

Ursula Engelen-Kefer/Jürgen Kühl/  
Peter Peschel/Hans Ullmann

# Beschäftigungspolitik

Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage

Bund-Verlag

# Inhalt

<b>Konzeptionelle Grundlagen</b> . . . . .	<b>19</b>
<b>1. Der besondere Charakter</b> von Arbeitsmärkten . . . . .	<b>19</b>
% <b>System und Funktionsweise</b> von Arbeitsmärkten . . . . .	<b>21</b>
<b>2.1 System und Funktionsweise</b> ; . . . . .	<b>21</b>
D«r. Arbeitsmarkt aus einzelwirtschaftlicher Sicht . . . . .	22
<b>2.1.1 Das Arbeitsangebot</b> . . . . .	22
<b>2.1.2 Die Arbeitsnachfrage</b> . . . . .	24
<b>Die gesamtwirtschaftliche Bestimmung</b> <b>von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage</b> . . . . .	25
2.3.1 Das Gesamtsystem des Arbeitsangebotes . . . . .	25
2.3.2 Das Gesamtsystem der Arbeitsnachfrage . . . . .	27
2.3.3 Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage im Gleichgewicht . . . . .	29
2.4 Der Arbeitsmarkt im Ungleichgewicht . . . . .	30
2.4.1 Mindest- und Effizienzlöhne . . . . .	30
2.4.2 Ungleichgewicht unter bisherigen Annahmen . . . . .	33
2.4.3 Ungleichgewicht bei reaktionsverzögerten Preisen . . . . .	33
2.4.4 Erste Folgerungen für die Beschäftigungspolitik . . . . .	36
2.4.5 Chronische Ungleichgewichte . . . . .	39
2.4.6 Weitere Folgerungen für die Beschäftigungspolitik . . . . .	39
2.5 Die Struktur von Arbeitsmärkten . . . . .	40
2.5.1 Arbeitsmarktspaltung . . . . .	40
2.5.2 Theorie und Wirklichkeit . . . . .	43
2.5.3 Folgerungen für die Beschäftigungspolitik . . . . .	43
3. Zur praktischen Grundlegung gesellschaftspolitischer Maßnahmen . . . . .	44
3.1 Modelle wissenschaftlicher Beratung der Gesellschaftspolitik . . . . .	44
3.2 Interessenorientierter Ansatz . . . . .	46
3.3 Exemplifizierung beschäftigungsorientierter Interessenbereiche . . . . .	48

3.3.1 Arbeitsergebnis . . . . .	48
3.3.2 Arbeitsvollzug . . . . .	49
4. Fragen zu Kapitel I . . . . .	58
Literaturverzeichnis zu Kapitel I . . . . .	60
<b>II. Klärung des Begriffs Beschäftigungspolitik und beschäftigungsstatistische Grundlagen . . . . .</b>	<b>61</b>
1. Beschäftigungspolitik ist nicht nur Arbeitsmarktpolitik . . . . .	61
1.1 Zielsetzungen und gesetzliche Grundlagen von Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik . . . . .	61
1.2 Definitionen . . . . .	63
2. Die statistischen Grundlagen der Beschäftigungsanalyse . . . . .	68
2.1 Statistische Quellen . . . . .	68
2.2 Zur Aussagefähigkeit der Informationen - Grenzen der Erfassungsmöglichkeiten . . . . .	71
2.3 Arbeitsmarktbalancen . . . . .	73
3. Fragen zu Kapitel II . . . . .	74
Literaturverzeichnis zu Kapitel II . . . . .	75
<b>III. Analyse der Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland</b>	<b>76</b>
1. Von der Vollbeschäftigung zum Beschäftigungsdefizit . . . . .	76
1.1 Die quantitative und die qualitative Beschäftigungsaufgabe. . . . .	76
1.2 Ein ständig steigendes Erwerbspersonenpotential . . . . .	80
1.2.1 Zunehmende Frauenerwerbstätigkeit . . . . .	80
1.2.2 Deutschland als Zu- und Abwanderungsland von Deutschen und Ausländern. . . . .	82
1.2.3 Notwendigkeit und Nutzen von Zuwanderungen . . . . .	96
1.3 Die Nachfrage nach Erwerbstätigen - gesamtwirtschaftliche Bestimmungsfaktoren der Beschäftigung . . . . .	97
1.3.1 Wirtschaftswachstum. . . . .	97
1.3.2 Arbeitsproduktivität . . . . .	105
1.3.3 Arbeitszeitverkürzung . . . . .	106
1.3.4 Rückgang der Beschäftigungsschwelle. . . . .	110
1.4 Die Arbeitsmarktbalanz . . . . .	112
1.4.1 Die globale Arbeitsmarktbalanz 1960-1993. . . . .	112
1.4.2 Die Arbeitsmarktbalanz der westdeutschen Rezessionsphasen 1966/67, 1974/76, 1981/83 und 1993/94. . . . .	114

1.5 Ursachen des Beschäftigungsdefizits: Thesen und Antithesen . . . . .	120
2. Hohe Arbeitsmarktdynamik . . . . .	124
2.1 Der hohe jährliche Beschäftigungsumschlag: Beschäftigungsgewinne und Beschäftigungsverluste pro Betrieb . . . . .	124
2.2 Begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse . . . . .	128
2.3 Die Einschaltung der Arbeitsämter in die Arbeitsmarktbewegungen . . . . .	131
2.4 Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot und registrierte offene Stellen . . . . .	134
3. Beschäftigungsrisiken: Verdrängungsprozesse im und vom Arbeitsmarkt . . . . .	140
3.1 Arbeitslosigkeit . . . . .	141
3.1.1 Zwanzig Jahre Massenarbeitslosigkeit - und kein Ende? . . . . .	141
3.1.2 Unterschiedliche Chancen auf Wiederbeschäftigung: Arbeitsmarktdynamik, Problemgruppen und Langzeitarbeitslosigkeit . . . . .	144
3.1.3 Wovon leben die Arbeitslosen? . . . . .	162
3.1.4 Was kostet die Arbeitslosigkeit insgesamt? . . . . .	166
3.1.5 Arbeitslosenstatistik und Realität . . . . .	169
3.1.6 Vollbeschäftigung als politische Zielvorgabe - oder: Wie bedrohlich ist Massenarbeitslosigkeit? . . . . .	172
3.2 Die Stille Reserve . . . . .	175
3.3 Prekäre Arbeitsverhältnisse . . . . .	176
3.3.1 Kontingente Arbeit/wachsende Randbelegschaften: befristete Beschäftigung, geringfügige Arbeit, Leiharbeit, Heimarbeit u. ä. . . . .	179
3.3.2 Scheinselbständigkeit . . . . .	191
3.3.3 Mehrfacharbeit und Nebenerwerbstätigkeit . . . . .	193
3.3.4 Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; Beschäftigungspläne und Beschäftigungsgesellschaften . . . . .	194
3.4 Grauzonen der Beschäftigung/Legale Billigarbeit . . . . .	198
3.5 Bekämpfung illegaler Beschäftigung . . . . .	200
3.6 Zusammenfassung . . . . .	203
4. Zunehmende Ungleichheiten der Einkommensverteilung: Auswirkungen auf die Beschäftigung . . . . .	204
4.1 Rückgang der Lohnquote und Stagnation der realen Kaufkraft bei gleichzeitig steigender Lohndifferenzierung . . . . .	204
4.2 Kräftige Gewinnexpansion . . . . .	211
4.3 Die verfügbaren Einkommen je Haushalt klaffen weit auseinander . . . . .	221

4.4 Armut, Sozialhilfe und Arbeitsbeschaffung für Sozialhilfeempfänger durch die Kommunen. . . . .	225
5. Fragen zu Kapitel III . . . . .	232
Literaturverzeichnis zu Kapitel III . . . . .	233
<b>IV. Strukturwandel in Westdeutschland . . . . .</b>	<b>238</b>
1. Sozialstruktureller Wandel . . . . .	238
2. Frauenerwerbstätigkeit und geschlechtsspezifische Arbeitsmärkte. . . . .	245
3. Sektorale Beschäftigungsentwicklungen . . . . .	259
3.1 Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen . . . . .	259
3.2 Beschäftigung und Ausbildung im Handwerk und im Mittelstand. . . . .	265
3.3 Die Fachkräfteproblematik. . . . .	268
3.4 Dienstleistungsbeschäftigung. . . . .	281
3.5 Der Staat als Arbeitgeber - der öffentliche Dienst . . . . .	284
4. Regionale Entwicklungsmuster. . . . .	287
5. Fragen zu Kapitel IV. . . . .	301
Literaturverzeichnis zu Kapitel IV. . . . .	301
<b>V. Zur Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland seit Ende 1989. . . . .</b>	<b>303</b>
1. Ausgangslage am Arbeitsmarkt 1989/90 und Zwischenbilanz Ende 1993. . . . .	303
1.1 Der Produktionsabsturz 1990/91. . . . .	303
1.2 Auswirkungen auf die Beschäftigung. . . . .	309
2. Berufsstrukturen und Berufsausbildung . . . . .	315
2.1 West- und ostdeutsche Berufsstrukturen im Jahre 1990: keine wesentlichen Unterschiede. . . . .	315
2.2 Berufsausbildung in Ostdeutschland: beträchtliches Ausbildungsplatzdefizit, aber Annäherung an westdeutsche Strukturen. . . . .	318
3. Hohe Arbeitsmarktdynamik auch in Ostdeutschland: Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe . . . . .	323
4. Strukturelle Arbeitsmarktprobleme: Transformationskrise und gesamtdeutsche Rezessionstendenzen erschweren den Strukturwandel. . . . .	331

4.1	Ältere Arbeitnehmer werden zunehmend aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt . . . . .	331
4.2	Frauen haben weniger Chancen bei der Suche nach Arbeit als Männer. . . . .	333
4.3	Jugendliche und jüngere Erwachsene können die Chancen der Umstrukturierung nutzen. . . . .	334
4.4	Regionale Unterschiede. . . . .	337
5.	Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Ostdeutschland. . . . .	344
6.	Einkommensentwicklung im Osten: Tarifniveaus im Ost/West-Vergleich und Stufenabkommen zur Ost/West-Angleichung offenbaren die hohe Flexibilität der Tarifabschlüsse in Ostdeutschland. . . . .	346
7.	Perspektiven der Erwerbsarbeit in den neuen Bundesländern	358
7.1	Die Projektion der Bundesregierung für die neuen Bundesländer bis zum Jahr 1996. . . . .	358
7.2	Projektionen des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Entwicklung der Arbeitsplatzstrukturen, das IAB/Westphal-Szenario bis zum Jahr 2000, das Prognos-Szenario bis 2000 und 2010. . . . .	360
8.	Konfliktpotentiale: Ost, Ost/West und West/Ost?. . . . .	364
9.	Fragen zu Kapitel V. . . . .	369
	Literaturverzeichnis zu Kapitel V. . . . .	370
<b>VI.</b>	<b>Betriebliche Entwicklung und betriebliche Beschäftigungspolitik</b> . . . . .	<b>372</b>
1.	Die betriebliche Entwicklungsdynamik . . . . .	372
1.1	Betriebsgrößen . . . . .	372
1.1.1	Bedeutungszuwachs kleinerer Betriebe/Unternehmen. . . . .	372
1.1.2	Kleine Betriebe - kleinere Arbeitseinkommen . . . . .	380
1.2	Alter und Rechtsformen von Unternehmen. . . . .	384
1.2.1	Unternehmensgründungen. . . . .	385
1.2.2	Liquidationen, Löschungen und Insolvenzen von Unternehmen. . . . .	387
1.3	Insolvenzbedingte Beschäftigungslosigkeit . . . . .	390
1.4	Betriebliche Entwicklungsunterschiede im gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsabbau. . . . .	394
1.5	Betriebszeiten eröffnen Gestaltungsspielräume. . . . .	395
1.6	Einige Schlußfolgerungen für die Existenzgründungspolitik . . . . .	397

2. Betriebliche Beschäftigungspolitik . . . . .	399
2.1 Betriebsinterne Beschäftigungspolitik . . . . .	404
2.1.1 Beschäftigungs- und personalpolitische Strategien in den Unternehmen . . . . .	405
2.1.2 Mitwirkungsmöglichkeiten von Betriebs- und Personalräten . . . . .	408
2.1.3 Das VW-Modell 1994: Beschäftigungssicherung durch betrieblich vereinbarte Lohn- und Arbeitszeitkürzungen . . . . .	417
2.2 Betriebsexterne Beschäftigungspolitik gegenüber Betrieben . . . . .	421
2.2.1 Tarifparteien . . . . .	422
2.2.2 Staatliche Hilfen und örtliche Träger . . . . .	422
2.2.3 Betriebsbezogene Angebote der AFG-Politik und der allgemeinen Beschäftigungspolitik . . . . .	424
3. Schlußbetrachtungen . . . . .	425
4. Fragen zu Kapitel VI . . . . .	428
Literaturverzeichnis zu Kapitel VI . . . . .	428

**VII. Beschäftigungspolitische Maßnahmen in West-  
und Ostdeutschland . . . . . 432**

1. Entwicklung der Beschäftigungspolitik in der (alten) Bundesrepublik Deutschland 1950-1990 . . . . .	434
1.1 Reaktive Arbeitsmarktpolitik bis 1966/67: das »Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)« von 1927 und seine Neufassung von 1956 . . . . .	434
1.2 Beginn einer aktiven Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik: das Stabilitätsgesetz von 1967 und strukturpolitische Flankierungen . . . . .	437
1.2.1 Globale Konjunktursteuerung . . . . .	438
1.2.2 Sektorale und regionale Strukturpolitik . . . . .	439
1.2.3 Ergebnisse . . . . .	440
1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik seit Einführung des AFG 1969 . . . . .	441
1.3.1 Ziele und Instrumente des AFG . . . . .	441
1.3.2 Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundes- anstalt für Arbeit in den 1970er und 1980er Jahren . . . . .	444
1.3.3 Entwicklung der Berufsberatung in den 1970er und 1980er Jahren . . . . .	448

14	Am Ziel der Vollbeschäftigung orientierte Programmpolitik zur Nachfragestützung 1974-1982 . . . .	454
1.4.1	Zielverständnis und Maßnahmetypen . . . . .	454
1.4.2	Die Ausgabenprogramme der öffentlichen Hand und ihre Volumina . . . . .	455
1.4.3	Beschäftigungspolitische Lehren . . . . .	455
15	Angebotsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungspoli- tik seit 1982: Verantwortungsteilung der Beschäftigungs- aufgabe zwischen Staat und Privatwirtschaft . . . . .	457
1.5.1	Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und Abbau von Sozialleistungen . . . . .	457
1.5.2	Erosion des Normalarbeitsverhältnisses: das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 . . . .	463
1.5.3	Die Auseinandersetzung um Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung in den 1980er Jahren . . . . .	465
1.5.4	Ausnahmen der Angebotspolitik: Vorruhestandsregelung (1984) und Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges (1985). . . . .	475
1.5.5	Ergebnis: Die angebotsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik seit 1982 konnte die Arbeitslosigkeit nicht nennenswert abbauen. . .	477
2.	Beschäftigungspolitik im vereinten Deutschland seit 1990 . .	484
2.1	Förderung der wirtschaftlichen Umstrukturierung Ostdeutschlands durch aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik . . . . .	486
2.1.1	Auswirkungen der Treuhandpolitik auf die Wirt- schaftsstruktur . . . . .	489
2.1.2	Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur . . . . .	499
2.1.3	Öffentliche Leistungen für die neuen Bundesländer	505
2.1.4	Beschäftigungspolitische Möglichkeiten der ostdeutschen Länder und Gemeinden . . . . .	510
2.1.5	Re-Industrialisierung und Mittelstandsförderung - zwei Seiten der gleichen Medaille. . . . .	513
2.1.6	Der Zusammenhang zwischen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik . . . . .	520
2.2	Sonderregelungen für Ostdeutschland bleiben notwendig und sind Ansatzpunkte für Verbesserungen in der westdeutschen Beschäftigungspolitik . . . . .	523
2.3	Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland - Hebel zur Deregulierung der Arbeitsmärkte in Ost und West? .	526



3. Fragen zu Kapitel VII . . . . .	532
Literaturverzeichnis zu Kapitel VII . . . . .	533
<b>VIII. Beschäftigungsperspektiven im europäischen Binnenmarkt .</b>	<b>539</b>
1. Der Ursprung der Binnenmarkt-Initiativen . . . . .	539
2. Die EU-Länder in der Beschäftigungskrise. . . . .	541
3. Der Binnenmarkt für Güter und Kapital . . . . .	543
3.1 Steuerharmonisierung . . . . .	544
3.2 Abbau technischer Handelshemmnisse. . . . .	545
3.3 Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens . . . . .	545
3.4 Liberalisierung der Finanzdienste. . . . .	546
3.5 Währungsunion. . . . .	547
3.5.1 Europäisches Währungssystem (EWS). . . . .	547
3.5.2 Einheitswährung . . . . .	549
4. Der Binnenmarkt für Arbeitskräfte. . . . .	551
4.1 Räumliche Mobilität . . . . .	552
4.1.1 Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. . . . .	552
4.1.2 Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. . . . .	553
4.1.3 Soziale Absicherung . . . . .	553
4.1.4 EU-weite Arbeitsvermittlung . . . . .	554
4.1.5 Entwicklung räumlicher Mobilität . . . . .	555
4.2 Berufliche Mobilität und regionale Anpassung . . . . .	555
5. Mögliche Beschäftigungswirkungen des Binnenmarktes . . . . .	557
5.1 Globalprognosen . . . . .	557
5.2 Verschiebungen in den Beschäftigungsstrukturen. . . . .	559
5.2.1 Arbeitsmarktperspektiven der einzelnen Länder . . . . .	559
5.2.2 Entwicklungsaussichten der Wirtschaftszweige . . . . .	561
6. Beschäftigungspolitische Folgerungen. . . . .	565
7. Fragen zu Kapitel VIII . . . . .	567
Literaturverzeichnis zu Kapitel VIII . . . . .	568
<b>IX. Standort Bundesrepublik Deutschland . . . . .</b>	<b>569</b>
1. Inwieweit sind Produktionsverlagerungen ins Ausland und fehlende Exportdynamik Zeichen deutscher Standortschwäche?. . . . .	569
2. Standortmerkmale und ihre Gewichtung. . . . .	573
3. Ausblick . . . . .	588

4. Fragen zu Kapitel IX . . . . .	591
Literaturverzeichnis zu Kapitel IX. . . . .	592
<b>X. Perspektiven der Erwerbsarbeit: Schlußfolgerungen für die Beschäftigungspolitik . . . . .</b>	<b>593</b>
1. Grundlagen und Aussagefähigkeit von Langfristprojektionen zur Erwerbsarbeit . . . . .	593
2. Quantitative und qualitative Veränderungen des Arbeitskräfteangebots bis 2010/2030. . . . .	598
2.1 Bevölkerungsentwicklung in Deutschland: trotz Zuwanderung abnehmende Einwohnerzahlen ab 1998 . . . . .	598
2.2 Veränderungen der Alters- und Qualifikationsstruktur . . . . .	600
2.3 Erwerbsbeteiligung. . . . .	603
2.4 Zusammenfassung. . . . .	604
3. Arbeitskräftenachfrage und Arbeitsmarktbilanzen bis 2000 und 2010. . . . .	605
4. Wandel der Wirtschaftsstruktur und Qualifikations- erfordernisse der Zukunft. . . . .	607
5. Konsequenzen aus den prognostizierten Veränderungen des Arbeitsmarktes für betriebliche Personalplanung und berufliche Weiterbildung. . . . .	612
6. Reformaspekte eines künftigen Arbeitsförderungsgesetzes . . . . .	613
6.1 Der Reformbedarf: mehr Arbeitsförderung und gerechtere Finanzierung. . . . .	613
6.2 Bewährte Grundprinzipien und denkbare Fortentwicklungen. . . . .	619
6.3 Arbeits- und Strukturförderungsgesetz statt Arbeitsförderungsgesetz?. . . . .	621
7. Vollbeschäftigung als vorrangiges Staatsziel und ihre Erreichbarkeit durch Staat, Wirtschaft und Tarifparteien . . . . .	623
8. Aktionsbereiche einer staatlichen Vollbeschäftigungspolitik . . . . .	628
8.1 Qualitative Wachstumsförderung als Beschäftigungsprogramm. . . . .	628
8.2 Regionale Strukturpolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik . . . . .	629
8.3 Auffangnetze gegen Arbeitslosigkeit . . . . .	632
9. Beschäftigungssicherung und -mehrung durch Arbeitszeitverkürzungen. . . . .	635
10. Die Arbeitsgesellschaft hat Zukunft. . . . .	637

## *Inhalt*

11. Fragen zu Kapitel X . . . . .	.638
Literaturverzeichnis zu Kapitel X . . . . .	.639
Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder. . . . .	.641
Stichwortverzeichnis. . . . .	.653