

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gerhard Kleinhenz

**Determinanten der Beschäftigungsentwicklung**  
Arbeitsmarktforschung auf der Suche nach den Quellen des  
Wachstums der Beschäftigung und neuer Arbeitsverhältnisse

32. Jg./1999

**4**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Determinanten der Beschäftigungsentwicklung

## Arbeitsmarktforschung auf der Suche nach den Quellen des Wachstums der Beschäftigung und neuer Arbeitsverhältnisse

Gerhard D. Kleinhenz\*

### 1 Einführung

Der wissenschaftliche Versuch einer Bestimmung des „Neuen“ und der „Zukunft der Erwerbsarbeit“ kommt mit dem verfügbaren Wissen um naturwissenschaftlich-technologische, gesellschaftliche und ökonomische Zusammenhänge sowie mit der empirischen Erfassung der historischen Entwicklungsbedingungen immer nur an den aktuellen Rand des Bekannten. Aus internationalen Vergleichen, z. B. mit den USA, können wir ein erhebliches Entwicklungspotenzial im Dienstleistungsbereich erkennen oder Wachstumschancen für Beschäftigung in Bereichen vermuten, die aufgrund von besonderen politischen Restriktionen (etwa Bio- und Gentechnologie) oder eines Entwicklungsrückstandes (Internetnutzung) derzeit nicht genutzt werden.

Trendprojektionen ermöglichen uns nur einen immer bedingten Blick in die Zukunft. Nur für den Fall, dass keine Strukturbrüche bei den relevanten Determinanten der Beschäftigung eintreten, werden die zukünftigen Beschäftigungspotenziale und die neuen Formen von Erwerbsarbeit in Szenarien darstellbar. Die Beiträge dieses Schwerpunktheftes deuten zudem darauf hin, dass mit der Entstehung neuer Arbeitsverhältnisse per saldo höchstens bescheidene Zugewinne an Beschäftigung verbunden sind, da zum Teil anderweitig wegfallende Arbeitsplätze ersetzt oder weniger attraktive Arbeitsplätze verdrängt werden. Es ist eine jedem erfahrenen Praktiker vertraute Vermutung, dass von der Entdeckung einzelner möglicher Quellen neuer Erwerbsarbeit keine Wunder bei der Überwindung der Arbeitsmarktkrise erwartet werden können.

Man kann aus dieser Einsicht die Flucht nach vorne antreten und zu letztlich doch nur von subjektiver Inspiration bestimmten Zukunftsvisionen übergehen oder resignierend die auch für andere Bereiche des technisch-zivilisatorischen Fortschritts ebenso schwierig zu beantwortende Frage: „Wie kommt das Neue in die Welt?“ (vgl. Forschung und Lehre, H. 1/2000) ganz aufgeben.

Das Schwerpunktheft ist dieser Problemstellung für den Bereich der Erwerbsarbeit gewidmet. Was steckt hinter der Formel „Neue Arbeitsplätze“ und wie kommen sie auf den Arbeitsmarkt? Hinter der inhaltlichen Fragestellung stellt sich zugleich die Frage: Warum ist es der Erfahrungswissenschaft

so schwierig, auf diese, die Gesellschaft bedrängenden Fragen eine befriedigende Antwort zu geben und wie könnten sich diese Schwierigkeiten überwinden lassen?

Als kritisch-rationaler Weg aus diesem Dilemma empfiehlt sich zunächst das Einschlagen eines (hoffentlich produktiven) Umweges: ein Rückblick und eine analytische Prüfung der Fragestellungen und Perspektiven (*kurz also des Paradigmas*) der Arbeitsmarktforschung<sup>1</sup> auf ihre Eignung für die heute vermehrt gestellten Fragen nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und nach der Zukunft der Erwerbsarbeit.

### 2 Im Focus: Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder Aufbau von Beschäftigung? – Schwerpunktverlagerung im Rück- und Ausblick

Die Herausbildung eines spezialisierten Zweiges wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarktforschung erfolgte Ende der 60er Jahren aus dem praktisch-politischen Anliegen, das gesamtwirtschaftliche Problem von periodischer Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (Arbeitsplatzdefizit unter Einschluss der Stillen Reserve) besser beherrschen zu können. Das individuelle Schicksal von Arbeitslosigkeit sollte nicht nur nachträglich und „passiv“ durch Lohnersatz kuriert, sondern vorbeugend (prophylaktisch) verhütet oder doch wenigstens „aktiv“ durch Bildungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bis zu einer Wiederbeschäftigung behoben werden. Entsprechend ergaben sich nach damaligem Verständnis zwei Politikfelder mit unterschiedlichen, aber komplementären Grundausrichtungen und Zielsetzungen: die „globale Beschäftigungspolitik“ mit dem Schwerpunkt der Verhinderung konjunktureller Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung einerseits und die „residuale Arbeitsmarktpolitik“ (Mertens) mit der Ausrichtung auf strukturelle Arbeitslosigkeit, auf Teilarbeitsmärkte und Arbeitsmarktprobleme andererseits. Dabei stand das Prinzip der *aktiven* (und nicht nur *reaktiven*) *Arbeitsmarktpolitik* natürlich in Wechselwirkung mit den vorherrschenden Perspektiven (und Fragestellungen) der Forschung sowie dem damals verfügbaren Wissen über die Determinanten der Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup>

Arbeitsmarktpolitik konnte nur insofern aktiv sein und vorbeugend Arbeitslosigkeit verhüten, als die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit bekannt waren oder durch Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aufgedeckt wurden. Neben Arbeitskräftemangel und unterwertiger Beschäftigung war vorrangiger Gegenstand von Arbeitsmarktpolitik und -forschung das individuelle, gruppenspezifische oder gesamtwirtschaftliche Risiko von Arbeitslosigkeit oder eines Defizits an Arbeitsplätzen. Dies wurde (zunächst) als Abweichung von einer grundsätzlich möglichen, zu erwartenden oder mindestens politisch machbaren Vollbeschäftigung aller Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen als gesellschaftliche Normalität verstanden. Das gesamtwirtschaftliche Risiko der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit wurde Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre erfolgreich auf das Verfehlen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und auf Nachfragemangel zurückgeführt und als konjunkturelle Arbeitslosigkeit erklärt. Es war ent-

\* Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz ist Direktor des IAB und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Passau. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

<sup>1</sup> Dabei kann, ohne die Gebote der Bescheidenheit zu verletzen, von einer gewissen „Meinungsführerschaft“ des IAB in Bezug auf das gesamte Feld der Forschung zu Erwerbsarbeit in Deutschland ausgegangen werden, auch wenn in der Zwischenzeit in der Ökonomie sowie in der Soziologie weitere renommierte Forschungsverbände und Institute entstanden sind und von der früheren Vernachlässigung dieses Forschungsbereiches nicht mehr gesprochen werden kann. Mit der Zuspitzung dieser Überlegungen auf die Frage, ob die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die Suche nach Wegen zu neuen Beschäftigungsverhältnissen behilflich sein kann, bleiben weitere Bereiche der bisherigen Arbeit am IAB, z. B. soziologische oder sozialpsychologische Forschung zu Folgen von Arbeitslosigkeit, zwar ausgeklammert, aber nicht in ihrer Relevanz berührt.

<sup>2</sup> Diese Wechselwirkung war m. E. auch außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit so ausgeprägt, dass eine Trennung zwischen der öffentlichen Perzeption von Problemen des Arbeitsmarktausgleichs und den Fragestellungen der Wissenschaft schwer fällt.

sprechend durch globale wirtschaftliche Beschäftigungspolitik nach dem Stabilitätsgesetz zu bekämpfen.

Damals konnte in der Regel nur ein geringerer Teil der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit auf die kurzfristigen Friktionen bei Arbeitsplatzwechseln, auf saisonale Schwankungen und auf die unzureichende Anpassung zwischen den Anforderungsprofilen der angebotenen Stellen und den Angebotsprofilen der Arbeitssuchenden (Mismatch-/strukturelle Arbeitslosigkeit) zurückgeführt werden. Die Verantwortung für den Arbeitsmarktausgleich wurde dementsprechend in der Hauptsache bei der gesamtwirtschaftlichen Stabilitätspolitik gesehen. Die Möglichkeit, durch Globalsteuerung der Nachfrage einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern, war verbreitet anerkannt. Die Bundesanstalt für Arbeit hatte als Trägerin der Arbeitsmarktpolitik nur die ergänzende Funktion, den Ausgleich auf regionalen, sektoralen oder branchenspezifischen und berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten und für bestimmte Arbeitnehmergruppen zu verbessern. Diese Funktion wird erfüllt durch Berufs- und Arbeitsberatung sowie Arbeitsvermittlung und durch die Instrumente der „klassischen“ aktiven Arbeitsmarktpolitik von Mobilitätshilfen über Kurzarbeitergeld und Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, über Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen bis zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (dennoch) ein sehr umfassendes „Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit“ (vgl. Abb.1, Kühl/ Pusse/Teriet/ Ulrich 1975) entwickelt. Dieses Bezugssystem der Forschung stellte (schon damals) nicht nur auf die abhängige Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnissen, sondern auf „alle denkbaren“ Formen von Erwerbsarbeit ab. Als mögliche Einflussfaktoren wurden nicht nur die mikro- und makroökonomischen Bestimmungsgrößen der Güter- und Dienstleistungsnachfrage, der Produktionstechnik und der Wertschöpfungsorganisation, der Interessen und Fähigkeiten der Erwerbstätigen, sondern auch die Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit in Form von soziokulturellen Normen, verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen berücksichtigt. Einen solchen Rahmen der Erforschung der Bedingungen und Bedeutung von Erwerbsarbeit auszuschöpfen, erfordert eine lange Zeit der Entfaltung eines großen kreativen interdisziplinären Forschungspotenzials, immer wieder herausgefordert von einer Problemlösungsfordernden Öffentlichkeit, gesellschaftlichen Praxis und Politik und vorangebracht durch Wettbewerb und Zusammenarbeit engagierter Wissenschaftler.

Die tatsächliche Bearbeitung der überhaupt als relevant angesehenen Bezüge und der möglichen Fragestellungen orientierte sich (wissenschaftssoziologisch verständlicherweise) zum einen an den Hauptströmungen in der einschlägigen Wissenschaftslandschaft – teilweise in betont kritischer Auseinandersetzung mit dem main stream, insbesondere der Nationalökonomie, der teilweise das Problem unfreiwilliger Arbeitslosigkeit „wegdefinierte“ oder allein als Folge der Tarifpolitik interpretierte (vgl. Rothschild 1978, Kleinhenz 1989). Zum anderen wurden von der Praxis immer wieder aktuelle arbeitsmarktpolitische Problemstellungen an die Forschung herangetragen.

Gesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Hintergrund, Forschungslandschaft und Erwartungen der Praxis haben sich aber inzwischen, teilweise durch stetige Entwicklung, teilweise durch exogene Schocks, erheblich verändert.

Als sich nach dem ersten Ölpreisschock seit Mitte der 70er Jahre bei gedämpftem Wachstum die Massenarbeitslosigkeit in Westdeutschland aufbaute und zunehmend verhärtete, schwand bei fortschreitend eingeschränktem Handlungsspielraum für expansive Fiskalpolitik selbst bei nicht einseitig ausgerichteten Wissenschaftlern und Praktikern das grundsätzliche Vertrauen in die politische Machbarkeit eines hohen Beschäftigungsstandes. Obwohl gesamtwirtschaftliches Nachfragemanagement vor allem infolge überzogener Zielsetzungen und einseitig (expansiver) Anwendung „versagt“ hatte und der unzureichende Abbau der Arbeitslosigkeit im langen Aufschwung der 80er Jahre auch der Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials (vgl. Klauder 1999, S. 36 f.) zuzuschreiben war, begann sich in Westdeutschland – getragen von der Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler und einer breiten Unterstützung in den Medien – ein angebotspolitisches Denken auch in der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Willensbildung durchzusetzen. Angebotspolitik kann allerdings nur mittel- bis langfristig über steuerliche Entlastung, Deregulierung und leistungsgerechte Gestaltung ökonomischer Anreize zum Wachstum des Produktionspotenzials und zu mehr Beschäftigung führen. Im Rahmen der Tarifautonomie müssen auch die Tarifparteien für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und für eine längerfristig angelegte beschäftigungsorientierte Lohnpolitik gewonnen werden. Dies wurde lange dadurch erschwert, dass die Forderungen und Ansätze der angebotspolitischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer und auf den Abbau von Regeln und Standards des sozialen Schutzes ausgerichtet erschienen. Die politische Verantwortung für den Ausgleich am Arbeitsmarkt verblieb damit kurz- bis mittelfristig im Übermaß bei der dafür nicht ausgestatteten („residualen“) Arbeitsmarktpolitik.

Auch im Zuge des Vereinigungsprozesses richtete sich – nach dem Ausbleiben eines raschen „Wirtschaftswunders“ trotz der gewaltigen (eigentlich als gigantisches Nachfrageprogramm wirkenden) öffentlichen Aufwendungen für den Aufschwung Ost und angesichts des erklärten Festhaltens an der Angebotspolitik – ein großer Teil der Erwartungen der Bürger und der politischen Bestrebungen bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in den Neuen Bundesländern unmittelbar auf die aktive Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktpolitik war plötzlich in der Verantwortung für die durch die Systemtransformation selbst und den transformationsbedingten Strukturwandel ausgelöste Arbeitslosigkeit. Dazu kamen die anhaltenden Arbeitsplatzdefizite aufgrund der Investitions- und Wachstumsschwäche, zu der u. a. auch der im Zusammenhang mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in Kauf genommene Anstieg der Sozialbeiträge und der schon mit der raschen Einkommensanpassung eingetretene Kostenanstieg beigetragen haben dürften. Trotz der hohen Beitragsätze der Arbeitslosenversicherung und der massiven West-Ost-Umlenkung von Mitteln konnte Arbeitsmarktpolitik als komplementäre Strategie zu gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungs- und Wachstumspolitik weder nach den Vorstellungen ihrer Erfinder noch aufgrund ihrer Weiterentwicklung dieser Erwartung gerecht werden. Ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit von 6 bis 7 Millionen, das nach verbreiteter Auffassung zu etwa 80 % auf nicht konjunkturelle Ursachen zurückgeführt wird (vgl. OECD 1997, Franz 2000), kann nur durch eine Bündelung aller beschäftigungsrelevanten Politikstrategien überwunden werden (vgl. Autorengemeinschaft 1998).

Aus dieser historischen Entwicklung kann es eigentlich nicht verwundern, dass sich über die auch ideologisch fundierten Orientierungen für Nachfragesteuerung oder Angebotspolitik

hinweg eine *neue Philosophie* der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, insbesondere bei der Ausrichtung prophylaktischer Politik in Bezug auf den Arbeitsmarkt im Zuge der Reform der Arbeitsförderung (vom AFG über das AFRG zum SGB III) durchsetzte, die in Deutschland auch nach dem Regierungswechsel Bestand hatte: die Betonung der Eigenverantwortung der Arbeitslosen und der Arbeitgeber sowie der Vorrang der Eingliederung in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Bislang ist allerdings noch nicht ausreichend konkretisiert und erklärt, worin das Neue an dieser Philosophie nun eigentlich bestehen kann (und soll). Die Unklarheit resultiert m. E. daraus, dass der neuen Ausrichtung auf die Beschäftigung (zumindest in der Diskussion in Deutschland noch) nicht durch eine komplementäre Betrachtung von allgemeiner, gesamtwirtschaftlicher Wachstums- und Beschäftigungspolitik und spezieller Arbeitsmarktpolitik entsprochen wird. Noch immer ist die Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt vorrangiger Adressat von Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolymformance und noch immer werden unzureichende Eingliederungserfolge durch Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt eher der Arbeitsmarktpolitik als der Beschäftigungspolitik angelastet.

Die Anhänger der „klassischen“ Arbeitsmarktpolitik hatten ja nie berufliche Bildungsmaßnahmen oder gar Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose gegenüber einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt vorgezogen, wenn sie auf die Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Erhaltung von Basisqualifikationen oder zum Auf- und Ausbau von Infrastruktur hinwiesen und ihren Einsatz anstelle von reinen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit forderten. Die unter den Vertretern unterschiedlicher Einstellungen zu „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ konsensfähige Formel „soviel Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt wie möglich, soviel aktive Arbeitsmarktpolitik wie nötig“ (Siegers 1999) steht allerdings nach wie vor unter dem Spannungsverhältnis von der Beschäftigungsfähigkeit (employability) der Arbeitssuchenden und von dem Angebot an Beschäftigung (ohne Arbeitsförderung) im ersten Arbeitsmarkt.

Auch die vom Gesetzgeber im SGB III neu eingeführte Erfolgskontrolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Eingliederungsbilanzen kann in der bisher statistisch realisierbaren Form nur vordergründig wirkliche Eingliederungserfolge im ersten Arbeitsmarkt erfassen und nachweisen. Ein Eingliederungserfolg in Beschäftigung erweist sich erst auf längere Sicht. Eingliederungsbilanzen bedürfen außerdem der Interpretation vor dem Hintergrund der Ergiebigkeit des jeweiligen Arbeitsmarktes und der ausgewählten Personenkreise. Der Wettbewerb um die höchste Eingliederungsquote kann zu Lasten der Personen mit den größten Vermittlungshemmnissen gehen. Zudem müssen Brutto- und Nettoeffekte unterschieden werden, um herauszufiltern, ob und wie viele Personen auch ohne Förderung eine Arbeit aufgenommen hätten.

Mit ihren beschäftigungspolitischen Leitlinien und mit der in Deutschland verbreitet angenommenen Zielformel der „employability“ geht auch die EU über die traditionelle Vermeidung oder Verhinderung der Arbeitslosigkeit und des Übergangs von passiven zu aktiven Maßnahmen hinaus. Sie stellt neben der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch die Überprüfung der Steuer- und Leistungssysteme auf ausreichende Arbeitsanreize, die Förderung des Unternehmertums und der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen sowie die Verwirklichung von Chancengleichheit in den Vordergrund. In der EU-Beschäftigungspolitik bekommt zudem das Ziel einer Erhöhung der Erwerbsquote einen (in der nationalen Politik) noch nicht erkannten Stellenwert. Neue, zusätzliche Be-

schäftigungsverhältnisse und eine Ausweitung der Erwerbsarbeit sind eine Voraussetzung für die Gewährleistung der sozialen Wohlfahrtsziele in Europa.

### 3 Arbeitsmarktforschung, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung – zwischen Resignation und „Anmaßung von Wissen“?

Die allmähliche Verlagerung der Perspektive von Arbeitsmarktpolitik und -forschung von der „Arbeitslosigkeit“ als dem von der Normalität abweichenden, zu erklärenden und zu verhütenden Problem auf „Beschäftigung“ im ersten Arbeitsmarkt ist (nur) die konsequente Umsetzung der prophylaktischen Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung im AFG von 1969 im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Konsequenzen dieser neuen Fokussierung sind auch in einem weiten Bereich der Problem- und Fragestellungen kaum erheblich. Die Frage nach den Determinanten der Beschäftigungsfähigkeit von Individuen und „Zielgruppen“ der Arbeitsmarktpolitik und die praktischen Handlungsmöglichkeiten zu ihrer Sicherung und Verbesserung stellen sich im Grunde unverändert dar; schon immer ging es hierbei um die Entfaltung der am ersten Arbeitsmarkt zur eigenständigen Existenzsicherung und zum Einkommenserwerb verwertbaren Neigungen und nachgefragten Qualifikationen.

Die Konsequenzen dieser neuen Fokussierung können jedoch unter veränderten Bedingungen erheblich werden und dürften die gegenwärtig spürbare Verunsicherung im Bereich von Arbeitsmarktpolitik und -forschung begründen (vgl. Knuth 2000). Dies ist angesichts der Dimensionen des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdefizits der Fall,

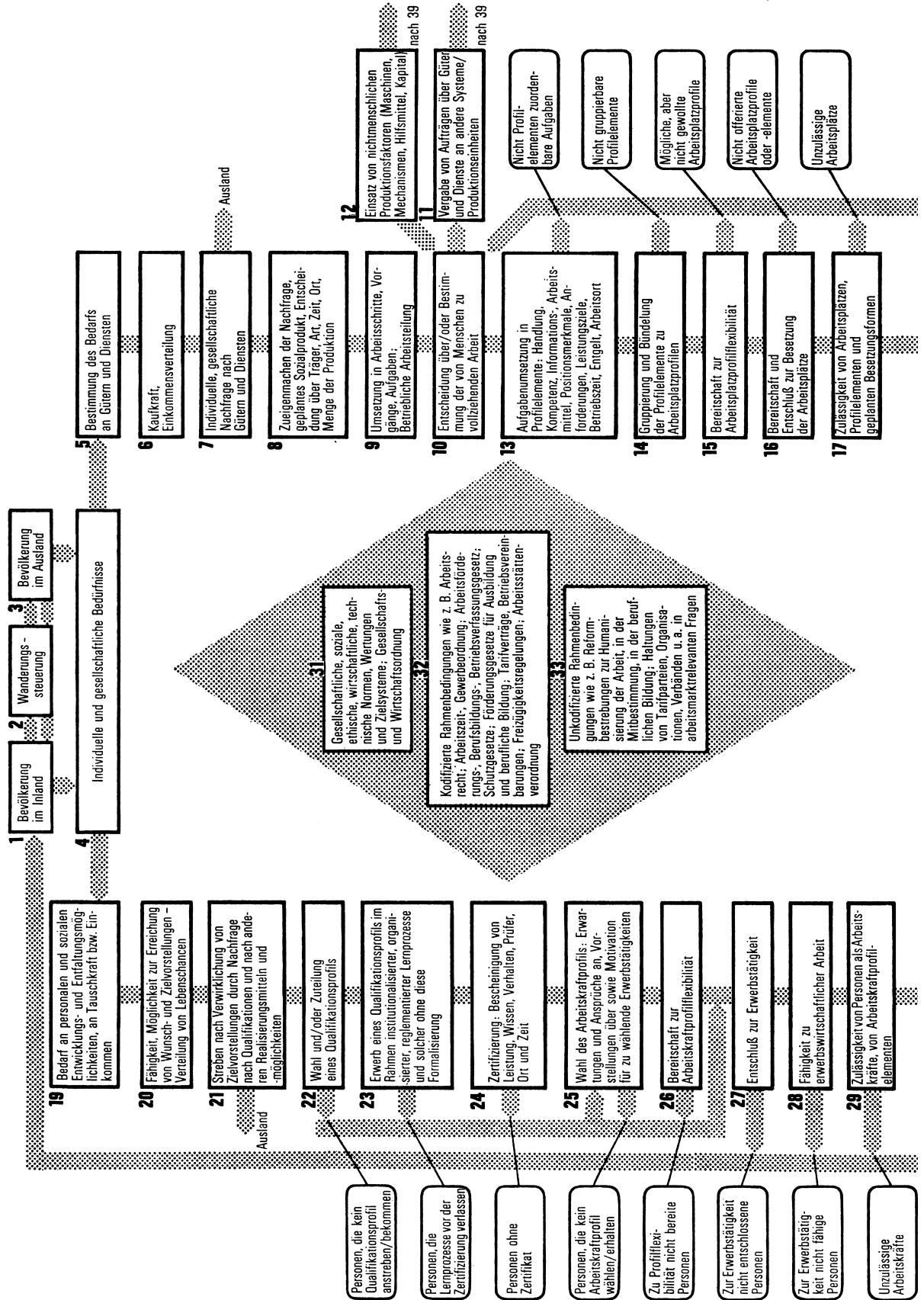
– wenn man die gesellschaftliche Erwartung an „die Arbeitsmarktpolitik“ ernst nimmt (und dieser Überforderung) doch gerecht werden möchte,

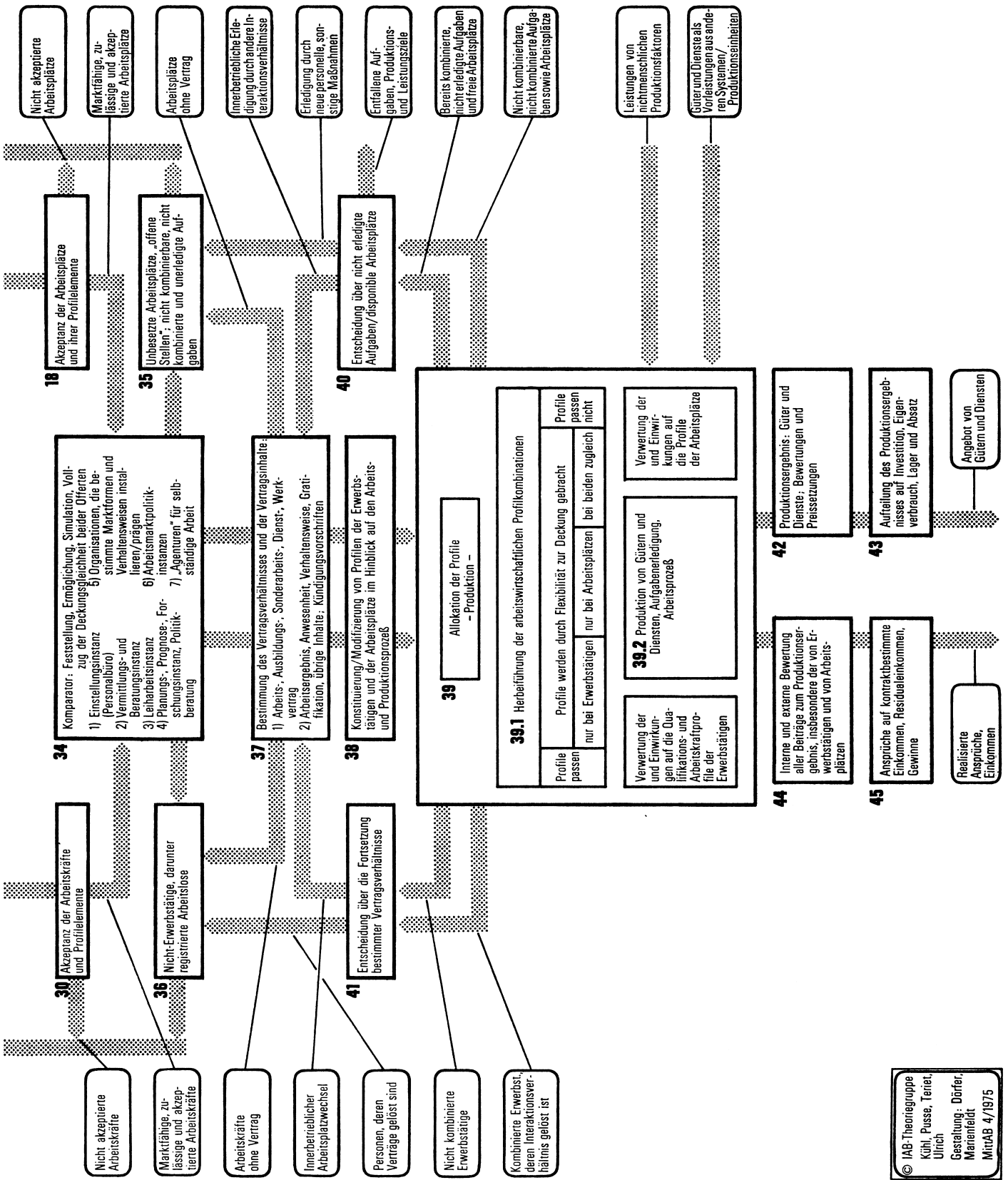
– wenn man das spontane („natürliche“) Wachstum der Wirtschaft und die konjunkturellen Auftriebskräfte für die Nachfrage nach Arbeit auf absehbare Zeit für zu gering einschätzt, um gesamtwirtschaftlich oder in Regionen die Beschäftigungsschwelle zu erreichen oder gar darüber hinaus mehr Beschäftigung zu schaffen,

– wenn man die Thesen vom „Ende der Erwerbsarbeit“ im Sinne eines langfristigen Trends eines abnehmenden Arbeitsvolumens in den hochentwickelten Ländern nicht völlig von der Hand weisen kann und den Wandel der Erwerbsarbeit zu flexibleren, unsichereren und von mehr Selbständigkeit geprägten Beschäftigungsverhältnissen und Erwerbsbiografien berücksichtigt (vgl. MittAB 3/1998, Schwerpunkttheft: Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit).

Die Ausrichtung auf die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt führt zu einer stärkeren Endogenisierung der arbeitsmarktpolitischen Problem- und Fragestellungen in die von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Auslastung des Produktionspotenzials. Dies schlägt sich auch in der übergeordneten politischen Programmatik, z. B. in der Anlage des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit oder auch in der europäischen Beschäftigungspolitik nieder. Während allerdings in den Bündnisgesprächen in der Bundesrepublik die Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit noch kaum umfassend erörtert wurden, kann man der EU-Kommission am ehesten eine *Gesamtstrategie* für Wachstum, Beschäftigung und Überwindung der Arbeitslosigkeit bescheinigen. In dieser Gesamtstrategie sind die Intensivierung des Binnenmarktes und die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte sowie Struk-

# Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit





© IAB-Theoriegruppe  
Kühl, Pusse, Ternet,  
Ulrich  
Gestaltung: Dörfer,  
Marienfeldt  
MittAB 4/1975



turreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der makroökonomische Dialog, insbesondere zwischen den Sozialpartnern und zwischen Regierungen und Sozialpartnern ebenso enthalten wie die konkreteren Leitlinien der Beschäftigungspolitik (vgl. Rhein 1999).<sup>3</sup>

Die Betonung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt verweist auch die aktive Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit nach dem SGB III insgesamt stärker auf die konsequente Verfolgung „der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung“ (§ 1 Abs. 2 SGB III), als es der Wortlaut des Gesetzes vermuten lässt. In der dezentralen Umsetzung aktiver Arbeitsförderung vor Ort hängt der Eingliederungserfolg weit stärker von der Wahrnehmung der besonderen Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (§ 2 SGB III) ab, als dies durch die Arbeitsämter (bei dem gegebenen globalen Arbeitsplatzdefizit und insbesondere angesichts der Situation in vielen Regionen der neuen Bundesländer) angeregt und gefördert oder eingefordert werden könnte. Führungskräfte der Arbeitsämter und deren Mitarbeiter müssten sich nicht nur als Arbeitsförderer, sondern zusammen mit anderen Verantwortlichen auch als Förderer und Agenten der regionalen Wirtschaftsentwicklung verstehen.

Die Konsequenz für Arbeitsmarktpolitik kann nun weder sein, dass sie die Verantwortung für das Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes an die allgemeine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Bundesregierung zurückverweist, noch dass sie sich (allein) auf die Probleme der Gewährleistung der employability der Arbeitskräfte beschränkt, noch dass sie in das Denken des Interventionismus zurückverfällt oder sich mit ihrem eigenen Einfallsreichtum an die Stelle von Unternehmern/Arbeitgebern zu setzen versuchen würde.

Von dieser spannungsreichen Positionierung der Arbeitsmarktpolitik, den hier entwickelten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen und der weitgehenden Erforschung ihrer Wirkungszusammenhänge könnten vielmehr (und sollten m. E.) grundlegende Impulse für eine Reform und die Zukunftssicherung der sozialstaatlichen Institutionen und der Sozialen Marktwirtschaft ausgehen. In der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit spielt die Selbstverwaltung durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Hand eine materiell entscheidende Rolle bei der Haushaltsaufstellung und bei der dezentralen Verfügung über den sog. Eingliederungstitel der Ermessensleistungen der Arbeitsförderung oder bei der freien Förderung gemäß § 10 SGB III. Hier wird zentral und dezentral bei den Arbeitsämtern Sozialpartnerschaft für das Feld der beruflichen Bildung und der Beschäftigung wahrgenommen, das die tragende Säule des deutschen Systems der Sozialstaatlichkeit darstellt.

Die Konsequenz für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kann ebenso wenig sein, die wissenschaftliche Beratung al-

lein dem Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den wissenschaftlichen Beiräten der Einzelressorts zu überlassen, nur über die Anpassungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte nachzudenken oder sich das (vom Markt erst zu entdeckende) Wissen über neue lohnende Erwerbsmöglichkeiten anzumaßen.

Mit der Ausrichtung auf Beschäftigung (im ersten Arbeitsmarkt) wird Arbeitsmarkt- und Berufsforschung angesichts des hartnäckigen Fortbestands eines hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits und extremer regionaler Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit zunehmend auf die Frage nach den eigentlichen, „letzten“ Ursachen der Entstehung des Volkswohlstandes durch wertschaffende Arbeit verwiesen. Das IAB hat in seinen gesamtwirtschaftlichen Analysen, insbesondere im Rahmen der Modelle zur Simulation arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Strategien dieser Notwendigkeit schon immer Rechnung getragen (Klauder u. a. 1996). Qualitative Aspekte der Rahmen- und Ausgangsbedingungen der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung wurden u. a. bei international vergleichenden Studien berücksichtigt<sup>4</sup>. Der Ordnungsrahmen, insbesondere die institutionellen Regelungen im Bereich von „Arbeit und Soziales“ sowie ihre konkrete Handhabung und Nutzung, und die sozialkulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen des Entstehens und der Entfaltung von Unternehmerteilnehmern treten zunehmend ins Blickfeld der Analyse.<sup>5</sup>

#### **4 Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – ein unverzichtbarer Wegbegleiter in die Zukunft der Erwerbsarbeit**

Praxis und Forschung könnten vermutlich gemeinsam von der These ausgehen, erwerbswirtschaftliche Arbeit entsteht „in den Köpfen von Unternehmern“ (H. Pfuhlmann) und (abhängige oder selbständige) Beschäftigung kommt durch eine freiwillige Übereinkunft (Arbeitsvertrag, Werkvertrag, Dienstleistung) auf Märkten zustande, wenn „Angebot“ und „Nachfrage“ sich auf die Bedingungen für die Beschäftigung oder für die Dienstleistung einigen können. Kann sich also Forschung auf der Suche nach Wegen zu neuen Arbeitsverhältnissen allein schon mit den Empfehlungen neoklassischer Arbeitsökonomien zufrieden geben, die vor allem von Deregulierung am Arbeitsmarkt und dem Wirken der Marktgesetze den Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Arbeit erwarten? Soll die Arbeitsmarktpolitik allein auf die Marktkräfte vertrauen, wenn ihre Akteure und Arbeitsmarktforscher schon keine komparativen Vorteile bei der Erfindung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten haben?

Arbeitsmarktforschung hat hinreichend belegt, dass die (nachhaltig geltenden) Besonderheiten des Arbeitsmarktes selbst zur Sicherung allokativer ökonomischer Effizienz auch besondere institutionelle Arrangements begründen. Sie hat aber auch aufgezeigt, wie die (international) unterschiedliche Ausgestaltung institutioneller Regeln und die konkrete Tariflohnpolitik im Rahmen der Institution der Tarifautonomie (unter gegebenen Bedingungen) die Beschäftigungsentwicklung beeinflussen (Strategiebündel des IAB, s. Klauder u. a. 1996, Schnur u. a. 1998). Die Forschung wird auf diesem Weg weitergehen und auch die gesetzlichen Regelungen der Arbeitsmarktordnung, die Tarifnormen und deren Zusammenwirken mit Sozialtransfers in Bezug auf ihre Beschäftigungseffekte untersuchen müssen.

Dabei scheint außer Zweifel, dass die bisherigen Antworten neoklassischer Arbeitsökonomien nicht die möglichen Differenzierungen berücksichtigen, nicht schon alles Wissen über relevante Zusammenhänge zu Tage gefördert und nicht die der

<sup>3</sup> Die EU hat allerdings den Vorteil, eine solche Gesamtstrategie nicht selbst umsetzen zu müssen, sondern sie der Umsetzung durch die nationalen Regierungen überlassen zu müssen (dürfen). Die nationalen Regierungen haben die Schwierigkeit, eine Zustimmung verheißende Balance zwischen den Einzelelementen der Gesamtstrategie zu finden.

<sup>4</sup> Vgl. die Beiträge in MittAB 2/1998 zum Internationalen Workshop der Bundesanstalt für Arbeit im April 1998 mit dem Thema: Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit auf Deutschland.

<sup>5</sup> Fragen nach der Bedeutung des Wandels von Werthaltungen und des Auftretens von Unternehmerpersönlichkeiten, nach der Wahl kapital- oder arbeitsintensiver Technik, nach dem Einfluss des Ordnungsrahmens und der Bedingungen von Kapitalmarkt, Besteuerung und Sozialtransfers sowie nach den regionalen und lokalen Bedingungen („Brutstätten“) für Innovationen und Unternehmertum konnten im Rahmen dieses Schwerpunktheftes nicht abgedeckt werden und zeigen weiteren Forschungsbedarf auf.



Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gemäßen Wege zu mehr Beschäftigung umfassend exploriert haben. Dies gilt umso mehr, wenn wir die humane Qualität von Erwerbsarbeit zur Selbstverwirklichung des Menschen betonen.

Auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene wird sich die Arbeitsmarktforschung auf der Suche nach den Quellen neuer Arbeitsplätze vermehrt der Analyse der Bedingungen der Entstehung von Unternehmergeist, Problemlösungskreativität und Innovation, der Bedingungen von Unternehmensgründung, -stabilisierung und -wachstum sowie der beschäftigungsförderlichen Gestaltung der Wertschöpfungsprozesse zuwenden müssen.

Tatsächlich wird die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf der Suche nach neuen Arbeitsverhältnissen auf gesamtwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher Ebene eine gewisse Vernachlässigung der Angebotsseite überwinden, sich vermehrt den Determinanten der Schaffung von Arbeitsplätzen zuwenden und auch der unternehmerisch-selbständigen Existenzsicherung Aufmerksamkeit schenken müssen. Ihr bleibt aber die eigene spezifische Fragestellung nach den Bedingungen des Ausgleichs von „Angebot“ und „Nachfrage“ für Beschäftigung, die noch mehr als bisher in der Interdisziplinarität der gesamten Gesellschafts- und Staatswissenschaften theoretisch-analytisch, empirisch und sozialtechnologisch anzugehen sein wird, wenn ein hoher Beschäftigungsstand bei weltweit wettbewerbsfähiger und gleichzeitig humaner Erwerbsarbeit in Zukunft gesichert werden soll.

## Literatur

- Autorengemeinschaft (1998): IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB-Werkstattbericht Nr. 10
- Franz, Wolfgang (2000): Brauchen wir eine Beschäftigungs- und Sozialunion? In: Ludwig Erhard Stiftung (Hrsg.): Der Europäische Beschäftigungspakt – Chance oder Illusion? Krefeld, S. 29 ff
- Klauder, Wolfgang/ Schnur, Peter/ Zika, Gerd (1996): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IAB-Werkstattbericht Nr. 5
- Klauder, Wolfgang (1999): Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung. Texte und Thesen 279. Zürich, Osnabrück
- Kleinhenz, Gerhard (1989): Der Verlust des Arbeitsplatzes. Wirkungen auf das Leben und die sozioökonomische Stellung des Arbeitslosen. In: Scherf, Harald: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, S. 519 ff.
- Knuth, Matthias (2000): Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer. In: Trube, Achim/Wittig-Koppe, Holger (Hrsg): Effekthascherei – oder wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Reihe „Zweiter Arbeitsmarkt“, LIT-Verlag.
- Kühl, Jürgen/ Pusse, Leo/ Teriet, Bernhard/ Ulrich, Erhard (1975): Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit. In: MittAB 4, S. 287 ff.
- OECD (1997): Implementing the OECD Jobs Strategy. Member Countries' Experience. Paris
- Rhein, Thomas (1999): Zwischenbilanz: Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 13
- Rothschild, Kurt (1978): Arbeitslose: Gibt's die? In: Kyklos Vol. 31, S. 21 ff.
- Schnur, Peter/ Walwei, Ulrich/ Zika, Gerd (1998): Wege zu mehr Beschäftigung. Strategiebündel immer noch tragfähig. Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden? IAB-Kurzbericht Nr. 04
- Siegers, Josef (1999): Dokumentation der Abschlussdiskussion. In: Wiedemann, Eberhard/ Brinkmann, Christian/ Spitznagel, Eugen/ Walwei, Ulrich (Hrsg.): Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 223. Nürnberg, S. 495 ff.