

Koch, Susanne; Walwei, Ulrich; Wießner, Frank; Zika, Gerd

**Research Report**

## Wege aus der Arbeitsmarktkrise: Komplexe Probleme verbieten einfache Lösungen

IAB-Kurzbericht, No. 24/2002

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Koch, Susanne; Walwei, Ulrich; Wießner, Frank; Zika, Gerd (2002) : Wege aus der Arbeitsmarktkrise: Komplexe Probleme verbieten einfache Lösungen, IAB-Kurzbericht, No. 24/2002, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158139>

**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. 24 / 8.10.2002**

*In aller Kürze*

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt. Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist deshalb ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich.

Ein Policy-Mix zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss zwingend Elemente aus der Finanz-, Ordnungs-, Arbeitsmarkt- und der Tarifpolitik enthalten. Bei der Zusammenstellung eines solchen Aktionsprogramms ist Folgendes zu bedenken:

- Beschäftigungsorientierte Finanzpolitik ist auch unter Beachtung von Konsolidierungszielen geboten.
- Gezielte Deregulierung und Flexibilisierung unterstützen die Modernisierung des Sozialstaats.
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wirksame Beschäftigungspolitik immer nur flankieren.
- Tarifpolitik muss sich noch mehr als in der Vergangenheit am Beschäftigungsziel orientieren.

Um dem bedrückenden Mangel an Arbeitsplätzen zu begegnen, sollten – neben längerfristig wirkenden Strukturanpassungen – kurzfristig greifende Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung ergriffen werden. Eine auf diesem Weg erreichbare Verbesserung der wirtschaftlichen Ausgangssituation würde die Akzeptanz, die Durchsetzbarkeit und nicht zuletzt die Finanzierbarkeit struktureller Reformen erleichtern.

*Autor/in*

**Susanne Koch  
Ulrich Walwei  
Frank Wießner  
Gerd Zika**

## *Wege aus der Arbeitsmarktkrise*

# Komplexe Probleme verbieten einfache Lösungen

*Wie Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf die Beschäftigung wirken können*

**Im Herbst des Jahres 2002 präsentiert sich der deutsche Arbeitsmarkt in einer wahrlich schlechten Verfassung. Die Zahl der Arbeitslosen hat im Juli wieder die Vier-Millionen-Grenze überschritten, ein kräftige Aufschwung ist – auch nach Auffassung der Bundesregierung – nicht in Sicht. Rasches Handeln ist dringend geboten, Reformen sind unverzüglich anzugehen.**

**Der Weg aus der Krise kann nur über mehr Beschäftigung führen. Es wäre deshalb zu kurz gegriffen, das Heil allein in der Arbeitsmarktpolitik zu suchen oder von einer Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung Wunderdinge zu erwarten. Denn die Gründe für die unerträglich hohe Arbeitslosigkeit sind komplex. Nur mit einem gut durchdachten und differenzierten „Policy-Mix“ ist ihnen deshalb beizukommen.**

Zwar kann auch das IAB keine Patentrezepte liefern. Doch ist zumindest unstrittig, dass Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik zu den Grundelementen eines Strategiebündels zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zählen müssen. Deshalb werden Handlungsoptionen aus diesen vier Politikbereichen auf den Prüfstand gestellt. Jenseits der direkten Effekte geht es insbesondere darum, auf Neben- und Wechselwirkungen sowie auf Einschränkungen aufmerksam zu machen, mit denen bei praktisch allen Politikansätzen zu rechnen ist.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ausführliche Beschreibungen der Zielsetzung einzelner Maßnahmen, der zugehörigen wissenschaftlichen Befunde sowie kurze Fazits finden sich in: **Wege aus der Arbeitsmarktkrise** - Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand; IAB-Werkstattbericht Nr. 11/2002 (49 Seiten). Zu beziehen als Print vom IAB, Regensburger Str. 104, D-90327 Nürnberg, Tel.: 0911/179-3025, Fax: 0911/179-3296 und im Internet unter <http://www.iab.de> im Volltext zum Download.

## **Eine kurze Analyse der Arbeitslosigkeit**

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

Der rasche Produktivitätsfortschritt – zwischen 1970 und 1994 lag er im Durchschnitt um 0,6 Prozentpunkte über dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts – bewirkte, dass die westdeutsche Volkswirtschaft ihre Güter und

Dienstleistungen mit immer weniger Arbeitsvolumen bereit stellen konnte. Zugleich wurde der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet, was mittlerweile zu einem groben „Abgabenkeil“ zwischen betrieblichen Arbeitskosten und ausgezahltem Nettolohn geführt hat. So wurden Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen wegrationalisiert bzw. ins Ausland verlagert. Die Reduktion der tariflichen Wochenarbeitszeit und mehr Teilzeit haben ebenfalls zum Anstieg der Stundenproduktivität beigetragen. Beides hat aber durch eine Umverteilung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf mehr „Köpfe“ auch für zusätzliche Beschäftigung gesorgt.

Die über Jahrzehnte hinweg andauernde hohe Unterbeschäftigung führte dazu, dass die zunächst eher konjunkturelle Arbeitslosigkeit (Ölpreisschocks, Wiedervereinigung) in eine Strukturkrise umgeschlagen ist. In deren Folge hat sich der Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur verhärtet, sondern auch noch weiter aufgebaut. Anstatt ein beschäftigungswirksames Wirtschaftswachstum durch Investitionen in zukunftssträchtige Produkte und die Erschließung neuer Märkte zu fördern, wurde der notwendige Strukturwandel durch hohe Subventionen für den Erhalt veralteter Produktionen verzögert. Gerade im High-Tech-Bereich liegen in Deutschland noch erhebliche Potenziale brach.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist deshalb – trotz einzelner positiver Signale – nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt, die konjunktureller wie struktureller Natur ist. Kurzfristige Besserung ist kaum in Sicht. Für das Jahr 2002 ist sogar mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung zu rechnen. Zudem werden von den führenden nationalen Wirtschaftsforschungsinstituten (DIW, Ifo, IfW, IWH, HWWA, RWI) und internationalen Organisationen (OECD, EU) die ursprünglich eher günstigen Wachstumsprognosen für 2003 wieder nach unten korrigiert.

### Wege aus der Krise

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

Zum Ersten geht es um die Finanzpolitik, die auch unter Sparzwängen die Beschäftigung nicht aus den Augen verlieren darf. Zum Zweiten ist die Ordnungspolitik gefordert, die Modernisierung des Sozialstaats mit gezielter Deregulierung und weiterer Flexibilisierung zu unterstützen. Zum Dritten wird belegt, dass

aktivierende Arbeitsmarktpolitik eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik zwar nicht ersetzen, sehr wohl aber wirksam flankieren kann. Abschließend wird die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifparteien bei der Gestaltung von Löhnen und Arbeitszeiten in Erinnerung gerufen.

Die vier Politikbereiche werden mit ihren wichtigsten Elementen in einer knappen Zusammenschau vorgestellt. Haupt-, Zusatz- und Nebeneffekte und deren Fristigkeit zeigt jeweils ein Tableau, in dem auch Voraussetzungen für die Wirksamkeit und Umsetzungsaspekte enthalten sind.

### Finanzpolitik

Für eine erfolgreiche Wachstumspolitik stünden prinzipiell Instrumente der Geld- und Finanzpolitik zur Verfügung. Nachdem die Geldpolitik jedoch europäisch geworden ist und für das gesamte Gebiet der Währungsunion gilt, kann sie zur Lösung nationaler Probleme nicht mehr beitragen. Damit kommt der Finanzpolitik eine besondere Verantwortung zu, ist sie nun doch das wichtigste makroökonomische Steuerungsinstrument auf nationaler Ebene. Allerdings sind die Möglichkeiten der Finanzpolitik wegen des – unter deutschem Druck entstandenen – Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf EU-Ebene stark eingeschränkt. Angesichts der gegenwärtigen Haushalts-

#### Übersicht 1

Finanzpolitik		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Finanzpolitik	Wirkungen im allgemeinen schnell; Struktureffekte von Ausgestaltung abhängig	Sinnvolle expansive Maßnahmen sorgen für Wachstumsimpulse; aber: Maastricht-Kriterien
Erhöhung der staatlichen Investitionen	Kurz- und langfristig positive Niveaueffekte	Forciert den Strukturwandel
Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit	Positive Niveaueffekte, aber teuer; bei Gegenfinanzierung geringe Niveaueffekte	Erhöht Akzeptanz für beschäftigungsorientierte Tarifpolitik
Anhebung der Geringfügigkeitschwelle	Geringe Niveaueffekte; Struktureffekt: Niedriglohnsektor könnte profitieren	Gestaffelter Zuschuss oberhalb der Schwelle erwägenswert, aber teuer
Senkung von Steuern	Abhängig vom Niveau der Nettoentlastung	Sinnvoll zur Ankurbelung der Binnennachfrage

lage lassen die Maastricht-Verschuldungskriterien letztendlich nur sehr geringe Spielräume für antizyklische Konjunkturpolitik.

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

Wenn früher über sinnvolle wachstumspolitische Maßnahmen der Finanzpolitik nachgedacht wurde, hatte man meist nur die Ausgaben im Blick. In den letzten Jahren werden zur Wachstumssteigerung auch Reformen auf der Einnahmenseite angeregt. Aktuell besteht auf beiden Seiten Handlungsbedarf. Im Vordergrund stehen eine Erhöhung der staatlichen Investitionen, eine Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit, eine Anhebung und Flexibilisie-

rung der Geringfügigkeitsschwelle und Steuersenkungen. Die Wirkungen dieser Elemente zeigt die *Übersicht 1*.

*Fazit: Beschäftigungsorientierte Finanzpolitik ist auch unter Beachtung von Konsolidierungszielen geboten.*

### Ordnungspolitik

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

Sind Regelungen zu rigide, führt dies zu Einschränkungen der ökonomischen Entscheidungsfreiheit und verringert damit die Markttransparenz, bremst die Anpassungsgeschwindigkeit von Aus-

gleichsprozessen und verschlechtert die Allokationseffizienz. Grenzen der Deregulierung wären dagegen dann erreicht, wenn die funktionsnotwendigen Freiheitsspielräume deshalb verloren gingen, weil die Märkte versagten. Beschäftigungsrelevante Regulierungen beziehen sich vor allem auf Produkt- und Arbeitsmärkte sowie den Bereich der sozialen Sicherung.

Produktmarktregulierungen beschränken zumeist den Marktzutritt auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Ein Abbau solcher Beschränkungen führte über mehr Wettbewerb dazu, dass – bei gegebener Qualität – Kosten und Preise sinken. Positive Folgen wären eine Verbesserung des Produktangebots, eine effizientere Verteilung der Ressourcen und der Aufbau neuer Produktionskapazitäten in zukunftssträchtigen Betrieben und Branchen. Neben Qualitätsproblemen könnten sich aber auch Verteilungseffekte negativ bemerkbar machen. Zusätzlich verliert der Staat durch den Abbau von Regulierungen an direktem Einfluss. Eine verteilungs- und regionalpolitische Flankierung ist deshalb sicher sinnvoll, könnte aber auf anderen Wegen wohl besser erreicht werden.

Übersicht 2

Ordnungspolitik		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Ordnungspolitik	Mittel- und langfristig wirksam; eher geringe Niveaueffekte; Struktureffekte im Vordergrund	Sinnvolle strukturelle Reformen verbessern die Makroperformance
Ausbau eines Niedriglohnsektors	Unter Status-quo-Bedingungen teuer; begünstigt Entstehen einfacher Dienste und von Arbeitsplätzen mit geringen Anforderungen	Voraussetzung für Positiveffekte: (sozialpolitisch umstrittener) Paradigmenwechsel; als Einstiegshilfe Alternative zu üblichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
Deregulierung des Kündigungsschutzes	Erhöht Fluktuation, verringert Arbeitslosigkeitsdauer und bietet mehr Einstiegschancen für Outsider	Ergänzt sinnvoll verbesserte Instrumente zum Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit
Lockerung der Befristungsregelungen	Erleichtert Wiedereinstieg von Berufsanfängern und -rückkehrern ins Erwerbsleben	Würde erleichtert durch Unterstützung der Tarifparteien und durch stärkere Nutzung als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Vermeidung von Überstunden
Öffnung der Leiharbeit	Positive Integrationswirkung für Arbeitslose, Jüngere und Geringqualifizierte	Begleitende aktive Ausgestaltung seitens der Tarifparteien sinnvoll
Förderung von Existenzgründungen	Niveaueffekt offen; höhere Selbständigenquote	Förderung zu Gunsten neuer und offener Märkte; Professionalisierung bislang arbeitsloser Gründer



Auch Arbeitsmarktregulierungen zielen auf die Korrektur von Marktversagen, implizieren aber immer auch Politikversagen. Im Arbeitsmarktzusammenhang kann es ohne jegliche Regulierung in zweierlei Hinsicht zu Problemen kommen: Zum einen führt maximale Vertragsfreiheit nicht zwingend zu einer gerechten Verteilung von Arbeitseinkommen. Zum anderen sind nicht immer die Voraussetzungen gegeben, die für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes notwendig sind. So kämen ohne Regulierung wechselseitig vorteilhafte Verträge eventuell deshalb nicht zustande, weil die Suche nach geeigneten Vertragspartnern, das Aushandeln der Vertragskonditionen sowie die Durchsetzung der Verträge oft mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sind. Arbeitsmarktregulierungen können aber bekanntermaßen auch die ganz falsche Antwort sein, wenn es z.B. um sozial- und verteilungspolitische Fragen geht.

Die **Übersicht 2** (Seite 3) zeigt die wesentlichen Arbeitsmarkteffekte relevanter Regulierungsbereiche, insbesondere von Niedriglohnbeschäftigung, Beschäftigungsschutzbestimmungen (Kündigungsschutz, befristete Beschäftigung und Leiharbeit) sowie von rechtlichen Barrieren für Existenzgründer.

**Fazit: Gezielte Deregulierung und Flexibilisierung unterstützen die Modernisierung des Sozialstaats.**

### Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sind gleichermaßen Handlungsfelder wie politischer Auftrag. Sie wirken jedoch keineswegs isoliert, sondern in Interdependenz mit vielen benachbarten Politikbereichen. Innerhalb des politischen Interaktionssystems hat die Förderung der Arbeitsaufnahme, die „aktive Arbeitsmarktpolitik“, eine ambivalente Rolle: Einerseits ist ihre Komplementarität zu anderen Politikfeldern, wie der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik, der Strukturpolitik, der Sozialpolitik und der Bildungspolitik eine wichtige Voraussetzung für Erfolge am Arbeitsmarkt. Andererseits können ihre Bemühungen durch unbeabsichtigte Substitution oder gar Konkurrenz konkterkariert oder zumindest in ihrer Wirkung geschwächt werden.

Trotz der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt und dem hohen Erfolgsdruck, der auf den Politikverantwortlichen lastet, ist Aktionismus zu vermeiden. Mittelknappheit und Budgetrestriktionen verlangen einen gewissenhaften Umgang mit Steuermitteln und insbesondere eine sorgfältige Bewirtschaftung der Gelder, die als Beiträge der Versicherungsgemeinschaft in die Kassen der Arbeitslosenversicherung fließen. So rücken (nachhaltige) Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes ganz

selbstverständlich in den Mittelpunkt arbeitsmarktpolitischer Überlegungen und Programme. Letztendlich tragen damit die Politikberater wie die Intermediäre und Umsetzer des politischen Willens in Arbeitsämtern, Verwaltungen, Institutionen und Organisationen eine Mitverantwortung für den Arbeitsmarkt.

Zur Flankierung der Beschäftigungspolitik konzentrieren sich die Instrumente der Aktivierung vor allem auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, namentlich auf die Arbeitslosen. Angefangen von einer höheren Verbindlichkeit des Maßnahmeinsatzes bis hin zur Verringerung von Lohnersatzleistungen sollen vor allem Anreize zur Stärkung der Eigeninitiative und zur Erhöhung der Suchintensität gesetzt werden. Von Seiten des Arbeitsamtes soll die Arbeitsplatzsuche insbesondere durch eine effektive Vermittlung unterstützt und intensiviert werden. Höhere Markttransparenz verspricht eine verringerte Suchdauer und eine erhöhte Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt und damit einen verbesserten Arbeitsmarktausgleich. Von einer Neuausrichtung der Instrumente erhofft man sich eine möglichst passgenaue Betreuung der Klientel, die nicht nur zu einer Verbesserung der Wiedereingliederungschancen führen, sondern auch eine effiziente Mittelverwendung gewährleisten soll. Gezielte Qualifizierungsmaßnahmen können helfen, die Potenziale der

Übersicht 3

Arbeitsmarktpolitik		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Arbeitsmarktpolitik	Geringer Niveaueffekt; beschleunigt Arbeitsmarktausgleich und verbessert individuelle Beschäftigungsfähigkeit	Sinnvolle Ergänzung von Struktur-reformen und gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungspolitik
Aktivierung der Erwerbslosen	Erhöht das effektive Angebot; erlaubt Überprüfung der Arbeitsmarktnähe; senkt die Sozialkosten	Komplementär zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen
Intensivierung der Vermittlung	Verkürzt Vakanzzeiten; verbessert Arbeitsmarktchancen der Arbeitslosen	Zielt auf gut positioniertes und wohl reputiertes Vermittlungssystem; dazu Neujustierung des Verhältnisses von privater, gemeinnütziger und öffentlicher Vermittlung nötig
Neuausrichtung der Instrumente	Erhöht Wiedereingliederungschancen von Zielgruppen	Flächendeckende Einführung einzelner Maßnahmen nicht sinnvoll/finanzierbar; Modellversuche zweckmäßig
Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen	Erhöhen Verbleibschancen im Arbeitsmarkt und verbessern Einstiegsmöglichkeiten	Vernetzung und Abstimmung mit Investitions- und Wachstumsförderung sinnvoll

Teilnehmer auch den betrieblichen Bedarfslagen entsprechend weiterentwickeln. Sie verbessern nicht nur die individuelle Wettbewerbsfähigkeit, sondern erhöhen auch das gesamtwirtschaftlich verfügbare Humankapital – eine wesentliche Voraussetzung zur Bewältigung des Strukturwandels.

Die **Übersicht 3** gibt einen Überblick über Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik und ihre Wirkungsweisen.

**Fazit: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wirksame Beschäftigungspolitik immer nur flankieren.**

### Tarifpolitik

Die „Performance“ auf dem Arbeitsmarkt wird aber nicht nur von den staatlichen Akteuren bestimmt, deren Handlungsoptionen in den bisher diskutierten Politikbereichen untersucht wurden. Eine besondere Rolle spielen hierbei die Vereinbarungen der Tarifparteien in den Firmen- oder Flächentarifverträgen. Bestimmend für die Beschäftigungsentwicklung sind vor allem die Festlegungen zu Lohnniveau und Lohndifferenzierung sowie zur Arbeitszeit. Es wird oft unterstellt, Flächentarifverträge behinderten die Flexibilität der Unternehmen und wirkten beschäftigungsschädlich, weil sie notwendigen Differenzierungen verhinderten. Dies hat – vor allem in den neuen Bundesländern – dazu geführt, dass sich immer mehr Unternehmen aus der Tarifbindung lösen. Mangelnde Flexibilität ist aber kein Problem des Flächentarifvertrages an sich. Vielmehr gibt es auch im Rahmen von Flächentarifverträgen Differenzierungsmöglichkeiten,

etwa durch Öffnungsklauseln für Betriebe in Notlagen. Eine stärkere Erweiterung und Nutzung von Flexibilitätsspielräumen könnten dazu beitragen, die Tarifbindung für Unternehmen (wieder) attraktiver zu machen. Denn sie hat durchaus Vorteile, weil sie insbesondere die Transaktionskosten reduziert.

In Tarifverträgen wird natürlich weit mehr geregelt als Löhne und Arbeitszeiten. Die **Übersicht 4** beschränkt sich jedoch auf Handlungsoptionen zu diesen beiden Bereichen, da deren Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung besonders stark ist.

**Fazit: Tarifpolitik muss sich noch mehr als in der Vergangenheit am Beschäftigungsziel orientieren.**

### Fazit

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt, die sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Gründe hat. Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist deshalb ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich.

In einer sich ständig wandelnden Welt ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und bei offenen Grenzen letztlich die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidend. Alle Untersuchungen belegen: Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze wird längerfristig um so höher sein, je weniger Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien vorherrschen, je weniger alte Arbeitsplätze subventioniert und vor Konkurrenz geschützt werden und je offensiver, an-

passungsbereiter und schneller der Strukturwandel mit Flexibilität, Innovationen und Investitionen vorangetrieben wird. Will man eine nachhaltige Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt erreichen, müssen strukturelle Reformen umgehend in Angriff genommen werden – vor allem deshalb, weil ihre Wirkungen Zeit brauchen.

Vor überzogenen Erwartungen ist aber zu warnen. Sie könnten nämlich dazu führen, dass erfolgversprechende Ansätze nicht weiter verfolgt werden, obwohl sie genau das gebracht haben, was realistischerweise erwartet werden konnte, aber deutlich unter dem Erwartungshorizont lag.

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

Übersicht 4

Tarifpolitik		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Tarifpolitik	Positive Niveaueffekte; Struktureffekte von Ausgestaltung abhängig	Sinnvolle Differenzierung und Flexibilisierung der Tarifverträge erhöht Akzeptanz
Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen	Mittel- und langfristig positive Niveaueffekte; belastet Staatshaushalt; Differenzierung begünstigt einfache Dienste und Arbeitsplätze	Senkung lohnbezogener Steuern und Abgaben wirkt verteilungspolitischen Folgen entgegen
Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten	Schnelle positive Niveaueffekte; Flexibilisierung steigert Produktivität	Komplementär zu konsequenter Wachstumspolitik

---

## Die letzten Ausgaben des **IAB***Kurzbericht* im Überblick

---

- 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  
5.7.02 **Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot**
- Nr. 15 Arbeitslosigkeit  
25.7.02 **Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt**
- Nr. 16 Befunde zur Massenarbeitslosigkeit  
1.8.02 **Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen**
- Nr. 17 Insolvenzen  
19.8.02 **Reinigende Kraft in der Krise oder Gefahr am Arbeitsmarkt?**
- Nr.18 Der „Dritte Sektor“  
20.8.02 **Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat**
- Nr. 19 IT-Arbeitsmarkt  
21.8.02 **Chancen am Ende des Booms**
- Nr. 20 Zeitarbeit – Teil I  
28.8.02 **Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive**
- Nr. 21 Zeitarbeit – Teil II  
29.9.02 **Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa**
- Nr. 22 Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik  
23.9.02 **Im Prinzip ja, aber ...**
- Nr. 23 Teitzeitarbeit  
4.10.02 **Neues Gesetz bereits im ersten Jahr einvernehmlich umgesetzt**

*Die Reihe **IAB**Kurzbericht 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).*

---

### **IAB**Kurzbericht

Nr. 24 / 8.10.2002

#### **Redaktion**

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

#### **Graphik & Gestaltung**

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

#### **Technische Herstellung**

Hausdruckerei der BA

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Bezugsmöglichkeit**

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

ISSN 0942-167X

#### **IAB im Internet:**

<http://www.iab.de>

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

#### **Rückfragen zum Inhalt an**

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