

Kleinhenz, Gerhard

Research Report

Befunde zur Massenarbeitslosigkeit: Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen

IAB-Kurzbericht, No. 16/2002

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Kleinhenz, Gerhard (2002) : Befunde zur Massenarbeitslosigkeit: Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen, IAB-Kurzbericht, No. 16/2002, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158131>

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.

Ausgabe Nr. 16 / 1.8.2002

In aller Kürze

➤ Auch der letzte Konjunkturaufschwung hat den Trend einer sich aufschaukelnden Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht gebrochen. Zurzeit muss vielmehr befürchtet werden, dass die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt weiter sinkt und die Arbeitslosigkeit wieder steigt. Erst im Verlauf des Jahres könnte sich die Konjunktur beleben und danach den Arbeitsmarkt mitziehen.

➤ Darauf allein zu setzen, wäre jedoch ebenso verfehlt wie auf eine rasche und spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes durch den demographischen Rückgang des Arbeitskräfteangebots. Denn damit ist erst ab Mitte des zweiten Jahrzehnts zu rechnen.

➤ Man wird jetzt handeln müssen. Dabei sind die Aktivierung der Arbeitslosen oder die Deregulierung des Arbeitsmarktes allein nicht des Pudels Kern.

➤ Das Hauptproblem liegt in den mentalen Blockaden, die bislang eine wirksame Umsetzung des vorhandenen Wissens über die Ursachen der strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit verhindert haben.

➤ Die Therapie ist bekannt. Sie muss alle politischen Handlungsmöglichkeiten einbeziehen, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Entfaltung einer höheren Wachstumsdynamik und Beschäftigungsintensität beitragen können.

Autor/in

Gerhard Kleinhenz

Befunde zur Massenarbeitslosigkeit

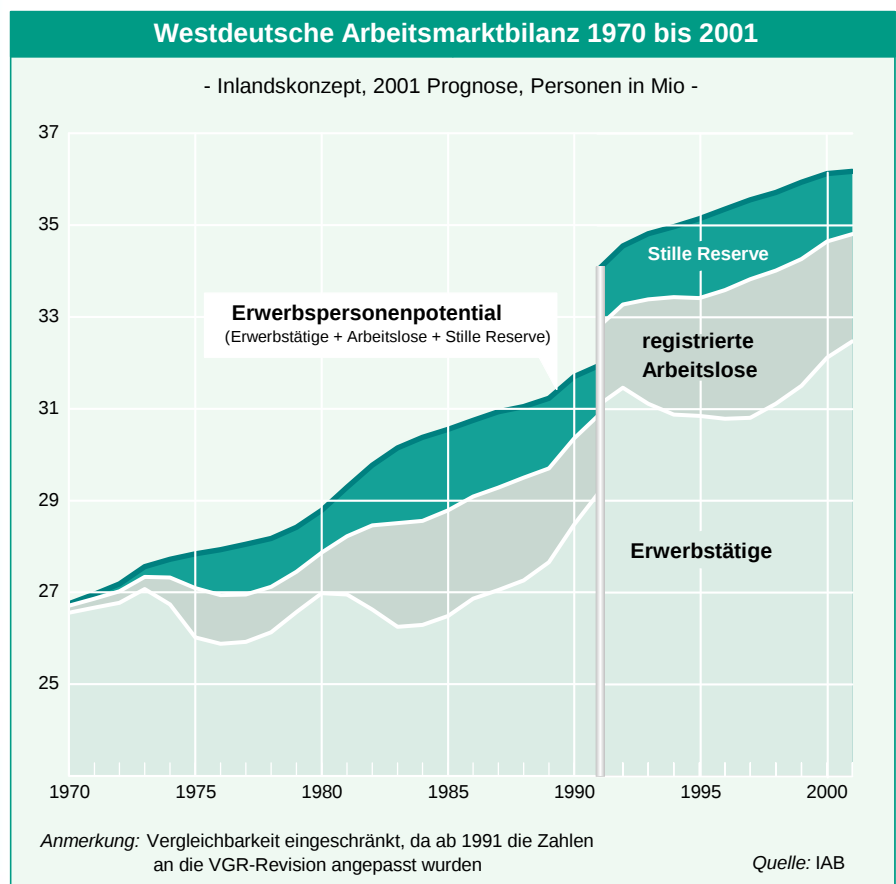
Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen

Wer am Erhalt der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer Ordnungskräfte interessiert ist, muss vor allem für ausreichendes Wachstum und beschäftigungspolitische Erfolge sorgen

Seit über einem Vierteljahrhundert ist es in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gelungen, im Zuge der konjunkturellen Schwankungen einen befriedigend hohen Beschäftigungsstand zu erreichen. Vielmehr hatte sich schon in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit von Rezession zu Rezession aufgebaut (vgl. Abb. 1).

Nach der Vereinigung kam es durch die Freisetzung von Beschäftigten in Folge des Transformationsprozesses und des Strukturumbruchs in den neuen Bundesländern zu einem weiteren Niveauanstieg der Unterbeschäftigung.

Abbildung 1



Der Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis Frühjahr 2001 hatte zwar eine deutliche Beschäftigungszunahme um 1,538 Mio. und einen Abbau der Arbeitslosigkeit um immerhin 696 Tsd. gebracht. Den langfristigen Trend einer sich aufschaukelnden Arbeitslosigkeit hat der zu früh beendete Aufschwung aber wieder nicht gebrochen.

Die Dämpfung der Weltkonjunktur, die „Gründerkrise“ in vielen e-basierten Dienstleistungsbranchen und der Schock der Terroranschläge vom 11. September 2001 haben zunächst alle Hoffnungen auf eine rasche Belebung am Arbeitsmarkt zunichte gemacht. Im Jahre 2002 sieht sich die Bundesrepublik bislang noch am Rande einer Rezession mit eher unsicheren Erwartungen auf einen frühen und kräftigen Aufschwung. Der Arbeitsmarkt folgt der konjunkturellen Entwicklung mit steigender Arbeitslosigkeit, belastet durch ein gesamtes Defizit von 5-6 Mio. Arbeitsplätzen (inkl. Stiller Reserve). Die im Herbst anstehende Bundestagswahl focussiert dabei die öffentliche Debatte auf das Thema „Arbeitslosigkeit“ in einer Weise, die der realistischen Einordnung, einer Klärung der Ursachen und der Verständigung auf

ein erfolgversprechendes Bündel von Problemlösungsstrategien vermutlich nicht förderlich sein wird.

Empirische Befunde zur Einordnung

Das öffentliche Interesse an der Arbeitslosigkeit ist fast ausschließlich auf die absoluten Bestandszahlen und die Arbeitslosenquote gerichtet (im Jahresdurchschnitt 2001 3,851 Mio. oder 9,4 %). Von der Bundesanstalt für Arbeit werden jedoch regelmäßig auch – allerdings oft wenig beachtet – detaillierte Informationen über Strukturen und Bewegungen am Arbeitsmarkt herausgegeben. Das IAB ermittelt saisonbereinigte Werte und analysiert den Einfluss von Entwicklungen auf der Angebotsseite (z. B. die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials, die Zuwanderung, die Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung) und auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (z. B. die Wachstumsrate des BIP, den Produktivitätszuwachs). Erst über eine solch differenzierte Analyse der einzelnen Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktungleich-

gewichts können auch zutreffende Erklärungen und Problemlösungen gefunden werden.

So wird bei der Betrachtung der Angebotsseite deutlich, dass der unzureichende Abbau der Arbeitslosigkeit im langen Aufschwung der 80er Jahre auch auf die gleichzeitige kräftige Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials zurückgeführt werden muss, die insbesondere durch Zuwanderungsüberschüsse bedingt war. Ebenso wird beim Blick auf das Arbeitsangebot erkennbar, dass bei realistischen Wachstumsannahmen eine spürbare Senkung der Arbeitslosigkeit über eine demographische Entlastung am Arbeitsmarkt erst im zweiten und dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts zu erwarten ist. Vorerst wird der Rückgang der inländischen Erwerbspersonenzahlen durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung vor allem der Frauen noch fast ausgeglichen.

Strukturen und Bewegungen

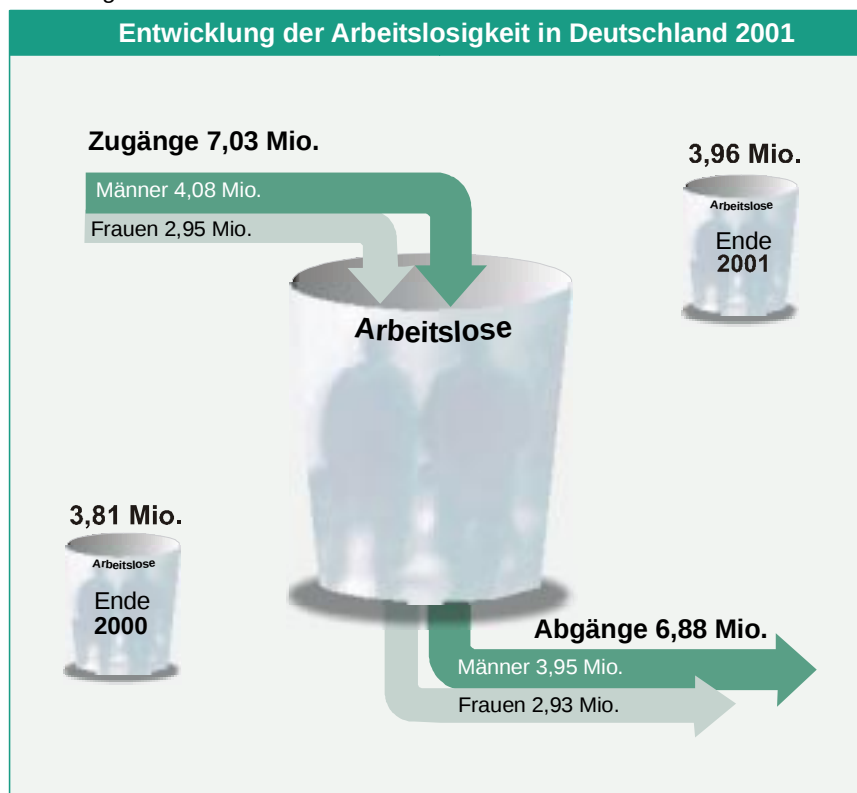
Die über längere Zeit hartnäckig im Jahresdurchschnitt um vier Millionen liegende Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen kann den unzutreffenden Eindruck erwecken, es handle sich hierbei um die immer gleiche Personengruppe von Arbeitslosen. Tatsächlich verbergen sich hinter dem Schleier eines etwa gleich hohen Niveaus eine deutlich höhere Zahl von Arbeitslosigkeitsfällen mit sehr unterschiedlicher Dauer sowie erhebliche Bewegungen (vgl. Abb. 2).

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

➤ Allein durch die Saisoneinflüsse variiert die gesamtdeutsche Arbeitslosenzahl (zwischen Jan./Febr. bzw. Sept./Okt.) beim gegenwärtigen Niveau um rd. 500 000.

➤ Aus der normalen Fluktuation der Arbeitskräfte resultiert „frictionelle Arbeitslosigkeit“. Ebenso existiert auch für Vakanzen ein jeweiliger Mindestbestand an Offenen Stellen (aus angebotenen Offenen Stellen und deren Besetzungszeit). Die Höhe dieses unvermeidbaren

Abbildung 2



Nebeneinanders von Arbeitslosigkeit und ungedecktem Kräftebedarf kann offenbar nur durch strukturelle Änderungen von Vermittlungs- und „Matchingprozessen“ beeinflusst werden.

➤ In den Rezessionen von 1981-83 und 1993-97 ist die Arbeitslosenzahl konjunkturell um über eine Mio. gestiegen, im Aufschwung allerdings nur etwa um die Hälfte zurückgegangen. Der letzte Konjunkturaufschwung wurde schon im 2. Halbjahr 2000 gedämpft und hat im Verlauf des Jahres 2001 ein überraschend jähes Ende gefunden. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl sank – nur infolge des „Basiseffektes“ aus dem Jahr 2000 – auch noch im Jahr 2001 um 37 Tsd. auf 3,85 Mio. Ein weitergehender Abbau der Unterbeschäftigung wäre nur bei länger anhaltendem Wachstum auf hohem Niveau zu erwarten gewesen.

Mismatch-Arbeitslosigkeit

Bei langanhaltender Massenarbeitslosigkeit führen die unterschiedliche Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte („employability“), die ökonomisch-rationalen Ausleseprozesse der Personalentscheider und die Entwertung nicht trainierter Befähigungen zu einer Konzentration und Verhärtung von Arbeitslosigkeit auf bestimmte „Problemgruppen“. Daraus resultiert dann auch das Nebeneinander von Offenen Stellen und Arbeitslosigkeit bei unterschiedlichen Profilen von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen („Mismatch“).

➤ Die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt spaltet die Arbeitslosigkeit in ein flexibles und ein verhärtetes Segment. Für über 60 % bzw. 80 % der Arbeitslosen ist die Arbeitslosigkeit ein (zwar) kritisches aber ein vorübergehendes und relativ gut abgesichertes Lebensereignis, das vor Ablauf von 6 bzw. 12 Monaten wieder überwunden ist. Bisher musste man bei jedem fünften Arbeitslosen (also bei 20 % der Zugänge) damit rechnen, dass er mehr oder gar weit mehr als ein Jahr arbeitslos bleiben würde. Diese 20 % machen aber fast zwei Drittel des Durchschnittsbestandes oder des gemessenen Gesamtvolumens der (registrierten) Arbeitslosigkeit aus. Es ist also ein sinnvolles rechnerisches Kalkül, den Ansatz für eine erfolgreiche Bekämpfung

der Arbeitslosigkeit in dieser sogenannten „Dauerkomponente“ zu suchen.

➤ Auch bei einer hohen gesamtwirtschaftlichen Unterbeschäftigung kann es in bestimmten Berufen, Branchen und Regionen einen Arbeitskräftebedarf und gleichzeitig Offene Stellen (Vakanzen) geben. Mismatch-Arbeitslosigkeit kann weder kurzfristig durch intensive Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter noch längerfristig allein durch berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitslosen völlig überwunden werden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Schon lange wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur und in allgemeinen Einschätzungen die Arbeitslosigkeit in Deutschland als überwiegend „strukturell“ eingestuft. Dabei meint „strukturell“ zum einen die Verhärtung und Persistenz bestimmter Strukturen der Arbeitslosigkeit bei mangelnder „Arbeitsmarktflexibilität“. Zum anderen wird auf das Gesamtniveau der strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit abgestellt, das durch die Rigidität der Ordnungsbedingungen und die institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes verursacht sei.

➤ Nach wie vor müssen West- und Ostdeutschland in Bezug auf den Arbeitsmarkt als zwei noch nicht integrierte Ökonomien gelten: Die Höhe der Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland (2001: 17,5 %) ist – bei inzwischen annähernd ausgeglichener Arbeitsplatzdichte – allerdings auch Ausdruck der dort deutlich höheren Erwerbsneigung der Frauen. Wenn sich gegenwärtig die konjunkturelle Zunahme der Arbeitslosigkeit auf Westdeutschland konzentriert, so liegt dies auch am Entwicklungsrückstand Ostdeutschlands bei den exportorientierten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes.

➤ Das hauptsächliche Merkmal von Langzeitarbeitslosen ist ein Alter von über 50 bzw. 55 Jahren. So waren 1999 rund 55 % der Langzeitarbeitslosen älter als 55 Jahre. Dazu hat seit den 80er Jahren eine im Konsens von Management und Betriebsräten praktizierte Politik beigetragen, die den frühzeitigen Übergang in den Ruhestand über das Stadium „Arbeitslosigkeit“ propagiert. Gleichzeitig erschwert dies auch die

Wiedereingliederungsversuche und Integrationsbemühungen für alle älteren Arbeitslosen, die mit über 55 Jahren kaum noch eine Chance auf Einmündung in Beschäftigung haben.

➤ Fehlende berufliche Qualifikation ist neben gesundheitlichen Beeinträchtigungen ein weiteres charakteristisches Merkmal des Bestandes an Langzeitarbeitslosen (1999 rd. 26 %). Auch für die Langzeitarbeitslosen mit Berufsabschluss ist von einer Entwertung ihrer Qualifikation durch fehlendes Training auszugehen. Deshalb werden sie in rationalen Auswahlprozessen um die Besetzung Offener Stellen – sofern überhaupt – nur auf den hinteren Rangplätzen landen und nur bei einem nachhaltigen und kräftigen Anstieg der Arbeitskräfte-nachfrage wieder eine Eingliederungschance haben.

Die Arbeitslosenquote der beruflich nicht Qualifizierten war schon bisher weit überdurchschnittlich hoch (1997 West 24,2 %, Ost 55 %), auch wenn sie in einem kräftigen Konjunkturaufschwung regelmäßig abnimmt (2000: West 23,3 %, Ost 53,5 %). In Zukunft wird sich die Nachfrage nach Arbeitskräften ohne berufliche Qualifikation jedoch weiter verringern, so dass die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder für einfache Arbeitskräfte immer wichtiger wird.

➤ Die Jugendarbeitslosigkeit (2000 unter 25 Jahren: 9,5 %) hat eine besondere Bedeutung für den gesamten späteren Erwerbslebensverlauf der Betroffenen. Qualifikation und nahtlose Eingliederung der Jugendlichen in Erwerbsarbeit sind auch angesichts der demographischen Perspektiven für den Arbeitsmarkt von besonderer Dringlichkeit.

Struktur „atmet“ mit der Konjunktur

Als Versuch, die durch die jeweiligen Ordnungsbedingungen und Arbeitsmarktregulierungen verursachte strukturelle Arbeitslosigkeit empirisch zu bestimmen, kann das Konzept der „NAIRU“ gelten (Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment). Diese nicht durch die Konjunktur bestimmte „natürliche“ Rate struktureller Arbeitslosigkeit wurde für Deutschland Mitte der 80er Jahre

auf 9 % (z. B. von IWF und OECD), zuletzt auf über 7 % geschätzt und nun auf knapp 5 % revidiert.

Diese „natürliche“ Rate der strukturellen Arbeitslosigkeit scheint also mit der Konjunktur und der langfristigen Entwicklung des Produktionspotenzials zu „atmen“ und auf längere Sicht letztlich doch überwindbar zu sein.

Arbeitslosigkeit – Schein- oder Schlüsselproblem?

Angeichts der langanhaltenden Periode eines großen gesamtwirtschaftlichen Mangels an Arbeitsplätzen muss man sich wundern, dass Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik nicht erkennbar destabilisiert wurden. Erstaunlich ist auch, dass die nötige Entschlossenheit der Politik eigentlich nicht zu erkennen war, dieses immer als erstrangig eingestufte Problem zu überwinden. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass zwar rund 7 Mio. Menschen pro Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen werden, die große Mehrzahl aber vor der vollständigen Ausschöpfung ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld wieder aus der Arbeitslosigkeit ausscheidet.

Diese „kognitive Dissonanz“ schlägt sich in der öffentlichen Debatte immer wieder in Zweifeln an der statistischen Erfassung der Arbeitslosigkeit nieder oder in Versuchen, deren soziale Problematik klein zu reden.

➤ Arbeitslose geraten in einen – meist pauschal vorgetragenen – Verdacht, ein „Recht auf Faulheit“ auf Kosten der Solidargemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Tatsächlich zeigt sich aber in einer vom IAB in Auftrag gegebenen repräsentativen Befragung der Arbeitslosen im Jahr 2000, dass 50 % der Arbeitslosen intensiv und weitere 20 % mit mittlerer Intensität Arbeit suchen. Von den 30 %, die nicht nach Stellen suchen, befindet sich die größte Gruppe von 15 % nach ihrem Selbstverständnis auf dem Weg des „Vorruhestandes“; 5 % hatten bereits eine Stelle im Auge. Weitere 7 % suchten aus anderen, z. T. „guten Gründen“ (Erziehungsurlaub, Antritt von Wehr-/Zivildienst, familiäre oder gesundheitliche Gründe), nicht nach Arbeit. Bei vielen davon sieht aber der Gesetzgeber die Arbeitslosmeldung als An-

spruchsgrundlage für Unterhaltsleistungen oder andere Sozialleistungen vor.

➤ Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) gerät – je nach Standpunkt – in den Verdacht, an einer auch im internationalen Vergleich strengen Definition der Arbeitslosigkeit festzuhalten oder das Defizit an Arbeitsplätzen zu unterzeichnen.

➤ Tatsächlich hat aber in Deutschland der Gesetzgeber schon immer die Definitionsmacht für das Risiko der Arbeitslosigkeit besessen (im AFG bzw. SGB III). Die registrierte Arbeitslosigkeit kann daher das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der Unterbeschäftigung sowohl untererfassen („Stille Reserve“ von Maßnahmeteilnehmern und unfreiwilligen „Vorruheständlern“) als auch übererfassen (Ausschöpfung des Versicherungsanspruchs oder Mißbrauch ohne echte Arbeitswilligkeit). Definitionsprobleme ergeben sich ferner, wenn die BA z. B. ältere Arbeitnehmer (über 58 Jahre) auf die gesetzliche Möglichkeit des Bezugs von Arbeitslosengeld ohne Verfügbarkeit für die Vermittlung (§ 428 SGB III) hinweist, oder wenn sie die (frikationelle) Meldung von Arbeitslosigkeit bis zum Antritt einer schon vertraglich vereinbarten Beschäftigung dem Gesetz entsprechend registriert.

➤ Regierungsparteien schließlich geraten im Wettbewerb um die Wählerstimmen bei jedem Versuch einer Änderung der Gesetzesdefinition von Arbeitslosigkeit in den Verdacht, die Daten zu ihren Gunsten manipulieren zu wollen.

Wenig Hilfreiches von der Wissenschaft

Auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften leisten bei der Erfassung und Beurteilung des Problems der Arbeitslosigkeit für die öffentliche Meinungsbildung und die Beratung der Politik wenig Konstruktives. Einerseits stehen den geltenden Definitionen die popularisierten Positionen des „mainstreams“ der Ökonomik gegenüber, nach denen die registrierte Arbeitslosigkeit doch als irgendwie freiwilliger Verzicht auf Beschäftigung unterhalb des (durch „überhöhte“ Tariflöhne, vorherige Einkommen oder Sozialtransfers bestimm-

ten) „Reservations-Lohnes“ dargestellt wird.

Andererseits haben die Legaldefinition sowie die einmal erreichten nationalen und internationalen Konventionen der Definition von Arbeitslosigkeit eine „Führungsrolle“ gegenüber den Hinweisen auf mögliche Über- oder Untererfassung des eigentlich zu erfassenden Problems.

Der Streit um die richtige Definition von Arbeitslosigkeit kann letztlich auch nicht durch die Erfahrungswissenschaften entschieden werden. Neben der bestmöglichen Erfassung des Sachverhalts unfreiwilliger Arbeitslosigkeit geht es immer auch um die normative Frage, welcher Lebensstandard im Falle von Arbeitslosigkeit gesichert oder welcher soziale Abstieg den „Arbeitslosen“ zugemutet werden soll.

Alles dies kann jedoch nur als Ausweichmanöver gegenüber der seit langem klaren politischen Herausforderung am Arbeitsmarkt gelten. Es geht – ungeachtet geringfügiger Differenzen in der Analyse – um die Überwindung eines entschiedenen zu hohen Defizits an Beschäftigung. Die erheblichen gesamtwirtschaftlichen und sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit können nur durch ein Mehr an (sozialversicherungspflichtiger und selbständiger) Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gesenkt werden. Schließlich kann nur eine höhere Erwerbstätigenquote mittel- und langfristig die Standards sozialer Sicherung gewährleisten und erträglich halten.

Offenbar fehlt der Öffentlichkeit und den beschäftigungspolitisch Verantwortlichen in der Bundesrepublik trotz aller Beteuerungen doch das Bewusstsein, dass es sich hierbei wirklich um ein Schlüsselproblem unseres Wirtschafts- und Sozialsystems handelt und um eine Krankheit, die chronisch zu werden droht.

Gute Gründe für entschiedene Politik

Eigentlich sollten die Kosten bzw. die Wohlfahrtsverluste der Massenarbeitslosigkeit Grund genug sein für eine entschiedene Beschäftigungspolitik:

➤ Arbeitslosigkeit konzentriert sich als Langzeit- und Mehrfacharbeitslosigkeit auf bestimmte Arbeitnehmer. Sie nimmt

dem Einzelnen die Möglichkeit eigenständiger Existenzsicherung, entwertet berufliche Qualifikationen, beschwört die Gefahr sozialer Ausgrenzung und beeinträchtigt das Selbstwertgefühl. Wir stören uns in Deutschland an geringen Lohn- oder Sozialleistungsunterschieden, nehmen aber die Ausgrenzung aus der gesellschaftlichen Wertschöpfung durch Arbeitslosigkeit in hohem Maße hin.

➤ Gesamtgesellschaftlich bedeutet dies den Ausfall von Güter- und Dienstleistungsproduktion und den Verzicht auf Volkseinkommen. Geringeren Steuereinnahmen und Beitragsaufkommen stehen höhere Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungseinrichtungen gegenüber. Allein die fiskalischen Kosten für jeden Arbeitslosen lassen sich 1999 auf rd. 37.000 DM/Jahr beziffern.

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

Diagnose der deutschen Krankheit

Für die Diagnose der Arbeitsmarktkrise in der Bundesrepublik werden immer wieder die konkurrierenden Ansätze „konjunkturelle Arbeitslosigkeit“ oder „strukturelle Arbeitslosigkeit“ angewandt, obwohl konjunkturelle leicht in strukturelle Arbeitslosigkeit umschlagen kann.

Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit?

Konjunkturelle Arbeitslosigkeit wird auf einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage-mangel und eine entsprechende Unter-auslastung des vorhandenen Produktionspotenzials (also an sich vorhandener „Arbeitsplätze“) in der aktuellen Pe-

riode bezogen. Bei dieser kurzfristigen Betrachtung kann die jüngste konjunkturelle Wende von 2000 auf 2001 und der aktuelle Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen wohl weitgehend auf folgende Faktoren zurückgeführt werden: die rezessive Entwicklung in den USA, die hohe Interdependenz zwischen der deutschen und der US-amerikanischen Wirtschaftsentwicklung, einen beträchtlichen Ölpreisschub sowie auf den exogenen Schock des 11. September 2001 mit seinen Auswirkungen auf die Investitions- und Konsumpläne der Inländer und die Auslandsnachfrage.

Die Behauptung überwiegend „struktureller Arbeitslosigkeit“ ist dagegen eher auf die Erklärung der langfristigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland gerichtet. Diese Perspektive beschränkt sich oft einseitig auf das Argument der Überregulierung und Verkrustung (Inflexibilität) der Arbeitsmarktordnung als entscheidender Ursache des Mangels an Beschäftigungsmöglichkeiten. Obwohl hier eine umfassende Auseinandersetzung mit dieser Argumentation nicht möglich ist, bedarf sie der Relativierung durch weitere strukturelle Ursachen.

Für die jeweils aktuelle Situation der Unterbeschäftigung muss die Abhängigkeit von der Vorperioden in Rechnung gestellt werden (Hysteresis/Persistenz/Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit). Langzeitarbeitslose sind keine „gleich qualifizierte“ Konkurrenz zu den Beschäftigten und haben daher für Lohnverhandlungen und Arbeitsbedingungen weniger „Verhandlungsmacht“ als die Beschäftigten (Insider) oder die Personen, die laufend in Arbeitslosigkeit zugehen. Insofern sind die früheren Versäumnisse beim entschiedenen Abbau der Arbeitslosigkeit auch für die aktuelle Verschärfung der Arbeitsmarktkrise relevant.

Folgen der Wiedervereinigung

Diese Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit ist besonders in Ostdeutschland problematisch, wo die Arbeitslosenquoten im Durchschnitt doppelt so hoch sind wie in Westdeutschland. Durch den Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und die Übertragung der Sozialen Marktwirtschaft wurden bei der Vereinigung die

Ausgangs- und Rahmenbedingungen für einen selbsttragenden Wirtschaftsaufschwungs im Osten mit einer Hypothek belastet, die schwerer wog als die Auflagen vor dem Nachkriegswirtschaftswunder in Westdeutschland.

➤ Die Entscheidungen über die Umstellung der Löhne und Gehälter sowie die gewaltigen Schritte zur Angleichung der Einkommen in Ostdeutschland gingen weit über Stand und Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe hinaus.

➤ Die Tarifautonomie wurde trotz unzureichenden Gegengewichts der Verbände sofort gültig und das ausgefeilte Individualarbeitsrecht auf völlig andere Marktbedingungen übertragen.

➤ Die Bürger der neuen Länder wurden gleichberechtigt in das westdeutsche System der Sozialen Sicherung (Arbeitslosen-, Alters-, Kranken- und Pflegeversicherung) mit Leistungen auf hohem Niveau einbezogen.

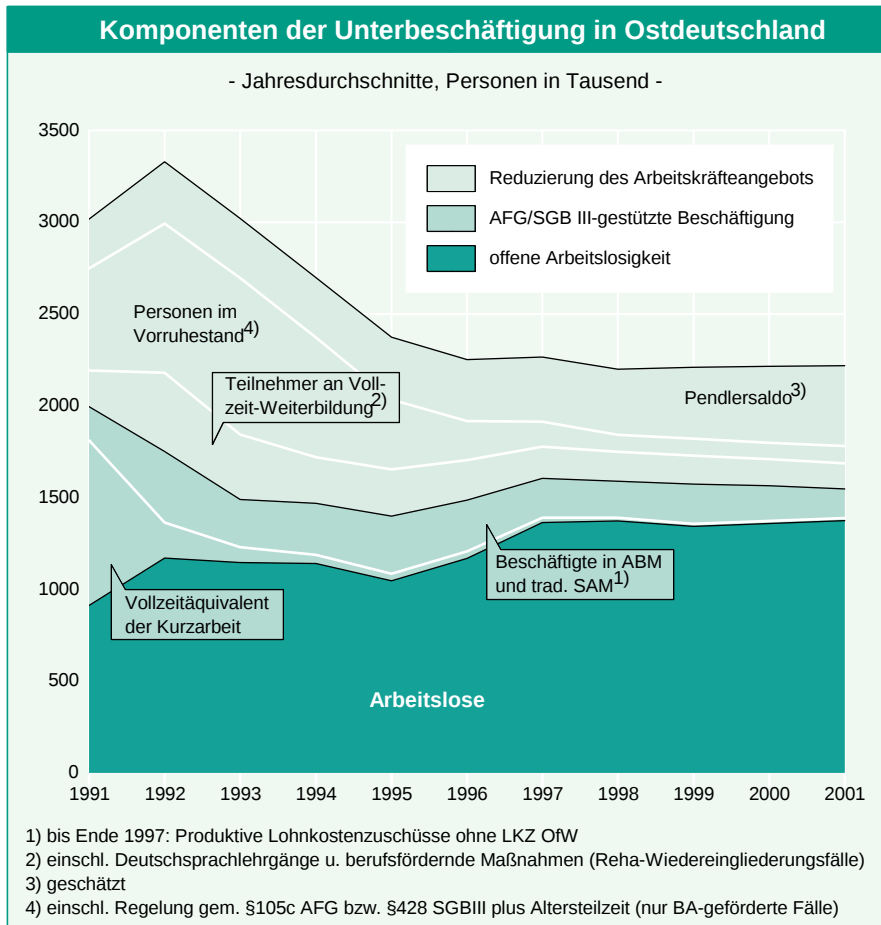
➤ Die Sicherung des individuellen Existenzminimums durch die Sozialhilfe wurde fast völlig angeglichen.

➤ Die Wahrnehmung zentralstaatlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge für Infrastruktur und Regionalentwicklung („Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“) erfordert immer noch ein hohes Maß an nationaler Umverteilung.

Trotz der massiven Entlastung des Arbeitsmarktes durch Instrumente der Arbeitsförderung (vgl. **Abb. 3, Seite 6**) konnte realistischere selbst mittelfristig kein Ausgleich zwischen dem Angebot an Arbeit und der Kräfte-nachfrage erwartet werden. Angesichts der Freisetzen im ostdeutschen Transformationsprozess und des zeitlich komprimierten Strukturwandels waren besonders selektive Sortier- und Auswahlprozesse sowie ein rascher Aufbau verhärteter Strukturen der Arbeitslosigkeit zu befürchten.

Dieser Prozess konnte zunächst durch Kurzarbeit und Vorruhestandsregelungen gebremst, letztlich aber auch durch überproportional hohen Einsatz von Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie von Lohnkostenzuschüssen nicht aufgehalten werden. Aus Mangel an Beschäftigungs-

Abbildung 3



möglichkeiten mussten „Drehtüreffekte“ und „Maßnahmekarrieren“ in Kauf genommen werden. Gleichwohl liegen hier Chancen für die Entdeckung bisher ungenutzter Effizienzpotentiale – im Osten wie im Westen.

Wachstumsbremse: Regulierungen plus Belastungen

Neben den „exogenen Schocks“ für die deutsche Wirtschaft bleibt der immer wieder erhobene Pauschalverdacht gegen die rigide Arbeitsmarktordnung und insbesondere gegen das „Kartell“ der Tarifparteien als wesentliche Ursache der Arbeitsmarktkrise zu diskutieren. Für die Erklärung des historischen Trends steigender Arbeitslosigkeit ist diese Hypothese sicher nicht völlig auszuschließen. Da aber die (im Wesentlichen unveränderte) Ordnung der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherung im „Wirtschaftswunder“ Westdeutschlands ganz gegensätzlich gewirkt und immer wieder lang dauernde (1983 - 1992) und starke konjunkturelle Aufschwungphasen (z. B. 2000) mit kräftigen Beschäftigungszunahmen zugelassen hat, erscheint dieses Argument

zumindest vordergründig, wenn nicht interessenbedingt einseitig.

Neben der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung ist in Deutschland wohl auch auf die ökologisch-raumordnungspolitische Regulierung, auf ungenutzte Spielräume der Deregulierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie auf die vereinigungsbedingten Belastungen der Wirtschaft zu verweisen. Auch gut gemeinte Regelungen hatten häufig mehr ungewollte Seiteneffekte als direkte Zielwirkungen. Vor allem die Kumulation von Regulierungen und Belastungen könnte eine ausreichende Wachstumsdynamik verhindert haben.

Für die aktuelle Schwäche Deutschlands sind die institutionellen Bedingungen des Arbeitsmarktes und die sozialstaatlichen Belastungen der Wirtschaft jedenfalls nicht die vorrangige Ursache. Dies bedeutet aber nicht, dass Reformen hier nicht doch zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise beitragen könnten. Dabei dürfte es vor allem darum gehen, den Trend der sich aufschaukelnden Ar-

beitslosigkeit umzukehren, die „Kurzatmigkeit“ der deutschen Konjunkturaufschwünge („Waschbrettmuster“) zu überwinden und die Wirtschaft wieder auf einen nachhaltig höheren Pfad des Potenzialwachstums zu führen.

Die Therapie ist bekannt

Eine Therapie zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise scheint – auch wenn man die bestehenden Differenzen in der Diagnose berücksichtigt – weniger ein Wissens- denn ein Umsetzungsproblem zu sein. Die konjunkturelle Entwicklung allein wird auf absehbare Zeit nicht für eine hohen Beschäftigungsstand sorgen. Die demografische Entlastung wird erst ab Mitte des zweiten Jahrzehnts greifen. Da es auch keinen „Königsweg“ zur Überwindung der Arbeitslosigkeit gibt, wird das Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren und von Schritten erforderlich, die diese jeweils tun können.

Bei der Umsetzung der Therapie wird ein Versagen der gesellschaftlichen Willensbildung zwischen den verantwortlichen Akteuren deutlich, die an einer kurzfristigen Orientierung an Macht- und Verteilungspositionen („Besitzständen“) zulasten einer mittel- und langfristigen Gewinnsituation für die gesamte Gesellschaft festhalten. Rationale und einander vertrauende Akteure würden eine „konzertierte Aktion“ für mehr Beschäftigung improvisieren. Sie sollten eine solche Strategie vor allem dann wählen, wenn sie am Erhalt der Sozialen Marktwirtschaft interessiert sind und die Erosion der sozialen Arbeitsmarktordnung und ihrer sozialstaatlichen Institutionen verhindern möchten.

Die Strategie für die Überwindung einer strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit kann sich nicht – wie zuletzt die Bundesregierung – allein auf die Beschäftigungszunahme im Konjunkturaufschwung verlassen. Verstärkte Aktivierung und Forderung der Arbeitslosen können bei einem gegebenen gesamtwirtschaftlichen Defizit an Arbeitsplätzen zwar registrierte Arbeitslose in die Stille Reserve verschieben oder Substitutionsprozesse zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen auslösen. Den erforderlichen Aufbau von Beschäftigung aber können sie nicht vorantreiben, sondern

höchstens flankieren, indem sie die Beschäftigungsfähigkeit der konjunkturrell „Freigesetzten“ erhalten und verbessern.

Vielmehr muss die Therapie auch alle politischen Handlungsmöglichkeiten einbeziehen, die nachhaltig zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, zur Entfaltung einer höheren Wachstumsdynamik und Beschäftigungsintensität sowie zu beschäftigungsorientierten Produktionsprozessen und Innovationen beitragen können. Eine solche Strategie sollte das verfügbare Wissen über Wege zu mehr Beschäftigung bündeln und experimentell ausschöpfen, anstatt alle konkreten Vorschläge in endlosen Folgenabschätzungsdebatten gegeneinander abzuwägen, ohne die tatsächlich möglichen Schritte zu unternehmen.

Statt an die Instrumente der Arbeitsförderung zu hohe Erwartungen zu knüpfen, sollten im Einzelnen vor allem die folgenden Wege bedacht und begangen werden:

1. Wie schon früher in anderen europäischen Ländern (z.B. Niederlande, Dänemark, Großbritannien) müssen sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Akteure der Tatsache bewusst werden, dass die Massenarbeitslosigkeit die schwerwiegendste Krankheit unseres Sozialsystems darstellt. Nur durch ein Mehr an Beschäftigung oder eine effizientere Verteilung des Beschäftigungsvolumens sowie durch eine Ausweitung der Erwerbstätigenquote werden die Lasten der Sozialen Sicherung und des weiteren Aufbaus in Ostdeutschland zu schultern sein.

2. Die politisch Verantwortlichen und die gesellschaftlichen Meinungsführer müssen den Bürgern die Veränderungen der Rahmenbedingungen und der Lage für die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verdeutlichen. Sie müssen den Spielraum benennen, der für sozialen, ökologischen und nationalen Ausgleich innerhalb der EU und der Europäischen Währungsunion sowie in der globalisierten Weltwirtschaft tatsächlich zur Verfügung steht. Dabei braucht man aber weder neue Interessengegensätze zu konstruieren noch gesamtwirtschaftliche Untergangsszenarien heraufzubeschwören.

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

4. Zu mehr Beschäftigung kann auch durch die Senkung der Lohnnebenkosten und eine Verkleinerung des Keils zwischen Bruttoarbeitskosten und Nettoarbeitsentlohnung beigetragen werden. Arbeitsrechtliche Regulierungen stellen Opportunitätskosten der Beschäftigung dar, die jeweils in die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und des Verteilungsspielraumes einbezogen werden müssen. Zur Senkung der Arbeitskosten müssen auch Reformen zur Missbrauchsbekämpfung, zur Minderung von (individuell-rationalen) Mitnahmeeffekten und zur Stärkung der Selbstverantwortung in allen Bereichen der Sozialen Sicherung beitragen. Weil das Subsidiaritätsprinzip des Sozialstaats offenbar nicht mehr durch christliche Moral oder Solidarität gewährleistet wird, muss bei der Ausgestaltung der Sozialen Sicherung verstärkt auf ökonomische Anreize gesetzt werden.

5. Die Entfaltung einer hohen weltweiten Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsdynamik muss unseren Vorstellungen von Arbeit und Sozialem sowie ökologischer Lebensqualität genügen können. Diese Bedingung wird auf lange Sicht aber nur erfüllbar sein, wenn Neugier, Kreativität, Erfindungsgeist, gesellschaftliche Problemlösungsfähigkeiten und technologische Innovationen stärker ermutigt werden und wenn die Kultur vom Unternehmertum gepflegt und gefördert wird.

- Nr. 1 Arbeitslosenuntersuchung – Teil 1
21.1.02 **Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit?**
- Nr. 2 Arbeitslosenuntersuchung – Teil 2
21.1.02 **Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?**
- Nr. 3 Arbeitsvermittlung
14.3.02 **Die Deregulierung in der EU schreitet voran**
- Nr. 4 Arbeitsvermittlung
15.3.02 **Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland**
- Nr. 5 Arbeitsvermittlung
18.3.02 **In Österreich gehen die Uhren schon anders**
- Nr. 6 Arbeitsvermittlung
19.3.02 **Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute**
- Nr. 7 Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt
4.4.02 **Wohin nach der Berufsausbildung?**
- Nr. 8 Bundesrepublik Deutschland
8.4.02 **Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003**
- Nr. 9 Warum in die Ferne schweifen?
10.5.02 **Arbeitsmarkt Schweiz – ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell**
- Nr. 10 Projektion bis 2015
16.5.02 **Gute Chancen für moderaten Aufbau der Beschäftigung**
Dies gilt allerdings nur für den Westen Deutschlands, der Osten wird ohne weitere Anstrengungen nicht aufholen können – Berechnungen mit dem IAB/INFORGE-Modell
- Nr. 11 Ingenieurinnen und Informatikerinnen
27.5.02 **Schöne neue Arbeitswelt?**
- Nr. 12 Ostdeutschland
1.7.02 **Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung**
- Nr. 13 Ostdeutschland
2.7.02 **Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung**
- Nr. 14 Konjunkturschwäche
5.7.2002 **Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot**
- Nr. 15 Arbeitslosigkeit
25.7.2002 **Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt**

*Die Reihe **IABKurzbericht** gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie im Internet oder in der kostenlosen Broschüre „**Veröffentlichungen**“ des IAB (Tel. 0911/179-3025).*

IABKurzbericht

Nr. 16 / 1.8.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

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

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz ,
Tel. 0911/179-3113 oder e-Mail:
gerhard.kleinhenz@iab.de

ISSN 0942-167X