

Bogai, Dieter

Article — Digitized Version

Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bogai, Dieter (1995) : Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 3, pp. 131-139

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137220>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Bogai

Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland

Auf dem Arbeitsmarkt sind erste Anzeichen für eine Besserung zu erkennen. Dieser positiven Entwicklung stehen jedoch die Erfahrungen der siebziger und achtziger Jahre gegenüber, daß nach jeder überstandenen Rezession ein höherer Sockel an Arbeitslosigkeit übrigblieb. Welche Rolle kann die Arbeitsmarktpolitik bei der Lösung dieses Problems spielen?

Die Bekämpfung einer sich verhärtenden Arbeitslosigkeit ist spätestens seit den achtziger Jahren das beherrschende Thema in der nationalen wie internationalen arbeitsmarktpolitischen Diskussion. Im historischen Rückblick zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den alten Bundesländern einen treppenförmigen Verlauf (Abbildung 1). Infolge angebots- und nachfragebedingter Schocks Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre kam es zu einem mehrmaligen schubartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit, die in den folgenden Aufschwungsphasen nicht abgebaut werden konnte. Ob dieses Phänomen mit einem Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit hinreichend treffend bezeichnet wird, erscheint zweifelhaft, denn trotz des zunehmenden Beharrungsvermögens der Unterbeschäftigung sollte nicht verkannt werden, daß erhebliche Bewegungsvorgänge in der registrierten Arbeitslosigkeit stattfinden. Den jahresdurchschnittlich gut 2 Mill. registrierten Arbeitslosen standen im Zeitraum von 1983 bis 1990 jeweils mehr als 3,5 Mill. Zugänge und Abgänge pro Jahr gegenüber.

Obwohl diese Fluktuationen auf eine hohe Beweglichkeit des Arbeitsmarktes hindeuten, verteilt sich die Arbeitslosigkeit sehr ungleich auf einzelne Personengruppen. Relativ viele Arbeitslose verlassen das Register nach kurzer Zeit, während ein geringer Anteil der Arbeitslosen die Hauptlast der Arbeits-

losigkeit zu tragen hat. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat in den letzten beiden Jahrzehnten jeweils in den Folgeperioden der beiden Rezessionen stark zugenommen, und die konjunkturellen Abschwünge erzeugten jeweils einen höheren durchschnittlichen Anteil an Dauerarbeitslosen.

Am Ende der achtziger Jahre reduzierten die konjunkturelle Belebung und ein Sonderprogramm der Bundesregierung den Anteil der Langzeitarbeitslosen. In den Jahren 1992/93 sank der Anteil trotz absoluter Zunahme weiter, da sich die Gesamtarbeitslosigkeit stärker erhöhte. Nach dem jüngsten Konjunkturreinbruch ist die Langzeitarbeitslosigkeit bereits auf einen Anteil von über 30% bzw. annähernd 800 000 Personen hochgeschwollen. Dieser Anstieg innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums und das Entwicklungsmuster der Langzeitarbeitslosigkeit in den achtziger Jahren lassen für die Zukunft eine zunehmende Verfestigung in der Arbeitslosigkeit befürchten.

Theoretische Erklärungsmuster

In einer eher neoklassischen Argumentation wird die Verfestigung in der Arbeitslosigkeit auf eine Zunahme struktureller Faktoren zurückgeführt, die Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen, während die keynesianische Position Lücken in der Konsum- und Investitionsnachfrage betont¹. Die nachfrageseitige Erklärung kann vor allem für den Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre herangezogen werden, als der drastische Rück-

Dr. Dieter Bogai, 38, ist Referatsleiter für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg. Er vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung.

¹ Siehe z.B. Ch. R. Bean, J. Dreze (Hrsg.): *Europe's Unemployment Problem*, Cambridge und London 1990.

gang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch restriktive geld- und fiskalpolitische Maßnahmen verstärkt wurde. Zu den Strukturkomponenten des Arbeitsmarktes gehören dessen Institutionen und Regulierungen sowie die demographische Zusammensetzung des Arbeitskräftepotentials. Strukturelle Arbeitslosigkeit als theoretisches makroökonomisches Konstrukt kann indirekt z.B. durch das Konzept der inflationsstabilen Arbeitslosenquote (NAWRU)² getestet werden. In der Europäischen Gemeinschaft stieg die NAWRU bis Ende der achtziger Jahre trendmäßig an und lag fast auf dem gleichen Niveau wie die tatsächliche Arbeitslosigkeit³.

Nun erscheint es aber kaum vorstellbar, daß sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Strukturbedingungen auf dem Arbeitsmarkt derart verschlechtert hätten, daß dies die Zunahme der Arbeitslosigkeit nahezu vollständig erklären könnte. Statt dessen wird vermutet, daß nicht nur strukturelle oder friktionelle Einflußgrößen die aktuelle Arbeitslosigkeit bestimmen, sondern ihre Höhe auch durch den Umfang der Arbeitslosigkeit in den Vorperioden bestimmt wird. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird damit zeitpfadabhängig (state dependence). In der Theorie spricht man vom Hysteresis-Effekt⁴. Als Folge läßt sich bei gegebenen strukturellen Einflußfaktoren kein eindeutiges (Gleichgewichts-)Niveau an Arbeitslosigkeit mehr bestimmen⁵.

Eine weniger rigorose Schlußfolgerung ergibt sich aus dem Befund einer Persistenz in der Arbeitslosigkeit. Danach paßt sich der Arbeitsmarkt nur zögernd an Störungen von Angebot und Nachfrage an. In langfristiger Betrachtung konvergiert die Arbeitslosigkeit gegen ihr strukturell bestimmtes (Gleichgewichts-) Niveau.

Die Hauptursachen für die Verfestigungen in der Arbeitslosigkeit sind in folgenden Faktoren zu suchen:

- durch Lohn- und Energiepreisschocks ausgelöste irreversible Kapitalstockentwertungen;
- zunehmende Profildiskrepanzen zwischen Arbeits-

kräfteangebot und -nachfrage in regionaler, qualifikatorischer und beruflicher Hinsicht;

- Humankapitalentwertung bei steigender individueller Arbeitslosigkeitsdauer;
- „Insider“-Macht der Beschäftigten und Kurzzeitarbeitslosen im Rahmen der Tarifverhandlungen;
- Arbeitsplatzmangel im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten.

Kapitalmangel als Ursache

Energieverteuerung und Lohnkostenanstieg führten zu Beginn der achtziger Jahre zu einer verringerten Rentabilität des vorhandenen Kapitalstocks, dessen Aufbau sich an geringeren erwarteten Kapitalnutzungskosten orientiert hatte. Der unter den neuen Kostenstrukturen rentabel einsetzbare Kapitalstock reichte nicht mehr aus, um die in der Rezession freigesetzten Arbeitskräfte zu absorbieren. Nachfrageseitig mögen das Verhalten der Deutschen Bundesbank und der quantitative Konsolidierungskurs der Finanzpolitik die Absatzerwartungen der Unternehmen gedämpft haben. Die Investitionsschwäche kann des weiteren mit den zunehmenden Turbulenzen auf den Finanzmärkten, die im Verlauf der achtziger Jahre durch die erhöhte Volatilität des Dollars hervorgerufen wurden und die die Risikoprämie auf Investitionen in Realkapital steigen ließen, erklärt werden⁶. Für eine zu geringe Kapitalausstattung spricht der aufgrund des Rückgangs der Gewinn-Erlös-Relation fallende Investitionsanteil am Bruttoinlandsprodukt in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und erneut in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Die einfache Trendextrapolation des Investitionsverhaltens im Zeitraum von 1960 bis 1974 ergibt für 1987 in Westdeutschland eine Lücke im Kapitalstock von 34%⁷.

Die zunehmende Bedeutung eines Kapitalmangels für die Begrenzung der Beschäftigungsexpansion läßt sich auch auf der Basis eines Mengenrationierungs-

² Die sogenannte „non-accelerating wage rate of unemployment“ (NAWRU) zeigt, welche Arbeitslosenquote erforderlich wäre, um die lohninduzierte Preisniveausteigerungsrate in einem gegebenen Jahr konstant zu halten.

³ Vgl. OECD: The OECD Jobs Study-Evidence and Explanations, Part I, Paris 1994, S. 68.

⁴ Siehe W. Kösters, A. Belke: Arbeitslosigkeit in Westeuropa – Ein Hysteresis-Phänomen?, in: E. Kantzenbach, O. G. Mayer (Hrsg.): Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 219, S. 9-50; M. Funke: Das Hysteresis-Phänomen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 111. Jg. (1991), H. 4, S. 527-551.

⁵ In den empirischen Schätzungen der Phillipskurve liegt Hysteresis vor, wenn die Arbeitslosenquoten der vergangenen Zeitpunkte einen Regressionskoeffizienten von Eins aufweisen. Nimmt der Koeffizient einen Wert zwischen Null und Eins an, handelt es sich um Persistenz in der Arbeitslosigkeit. Mit der Hysteresis-Eigenschaft in makroökonomischen Modellen sind konjunkturelle Schwankungen nicht mehr als Abweichungen von einem langfristigen Trend zu betrachten, sondern als dauerhafte Änderung des makroökonomischen Gleichgewichts selbst. Damit wird eine Vielzahl von makroökonomischen Gleichgewichten möglich; vgl. W. Kösters, A. Belke, a a O.

⁶ Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Weichenstellungen für die neunziger Jahre, Jahresgutachten 1989/90, S. 107 f.

⁷ Vgl. Ch. R. Bean: European Unemployment: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Bd. 23 (1994), S. 612.

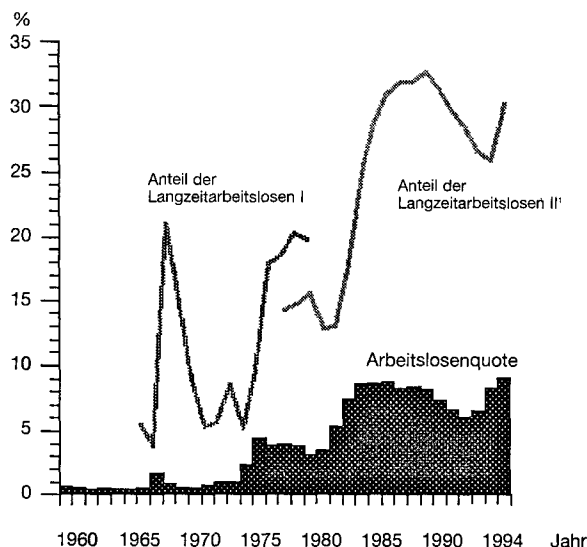
modells nachweisen⁸. Während die fehlende Güternachfrage als Rezessionsfolge für den Zeitraum 1981 bis 1984 eine Beschäftigungsausweitung behinderte, verhinderte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die langsame Anpassung der Sachkapazitäten eine deutliche Besserung der Beschäftigungssituation. Offensichtlich schritt der Abbau unrentabel gewordener Sachkapazitäten im Vergleich zum Ausreifungszeitraum von neuem Realkapital sehr rasch voran.

Mismatch auf dem Arbeitsmarkt

Kontrakte auf dem Arbeitsmarkt erfordern die Übereinstimmung in den Eigenschaften von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in einer sich ändernden Wirtschaft. Wenn wie Ende der achtziger Jahre bei hoher Arbeitslosigkeit ein Fachkräftemangel beklagt wird, deutet dies auf einen qualifikatorischen oder regionalen Mismatch hin. Die Anpassungserfordernisse von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage werden zudem durch den Strukturwandel in einer offenen Volkswirtschaft bestimmt. Je stärker im wirtschaftlichen Strukturwandel die Variabilität der Beschäftigungsänderungen zu Lasten der schrumpfenden Wirtschaftszweige und zugunsten der expandierenden Bereiche ausfällt, desto größer sind die Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte. Empirischen Studien zufolge hat sich das Ausmaß der sektoralen Beschäftigungsänderungen in den achtziger Jahren nicht erhöht, so daß ein beschleunigter Strukturwandel nicht für die Mismatch-Probleme verantwortlich gemacht werden kann⁹.

Demgegenüber dürften im Laufe der achtziger Jahre Strukturdiskrepanzen zwischen den Arbeitslosen und den Anforderungen der zu besetzenden Arbeitsplätze an Bedeutung gewonnen haben. Besondere Beachtung fand das Diagnosekonzept der Beveridge-Kurve, die einen konvex-inversen Zusammenhang zwischen der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen jeweils bezogen auf die Zahl

Abbildung 1
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland



¹ Strukturbruch in der Langzeitarbeitslosigkeit wegen geänderter Berücksichtigung kurzfristiger Unterbrechungen in der Arbeitslosigkeit.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

der Erwerbepersonen postuliert¹⁰. Diese Relation hat sich für die Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der siebziger Jahre nach rechts verschoben, d. h., einer gegebenen Vakanzquote muß eine höhere Zahl bzw. Quote von Arbeitslosen zugeordnet werden (Abbildung 2)¹¹. Dies gilt in einem noch stärkerem Maße, wenn die jährlichen Zugänge an offenen Stellen und Arbeitslosen betrachtet werden (Abbildung 3).

Die produktiven Fähigkeiten eines Beschäftigten werden durch sein Schul- und Berufsausbildungsniveau und durch die Berufserfahrung bestimmt. Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes geht die Möglichkeit, betriebsspezifisches Wissen zu erlangen, verloren, und durch mangelnde Übung werden berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten verlernt¹². Dies ist besonders in den Berufsbereichen bedeutsam, wo das

⁸ Siehe W. Franz, W. Smolny: Ungleichgewichte auf Arbeits- und Gütermärkten – Eine theoretische und ökonometrische Analyse mit Hilfe eines Mengenrationierungsmodells, in: W. Franz (Hrsg.): Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 165, Nürnberg 1992, S. 223-244; W. Smolny: Employment and Unemployment in Germany – some results from a macroeconomic disequilibrium model, Manuskript präsentiert beim SAMF-Arbeitskreis, Neu-Keynesianische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorie, Berlin, Dezember 1994.

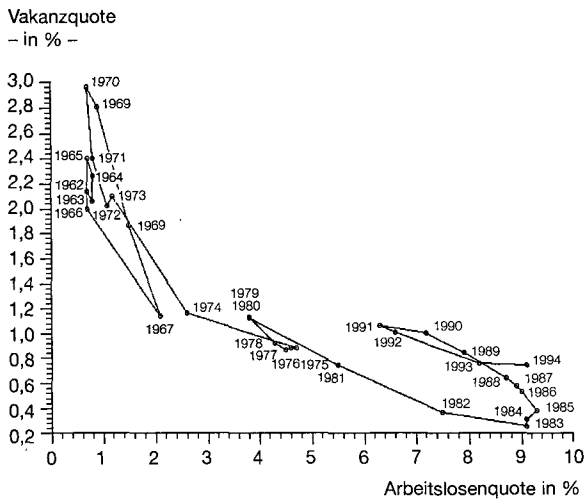
⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, S. 253.

¹⁰ Siehe O. J. Blanchard, P. Diamond: The Beveridge Curve, in: Brookings Papers on Economic Activity, H.1 (1989), S. 1-76.

¹¹ Siehe W. Franz: Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve, in: Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 16, Tübingen, S. 301-323. In neueren Arbeiten wird die Verschiebung der Beveridge-Kurve auf Beschäftigungsanpassungen der Unternehmen im Konjunkturverlauf zurückgeführt, das Ausmaß der Mismatch-Arbeitslosigkeit schwankt damit im Konjunkturverlauf; siehe K. Pflieger: Mismatch-Arbeitslosigkeit – Ursachen und Gegenmaßnahmen aus arbeitsmarktpolitischer und personalwirtschaftlicher Sicht, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 185, Nürnberg 1994.

¹² Darauf weist bereits Phelps hin; vgl. E. S. Phelps: Inflation Policy and Unemployment Theory, London 1972.

Abbildung 2
Beveridge-Kurve I Bundesgebiet (West)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

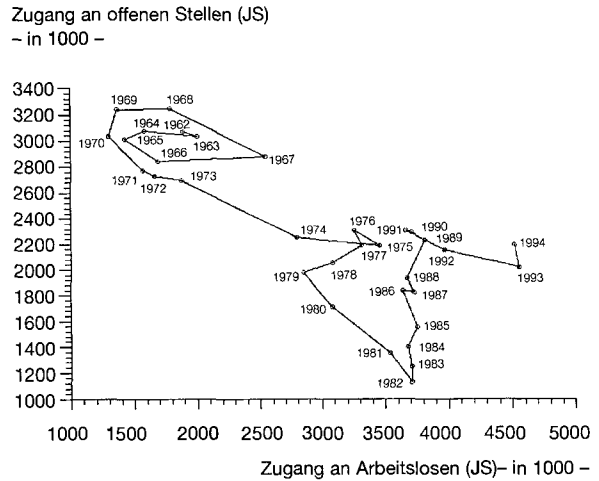
Wissen schnell veraltet. Die Höhe des Humankapitalverlustes hängt dementsprechend von der Dauer der Arbeitslosigkeit ab. Im Laufe der Arbeitslosigkeit setzen zudem demoralisierende Wirkungen ein, wodurch unter Umständen soziale Qualifikationen verloren gehen. Die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit einsetzende Entmutigung bei den Langzeitarbeitslosen läßt zudem erwarten, daß Suchaktivitäten nach einem Arbeitsplatz nachlassen. Gemeinsam mit dem steigenden Anteil von Langzeitarbeitslosen könnte dies die Verschiebung der Beveridge-Kurve erklären.

Zunahme der Mismatch-Arbeitslosigkeit

Einen weiteren Beleg für den Verfestigungsprozeß in der Arbeitslosigkeit erbringt der dynamische Erklärungsansatz der Zustrom-Dauer-Kurve¹³. Danach werden die Veränderungen der Zugänge in die Arbeitslosigkeit mit der (abgeschlossenen) Dauer der Arbeitslosigkeit in Beziehung gesetzt. Hier zeigt sich, daß bei insgesamt abnehmender Variabilität der Arbeitslosigkeitszugänge die Dauer der Arbeitslosigkeit mit jedem Konjunkturzyklus zunahm.

Während die traditionelle Sichtweise des Mismatch-Ansatzes die Profildiskrepanzen zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen hervorhebt, stellt eine modifizierte Interpretation auf eine empirisch-statistische Analyse der beiden Marktseiten ab. Anhand

Abbildung 3
Beveridge-Kurve II Bundesgebiet (West)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

eines Vergleichs der Ausgleichsprozesse zwischen den dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen und den Arbeitslosen für die Jahre 1983 und 1990 kann gefolgert werden, daß es zuletzt sehr viel seltener gelang, Arbeitslose auf vakante Arbeitsplätze zu vermitteln¹⁴. Die für die achtziger Jahre charakteristische dauerhafte Unterbeschäftigungssituation hat auf der Arbeitskräfte-seite einen Sortierprozeß zu Lasten wettbewerbsschwächerer Personen ausgelöst, der durch zuerst demographisch und später durch Zuwanderung bedingte Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt verstärkt wurde.

Die vorliegenden empirischen Studien zur Prüfung der Hysteresis-Hypothese sind in ihren Ergebnissen nicht eindeutig¹⁵, die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit scheint eher ein Persistenzphänomen zu sein. Hingegen ist erwiesen, daß Mismatch-Arbeitslosigkeit auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt zugenommen hat. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht davon aus, daß die Mismatch-Arbeitslosigkeit sich in Westdeutschland derzeit in der Größenordnung von etwa einem Fünftel aller Arbeitslosen bewegt¹⁶.

Rolle der Lohnbildung

Im Rahmen von Insider-Outsider-Theorien¹⁷ wird der mangelnde Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die

¹³ Vgl. R. Schettkat: Neuere Entwicklungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorie, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 268-276.

¹⁴ Siehe F. Buttler, U. Cramer: Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24. Jg., 1991, H. 3, S. 483.

¹⁵ Siehe W. Kösters, A. Belke, a.a.O.

Lohnhöhe thematisiert. Die Insider auf dem Arbeitsmarkt – die Beschäftigten – verfügen über eine gewisse Marktmacht, da bei neuen Beschäftigungsverhältnissen die Einstellung und Einarbeitung von Mitarbeitern Transaktionskosten verursachen. Aus der Kooperationsverweigerung und der Existenz eines unternehmensspezifischen Humankapitals erwächst den Beschäftigten ein Drohpotential gegenüber möglichen Lohnunterbietern. Zum anderen sind nur die Vertreter der Insider an den Lohnverhandlungen beteiligt, in denen folglich die Interessen der Arbeitslosen nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Ein weiterer Argumentationsstrang stellt in diesem Zusammenhang auf die Charakteristika der Outsider ab. Mit der hohen Arbeitslosigkeit geht eine steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen einher. Angesichts ihrer geringen Vermittlungschancen stellen Langzeitarbeitslose zunehmend kein effektives Angebot auf dem Arbeitsmarkt mehr da. Deshalb geht von ihnen nur ein geringer und im Zeitablauf schwindender Druck auf die Löhne aus. Für den Zusammenhang von Tariflohnsteigerungen und Arbeitslosigkeit wird daher angenommen, daß nur in Zeiten des Anstiegs der Arbeitslosigkeit – in denen die Zahl der kurzfristig Arbeitslosen steigt – die Tariflohnabschlüsse beeinflusst werden. Diese Hypothese bestätigt auch die Schätzung der Semi-Elastizitäten bezüglich des Effekts von kurzfristiger und langfristiger Arbeitslosigkeit auf das Reallohnwachstum. Der Einfluß der Langzeitarbeitslosigkeit auf die Lohnentwicklung trägt demnach nur ein Drittel des Einflusses der kurzfristigen Arbeitslosigkeit¹⁸.

Wandel der Tätigkeitsstruktur

Im Detail ist ein rascher Wandel der Tätigkeitsstruktur in Hochlohnländern zugunsten höherwertiger Arbeitsplätze zu verzeichnen, dem keine hinreichende Qualifikationsanpassung bei den Arbeitslosen gegenübersteht. Die Zahl der Arbeitsplätze für geringqualifizierte Arbeitskräfte ist in Westdeutschland im Zeitraum von 1976 bis 1991 um über 3 Mill. auf rund 5½ Mill. gefallen. Bei dem zunehmenden internationalen Wettbewerb wird sich die Zahl bis zum Jahre 2010

noch einmal halbieren¹⁹. Derzeit erstreckt sich das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot etwa zu 30% auf einfache Tätigkeiten²⁰, während unter den Langzeitarbeitslosen mehr als die Hälfte keinen Berufsabschluß nachweisen kann.

Mit der zunehmenden Differenzierung der Grenzproduktivitäten unterschiedlich qualifizierter Arbeitskräfte rückt der Befund über eine hinreichende Lohnspreizung, die die Beschäftigungschancen leistungsschwächerer Arbeitnehmer begünstigen könnte, in den Mittelpunkt des Interesses. Die ökonomische Beurteilung läßt hier keine eindeutigen Schlüsse zu, da die faktische Lohnstruktur auch Ergebnis der Angebots-Nachfrage-Verhältnisse auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten ist. Siebert weist indes in einem Minderheitsvotum zum Sachverständigenratsgutachten zu dieser Thematik darauf hin, daß die Verdienststruktur nach Qualifikationsgruppen in der Industrie in der Zeit zwischen 1970 und 1990 trotz abnehmender Beschäftigung der unteren Leistungsgruppe konstant geblieben ist²¹. Außerdem hat sich nach Angaben der OECD die untere Einkommensgruppe in Westdeutschland in den achtziger Jahren im Gegensatz zu allen anderen Industrieländern verbessert²².

Problemgruppen des Arbeitsmarktes

Ein Blick in die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zeigt zwar, daß vor allem fehlende Schulbildung und/oder Berufsausbildung, geringe Berufserfahrung und mangelnde Leistungsfähigkeit signalisierende gesundheitliche Einschränkungen bei den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert sind. In den achtziger Jahren konzentrierte sich die Langzeitarbeitslosigkeit indes zunehmend auf die Gruppe der Älteren. Anfang der neunziger Jahre waren zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen im Bestand 45 Jahre und älter; Mitte der achtziger Jahre waren es noch weit weniger als die Hälfte. Kann aus dieser Entwicklung der Schluß gezogen werden, daß sich die qualitative Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen verschlechtert hat, oder hat eine Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt?

¹⁸ Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1994/95, a.a.O., S. 254.

¹⁷ Vgl. O. J. Blanchard, L. Summers: Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: S. Fischer (Hrsg.): NBER Macroeconomics Annual 1. Cambridge, S. 15-77; A. Lindbeck, D. J. Snower: The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge 1989.

¹⁸ Vgl. S. J. Elmeskov, M. MacFarlan: Unemployment Persistence, in: OECD Economic Studies, Nr. 21, Winter 1993, S. 59-87.

¹⁹ Siehe M. Tessaring: Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2010. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektionen 1989/91, in: MittAB, 27. Jg., 1994, H. 1, S. 5-19.

²⁰ Siehe H. Leikeb, E. Spitznagel: Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der Bundesrepublik Deutschland – 1993 – IAB-Werkstattbericht, Nr. 6/25. 7. 1994.

²¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/94, Tz. 387.

²² Ebenda.

Den Ergebnissen einer Befragung älterer Langzeitarbeitsloser²³ ist zu entnehmen, daß die meisten von ihnen zum ersten Mal arbeitslos sind. Unabhängig von der Qualifikation und dem Arbeitsmarktverhalten bedeutet eine Entlassung im Alter ab 50 Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit Dauerarbeitslosigkeit. Ein ähnlicher Befund ergibt sich aus der Bewegungsanalyse der Arbeitslosen. Während im Jahre 1986 von den Abgängern aus Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe über 45 Jahre noch rund zwei Drittel eine Wiederbeschäftigung fanden, war es im Jahre 1993 nur noch ein Viertel.

Trotz einer bereits sehr lang andauernden Arbeitslosigkeit hat fast die Hälfte der älteren Männer und Frauen sich nicht entmutigen lassen und sucht unabhängig vom Arbeitsamt aktiv nach einer Beschäftigung. Auf der anderen Seite hat sich ein Viertel bereits auf den vorgezogenen Ruhestand eingestellt. Insgesamt zeigt die Strukturanalyse älterer Langzeitarbeitsloser, daß der Großteil von ihnen – abgesehen von gesundheitlichen Problemen – weder gravierende berufliche noch starke außerfachliche Qualifikations-

defizite aufweist. So läßt sich festhalten, daß einerseits die Selektionsprozesse der langanhaltenden Unterbeschäftigungssituation in der Tat die leistungsschwächeren Arbeitskräfte getroffen haben, denn sonst hätten die Marktkräfte systematisch eine Fehlallokation herbeigeführt, andererseits hat aber eine Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt, die durch institutionelle Regelungen mit beeinflußt wird.

Institutionelle Änderungen

Im Laufe der achtziger Jahre wurde mehrmals die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose erhöht, um deren geringen Wiederbeschäftigungschancen Rechnung zu tragen. Seit 1987 beträgt sie für über 54jährige Arbeitslose 32 Monate. Diese leistungsrechtlichen Verbesserungen für ältere Arbeitslose haben dazu geführt, daß Personen im Alter von 57 Jahren und 4 Monaten bei Erfüllung der leistungsrechtlichen Voraussetzungen nahtlos von der Arbeitslosigkeit in den vorzeitigen Rentenbezug wechseln können.

Seit 1986 gibt es für die Gruppe der älteren Arbeitslosen eine spezielle Regelung, die direkt den Übergang in den vorgezogenen Ruhestand ermöglicht. Ab dem vollendeten 58. Lebensjahr können sie Leistun-

²³ Vgl. D. Bogai, D. Hess, H. Schröder, M. Smid: Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen, in: MittAB, 27. Jg., 1994, H. 2, S. 73-93.

Rainer Hellmann

Europäische Industriepolitik

Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus

Die Furcht vor dem von Frankreich im Maastricht-Vertrag durchgesetzten neuen Industrieartikel geht in Deutschland um. Aber nur wenige wissen, wie der Artikel entstand und was europäische Industriepolitik für die marktwirtschaftliche Ordnung und für die betroffenen großen und kleinen Unternehmen bedeutet. Ist sie Einfallsschneise für Beihilfen, Protektionismus und Dirigismus? Oder ebnet der neue Artikel 130 EGV den Weg zu einer modernen europäischen Standortpolitik im Wettbewerb mit Nordamerika, Japan, Korea und China? Zur Klärung dieser Fragen wertet der Autor den neuen Artikel im Lichte der nationalen Ausgangspositionen und der Verhandlungen, die zum Maastricht-Vertrag führten. Das Werk bietet eine Übersicht über 25 Jahre europäische Industriepolitik vor Maastricht und beleuchtet die europäische Wettbewerbsposition in den wichtigsten Industriezweigen. Die Zusammenhänge zwischen Industriepolitik einerseits und Binnenmarkt, Handels-, Wettbewerbs-, Umwelt- und Forschungspolitik andererseits werden aufgezeichnet. Der Anhang enthält die in die Maastrichtverhandlungen eingegangenen nationalen Ausgangsvorschläge. Das Werk wendet sich an Politiker, Ökonomen, Wissenschaftler und an von der europäischen Industriepolitik betroffene Unternehmen.

1994, 219 S., brosch., 78,- DM, 608,50 öS, 78,- sFr, ISBN 3-7890-3512-2



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



gen vom Arbeitsamt beziehen, auch wenn sie nicht mehr bereit sind, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen²⁴. Sie müssen einen Antrag auf vorgezogenes Altersruhegeld wegen Arbeitslosigkeit stellen, das zum vollendeten 60. Lebensjahr gewährt wird. Von dieser Regelung, die eine Beschränkung des Arbeitsangebots am Ende des Erwerbslebens zur Folge hat, wurde bereits zu Zeiten einer guten Konjunkturentwicklung umfangreich Gebrauch gemacht²⁵. Zuletzt ist die Zahl solcher Leistungsempfänger – in der momentanen Situation arbeitsmarktpolitisch erwünscht – auf 140 000 Personen im Jahresdurchschnitt 1994 gestiegen.

Arbeitsmarktpolitische Implikationen

Die sich in den achtziger Jahren verfestigende Arbeitslosigkeit hat ihre Ursache in einer langanhaltenden Unterbeschäftigungssituation. Es zeigt sich, welche enormen Kosten mit einer einmal zugelassenen hohen Arbeitslosigkeit verbunden sind. Die direkte wirtschaftspolitische Schlußfolgerung hieße sofortige Bekämpfung des Anstiegs der Unterbeschäftigung. Hat sich die Arbeitslosigkeit erst einmal verfestigt, sind expansive geld- und finanzpolitische Maßnahmen weitgehend wirkungslos.

Im Gegensatz zum Beginn der achtziger Jahre, als die Unterbeschäftigung nur als vorübergehende Erscheinung angesehen wurde, ist heute wahrscheinlich mit dauerhaften Problemen am Arbeitsmarkt zu rechnen. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums dürfte in den neunziger Jahren wieder geringer ausfallen als in der vergangenen Dekade, weil ein Produktivitätsschub vorhergesagt wird²⁶. Diese Entwicklung wird begleitet von einem Trend zugunsten höherwertiger Tätigkeiten in allen Bereichen, dem nicht alle Arbeitskräfte standhalten können.

Angesichts des zuletzt starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der zu befürchtenden zukünftig noch langanhaltenden Unterbeschäftigungssituation ist eine Diskussion über den zweiten Arbeitsmarkt bzw. den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor erneut entbrannt²⁷. Ein zweiter Arbeitsmarkt in der Größenordnung von mehreren hunderttausend Ar-

beitsplätzen ist offensichtlich nicht finanzierbar und würde in der Tat die von Sperling²⁸ befürchteten Verdrängungs- und Substitutionsprobleme aufwerfen. Demgegenüber sind eher Aktivitäten erfolgversprechend, die die Nichtsubstituierbarkeit von Beschäftigten und Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen am wettbewerbsbestimmten Arbeitsmarkt aufbrechen helfen. Arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen für die Überwindung der verfestigten Arbeitslosigkeit können an den differenzierten Befunden zur Strukturierung der Arbeitslosigkeit ansetzen, die den Einsatz eines Instrumentenmixes nahelegen. Zum einen sind die Beschäftigungschancen der im Marktprozeß aussortierten Arbeitskräfte im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen, wozu auch die Wiederherstellung der im Zuge der langandauernden Arbeitslosigkeit verlorengegangenen sozialen Schlüsselqualifikationen gehört, auf der anderen Seite sind – längerfristig orientiert – Vorkehrungen gegen die Diskriminierung älterer Erwerbspersonen zu ergreifen.

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sieht vom Konzept her eine Strategiehierarchie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor. Danach steht die Vermittlung von Arbeitslosen vor einer Eingliederung mit Hilfen (§ 5 AFG). Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung sollen dem qualifikatorischen Mismatch begegnen, während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) befristete Beschäftigungsmöglichkeiten für schwervermittelbare Arbeitslose bieten.

Beachtlicher Eingliederungserfolg

Die Vermittlungsbemühungen sind bei verfestigter Arbeitslosigkeit aufgrund der Stigmatisierung der Langfristigen Arbeitslosen erschwert²⁹. Gleichwohl zeigen die positiven Erfahrungen mit der nicht gewerbmäßigen Arbeitnehmerüberlassung, daß Arbeitgeber über eine Leihbeschäftigung von Arbeitslosen Vorurteile abbauen. Auch besonders benachteiligte Arbeitslose konnten beispielsweise nach der Tätigkeit für „START Zeitarbeit“ in eine betriebliche Dauerbeschäftigung wiedereingegliedert werden³⁰. Für die er-

²⁴ Diese älteren Arbeitslosen werden auch deshalb nicht mehr als arbeitslos registriert. Gleichwohl prägen sie das Gesamtbild älterer (Langzeit-)Arbeitsloser.

²⁵ An der Struktur des Rentenzugangs für Männer zeigt sich dies in einer trendmäßigen Zunahme der Rente wegen Arbeitslosigkeit auf einen Anteil von zuletzt rund 15%; vgl. D. Bogai: Langzeitarbeitslosigkeit als Vorstufe zum Vorruhestand, in: Ch. Berend (Hrsg.): Frühinvalidität – ein Ventil des Arbeitsmarkts?, Berlin 1994, S. 177-204.

²⁶ So jedenfalls P. Hofer, M. Schliesinger: Deutschland Report Nr. 1, Prognos AG, Basel 1993.

²⁷ Siehe U. Kress: Der zweite Arbeitsmarkt in der Diskussion, IAB-Werkstattbericht, Nr. 5/94; I. Sperling: Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 396-402; J. Kromphardt, B. Scheidt: Chancen des „zweiten Arbeitsmarktes“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 12, S. 615-622.

²⁸ Siehe I. Sperling, a.a.O.

²⁹ Die Vermittlungsprobleme beruhen auch darauf, daß Nachteile in der Leistungsfähigkeit vom potentiellen Arbeitgeber für eingetretene erachtet werden. Langzeitarbeitslosigkeit wird als „Signal“ mangelnder Leistungsfähigkeit oder -bereitschaft aufgefaßt. In besonderem Maße gilt dies für ältere Arbeitslose.

³⁰ Siehe S. Krone, C. Weinkopf: START Zeitarbeit – Arbeitsweise und Bilanz der bisherigen Ergebnisse, Gelsenkirchen 1993.

folgreiche Vermittlung in Dauerarbeitsverhältnisse mit nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelten Lohnkostenzuschüssen bietet das Programm der Bundesregierung „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ ein positives Beispiel. Von Mitte 1989 bis Ende 1994 konnten dadurch in den alten Bundesländern mehr als 100 000 unbefristete Beschäftigungsverhältnisse begründet werden. Dies geschah mit einem durchschnittlichen Förderungsaufwand von schätzungsweise 16 000 DM, das ist etwa ein Drittel der jährlichen gesamtfiskalischen Kosten für ABM. Eventuelle Mitnahmeeffekte erscheinen angesichts der ungünstigen Wiederbeschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen gering, zumal ein Viertel der Geförderten bereits länger als drei Jahre arbeitslos und ein Fünftel älter als 50 Jahre war.

ABM haben als arbeitsmarktpolitisches Instrument zwei Ziele: die Schaffung zusätzlicher befristeter Beschäftigungsmöglichkeiten für anderenfalls arbeitslose Personen und vor allem die Verhinderung der Erosion fachlicher und sozialer Qualifikationen im Zuge langandauernder Arbeitslosigkeit. Sie sollen verstärkt den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen zugute kommen, deren „Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist“ (§ 2, Nr. 6 AFG). ABM sind kein Mittel zur Bekämpfung von Mismatch-Arbeitslosigkeit, wie Sperling meint³¹. Ihre Wirksamkeit als Instrument der Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung wird vor allem dadurch erschwert, daß nur zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Interesse erledigt werden sollen, für die kein Wettbewerbsangebot zustande kommt. Dennoch gelang laut Spitznagel³² 22% der Teilnehmer unmittelbar im Anschluß an eine ABM der Sprung in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis. Auf längere Sicht – etwa nach knapp drei Jahren – wiesen rund 40% der Maßnahmeteilnehmer eine Beschäftigung auf. Darunter sind auch Personen, die vom ABM-Träger in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis übernommen wurden. Angesichts der besonderen Wettbewerbsnachteile der geförderten Personen am allgemeinen Arbeitsmarkt und der aus beschäftigungspolitischer Sicht nachteiligen Konstruktionsprinzipien erscheint der Eingliederungserfolg durch ABM beachtlich.

Im Zuge langandauernder Arbeitslosigkeit gehen für das Arbeitsleben wichtige Schlüsselqualifikationen zunehmend verloren. Deshalb wurde 1989 eine institutionelle Förderung im Rahmen der „Maßnahmen für

besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose“ als Teil des Sonderprogramms der Bundesregierung eingeführt, die ab 1994 als § 62d Bestandteil des AFG ist. Die Förderung von Sachkosten, Betriebsmittelaufwand und Personalkosten dient dem Ausgleich für die besonderen Aufwendungen bei der Beschäftigung dieses Personenkreises bei Trägern oder Unternehmen, die Langzeitarbeitslose betreuen, beschäftigen und schulen (20% Qualifizierungsanteil). Angesichts der Produktivitätsnachteile, die den Trägern durch die Beschäftigung der leistungsgeminderten Personen erwachsen, erscheint die Gefahr von Verdrängungseffekten gering, es sei denn, diese Nachteile werden durch die Förderung überkompensiert. Die Ergebnisse der Begleitforschung zeigen besondere Erfolge bei dem obigen Personenkreis durch eine Kombination von Arbeiten und Lernen; Vermittlungsquoten von 35% bis 40% – allerdings in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt³³ – erscheinen angesichts der besonderen Probleme der Zielgruppe befriedigend.

Spreizung der Lohnstruktur?

Eine marktwirtschaftliche Lösung zur Linderung der Beschäftigungsprobleme könnte in einer an der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen orientierten Spreizung der Lohnstruktur bestehen. Augenscheinlich steht das Lohnkostenniveau der Entstehung von Arbeitsplätzen im unteren Qualifikationssegment entgegen. Allerdings wird es mit Blick auf den US-amerikanischen Arbeitsmarkt abgelehnt, Beschäftigungsverhältnisse entstehen zu lassen, die kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen³⁴. Dies sollte als gesellschaftlicher Grundkonsens akzeptiert werden. Andererseits wirkt sich die Ausgestaltung des Transfersystems negativ auf das Arbeitsangebot von geringqualifizierten Transferleistungsbeziehern unter den Arbeitslosen aus. Sie werden unter dem derzeitigen System durch Abzüge bei den Sozialtransfers praktisch bestraft, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen. Eine nur partielle Anrechnung der Erwerbseinkünfte würde in diesen Fällen die sogenannte „Armutsfalle“ des Sozialhilfesystems aufbrechen helfen. Im Ergebnis bedeutet dies eine Teilsubventionierung für geringqualifizierte Arbeitslose,

³¹ So I. Sperling, a.a.O., S. 397.

³² E. Spitznagel: Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: MittAB, 22. Jg., 1989, H. 4, S. 523-539.

³³ Vgl. A. Schmid, S. Krömmelbein, W. Klems, G. Gaß: Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation und Wirksamkeit des Sonderprogramms. Ausgewählte Ergebnisse der Begleitforschung, in: MittAB, 26. Jg., 1993, H. 2, S. 236-252.

³⁴ So J. Kromphardt, B. Scheidt, a.a.O.; F. Buttler, U. Walwei: Unterbeschäftigung droht zur Normalität zu werden, in: Das Ende der Vollbeschäftigung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 9, S. 446-448.

die die Entstehung von Niedriglohnarbeitsplätzen z.B. im Hotel- und Gaststättengewerbe, Handel und im Bereich der persönlichen Dienstleistungen für diese Personengruppe ermöglicht.

Diese kleine Lösung einer beschäftigungsorientierten negativen Einkommensteuer³⁵ hätte den Vorteil, Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, und wäre eine Alternative zu dem mit vielfältigen Problemen verbundenen zweiten Arbeitsmarkt. Möglicherweise würde dies für die Beschäftigten gegenüber der Alternative ABM eine geringere Stigmatisierung bedeuten. Auf verbesserte Beschäftigungschancen geringqualifizierter Arbeitnehmer bei den Unternehmen zielt auch der Vorschlag der EG-Kommission ab, die relativen Arbeitskosten für minderqualifizierte Arbeitskräfte durch Verringerung ihrer Lohnzusatzkosten zu senken³⁶.

Im Hinblick auf die kommende Alterung der Erwerbsbevölkerung und die daraus folgenden Belastungen der sozialen Sicherungssysteme ist eine aktive Beschäftigungspolitik für ältere Arbeitnehmer erforderlich. Dazu gehört die schrittweise Änderung der institutionellen Regelungen, die auf eine Verringerung des Arbeitsangebots älterer Arbeitsloser abzielen. Unter Nutzung des erleichterten Bezugs von Leistungen aus den Sozialversicherungen waren vor allem Großunternehmen dazu übergegangen, ältere Arbeitnehmer über Abfindungen und Aufstockungen von Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit weit vor Erreichen der Regelaltersgrenze in den Vorruhestand zu entlassen. Da die Unternehmen offensichtlich bereit sind, die Kosten dieser Ausgliederungsstrategien zu tragen, könnte eine sinkende Grenzproduktivität der älteren Arbeitnehmer in Verbindung mit der Senioritätsentlohnung eine Rolle spielen. Allerdings sind die empirischen Befunde hier nicht eindeutig³⁷.

³⁵ Siehe F. W. Scharpf: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern – Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen, in: Den zweiten Arbeitsmarkt fördern, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994; U. Kress: Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung. Ein Literaturbericht, in: MittAB, 27. Jg., 1994, S. 246-254.

³⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Luxemburg 1993.

³⁷ Empirische Untersuchungen für Westdeutschland können weder für Arbeiter noch für Hochschulabsolventen Senioritätseinflüsse in der Entlohnung eindeutig isolieren; vgl. U. Blien, H. Rudolph: Einkommensentwicklung bei Betriebswechsel und Betriebsverbleib im Vergleich. Empirische Ergebnisse aus der Beschäftigtenstichprobe des IAB für die Gruppe der Arbeiter, in: MittAB, 22. Jg., 1989, H. 4, S. 553-567; T. Klein: Die Einkommenskarrriere von Hochschulabsolventen. Ein empirischer Beitrag zur Kontroverse zwischen Humankapitaltheorie und Senioritätsentlohnung, in: MittAB, 27. Jg., 1994, H. 3, S. 205-211.

Seit Jahresbeginn 1995 kommen bereits 1992 getroffene Regelungen voll zur Anwendung, die die Rahmenbedingungen für eine Frühverrentung unter Nutzung der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit schärfer fassen. So wird die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Sperrzeiten wegen Arbeitsaufgabe um ein Viertel gemindert, und Abfindungen verzögern die Zahlung des Arbeitslosengeldes. Mit der ab 1993 wieder eingeführten Erstattungspflicht der Arbeitgeber nach § 128 AFG ist das Kalkül der Frühverrentung für Unternehmen und Arbeitnehmer unattraktiver geworden; es bleibt abzuwarten, wie die Akteure darauf reagieren werden.

Integration älterer Arbeitnehmer

Nirgendwo ist die Diskrepanz zwischen Erfordernissen und praktischer Realisierung so groß wie im Bereich der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer³⁸. Offensichtlich lassen betriebliche Auswahlverfahren und Selektionsinteressen Qualifizierungsmaßnahmen an älteren Arbeitnehmern vorbeigehen, wodurch deren mögliche Defizite bei der Produktivität selbst herbeigeführt werden. Entsprechend gering sind dann die Wiederbeschäftigungschancen im Falle einer Entlassung. Sowohl bei den personalpolitischen als auch bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren ist der Vorstellung entgegenzuwirken, Humankapitalinvestitionen in ältere Arbeitnehmer lohnten sich wegen zu kurzer Nutzungsdauer nicht; dieses Vorurteil führt allenfalls zu einer „self-fulfilling prophecy“.

Ältere Arbeitnehmer sind also in den Prozeß des „labour turnover“ einzubeziehen, der die innerbetriebliche Personalanpassung an steigende Qualifikationsanforderungen beinhaltet, um die im globalen Wettbewerb notwendigen Produkt- und Verfahrensfortschritte realisieren zu können. Für die Förderung der externen Mobilität bietet sich die Verwendung von bei Entlassungen gewährten Abfindungen als Lohnkostenzuschüsse bei einem anderen Arbeitgeber an³⁹. Gegenüber der derzeitigen Praxis einer passiven Alimentierung gilt es, den Grundgedanken, den Strukturwandel der Volkswirtschaft durch Umlenkung konsumtiver betrieblicher und staatlicher Mittel in Maßnahmen der aktiven Beschäftigungsförderung voranzutreiben, auch in die Diskussion der Beschäftigungsprobleme Älterer einzubringen.

³⁸ Siehe z.B. G. Naegele: Zwischen Arbeit und Rente. Gesellschaftliche Chancen und Risiken älterer Arbeitnehmer, Augsburg 1992.

³⁹ Vgl. auch H.-P. Klös: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1994.