen (IW, 2002: 7). Zur Finanzierbarkeit der PSAs kommen verschiedene Gutachten zum gleichen Schluss und namhafte Arbeitsmarktforscher warnen vor den fiskalischen Folgen einer Implementierung der Vorschläge der Kommission.

„Selbst wenn nur ein Bruchteil der sieben Millionen Arbeitnehmer, die jährlich einen Job wechseln, den neuen Job als subventionierter Leiharbeiter einer PSA finden, kippt die Hartzsche Rechnung in ein Finanzdesaster um ...“ (Berthold et al., 2002: 2). Durch die natürliche Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt bekäme die PSA andauernd genügend Nachschub an subventionierbaren Arbeitnehmern und könnte so bald zum größten Arbeitgeber der Bundesrepublik wachsen.

¹⁶⁹ Völlig offen bleibt die Frage, wie PSA-Angestellte bezuschusst werden, die aufgrund der neuen Zumutbarkeit zwar arbeitsfähig sind, jedoch keine Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. Gemäß der Konzentration der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bildet jedoch genau diese Gruppe den Großteil der ‚Problemfälle‘.

Daneben ist auch denkbar, dass ein staatlich subventionierter ‚Drehtüreffekt‘ aus Einstellungen und Entlassungen ausgelöst wird, der die Löhne tendenziell absinken lässt. Dies könnte zwar positiv auf die nominelle Nachfrage nach Arbeitsleistungen wirken, die Reduktion „... der Entgelte für Entleihunternehmen bei Aufrechterhaltung der tariflichen Entlohnung der Leiharbeitskräfte in der PSA würde aber erhebliche Subventionen erfordern. Diese wären schon bei 500.000 PSA-Beschäftigten nur schwer zu finanzieren“ (Ochel/Werding, 2002: 14).

Auch vor diesem Hintergrund ist eine geringere Entlohnung für PSA-Beschäftigte – anstatt einer Subvention – gegenüber regulär Beschäftigten wohl unumgänglich. Unter der Annahme, dass das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsvolumen (Zahl der nachgefragten Arbeitsstunden pro Jahr) nicht gravierend steigt, sind Substitutions- bzw. Mitnahmeeffekte in jedem Fall zwangsläufig, da subventionierte oder geringer entlohnte PSA-Beschäftigte billiger sind als nicht subventionierte und tariflich entlohnte Arbeitnehmer (Berthold et al., 2002: 2). Auch das IAB kommt zu der Vermutung, dass Umverteilungseffekte des Beschäftigungsvolumens zu erwarten sind (IAB, 2002: 51).

Selbst wenn es zu einer Nachfrageausweitung käme, dann ist aus kontrakttheoretischer Perspektive nicht zu prognostizieren, inwieweit sie nicht durch die derzeitigen Mitarbeiter kompensiert werden könnte. Eine Ausweitung der Zeitarbeit um ca. 500.000 Leiharbeiter ist durch die Unternehmen derzeit höchstwahrscheinlich kaum zu absorbieren. Zumindest nicht, ohne dass Freisetzungen von derzeit beschäftigten unsubventionierten Rand- oder sogar Stammebelegschaften ausgeschlossen werden können. Dies würde wiederum, so argumentiert Hickel, zu einer partiellen Umstrukturierung der Belegschaften und zu Arbeitslosigkeit führen (Hickel, 2003: 8).

Der wissenschaftliche Beirat ist daneben der Auffassung, dass der Anreiz für die PSAs und auch für die Gewerkschaften gering ist, im Lohnfindungsprozess ausreichend niedrige Löhne für die PSA-Beschäftigten zu installieren. Durch die PSA würden lohnbedingte Entlassungen kompensiert und die entlassenen Arbeitnehmer den Unternehmen subventioniert wieder zugeführt. Gewerkschaften und Arbeitgeber könnten sich demzufolge auf vergleichsweise hohe Löhne einigen, zu Lasten der Steuerzahler (WBBWA, 2002: 5). Dies hätte wiederum Auswirkungen auf die allgemeine Lohnpolitik. Alles in allem würde das längerfristig die Beschäftigung in Deutschland negativ beeinflussen.

Konsequenterweise diskutiert die Kommission im Zusammenhang mit der Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung auch deren gesetzlichen Rahmen. Regulierungen wie das Synchronisationsverbot und andere Beschränkungen werden von den Befürwortern einer Deregulierung des Arbeitsmarktes und von Zeitarbeitsunternehmen schon seit Jahren gefordert. Verwunderlich ist deshalb nicht, dass die BDA die Deregulierungsaufforderungen der Kommission ausnahmslos begrüßt (BDA, 2002: 8).

Obwohl sich die Gesetzeslage zur Arbeitnehmerüberlassung in den letzten Jahren dauerhaft geändert hat, sind bislang von gewerkschaftlicher Seite gravierende Modifikationen verhindert worden (Scherl, 2002: 8). Schröder kommt bei seiner Analyse über den Einfluss der Regulierungen auf die Arbeitnehmerüberlassung sogar zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Regelungen die Arbeitnehmer im Bereich der Zeitarbeit diskriminieren. Erstens werden diese Personen vom Normalarbeitsverhältnis ausgegrenzt und zweitens wirken sich die Regelungen zusätzlich negativ auf ihre Beschäftigungschancen aus (Schröder, 2001: 147).

Richtigerweise muss also die Frage gestellt werden, ob der Schutz der herkömmlichen Normalarbeitsverhältnisse höher zu bewerten ist als eine Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung. Schröder argumentiert, dass die Erfahrungen aus den Niederlanden und aus Großbritannien zeigen, dass die begrenzte Gewerbefreiheit für Zeitarbeitsunternehmen in Deutschland nicht begründet ist (Schröder, 2001: 150).

Das Beschäftigungspotential der Arbeitnehmerüberlassung könnte somit nach der durch die Kommission vorgeschlagenen Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung steigen, wobei Scherl vervollständigend darauf hinweist, dass neben den bereits vorgeschlagenen Neuerungen auch das Verbot von wiederholten befristeten Arbeitsverträgen mit den gleichen Personen aufzuheben sei (Scherl, 2002: 8).

In Anbetracht der Tatsache, dass Weiterqualifikation und -bildung gewichtige integrationsfördernde Aspekte der Arbeitnehmerüberlassung sind, ist zu begrüßen, dass die Kommission auch Qualifizierungsfragen im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerüberlassung thematisiert. An dieser Stelle rückt die Kommission jedoch bereits von der im Abschnitt ‚Neue Arbeitsmarktpolitik‘ proklamierten strengen Orientierung der Weiterbildung an der Nachfrage der Unternehmen wieder ab. Auch das IAB identifiziert in diesem Kontext, dass die Kommission richtigerweise zumindest von ihrer Überlegung

wieder abgerückt ist, auf die Beschreibung arbeitsmarktpolitischer Instrumente künftig ganz zu verzichten (IAB, 2002: 56).

Durch die Kommission bleiben aber auch in diesem Modul viele Fragen ungeklärt. So ist nicht klar, was aus den heutigen ABM- bzw. SAM-Stellen werden soll, in denen derzeit rund 500.000 Arbeitslose vorübergehend untergebracht sind (Scherl, 2002: 7), bzw. wie diese in Zukunft weiterhin finanziert werden können. Außerdem ist nicht eindeutig geklärt, inwieweit die Angestellten der PSA in verleihfreien Zeiten neue Anwartschaften für Leistungen der Arbeitslosenversicherung erwerben.

Nach der Konzeption der Kommission würde ein PSA-Beschäftigter auch während einer verleihfreien Zeit Ansprüche erwerben (Hartz et al., 2002: 148), dementsprechend sind ‚Maßnahmekarrieren‘ und ‚Verschiebebahnhöfe‘ weiterhin nicht ausgeschlossen (IAB, 2002: 55).

Insgesamt ist das „...Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit...“ (Hartz et al., 2002: 148) konzeptionell mit einigen Mängeln behaftet. So fehlt in den Vorschlägen der Kommission der eindeutige Vorrang der gewerblichen Zeitarbeit gegenüber staatlichen Institutionen. Ausgeklammert wird auch eine Flexibilisierung der Löhne nach unten, eine Neuordnung der Sozialhilfe als De-facto-Mindestlohn sowie die Beschränkung auf einen (gering qualifizierten) Personenkreis, der tatsächlich nur über subventionierte Zeitarbeit in den Arbeitsmarkt integrierbar ist.

Der Argumentation von Schmid zufolge – selbst Mitglied der Kommission – sollen die PSAs in Ostdeutschland auch dazu beitragen, die Jugendarbeitslosigkeit nach der Ausbildung zu senken, und gleichzeitig eine Bindung in die Heimatregion gewährleisten (Schmid, 2003: 5). Im Zusammenhang mit der oben beschriebenen Mobilität der Jugendlichen und im Zuge der neuen Zumutbarkeiten scheint diese Stoßrichtung jedoch fragwürdig.

In den zurückliegenden Abschnitten konnte mehrfach aufgezeigt werden, dass gerade die ostdeutschen Jugendlichen schon relativ flexibel sind und durch die neuen Zumutbarkeiten noch flexibler werden müssen. In den Heimatregionen fehlt schlichtweg die Nachfrage, egal ob nach Zeitarbeits- oder Normalarbeitsverhältnissen. Zudem werden jüngere Arbeitnehmer bereits jetzt vergleichsweise oft von gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen nachgefragt; Die Nettobeschäftigungseffekte für jugendliche Arbeitnehmer,

unter den derzeitigen makroökonomischen und institutionellen Bedingungen, sind somit voraussichtlich gering.

Ein subventionierter Zeitarbeitsplatz in einer PSA nach einer Ausbildung kann für jugendliche Arbeitnehmer kein erstrebenswertes Ziel sein. So würden Ausbildungsbetriebe nur dazu motiviert, einen selbst ausgebildeten Lehrling nicht zu übernehmen, sondern ihn als (subventionierten) PSA-Beschäftigten wieder einzustellen. Zumindest kurz- und mittelfristig würden dadurch deutliche monetäre Vorteile für die Unternehmen entstehen.

Die beschäftigungsfördernden Effekte, die der PSA zugeschrieben werden – gesamter ‚Klebeffekt‘ durch die PSA 360–520.000 sowie weitere positive Effekte im Zusammenhang mit dem JobCenter bzw. verringerten Zugängen 250–350.000 (Hartz et al., 2002: 274) –, sind somit äußerst bedenklich.

Auch der prognostizierte ‚Klebeffekt‘ bei einer linearen Expansion der bestehenden gewerblichen Zeitarbeit bis zum Jahr 2005 – 100.000–200.000 (Hartz et al., 2002: 275) – scheint als nominelle Entlastung der Arbeitslosenstatistik fragwürdig. Die Kommission vergisst bei ihrer Argumentation, dass Zeitarbeit stark konjunkturabhängig ist und dass ein theoretisch mögliches Wachstumspotential der Arbeitnehmerüberlassung hauptsächlich durch die PSA selbst genutzt werden würde (Scherl, 2002: 9). Eine Ausdehnung der Nachfrage im Bereich der Zeitarbeit muss infolgedessen nicht zwingend im gleichen Ausmaß auch einen Beschäftigungseffekt bewirken.

Alles in allem ist an dieser Stelle auch deutlich zu betonen, dass die Netto-Nutzen-Quantifizierung der einzelnen Entlastungseffekte, so wie sie die Kommission darstellt, teilweise auf der Basis fragwürdiger Annahmen beruht. Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte werden nicht erörtert und alternative Schätzungen bzw. Szenarien nicht dargestellt¹⁷⁰. Fachwissenschaftliche Politikempfehlungen sollten jedoch bei einer

¹⁷⁰ Eine einfache Rechnung zu den Effekten der PSA präsentieren z.B. Berthold et al. (2002: 2): „Helfen die PSA, zehn Prozent der Arbeitslosen und ABM-Beschäftigten in Leiharbeit zu verwandeln, spart der Staat (...) etwa 3,1 Milliarden Euro im Jahr. Landet aber nur jeder zwanzigste der jährlich sieben Millionen Jobwechsler in einer PSA, entstehen Mitnahmeeffekte von rund 3,5 Milliarden Euro im

Prognose der ökonomischen Wirkungen von neuen Instrumenten auch Opportunitätskosten und nicht intendierte Effekte ausweisen, die durch eine Reform entstünden.

So machen Trube/Wohlfahrt beispielsweise darauf aufmerksam, dass eine Konzentration der Ressourcen auf das Vermittlungsgeschäft und auf die PSA dazu führt, dass dem öffentlichen Sektor Gelder verloren gehen, die bis dato in die Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur bzw. für eine Verknüpfung der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zur Verfügung standen (Trube/Wohlfahrt, 2003: 121; 2003a: 112–113).

Die PersonalServiceAgenturen, so wie sie von der Kommission angedacht wurden, sind somit als Instrument für eine Reduktion der Arbeitslosigkeit nicht zweckentsprechend und darüber hinaus sowohl aus strategisch-pragmatischen Gesichtspunkten als auch aus fiskalischen Gründen in ihrer Konzeption defizitär. Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, das auf inflexible zu hohe Anspruchslöhne und verkrustete Einstellungs- und Kündigungsbedingungen zurückzuführen ist, soll durch die Hintertür der Zeitarbeit gelöst werden. Strukturreformen werden damit nur nach hinten geschoben und die Outsider weiter in prekäre Beschäftigungsformen gedrängt.

6.11 Ich-AG, Familien-AG und Mini-Jobs

6.11.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Mit den beiden Instrumenten ‚Ich-AG‘ und ‚Mini-Job‘ sollen neue Wege zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aufgezeigt werden (Hartz et al., 2002: 163 ff.). Das Konzept der Ich-AG bezieht sich auf eine Reduktion der Schwarzarbeit Arbeitsloser, das der Mini-Jobs auf die Reduzierung der Schwarzarbeit bei Dienstleistungen in Privathaushalten.

Die Selbständigkeit in der Form einer Ich-AG ist eine Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit und zielt auf eine legale und selbstverantwortliche Beschäftigung ab. Gründer einer solchen Selbständigkeit erhalten nach den Empfehlungen der Kommission als Anreiz für drei Jahre einen Zuschuss vom Arbeitsamt. Dieser orientiert sich an der Anwartschaftshöhe des Arbeitslosengeldes und an den vom Arbeitsamt zu entrich-

Jahr – und schon ist die Bilanz für die Staatskasse negativ (Berthold et al., 2002: 2).

tenden Sozialversicherungsbeiträgen, ist zeitlich gestaffelt und von der Einkommenshöhe der Ich-AG abhängig (Hartz et al., 2002: 166; Abb. 26).

Alle Einnahmen der Ich-AG bis zu einer Verdienstgrenze von 25.000 Euro sollen einer Pauschalbesteuerung von 10 Prozent unterliegen. Die volle Sozialversicherungspflicht soll erhalten bleiben (Hartz et al., 2002: 165–166). Kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe haben die Möglichkeit, die Leistungen der Ich-AG maximal im Verhältnis 1:1 regulärer Arbeitnehmer zu Ich-AG-Inhabern in Anspruch zu nehmen.

In Privathaushalten gelten dagegen keine Beschränkungen; eine (begrenzte) steuerliche Abzugsfähigkeit für Privathaushalte soll daneben die finanzielle Attraktivität dieser Dienstleistungen verbessern. Die Familien-AG ist eine Erweiterung der neuen Selbständigkeit auf mitarbeitende Familienmitglieder. Aufgrund der höheren Steuerfreibeträge fallen die Zuschüsse dann höher aus. Der abhängig Beschäftigte ist gemäß den Vorstellungen der Kommission bei dem Hauptversicherten mitversichert (Hartz et al., 2002: 168).

Um auch Einkünfte aus Schwarzarbeit zu legalisieren, die sich nicht zu einer selbständigen Beschäftigung transferieren lassen, soll die Verdienstgrenze für Mini-Jobs für Dienstleistungen in privaten Haushalten auf 500 Euro angehoben und der Beitragseinzug für geringfügige Beschäftigungen vereinfacht werden. Die Einkünfte einer geringfügigen Beschäftigung unterliegen dann einer Sozialversicherungspauschale von 10 Prozent, statt derzeit ca. 22 Prozent.

Sämtliche von einer Person angemeldeten Mini-Jobs dürfen 500 Euro nicht überschreiten, wobei die Mini-Job-Regelung in der Einführungsstufe nur für haushaltsnahe Dienstleistungen konzipiert ist (Hartz et al., 2002: 170). Diese Regelung soll vorerst für Arbeitslose und Nichterwerbstätige gelten. Eine stufenweise Reduktion der Sozialabgaben, eine Ausweitung der Regelungen auf andere Tätigkeiten und degressive Transferentzugsraten für Arbeitslosengeldempfänger sollen zudem geprüft werden (Hartz et al., 2002: 170).

Alle drei Instrumente Ich-AG, Familien-AG und Mini-Jobs sollen zukünftig vor allem von Privathaushalten beauftragt werden, die derzeit Schwarzarbeiter beschäftigt haben. Deshalb wird Privathaushalten für die Beauftragung von haushaltsnahen Dienstleistungen die Möglichkeit des Abzugs von der Steuerschuld eingeräumt. Ziel ist es, positive

monetäre Effekt der Schwarzarbeit für den Nachfrager zu verringern und illegale Beschäftigungsverhältnisse sowohl für Schwarzarbeitnehmer als auch für Schwarzarbeitgeber unattraktiv zu machen (Hartz et al., 2002: 170–171).

6.11.2 Bewertung und Fazit

Abgesehen von der unglücklichen Bezeichnung des Instrumentes¹⁷¹ der ‚Ich-AG‘ ist der Gedanke, eine (neue) Selbständigkeit zu subventionieren, ein neues Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es handelt sich bei diesem durchaus aktivierenden Ansatz grundsätzlich um Lohn- bzw. Einkommensergänzungsleistungen und nicht um Lohnersatz im herkömmlichen Sinne.

Während Lohnersatzleistungen lediglich die monetären Folgen von Arbeitslosigkeit kompensieren, fördern Lohn- und Einkommensergänzungsleistungen die Aufnahme einer Tätigkeit. Sie werden aufstockend zu dem selbst erwirtschafteten Einkommen gezahlt und sind an eine zuvor definierte Tätigkeit gebunden. Die strukturell negativen Aspekte der im herkömmlichen sozialen Sicherungssystem in Deutschland (Anspruchslöhne, Transferentzugsraten) vorrangig anzutreffenden Lohnersatzleistungen werden somit z.T. unterbunden. Prominente Beispiele, die in die gleiche Stoßrichtung gehen, sind Kombilohnmodelle und Bürgerversicherungen.

Trotzdem weist das Konzept der Kommission einige Inkonsistenzen und Ungereimtheiten auf. Bevor in eine inhaltliche Debatte eingestiegen wird, soll zuerst geprüft werden, welche beschäftigungsfördernden Wirkungen durch dieses Reformelement prinzipiell zu erwarten sind. Dass der prosperierende Sektor der Schattenwirtschaft Wach-

¹⁷¹ Neben dem Aspekt, dass das ‚Unwort des Jahres 2002‘ – Ich-AG – nach der Auffassung des Verfassers ein befremdlicher Ausdruck ist, der dem Lösungsansatz eine nachteilige Note verleiht, ist Hengsbach zuzustimmen, der auf die sprachliche Verwahrlosung bzw. auf die z.T. diffuse und irreführende Argumentation des Kommissionsberichtes aufmerksam macht (Hengsbach, 2002: 141–142). Nicht nur für den Verfasser, der den Kommissionsbericht als Arbeitsinstrument nutzt, sondern vor allem wahrscheinlich auch für Teile der Betroffenen ist die sprachliche Ausgestaltung des Berichtes nur schwer nachvollziehbar. Anglizismen wie ‚JobCenter‘, ‚Corporate Branding‘ und ‚Temp-to-Perm‘ tragen sicher nicht zu einem besseren Verständnis des Kommissionsberichts bei.

tumsimpulse durch die hohen Steuern und Sozialversicherungsabgaben erfährt, was sich insbesondere im Niedriglohnsektor auswirkt, wurde bereits oben ausführlich dargestellt. Lohnersatz- und Transferleistungen werden realiter durchaus z.T. als Subvention für Schwarzarbeit missbraucht und verursachen so Arbeitslosigkeit.¹⁷²

Wie das IAB konstatiert, korrespondiert die Wahrscheinlichkeit der Schwarzarbeit mit der Bezugsdauer der Transferleistungen. Erst im Zeitverlauf entstehen informelle Netzwerke¹⁷³, die als eine notwendige Bedingung für Schwarzarbeit anzusehen sind und diese erst ermöglichen (IAB, 2002: 58). Unter Umständen können diese sozialstrukturellen Gebilde bzw. Systeme auch geradezu einen Zwang zur Schattenwirtschaft herstellen (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 1998: 220).

Doch welches Potential an Arbeitslosen wirkt derzeit tatsächlich im Sektor der Schattenwirtschaft? Nach einer Schätzung des IAB arbeiten in Deutschland derzeit ca. eine Million registrierte Arbeitslose im Bereich des Schattensektors¹⁷⁴. Von dem Gesamtpotential der etwa sieben bis acht Millionen Vollzeitschwarzarbeiter (IAB, 2002: 58) ist somit ungefähr jeder achte als arbeitslos registriert und bezieht somit ein Haushaltseinkommen, das sich aus Versicherungs- bzw. Transferzahlungen und Schwarzgeld zusammensetzt.

Auch wenn der größte Teil der Schwarzarbeit auf die Gruppe der Beschäftigten zurückgeht¹⁷⁵, so ist die Gruppe der registrierten Arbeitslosen, im Vergleich zu den über 40 Millionen Erwerbspersonen in Deutschland, im Schattensektor überrepräsentiert. Das Gesamtphänomen kann allerdings anhand dieser Subgruppe nicht entscheidend bekämpft werden.

¹⁷² Vgl. dazu auch die Erörterung von Feist (2000: 48 ff.).

¹⁷³ Für eine differenzierte Betrachtung von Netzwerken im Zusammenhang mit der Schattenwirtschaft vgl. Lamnek/Olbrich/Schäfer (1998: 218 ff.).

¹⁷⁴ Generell ist die Untersuchung des Schattensektors schwierig, da nur wenig empirisch-methodologische Untersuchungen vorliegen. „Direkte Methoden zur Abschätzung der Schattenwirtschaft werden zwar vereinzelt praktiziert (...), es dominieren jedoch indirekte Verfahren“ (Mückl, 1986: 18).

¹⁷⁵ Vgl. dazu z.B. die Analyse von Lagemann (1999: 319 ff.).

Erweitert man das Betrachtungsspektrum um die Anzahl der Schwarzarbeiter, die derzeit Sozialhilfe empfangen und nach dem Willen der Kommission in Zukunft das Arbeitslosengeld II beziehen sollen, dann ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass diese Gruppe (Arbeitslosengeldempfänger I und II) innerhalb der Schwarzarbeiter sogar sehr deutlich überrepräsentiert ist.

Diese Überlegung wird auch von den empirischen Ergebnissen der Analyse von Lamnek/Olbrich/Schäfer gestützt. „Anscheinend steigt mit dem Leistungsbezug – zumindest wenn er die Haupteinnahmequelle ist – auch die Neigung zu sozialer Devianz und damit auch die Bereitschaft, diese Zahlungen zu missbrauchen“ (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 1998: 198). Doch welche Gründe liegen hinter diesem Phänomen?

Es zu betonen, dass soziale Devianz nicht von der Höhe des Einkommens abhängig ist, sondern von den dadurch bedingten objektiven Handlungsmöglichkeiten und vor allem auch von der subjektiven Wahrnehmung dieses Spielraums (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 1998: 208). Somit kann der Missbrauch von Transferleistungen tendenziell auch als eine Folge einer objektiven und/oder subjektiven Marginalisierung angesehen werden. Darüber hinaus sind sicher auch Gelegenheitsstrukturen ein wichtiger Punkt.

Der Sektor der Schattenwirtschaft dient vor diesem Hintergrund auch der Selbstbestätigung. Er ist z.T. das Betätigungsfeld derjenigen, die vom ersten Arbeitsmarkt aufgrund von strukturellen Regelungen wie Mindestlöhnen oder auch dem Meisterbrief – welche überwiegend von Insidern erwirkt werden – ausgeschlossen sind (Lamnek/Olbrich/Schäfer, 1998: 238). Eine Aktivierung bzw. die legale Integration der schwarzarbeitenden Arbeitslosen in den (ersten) Arbeitsmarkt ist somit vorerst eine nur bedingt Erfolg versprechende Strategie gegen die weitere Ausweitung des Schattensektors.

Das Instrumentarium des Gründerzuschusses an sich scheint ebenfalls nur in Teilen dazu geeignet, tatsächlich beschäftigungsfördernde Effekte aus der Gruppe der Arbeitslosen heraus zu generieren. So sind den Untersuchungen des Institutes für Arbeitsmarkt und Berufsforschung zufolge lediglich zirka fünf Prozent der gegenwärtig registrierten Arbeitslosen überhaupt in der Lage, eine Selbständigkeit erfolgreich zu konzipieren und umzusetzen. Diese verhaltenen Erfolgchancen für die Masse der Arbeitslosen bestätigt auch die Evaluationsstudie von Hagen/Steiner.

Diese zeigt deutlich, dass eine Förderung von Unternehmensgründungen im Allgemeinen nur für Arbeitslose (gut qualifizierte Männer im Alter von 30-40 Jahren) in Frage kommt, die ohnehin sehr gute Integrationschancen haben (Hagen/Steiner, 2000: 165).

Gerade die von der Kommission genannten Zielgruppen sind überwiegend auch Problemgruppen und weisen oftmals über längere Phasen nur diskontinuierliche Kontakte zum Arbeitsmarkt nach. Dies führt häufig auch zum Verlust von Selbstorganisationskompetenzen und nicht selten zu Resignation, Depression, Mutlosigkeit und Hilflosigkeit, was eine aktive Herangehensweise an Problemstellungen erschwert (Kieselbach, 1994: 240; Brinkmann/Wiedemann, 1994: 189; Frese, 1994: 206). Trotz der überaus großen Heterogenität der Problemlage Arbeitslosigkeit erscheint eine Selbstständigkeit zumindest für die Mehrheit kein adäquates Instrument für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt.¹⁷⁶

Ohne eine entsprechende Unterstützung bei einer Existenzgründung – dabei ist nicht entscheidend, ob der Gründer arbeitslos war oder nicht – kann dieses komplexe Vorhaben sogar relativ schnell in Frustration, Schulden oder Insolvenz enden. Dies führt wiederum zu Stigmatisierung und zum Verlust von vorhandenen psychosozialen und monetären Ressourcen. Ferner ist strittig, inwieweit eine ‚Ich-AG‘ für einen Bezieher von Arbeitslosengeld überhaupt attraktiv ist. Immerhin ist fast jede Selbstständigkeit mit risikobehafteten Vorinvestitionen verbunden. Durch den Meisterzwang, der nach dem Willen der Kommission auch in Zukunft erhalten bleiben soll, ist im Bereich des Hand-

¹⁷⁶ In seiner Studie über die Gruppe Alleinerziehender, die ja grundsätzlich zur Zielgruppe der Kommission gehören, kommt Vetter zu einem Ergebnis, das ebenfalls darauf aufmerksam macht, dass gerade eine Selbstständigkeit mit den daran geknüpften enormen Anforderungen an Selbstmotivation bzw. -organisation nicht als adäquater Weg für eine Reintegration in eine Erwerbsarbeit angesehen werden kann. „Der eigenständige biographische, autonome, selbst organisierte, nicht bevormundete Weg zurück in den „mainstream“ der Arbeits-, Konsum- und Sozialbeziehungen wird mit jedem neuen Tag, an dem sich die jetzige Existenz als Sozialhilfeempfängerin nicht grundlegend ändert, immer folgenreicher in Frage gestellt (Vetter, 2003: 29). Auch wenn Vetter in seinem Befund nur von allein erziehenden Frauen spricht, kann doch insofern verallgemeinert werden, dass ein typisches biographisches bzw. erwerbsbiographisches Lebensmuster eines Arbeitslosen bzw. Sozialhilfeempfängers wohl kaum ein solider Grundstein für eine Selbstständigkeit ist.

werks – wo ein beträchtlicher Teil der Schwarzarbeit anfällt – ohnehin der Marktzugang für eine ‚Ich-AG‘ erschwert (IAB, 2002: 59).

Es gibt jedoch Personengruppen, für die eine neue Selbständigkeit unter Umständen interessant erscheint. Ich-AGs, die sich aus der Schattenwirtschaft heraus entwickeln, wären gegenüber einer neuen Selbständigkeit aus der realen Beschäftigungslosigkeit heraus höchstwahrscheinlich im Vorteil und hätten weitaus höhere Überlebenschancen. Sowohl der alte Kundenstamm bzw. geknüpfte Netzwerke als auch ein organisationales Grundgerüst aus der vorangegangenen Tätigkeit im Schattensektor ständen dem Existenzgründer in diesem Fall bereits zur Verfügung. Dies würde zumindest den Start der Existenzgründung deutlich erleichtern.

Allerdings sind auch hier zwei Aspekte zu beachten, welche die Nettobeschäftigungswirkung determinieren: Erstens, es ist nicht gesichert, dass der Existenzgründer und ehemalige Schwarzarbeiter auch tatsächlich arbeitslos (gemeldet) war. Auch wenn generell jede Beseitigung von Schwarzarbeit positiv ist – die von der Kommission avisierten Zielgruppen und die Arbeitslosenstatistik hätten nur positive Effekte zu erwarten, wenn der Existenzgründer zuvor tatsächlich zur Gruppe der registrierten Arbeitslosen gezählt hat. Neue Selbständigkeiten, die direkt nach einer Kündigung entstehen, hätten ebenso keine Auswirkungen auf die primäre Zielgruppe der neuen Arbeitsmarktpolitik.

Zweitens, ehemalige Schwarzarbeiter – die derzeit einen Steuer- und Abgabensatz gleich null haben – bekommen ihre Existenzgründung ebenfalls subventioniert und es ist nur schwer nachprüfbar, ob erwirtschaftete Erträge, die ggf. über der Bemessensgrundlage für eine Förderung liegen, nicht im Bereich der Schattenwirtschaft verbleiben. In den ersten drei Jahren der Selbständigkeit wäre dies durchaus ein einträgliches Geschäft. Die Kontrollkosten würden sich im Vergleich zu dem derzeitigen System sogar erhöhen. Um nicht auch die Subventionen als Barwert zu verlieren, müssten neue Selbständigkeiten verstärkt überwacht werden.

Zudem käme man in den Genuss von Sozialversicherungsansprüchen, die erst mittelfristig, nach drei Jahren, wenn eine normale Selbständigkeit erreicht ist, wieder auslaufen. Der Phantasie über mögliche Nutzen- bzw. Einkommenskombinationen sind derzeit keine Grenzen gesetzt, so dass sich jeder gegenwärtige Schwarzarbeiter für die ihm angenehmste Zusammensetzung entscheiden kann.

Von der Kommission ungeklärt ist auch die Frage, wie die Subventionen im Vergleich zu dem derzeitigen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeanspruch ausgestaltet werden sollen bzw. welche Anwartschaften aus ihnen erwachsen. Entständen in einer subventionierten ‚Ich-AG‘ gewöhnliche Versicherungsansprüche der Arbeitslosenversicherung, dann wäre ein anhaltender Bezugsrhythmus von Arbeitslosengeld I und ‚Ich-AG‘-Förderung nicht auszuschließen. Eine Explosion der Transfer- und Fördergelder wäre offenkundig die Folge. Der Aktivierungsgrundsatz, wonach Lohnersatzleistungen oder Transfergelder nicht zu neuen Anwartschaften führen dürfen, würde damit konterkariert (IW, 2002: 7).

Auch im Hinblick auf die Rentenbiographie ergeben sich durch Vorschläge der Kommission Konsequenzen. Um aus einer ‚Ich-AG‘ die gleichen Rentenansprüche zu erwerben wie aus einer ‚normalen‘ Arbeitslosigkeit müssten mindestens 80 Prozent des früheren Bruttogehaltes erwirtschaftet werden. Ansonsten fällt die Anwartschaft für die Zeit der ‚Ich-AG‘ deutlich geringer aus (Loose, 2002: 5).

Für den Empfänger von Lohnersatzleistungen ist die Entscheidung für eine neue Selbständigkeit dementsprechend ein komplexer Prozess mit verschiedenen Variablen, welche die Kosten-Nutzen-Analyse beeinflussen. Je nach Kontrollintensität könnten Transferzahlungen auch von ehemals Arbeitslosversicherten, die sich z.B. Weiterbildungsstudiengänge oder andere längere Bildungsphasen subventionieren lassen wollen, missbraucht werden. Dadurch könnte das Instrument der ‚Ich-AG‘ auch als eine willkommene Gelegenheit uminterpretiert werden, um den neuen Zumutbarkeiten, dem Arbeitslosengeld II oder der PersonalServiceAgentur zu entgehen.

Negative Effekte ergeben sich eventuell auch noch aus einer anderen Perspektive. ‚Ich-AG-Gründer‘ können durch die Subventionen ihre Arbeitsleistungen generell billiger anbieten als vergleichbare Selbständige¹⁷⁷. Unternehmen können somit relativ flexibel

¹⁷⁷ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die gestaffelten Förderkonditionen, die sich gemäß der Kommission an den Anwartschaften der Arbeitslosenversicherung orientieren sollen, zu geschlechtsspezifischen Ungleichheiten führen können, da Frauen im Durchschnitt geringere Anwartschaften haben als Männer (Loose, 2002: 6). Weiterhin ist durch die Kommission nicht eindeutig festgelegt, ob das Einnahmelimit für die Ich-AG/Familien-AG sich am Umsatz oder am Gewinn orientiert.

Leistungen dieser Selbständigen in Anspruch nehmen und Produktionsspitzen abdecken. Dies wird derzeit durch befristete Arbeitsverhältnisse oder Zeitarbeit gewährleistet (Bothfeld/Kaiser, 2003: 487 ff.).

Die neuen Selbständigen wären demzufolge direkte Konkurrenten zu den derzeit gängigen atypischen Beschäftigungen. Auch wenn die Kommission ein Verhältnis von eins zu eins (regulärer Arbeitnehmer zu Ich-AG-Inhaber) in ihrer Konzeption vorsieht: bleibt eine Ausdehnung des Beschäftigungsvolumens bzw. der aggregierten Arbeitsnachfrage aus, dann sind Substitutions-, Verdrängungs-, Wettbewerbsverzerrungs-, und Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Die empirische Datenlage untermauert diese Prognose. Anhand von ausländischen Evaluationsstudien lässt sich prognostizieren, dass mit Verdrängungseffekten zwischen 30 und 50 Prozent und Mitnahmeeffekten von bis zu 70 Prozent zu rechnen ist (Hagen/Steiner, 2000: 165).

Trube/Wohlfahrt beurteilen diesen Sachverhalt ähnlich: „Die im Hartz-Papier eingebaute „Sicherheit“, dass zur Vermeidung von Missbrauch bei Unternehmen die Anzahl von Beschäftigten aus Ich-AGs im Verhältnis zu normalen Beschäftigten 1:1 betragen darf (...), erlaubt im Umkehrschluss maximal eine Vernichtung von 50 Prozent der vorhandenen regulären Einfacharbeitsplätze, und zwar mit öffentlichen Subventionen und unternehmerischen Einsparungen bei den Lohn(neben)kosten“ (Trube/Wohlfahrt, 2002: 121).

Infolgedessen sind Nettobeschäftigungseffekte der neuen Selbständigkeiten zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum prognostizierbar (IAB, 2002: 59; Scherl, 2002: 12). Wo es grundsätzlich möglich ist, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sowohl PSA-Beschäftigte als auch Ich-AG-Inhaber Neueinstellungen im herkömmlichen Sinne z.T. verdrängen, und das verstärkt im Bereich der Geringqualifizierten bzw. im ‚Jedermann-Segment‘.

Neben den diskutierten Gesichtspunkten sind noch weitere konstruktionsbedingte Defizite des Konzeptes der neuen Selbständigkeit zu identifizieren. Der finanzielle Anreiz für Arbeitslose und derzeitige Schwarzarbeiter, eine Ich-AG zu gründen, ist relativ gering und liegt lediglich darin begründet, eine Schwarzarbeit zu legalisieren oder den Arbeitsvermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zu entgehen. Problematisch zu bewerten ist für die neuen Selbständigkeiten sicher auch, dass diese, außer Familienmitglie-

der, keine Angestellten haben dürfen. Sollte der Ich-AG-Inhaber einmal krank sein oder wirklich unter einer Flut von Aufträgen ‚leiden‘, dann ist fraglich, wie er diese Problemsituationen allein regeln soll.

Auch was die Sozialversicherungspflicht angeht, sind die Angaben der Kommission äußerst vage. Der Hinweis, dass mitarbeitende Familienmitglieder einer Familien-AG beim Hauptversicherten (sozialversicherungs-)mitversichert sind (Hartz et al., 2002: 168), ergäbe im Bereich der Krankenversicherung u.U. noch einen Sinn – auch wenn es zu Beitrageinbußen käme. Inwieweit sich aus dieser Regelung Renten- bzw. Arbeitslosenversicherungsansprüche ableiten können, bleibt völlig ungeklärt.

Gerade für Frauen, die vermutlich einen Großteil der mitarbeitenden Familienmitglieder stellen würden, sind Ungleichheiten bzw. Abhängigkeiten bei einer Mitversicherung, die bei der derzeitigen Rechtslage ohnehin nicht praktikabel ist, nicht auszuschließen. Das Konzept der Ich-AG/Familien-AG, das auf den ersten Blick eine Vereinfachung der bisherigen Regelungen des Überbrückungsgeldes gemäß § 57 SGB III für Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe verspricht und eine zusätzliche Bereitschaft für Existenzgründungen schaffen soll, ist keineswegs zu Ende gedacht und generiert im Gegensatz dazu erhebliche Zielverfehlungen und Folgeschäden.

Das zweite Instrument dieses Moduls, die Heraufsetzung der Geringfügigkeitsgrenze, dürfte generell das Angebot und die Nachfrage nach geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen beleben. Im Zusammenhang mit einer Abschätzung des Nettobeschäftigungseffektes im Bereich der genannten Zielgruppen der neuen Arbeitsmarktpolitik stellen sich wieder zwei grundsätzliche Fragen: Erstens, welche Personengruppen arbeiten im Moment geringfügig beschäftigt bzw. lässt sich abschätzen, ob und wie viele Arbeitslose von diesem Instrument Gebrauch machen. Zweitens, inwieweit ist damit zu rechnen, dass eine Ausweitung der Minijobs sonstige Beschäftigungs- und Partizipationsmöglichkeiten beeinflusst.

Die am 1. April 1999 in Kraft getretene Neuregelung zur sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Behandlung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse differenziert verschiedene Formen. Interessant für die vorliegende Analyse sind vor allem die geringfügig, auf Dauer angelegte Alleinbeschäftigung und die geringfügige Nebenbeschäftigung. Letztere ist quasi eine Beschäftigung neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung.

Die Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung durch die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 1998 hat dazu geführt, dass die Zahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen tendenziell zurückgegangen ist, während die der geringfügig Alleinbeschäftigten tendenziell zugenommen hat (Schwarze/Heineck, 2001: 325). Die insgesamt betrachtet eher heterogene Struktur der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zeigt, dass besonders verheiratete Frauen, Rentner, Schüler und Studierende diese Form der Beschäftigung ausüben (Schwarze/Heineck, 2001a: 6).

Geringfügige Beschäftigungen in Deutschland haben also gegenwärtig typischerweise den Charakter eines Zweiteinkommens bzw. eines Hinzuverdienstes; potentiell geringfügig Beschäftigte kommen dementsprechend vorwiegend nicht aus der Schattenwirtschaft, sondern vielmehr aus Haushalten mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen (Rudolph, 1998: 12; Heineck/Schwarze, 2001: 314 ff.; Ochel/Werding, 2002: 16).

Der Vorschlag der Kommission für eine Anhebung der Bemessensbasis für Steuern und Sozialabgaben würde also überwiegend gering Beschäftigte alimentieren, die, wenn man das Haushaltseinkommen betrachtet, eigentlich keiner Entlastung bzw. Subventionierung bedürfen. Eine von der Kommission geforderte Beschränkung des Adressatenkreise für Mini-Jobs auf (registrierte) Arbeitslose und Nichterwerbstätige (Hartz et al., 2002: 169) die dieses Dilemma auflösen würde, ist nach der Auffassung des IAB rechtlich äußerst problematisch (IAB, 2002: 60).

Eine generelle Beschränkung der Subventionen auf zuvor schwarzarbeitende Personengruppen ist ebenfalls praktisch unmöglich und zudem sozialetisch sehr bedenklich, da dadurch vorerst deviantes Verhalten belohnt würde. Ein Abbau der Schwarzarbeit durch Mini-Jobs erscheint also sehr fraglich. Vielmehr scheint ein Ausbau von Mehrfachbeschäftigungen möglich.

Mit Blick auf die Rückkopplungseffekte, die sich für die Sozialsysteme ergeben, weist Loose darauf hin, dass die von der Kommission avisierte Sozialversicherungspauschale zwar die Kassen etwas entlastet, aber auch für den geringfügig Beschäftigten nur geringe Anwartschaften generiert. Durch einen Pauschalbetrag von 10 Prozent zur Sozialversicherung – eine detaillierte Beitragsaufspaltung zu den verschiedenen Sozialsystemen ist aus dem Bericht der Kommission nicht ersichtlich – würde bei einem (geringfügigen) Jahreseinkommen von max. 6.000 Euro z.B. eine Rentenanwartschaft von 2–3 Euro Monatsrente erworben (Loose, 2002: 7).

Inwieweit diese Anwartschaft für ausschließlich geringfügig beschäftigte Erwerbspersonen tatsächlich hilfreich ist, muss hier wohl nicht weiter kommentiert werden. Letztlich fallen diese Personengruppen vermutlich spätestens im Rentenalter in das Netz des kommunalen Sozialstaates bzw. in die Sozialhilfe zurück. Mindestens Altersarmut ist also vorprogrammiert, da nur innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft ein Einkommen über dem Existenzminimum zu erwarten ist.

Nach der Konzeption der Kommission entstehen darüber hinaus Anreizprobleme, die jede Freigrenze bzw. der Ausschließlichkeitscharakter solcher Regelungen mit sich bringt. Gesetzt den Fall, dass ein geringfügig Beschäftigter die Möglichkeit hätte, seinen Aktionsrahmen auszuweiten, so dass sein Einkommen über der Freigrenze läge, so entstünden dem vorerst geringfügig Beschäftigten durch den dann anfallenden Effektivsteuersatz dramatische Einkommensausfälle.

Bereits „... in der Vergangenheit führten sprunghaft steigende Belastungen in der Regel dazu, dass Arbeitnehmer das Niveau einer als geringfügig einzustufenden Beschäftigung nach Möglichkeit nie überschritten und dass die Niedriglohn-Kategorien direkt oberhalb der Grenze weitgehend unbesetzt bleiben“ (Ochel/Werding, 2002: 159). Der relative Anreiz, nur geringfügig erwerbstätig zu werden, ist für diese Einkommensklassen also größer, die Opportunitätskosten einer (regulären) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ungleich höher. Angesichts dieser Problematik ist ein Freibetrag erfahrungsgemäß sinnvoller als eine Bemessensgrenze.

Auch im Zusammenwirken mit den anderen neuen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik lässt die Kommission viele Fragen ausgeblendet. Geringfügige Beschäftigungen bzw. Mini-Jobs wären nach der vorliegenden Konzeption sowohl für die derzeitigen

Sozialhilfeempfänger als auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger wegen der anhaltend hohen Transferentzugsraten äußerst unattraktiv. Falls die Einnahmen eines Mini-Jobs additiv zum derzeitigen Arbeitslosengeld bzw. zum Arbeitslosengeld I und II erworben werden sollen, dann wäre zumindest der monetäre Anreiz zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung groß. Dies würde aber regulär Beschäftigte benachteiligen.

Es gilt also ein Modell zu finden, das moderate Transferentzugsraten vorsieht, so dass motivationale und fiskalische Interessen gewahrt bleiben. Die Kommission scheint diese Problematik nicht endgültig bewerten zu wollen. Sie weist lediglich darauf hin, dass eine Neuregelung der Nebenerwerbseinkommen mit ggf. degressiver Anrechnung zu prüfen ist (Hartz et al., 2002: 170).

Würde das Modell der Pauschalbesteuerung der Mini-Jobs generell auf alle Niedrigeinkommen ausgedehnt werden, wie die Kommission es andeutet (Hartz et al., 2002: 170), dann dürften die Nettobeschäftigungseffekte trotzdem gering ausfallen. Eine Umstrukturierung der derzeitigen Beschäftigungsverhältnisse kann nicht ausgeschlossen werden, und diese würde vermutlich zu Reduktionen bei den derzeitigen Normalarbeitsverhältnissen führen (IAB, 2002: 60).

Die im europäischen Vergleich bereits z.T. überdurchschnittlich fortgeschrittene Erosion des deutschen Normalarbeitsverhältnisses (Hoffmann/Walwei, 2000: 4-5) könnte sich dadurch noch verschärfen und überdies zu einer weiteren Umverteilung der Arbeitsmarktchancen von subventionierten und nicht subventionierten Arbeitslosen führen (Martin, 2000: 97).

Die finanziellen Belastungen auf Seiten der Sozialversicherungen wären bei einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge und gleich bleibender Leistungsgestaltung ebenfalls gewaltig. Generell muss betont werden, dass das Gros der Arbeitsmarktforscher eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte im Niedriglohnbereich als völlig unzureichend bewertet, um nennenswerte Beschäftigungseffekte in diesem Segment zu erreichen, geschweige denn um die Beschäftigungskrise zu bekämpfen (Fuchs/Spengler, 2001: 30; Ochel/Werding, 2002: 15; Hagen/Steiner, 2000: 273).

Als Fazit muss somit konstatiert werden, dass bei einer Gegenbuchung der oben beschriebenen Mitnahme- und Substitutionseffekte im Bereich der konventionellen ab-

hängigen Beschäftigten und konventionellen Selbständigkeiten keine gravierenden positiven Nettoentlastungen des Arbeitsmarktes durch neue Selbständigkeiten zu erwarten sind. Selbiges gilt für die Beschäftigungseffekte der Mini-Jobs (Weinkopf, 2003: 7–8).

Auch wenn die von der Kommission angedachte steuerliche Absetzbarkeit (Hartz et al., 2002: 170–171) von Mini-Jobs die Nachfrageseite dazu veranlasst, jetzige Schwarzarbeit zu legalisieren, sind dramatische Nettobeschäftigungseffekte durch solche Instrumente nicht zu erwarten. Auch im privaten haushaltsnahen Bereich können Substitutionen nicht ausgeschlossen werden. Der durch die Kommission angegebene Gesamtentlastungseffekt von bis zu 500.000 neuen Arbeitsplätzen (Hartz et al., 2002: 276), der durch geringfügige Beschäftigten und neue Selbständigkeiten konjunkturunabhängig erzeugt werden soll, ist somit mehr als fragwürdig.

Ein Gesamtkonzept bzw. Kombilohnmodell zur Ausweitung und Belebung der Beschäftigung im Niedriglohn bzw. Niedrigproduktivbereich – welcher im direkten Zusammenhang mit den Mini-Jobs gesehen werden muss –, das Arbeit einerseits attraktiv und andererseits billiger macht, steht somit noch aus¹⁷⁸.

Die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit – das Hauptmanko des deutschen Arbeitsmarktes – wird auch durch dieses Modul nicht angegangen. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass eine Vielzahl an Interdependenzen zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Sozialsystem bestehen. Diese müssen integriert betrachtet werden. Das ursprüngliche Ziel dieses Moduls, eine Reduktion der Schwarzarbeit, ist vermutlich nur zu erreichen, wenn es gelingt, den Faktor Arbeit von Beiträgen zu entlasten, die neuen Zumutbarkeiten umzusetzen und die Löhne nach unten zu flexibilisieren, so dass der Schwarzarbeit die Preise kaputt gemacht werden können.

Ob dies jedoch bei dem derzeitigen Niveau der sozialen Sicherung erreichbar ist, bleibt ungewiss. Ohne eine Umbasierung des derzeitigen Systems der sozialen Sicherung entstünden zudem für neue Selbständige und geringfügig Beschäftigte z.T. dramatische Anwartschaftsverluste. Anstatt eine weitere Hintertür zu öffnen, wie es bereits bei anderen Vorschlägen getan wurde, hätte die Kommission an dieser Stelle unter anderem ein

¹⁷⁸ Vgl. dazu z.B. den Ansatz von Schöb/Weimann (2003: 1–16).

Kombilohnmodell entwerfen und empfehlen müssen, das Arbeit fördert und Passivität sanktioniert.

6.12 JobFloater

6.12.1 Übersicht zu den wesentlichen Vorschlägen

Eine Bedingung für die Einstellung eines neuen Mitarbeiters ist Kapital. Die Kommission stellt im Modul des JobFloaters ein Konzept zur Finanzierung von neuen Arbeitsplätzen vor. Ziel ist es, Arbeitslosigkeit direkt auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bekämpfen (Hartz et al., 2002: 265 ff.).

Das anempfohlene Konzept sieht vor, dass ein Unternehmen, welches einen Arbeitslosen nach Ablauf der Probezeit dauerhaft einstellt, unter bestimmten Voraussetzungen ein Finanzierungspaket in Form eines Darlehens erhält (Hartz et al., 2002: 265–266). Dieses Angebot soll für kleine und mittlere Unternehmen sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern gelten und allen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, die einen neuen Arbeitsplatz schaffen und über die entsprechende Bonität verfügen (Hartz et al., 2002: 267).

Mit einem Finanzierungspaket in Höhe von 100.000 € (50.000 € Förderkredit, 50.000 € Nachrangdarlehen) und einer Vergabe für 100.000 Arbeitnehmer pro Jahr ergäbe sich so ein Finanzierungsbedarf von 10 Mrd. € pro Jahr.

6.12.2 Bewertung und Fazit

Für eine Bewertung dieses Instruments sollen vorerst zwei Fragen diskutiert werden: (1) Inwieweit lassen sich neue Arbeitsplätze durch Finanzierungspakete schaffen? (2) Welche Folgen bzw. Folgekosten sind durch das Instrument des JobFloaters zu erwarten?

Richtig ist die Diagnose der Kommission, dass die finanzielle Situation von vielen Mittelständlern in Deutschland, vor allem in den neuen Bundesländern, und von Existenzgründern desolat ist. Dieses Phänomen verhindert Wachstum, führt zu Überschuldungen und erhöht die Anfälligkeit für Konjunkturschwankungen (Pfeifer et al. 1998: 89; auch BDA, 2002: 10).

Das IAB macht vor allem drei Aspekte für eine Verschlechterung der Rahmenbedin-

gungen zur Beschaffung von Eigenkapital für kleinere und mittlere Betriebe verantwortlich: (1) die anhaltende Konjunkturflaute, (2) der Strukturwandel im Bankensektor und (3) die Eigenkapitalrichtlinien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (IAB, 2002: 73). Lässt man die konjunkturellen Aspekte einmal außer Acht, dann sind es laut IAB also primär endogene Faktoren der Banken bzw. des Bankensektors, die für die gegenwärtige Kapitalknappheit verantwortlich sind. Gerade die Konkurswelle der letzten Jahre, die sich direkt an den Internetboom anschloss, ist ebenfalls ein Aspekt, der die Banken in Deutschland zur Vorsicht veranlasst.

Die Kommission greift nun bei ihrer Begutachtung über die Förderfähigkeit eines Unternehmens, anders als die Banken, nicht auf herkömmliche Effizienz- und Effektivitätskriterien zurück. Sie orientiert sich nicht etwa an der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens bzw. an der Marktfähigkeit der erstellten Dienstleistungen und Güter, sondern an der Zahl der Arbeitsplätze, die durch eine Kapitalaufstockung entstehen.

Eine derartige Förderpraxis schafft vielleicht kurzzeitig tatsächlich Arbeitsplätze, gewährleistet jedoch nicht, dass diese tatsächlich in zukunftsfähigen Unternehmen entstehen. Im Übrigen kann billiges Kapital auch dazu führen, dass Unternehmen eine kapitalintensivere Produktion anstreben, was den Gesamtpersonalbestand eines Unternehmens ggf. langfristig reduzieren würde. Somit sind zwar die Konflikte zwischen den Insidern und Outsidern entschärft, das Beschäftigungsproblem jedoch spitzt sich zu.

Das IW stellt zudem grundsätzlich die Reihenfolge zwischen der Aufstockung der Kapitalbasis und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Frage und weist darauf hin, dass Arbeitsplätze, die über eine Erhöhung der (versteckten) Staatsverschuldung bzw. durch Subventionen generiert werden, nur selten wettbewerbsfähig sind (IW, 2002: 8). Auch die BDA bewertet eine Förderung der Kapitalbasis für kleinere und mittlere Unternehmen nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Prinzip für fragwürdig. Sie befürchtet eher eine Konservierung von nicht wettbewerbsfähigen Strukturen. Dies würde eine gesunde Entwicklung der Unternehmenslandschaft konterkarieren und den Innovationswettbewerb bzw. den Strukturwandel keinesfalls fördern (BDA, 2002: 10).

Ein weiteres Problem des JobFloaters ist, dass es für einige Unternehmen in der aktuellen wirtschaftlichen Situation sowieso schwierig sein wird, die von der Kommission geforderten 50.000 € pro Einstellung selbst abzusichern. Unternehmen mit ohnehin hinrei-

chender Bonität, d.h. Unternehmen, die zur Finanzierung von Investitionen auch herkömmliche Bankkredite bekommen, könnten sich diese vermutlich auch auf dem Kapitalmarkt holen. So könnten nach der Auffassung des IAB die im Rahmen des JobFloaters zur Verfügung gestellten Nachrangdarlehen sogar teurer sein als normale Darlehen, da diese nicht gesichert bzw. bei einer Insolvenz nachrangig sind und somit vergleichsweise risikoreich (IAB, 2002: 73).

Ohnehin ist von der Kommission die Finanzierungsfrage für die Darlehen nicht eindeutig geklärt. An dieser Stelle kann demnach auch nicht abschließend bewertet werden, inwieweit die angedeuteten Versatzstücke eines Förderprogramms zweckmäßig und implementierbar sind. Hintergrund dieser Beurteilung ist die Tatsache, dass selbst wenn ein Unternehmen eine Investitionsentscheidung anstrebt und diese durch den JobFloater fördern lassen will, im Kommissionsbericht viele Fragen offen bleiben.

Beispielsweise ist gegenwärtig nicht geklärt, ob eine Beschäftigung des eingestellten (zuvor arbeitslosen) Mitarbeiters an die gesamte zehnjährige Laufzeit des Kredites gebunden ist. Somit ist auch unsicher, welche potentiellen Kündigungs- und Entlassungskosten auf das jeweilige Unternehmen zukommen, wenn der eingestellte Mitarbeiter entlassen werden muss bzw. von selbst kündigt.

Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung, dass durch eine Feststellung der Anzahl der Beschäftigten zu einem Stichtag Substitutionseffekte ausgeschlossen werden sollen (Hartz et al., 2002: 266), lässt zumindest die Frage offen, ob ein Arbeitssuchender, der bereits zuvor einmal auf der Finanzierungsgrundlage eines JobFloaters eingestellt wurde, erneut unter den Förderbedingungen des JobFloaters eingestellt werden kann (WBBWA, 2002: 17).

Ferner ist nicht abzusehen, ob die tatsächliche Inanspruchnahme des JobFloaters im Einzelfall als beschäftigungspolitischer Erfolg betrachtet werden kann. So könnte der JobFloater auch für ohnehin geplante Einstellungen, beispielsweise bei expandierenden Unternehmen oder als Substitut für ausscheidende Mitarbeiter, missbraucht werden. Ebenso ist nicht auszuschließen, dass Unternehmen erst Stellen abbauen und diese im Anschluss daran wieder mit Hilfe des JobFloaters besetzen.

Insgesamt werden die Nettobeschäftigungseffekte des JobFloaters von verschiedenen Autoren bzw. Institutionen sehr bescheiden eingeschätzt (IW, 2002: 8; BDA, 2002: 73–

74; WBBWA, 2002: 18). Die Vermutung liegt nahe, dass eine nachhaltige Reduktion der Arbeitslosigkeit, besonders bei den definierten Zielgruppen der neuen Arbeitsmarktpolitik, auch durch das Instrument des JobFloaters nicht zu erwarten ist. Die strukturellen Verkrustungen und Verwerfungen, die in den zurückliegenden Abschnitten dieser Untersuchung aufgeworfen und skizziert worden sind, sind zumindest durch dieses Instrumentarium nicht zu durchbrechen.

Eine substantielle Verbesserung der Kapitaldecke der Unternehmen wäre sinnvollerweise durch eine deutlich Reduktion des Steuer- und Abgabenkeils zu gewährleisten, was die Selbstfinanzierungskapazitäten aus Gewinnen stärken würde. Das Instrument des JobFloaters wird somit ohne eine Abgaben- bzw. Steuerentlastung und ohne einen konjunkturellen Aufschwung bzw. eine Erhöhung der aggregierten Arbeitsnachfrage kein ausreichendes Instrument für eine nachhaltige Verbesserung der Eigenkapitaldecke und gegen die Beschäftigungskrise sein.

7 Zusammenfassung und der Versuch eines Ausblicks

Das abschließende Kapitel der Arbeit hat zwei Ziele. Erstens sollen die wesentlichen Inhalte und Ergebnisse der vorliegenden Arbeit noch einmal kursorisch zusammengefasst werden. Dabei geht es um eine integrierte Betrachtung der einzelnen Kapitel dieser Arbeit und um eine Projektion derselben auf das Konzept der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Zweitens soll im Zusammenhang mit den Ergebnissen der vorliegenden Analyse ein Ausblick gegeben werden auf ergänzende weiterführende Forschungsinteressen. Zudem sind wesentliche Implikationen, die sich aus dem strategischen Ansatz der Kommission und aus den von ihr vorgeschlagenen operativen Instrumenten für die künftige Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ergeben, zu erörtern.

7.1 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Vor dem Hintergrund der empirischen und theoretischen Grundlagen, die in dieser Arbeit referiert wurden, ist wohl nicht ohne Grund von Ernüchterung zu sprechen, wenn man die Lösungsansätze der Kommission einer integrierten wissenschaftlichen kritischen Würdigung unterzieht. Zwar tragen weder als rein neoliberalistisch noch als syndikalistisch zu deutende Indikatoren dazu bei, dass das Konzept der Kommission völlig abzulehnen ist, aber eines ist sicher: Das von der Kommission sich selbst gesteckte Ziel einer konjunkturunabhängigen Reduktion der registrierten Arbeitslosigkeit um ca. 2 Millionen – bei einer ‚Eins-zu-eins-Umsetzung‘ der Kommissionsvorschläge – entbehrt jeder sachlichen Grundlage und ist deshalb mehr als fragwürdig.

Vermutlich dürften sich Nettobeschäftigungseffekte zur Verringerung der Arbeitslosenzahl ohnehin nicht genauestens prognostizieren lassen. Nicht zuletzt die Ausführungen dieser Untersuchung zeigten, dass das Phänomen der Arbeitslosigkeit durch eine Vielzahl von Variablen bestimmt ist. Einige davon, wie z.B. im Bereich der Altersarbeitslosigkeit, sind psychisch oder durch Vorurteile bestimmt und somit prinzipiell nur bedingt durch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beeinflussbar.

Andere Aspekte sind in der globalisierten Arbeitswelt durch externe Daten determiniert,

die weder von einer Kommission noch von einer Bundesregierung explizit steuerbar sind. Es geht aus nationalstaatlicher Perspektive vielmehr darum, die wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen ‚Hausaufgaben‘ zu erledigen, so dass die Volkswirtschaft sozialökonomische Rahmenbedingungen vorfindet, die einen hohen Beschäftigungsgrad fördern.

Als grundlegendes Dilemma des Kommissionsberichtes konnte im vorliegenden Untersuchungsgang gezeigt werden, dass die Anamnese der Kommission defizitär ist: Das Realphänomen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist quantitativ und qualitativ weitaus größer als das Symptom der registrierten Arbeitslosigkeit, auf die sich die Kommission bezieht.

Dadurch ist die Bestimmung der Untersuchungseinheit bereits so fehlerhaft, dass diese nur einen bestimmten Teil des Realphänomens widerspiegelt. Gerade die dezidierte Betrachtung der einzelnen analytischen Formen der Arbeitslosigkeit hat zu Tage gebracht, dass strukturelle Verwerfungen den Großteil der Arbeitslosigkeit in Deutschland determinieren. Die Persistenz bzw. die Hysterisis der Unterbeschäftigung in Deutschland sind zwei Indikatoren, die diese Diagnose stützen.

Die Kommission geht hier mit ihrer Diagnose, der Großteil der Arbeitslosigkeit sei Mismatch-Arbeitslosigkeit, vollkommen an der empirischen Realität vorbei. Durch die massive Fehleinschätzung und durch die einseitigen Reformvorschläge der Kommission bzw. der rot-grünen Bundesregierung, die sich im Wesentlichen der Arbeitsmarktpolitik widmen, wird nicht nur von der Realität abgelenkt, sondern es werden auch dringende Strukturreformen und Flexibilisierungsmaßnahmen nach hinten geschoben.

Die Diskutanten der Öffentlichkeit vergessen bzw. vernachlässigen dadurch aber so wichtige Politikfelder wie Wachstums-, Bildungs-, Sozial- oder Infrastrukturpolitik, die einen viel wesentlicheren Einfluss haben auf die aggregierte Nachfrage nach Arbeitsleistungen als die Arbeitsmarktpolitik. Neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt können keine Nachfrage schaffen. Vielmehr muss erst eine Nachfrage generiert werden, die dann, mit der Hilfe von neuen Dienstleistungen, effektiv und effizient bedient werden muss.

Politisch ist das Vorgehen der Kommission indes verständlich: So wie die Fiskal- und die Geldpolitik ist die aktive Arbeitsmarktpolitik, welche größtenteils tatsächlich Ar-

beitslose tangiert, bekanntlich ein Gegenstandsbereich, in dem eine Reform – besonders kurz vor einer Wahl – besser durchsetzbar ist als tatsächliche strukturelle Neuerungen, welche die Insider und damit das Groß der Wähler effektiv berühren bzw. z.T. schwächen.

Arbeitnehmer sind immer auch Wähler. Durch diese doppelte Rolle der Mehrzahl an Wahlberechtigten sind sensible strukturelle Thematiken wie Flächentarife, Arbeitslosenversicherung oder Kündigungsschutz von der Kommission vermutlich gemieden worden. Auch wenn sie nominell unabhängig war, so galt es doch, Vorschläge zu finden, die den ursprünglichen Auftraggeber an der Macht erhalten. Der ‚unabhängige‘ Berater wird in einem durch Abhängigkeiten gekennzeichneten Arbeitsfeld, wie der Politikberatung, seine Expertise vermutlich immer auch ein wenig an der so genannten ‚politischen Machbarkeit‘ orientieren. Zu guter Letzt geht es auch in der Beratungsbranche immer um Folgeaufträge.

Diese grundlegenden Steuerungsdefizite der Politikberatung schlagen sich sowohl in den von der Kommission angegebenen Nettoentlastungseffekten als auch in der generellen (Dis)-Funktionalität der von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente nieder. Gerade die identifizierten Ziel- bzw. Problemgruppen des bundesdeutschen Arbeitsmarktes werden durch die Kommissionsvorschläge nicht in ausreichendem Maß so aktiviert, trainiert bzw. qualifiziert und gefördert, dass sie ohne Weiteres einen Arbeitsplatz finden.

So zeigte beispielsweise die Analyse der Module, die sich speziell mit der Jugend- und der Altersarbeitslosigkeit beschäftigen, dass die von der Kommission angedachten Neuerungen gravierende Mängel aufweisen und die neue, aktivierende Arbeitsmarktpolitik sogar z.T. konterkarieren. Die strategische und die operative Ebene des Kommissionsberichtes passen an verschiedenen Stellen nicht zusammen.

Sehr ausgeprägt zeigte sich dies auch beim so genannten Bridgesystem. Ältere Arbeitslose werden durch dieses Instrument eher deaktiviert anstatt gefordert und gefördert. Auch die von der Kommission avisierte Bekämpfung der Schwarzarbeit durch das Instrument der ‚Ich-AG‘ scheint weitestgehend ins Leere zu laufen. Zumindest sind die Rückwirkungen auf das Phänomen der registrierten Arbeitslosigkeit als gering einzuschätzen, da die ursprünglichen Ziel- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes von die-

sem Instrument wiederum keine positiven Effekte zu erwarten haben.

Konterkariert werden die Ansätze der Kommission auch durch eine Vielzahl von nicht intendierten Folgen. Der Katalog dieser negativen Aspekte ist lang und soll an dieser Stelle nicht noch einmal vollständig wiederholt werden. Es fehlt zweifellos an einer integrierten Sichtweise. Auch wenn ein Missbrauch von Leistungen und Instrumenten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik niemals gänzlich ausgeschlossen werden kann, so zeigten die zurückliegenden Ausführungen doch, dass viele der Module förmlich zur Substitution, Mitnahme und zum Missbrauch einladen, so dass Nettobeschäftigungseffekte, wenn sie denn überhaupt entstünden, teuer erkaufte würden.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung konnte stichhaltig aufgezeigt werden, dass eine Ausweitung der Zeitarbeit und eine Subventionierung von neuen Selbstständigkeiten in der Regel zu Mitnahme- und Substitutionseffekten führt. Damit sind zwei wesentliche Bausteine der Lösungsansätze der Kommission in ihrer Wirkung äußerst defizitär. Bei einer seriösen Abschätzung bzw. Prognose der Beschäftigungswirkung der Reformmodule hätten sowohl Opportunitäts- als auch alle weiteren Transaktionskosten und Effekte diskutiert werden müssen. Die Kommission hielt dies jedoch nicht für nötig. Wenigstens die Angabe einer Wirkungsspanne hätte das Ziel einer seriösen Abschätzung der Nettobeschäftigungswirkungen sein müssen.

Zudem wurde von der Kommission weder die Finanzierung noch die konkrete Umsetzung einiger Module zu Ende gedacht. Die im Bericht teilweise versatzstückartigen Lösungsansätze und Instrumente sind in der vorgetragenen Form nicht implementierbar und dementsprechend auch nicht endgültig zu bewerten. Dies offenbart sich besonders plastisch, wenn man die Wirkungen der Module ‚Ich-AG‘, ‚PSA‘ und ‚Arbeitslosengeld und Sozialhilfe zusammenführen‘ auf das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung überträgt. Kombilohnmodell oder neue Transferentzugsraten, welche die neuen Instrumente erst implementierbar machen würden, sind von der Kommission nicht konzipiert worden.

Unabhängig von der Richtigkeit der grundsätzlichen Stoßrichtung vieler der von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente haben die vorstehenden Abschnitte gezeigt, dass eine Umsetzung der Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ihrer ursprünglichen Fassung dramatische fiskalische und so-

zioökonomische Konsequenzen hätte; sozialversicherungsrechtlich entstünden außerdem Konstellationen, die mit dem aktuellen Recht nicht vereinbar und mit dem derzeitigen System nicht bezahlbar sind.

Überdies muss noch einmal deutlich darauf hingewiesen werden, dass durch die Kommission die so genannten ‚heiligen Kühe‘, wie z.B. der Kündigungsschutz oder das Arbeitslosengeld, nicht angefasst wurden. Analysiert man die oben genannten Arbeitsmarktindikatoren – (1) Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen, (2) Lohnrigiditäten, (3) Steuer- und Abgabenkeil, (4) Kündigungsschutzbedingungen und (5) Regelungen zur befristeten Beschäftigung bzw. für die Arbeitnehmerüberlassung –, dann sind dem Bericht der Kommission lediglich substanzielle Reformvorschläge für eine Neuregulierung der Zeitarbeit zu entnehmen. Von Deregulierung kann aber auch dort nicht gesprochen werden.

Auch wenn durch bestimmte Hintertürchen versucht wurde, an dem einen oder anderen Aspekt eine gewisse Neuerung vorzunehmen, z.B. durch die Ausheblung von Kündigungsschutzbedingungen und die Absenkung des Steuer- und Abgabenkeils für ältere Arbeitnehmer, so ist doch eine tief greifende Reform bzw. Entkrustung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes durch die Kommission nicht entwickelt bzw. angestoßen worden.

Besonders die wichtigen Fragen um eine Reform der Lohnstruktur, dem Lohnfindungsprozess, den Kündigungsschutzbedingungen und nicht zuletzt der Lohnsatzzahlungen der Arbeitslosenversicherung bleiben weiterhin unbeantwortet. Der theoretische Abschnitt der Arbeit hat jedoch gezeigt, dass gerade diese Aspekte die Beschäftigung entscheidend determinieren. Hier besteht eine nachweisbare Diskrepanz zwischen dem was die Kommission aus empirischer und theoretischer Sicht hätte reformieren können bzw. sollen und dem was sie tatsächlich vorgeschlagen hat.

Eine entscheidende Lücke der Lösungsansätze der Kommission ist außerdem, dass keine innovativen Ansätze geboten werden, wie die Arbeitsnachfrage bzw. das Gesamtnachfragevolumen an Arbeitskraft positiv beeinflusst werden kann. Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit wird nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Zahl privat angebotener Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor substanziell zu erhöhen. Eine moderate Lohn- und Tarifpolitik im schrumpfenden industriellen Sektor wäre zudem eine willkommene

Hilfe, weil sie den Prozess der strukturellen Anpassung über die Zeit hinweg streckt (Berthold, 1999: 19).

Richtig, dies ist nicht Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Richtig ist aber auch, dass die Kommission in anderen Modulen den originären Bereich der Arbeitsmarktpolitik ebenfalls verlassen hat. ‚Neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ sind somit retrospektiv wohl eher als Arbeitstitel denn als konkreter Auftrag zu interpretieren. Ergänzend, im Zusammenhang mit dem Auftrag der Kommission, ist festzuhalten:

Die Kommission hat den von der Bundesregierung nur unzureichend definierten Auftrag dazu genutzt, um ein Konzept zu entwerfen, das ihrer Meinung nach die wichtigsten Aspekte für eine Reduktion der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Vermutlich aufgrund der Zusammensetzung der Kommission ist diese Konzeption primär mikroökonomisch verhaftet. Deshalb wurden höchstwahrscheinlich auch keine Vorschläge für eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage erarbeitet, die sich auf makroökonomische Aspekte beziehen.

Aufgrund des schwammigen Auftrages der Kommission kann man dieser somit nicht explizit vorwerfen, sie hätte die Arbeitsnachfrage nicht ausreichend in ihr Kalkül gezogen. Man kann lediglich darauf hinweisen, dass dieser gewichtige Teil für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation von der Kommission nicht bearbeitet wurde. Für eine dezidierte kritische Würdigung der Kommissionsarbeit als Ganzes wäre ein detaillierter Auftrag von Nöten, den es jedoch niemals gab.

Was es gab, ist lediglich eine Auftragsinterpretation durch die Kommission selbst. Hier ist der unpräzise Auftrag wie eine Art Schutzschild, der eine konstruktive Kritik fast ausnahmslos abprallen lässt. Dies führt aber gleichzeitig dazu, dass die avisierten Nettobeschäftigungswirkungen der Reformmodule noch fragwürdiger werden.

Im Gegensatz zu bisherigen Konzepten und Ankündigungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegt mit dem Bericht der Kommission aber ein öffentliches Konzept vor – dies ist sicher bereits ein qualitativer Gewinn. Eine effektivere Vermittlung, eine Deregulierung bzw. der Ausbau der Leiharbeit, neue Zumutbarkeiten und das Zusammenlegen von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sind Gesichtspunkte, die bereits seit längerem auf der politischen Agenda stehen. Die empfohlenen Instrumente sind nun zu diskutieren, prüfen und zu testen.

Sinnvollerweise geht es insgesamt bei den Lösungsansätzen der Kommission um eine konsequente Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus, welche die faktische Zentralität der Erwerbs- und Lohnarbeit anerkennt und diese in das Paradigma der neuen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit einfließen lässt. Insgesamt gesehen sind die Vorschläge der Kommission deshalb durchaus ein fruchtbarer Ansatz für eine konstruktive Debatte über den Modernisierungsprozess der Bundesanstalt für Arbeit und für eine Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Durch die grundsätzliche Stoßrichtung der Lösungsansätze der Kommission wird ein Modernisierungsprozess des Systems der sozialen Sicherung am Paradigma des aktivierenden Sozialstaats verhaftet sein. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist für diesen Reformprozess vermutlich erst der Auftakt.

7.2 Ausgewählte Aspekte zur Zukunft der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und zur Dringlichkeit weiterer Reformen

Der abschließende Abschnitt der Arbeit fasst anhand von einigen ausgesuchten Aspekten zentrale Aussagen über die Perspektiven der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zusammen, die sich aus den Lösungsansätzen der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ableiten lassen. Auch wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht endgültig geklärt ist, welche der zurückliegend skizzierten Reformvorschläge tatsächlich durch die Legislative umgesetzt werden, so ist es trotzdem das Ziel der Arbeit, einen Diskussionsbeitrag für die künftige Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu entwickeln.

7.2.1 Verschärfung des Verwertungszwanges der Arbeitskraft

Augenfällig folgte die Kommission bei ihren Reformvorschlägen der international beobachtbaren Tendenz einer Re-Kommodifikation der Lohn- und Erwerbsarbeit. Dies äußert sich in den Vorschlägen der Kommission zu einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, des Arbeitszwangs und der Zumutbarkeiten.

Mit Nachdruck sollen erwerbsfähige Personen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Eigenverantwortung steht vor Umverteilung. Zumutbarkeiten werden deshalb nicht nur aus der Sicht eines Sozialhilfeempfängers definiert, sondern auch aus der Perspektive der Steuer- und Beitragszahler.

Dieser Prozess wird vermutlich durch zwei wesentliche Aspekte gekennzeichnet sein, die sich in den letzten Jahren bereits zunehmend abzeichnen: Erstens nimmt der Zwang zum Verkauf bzw. zur Verwertung der eigenen Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zu (Huf, 1998: 180). Zweitens werden sozialstaatliche Regularien zur Abfederung der Arbeitsmarktrisiken tendenziell abgebaut (Bosch et al., 2001: 220). Damit werden vorerst nicht die Insider durch Strukturreformen geschwächt, um eine flexible Lösung des Marktes zu erringen, sondern vielmehr die Outsider unter Druck gesetzt, so dass diese in unattraktive Sektoren der Beschäftigung ausweichen.

Dieser Prozess kann je nach Perspektive als ‚Entsicherung‘ oder als ‚Aktivierung‘ interpretiert werden. Grundsätzlich geht es dabei um eine konsequente Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und zudem um eine Ökonomisierung der Sozialpolitik. Ein massiver Abbau des Wohlstandsniveaus ist somit höchstwahrscheinlich. In Zukunft wird deshalb aus der Sicht des Sozialstaates fast jeder Arbeitsplatz als besser angesehen werden als Arbeitslosigkeit. Die Zentralität der Erwerbs- und Lohnarbeit rückt noch weiter in den Vordergrund (Streeck/Heinze, 1999: 38 ff.).

Die von der Kommission gewählte Strategie für eine Reform der Arbeitsmarktpolitik korrespondiert augenfällig mit dem Konzept des aktivierenden Staates, „...der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben festhält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muss. Seine Aufgabe ist es vielmehr, die Gesellschaft einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren. Dieser Staat ist keineswegs ein Minimalstaat, der nur dort tätig wird, wo die Gesellschaft dies fordert, sondern im Gegenteil, der aktivierende Staat tritt der Gesellschaft und ihren Individuen fordernd und fördernd gegenüber“ (Bandemer v./Hilbert, 1999: 29).

Auf der mikroökonomischen Ebene wird der Druck zu mehr qualifikatorischer und geographischer Flexibilität auf der Seite der Arbeitssuchenden wachsen; dabei geht es in Zukunft auch vermehrt um eine dezidierte Gegenüberstellung der Rechte und Pflichten

von Transfergeldempfängern (Rösner, 1999: 70). Dies manifestiert sich in den Ansätzen der Kommission zur Aktivierung bzw. in den Regelungen zu den neuen Zumutbarkeiten, der PSA, der JobCenter und der Quick-Vermittlung. Unter Umständen ist damit aber eine massive Entwertung von Qualifikationen verbunden, was zu qualitativer Arbeitslosigkeit führt.

Die Erwartung an jedes einzelne erwachsene bzw. erwerbsfähige Mitglied der Gesellschaft, sich selbst zu versorgen, was in Ländern wie Dänemark, Großbritannien und den USA schon immer selbstverständlich war, wird infolgedessen künftig auch im bundesdeutschen Sozialstaat eine größere Rolle spielen. Das bundesdeutsche Subsidiaritätsprinzip wird quasi um den Aspekt eines Handlungsdrucks erweitert (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey, 1999: 5).

Dieser schlägt sich primär in der Arbeitsmarktpolitik nieder. Etwas überspitzt könnte man sogar behaupten, dass die Arbeitsmarktpolitik, herkömmlich nur ein Bereich der Sozialpolitik unter vielen Feldern darstellte, durch den Prozess der Re-Kommodifizierung zum dominierenden Feld der Sozialpolitik wird. Dementsprechend profitieren arbeitsfähige Personen vom aktivierenden Sozialstaat nur dann, wenn sie auf den Handlungsdruck adäquat reagieren (können). Geschieht dies nicht, dann sind gesellschaftliche Brüche und Verarmungsszenarien durchaus denkbar, da Transferzahlungen dann gewissermaßen legitimiert entzogen bzw. von den Leistungserstellern einbehalten werden können.

Kleinere Versorgungsgemeinschaften wie die Familie werden sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in Zukunft immer öfter zuerst selbst helfen müssen; spätestens dann, wenn erworbene Versicherungsleistungen des Sozialsystems ausgelaufen sind. Übergeordnete Gebietskörperschaften bzw. die sozialen Sicherungssysteme mit ihren Fürsorgeleistungen treten in Zukunft vermutlich nur noch als Rückversicherer in außergewöhnlichen Notlagen auf (Berthold, 2003: 24). In strukturschwachen Regionen – wie den neuen Bundesländern, wo augenfällig nicht Mismatcharbeitslosigkeit herrscht – kann dies zu gravierenden sozialen Folgen führen. Durch eine Kappung der Transfergelder bzw. durch eine Aktivierung der Arbeitssuchenden werden sich die gesellschaftlichen Strukturen und Systeme nachhaltig verändern.

Inwieweit die definierte Zielgruppe der neuen Arbeitsmarktpolitik tatsächlich durch die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente Verbesserungen erfährt, wurde bereits ausführlich dargelegt. Tendenziell verschlechtern sich vermutlich die sozioökonomischen Bedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten für diese Personengruppen eher. Und das, obwohl sie bereits gegenwärtig mit wenig stabilen Arbeitsverhältnissen, niedrigen Löhnen und sonstigen Risiken zu kämpfen haben.

Diese Bevölkerungsgruppen können sich wahrscheinlich auch auf die neue Aktivierung eher schlecht einstellen und müssen somit mit Sanktionen und weiteren Wohlstandserosionen rechnen. Sicherheit, so wie die Kommission es als Ziel formuliert hatte, kann durch die vorgeschlagenen Instrumente wohl kaum eingelöst werden. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass erwerbsbiographische Strukturbrüche bei nicht aktivierbaren, arbeitsfähigen Personen, die bisher durch den Sozialstaat in Teilen abgedeckt wurden, in gravierenden sozialen Verwerfungen enden. Es wird immer Personengruppen geben, die dem Handlungsdruck der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht folgen können oder wollen.

Der bundesdeutsche Sozialstaat muss also auch Wege und Mittel neben der Aktivierung finden, so dass diese Bevölkerungsschichten in ihrer Existenz gesichert sind. Ausgehend von dem Bewusstsein, dass es sehr unterschiedliche Vorstellungen von Sozialpartnerschaft und Solidarität gibt, gilt es prinzipiell in Zukunft auch Antworten zu finden auf die Fragen, welche der allgemeinen Lebensrisiken in welchem Umfang durch den (aktivierenden) Sozialstaat abgesichert werden müssen, in welchem Maß in Zukunft Umverteilungen stattfinden sollen und gegenüber welchen Personengruppen Sanktionen eingesetzt werden sollen, damit diese ihren Beitrag leisten zur gesamtgesellschaftlichen Leistungserstellung. Nur so kann die Politik klare Festlegungen treffen, welche Lebenssituation wie lange eines sozialpolitischen Schutzes bedarf (Schönig, 2000: 414–415).

7.2.2 Pluralisierung der Verarmungs- und Bedürfnismuster

Betrachtet man sich die sozialetischen und sozioökonomischen Folgen einer Umsetzung der Lösungsansätze der Kommission, dann ergeben sich vielfältige Konsequenzen auf unterschiedlichen Ebenen. Im Zusammenhang mit der oben dargestellten These der Re-Kommodifikation, der geplanten Ausweitung der neuen Selbständigkeiten bzw. der

Etablierung von Mini-Jobs muss davon auszugehen werden, dass neben dem Normalarbeitsverhältnis zunehmend neue Beschäftigungsformen das bundesdeutsche Beschäftigungssystem kennzeichnen.

In Anlehnung an Kalleberg et al. kann man auch von einer weiteren Ausweitung der „nicht standardisierten Beschäftigung“ sprechen (Kalleberg et al., 1997: 8). Dies bedeutet, dass sich die sozioökonomische Lebenswelt derjenigen Arbeitnehmer, die aus einer Phase der Arbeitslosigkeit in ein nicht standardisiertes Arbeitsverhältnis driften, sukzessive ändert. Eine fortschreitende Entstandardisierung der Erwerbsarbeit führt auch zu brüchigen Erwerbsbiographien, die der internen Logik der bundesdeutschen Sicherungsinstitutionen nicht mehr folgen: Beleg dafür sind sowohl der Verlust von Anwartschaften als auch monetäre Einbussen. Neue Paradoxien sind somit unausweichlich.

So ist damit zu rechnen, dass an die Stelle der jetzigen Arbeitslosigkeit das Problem der Erwerbsarmut tritt bzw. als weiteres Problem dazukommt. Sowohl neue Selbständigkeiten als auch Mini-Jobs gewährleisten nicht, dass durch diese Form der Beschäftigung das Existenzminimum erwirtschaftet werden kann. Besonders bei Familien oder anderen Bedarfsgemeinschaften ist deshalb damit zu rechnen, dass durch den Sozialstaat ergänzende Leistungen gezahlt werden müssen.

Auf diese Art von sozialen Problemen ist das derzeitige System der sozialen Sicherung nicht ausreichend vorbereitet und hat schlicht keine Instrumente, um einer Herausforderung dieser Art entgegenzutreten zu können. Unter den Stichwörtern Kombilohnmodelle und Transferentzugsraten wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass in diesen Bereichen gravierende Modernisierungslasten auf dem bundesdeutschen Sozialsystem liegen, die sich im Zuge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vermutlich noch verschärfen.

Ferner führt dieser Transformationsprozess zu einer Beitragserosion für das bundesdeutsche System der sozialen Sicherung, das bekanntlich primär auf dem Normalbeschäftigungsverhältnis basiert (Mückenberger, 1985: 422). Somit ist eine Reduktion des sozialen Sicherungsniveaus für alle Bürger mittelfristig unausweichlich, und das, obwohl sich die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns vermutlich erhöht (Mutz, 1997: 23 f.).

Verbleibt die monetäre Belastung des Faktors Arbeit auf dem derzeitigen Niveau, bei einer gleichzeitigen Leistungskürzung, dann wird der bundesdeutsche Sozialstaat

höchstwahrscheinlich schnell auch an seine Legitimationsgrenzen stoßen. Deutschland braucht demnach nicht nur eine ökonomische Standortdebatte, sondern eine sie tragende gesellschaftliche Wertediskussion. Bei aller ‚Aktivierung‘ muss in Zukunft darauf geachtet werden, dass die prekären Seiten der Re-Kommodifizierung und Flexibilisierung sozial flankiert werden. Es geht also um das spezifische Verhältnis von Marktabhängigkeit und Flexibilität einerseits und sozialer Sicherung andererseits.

Neben der Bundesanstalt für Arbeit selbst und dem angegliederten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und müssen deshalb auch externe Monitoringprojekte, Untersuchungen und Evaluationen betrieben werden, um die Folgen der neuen Arbeitsmarktpolitik zu beobachten und zu bewerten. So ist beispielsweise zu analysieren, wie Menschen durch sozialstaatliche Systeme bei der aktiven Bewältigung von Brüchen und Übergängen in der Erwerbsbiographie besser unterstützt werden und auf diese Weise auch zur Übernahme von Risiken ermutigt werden können.

Überdies sind Daten zu der Frage zu gewinnen, welche oszillierenden Auswirkungen die neue Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bzw. die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auf die bundesdeutsche Gesellschaft hat, damit die theoretische Beschäftigung mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht erst dann verstärktes Interesse erfährt, wenn sich die Defizite in der Praxis so gravierend zeigen, dass eine Reaktion der Politik unausweichlich ist.

7.2.3 Ausweitung der Grundsicherungs- und Brückenfunktion der Sozialpolitik

In der zurückliegenden Untersuchung konnte mehrfach aufgezeigt werden, dass die derzeitigen Transfer- und Lohnersatzleistungen des bundesdeutschen Systems der sozialen Sicherung die Partizipationschancen und -wahrscheinlichkeiten einzelner Arbeitnehmer entscheidend beeinflussen. Das derzeitige Absicherungsniveau im Fall eines Arbeitsmarktversagens ist für Teile der Erwerbsbevölkerung eindeutig zu hoch. Somit entstehen Paradoxien, die z.B. Phänomene wie einen Mindestlohn und durchaus vom Betroffenen gewünschte saisonale und friktionelle Arbeitslosigkeit generieren.

Neue Zumutbarkeiten und eine Aktivierung von ruhenden Potentialen ist somit der richtige Schritt, um den bundesdeutschen Arbeitsmarkt wieder dynamischer zu machen. Es muss also darum gehen, die Maßnahmen auf die schwächeren Gruppen im und außer-

halb des Arbeitsmarktes zu konzentrieren, das heißt, um eine integrierte Aktivierung und Förderung einerseits und soziale Sicherheit andererseits. Die zurückliegenden Abschnitte und besonders die Segmentationstheorien haben gezeigt, dass eine Deregulierung und partielle Schwächung der Insider nur eine Seite der Medaille ist. Wichtiger ist eine Unterstützung, Förderung und prozessorientierte Begleitung der arbeitssuchenden Outsider bzw. der benachteiligten Arbeitnehmer.

Die These des Verfassers in diesem Kontext ist, dass der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Zukunft eher eine Brückenfunktion zukommen wird als eine Schutz- und Absicherungsfunktion. Man kann in diesem Kontext auch von einer Transformation des derzeitigen geschlossenen Systems der Alimentierung sprechen. Konstitutive und gestaltende Sozialpolitik, die Voraussetzungen für den Wandel aktiv mitgestaltet, wie Lampert konstatiert (Lampert, 1998: 429), wird sich in Zukunft primär in den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik niederschlagen.

Die Integration von arbeitsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt bzw. in den volkswirtschaftlichen Leistungserstellungsprozess wird für die Sozialpolitik die neue Hauptaufgabe. Dementsprechend werden die einzelnen Systembereiche des sozialpolitischen Handelns auf diese Aufgabe ausgerichtet werden. Dazu gehören auch effiziente und effektive Sicherungssysteme, die durch einen Mix aus eigenverantwortlicher, privatwirtschaftlicher und institutioneller Absicherung die Risiken des Arbeitsmarktes auffangen.

Das Hauptaugenmerk wird jedoch auf einer effizienten und effektiven Arbeitsmarktpolitik liegen. Qualifizierungsmaßnahmen, Kindergartenplätze, Mobilitätshilfen (Lohn-)Subventionen und Lohnergänzungsleistungen sind in Zukunft Instrumente, die direkt an einen Arbeitsplatz oder an eine neue Selbständigkeit gebunden sind. Sie sind somit eher als Realtransfer zu interpretieren, da sie den Transferempfänger in die Lage versetzen, am Beschäftigungssystem zu partizipieren.

Ein besonderer Stellenwert in solch einer Sozialstaatskonstruktion wird schließlich der Pädagogik bzw. der sozialen Arbeit zukommen. Diese muss nicht nur Heranwachsende an das marktgesteuerte Erwerbssystem durch ein Bildungssystem heranzuführen, das gesellschaftliche Schlüsselqualifikationen berücksichtigt, sondern auch exkludierte Personen möglichst durch Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte so trainieren und begleiten, dass diese sich an die geforderten Bedingungen anpassen können.

Eine Integration in den Arbeitsmarkt für jede Person kann jedoch auch die beste Fürsorge und Hilfe nicht gewährleisten, so dass für tatsächlich nicht arbeitsfähige Personen ein ausreichendes Grundsicherungssystem, jenseits des Primates des Marktes, vorzuhalten ist. Der Diskurs um eine Integration von arbeitsfähigen Personen darf den, der sich um eine adäquate Absicherung von nicht arbeitsfähigen dreht, nicht überschatten. Ansonsten entstehen in diesem Bereich dramatische Verwerfungen.

7.2.4 Zur Notwendigkeit weiterer Reformen

Deutschland steht am Scheideweg. Die ersten beiden Jahrzehnte der Bundesrepublik waren geprägt vom Erwirtschaften. So entstand das Wirtschaftswunder. Dann folgten drei Jahrzehnte, die vom Verteilen geprägt waren. Dramatische Arbeitslosenquoten, der höchste fiskalische Schuldenstand, massive Unternehmensinsolvenzen und kein Wirtschaftswachstum sind gegenwärtig Ursachen dafür, dass Deutschland zum Schlusslicht der Europäischen Union geworden ist. Deutschland steht somit gezwungenermaßen am Ende des Verteilungsstaates. „Ein allgemeiner Verteilungskampf ist entbrannt, wie ihn die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen noch nicht erlebt hat. Es geht nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um die Verteilung von Kürzungen im Rahmen stagnierender oder gar schrumpfender öffentlicher Haushalte“ (Kaufmann, 1997: 7).

Öffentliche und wissenschaftliche Diskussionen und Diskurse um das Realphänomen Arbeitslosigkeit und zur Insuffizienz des Sozialstaates widmen sich diesem Transformationsprozess ausführlich und sind derzeit omnipräsent (Scherl, 1997: o.S.; Vetter, 1999 o.S.; Berthold, 2001: o.S.; Miegel, 2002: o.S.). Trotz der weit reichenden inhaltlichen Vertrautheit dieser Thematik, der pluralistischen Fülle an Argumenten, Positionen, Kritiken, der nahezu alltäglichen Streitgespräche in politischen Sendungen und der Massivität der vorhandenen Theorien und Daten steht ein qualifiziertes, integriertes Problemlösungskonzept noch aus.

Das primäre Anliegen dieser Arbeit war – ausgehend von der Beschäftigungskrise, die sich im Wahljahr 2002 durch den Vermittlungsskandal zuspitzte –, zu hinterfragen, inwieweit die Lösungsansätze der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in der Lage sind, der stetig wachsenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und nachhaltige positive Nettobeschäftigungseffekte zu generieren.

Im Laufe der Untersuchung stellte sich heraus, dass die Reformvorschläge der Kommission vermutlich vorerst, ohne eine konjunkturelle Erholung und eine Ausdehnung der aggregierten Nachfrage nach Arbeit, keine gravierenden positiven Effekte auf das Beschäftigungssystem bzw. auf die Arbeitslosigkeit haben. Es konnten aber ordnungspolitisch verschiedene Systembereiche aufgezeigt werden, in denen Reformen unabdingbar sind, damit dass die aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt greifen kann. Um den Faktor Arbeit substantiell zu entlasten, sind daher weitere einschneidende Reformen notwendig.

Die Ansätze der Kommission sind somit ein erster Schritt für eine Erneuerung des bundesdeutschen Sozialstaates. Bevor organisationale bzw. systemische Konstellationen verändert werden können, müssen sie zuerst identifiziert und kommuniziert werden. Erst dann ist es möglich, Modernisierungs- und Reorganisationsmaßnahmen zu initiieren. In diesem Punkt kommt der Arbeit der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine herausragende Rolle zu. Es liegt ein Konzept auf dem Tisch, das zu einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zwar unzureichend ist, aber es wurde damit immerhin Bewegung in die bundesdeutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gebracht.

Nützliche Funktionselemente wie eine Deregulierung der Zeitarbeit, die Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit und die Neuregelung von Zumutbarkeiten dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die historisch bedingte genuine Bindung zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Sozialsystem letztlich beide Systeme in eine Krise hineingezogen hat (Huber, 1996: 193).

Mit dem anschwellenden Problem der Arbeitslosigkeit sind alle einzelnen Sicherungssysteme in eine Finanzierungskrise geraten. Beitragsanpassungen nach oben, um das Leistungsniveau zu halten, wirken sich wiederum negativ auf die Beschäftigung aus. Auch wenn dieser Zirkel natürlich nicht allein für das derzeitige Dilemma verantwortlich ist, so ist er trotzdem beschäftigungsfeindlich.

Politikwissenschaftler und Zeithistoriker sollten auch der Frage nachgehen, inwieweit sich aus der damaligen Verpflichtung der rot-grünen Bundesregierung zur ‚Eins-zu-eins-Umsetzung‘ der Kommissionsvorschläge tatsächlich Handlungsbeschränkungen für eine nachträgliche Modifikation der Lösungsansätze aufgebaut haben.

Scherl konstatiert in diesem Zusammenhang, dass die geschickte medienwirksame Präsentation der Kommissionsvorschläge und das unseriöse Versprechen einer Halbierung der Arbeitslosigkeit binnen dreier Jahre vermutlich entscheidend zur Selbstverpflichtung der Bundesregierung zu einer zügigen Umsetzung beigetragen hat, von der andere Politikberater, wie z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, nur träumen können (Scherl, 2003: 26).

Auch wenn der Bericht der Kommission mit dem Appell endet, dass die Modernisierung entschlossen umzusetzen ist (Hartz, et al. 2002: 343), bleibt doch festzuhalten: Die Bundesrepublik steht erst am Beginn eines langen, mühevollen Modernisierungsprozesses, der noch nicht endgültig ausdiskutiert ist und auch nicht sein kann, da sich lernende Systeme dauerhaft an Datenänderungen anpassen müssen.

Eine reine ex-post-Orientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat die Bundesrepublik dahin geführt, wo sie derzeit steht. Deshalb sollte der Veränderungs- und Modernisierungsprozess in Zukunft andauernd gestaltet und überwacht werden. Drückt man diesen Prozess mathematisch aus, dann kann man sagen, dass eine Reform der Arbeitsmarktpolitik zwar notwendig ist, aber noch lange nicht hinreichend, um die Beschäftigungskrise und die Krise des Sozialstaates nachhaltig zu bekämpfen.

Mit Bezug auf die hier vertretene argumentative Position zu den skizzierten demographischen und sozioökonomischen Transformationsprozessen lässt sich prognostizieren, dass nach der Hartzschen Arbeitsmarktreform, wie und wann auch immer sie durch die Legislative implementiert wird, voraussichtlich weitere Teile der Sozialsysteme, bis hin zum Lohnsetzungssystem, restrukturiert werden müssen. Nur so kann die Selbstverantwortung jedes einzelnen Bürgers aktiviert und der Marktmechanismus wieder belebt werden, respektive der Faktor Arbeit entlastet und flexibilisiert. Dass diese Neuerungen in einer Zeit der wirtschaftlichen Depression durchzusetzen sind, macht das Vorhaben doppelt schwierig. Dies ist jedoch der Preis, den die Bundesrepublik zu zahlen hat für ihren viele Jahre anhaltenden Dornröschenschlaf ohne auch nur den Ansatz einer wirklichen strukturellen Veränderung des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme.

Pessimismus und Fatalismus gilt es trotzdem entgegenzutreten, auch wenn sich erst im Zeitverlauf zeigen wird, ob das derzeitige System sich schlussendlich ordnungspolitisch überhaupt an die mentalen Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft anpassen

kann. Dieser gegenwärtig erst einsetzende Modernisierungsprozess kann freilich auch in eine gänzliche Umbasierung bzw. Neustrukturierung der Sozialsysteme degenerieren. Um beide Ziele – Reduktion der Arbeitslosigkeit und Modernisierung der Sozialsysteme – adäquat zu erreichen, gilt es einen dornenreichen Weg zu bestreiten, den die Bundesrepublik hoffentlich als lernendes System dennoch gehen wird.

8 Bibliographie

- AAW [Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik] (2002): Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung – Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht. Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung. Sondermemorandum www.memo.uni-bremen.de. Stand: 12.02. 2003. O.o.
- Abb, F./Auer, J./Mirz, P. (1992): Arbeitsmarkttheorien. In: WISU Heft Nr. 12.
- Abrahamsen, Y./Kaplanek, H./Schips, B. (1986): Arbeitsmarkttheorie, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in der Schweiz. Grösch.
- Adamy, W. (1997): Anforderungen an eine investive Arbeitsmarktpolitik der Zukunft aus der Sicht der Arbeitgeber. In: Koller, M. (Hrsg.): Industrieller Wandel als Chance für neue Arbeitsplätze. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 211. Nürnberg.
- Akerlof, G. A. (1982): Labor Contracts as Partial Gift Exchange. In: Quarterly Journal of Economics Vol. 97. O.o.
- Akerlof, G. A./Yellen, J. L. (1986): Introduction. In: Akerlof, G.A./Yellen (Hrsg.): Efficiency Wage Models of the Labor Market. Cambridge u.a.
- Almus, M./Egeln, J./Lechner, M./Pfeiffer, F./Spengler, H. (1998): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAb 225. Nürnberg.
- Altmann, J. (2000): Wirtschaftspolitik. Stuttgart.
- Altzinger, W. (1990): Lohnkostenzuschüsse zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Evaluation der Arbeitsnachfrage am Beispiel von betrieblichen Einstellungs- und Einschulungsförderungen. Frankfurt u.a.
- Andreß, H. J./Heien, T. (2001): Zerfällt der wohlfahrtsstaatliche Konsens? In: Sozialer Fortschritt Nr. 50.
- Azariadis, C./Stiglitz, J. E. (1983): Implicit Contracts and Fixed Price Equilibria. In: Quarterly Journal of Economics. 98 Jg.
- BA [Bundesanstalt für Arbeit] (2002): Presse-Information Nr. 14/02 der Bundesanstalt für Arbeit vom 06.02.2002.
- BA [Bundesanstalt für Arbeit]: (2003): Der Arbeitsmarkt. Monatsbericht September 2003. Nürnberg.
- BA: [Bundesanstalt für Arbeit] (2003): Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit. Monatliche Übersicht auf: <http://www.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/>. Stand 2003.
- Bäcker, G. (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G. (1989): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 2. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Band I. Köln.
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 3. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Band I. Wiesbaden.
- Bäcker, G./Koch, A. (2003): Die jungen als Verlierer? Alterssicherung und Generationengerechtigkeit. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 2. 56. Jahrgang. Bonn.
- Baethge, M. (1991): Arbeit, Vergesellschaftung, Identität. Soziale Welt, 42. O.O.
- Baethge, M. (1994): Arbeit und Identität. In: Beck, U./Beck- Gernsheim, E. (Hg.): Riskante Freiheiten. Frankfurt.
- Balsen, W. (1984): Die neue Armut. Frankfurt.

- Bandemer v., S./Blanke, B./Hilbert, J./Schmid, J. (1995): Staatsaufgaben – Von der schleichenden Privatisierung zum aktivierenden Staat. In: Behrens, F. /Heinze, R. G./ Hilbert, J. (Hg.) 1995: Den Staat neu denken. Berlin.
- Bandemer v., S./Hilbert, J. (1999): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Bandemer v., S./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen
- Bartling/Luzius (2002): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 14. Aufl. München.
- Baßeler, U./Heinrich, J./Koch, W. (1995): Grundlagen und Probleme der VWL. 14., überarb. und erw. Auflage. Köln.
- Baur, N. (2001): Soziologische und ökonomische Theorien der Erwerbsarbeit. Eine Einführung. Frankfurt.
- BDA [Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände] (2002): Zusammenfassung und Bewertung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission). Berlin.
- Bean, C. R./Layard, R. G./Nickell, S (1986): The rise in unemployment: a multi-country study. *Economica* Vol. 53. O.O.
- Beck, U. (1983): Jenseits von Stand und Klasse. In: Kreckel, R. (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen.
- Beck, U. (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Frankfurt.
- Beck, U. (1997a): Die uneindeutige Sozialstruktur. Was heißt Armut, was Reichtum in der „Selbst-Kultur“? In: Beck, U./Sopp, P. (Hg.): Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus? Opladen.
- Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (1994): Individualisierung in Modernen Gesellschaften – Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie. In: Beck, U./Beck- Gernsheim, E. (Hg.): Riskante Freiheiten. Frankfurt.
- Becker, G. S. (1964): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analyses with Special Reference to Education. Chicago.
- Becker, J. (1994): Der erschöpfte Sozialstaat. Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit. Frankfurt.
- Beckmann, P./Engelbrecht, G. (2002): Chancengleichheit als spezifisches Forschungsfeld und Querschnittsaufgabe (Gender Mainstreaming) in der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg.
- Behrens, J. (1996): Vorausschauende Personalpolitik – Laufbahngestaltung als neue Aufgabe des Arbeitsschutzes. In: Frerichs, F. (Hrsg.): Älterer Arbeitnehmer im demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien. Münster.
- Bellermann, M. (1998): Sozialpolitik. Eine Einführung für soziale Berufe. 3. ergänzte und aktualisierte Auflage. Freiburg im Breisgau.
- Bellmann, L./Promberger, M. (2002): Zum betrieblichen Einsatz von Leiharbeit – erste Ergebnisse einer Pilotstudie. In: WSI-Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 8. 55. Jahrgang. Bonn.
- Benda, E. (1996): Der Sozialstaat aus Verfassungssicht. In: Dierkes, M./Zimmermann, K. (1996): Sozialstaat in der Krise: hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Frankfurt.
- Berger, J. (1990): Entdifferenzierung als Perspektive für Marktwirtschaften? In: Zapf, W.(Hrsg.): Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main. Frankfurt/New York.
- Berger, P. A./Sopp, P. (1992): Bewegtere Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland. In: Zeitschrift für Soziologie Nr. 3. O.o.

- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (2003): Handbuch Steuerung der Arbeitsmarktpolitik. Prinzipien, Methoden und Instrumente. Gütersloh.
- Berthel, J. (1997): Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. 5. Auflage. Stuttgart.
- Berthold, N. (1998) Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung & Sozialpolitik Nr. 25. Würzburg.
- Berthold, N. (1999): Sozialnationalstaat und Struktureller Wandel: Eine verhängnisvolle Beziehung? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung & Sozialpolitik Nr. 27. Würzburg.
- Berthold, N. (2001): Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung & Sozialpolitik Nr. 47.
- Berthold, N. (2002): Sozial- und Arbeitslosenhilfe: Aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung & Sozialpolitik Nr. 57. Würzburg.
- Berthold, N. (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik. Nr. 65. Würzburg.
- Berthold, N./Berchem v., S. (2003): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Markt, Staat und Föderalismus. Berlin.
- Berthold, N./Börsch-Supan, A./Franz, W./Sinn, H.-W. (2002): Hartz-Pläne sind nicht bezahlbar. In Süddeutsche Zeitung vom 15.11.2002.
- Berthold, N./Fehn, R. (1995): Neuere Entwicklungen in der Arbeitsmarkttheorie. In: WiSt Heft Nr. 3.
- Berthold, N./Fehn, R./Berchem v., S. (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise. Bad Homburg.
- Berthold, N./Thode, E. (1998): Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat. In: Knappe, E./Berthold, N. (Hg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Heidelberg.
- Berthold, N./Fehn, R. (1998): Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik. In: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung & Sozialpolitik Nr. 21. Würzburg.
- BFS [Bundesamt für Statistik] (2000): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- BFS [Bundesamt für Statistik] (2000a): Datenreport 1999. München.
- BFS [Bundesamt für Statistik] (2002): Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA). Bonn u. Berlin.
- BFS [Bundesamt für Statistik] (2003): Daten der Homepage des Bundesamtes für Statistik: <http://www.destatis.de/>. O.o.
- BIB [Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung] (2002): Mitteilungen 23. Jahrgang. Wiesbaden.
- Biback, K.-J. (2000): Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. In: Recht der Arbeit. (Zeitschrift: RdA). O. O.
- Biedenkopf, K./Miegel, M. (1989): Investieren in Deutschland. Die Bundesrepublik als Wirtschaftsstandort. Landsberg am Lech.

- Bielenski, H./Hartmann, J./Mauer, A./Seifert, H. (2002): Übergang zu einem neuen Arbeitsplatz, In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 8. 55. Jahrgang. Bonn.
- Biffi, G. (1994): Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreichs. Wien.
- Bispinck, R. (2003): Flächentarifverträge – Mindeststandards – Niedrigeinkommen. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 7. 56. Jahrgang. Bonn.
- Blaschke, D./Stegmann, H. (1984): Berufsstart in die Arbeitslosigkeit? Strukturen und Bedingungen der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen. In: Mühlfeld, C./Oppl, H./Plüsch, K./Weber-Falkensammer, H. (Hg.): Jugendarbeitslosigkeit. Brennpunkte Sozialer Arbeit. Schriftenreihe für Studierende, Lehrende und Praktiker. Frankfurt/Main.
- Blaug, M. (1976): Human Capital Theory: A slightly jaundiced survey. In: Journal of Economic Literature. Nr. 14.
- Blien, U./Haas, A./Hirschenauer, F./Maierhofer, E./Tassinopoulos, A./Vollkommer, D./Wolf, K. (2002): Konzeption regionaler Arbeitsmarktforschung im IAB. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. BA Nürnberg.
- BMA [Bundesministerium für Arbeit] (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie] (2002): Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Berlin.
- Bohnet, A./Schatzenstaller, M. (1998): Beschäftigungstheorien. In: WiSt, Heft Nr. 12.
- Bonß, W./Ludwig-Mayerhofer, W. L. (2000): Arbeitsmarkt. In: Allmendinger, J./Mayerhofer W. L. (Hg.): Soziologie des Sozialstaates. Weinheim/München.
- Borrmann, A./Jungnickel, R./Koopmann, G. (2002): Stand und Perspektiven der Globalisierung – Außenhandel und Direktinvestitionen. Kurzgutachten auf der Basis der HWWA Materialsammlung Globalisierung im Auftrag der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages. Hamburg.
- Borrmann, C./Dennig, U./Jungnickel, R./Keller, D. Koopmann, G. (2001): Standort Deutschland im internationalen Verbund. Baden-Baden.
- Bosch, G. (1996): Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010 – Ökonomische und Soziale Entwicklungen – Eine Veröffentlichung im Rahmen des WZN-Verbundprojekts „Zukunft der Arbeit“ Diskussionspapier Nr. 1. Gelsenkirchen.
- Bosch, G. (2001): Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in Deutschland. In: Groth, C./Maenniig, W. (Hg.): Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt u.a.
- Bosch, G./Kaluna, T./Lehndorff, S./Wagner, A./Weinkopf, C. (2001): Zur Zukunft der Erwerbsarbeit. Düsseldorf.
- Bosch, G./Knuth, M. (2003): Das deutsche Beschäftigungssystem im 13. Jahr nach der Vereinigung. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Boss, A. (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland. Berlin u. Heidelberg.
- Bothfeld, S./Kaiser, L. C. (2003): Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung? In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 8. 56. Jahrgang. Bonn.
- Braumann, B. (1996): Beschäftigung und Marktmacht. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen. Band 14. Bern/Stuttgart/Wien.

- Braun, T. (2003): Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 2. 56. Jahrgang. Bonn.
- Brenner, T./Fornahl, D. (2002): Politische Möglichkeiten und Maßnahmen zur Erzeugung lokaler branchenspezifischer Cluster. Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen. Jena.
- BRH [Bundesrechnungshof] (2002): Mitteilung an den Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit über die Prüfung der Grundlagen und Aussagekraft der Vermittlungsstatistik der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung. Bonn.
- BRH [Bundesrechnungshof] (2002a): Bundesrechnungshof-Prüfberichte. Geschäftszeichen VI – 2001 – 0453 und VI 3 – 2002 – 1066. Bonn.
- Brinkmann, C./Wiedemann, E. (1994): Individuelle und gesellschaftliche Folgen von Erwerbslosigkeit in Ost und West. In: Leo Montada (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Frankfurt/New York.
- Brinkmann, G. (1981): Ökonomik der Arbeit. Band I, Stuttgart.
- Brinkmann, G. (1981a): Ökonomik der Arbeit. Band II, Stuttgart.
- Brixy, U./Christensen, B. (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? Eine Strategie des Förderns würde nicht ins Leere laufen – vorausgesetzt es gäbe genügend Arbeitsplätze. In: IAB Kurzbericht Nr. 25. Nürnberg.
- Brock, D./Vetter, H.-R. (1982): Alltägliche Arbeiterexistenz. Soziologische Rekonstruktion des Zusammenhangs von Lohnarbeit und Biographie. Sonderforschungsbereich der Universität München. Frankfurt a.M. u. New York.
- Brock, D./Vetter, H.-R. (1984): Reproduktion als Arbeitskraft. Grundzüge eines subjektorientierten Reproduktionskonzepts. In: Brock, D./ Pries, Ch./ Tully, C. J./ Vetter, H.-R. (Hg.): Arbeit und Reproduktion. München.
- Brox, H./Rüthers, B. (1997): Arbeitsrecht. 13. Auflage. Stuttgart/Berlin.
- Brütt, C. (2002): Nach Hartz. Unbeirrt auf dem Weg des konsensualen „Neoliberalismus plus“. In: Das Argument. Nr. 247.
- Buchegger, R. (1972): Arbeitsmarktpolitik. Bestimmungsgründe der Erwerbsquote und Prognose des Arbeitskräftepotentials. Eine Übersicht über theoretische und empirische Arbeiten in diesem Bereich. Veröffentlichungen des österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik. Heft XI. Linz.
- Büchel, F./Frick, J. R./ Witte, J. C. (2002): Regionale und berufliche Mobilität von Hochqualifizierten – Ein Vergleich Deutschland – USA. In: Bellmann, L./Velling, J. (Hg.): Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 256. Nürnberg.
- Bundesregierung (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen. Bonn.
- Burghardt, A. (1974): Lehrbuch der Betriebssoziologie. Wien, Köln, Graz.
- Bürklin, W. P./Wiegand, J. (1984): Arbeitslosigkeit und Wahlverhalten. In: Bonß, W./Heinze, R. G. (Hg.): Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt.
- Buttler, G. (1984): Arbeitsmarktanalyse, Aufgaben und Möglichkeiten. In Buttler, G. (Hrsg.): Arbeitsmarktanalyse. Göttingen.
- BZA [Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen] (2003): 4 Millionen neue Arbeitsplätze möglich. www.bza.de/wir/pdl/europastudie.htm. Stand: 23.04. 2003.
- Carell, E. (1956): Allgemeine Volkswirtschaftlehre. Heidelberg.
- Coe, D.T. (1990): Insider-Outsider Influences on Industry Wages. In: Empirical Economics. Nr. 15.
- Conrad, S./Macamo, E./Zimmermann, B. (2000): Die Kodifizierung der Arbeit: Individuum, Gesellschaft, Nation. In: Kocka, J./ Offe, C. (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt/New York.

- Dahms, V./Wahse, J. (1996): Zur Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland im Transformationsprozess. In: Nickel, H. M./Kühl, J./Schenk, S. (Hg.): Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch. 2. durchgesehene Auflage. Opladen.
- Däubler, W. (1988): Das Arbeitsrecht. Hamburg.
- Dauderstädt, M. (2002): Sachzwang Weltmarkt? Knapp daneben. Besitzstand Wohlfahrtsstaat! In: Globalisierung und Gerechtigkeit. Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Dekker, R. (2001): „A phase they’re going through“: Transitions from Nonregular to Regular Jobs in Germany, The Netherlands and Great Britain. Paper prepared for the LoWER Conference on Combining Work, Home and Education.
- Deutsche Bundesbank (2002): Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen Dezember. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht Nr.4.
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Drucksache 14/9200. 14. Wahlperiode.
- DGB [Deutscher Gewerkschaftsbund] (2002): Lohnt sich Arbeit – für Sozialhilfeempfänger? ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Gewerkschaftsbund Bundesvorstand, Abteilung Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Nr. 4/2001. Berlin.
- DGB [Deutscher Gewerkschaftsbund] (2002a): ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Reformdiskussion in der Arbeitsmarktpolitik. Ergebnisse der Hartz-Kommission und erste Bewertung aus Sicht des DGB sowie Vorschläge von CDU/CSU. Ausgabe Nr. 2.
- Díaz-Vázquez, P./ Snower, D.J. (2003): Can Insider Power Affect Employment? In: German Economic Review. Vol. 4. O.O.
- Dierkes, M./Freund, K. P. (1974): Personalaufwand: Neuer Aktivposten in der Bilanz. In: PLUS Nr. 2.
- Dierkes, M./Zimmermann, K. (1996): Zur Einführung: Marktwirtschaft und Sozialstaat – Versuch einer Antwort auf viele Fragen. In: Dierkes, M./Zimmermann, K. (1996): Sozialstaat in der Krise: hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Frankfurt.
- DIW (1990): Wochenbericht Nr. 49.
- DIW (1995): Wochenbericht Nr. 30.
- DM-Euro (2003): Das Magazin für Geld und Wirtschaft. Nr. 2. Redaktion Frankfurt.
- Donges, J.B./Hamm, W./Möschel, W./Neumann M.J.M./Sievert, O. (1995): Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe. In: Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 52. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Frankfurt.
- Dostal, W. (2002): Der Berufsbegriff in der Berufsforschung des IAB. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg.
- Dostal, W./Reinberg, A./Schnur, P. (2002): Tätigkeits- und Qualifikationsprojektionen – der IAB/Prognos-Ansatz. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg.
- Drumm, H. J. (1995): Personalwirtschaftslehre. 3. Auflage. Berlin u.a.
- Ebenrett, H. J./Hansen, D./Puzicha, K. J. (2003): Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Band 6-7. Bonn.
- Eeckhoff, J. (2002): Die Vermittlung von Arbeitnehmern muss eine Dienstleistung werden. Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenversicherung. In: Onlineausgabe „Das Parlament“. Nr.8/2002. <http://www.bpb.de/publikationen/>. Stand: 13.04.2003.

- Egeln, J.(2002): Der Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte. Bedeutung für die technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands. In: Bellmann, L./Velling, J. (Hrsg.): Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 256. Nürnberg.
- Egle, F. (1984): Arbeitsmarktindikatoren. In Buttler, G. (Hrsg.): Arbeitsmarktanalyse. Göttingen.
- Egle, F./Franck, M./Göckler, R./Hochgesand, H./Zahn, E. (1998): Der Arbeitsmarkt in seinen Grundzusammenhängen. In: Franck, M. (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaftliche Studien. Essen.
- Emmerich, K. (1997): Kosten und Nutzen des „Zweiten Arbeitsmarktes“. In: Montada, L. (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Frankfurt u.a.
- Emmerich, K./Fuchs, J./Schnur, P./Walwei, U./Zika, G./Hoffmann, E./Thon, M. (2001): Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits die Trendwende? Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland. In: IAB Werkstattbericht Nr. 5. Nürnberg.
- Engelen-Kefer, U. (1995) Beschäftigungspolitik. 3. Auflage. Köln.
- Engelkamp, P./Sell, F. L. (1998): Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Berlin.
- Engels, D. (2001): Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen – Neuen Ergebnisse zu einer alten Kontroverse. In: Sozialer Fortschritt Nr. 3.
- Esch, K./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S. (2000): Der aktivierende Staat – Konzept, Potenziale und Entwicklungstrends. In: Heinze, R./Olk, T. (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen.
- Esping-Andersen, G. (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, S./ Ostner, I. (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York.
- Esser, H. (1999): Soziologie. Allgemeine Grundlagen. Frankfurt.
- Esser, H.(2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 3. Frankfurt.
- Ewerhart, G. (2003): Ausreichende Bildungsinvestition in Deutschland? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 266. Nürnberg.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2001): Die Geldpolitik der EZB.
- Farber, H. (1997): The Changing Face of Job Loss in the United States, 1981 – 1995. In: Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics.
- Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa. Ursachen und Lösungsansätze. Baden-Baden.
- Fehn, R. (2001): Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, W. Ordnung. u. Sozialpolitik Nr. 43.
- Feist, H. (2000): Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland. In: Sinn, H.-W./Wiegand, W. (Hg.) (2000): Beiträge zur Finanzwissenschaft. Bd.12. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Felber, H. (1996): Berufsstart – Zukunft ohne Garantien. In: Nickel, H. M./Kühl, J./Schenk, S. (Hg.): Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch. 2. durchgesehene Auflage. Opladen.
- Felderer, B./ Homburg, S. (1994): Makroökonomik und neue Makroökonomik. 6.Auflage. Berlin/Heidelberg/New York.
- Felderer, B./Homburg, S. (2003): Makroökonomik und Neue Makroökonomik. 8. Aufl. Berlin u.a.
- Fischer, H./Kraljic, P./Luft, K. (2002): Teilprojekt III. Aufgabenfeld III.1. Ziele der Arbeitsmarktpolitik. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): CD-ROM Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Flassbeck, H. (1998): Löhne und Beschäftigung in der globalen Wirtschaft. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Flassbeck, H. (2000): Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung? – Über eine zentrale Inkonsistenz im jüngsten SVR-Gutachten. HWWA Wirtschaftsdienst 2/2000.

- Flassbeck, H./Spiecker, F. (2001): Lohnstruktur und Beschäftigung. Ein Gutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung. Arbeitsheft Nr. 23. Berlin.
- Frankfurter Institut (1986): Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 8. Herausgegeben durch den Kronauer Kreis. Bad Homburg.
- Franz, W. (1991): Arbeitsmarktökonomik. Berlin u.a..
- Franz, W. (1992): Keynesianische Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). B 12/13. Bonn.
- Franz, W. (1994): Arbeit und Arbeitslosigkeit in Europa. In: Baseler Schriften zur europäischen Integration. Tagungsband Nr. 9. Europainstitut der Universität Basel.
- Franz, W. (1996): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995? In: Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H. J. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung. Tübingen.
- Franz, W. (1999): Arbeitsmarktökonomik. 4. Auflage. Berlin u.a..
- Franz, W./Siebeck, K. (1992): A Theoretical and Economic Analysis of Structural Unemployment in Germany: Reflections on the Beveridge-Curve. In: Franz, W. (Hrsg.): Structural Unemployment. Heidelberg.
- Freeman, C. (1994): Innovation and Growth. In: Dodsens, M./Rothwell, R. (Hg.): The Handbook of Industrial and Innovation. Aldershot/Brookfield.
- Frerich, J. (1990): Sozialpolitik. R. München/ Wien.
- Frerichs, F. (1998): Älterwerden im Betrieb. Beschäftigungschancen und -risiken im demographischen Wandel. Opladen.
- Frese, M. (1994): Psychische Folgen von Arbeitslosigkeit in den fünf neuen Bundesländern: Ergebnisse einer Längsschnittstudie. In Leo Montada (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Frankfurt/New York.
- Fricke, D. (1972): Einkommen und Anspruchsniveau. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2213. Opladen.
- Fricke, D. (1985): Der Einfluss unerwarteter Einkommensveränderungen auf das Spar- und Anlegerverhalten. In: Ehrlicher, W./Simmert, D.B. (Hg.): Kredit und Kapital. Heft 9. Der volkswirtschaftliche Sparprozess. Berlin.
- Friedmann, W. (1975): Reallohn und Beschäftigung. Saarbrücken.
- Friedrich Ebert Stiftung (2002): Die Hartz-Reform. Eine Dynamik für den Arbeitsmarkt!? Eine Fachtagung des Gesprächskreises Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Reihe Wirtschaftspolitische Stiftung Nr. 151. Bonn.
- Friedrich, H./Wiedemeyer, M. (1998): Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem. Dimensionen. Ursachen. Strategien. 3. aktualisierte und völlig überarbeitete Auflage.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (1993) Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München.
- Fritz, C. (2002): Arbeitsmarktpolitik auf dem Prüfstand Aus der Arbeitslosenversicherung soll eine „Beschäftigungsversicherung“ werden. In: Onlineausgabe von: Das Parlament. Nr. 46/47. <http://www.bpb.de/publikationen/>. Stand: 03.03.2002.
- FTD (2002): Financial Times Deutschland. Tageszeitungen vom 20.2.2002/13.08.2002.
- Fuchs, J./ Thon, M. (2001): Wie viel Potential steckt in den heimischen Personalreserven? In: IAB Kurzbericht Nr. 15. Nürnberg.
- Fuchs, J./Thon, M. (1999): Potentialbericht bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. In: IAB Kurzbericht Nr. 4. Nürnberg.
- Fuchs, L./Spengler, I. (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Deutscher Städtetag. Köln.

- Fuchsloch, C./Diwell, M. (2002): Offener Brief an den Vorsitzenden der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Deutscher Juristinnenbund. Berlin.
- Gablers (1997): Wirtschaftslexikon. CD-ROM.
- Gaßmann, H. (2000): Politische Ökonomie des Sozialstaats. Münster.
- Gaßmann, H./Haas, M. (1996): Lohn und Beschäftigung. (Hans-Böckler Stiftung). Marburg.
- Geißler, K. (2000): Zukunft lernen – Veränderungen von Arbeit, Beruf und Bildung. In: Achs, O./Olechowsky, R./Weidinger, W. (Hg.): Bildung oder Ausbildung. 8. Glöckel-Symposium. Wien.
- Gensior, S./Krais, B. (1976): Gesellschaftstheoretische Erklärungsmuster von Arbeitsmärkten. In: Bolle, M. (Hrsg.): Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik. 1. Auflage. Opladen.
- Gerken, L./Raddatz, G. (2002): Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung. Berlin.
- Gerlach, K./Lorenz, W. (2000): Arbeitsmarkttheorie/-ökonomie. In: Gaugler, E./Weber, W. (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens. 2. neubearbeitete und ergänzte Auflage. Stuttgart.
- Gerlach, W./Henning, W. (1990): Arbeitsmarkttheorie. Eine Einführung in ausgewählte Problemfelder. 2. Auflage. Mannheim.
- Gerster, F. (2003): Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung. München.
- Giarini, O./Liedtke, P. (1999): Wie wir arbeiten werden. Der neue Bericht an den Club of Rome. München.
- Gillies, G. (2000): Martwirtschaft.de. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg.
- Gitter, W. (1994): Arbeitsrecht. 3. Auflage. Heidelberg.
- Glismann, H./Schrader, K.(2001): Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung. In: Kieler Arbeitspapier Nr. 1032. Institut für Weltwirtschaft.
- Glück, A. (1997): Globalisierung – nur ein Schlagwort? In: A. Glück (Hrsg.): Alois Glück Standpunkt! Nr. 4. München.
- Goerke, Laszlo (2000): On the Structure of Unemployment Benefits in Shirking Models. In: Labour Economics, 7. Jg.
- Gordon, D. F. (1974): A Neo-Classical Theory of Keynesian Unemployment. In: Economic Inquiry. 12. Jg.
- Gorz, A. (1996): Zur Zukunft der Industriegesellschaft. In: Fricke, W. (Hrsg.): Jahrbuch für Arbeit und Technik 1996. Zukunft der Industriegesellschaft. Bonn.
- Grehn, K. (1997): Gesetze und Verträge auf Kosten der Arbeitslosen? In: Montada, L. (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Frankfurt/New York.
- Gröbner, G. (1991): Die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. In: Vogler-Ludwig, K. (Hrsg.): Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den neuen Ländern. Studien zur Arbeitsmarktforschung. Ifo-Institut München.
- Grunert, G. (2003): Lohnniveau und Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Hagen, T./Bockmann, B. (2002): Determinanten der Nachfrage nach befristeten Arbeitsverträgen, Leiharbeit und freier Mitarbeit: Empirische Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung Nr. 27.
- Hagen, T./Steiner, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit. Schriftenreihe des ZEW, Band 51. Baden-Baden.

- Handelsblatt (2002): Die Entwicklung der Statistik-Affäre. Die Affäre um fehlerhafte Statistiken der Arbeitsämter über ihre Vermittlungstätigkeit hat am Freitag ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Eine Chronologie der Ereignisse. Tageszeitung vom 22.02.2002.
- Hanesch, W. (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbek bei Hamburg.
- Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G. (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek.
- Hank, K./Kreynefeld, M./Spieß, C. K. (2003): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. Max-Planck-Institut für demografische Forschung. Rostock.
- Hardes, H.-D. (1989): Zur Bedeutung längerfristiger Arbeitsbeziehungen und betriebsinterner Teilarbeitsmärkte. Vertragstheoretische Überlegungen und arbeitsmarktpolitische Implikationen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAb 22. Nürnberg.
- Hartz, P./Bensel, N./Fiedler, J./Fischer, H./Gasse, P./Jann, W./Kraljic, P./Kunkel-Weber, I./Luft, K./Schartau, H./Schickler, W./Schleyer, H. E./Schmid, G./Tiefensee, W./Voscherau, E. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Broschüre Nr. A 306. Bonn.
- Hasse, R. H. (1996): Soziale Marktwirtschaft oder soziale Wirtschaft? In: Dierkes, M./ Zimmermann, K. (Hg.) (1996): Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Wiesbaden.
- Hauser, R. (1995): Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland - ein Überblick. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage von Das Parlament). B32-32. Bonn.
- Hauser, R./Hübinger, W. (1993): Arme unter uns. Teil II. Freiburg i. Br.
- Hayek, F. A. (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Band II. Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit. Landsberg am Lech.
- Heien, T. (1998): Arbeitspapier Nr. 2 „Zur Deskription und Determination von Einstellungen zum bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat Theoretische Konzepte und empirische Ergebnisse“. Universität Bielefeld.
- Hein, E./Mülhaupt, B./Truger, A. (2003): WSI-Standortbericht 2003: Standort Deutschland – reif für radikale Reformen. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 6. 56. Jahrgang. Bonn.
- Heineck, G./Schwarze, J. (2001): Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung – Eine Evaluation des „630-DM-Jobs“ –Reformgesetzes. In: MittAB Nr. 3. Nürnberg.
- Heinen, E./Dill, P. (1986): Unternehmenskultur: Überlegungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre Nr. 56.
- Heinze, M. (1982): Lohnersatzleistungen als indirekte Arbeitsmarktindikatoren. In: Kittner, M. (Hrsg.): Arbeitsmarktökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen. Stuttgart u.a..
- Helmedag, F. (2003): Faire Löhne: Normen und Fakten. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Eine Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik. Oxford, Boston.
- Hengsbach, F. (2002): Bedingt tauglich, auf Bewährung frei gegeben: Der Bericht der Hartz-Kommission. In: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): Zweiter Arbeitsmarkt. Band 7. Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster/Hamburg/London.
- Henneberger, F./ Keller, B. (1996): Arbeitsmarkttheorien. In: Gabler Volkswirtschafts-Lexikon, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Hensche, D. (2002): Schröder, Hartz und die Realität. In: Blätter für Deutsche und Internationale Politik Nr. 8.
- Hentze, J. (1995): Personalwirtschaftslehre. Grundlagen, Personalbedarfsermittlung, -beschaffung, -entwicklung und -einsatz. 6. Auflage. Bern u.a..

- Herder-Dorneich, P. (1994): Sozialökonomik. Angewandte Ökonomik sozialer Systeme. Baden-Baden.
- Herzberg, F./Mausner, B./Snyderman, B. (1959): Motivation to work. New York.
- Hesse, A. (1955): Allgemeine und angewandte Volkswirtschaftslehre. Stuttgart/Köln.
- Hesse, H. (1996): Arbeitslosigkeit als unbewältigtes Anpassungsproblem. Stuttgart.
- Hickel, R. (1995): Geht der Gesellschaft die Arbeit aus? Ökonomische Ursachen der Arbeitslosigkeit – Ansatzpunkte zum Abbau der Arbeitsplatzlücke. In: Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Sammelband der Vorträge des Studium Generale der Universität Heidelberg im Wintersemester 1994/95.
- Hickel, R. (2003): Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Bd. 6-7. Bonn.
- Hielscher, V. (2002): Marktorientierung und Eigensinn. Die Herausforderung der betrieblichen Personalpolitik durch den „Fachkräftemangel“. In: Bellmann, L./Velling, J. (Hg.): Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 256. Nürnberg.
- Hiller, A. (2001): Arbeitsmarkttheoretische Berücksichtigung der Heterogenität des Faktors Arbeit. Eine problemorientierte mikroökonomisch fundierte Untersuchung zur heterogenitätsbedingten Arbeitslosigkeit. München u. Mering.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (2002): Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen? In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250. Nürnberg.
- Hoffmann, J. (2003): Der kleine Unterschied: Varieties of Capitalism. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 2. 56. Jahrgang. Bonn.
- Hofstätter, M. (2000): Trends und Entwicklungen im Qualifikationsbedarf. In: Achs, O./Olechowsky, R./Weidinger, W. (Hg.): Bildung oder Ausbildung. 8. Glöckel-Symposium. Wien.
- Holst, E. (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt. Größe – Zusammensetzung – Verhalten. Berlin.
- Holst, E./ Schupp, J. (2000): Stille Reserve wichtig für die Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland. In: Onlineausgabe DIW-Wochenbericht Nr. 29 .
- Holst, E./ Schupp, J. (2001): Erwerbsverhalten von Frauen: Trotz Annäherung immer noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. In: Onlineausgabe DIW-Wochenbericht Nr. 42. <http://www.bpb.de/publikationen/>. Stand: 13.04. 2003.
- Hradil, S. (1992): Alte Begriffe und neue Strukturen. Die Milieu-, Subkultur- und Lebensstilforschung der 80iger Jahre. In: Hradil, S. (Hrsg.): Zwischen Bewusstsein und Sein. Die Vermittlung „objektiver“ Lebensbedingungen und „subjektiver“ Lebensweisen. Opladen.
- Huber, J. (1996): Politische Wertesynthese und sozialstaatliches Differenzenprinzip. In: Dierkes, M./ Zimmermann, K. (Hg.) (1996): Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Wiesbaden.
- Huf, S. (1998): Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik. Berlin.
- Hujer, R./Bellmann, L./Brinkmann, C. (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik - Probleme und Perspektiven. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAb 33. Nürnberg.
- Hum, D./Simpson, W. (1994): Labour Supply Estimation and Public Policy. In: Journal of Economic Survey Nr.8.
- IAB [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (1976): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung. Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit (Autorengemeinschaft). Nürnberg.
- IAB [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (1998a): Kurzbericht. Nr. 17. (Autorengemeinschaft), Nürnberg.

- IAB [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (2002): Werkstattbericht Nr. 13. (Autorengemeinschaft), Nürnberg.
- IAB [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung] (2002a): Zahlenfibel. Nürnberg.
- IFO [Institut für Wirtschaftsforschung] (2003): Konjunkturprognose 01/03. München.
- IW [Institut der Deutschen Wirtschaft Köln] (1994): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Köln.
- IW [Institut der Deutschen Wirtschaft Köln] (2002): Der Bericht der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Anmerkungen aus ordnungspolitischer Sicht. Köln.
- Jacobson, L./Lalonde, R./Sullivan, D. (1993): The Costs of Worker Dislocation. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan.
- Jahn, E./Rudolph, H. (2002): Zeitarbeit Teil I. Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive. In: IAB Kurzbericht Nr. 20. Nürnberg.
- Jahoda, M. (1995): Wie viel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Reprint. Neu herausgegeben und eingeleitet von Dieter Frey. Weinheim.
- Jarchow, H.-J. (1994): Der Keynesianismus. In: Issing, O. (Hrsg.): Geschichte der Nationalökonomie. München.
- Jerger, J. (2001): Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigung. Zu den Effekten staatlich zugeteilter Verfügungsrechte an Arbeitsplätzen. Duisburg.
- Jerger, J./Landmann O. (2000): Löhne, Güternachfrage und Beschäftigung. Unveröffentlichtes Diskussionspapier der Universität Freiburg. Freiburg.
- Jerger, J./Landmann O. (2002): Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Band 3/ Heft 2.
- Johach, H. (1995): Arbeitslosigkeit, Angst und Apathie und was dagegen zu tun ist. In: Funk, R. (Hrsg.): Gesellschaft und Charakter. Münster.
- Jung, H. (1999): Personalwirtschaftslehre. 3. Auflage. München/Wien.
- Jungnickel, R. (1995): Internationalisierung der Wirtschaft – Der empirische Befund. In: Schmähl, W./Riche, H. (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik. Baden-Baden.
- Kalleberg, A./Sørensen, A. B. (1979): The Sociology of Labor Markets. Annual Review of Sociology Vol. 5. O.o.
- Kalleberg, A.L./Rassel, E./Cassirer, N./Reskin, B.F./Hudson, K./Webster, D./Appelbaum, E./Spalter-Roth, R.M. (1997): Nonstandard Work. Substandard Jobs. Flexible Work Arrangements in the US. Washington.
- Kalmbach, P. (2001): Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in Zeiten der Globalisierung. (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Deutscher Bundestag 14/20. Berlin.
- Karr, W. (1973): Die Saisonbereinigung der Arbeitslosenstatistik – Ein Verfahrensvergleich. Wiesbaden.
- Kaufmann, F.-X. (1997): Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt.
- Keller, B. (1995): Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. 4. Auflage. München/Wien.
- Keller, B. (1997): Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. 5. Auflage. München/Wien.
- Keynes, J. M. (1966): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes. 3. Aufl.. Berlin. (1. Aufl. 1936).
- Kieselbach, T. (1994): Arbeitslosigkeit als psychologisches Problem – auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. In: Montada, L. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Frankfurt/New York.

- Kieselbach, T./Beelmann, G. (2003): Arbeitslosigkeit als Risiko sozialer Ausgrenzung bei Jugendlichen in Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Band 6-7.
- Kirsch, J. (2003): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 7. 56. Jahrgang. Bonn.
- Kistler, E./ Hilpert, M. (2001): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Arbeit und Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Bd. 3-4. Bonn.
- Klammer, U. (2002): Konturen einer Familienpolitik. In: WSI-Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 3. 55. Jahrgang. Bonn.
- Klammer, U./Tillmann, K. (2001): Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Klau, A. (1999): Globalisierung Definition, Bestimmungsgründe, Auswirkungen. In: Blümle, G. (Hrsg.): Reihe des Institutes für Allgemeine Wirtschaftsforschung Abteilung für Mathematische Ökonomie. Albert – Ludwigs – Universität, Freiburg im Breisgau.
- Klauder, W. (2001): Ende oder Wandel der Erwerbsarbeit? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). B 21. Bonn.
- Klaus, D. (1990): Elemente der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main.
- Klein, J. (1995): Markt. In: Schäfers, B. (1995): Grundbegriffe Soziologie. 4. Auflage. Opladen.
- Kleinert, J. (1999). Globalisierung der deutschen Wirtschaft: Anpassung der Unternehmensstrukturen, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und wirtschaftspolitische Konsequenzen. (Endbericht im Rahmen der siebten Berichtsrunde der Strukturberichterstattung für den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie). Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Kleinhaus, U. (1979): Theoriegeschichtlicher Kontext und erfahrungswissenschaftliche Realität der Neo-Quantitätstheorie. Ein Beitrag zur wissenschaftstheoretischen Diskussion des Monetarismus. München.
- Kleinhenz, G. (1970): Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Berlin.
- Kleinhenz, G. (1986): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. In: Winterstein, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin.
- Kleinhenz, G. (2002): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg.
- Kleinhenz, G. (2002a): Befunde zur Massenarbeitslosigkeit: Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen. In: IAB Kurzbericht Nr. 16. Nürnberg.
- Kleinhenz, G./Möller, U./Walwei, U. (2002): Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik. Im Prinzip ja, aber Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. In: IAB Kurzbericht Nr. 22.
- Klocke, A. (2000): Methoden der Armutsmessung: Einkommens-, Unterversorgungs-, Deprivations- und Sozialhilfekonzepth im Vergleich. Zeitschrift für Soziologie, 29.
- Klös, H.-P./Schäfer, H. (2003): Arbeitsmarkt – Fehlanreize durch soziale Sicherung? In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Knost, E. (2000): Auswirkungen von Armut und Arbeitslosigkeit auf die psycho-soziale Entwicklung der Betroffenen und deren Familien, insbesondere der Kinder und Jugendlichen. Online Dissertation der Universität Dortmund.

- Knuth, M. (1996): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes am 25.9.1996. In: Das Ende des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)? Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen. Nr. 25. Berlin.
- Knuth, M. (2002): Das Orakel der „Dreizehn Module“. Die Hartz-Vorschläge wollen Arbeitsmarktproblem von morgen mit industriegesellschaftlichen Leitbildern von gestern lösen. In: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): Zweiter Arbeitsmarkt. Band 7. Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster/Hamburg/London.
- Koch, S./Walwei, U./Wiesner, F./Zika, G. (2002): Wege aus der Arbeitsmarktkrise. Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand. In: IAB Werkstattbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Kodré, P./Leibfried, S. (1999): Moderne Solidarität. Ihre Spaltungs- und Entwicklungslinien. In: Hollerbach, A./Maier, H./Mikat, P. (Hg.) (1986): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. München, Ferdinand Schöningh.
- Kohli, M. (1989): Institutionalisierung und Individualisierung der Erwerbsbiographie. Aktuelle Veränderungstendenzen und ihre Folgen. In: Brock, D./Leu, H.-R./Preiß, Christine/Vetter, Hans-Rolf (Hrsg.): Subjektivität im gesellschaftlichen Wandel. Umbrüche im beruflichen Sozialisationsprozess. München.
- Kohli, M. (1994): Institutionalisierung und Individualisierung der Erwerbsbiographie. In: Beck, G./Beck-Gernsheim, E. (Hg.): Riskante Freiheiten. Frankfurt.
- Koller, M. (1997): Regionaler Strukturwandel und investive Arbeitsmarktpolitik: Sieben Thesen zur Standortdebatte. In: Koller, M. (Hrsg.): Industriewandel als Chance für Arbeitsplätze. Ergebnisse aus Wissenschaft und Praxis. BeitrAB 211. Nürnberg.
- Kölling, A. (2002): Wer suchet der findet ... oder doch nicht? – Analyse der betrieblichen Suche nach Fachkräften mit Daten des IAB-Betriebspanels 2000. In: Bellmann, L./Velling, J. (Hg.): Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 256. Nürnberg.
- Kreckel, R. (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt/New York.
- Kreutz, D. (2002): Zur Bewertung der Hartz-Kommission. In: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): Zweiter Arbeitsmarkt. Band 7. Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster/Hamburg/London.
- Krol, G.-J./Schmid, A. (2002): Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung. Tübingen.
- Kromphardt, J. (1987): Arbeitslosigkeit und Inflation.
- Kromphardt, J. (1998): Arbeitslosigkeit und Inflation. 2. Auflage. Göttingen.
- Krug, W./Nourney, M./Schmidt, J. (1999): Wirtschafts- und Sozialstatistik. Gewinnung von Daten. 5., völlig neubearbeitete Auflage. München u. Wien.
- Kuck, A./Offermanns, C. J. (2001): Einkommensrisiken durch Strukturwandel!? Zu den Auswirkungen sektoraler Wachstumsunterschiede auf die individuelle Humankapitalentlohnung. Working Paper des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften Graduiertenkolleg der Universität Frankfurt.
- Lagemann, B. (1999): Schwarzarbeit im Handwerk. Erscheinungsformen – Dimensionen – Ursachen. In: Lamnek, S./Luedtke, J. (Hg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“. Opladen.
- Lamnek, S./Olbrich, G./Schäfer, W. J. (2000): Tatort Sozialstaat: Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter) Gründe. Opladen.
- Lampert, H. (1973): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage. München u. Wien.
- Lampert, H. (1975): Arbeitslosigkeit. In: Gaugler, E. (Hrsg.): Handbuch des Personalwesens. Stuttgart.

- Lampert, H. (1985): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. München/Wien.
- Lampert, H. (1991): Lehrbuch der Sozialpolitik. 2. Aufl. Berlin.
- Lampert, H. (1992): Freiheit als Ziel der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bottke, W./ Lampert, H./ Rauscher, A. (Hg.): Freiheit als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften. St. Ottilien, Verlag Erzabtei St. Ottilien.
- Lampert, H. (1996): Lehrbuch der Sozialpolitik. 4. Aufl. Berlin.
- Lampert, H. (1998): Lehrbuch der Sozialpolitik. 5. Aufl. Berlin.
- Landmann, O (1998): Die anhaltende Arbeitslosigkeit: Theorieversagen oder Politikversagen? In: Knappe, E./Berthold, N. (Hg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Heidelberg.
- Landmann, O./Jergler, J. (1999): Beschäftigungstheorie. Heidelberg u. Berlin.
- Lang, W. (1984): Die Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit. In Buttler, G. (Hrsg.): Arbeitsmarktanalyse. Göttingen.
- Lärm, T. (1982). Arbeitsmarkttheorie und Arbeitslosigkeit: Systematik und Kritik arbeitsmarkttheoretischer Ansätze. Frankfurt.
- Layard, P. R. G./Nickel, S. (1988): Is Unemployment lower if Unions Bargain over Employment. Center of Labour Economics. London School of Economics. Discussion, paper No. 308.
- Leibenstein, H. (1957) The Theory of Underemployment in Densely Populated Backward Areas. In: Leibenstein, H. (Hrsg.): Economic Backwardness and Economic Growth. New York.
- Leibfried, S. (2000): Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und „Globalisierung“: Erste Annäherungen. In: Allmendinger, J/ Mayerhofer, W.L. (Hg.) Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim u. München.
- Leisering, L./ Voges, W. (1992): Erzeugt der Wohlfahrtsstaat eine eigene Klientel? Eine theoretische und empirische Analyse von Armutprozessen. In: Leisering, L./ Voges, W. (Hg.): Armut im Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie. Sonderheft Nr. 32. Opladen.
- Lessenich, S. (2000): Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, J/ Mayerhofer, W.L. (Hg.) Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim u. München.
- Lessenich, S. (2003): Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Fördern und Fordern“ In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 4. 56. Jahrgang. Bonn.
- Lindbeck, A. / Snower, D.J. (1988): The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment. Cambridge, Massachusetts.
- Lindbeck, A./Snower, D.J. (1986): Wage Setting, Unemployment and Insider-Outsider Relations. American Economic Review. Papers and Proceedings Nr. 76.
- Loeffelholz v., H.D./Fritzsche, B./Köpp, G. (1997): Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems - Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizaspekten. (Forschungsberichte des BMA, Nr. 270.) Bonn.
- Loeffelholz, D. v./Fritzsche, B./Köpp, G. (1997): Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems – Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizstrukturen. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Essen.
- Logeay, C. (2001): Arbeitsmarkt im Abschwung. In: Internetausgabe des Wochenberichtes 45.
- Lompe, K. (1966). Wissenschaftliche Beratung der Politik. Göttingen.
- Loose, B. (2002): Vorschläge der Hartz-Kommission: Auswirkungen auf die Alterssicherung von Frauen. In: Deutsche Angestellten Versicherung Nr. 12.

- Luhmann, N. (1972): *Wirtschaft als soziales System*. In: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*. 2.Aufl. Opladen.
- Luhmann, N. (1989): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 3. Auflage. Stuttgart.
- Lutz, B./Spengenberg, W. (1980): *Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik*. In: *Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung*. 33. Jg. Bonn.
- Maier, F./Windolf, P. (1984): *Jugendarbeitslosigkeit und berufliche Desozialisation*. In: Mühlfeld, C./Oppl, H./Plüsch, K./Weber-Falkensammer, H. (Hg.): *Jugendarbeitslosigkeit. Brennpunkte Sozialer Arbeit*. Schriftenreihe für Studierende, Lehrende und Praktiker. Frankfurt/Main.
- Manikiw, G.N. (1998): *Makroökonomik*. 2. überarbeitete Auflage. Stuttgart.
- Marinell, G. (1985): *Statistische Entscheidungsmodelle*. München, Oldenbourg.
- Marshall, F. R.: (1976): *Labor Economics - Wages, Employment, and Trade Unionism*. 3. Auflage. Homewood, Illinois.
- Martin J. P. (2000): *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*. OECD Economic Studies No. 30.
- Marx, K. (1962): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. 1. Band. (Marx/ Engels: Werke, Band 23), Berlin (Ost).
- Maurer, A. (1992): *Das Zeitgerüst der Arbeitswelt: Arbeitstag-Arbeitswoche-Arbeitsjahr*. In: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*. Heft 3/1992.
- Maydell, B. (1990): *40 Jahr Sozialstaat*. In: Braun, H./ Niehaus, M. (Hrsg.): *Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg nach Europa*. Frankfurt/New York.
- Mayer, L.-H. (1984): *Die Erwerbsstatistik des statistischen Bundesamtes*. In Buttler, G. (Hrsg.): *Arbeitsmarktanalyse*. Göttingen.
- Meckling, W. (1976): *Values and the Choice of the Individual in the Social Sciences*. In: *Schweizerische Zeitschrift für VWL und Statistik*. Nr. 12/1976.
- Menting, E. (1993): *Probleme bei der Arbeitnehmerüberlassung*. Köln.
- Mertens, D./Kühl, J. (1977): *Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik*. In: *Handbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Band I. Stuttgart.
- Meyers, M. K./Gornick, J. C./Ross, K. E. (1999): *Public Childcare, Parental Leave, and Employment*. In: Sainsbury, D. (Hrsg.): *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford.
- Miegel, M. (1984): *Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen. Zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Band 6. Bonn.
- Miegel, M. (2002): *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*. Berlin.
- Miegel, M. et al. (Mitglieder der Kommission) (1997): *Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Leitsätze, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Teile I,II und III des Kommissionsberichts*. München, Dresden u. Bonn.
- Miegel, M./Wahl, S. (2001): *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Phantom und Wirklichkeit*. München.
- Miegel, M./Wahl, S./Hefelde, P./Otnad, A./Ringenger, R. (2001): *Arbeitslosigkeit in Deutschland – Folge unzureichender Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen*. Gutachten im Auftrag der Ernst Freiberger-Stiftung. Bonn.
- Mikl-Horke, G. (1991): *Industrie- und Arbeitssoziologie*. München.
- Mikl-Horke, G. (1997): *Industrie- und Arbeitssoziologie*. München.

- Mikl-Horke, G. (1997a): Soziologie. Historischer Kontext und soziologische Theorie-Entwürfe. 4., ergänzte Auflage. München/Wien.
- Molitor, B. (1988): Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. München, Vahlen.
- Möller, J. (1991): Die Insider-Outsider-Theorien. In: WiSt, Heft Nr. 7.
- Morris, C. (1992): Heterogeneity. In: Academic Press Dictionary of Science and Technology. San Diego.
- Mortensen, D. T./Neumann, G. R. (1989): Choice or chance? A structural interpretation of individual labor market histories. In: Kiefer, N. / Neumann, G. R. (Hg.): Search models and applied labor economics. Cambridge.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7/8.
- Mückenberger, U. (1999): So viel Pull wie möglich – so wenig Push wie nötig. Was zieht die Menschen zur Umverteilung der Arbeit? In: Arlt, H.-J./Nehls, S. (Hg.): Bündnis für Arbeit. Eine Publikation der Hans-Böckler-Stiftung. Opladen/Wiesbaden.
- Mückl, J.W. (1986): Schattenwirtschaft: Entstehungsursachen, Umfang, Auswirkungen. In: Hollerbach, A/ Maier, H/Mikat, P (Hg.) (1986): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. München, Ferdinand Schöningh.
- Mukherji, A. (1999): A Simple Example of Complex Dynamics: In Journal of Economic Theory. Nr. 14.
- Müller, H.P./ Wegener, B. (1995). Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit. Opladen.
- Müller-Armack, A. (1956): Soziale Marktwirtschaft. In: v. Beckerath, E. (Hrsg.): Handbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart u.a.
- Müller-Armack, A. (1974): Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und Weiterführende Konzepte. Bern, Stuttgart.
- Müller-Jentsch, W. (1997): Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung, 2. erweiterte Auflage. Frankfurt.
- Musgrave, R. A./ Musgrave, P. B. (1976): Public Finance in Theory and Practice. Tokio u.a..
- Mussel, G./Pätzold, J. (1995): Grundfragen der Wirtschaftspolitik. München.
- Mutz, G. (1997): Dynamische Arbeitslosigkeit und diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Wie stehen die Chancen für eine zukünftige Tätigkeitsgesellschaft? In: Berliner Debatte INITIAL 8.
- Naegle, G. (2001): Demographischer Wandel und Erwerbsarbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Nr. 3-4. Bonn.
- Neckel, S. (1999): Blanker Neid, blinde Wut? In: Leviathan (Juni 1999), 27. Jahrgang, Wiesbaden.
- Neubauer, G./Bantle, R./Mages, A./Rehermann, P./Schallermair, Ch. (1997): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Bayreuth, P.C.O..
- Neugart, M. (2000): Arbeitslosigkeit in Europa. Erklärungsansätze und Optionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Band 14-15.
- Nickell, S. (1998): Unemployment: Questions and Some Answers, Economic Journal Nr. 108.
- Nienhüser, W./Matiaske, W. (2003): Der „Gleichheitsgrundsatz“ bei Leiharbeit – Entlohnung und Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern im europäischen Vergleich. In: WSI-Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 8. 56. Jahrgang. Bonn.
- Nohlen, D. (Hrsg.) (2001): Kleines Lexikon der Politik. München.
- Nollmann, G./Strasser, H. (2002): Armut und Reichtum in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. In: Onlineausgabe: Das Parlament. Band 29-30. <http://www.bpb.de/publikationen/>. Stand: 12.10.2003.

- Nullmeier, F. (1997): Gerechtigkeitsziele des Bundesdeutschen Sozialstaates. In: Montada, L. (Hrsg.): Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Frankfurt/New York.
- Ochel, W. (1999): Frühverrentung International: Aus der Mode gekommen. In: ifo Schnelldienst 52. München.
- Ochel, W. (2003): Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit. In: ifo Schnelldienst 1. München
- Ochel, W./Werding, M. (2002): Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission. In: IFO Schnelldienst 55. Jahrgang, Nr. 15. München.
- OECD (1999): Employment Outlook. Paris.
- Oechsler, W. A. (1997): Personal und Arbeit. Einführung in die Personalwirtschaft. 6. Auflage. München.
- Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Oppolzer, A./Zacher, U. (2000): Krise und Zukunft des Flächentarifvertrages. Baden-Baden.
- Orthey, M./Geißler, K.A. (1998): Der große Zwang zur kleinen Freiheit: berufliche Bildung im Modernisierungsprozess. Stuttgart.
- Ortner, G. E. (1982): Personalvermögensrechnung: zur Übertragung des Humankapital-Konzeptes auf die betriebliche Personalinfrastruktur. In: Schmidt, H. (Hrsg.): Humanvermögensrechnung, Instrumentarium zur Ergänzung der unternehmerischen Rechnungslegung – Konzepte und Erfahrungen. Berlin u. New York.
- Ortner, G. E. (2002): Personalvermögen und Personalentwicklung. Schriften des Hagener Managementstudiums. Institut für Managementstudien. Vertiefungskurs 3. Hagen.
- Ortner, G. E./Thielmann-Holzmayer, C. (2002): Was ist (uns) unser Personal wert? In: Klinkhammer, H. (Hrsg.): Personalstrategie, Personalmanagement als Business Partner. Neuwied.
- Oschmiansky, F. (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Band 6-7. Bonn.
- Oschmiansky, F./Kull, S./Schmid, G. (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturzyklen einer Debatte. Discussion Paper FSI 01-206. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung. Berlin.
- Oswald, A. J. (1993): Efficient Contracts are on the Labour Demand Curve. Theory and Facts. Labour Economics. Nr. 1.
- Ott, A. E./Stöttner, R. (1993): Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre. In: Wittmann, W./Kern, W./Köhler, R./Küpper, H.-U./v. Wysocki, K. (Hg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. Band 3. Fünfte völlig neu gestaltete Auflage. Stuttgart.
- Ott, N./Rinne, K. (1994): Was können ökonomische Theorien zur Erklärung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung beitragen? In: Forum für Interdisziplinäre Forschung, 12.
- Paqué, K.H. (1988): Unterbeschäftigung in der sozialen Marktwirtschaft. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Band 190.
- Paqué, K.H. (1998): Zur Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen. Bestandsaufnahme und Reformvorschlag. In: Knappe, E./Berthold, N. (Hg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Heidelberg.
- Pauwen, K. (2001): Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik bis zum Vorfeld der Revision des Maastrichter Vertrages. Münster u.a.
- Peschke, R. (2002): Zur Pathologie des Sozialstaates. Fehlanreize des Transfersystems modelliert Dargestellt am Beispiel ausgewählter Haushaltmuster von Ein-Elter-Familien. In: Vetter, H.-R./ Richter, G. (Hg.): Edition Sozialpolitik. Band III. München und Mering.

- Peter, G./Wiedemuth, J. (2003): Tarifliche und Gesetzliche Mindeststandards für Erwerbseinkommen – Ansätze der gewerkschaftlichen Diskussion. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 7. 56. Jahrgang. Bonn.
- Peters, H.-R. (1997): Wirtschaftssystemtheorie und Allgemeine Ordnungspolitik. 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München, Wien.
- Peters, T. J./Waterman, R. H. (1984): Auf der Suche nach Spitzenleistungen. Landsberg.
- Pfarr, H. (2003): (Über-)Regulierung von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen? Kritik und Perspektiven. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Pfau-Effinger, B. (1990): Erwerbsverlauf und Risiko. Berufliche Stabilität und Instabilität im Generationenvergleich. Weinheim.
- Pfeiffer, U./Böckels, L./Haesen, W./Mietsch, F./Müller-Witt, H./Sarrazin, T./Thomas, U. (1998): Aufbruch 2000 – Vorschläge für ein neues Modell Deutschland Langfassung zum Kongress des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung. Herausgegeben von: Domitra, M. Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Electronic Edition FES-Library. Bonn.
- Pfriem, H. (1979). Konkurrierende Arbeitsmarkttheorien: neoklassische , duale und radikale Ansätze. Frankfurt/New York.
- Pilz, F. (1977): Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland. München, Becksche Elementarbücher.
- Plaschke, J. (1992) Die Ausweitung der Sozialpolitik zur gestaltenden Gesellschaftspolitik. In: Sozialpolitik und Wissenschaft. Schriften des Deutschen Vereins für Öffentliche und private Fürsorge. Schrift 269. Frankfurt.
- Platzmann, G. (2002): Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland eine mikroökonomische und empirische Untersuchung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 255. Nürnberg.
- Polanyi, K. (1977): The Great Transformation. Frankfurt.
- Porter, M. E. (1990): The competitive advantage of nations. London.
- Porter, M. E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt (Übersetzung von Rhiel, W.). München.
- Priewe, J. (1984): Zur Kritik konkurrierender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien und ihrer politischen Implikationen. Ansatzpunkte für eine Neuorientierung einer Theorie der Arbeitslosigkeit. Wien.
- Prinz, A. (1997): Betriebliche Arbeitskosten und Beschäftigung im europäischen Vergleich. In: Sadowski, D./Pull, K. (Hg.): Vorschläge jenseits der Lohnpolitik. Optionen für mehr Beschäftigung II. Frankfurt/New York.
- Raffelhüsch, B. (2002): Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 96.
- Ramb, B.-T. (1993): Der universale Homo oeconomicus. In: Ramb, B.-T./Tietzel, M. (Hg.) (1993): Ökonomische Verhaltenstheorie. Verlag Vahlen.
- Ramser, J. (1979): Die Kontrakttheorie als Beitrag zu einer ökonomischen Theorie des Arbeitsmarktes. In: Bombach, G. ... (Hg.): Neuere Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren Bd. 8. Tübingen.
- Reinberg, A./Rauch, R. (1998): Bildung und Arbeitsmarkt: Der Trend zur höheren Qualifikation ist ungebrochen. In: IAB Werkstattbericht. Nr. 15.
- Reinberg, A./Hummel, M. (2002): Qualifikation bestimmt Situation auf dem Arbeitsmarkt. In: IAB Kurzbericht Nr. 15. Nürnberg.

- Reinberg, A/Hummel, M. (2002a): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistischer Artefakt? In: IAB Werkstattbericht Nr.4.
- Reinhold, G (1988): Wirtschaftssoziologie. München/Oldenbourg.
- Richter, G. (2000): Begleitmaterialien zur Veranstaltung Einführung in die Wohlfahrtsverbände-forschung. Heft 4 Marktversagen, Staatsversagen, Dritte-Sektor-Versagen. München.
- Richter, G. (2000a): Begleitmaterialien zur Veranstaltung Einführung in die Wohlfahrtsverbände-forschung. Heft 1: Subsidiarität. München.
- Rifkin, J. (1998): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt/New York.
- Rittenbruch, K. (1995): Makroökonomie. 9. Aufl. München.
- Rohleder, C. (1998): Armut, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen und politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie im Fachbereich der Universität-Gesamthochschule. Online-Dissertation. Paderborn.
- Rose, K./Sauernheimer, K.(1999): Theorie der Außenwirtschaft. 13. Aufl., München.
- Rosen, H. S. (1992): Public Finance. 3. Aufl. Bosten u.a..
- Rösner, H. J. (1996): Globaler Wettbewerb und soziale Sicherung der Arbeitnehmer. In: Schönig, W./L'Hoest, R. (Hg.): Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung. Darmstadt.
- Rösner, H. J. (1999): Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien. In: Hauser, R. (Hrsg.): Alternative Konzeption der Sozialen Sicherung. Berlin.
- Ross, H. (1981): Theorie der internen Lohnstruktur. Ein kritischer Vergleich der Aussagekraft vorherrschender Arbeitsmarkttheorien hinsichtlich der Inflexibilität der internen Lohnstruktur. Frankfurt/Bern.
- Rössel, G./Schaefer, R./Wahse, J. (1999): Alterspyramide und Arbeitsmarkt. Zum Alterungsprozess der Erwerbstätigen in Deutschland. Frankfurt/New York.
- Roth, S. (2001): Screening- und Signaling-Modelle. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 7. Würzburg.
- Rothschild, W. K. (1988): Theorien der Arbeitslosigkeit. München, Wien.
- Rothschild, W. K. (1994): Theorien der Arbeitslosigkeit. 2. Auflage. München, Wien.
- Rudolph, H. (1994): Die Kehrseite des Wandels – Strukturelle Arbeitslosigkeit. In: Merk, G. (Hrsg.): Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit. Stuttgart.
- Rudolph, H. (1998): Geringfügige Beschäftigung mit steigender Tendenz. In: IAB Werkstattbericht. Nr. 9. Nürnberg.
- Rudolph, H. (1998a): Saisoneffekte in der Arbeitslosigkeit. In: IAB Kurzbericht. Nr. 12/1998.
- Rudolph, H. (2001): Saisoneinfluss und Konjunktur. In: IAB Kurzbericht. Nr. 12/2001.
- Runia, P. (2002): Arbeitsmarkt und soziales Kapital. Eine komprimierte Darstellung theoretischer Grundlagen und empirischer Befunde. Duisburger Beiträge zur Soziologischen Forschung. Nr. 1.
- Sackmann, R. (1998): Konkurrerende Generationen auf dem Arbeitsmarkt. Opladen.
- Salopp, S. (1979): A Model of the Natural Rate of Unemployment. In: American Economic Review Nr. 69.
- Schade, O.-W. (1995): Ist Vollbeschäftigung erreichbar? – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik. In: Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Sammelband der Vorträge des Studium Generale der Universität Heidelberg im Wintersemester 1994/95.

- Schäfer, C. (1996): Armut trotz Arbeit. Ungerechte Niedriglöhne in Deutschland und Europa. In: Pohl, G./Schäfer, C. (Hg.): Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit. Hamburg.
- Schäfer, C. (2000): Niedrige Löhne – bessere Welten? In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 8. 53. Jahrgang. Bonn.
- Schäfer, C. (2003): Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 7. 56. Jahrgang. Bonn.
- Schäfer, H. (2001): Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Zur Theorie und Empirie der atypischen Beschäftigung in Deutschland. Köln.
- Schäfer, W. (1996): Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen. In: Dierkes, M./Zimmermann, K. (Hg.) (1996): Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Wiesbaden.
- Schäfers, B. (1992): Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland. In: Leibried, S./Voges, W. (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Opladen: WDV.
- Schäfers, B. (2000): Soziales Handeln und seine Grundlagen: Normen, Werte, Sinn. In: Korte, H./ Schäfers, B. (Hg.): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. 5. Auflage. Opladen.
- Schatz, H. (2002): „Manche muss man halt zu ihrem Glück zwingen“. Arbeitszwang im aktivierenden Staat. In: Eicker-Wolf, K./Kindler, H./Schäfer, I./Wehrheim, M./Wolf, D. (Hg.): „Deutschland auf den Weg gebracht.“ Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Marburg.
- Scheffler, S./ Hegmann, H. (2000): Zur Integration der Marktversagensgründe über Musgraves Mischgutkonzeption. Diskussionschriften aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg. Nr. 62/ 2000.
- Schenck, U. (2002): Flexibilisierung betrieblicher Arbeitsmärkte. Fallstudien strategischer Nutzung der Zeitarbeit. München/Mering.
- Scherl, H. (1997): Herausforderungen, Leitlinien und Ansatzpunkte zur Neuordnung der Sozialen Sicherung. In: Schlotter, H.-G. (Hrsg.): Ordnungspolitik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Baden-Baden.
- Scherl, H. (1997a): Zur Forderung: Statt die Kosten von Arbeitslosigkeit hinzunehmen, sollte der Staat besser in großem Umfang Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanzieren. In: Schachtschneider, K. A. (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Umbruch. Berlin.
- Scherl, H. (2002): Endbericht der Hartz-Kommission: Mit neuer, aber ebenfalls dubioser Erfolgsrechnung. Aktuelle Ergänzung zum nachfolgenden Dossier: Das Hartz-Programm zur Halbierung der Arbeitslosenzahl bis 2005: Erfolgsversprechende Reformansätze oder dubioses Zahlenspiel? Internet Publikation: <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/Hartz.pdf>. Stand: 02.01.2003.
- Scherl, H. (2003): Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz. ? Internet Publikation: <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/Hartz2.pdf>. Stand: 02.09.2003.
- Schettkat; R. (2003): Reformen in Deutschland: zu wenig, zu spät? In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Schleyer, H. E. (2002): Zur Reform von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): CD-ROM Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.

- Schmähl, W. (1986): Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft. In: Winterstein, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin.
- Schmid, G. (1987): Der organisierte Arbeitsmarkt. Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarktes. In: Buttler, F./Gerlach, K./Schmiede, R. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Neuere Beiträge zur institutionalistischen Arbeitsmarktanalyse. Frankfurt/New York.
- Schmid, G. (2002): Überlegungen zur Ausgestaltung von Arbeitsmarktbilanzen. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): CD-ROM Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Schmid, G. (2003): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie der und Vorschläge der Hartz-Kommission. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament). Band 6-7. Bonn.
- Schmid, H./v. Dosky, D. (1990): Ökonomie des Arbeitsmarktes. Band I. Bern u. Stuttgart.
- Schmid, H./v. Dosky, D. (1991): Ökonomie des Arbeitsmarktes. Band II. Bern u. Stuttgart.
- Schmidt, E.M. (1995a): Betriebsgröße, Beschäftigungsentwicklung und Entlohnung. Eine ökonometrische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt.
- Schmidt, M. G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. überarbeitete und vervollständigte Auflage. Opladen.
- Schneider, F (2002): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung. In: Beitrag für Vierteljahreshefte des DIW – Sondernummer Niedriglohnssektor in Deutschland.
- Schneider, F./Ernste, D. (1999): Shadow Economics Around the World – Size, Causes and Consequences. Jena Lectures des Max-Planck-Institutes, Heft 20. Jena.
- Schneider, H./ Kempe, W. (2002): Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich. Arbeitskreis Konjunktur. In: Wirtschaft im Wandel 4/2002. IWH-Halle.
- Schnell, R./Hill, B./ Esser, E. (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München , Wien.
- Schnur, P./Zika, G. (2002): IAB Kurzbericht Nr. 10/ 2002.
- Schöb, R./Weimann, J. (2003): Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Eine Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik. Oxford, Bosten.
- Schoibl, H. (2001): Armut im Wohlstand: Kurzfassung für die Vorpräsentation des regionalen Armutsberichtes für das Bundesland Salzburg Helix, Forschung und Beratung. Salzburg.
- Scholz, C. (1994): Personalmanagement. 4. Aufl.. München.
- Schönig, W. (2001): Rationale Sozialpolitik. Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Volkswirtschaftliche Schriften. Heft 517. Berlin.
- Schönig, W. (2002): Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik - Forschungsstand und Ansatzpunkte der Evaluation im Rahmen des Modellprojektes „Kosten-Nutzen-Analyse für mehr Beschäftigung statt Alimentation“ als Teil des Gesamtprojektes „BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung. Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln.
- Schrader, K. (1999): Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit. Vorbild für andere? Die Weltwirtschaft Heft Nr. 2. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Schreyögg, G. (1999): Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Schröder, E. (1997): Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht. Start oder Fehlstart eines arbeitsmarkttheoretischen Modells. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAb 209. Nürnberg.

- Schröder, G. (2002): Manuskript des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung. Pressekonferenz vom 22.02. 2002. Thema: Strukturreform der Bundesanstalt für Arbeit, allgemeine politische Themen. Berlin.
- Schröder, E. (2001): Der Einfluss der Regulierung auf die Verbreitung der Arbeitnehmerüberlassung und ihre Arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Bonn.
- Schuberth, K. (1999): Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik. Bayreuth.
- Schulenberg, M. Gr.v.d. (1996): Das nötige Maß des Sozialen in der Marktwirtschaft. In: Dierkes, M./Zimmermann, K. (Hg.): Sozialstaat in der Krise: hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Frankfurt.
- Schulte, B. (2000): Das Deutsche System der sozialen Sicherheit. In: Allmendinger, J/ Mayerhofer, W.L. (Hg.) Soziologie des Sozialstaats. Weinheim/ München.
- Schulze-Böing, M. (2000): Leitbild „aktivierende Stadt“ – Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene. In: Metzger, E./West, K.-W. (Hg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. 2. erweiterte Auflage. Marburg.
- Schütz, H. (2001): MBO – Praxis und Verbreitung. In: WZB-Mitteilungen Nr. 94. O. O.
- Schütz, H. (2002): Reform der Arbeitsämter – Einfacher, dezentraler, angebotsorientierter. In: Mitbestimmung. O. O.
- Schwarze, J./Heineck, G. (2001) Keine dramatischen Effekte nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung. DIW-Wochenbericht 21.
- Schwarze, J./Heineck, G. (2001a): Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung – Eine Evaluation des „630-DM-Jobs“-Reformgesetzes. DIW Diskussionspapier Nr. 257. Berlin.
- Seidel, H./Temmen, R. (1995): Grundlagen der VWL. 13. Auflage, Bad Homburg.
- Seifert, H. (2003): Präventive Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Anpassungsflexibilität – Neue Impulse durch die Hartz-Kommission. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung. Nr. 5. 56. Jahrgang. Bonn.
- Sengenberger, W (1978): Arbeitsmarktstruktur. Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts. 2. Auflage. Frankfurt.
- Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York.
- Sennett, R.(1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin.
- Sesselmeier, W./Blauermehl, G. (1997): Arbeitsmarkttheorien: Ein Überblick. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg.
- Setzer, M./Klopfleisch, R./Sesselmeier, W. (1999): Langzeitarbeitslose und erster Arbeitsmarkt. Frankfurt.
- Shapiro, C./Stiglitz, J. E. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. In: American Economic Review Nr. 74.
- Sinclair, P. (1987): Unemployment. Economic Theory and Evidence. Oxford.
- Sinn, H. W. (2003): In Capital (Zeitschrift) Nr. 1/ 2003.
- Sinn, H. W./Holzner, C./Meister, W./Ochel, W./Werding, M. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: Ifo Schnelldienst Nr. 9 (Sonderausgabe). München.
- Sinn, H.W. (1993): Eigentum statt Lohn. Standort Deutschland: Sozialer Konsens unter dem Druck der Billiglohnkonkurrenz - Plädoyer für eine neue Tarifpolitik. In: Die Zeit vom 5. 11. 1993.
- Smith, A. (1974): Der Wohlstand der Nationen. München. (Original: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations).

- Solow, R. M. (1985): *Insiders and Outsiders in Wage Determination*. Scandinavian Journal of Economics. Nr. 87.
- Solow, R. M. (1990): *The Labor Market as a Social Institution*. Cambridge.
- Sonthheimer, K. (1984): *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 9. überarbeitete Neuauflage. München.
- Sozialbericht (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (2001). Bonn.
- Spieß, C. K./Büchel, F. (2003): *Effekte der Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern*. In: Schmähl, W. (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Band 294. Berlin.
- Spitznagel, E./Bach, H.-U./Magvas, E./Koch, S./Pusse, L. (2002): *Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003*. In: IAB Kurzbericht Nr. 8. Nürnberg.
- Stadermann, H.J. (1998): *Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Tübingen.
- Staehele, W. H. (1999): *Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*. 8. Auflage. München.
- Stein, P. (2002): *Einführung: Voraussetzungen einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik*. In: *Politische Studien*. Zweimonatige Zeitschrift für Politik und Zeitgeschehen der Hans Seidel Stiftung e.V. Nr. 53/ 328.
- Steiner, V. (2003): *Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz*. In: DIW Wochenbericht Nr. 25. Berlin.
- Steiner, V./Hagen, T. (2000): *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik*. ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 51. Baden-Baden.
- Stemmler, D. (1993): *Das neue Produkt Mitgefühl. Oder: Austausch von Almosen*. In: Leif, T. / Galle, U. (Hg.): *Social Sponsoring und Social Marketing*. Praxisberichte über das ‚neue Produkt Mitgefühl‘. Köln.
- Stevens, A. (1997): *Persistent Effects of Job Displacement: The Importance of Multiple Job Losses*. In: *Journal of Labor Economics* Nr. 15.
- Stigler, G.J. (1962): *Information in the Labor Market. The Economics of Information*. In: *Journal of Political Economy* (JPE). Nr. 69.
- Strathmann, E. (1982): *Sozialethische Überlegungen zur Arbeitnehmerüberlassung. Ein Kommentar*. In: Mogge, H. (Hrsg.): *Die verliehene Arbeitskraft. Zur Problematik der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung*. SWI Studienheft 3. Frankfurt.
- Straubhaar, T. (2002): *Deutschland braucht einen deregulierten Arbeitsmarkt*. In: *Wirtschaftsdienst* Nr. 7.
- Streeck, W./Heinze, R. (1999): *„An Arbeit fehlt es nicht. Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen“*. In: *Zeitschrift der Spiegel* Nr. 19 vom 10.05.1999.
- Streit, M.E. (2003): *Wirtschaftspolitik in der Schuldenfalle – Zur Krise des deutschen Wohlfahrtsstaates*. Jena.
- Supiot, A. (1999): *The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective*. In: *International Labour Review* Vol.1.
- SVR (1999): *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1999/2000. Wirtschaftspolitik unter Reformdruck*. Stuttgart.
- SVR (2002): *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2002/2003. Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung*. Stuttgart.
- Szydlik, M. (1990): *Die Segmentierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland: eine empirische Analyse mit Daten des sozio-ökonomischen Panels 1984-1988*. Berlin.

- Thieme, F. (2000): Kaste, Stand, Klasse. In: Korte, H./ Schäfers, B. (Hg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie. 5. Auflage. Opladen.
- Thierner, A. (2002): Markt. In: Schubert, K./Zimmer, A. (Hg.): Handwörterbuch zum ökonomischen System Deutschlands. Leverkusen.
- Thode, E. (2002): Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im internationalen Vergleich. Beiträge der Sachverständigen. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): CD-ROM Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Thommen, J.-P. (2002): Management und Organisation. Konzepte, Instrumente, Umsetzung. Zürich.
- Tichy, G. (2003): Erfordert die Informationsgesellschaft flexiblere Arbeitsmärkte? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Eine Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik. Oxford/Boston.
- Tragl, T. (2000): Solidarität und Sozialstaat. In: Vetter, H.-R./ Richter, G. (Hg.): Edition Sozialpolitik. Band I. München und Mering.
- Trube, A. (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes. Münster.
- Trube, A. (2002): Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Trends und Gegenvorschläge. In: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 1/2 2002.
- Trube, A./Wohlfahrt, N. (2003): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung. Nr.1. 54. Jahrgang. Bonn.
- Trube, A./Wohlfahrt, N. (2003): Prämissen und Folgen des Hartz-Konzeptes. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung Nr. 2. 56. Jahrgang. Bonn.
- Trube, A./Wohlfahrt, N. (2003a): Zur Güte von Gutachten – Eine Einschätzung der wissenschaftlichen Seriosität von Reformkonzepten der aktivierenden Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. In: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): Zweiter Arbeitsmarkt. Band 7. Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster/Hamburg/London.
- Vaut, S. (2003): Steuerung und Controlling in der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Konzept der Hartz-Kommission. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Potsdam.
- Vetter, H.-R. (1998): Der erschöpfte Sozialstaat. Zur Notwendigkeit mentaler Zäsuren im Bundesdeutschen Solidarmodell. Text in Teilen nach der Antrittsvorlesung am 9. Juni 1998. München, Universität der Bundeswehr.
- Vetter, H.-R. (2003): Abschied vom Abseits? Die schwierige Suche nach verlässlichen Re- Integrationsformen für Alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen. In: Hochschulkurier der Universität der Bundeswehr München. Informationen – Berichte – Analysen. München.
- Vetter, H.-R. (2003): International vergleichende Sozialpolitik. Eine Einführung zum Seminar im 8. Trimester. Universität der Bundeswehr in München. (Redaktionsstand: Oktober 2003; erstmalig WT 2003, unveröffentlicht).
- Vobruba, G. (2002): Freiheit und soziale Sicherheit. Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat. Arbeitsbericht des Instituts für Soziologie Nr. 29. Leipzig.
- Vogel, G. (2000): Arbeitsmarkt. In: Woll, A. (Hrsg.) Wirtschaftslexikon. 9. völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., Oldenbourg u. München.
- Wagner, H. (2002): Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Unternehmensführung: Nationale Wirtschaftspolitik. Schriften des Hagener Managementstudiums. Institut für Managementstudien. Grundlagenkurs 7. Hagen.
- Wagner, T./Jahn, E. J. (1997): Neue Arbeitmarkttheorien. Düsseldorf.
- Walwei, U. (1996): Mehr Beschäftigung durch Umbau des Sozialstaats? In: Schönig, W./ L’Hoest, R. (Hg.): Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung. Darmstadt.

- Watrin, C. (1998): Vom Kapitalismus zum Wohlfahrtsstaat und zurück? In: Knappe, E./Berthold, N. (Hg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Heidelberg.
- WBBWA (Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2002): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? Berlin.
- Weber, M. (1988): Gesammelte Ausätze zur Wissenschaftslehre. Herausgegeben von Winckelmann, J. 7. Auflage. Tübingen.
- Weber, W./Mayrhofer, W./Nienhüser, W. (1997): Taschenlexikon Personalwirtschaft. Stuttgart.
- Weimann, J. (2001): Wirtschaftspolitik Allokation und kollektive Entscheidung. 2. Aufl., Berlin-Heidelberg.
- Weinkopf, C. (2003): Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report 2003-05. [Http://iat-info.iatge.de/iatreport/2002/report2003-05.pdf](http://iat-info.iatge.de/iatreport/2002/report2003-05.pdf), stand: 01.09. 2003.
- Weiss, A. (1980): Job Queues and Layoffs in Labor Markets with Flexible Wages. In: Journal of Political Economy Nr. 88.
- Weiss, A. (1986): Job Queues and Layoffs in Labor Markets with Flexible Wages. In: Akerlof, G.A./Yellen (Hrsg.): Efficiency Wage Models of the Labor Market. Cambridge u.a.
- Weisskopf, T./Bowles, S./Gordon, D. (1983): Hearts and minds. In: A Social Model of U.S. Productivity Growth. In: Brookings Papers on Economic Activity (1993).
- Weizsäcker, U. v. (2002): Globalisierung, Demokratie und Arbeitsmärkte. Kommentar. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung. Nr.2. 55. Jahrgang. Bonn.
- Werker, C. (2002): Der Faktor Arbeit im technologischen Wandel. In: Dilger, A. (Hrsg.): Zukunft der Arbeit. Wirtschaftliche Dynamiken und Reformen. München und Mering.
- Wiese, H. (1994): Ökonomie des Lügens und Betrugens. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 46.
- Willke, H. (1987): Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme. 2., erweiterte Auflage. Stuttgart/New York.
- Wimmer, P. (1985): Personalplanung, Problemorientierter Überblick – theoretische Vertiefung. Stuttgart.
- Winter v. T. (1997): Sozialpolitische Interessen. Baden-Baden.
- Wirtschaftslexikon, Gablers (1997): CD- Rom, 13. Auflage.
- Wirtschaftswoche (1989): Nr. 48 vom 24.11. 1989.
- Wolff, H. (1990): Das Dienstleistungstangswachstum – eine moderne Umwegproduktion. Überlegungen zur Bedeutung der Dienstleistungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAb 23. Nürnberg.
- Woll, A. (1978): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 6. Auflage. München.
- Wüstenbecker, M. (1995): Armut und Armentransfers. Paderborn.
- Yellen, J. L. (1984): Efficiency Wage Models of Unemployment. In: American Economic Review Nr. 74.
- Zacher, H. F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.): Grundlagen der Sozialpolitik. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1. Baden-Baden.
- Zapf, W. (2000): Entwicklung und Sozialstruktur moderner Gesellschaften. In: Korte, H./ Schäfers, B. (Hg.): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. 5. Auflage. Opladen.
- Zerche, J./Gründger, F. (1996): Sozialpolitik. Eine Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Düsseldorf.
- Zerche, J./Schönig, W./Klingenberger, D. (2000): Arbeitsmarktpolitik- und Theorie. München u. Wien.

Bibliographie

Zimmermann, K. F./Bauer, T. K./Bonn, H./Fahr, R./Hinte, H. (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Berlin u.a.

Zinn, K. G. (1999): Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts. Berlin.