

**Zusammenschau der  
als Habilitationsleistung vorgelegten  
wissenschaftlichen Veröffentlichungen  
zur dynamischen Analyse des Arbeitsmarktes,  
zur Evaluation der Arbeitsmarktpolitik  
und zu deren Reform**

Der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
der Universität Duisburg-Essen  
zur Erlangung der Lehrbefähigung im Lehrgebiet  
„Arbeits- und Betriebssoziologie  
unter besonderer Berücksichtigung beruflicher Kompetenzentwicklung“  
eingereichte Habilitationsleistung  
von  
Diplom-Soziologe Dr. rer. pol. Matthias Knuth  
aus Osnabrück

Eingereicht am 28. März 2003

# Inhaltsverzeichnis

<b>Verzeichnis der Anlagen .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Entwicklungstrends von Erwerbsarbeit in Deutschland.....</b>	<b>7</b>
2.1 Das „Ende der Erwerbsarbeit“ und die Idealisierung der Nichterwerbsarbeit.....	7
2.2 Restrukturierung des Arbeitsmarktes: Turbo-Arbeitsmarkt und Risikoregime? .....	9
2.2.1 Entwicklung der Begrifflichkeit und Präzisierung der Fragestellungen.....	9
2.2.2 Zwischenergebnisse des DFG-Projektes „Restrukturierung des Arbeitsmarktes“ .....	12
2.2.3 Befunde anderer Studien.....	16
2.3 Betriebliche und gesellschaftliche Bewältigung von Flexibilitätsanforderungen.....	17
2.4 Nicht nachhaltiger Umgang mit Arbeitskraft: Verschleiß und Ausgrenzung .....	21
2.5 Konsequenzen für die berufsbildungspolitische Diskussion.....	21
2.6 Fazit und Ausblick: Herausforderungen für die Weiterentwicklung sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarkttheorie.....	24
<b>3 Begleitung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme.....</b>	<b>27</b>
3.1 Arbeitsmarktpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen .....	27
3.1.1 Evaluierung des Eingliederungserfolgs von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen .....	27
3.1.2 Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in NRW .....	28
3.2 Bewältigung des Strukturwandels durch Beschäftigntentransfer.....	29
3.2.1 „Über den Sozialplan hinaus“ .....	29
3.2.2 Handlungsleitfaden für betriebliche Praktiker.....	31
3.2.3 Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen .....	31
3.3 Methodologische Fragen bei der Evaluation der aktiven Arbeitsförderung .....	35
<b>4 Altersarbeit und Altersübergang.....</b>	<b>38</b>
4.1 Altersarbeitslosigkeit als sozialrechtliches Konstrukt.....	38
4.2 Langzeitarbeitslosigkeit als „Vorruhestand“ .....	40
<b>5 Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt .....</b>	<b>43</b>
5.1 Aktive Arbeitsförderung – ein eigenständiges Politikfeld? .....	43
5.1.1 Neoliberale Arbeitsförderung .....	43
5.1.2 Keynesianische Arbeitsförderung.....	43
5.2 Wege aus der Nische des „Zweiten Arbeitsmarktes“ .....	44
5.3 Paradigmenwechsel: Arbeitsförderung als eine frühzeitig intervenierende Dienstleistung.....	48

5.4 Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen: Job-AQTIV-Gesetz und Hartz-Kommission .....	51
5.5 Altes und neues Denken in der Arbeitsmarktpolitik.....	53
5.5.1 Der Arbeitsmarkt als ein bewegtes System .....	53
5.5.2 Arbeitsförderung als Dienstleistung .....	55
5.5.3 Altersarbeit und Altersübergang.....	56
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>58</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Labour-Turnover-, Eintritts- und Austrittsraten sowie Beschäftigungsniveau 1976–1998, früheres Bundesgebiet .....	11
Abbildung 2: Zeitdauer in Tagen bis zur Beendigung von 50 % der im jeweiligen Jahre (1977–1993) neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse nach Betriebsgröße, früheres Bundesgebiet .....	15
Abbildung 3: Erwerbstätige nach Beschäftigungsform (früheres Bundesgebiet, in Millionen) .....	19
Abbildung 4: Flexibilitätsanforderungen und Alternativen ihrer Bewältigung.....	20
Abbildung 5: Stadien der Intervention in den Arbeitslosigkeitsprozess.....	32
Abbildung 6: Das Zieldreieck arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung .....	46
Abbildung 7: Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten (standardisiert) – Leistungsvergleich der EU-Länder 1995-2001 .....	48
Abbildung 8: Zu- und Abgänge in/aus registrierte/r Arbeitslosigkeit in/aus Arbeit sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, früheres Bundesgebiet, in Millionen.....	49

# Verzeichnis der Anlagen

(in der Reihenfolge ihrer Kommentierung)

1. Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer. In: Trube, A. / Wittig-Koppe, H. (Hg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? S. 148—177. Münster / Hamburg / London 2000: Lit-Verlag.
2. Von der „Lebensstellung“ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, Gerhard (Hg.), Zukunft der Erwerbsarbeit – Strategien für Arbeit und Umwelt, S. 300-331. Frankfurt am Main 1998: Campus.
3. Der Preis des Wandels. Wirtschaftliche Umstrukturierung, Arbeitskräftefreisetzung und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. Gelsenkirchen 1999: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 1999-08.
4. (zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Turbo-Arbeitsmarkt oder Sklerose: auf welche Realität hat sich die Arbeitsmarktpolitik einzustellen? In: Kittler, K. / ZEPRA e.V. (Hg.), Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Von der Zielgruppenorientierung zur Prävention, S. 17-43. Hamburg 2001: VSA.
5. (zusammen mit Jörg-Peter Schräpler und Diana Schumann:) Die Neuverteilung von Beschäftigungschancen und -risiken in der Dienstleistungsgesellschaft. In: Bosch, Gerhard, et al. (Hg.), Die Zukunft von Dienstleistungen, S. 235-259. Frankfurt/New York: Campus.
6. (zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Auf der Suche nach dem „Turbo-Arbeitsmarkt“: Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt „Restrukturierung des Arbeitsmarktes - Disaggregierte Längsschnittdatenanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe“. Gelsenkirchen 2002: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-03.
7. (zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht. Fluktuation stagniert - Beschäftigungsstabilität nimmt zu. IAT-Report 2002-04.
8. (zusammen mit Marcel Erlinghagen, Thorsten Kalina und Gernot Mühge:) Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Knuth, M. / Brödner, P. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, S. 303-377. München und Mering 2002: Hampp.
9. Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland: Mythen und Perspektiven. Personalmagazin 10/2001: 12-13.
10. (zusammen mit Peter Brödner:) Schlussfolgerungen und Ausblick: Forschungs- und Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Arbeitsgestaltung. In: Dies. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 543-555. München und Mering 2002: Hampp.
11. (zusammen mit Renate Büttner, Josef Muth, Doris Beer und Diana Schumann:) Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel-3-Programms der Phase 1994-1999 in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Gelsenkirchen 2001: Institut Arbeit und Technik. *Darin: Kap. 10, Bilanz, Handlungsempfehlungen und künftiger Forschungsbedarf im Bereich politikrelevanter Evaluationsforschung.*
12. (zusammen mit Renate Büttner:) Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Schmid, A. / Krömmelbein, S. (Hg.), Region und Arbeitsmarktpolitik, S. 64-87. Frankfurt am Main 1999: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.
13. (zusammen mit Achim Vanselow:) Über den Sozialplan hinaus. Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Berlin: BBJ Verlag. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin 1995, Band 17.
14. (zusammen mit Günter Stolz:) Sanierungsstrategien und Arbeitsmarkthilfen bei Beschäftigungskrisen. Ein Handlungsleitfaden. Düsseldorf 1998: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport.
15. (zusammen mit Johannes Kirsch, Sirikit Krone, Gernot Mühge und Angelika Müller:) Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Nürnberg 2001: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 242.
16. Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigtentransfers. Nürnberg 2001: IAB-Projektbericht 10-508. *Darin: Proaktive und betriebsnahe Arbeitsförderung im Kontext der jüngsten Reformen (S. 11-24) und: Anregungen zu Weiterentwicklung der proaktiven Arbeitsförderung in Deutschland (S. 177-184).*
17. Wege zu einer effizienteren und effektiveren Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beitrag zum Workshop, Bonn, 17.10.2000, im Institut Zukunft der Arbeit. Manuskript. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.

18. Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand. Gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, P. / Helmstädter, E. / Widmaier, B. (Hg.), Wissensteilung, S. 107-144. München und Mering 1999: Hampp.
19. (zusammen mit Thorsten Kalina:) Arbeitslosigkeit als Übergang zwischen Beschäftigung und Rente in Westdeutschland. Gelsenkirchen 2002: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-04
20. (zusammen mit Thorsten Kalina:) „Vorruhestand“ verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. IAT-Report 2002-02
21. Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 27. Berlin 1996: BBJ-Verlag.
22. Wie modern ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik? - Reformbedarf des SGB III und aktuelle Reformansätze. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg.), Innovative Ansätze mit dem Europäischen Sozialfonds in den ostdeutschen Bundesländern. Dokumentation der ESF-Jahrestagung 2001 vom 15. November 2001, S. 26-43. Potsdam.
23. Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. (Ursprünglich Publikation zur Konferenz „Von unseren Nachbarn lernen - Impulse für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“ im Juni 2000.) Berlin 2002: BBJ-Verlag. Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Band 50.
24. Diskussion um das Job-AQTIV-Gesetz: Interview. Akteur H. 4/2001, S. 44-47.
25. Das Orakel der „Dreizehn Module“. In: Gerntke, Axel/ Klute, Jürgen/ Troost, Axel/ Trube, Achim (Hg.), Hart(z) am Rande der Seriosität?. Münster 2002: Lit-Verlag. S. 117-121. Erstveröffentlichung Frankfurter Rundschau vom 18.7.2002.
26. Zwölf Thesen im Rückblick auf dreizehn Module: Kurzfassung des Beitrages zur Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen „Schöne neue Arbeitsmarktpolitik?“ am 22. Januar 2003. Gelsenkirchen 2003: Institut Arbeit und Technik. Manuskript.
27. Hartz-Konzept: Auftrag schon vergessen? Horizonte, Heft 2/2003, S. 15-17.

# 1 Einleitung

Die im folgenden präsentierte und in den Grundzügen der Argumentation nachgezeichnete Zusammenschau meiner Veröffentlichungen seit 1995 (Abschluss meiner Dissertation) erfolgt nicht chronologisch. Die inhaltliche Ausrichtung der Forschung in einem akteursorientierten Forschungsinstitut wie dem Institut Arbeit und Technik, in dem ich im fraglichen Zeitraum tätig war, wird stark von Anforderungen der Praxis und von externen Kooperationspartnern und Auftraggebern beeinflusst. Stets laufen mehrere Entwicklungsstränge parallel, und Späteres wird oft zur Grundlage für Früheres. Praktische Erfahrungen führten zu Fragestellungen, zu deren Beantwortung nach umfangreichen Vorarbeiten ein Grundlagenprojekt bei der DFG eingeworben wurde. Die daraus erwachsenen Erkenntnisse stelle ich voran, um Hintergründe deutlich zu machen oder Argumente zu stützen, die bei ihrer erstmaligen Verwendung nur Hypothesen waren.

In zweitem Kapitel über Entwicklungstrends von Erwerbsarbeit in Deutschland setze ich dem Individualisierungs- und Entstrukturierungsdiskurs empirische Befunde entgegen, die eher eine Kontinuität der Entwicklungslinien und eine fortdauernde Wirksamkeit der den Arbeitsmarkt strukturierenden Institutionen belegen. Es folgt ein Überblick über meine Arbeiten im Bereich der Begleitung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme (Kap. 3). Hierbei ist die Bewertung von Arbeitsmarktpolitik bezogen auf ein Verständnis des Arbeitsmarktes als einem dynamischen, d. h. im ständigen Umschlag befindlichen System, wie es sich aus der Analyse im Kap. 2 ergeben hat. Aktive Arbeitsförderung wird verstanden als eine personenbezogene Dienstleistung, die den Klienten dabei unterstützt, sich in dieses System wieder einzuklinken. Die im Kontrast dazu passive und passivierende Form des Umgangs mit strukturellen Verwerfungen am Arbeitsmarkt habe ich in den Arbeiten kritisiert, die in Kap. 4 resümiert werden. Es geht hier um Altersarbeit und Altersübergang in Deutschland in den achtziger und neunziger Jahren.

In der Summe ergibt sich eine in Kap. 5 zusammengefasste Programmatik zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Diese Gesamtschau wurde geschrieben, während die Regierungskommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz et al. 2002) ihre Vorschläge der Öffentlichkeit präsentierte, die zum Beginn des Jahres 2003 teilweise gesetzlich umgesetzt wurden. Dieses veranlasste mich, auf diese und andere Querbezüge hinzuweisen, da die hier vorgestellten Arbeiten eng mit dem Diskussionsprozess zur Reform der Arbeitsmarktpolitik verknüpft sind.

## 2 Entwicklungstrends von Erwerbsarbeit in Deutschland

### 2.1 Das „Ende der Erwerbsarbeit“ und die Idealisierung der Nichterwerbsarbeit

Unter dem Eindruck einer anhaltenden Arbeitslosigkeit, die im ehemaligen Bundesgebiet seit 1980 die Millionengrenze nicht mehr unterschritten hat und für die die Bezeichnung „Massenarbeitslosigkeit“ längst abgenutzt klingt, ist insbesondere in Kreisen der Kirchen (vgl. Ökumenisch-sozialethischer Arbeitskreis Nordrhein-Westfalen 2000) und der Sozialfürsorge eine Position immer populärer geworden, die vom unausweichlichen tendenziellen Rückgang der Erwerbsarbeit ausgeht. Stark beeinflusst von den Schriften Jeremy Rifkins (1995), aber auch in der Tradition von Dahrendorf (1983) und Beck (1986) wird aus der zyklusübergreifenden Zunahme der Arbeitslosigkeit auf die säkulare Abnahme der Erwerbsarbeit geschlossen. Soweit die dieser Annahme entgegen stehende Erwerbstätigen- und Beschäftigtenstatistik überhaupt zur Kenntnis genommen wird<sup>1</sup> – der Hinweis, dass wir heute in Westdeutschland mehr Beschäftigte haben als in Zeiten der sogenannten „Vollbeschäftigung“, löst bei Vielen Überraschung aus – wird damit argumentiert, dass jedenfalls das bezahlte Arbeitsvolumen abnehme und dass die zusätzlichen Arbeitsplätze nur prekäre, nicht existenzsichernde Beschäftigung böten. Deshalb müssten nicht-erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten so aufgewertet werden, dass Menschen hierin sowohl Lebensorientierung und –erfüllung als auch eine Existenzgrundlage finden können.

Hinsichtlich der Existenzsicherung in nicht-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit mangelt es jedoch bisher an überzeugenden Vorschlägen. Deshalb sind Entwürfe, die auf „Bürgerarbeit“<sup>2</sup> setzen, letztlich auf Erwerbstätige angewiesen, die die Nichterwerbstätigkeit der übrigen Gesellschaftsmitglieder finanzieren. Die Frage ist dann, wie das immer schon existierende Nebeneinander von Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit organisiert wird: Solidarisch (Verkürzung der Erwerbsarbeit und gesellschaftliches Engagement für alle), patriarchalisch (der Mann leistet die Erwerbsarbeit, die Ehefrau arbeitet ehrenamtlich) oder repressiv (wer das Pech hat, keine Erwerbsarbeit zu finden, muss „gesellschaftliche Arbeit“ leisten, um das Anrecht auf eine gesellschaftliche Lohnersatzleistung nicht zu verlieren).

Aktive Arbeitsförderung – verstanden als eine personenbezogene Dienstleistung, die darauf zielt, die Klienten dieser Dienstleistung (wieder) in reguläre<sup>3</sup> Beschäftigung zu bringen – ist in dieser Perspektive ein Anachronismus, weil sie eine Lebensorientierung voraussetzt bzw. durchzusetzen versucht, die keine Zukunft hat. Die Aufgabe desjenigen, der professionell mit Arbeitslosen arbeitet, besteht insofern eher darin, den Klienten beim Überleben ohne Erwerbsarbeit zu helfen (vgl. Krafeld 2000). Diese Position macht professionellen Arbeitsförderern, die in ihrer Berufspraxis an der Anforderung, Arbeitslose in Erwerbsarbeit zu bringen, permanent scheitern,

---

<sup>1</sup> Als exemplarisch für eine bestimmte Art von Gerüchteproduktion in der populärwissenschaftliche Literatur kann Saiger (1998) gelten: Im Eingangsabschnitt unter der Überschrift „Die Zahl der Erwerbstätigen sinkt“ werden Arbeitslosenzahlen, Personalabbau-meldungen und sinkende Beschäftigtenanteile in Landwirtschaft und Industrie referiert, aber keine Statistik, die die Behauptung der Überschrift stützen würde. Die „Prognose“, dass es in zehn bis fünfzehn Jahren für die Hälfte aller Beschäftigten ein normales, auf Dauer angelegtes Arbeitsverhältnis nicht mehr geben würde, wird mit einem Zitat von Wolfgang Clement aus einer Illustrierten „belegt“.

<sup>2</sup> Vgl. zur Kritik auch Wagner et al. 1998; Erlinghagen / Rinne / Schwarze 1999; Erlinghagen / Wagner 2001.

<sup>3</sup> „Reguläre Beschäftigung“ wird hier als Gegenbegriff zur arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung wie etwa Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen verwendet.

ein Angebot zur Auflösung kognitiver Dissonanz. Die schwierige Frage, inwieweit der erfahrene Misserfolg am objektiven Mangel an Arbeitsplätzen, an subjektiver Fehlorientierung der Arbeitslosen oder an institutionellen und professionellen Mängeln der Arbeitsförderung liegt, braucht dann nicht mehr beantwortet zu werden.

Diese Zusammenhänge wurden entwickelt in meinem Beitrag:

Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer. In: Trube, A. / Wittig-Koppe, H. (Hg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? S. 148-177. Münster / Hamburg / London 2000: Lit-Verlag.

Ebenso wie bei den übrigen Beiträgen dieses Sammelbandes handelt es sich dabei um die Referate einer Fachtagung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Schleswig-Holstein. Mit dieser Fachtagung reagierte ein Teil der „Trägerlandschaft“ der Arbeitsförderung Anfang 1999 auf den Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik, der mit der Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III eingeleitet worden war. Das bekannt Werden von ökonomischen Evaluierungen, die der Wirksamkeit der traditionellen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung ein sehr kritisches Zeugnis ausstellten (unter den ersten Steiner / Kraus 1996), und die zunehmenden Forderungen nach rigoroser zeitnaher Evaluierung waren die Begleitmusik zu Diskussionen über das Selbstverständnis von Arbeitsförderern, die teilweise auf eine Kapitulation vor der Zumutung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den „ersten Arbeitsmarkt“ hinausliefen. Das forderte mich heraus, meinen Beitrag für die Veröffentlichung zuzuspitzen:

- Die Erwerbsarbeit nimmt zu, obwohl die Arbeitslosigkeit ebenfalls zunimmt. Ein „Ende der Erwerbsarbeit“ ist nicht in Sicht.
- Das Arbeitsvolumen nimmt seit 1975 wesentlich langsamer ab als in den Zeiten der sogenannten Vollbeschäftigung, als man sich über abnehmendes Arbeitsvolumen noch keine Sorgen machte. Der Hintergrund dafür ist die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts in einer stärker von Dienstleistungen als von industrieller Produktion geprägten Wirtschaftsstruktur.
- Ein plötzliches „Arbeitsplatzwunder“ – die fehlenden vier bis sieben Millionen Arbeitsplätze stünden kurzfristig zur Besetzung zur Verfügung – würde keineswegs zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit führen, sondern zu Arbeitskräftemangel bei anhaltender Arbeitslosigkeit, wenn nicht gleichzeitig die gerade in den Aufschwungphasen zu beobachtende Abkoppelung der Arbeitslosen (vgl. Abbildung 8, S. 49) vom Arbeitsmarktgeschehen überwunden würde. Deshalb geht es nicht um die Alternative „Beschäftigungspolitik oder Arbeitsförderung“ und auch nicht um ein Nacheinander, sondern um die Kombination von beidem.

„Beschäftigungspolitik kommt nicht automatisch den Arbeitslosen zugute. Für sich allein geht sie am verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit vorbei und überlässt sein Abschmelzen der demographischen Alterung. Andererseits kann Arbeitsmarktpolitik allein die unzureichenden Beschäftigungschancen nur immer wieder etwas umverteilen, aber kaum vermehren. Nur die Kombination einer auf strukturelle und ökologische Erneuerung gerichteten Beschäftigungspolitik mit einer an Integration und Mobilität orientierten und betriebsnah organisierten Arbeitsmarktpolitik kann Arbeitslosigkeit wirksam verringern.“ (Knuth 1998: 328)

- Debatten über das „Ende der Erwerbsarbeit“ unter Arbeitsförderern sind Ausdruck einer fehlenden oder gestörten professionellen Identität. Sie rechtfertigen das Ausweichen vor der Debatte, die auf der genannten Veranstaltung bezeichnender Weise nur am Rande berührt wurde: Nämlich wie die professionelle Leistung und damit die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsförderung zu verbessern sei.

Diese Leistung ist nicht allein abhängig vom subjektiven Wollen und Können der professionellen Arbeitsförderer, sondern mindestens ebenso sehr von den Organisationsformen der aktiven Arbeitsförderung (vgl. 5.2, S. 44).

## 2.2 Restrukturierung des Arbeitsmarktes: Turbo-Arbeitsmarkt und Risikoregime?

### 2.2.1 Entwicklung der Begrifflichkeit und Präzisierung der Fragestellungen

Seit Beck (1986) ist es in weiten Kreisen unserer Gesellschaft zur Gewissheit geworden, dass im Vergleich zum goldenen Zeitalter von Industriegesellschaft und Vollbeschäftigung die Beschäftigungsverhältnisse immer unbeständiger und die Erfahrung von Arbeitslosigkeit, Betriebswechsel und Wechsel des Berufes immer häufiger und allgemeiner geworden seien. Insbesondere die Restrukturierungskrise des westdeutschen Arbeitsmarktes Mitte der neunziger Jahre mit spektakulären Betriebsschließungen und Entlassungsaktionen nicht nur in „alten“ Industrien nährte diese Vorstellungen<sup>4</sup>, die voraussichtlich im derzeitigen, im Jahre 2002 begonnenen Abschwung einen neuen Popularitätsschub erfahren werden. Auch Rogowski / Schmid (1997) rechnen zumindest für die Zukunft „mit zunehmend chaotischen Lebensläufen“ und einer Tendenz zum „Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt“, plädieren jedoch für eine institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes, die die Individuen in die Lage versetzt, mit dieser Turbulenz zu leben. Das hinter dieser Forderung stehende Konzept der „Übergangsarbeitsmärkte“ (Schmid 1994 und 1997) hat viel zur Verbreitung und Akzeptanz einer dynamischeren Sichtweise des Arbeitsmarktes beigetragen, gerade weil es eher normativ als analytisch begründet ist und eine Vision der Bewältigung von Turbulenz enthält. Es geht aber von Gewissheiten aus,<sup>5</sup> die sich bei näherem Hinsehen als nicht so selbstverständlich erwiesen.

Zunächst war – mit Ausnahme der oben erwähnten Schmid’schen Klassifikation der Arbeitsmarkt-Übergänge – in der sozialwissenschaftlichen Literatur weithin ein Mangel von Vorstellungen des Gesamtzusammenhangs der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt festzustellen. Es fehlte insbesondere an einer begrifflichen wie methodischen Operationalisierung, was denn genau zu beobachten sein müsste, wenn die allgemein behauptete Destabilisierung des Beschäftigungssystems tatsächlich statt fände.

Von der „Lebensstellung“ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, Gerhard (Hg.), Zukunft der Erwerbsarbeit – Strategien für Arbeit und Umwelt, S. 300-331. Frankfurt am Main 1998: Campus.

<sup>4</sup> Eine ausführlichere Darstellung der „Prekarisierungs“- und „Risiko“-Diskurse einschließlich ihrer objektiven Hintergründe findet sich in Erlinghagen / Knuth 2002: 6-10.

<sup>5</sup> "Wovon wir aber bei aller Vielfalt der Prognosen mit Sicherheit ausgehen können, sind häufigere Positionswechsel innerhalb der Erwerbsbiographie." (Rabe / Schmid 1999: 21)

Der Preis des Wandels. Wirtschaftliche Umstrukturierung, Arbeitskräftefreisetzung und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. Gelsenkirchen 1999: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 1999-08.  
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth99e.pdf>

In den vorstehend aufgeführten Beiträgen<sup>6</sup> wurden zunächst grundlegend die Unterschiede und Zusammenhänge zwischen dem Strukturwandel der Arbeitskräftenachfrage durch Umschlag der Arbeitsstellen (*job turnover*), der Fluktuation der Arbeitskräfte zwischen diesen Stellen sowie zwischen Beschäftigung und Nichtbeschäftigung (*labour turnover*) sowie schließlich des Umschlages der Arbeitslosen herausgearbeitet. Der jährliche Stellenumschlag (Zerstörung von Arbeitsplätzen in einem Teil der Betriebe, Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in anderen Betrieben) stellt das nachfrageseitige Mindestmaß der Reallokation von Arbeitskräften dar, das nicht unterschritten werden kann, aber wegen vielfältiger angebotsseitiger Mobilitätsanlässe regelmäßig überschritten wird. Nach OECD-Angaben ist der Job Turnover in Westdeutschland zumindest im Durchschnitt der Jahre 1983–1991 der niedrigste der Länder, für die vergleichbare Daten vorliegen; nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung lässt er jedenfalls für den Zeitraum 1982/83–1993/94 keinen deutlichen Steigerungstrend erkennen.<sup>7</sup> Die Job-Turnover-Rate ist im tertiären Sektor und in kleineren Betrieben höher als im Verarbeitenden Gewerbe und in größeren Betrieben, so dass der im internationalen Vergleich noch immer hohe Industrie- und Großbetriebsanteil der Beschäftigung in Westdeutschland einen Teil der Erklärung liefert.

Wenn folglich der „Treiber“ der Arbeitskräftebewegungen auf der Nachfrageseite eher gemächlich und ohne Beschleunigung läuft, dann käme eine hohe und steigende Fluktuation der Arbeitskräfte als Überraschung. Tatsächlich zeigt die amtliche Statistik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bis 1998 keinen zyklusübergreifenden Steigerungstrend der Fluktuation (vgl. Abbildung 1), die jedoch mit Werten zwischen 24 und 30 Prozent pro Jahr<sup>8</sup> eher höher liegt als es der gesellschaftlichen Wahrnehmung entspricht. Die Betriebs- und Berufswechsel nehmen nach dem Mikrozensus nicht zu, sondern eher ab (was wir später durch eigene Analysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe bestätigen konnten - vgl. S. 16). Nach OECD-Angaben zur durchschnittlichen Dauer der Betriebszugehörigkeiten<sup>9</sup> liegt Westdeutschland eher im Mittelfeld der Länder, für die Angaben verfügbar sind, und es gibt mehr Länder mit steigender als mit

---

<sup>6</sup> Meine diesbezüglichen Arbeiten beschränken sich auf das frühere Bundesgebiet, da bei Einbeziehung der neuen Bundesländer keine ausreichend langen Zeitreihen darzustellen gewesen wären. Im Gegensatz zu den westdeutschen Befunden besteht kein Zweifel, dass es im Zuge der Transformation des Wirtschaftssystems der früheren DDR zu einer verstärkten Arbeitskräftebewegung gekommen ist (vgl. Bielenski et al. 1997).

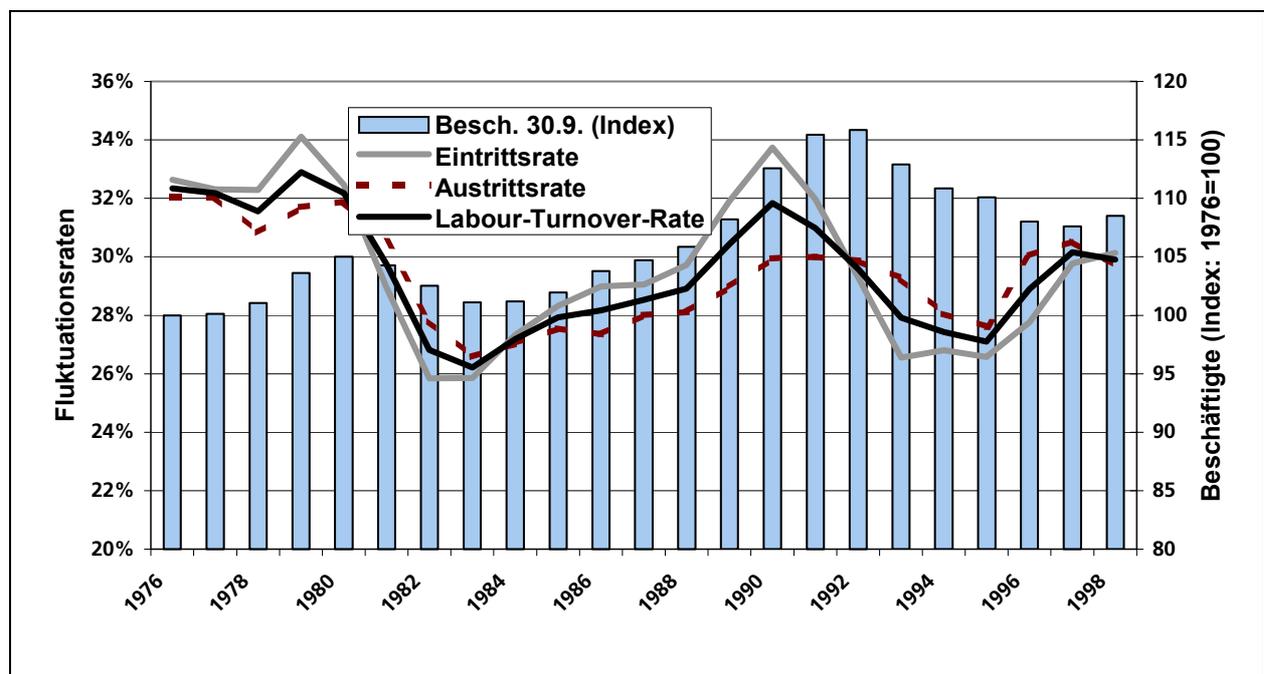
<sup>7</sup> Vgl. „Der Preis des Wandels“ S. 22 Abb. 6; bei der Veröffentlichung der gleichen Grafik in „Von der ‚Lebensstellung‘...“ S. 306, Abb. 2 sind leider die Jahresangaben bei der Reproduktion der Grafik verfälscht worden. – Aktuellere Daten zur gesamtwirtschaftlichen Job-Turnover-Rate sind mir nicht bekannt.

<sup>8</sup> Beschäftigte, die in einem Jahr mehrfach ein Beschäftigungsverhältnis eingehen, z. B. mit mehreren kurzzeitigen Aushilfsverträgen, zählen dabei auch mehrfach und treiben die Gesamtrate hoch. Das gleiche gilt für Beschäftigungsverhältnisse, die schon nach wenigen Tagen abgebrochen werden. Derartige Vorgänge sind in der Beschäftigungsstatistik präzise erfasst, während sie bei Befragungen eher ausgeblendet werden. Das führt zu erheblichen Niveauunterschieden der Arbeitskräftebewegung zwischen IAB-Beschäftigtenstichprobe und SOEP – vgl. auch Seite 17.

<sup>9</sup> I. d. R. Antworten von Beschäftigten auf die Frage „Wie lange sind Sie schon bei Ihrem derzeitigen Arbeitgeber beschäftigt?“, also **unabgeschlossene** Betriebszugehörigkeiten, deren Durchschnitt sinkt, wenn wirtschaftlicher Aufschwung zu vielen Neueinstellungen führt. Zur Kritik der Betriebszugehörigkeit (*actual tenure*) als Maß der Beschäftigungsstabilität vgl. Erlinghagen / Mühge 2002.

sinkender Tendenz der Betriebszugehörigkeit. Was schließlich die Arbeitslosigkeit betrifft, so wurde der 1982 erreichte Spitzenwert der Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 (aktuellere Daten nicht verfügbar) nicht mehr überboten (vgl. Abbildung 8, S. 49); dass die Arbeitslosigkeit dennoch zunahm, hängt damit zusammen, dass die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung noch stärker gesunken sind. Die durchschnittliche individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit hat in Folge dessen zugenommen, und immer mehr Arbeitslosigkeits-episoden enden in Rente (vgl. hierzu Kapitel 4) oder sonstiger Nichterwerbstätigkeit statt in erneuter Beschäftigung. Was schließlich die sektoralen „Quellen“ der Arbeitslosigkeit betrifft, so erzeugen die meisten Dienstleistungsbereiche (Ausnahme: Finanzdienstleistungen) und das Baugewerbe mehr Zugänge als das Verarbeitende Gewerbe.<sup>10</sup>

**Abbildung 1: Labour-Turnover-, Eintritts- und Austrittsraten sowie Beschäftigungsniveau 1976–1998, früheres Bundesgebiet**



Quellen: IAB-Beschäftigtenstichprobe 1976–1995 und Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit für die folgenden Jahre; Berechnungen von Thorsten Kalina (aus Knuth / Erlinghagen / Kalina / Mühge 2002).

Es zeigte sich also, dass schon auf Grund von veröffentlichten, ohne große Anstrengung zugänglichen Daten erhebliche Zweifel an den gängigen Thesen von einer tiefgreifenden und durchgängigen Destabilisierung des westdeutschen Beschäftigungssystems angebracht waren. Diese Feststellung wurde jedoch nicht als reine Beruhigung betrachtet. Eine höhere Dynamik des Strukturwandels, bei Innovation, Unternehmensgründungen und Beschäftigungswachstum wären nicht ohne höhere Mobilität der Arbeitskräfte und größere Risiken des unfreiwilligen Arbeitsplatzverlustes zu haben. Betriebsbindung der Arbeitskräfte und betriebliches Innovationspotenzial stehen in keinem linearen Verhältnis; sowohl sehr lange als auch sehr kurze Betriebszugehörigkeiten könnten problematisch sein. Insofern erscheint eine einigermaßen gleichmäßige – man könnte auch sagen: solidarische – Verteilung der Beschäftigungsrisiken und Mobilitätszumutun-

<sup>10</sup> Beim vorruhestandsförmigen Leistungsbezugs erhält man die umgekehrte Reihenfolge (s. u., Kap. 4). Das Verarbeitende Gewerbe bewirkt also die niedrigen Zugänge in Arbeitslosigkeit dadurch, dass es die Arbeitslosigkeit, die es produziert, auf Ältere und damit auf lange Dauern der Arbeitslosigkeit konzentriert.

gen für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft günstiger als eine Polarisierung.<sup>11</sup>

### 2.2.2 Zwischenergebnisse des DFG-Projektes „Restrukturierung des Arbeitsmarktes“

Amtliche oder sonstige öffentlich zugängliche Statistiken hatten sich in vielerlei Hinsicht als unzulänglich erwiesen, um etwaigen Veränderungen des Beschäftigungssystems auf die Spur zu kommen. Die Zeitreihen sind teilweise nicht lang genug oder nicht lückenlos verfügbar; die Möglichkeiten der Disaggregation nach betrieblichen oder persönlichen Merkmalen sind unzureichend, so dass man die Auswirkungen des sektoralen Strukturwandels und der veränderten Verteilung der Beschäftigung auf Betriebsgrößen nicht untersuchen kann; multivariate Analysen sind ohne Verfügung über Individualdaten nicht möglich. Der wichtigste Mangel aber: Die amtliche Statistik zählt Bestände (z. B. von Beschäftigten) oder Ereignisse (z. B. Eintritte von Personen in ein Beschäftigungsverhältnis); sie erlaubt es nicht, den Weg von Individuen durch verschiedene Stadien (z. B. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) und die Verkettung von Ereignissen innerhalb eines individuellen Erwerbsverlaufs zu beobachten.

Hierzu benötigt man Verlaufsdaten individueller Erwerbsverläufe, wie sie die IAB-Beschäftigtenstichprobe<sup>12</sup> bereit stellt. Deshalb beantragte ich zusammen mit Gerhard Bosch bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft ein Projekt mit folgender Zielsetzung:

„Durch Anwendung von Methoden der Ereignisanalyse auf prozeßproduzierte Sozialversicherungsdaten (IAB-Beschäftigtenstichprobe) soll untersucht werden, ob im Zeitraum von 1976 bis 1995 eine Zunahme bzw. eine Polarisierung von zwischenbetrieblicher Mobilität, Beschäftigungsrisiken, Arbeitslosigkeitsrisiken und Marginalisierungerscheinungen festzustellen ist. In praktisch-politischer Hinsicht soll durch ein besseres Verständnis der Arbeitsmarktdynamik ein Beitrag geleistet werden zur Klärung der Voraussetzungen einer stärker proaktiven und mobilitätsorientierten Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Gestaltung von ‚Übergangsarbeitsmärkten‘ (Schmid 1997).“ (aus dem Forschungsantrag)

Dieses Projekt ist bei Erstellung dieser Zusammenschau noch in Bearbeitung, hat aber – zusammen mit einer Vorstudie im Rahmen des Verbundprojekts des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Arbeit II“ – schon zu zahlreichen Veröffentlichungen geführt:

(zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Turbo-Arbeitsmarkt oder Sklerose: auf welche Realität hat sich die Arbeitsmarktpolitik einzustellen? In: Kittler, K. / ZEPRA e.V. (Hg.), Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Von der Zielgruppenorientierung zur Prävention, S. 17-43. Hamburg 2001: VSA.

<sup>11</sup> Dieser 1998 in „Von der Lebensstellung zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit“ angedeutete Gedanke wurde 2002 weiter ausgearbeitet in „Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse“.

<sup>12</sup> Die IAB-Beschäftigtenstichprobe, derzeit verfügbar für den Zeitraum 1975-1995, ist ein „prozessproduzierter“, d. h. aus dem gesetzlich vorgeschriebenen Meldeverfahren der Betriebe zur Sozialversicherung generierter Datensatz. Den Vorteilen von Repräsentativität, großer Fallzahl und hoher Verlässlichkeit zumindest der für Beitragszahlungen und Rentenansprüche relevanten Kerndaten stehen die Nachteile des großen Zeitverzugs bis zur Verfügbarkeit der Daten und der geringen Bandbreite der Information gegenüber. – Vgl. zur IAB-Beschäftigtenstichprobe ausführlich Bender et al. 1996 und Bender / Haas / Klose 2000.

(zusammen mit Jörg-Peter Schräpler und Diana Schumann:) Die Neuverteilung von Beschäftigungschancen und -risiken in der Dienstleistungsgesellschaft. In: Bosch, Gerhard, et al. (Hg.), Die Zukunft von Dienstleistungen, S. 235-259. Frankfurt/New York: Campus.

(zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Auf der Suche nach dem „Turbo-Arbeitsmarkt“: Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt „Restrukturierung des Arbeitsmarktes - Disaggregierte Längsschnittanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe“. Gelsenkirchen 2002: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-03.

<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/erling02a.pdf>

(zusammen mit Marcel Erlinghagen:) Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht. Fluktuation stagniert - Beschäftigungsstabilität nimmt zu. IAT-Report 2002-04.

<http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-04.pdf>

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Projektes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Überlebensfunktionen<sup>13</sup> von zwischen 1976 und 1993 neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen (einschließlich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit, aber ohne Ausbildungsverhältnisse) zeigen einen Trend zur Stabilisierung: Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre dauerte es länger als in der zweiten Hälfte der siebziger und der ersten Hälfte der achtziger Jahre, bis die Hälfte einer Eintrittskohorte neu begonnener Beschäftigungsverhältnisse wieder beendet war (Erlinghagen / Knuth 2002a: 20). So bedauerlich es ist, dass wegen des erheblichen Zeitverzugs, der bei der Kontenklärung der Beschäftigtenstatistik und der Produktion eines *scientific-use-file* zwangsläufig eintritt, aktuellere Daten bisher nicht verfügbar sind, so ist doch andererseits darauf hinzuweisen, dass unsere Analysen Zeiträume abdecken, für die einflussreiche Autoren das Gegenteil unserer Befunde behauptet haben (vgl. Beck 1986: 227; Mutz et al. 1995: 269; Gorz 1998: 350; Scharpf 1998: 448; Bonß 1999: 169ff.).

Auch die Hypothese einer wachsenden Polarisierung von stabilen und instabilen Beschäftigungsverhältnissen, die sich gesamtgesellschaftlich kompensieren, kann als widerlegt gelten, denn dieses müsste sich in den Überlebensfunktionen als ein stärkeres „Durchhängen“ der Kurven darstellen, was nicht der Fall ist. Denkbar und mit den bisher durchgeführten Analysen nicht umfassend widerlegt ist allerdings die These, dass eine im Beschäftigungssystem insgesamt nicht wesentlich veränderte Distribution von stabileren und weniger stabilen Beschäftigungsverhältnissen sich ungleicher auf betroffene Personen verteilt – oder auch umgekehrt, entsprechend der Beck'schen „Entstrukturierungsthese“, sich im Sinne eines allumfassenden Risikoregimes sich gleichmäßiger auf alle verteilt. Diesen Fragen geht Marcel Erlinghagen im zweiten Teil des noch laufenden Projektes durch multivariate Analysen nach. Dabei wird untersucht, ob sich die relative Wirksamkeit der Bedingungsfaktoren von Beschäftigungsstabilität im Zeitverlauf geändert hat.

Einige gängige Annahmen über die Merkmale, nach denen Stabilität und Instabilität im Beschäftigungssystem angeblich verteilt sind, konnten schon auf der deskriptiven Ebene widerlegt werden. So erwiesen sich die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen in einem Analysezeitraum

---

<sup>13</sup> Zur Überlegenheit von Überlebensfunktionen gegenüber unabgeschlossenen Dauern der Betriebszugehörigkeit vgl. Erlinghagen / Knuth 2002: 21f. sowie Fußnote 9.

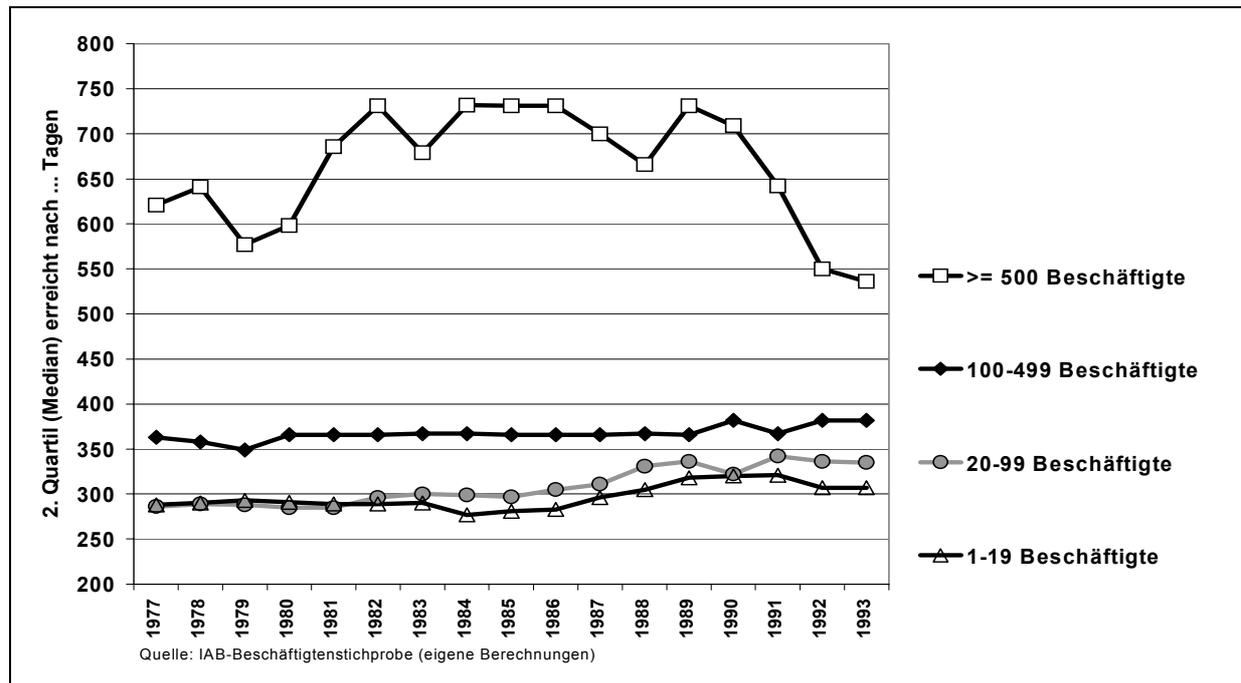
von bis zu fünf Jahren als deutlich stabiler als die von Männern; erst nach fünf Jahren Beschäftigungsdauer wird die Wahrscheinlichkeit, dass das Beschäftigungsverhältnis eines männlichen Beschäftigten noch weiter andauern wird, größer als bei weiblichen Beschäftigten (Knuth / Schräpler / Schumann 2001: 15). Diese Beobachtung ist zwar kompatibel mit der Annahme einer größeren Pluralität weiblicher Erwerbsverläufe; die verbreitete Behauptung jedoch, Frauen hätten im Beschäftigungssystem die Funktion eines kurzfristigen Flexibilitätspuffers, trifft jedenfalls für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse nicht zu.<sup>14</sup> Der wesentliche Grund für diese Fehleinschätzung liegt in unzutreffenden gesellschaftlichen Bildern von Teilzeitarbeit: sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsverhältnisse von Frauen sind etwas stabiler als Vollzeitarbeitsverhältnisse, wobei allerdings im Zeitverlauf eine Annäherung zu beobachten ist (Erlinghagen / Knuth 2002: 38ff.).

Gesellschaftliche Fehlwahrnehmungen resultieren ferner aus unzutreffenden Verallgemeinerungen von Entwicklungen, die mit dem sektoralen Strukturwandel zusammenhängen. Die Vorstellung, dass die Beschäftigung im Dienstleistungssektor generell instabiler sei als im Produktionssektor, trifft nur für einen Teil desselben zu. Außerdem zeigt sich gerade in den Wirtschaftsgruppen des Dienstleistungssektors ein starker Trend zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse im Zeitverlauf (Knuth / Schräpler / Schumann 2001: 15 und Knuth et al. 2002: 340). Der gleiche Trend lässt sich auch bei einer Betrachtung nach Betriebsgrößen feststellen – die wachsende Bedeutung kleinerer Betriebseinheiten hängt ja eng mit der Expansion insbesondere von unternehmensbezogenen sowie von haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen zusammen. Zwar besteht nach wie vor eine betriebsgrößenabhängige Hierarchie der Beschäftigungsstabilität; jedoch hat der Trend zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen in Kleinbetrieben sowohl deren wachsenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung als auch die abnehmende Beschäftigungsstabilität im Großbetrieb überkompensiert (vgl. Abbildung 2). Nur so konnte im Beschäftigungssystem insgesamt eine Stabilisierung eintreten.

---

<sup>14</sup> Die Beschäftigungsstabilität in „geringfügiger“ Beschäftigung ist zwar erwartungsgemäß geringer (Jungbauer-Gans / Hönisch 1998), aber mit etwa dem halben Medianwert der von uns für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermittelten Werte doch keineswegs so dramatisch verschieden wie es der „Prekarisierungs“-Diskurs glauben lässt.

**Abbildung 2: Zeitdauer in Tagen bis zur Beendigung von 50 % der im jeweiligen Jahre (1977–1993) neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse nach Betriebsgröße, früheres Bundesgebiet**



Quelle: Erlinghagen / Knuth 2002a: 52.

Was die Arbeitslosigkeit betrifft, so zeigt der in der Öffentlichkeit verbreitete Rückschluss von zunehmenden Arbeitslosenquoten auf eine im gleichen Maße wachsende Betroffenheit erneut die Fallstricke einer nur statischen Betrachtungsweise. Schon die amtliche Statistik zeigt, dass der Austausch zwischen den Zuständen „Beschäftigung“ und „Arbeitslosigkeit“ absolut rückläufig war (vgl. Abbildung 8, S. 49), während das Volumen der Arbeitslosigkeit zunahm. Die Analysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe enthüllen nun, dass der jährliche Anteil der Arbeitsmarktteilnehmer (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Leistungsbezieher), die in den einzelnen Jahren von 1980 bis 1995 jeweils irgendwann im Leistungsbezug waren<sup>15</sup>, zyklusübergreifend kaum zugenommen hat, wohl aber der Anteil derjenigen, die ausschließlich Leistungsbezug und keinerlei Beschäftigung erlebten. Anders ausgedrückt: Der säkulare Anstieg der Arbeitslosigkeit resultiert ganz überwiegend aus ihrer Verfestigung, d. h. zunehmender Dauer individueller Arbeitslosigkeitsepisoden eines relevanten Teils der Betroffenen<sup>16</sup>, weit weniger aus der Zunahme ihrer Inzidenz. Nur in den jüngsten Altersgruppen einerseits und noch stärker bei den Älteren ab 50 (sehr stark ab 55) hat der Anteil der Beschäftigten, die jährlich aus Beschäftigung in Leistungsbezug austreten, im Vergleich von drei Jahresquerschnitten (1980 – 1988 – 1994)

<sup>15</sup> Damit werden Aussagen über den jährlichen Verbreitungsgrad von Arbeitslosigkeitserfahrungen unter den Erwerbspersonen getroffen. Ob die Kumulation von Arbeitslosigkeitserfahrungen im Verlauf individueller Erwerbsbiografien zunimmt, ist damit nicht entschieden. Klammer / Tillmann (2001: 235) stellen mit der Ergänzungstichprobe I zur IAB-Beschäftigtenstichprobe fest, dass die Wahrscheinlichkeit, bis zum 30. Lebensjahr mindestens einmal Arbeitslosigkeit zu erleben, in der Abfolge der Geburtskohorten seit 1941 stark gestiegen sei. Andererseits ist die Erfahrung von Arbeitslosigkeit auch bei Betrachtung des sehr langen Zeitraums seit 1955, den dieser Datensatz ermöglicht, kein Mehrheitsphänomen (vgl. Kurtz 2000).

<sup>16</sup> Zur Ungleichverteilung von individuellen Arbeitslosigkeitsdauern und damit der Konzentration eines großen Teils des Arbeitslosigkeitsvolumens auf verhältnismäßig kleine Gruppen vgl. Karr 1999 und 2002.

deutlich zugenommen (Schräpler / Schumann 2001: 30), wobei letzteres wiederum eng mit dem „Vorruhestand“ (vgl. Kap. 4 unten) zusammen hängt.

Auch Berufswechsel - in der IAB-Beschäftigtenstichprobe erfasst als Wechsel der vom Arbeitgeber in der Sozialversicherungsmeldung angegebenen beruflichen Tätigkeit - sind entgegen verbreiteten Behauptungen zyklusübergreifend nicht häufiger geworden (Erlinghagen / Knuth 2002: 27); gegenüber den siebziger Jahren wurden sie sogar deutlich seltener.<sup>17</sup> Dieses Ergebnis wird durch die BIBB/IAB-Erhebung (Hecker 2000: 79) und durch eine Analyse mit dem SOEP (Behringer 2001: 17) bestätigt und hat Implikationen für die Berufsbildungsdiskussion (vgl. Abschnitt 2.5).

Als äußerst bedeutsam für die Bewegungsmuster im Beschäftigungssystem erwies sich das Qualifikationsniveau: Beschäftigte ohne formelle Qualifikation haben eine deutlich niedrigere und im Zeitverlauf sinkende Beschäftigungsstabilität aufzuweisen, während diese bei Beschäftigten mit formeller Qualifikation und bei Hochschulabsolventen jeweils höher ist und – bei letzteren besonders ausgeprägt – steigende Tendenz aufweist. Diese Anteilsverschiebungen drücken sich bei der Analyse der Ein- und Austrittsraten in der Form aus, dass für die Beschäftigten ohne formelle Qualifikation die Austrittsrate in den meisten Jahren die Eintrittsrate übersteigt – Ausnahmen finden sich nur in den Spitzenjahren der Arbeitskräfte-Nachfrage – während bei den Akademikern im gesamten Beobachtungszeitraum, also auch in den Rezessionsjahren, die Eintritts- über den Austrittsraten liegen. Die Fluktuation der formell nicht Qualifizierten ist höher und reagiert stärker auf die konjunkturellen Schwankungen als die von Facharbeitern und Akademikern. Die Übergangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und ihre Schwankungen im Konjunkturverlauf verhalten sich umgekehrt zum Qualifikationsniveau; das gleiche gilt für das Risiko des Verbleibs in Arbeitslosigkeit, das jedoch in allen Qualifikationsgruppen zugenommen hat (Erlinghagen / Knuth 2002a: 45ff.).

### 2.2.3 Befunde anderer Studien

Winkelmann / Zimmermann (1998) kommen mit dem SOEP zu ähnlichen Ergebnissen wie Erlinghagen / Knuth, und auch aus anderen Ländern mehren sich die Stimmen, die die angebliche Tendenz zum „Turbo-Arbeitsmarkt“ in Zweifel ziehen (Chuma 1998 für Japan, Doogan 2001 für Großbritannien, Auer / Cazes 2000 im Überblick für Europa, USA und Japan).<sup>18</sup> Während unsere grundlegenden Befunde von der „Flexicurity“-Studie des WSI (Klammer / Tillmann

---

<sup>17</sup> Wechsel der beruflichen Tätigkeit im bestehenden Arbeitsverhältnis werden zwar unzureichend erfasst (vgl. Bender / Haas / Klose 1999), weil dieses Merkmal keinen Einfluss auf die Sozialversicherungsbeiträge oder -ansprüche hat, aber dieser Fehler dürfte im Zeitverlauf unverändert bleiben.

<sup>18</sup> Auf Grund eines direkten Vergleichs der BIBB/IAB-Erhebungen von 1991/92 und 1998/99 kommt Hecker (2000: 70) zur gegenläufigen Tendenz eines leicht verringerten Anteils von aber immerhin noch 29 Prozent (vorher: 32 Prozent) der Beschäftigten, die noch bei ihrem ersten Arbeitgeber beschäftigt sind, und einem leicht erhöhten Anteil von 26 Prozent (vorher 22 Prozent), die schon dreimal oder öfter den Betrieb gewechselt haben. Diese Ergebnisse könnten Veränderungen indizieren, die wir mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe noch nicht erfassen können; es könnte sich aber auch um einen Fehlschluss auf Grund der Alterung der Beschäftigten handeln: Wenn die Befragten von 1998/99 im Durchschnitt auf längere Erwerbsverläufe zurückblicken sollten als die von 1991/92, werden sie über mehr Arbeitgeberwechsel berichten, auch wenn sich die Dynamik des Beschäftigungssystems nicht erhöht hat.

2001; Klammer 2002) auf vielfältigerer Datengrundlage<sup>19</sup> bestätigt werden, so meinen die Autorinnen dennoch, aufgrund der Erwerbsverlaufsdaten aus dem Datensatz „Altersvorsorge in Deutschland“ (Infratest 2000) in der Abfolge der Geburtskohorten eine Zunahme von Beschäftigungsrisiken konstatieren zu können. Diese Annahmen beruhen jedoch auf einer Fortschreibung der in diesem Datensatz nur teilweise erfassten Erwerbsverläufe auf Grundlage der vollständig erfassten, womit z. B. unterstellt wird, dass die Geburtskohorte 1955 bei ansonsten gleichen Merkmalen im gleichen Ausmaß wie die Geburtskohorte 1936 am Ende des Erwerbslebens Arbeitslosigkeit erleben wird – während die Rahmenbedingungen für den Altersübergang geändert wurden und werden. Über die Geburtskohorten nach 1955 können überhaupt keine Aussagen gemacht werden. Insofern sind diese Ergebnisse als Hinweise auf eine mögliche, aber keineswegs eine tatsächliche Entwicklung zu betrachten.

Mertens (1999) und Bergemann / Mertens (2002) fragen wie Erlinghagen / Knuth (2002 a) nach historischen Veränderungen nicht in der Abfolge der Geburtskohorten, sondern in der Abfolge von Zuständen des Beschäftigungssystems in seiner Gesamtheit. Um aktuellere Aussagen machen zu können als sie mit der IAB-Beschäftigungsstichprobe möglich sind, benutzen sie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) als Datengrundlage. Offensichtlich ist das Kalendarium des SOEP im Vergleich zur IAB-S lückenhaft bezüglich sehr kurzer Beschäftigungsverhältnisse, über die die Befragten in der Retrospektive nicht berichten, denn die mit dem SOEP errechneten Überlebensraten sind weitaus höher als die von uns mit der IAB-S ermittelten (Mertens 1999: 39). Nahezu übereinstimmend sind jedoch die Ergebnisse zum Geschlechtervergleich: Die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen sind kurzfristig – hier bis etwa vier Jahre – stabiler als die von Männern, der Anteil der extremen „Langläufer“ ist dagegen geringer. Der Periodenvergleich schließlich stellt – bedingt durch den späteren Beginn und die größere Aktualität des SOEP – andere Perioden einander gegenüber als die Arbeiten von Erlinghagen / Knuth, nämlich 1984—1989 und 1990—1997, und kommt dabei zu dem Ergebnis einer sinkenden Beschäftigungsstabilität. Die Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse hat sich vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vollzogen (vgl. Abbildung 2. S. 15), und das ist bei Mertens die erste der beiden verglichenen Perioden. Die zweite ist stark geprägt von der Restrukturierungskrise der neunziger Jahre, die bei Erlinghagen / Knuth noch kaum eingehen kann.

Es zeigt sich, dass man selbst aus Datensätzen, die Zeiträume von mehr als zwanzig Jahren umfassen, keine säkulären Trends ableiten kann, und das um so weniger, wenn die geringen Fallzahlen – wie beim SOEP – keine Betrachtung Jahr für Jahr ermöglichen, sondern dazu zwingen, die Daten aus mehreren aufeinander folgenden Jahren zusammenzufassen. Dieses sehen auch Bergemann / Mertens (2002: 14) und resümieren dementsprechend vorsichtig, dass man nicht wissen könne, ob die festgestellte Veränderung einen langfristigen Trend darstelle.

### **2.3 Betriebliche und gesellschaftliche Bewältigung von Flexibilitätsanforderungen**

Angesichts dieser teilweise überraschenden, vorherrschenden gesellschaftlichen Diskursen widersprechenden Befunde stellt sich die Frage, warum die vielen durchaus plausiblen Gründe für

---

<sup>19</sup> Außer der IAB-Beschäftigtenstichprobe einschließlich der uns nicht zugänglichen Ergänzungsstichprobe werden auch der Mikrozensus, das Sozio-Ökonomische Panel, BIBB/IAB-Erhebungen und die Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID) herangezogen.

die Erwartung eines „Turbo-Arbeitsmarktes“ – Tertiärisierung des Beschäftigungssystem, Fraktalisierung und Virtualisierung von Unternehmen mit der Konsequenz kleinerer Betriebseinheiten, Globalisierung mit der Folge wachsender Flexibilitätsanforderungen, Deregulierung und Erosion des Normalarbeitsverhältnisses (Erlinghagen / Knuth 2002a: 7ff.) – allesamt nicht die erwarteten Konsequenzen zeitigen. Dieser Frage und ihren Implikationen für die Arbeits- und Bildungspolitik wurde im Kontext des BMBF-Projektes „Identifizierung und Bilanzierung erfolgreicher Veränderungen in der Arbeitsgestaltung und Unternehmensorganisation“ nachgegangen.

(zusammen mit Marcel Erlinghagen, Thorsten Kalina und Gernot Mühge:) Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Knuth, M. / Brödner, P. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, S. 303-377. München und Mering 2002: Hampp.

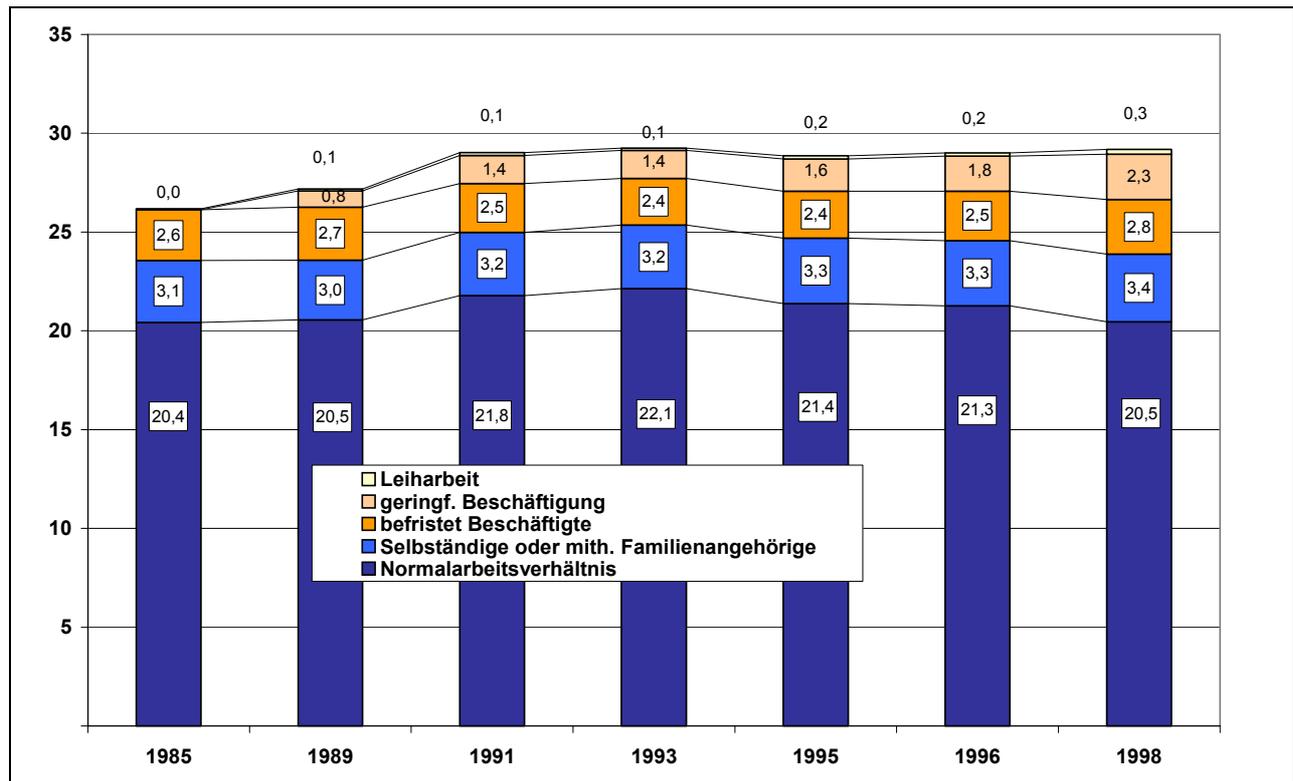
Nach Darstellung der oben bereits referierten empirischen Befunde werden diese im weiteren Kontext des betrieblichen Organisationswandels und Arbeitskräfteeinsatzes diskutiert, der durch die anderen Beiträge des o.g. Sammelbandes gegeben ist. Zunächst aber erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem Topos von der „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“, auf den sich die Erwartungen einer generell abnehmenden Beschäftigungsstabilität wesentlich stützen. Die Argumentation lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Diagnosen einer drastischen Zunahme „atypischer“ oder „prekärer“ Beschäftigungsverhältnisse zu Lasten von Normalarbeitsverhältnissen („Erosion“ des Normalarbeitsverhältnisses – Hinrichs 1989, Dombois 1999) leben – soweit überhaupt mit statistischen Tatsachen argumentiert wird – sämtlich davon, dass die sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit zu den „prekären“ Beschäftigungsformen gerechnet wird (so z. B. Kommission für Zukunftsfragen 1996: 64). Dieses ist aber normativ nicht begründbar (Knuth et al. 2002: 316ff.), und empirisch erweist sich die sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit als nicht weniger stabil als die Vollzeitarbeit (vgl. Seite 14). Was die befristeten Beschäftigungsverhältnisse angeht, so ist ihr Anteil im Bestand zyklusübergreifend trotz aller gesetzlichen Änderungen weitgehend konstant. Die Arbeitnehmerüberlassung weist zwar eindrucksvolle Wachstumsraten auf, erreicht aber in Deutschland noch immer nur marginale Bestandsanteile. Nur die „geringfügige“ Beschäftigung weist sowohl ein relevantes Niveau als auch starke Wachstumsraten auf.<sup>20</sup> Im Ergebnis ist festzustellen, dass „prekäre“ Beschäftigungsformen zum Normalarbeitsverhältnis hinzukommen und dessen Anteil vermindern, es aber nicht verdrängen (Bosch et al. 2001; Erlinghagen / Knuth 2001: 20f.). Von einem dramatischen Anteilsrückgang von Normalarbeitsverhältnissen kann keine Rede sein (vgl. auch Oschmiansky / Schmid 1994).

---

<sup>20</sup> Zu den eher arbeitsangebots- als nachfrageseitig zu verortenden Ursachen vgl. Dingeldey 2000.

**Abbildung 3: Erwerbstätige nach Beschäftigungsform (früheres Bundesgebiet, in Millionen)**



Quellen: Mikrozensus, BA (Leiharbeit). Geringfügige Beschäftigung im Mikrozensus 1985 nicht erfasst. Leiharbeit 1998: nur gesamtdeutscher Wert verfügbar. „Normalarbeitsverhältnis“: unbefristete, abhängige Beschäftigung (sozialversicherungspflichtige Besch. und Beamte) abzüglich geringfügige Beschäftigung. Wiedergegeben aus Knuth et al. 2002. Zusammenstellung und grafische Darstellung von Thorsten Kalina.

(2) Rechtlich-institutionell geringere Sicherung oder Befestigung von Beschäftigungsverhältnissen wird in den einschlägigen Debatten meistens umstandslos gleichgesetzt mit ihrer geringeren Stabilität in ex-post-Betrachtung. Tatsächlich dauern z. B. befristete Beschäftigungsverhältnisse zwar kürzer als unbefristete (Bergemann / Schneider 1998), was kaum überraschen kann, aber sie werden von den Betrieben auch zur Erprobung von Arbeitskräften genutzt und gehen daher zu gewissen, im Konjunkturverlauf unterschiedlichen Anteilen nahtlos in unbefristete Beschäftigung über. Ähnliches gilt für die Zeitarbeit (Arbeitnehmerüberlassung), bei der sich das „Klebenbleiben“ im Einsatzbetrieb in der Beschäftigtenstatistik freilich als Arbeitgeberwechsel abbildet. Die objektive Destabilisierung des Beschäftigungssystems durch diese „prekären“ Formen ist folglich geringer als die Zunahme subjektiver Unsicherheit, was die Differenz zwischen statistischem Befund und gesellschaftlicher Wahrnehmung zum Teil erklären mag. Eine weitere Erklärung dürfte darin zu finden sein, dass „meinungsbildende“ und Ideologie produzierende gesellschaftliche Bereiche – Wissenschaft, Medien, Verbände, nicht unmittelbar staatliche soziale Dienste – in besonderer Weise von atypischen Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind und teilweise auch – entgegen dem Gesamttrend – Tendenzen der Destabilisierung der Beschäftigung<sup>21</sup> aufweisen.

<sup>21</sup> Bisher nicht veröffentlichte Detailergebnisse der im Projekt „Restrukturierung des Arbeitsmarktes“ vorgenommenen Detailanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe.

- (3) Der Flexibilitätsdiskurs leidet an einer unzureichenden Differenzierung der verschiedenen Flexibilitätsformen (Atkinson 1990; Allen / Henry 1997). Flexibilitätsanforderungen, denen sich die Betriebe ausgesetzt sehen, lassen sich unterteilen in qualitative (wechselnde Zusammensetzung der am Markt angebotenen Produkte und Leistungen) und quantitative (wechselndes Auftrags- und folglich Arbeitsvolumen). In beiden Dimensionen besteht die Alternative zwischen externen Lösungen (qualitativ: Austausch von Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikation; quantitativ: Einstellungs- und Entlassungswellen im Konjunkturverlauf) und internen Lösungen (qualitativ: breite Qualifikation und polyvalenter Arbeitskräfteeinsatz; quantitativ: Variation des Arbeitsvolumens durch variable Arbeitszeiten statt variable Personalstände).

#### **Abbildung 4: Flexibilitätsanforderungen und Alternativen ihrer Bewältigung**

	<b>quantitativ</b>	<b>qualitativ</b>
<b>extern</b>	„Heuern und Feuern“	Personalaustausch
<b>intern</b>	variable Arbeitszeiten	polyvalenter Personaleinsatz

In der betrieblichen Praxis werden alle diese Formen gleichzeitig genutzt; sie sind jedoch nicht in beliebigem Ausmaß miteinander kombinierbar. Zwischen extern-numerischer Flexibilität, die sich für die Beschäftigten als Unsicherheit und für die Betriebe als erwartbar kurze Beschäftigungsdauer darstellt, auf der einen Seite, und intern-qualitativer Flexibilität, die betriebspezifische Humankapitalbildung und hohe Loyalität erfordert, besteht ein Spannungsverhältnis (Seifert / Pawlowski 1998; Flecker 1998). Wie viel Fluktuation mit wie viel betriebspezifischer Qualifizierung, wie viel Beschäftigungsrisiko mit wie viel Loyalität vereinbar ist, lässt sich nicht allgemein angeben, sondern das wird in den Betrieben täglich neu ausprobiert und ausgehandelt. Aber jedenfalls lassen sich extern-numerische und intern-qualitative Flexibilität nicht gleichzeitig maximieren. Offenbar setzen die Betriebe in Deutschland – und gerade auch die kundenorientierten Dienstleistungsbetriebe – entsprechend der deutschen Tradition von Fach- und Qualitätsarbeit mehrheitlich ihre Priorität bei der Internalisierung und nicht bei der Externalisierung von Flexibilitätsanforderungen.

- (4) Wenn, wie empirisch nachgewiesen, Akademiker eine höhere Betriebsbindung aufweisen als Ungelernte, wenn ältere Arbeitskräfte weniger mobil sind als jüngere, Frauen weniger mobil als Männer, Partner, die beide berufstätig sind, weniger mobil als Alleinernter und Singles, dann weisen die meisten gesellschaftlichen Megatrends auf der Seite des Arbeitskräfteangebots in Richtung auf eine abnehmende Bewegungsdynamik am Arbeitsmarkt. Auch ist es nicht überraschend, dass die Wechsel der beruflichen Tätigkeit abnehmen, wenn sich der Anteil der Beschäftigten, die nicht durch Berufsausbildung auf eine bestimmte Tätigkeit vorbereitet sind, im gleichen Zeitraum in etwa halbiert. Dieses wird nicht zuletzt auch dadurch möglich, dass die Definition von Berufen breiter geworden ist (bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl anerkannter Berufe). Die Extrapolation von Globalisierungs- und Flexibilisierungstrends auf die Beschäftigungsverhältnisse übersieht nicht nur die konkreten Handlungsoptionen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, sondern auch die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung bei gegebener und erwartbarer Angebotsstruktur – übrigens ein wesentlicher Unterschied Deutschlands zum Einwanderungsland USA.

## 2.4 Nicht nachhaltiger Umgang mit Arbeitskraft: Verschleiß und Ausgrenzung

Die „Entwarnung“, die hinsichtlich der Befürchtung einer allgemeinen Destabilisierung der Beschäftigung gegeben werden kann, sollte keineswegs als Beruhigung hinsichtlich der Entwicklung des Beschäftigungssystems in allen seinen Aspekten missverstanden werden. Die vorwiegend betriebsinterne Bewältigung von Flexibilitätsanforderungen hat ihren Preis in Form von zunehmenden mentalen Arbeitsbelastungen (Jansen 2000) und einer erheblichen Zunahme von psychischen Krankheiten als Ursache für den Eintritt in Erwerbsminderungsrenten (Brödner 2002). Der betriebliche Umgang mit menschlicher Arbeitskraft ist offenbar alles andere als nachhaltig; gerade die Internalisierung von Flexibilisierungsanforderungen führt zur „Entgrenzung“ der Arbeit (Voß 1998; Döhl / Kratzer / Sauer 2000; Moldaschl / Sauer 2000), zur Verlängerung der faktischen Arbeitszeiten insbesondere der Hochqualifizierten (Bosch 2001) und zur Einschränkung von Erholungsmöglichkeiten wegen häufigerer Arbeit am Wochenende. In der Konsequenz und im Zusammenwirken mit der Verlängerung der Ausbildungszeiten und der Tendenz zu einer immer früheren Beendigung der Erwerbstätigkeit (vgl. Kap. 4 unten) wird die wirtschaftlich produktive Lebenszeit auf einen immer kleineren Teil der zunehmenden Gesamt-lebenszeit zusammengedrängt, was schon unabhängig vom demographischen Wandel einen wachsenden Bedarf an finanziellen Transfers bedingt. Gerade der qualifizierte Kern der Erwerbstätigen befindet sich in einem Teufelskreis: Weil sie in der Mitte ihres Erwerbslebens so stark belastet werden, orientieren sie sich auf einen frühen Ausstieg bzw. haben wegen Gesundheitsverschleiß und Qualifikationsverfall keine Alternative dazu; und gerade weil die älteren Geburtskohorten mit hohen betrieblichen und gesellschaftlichen Folgekosten frühzeitig aus dem Erwerbsleben aussteigen bzw. hinausgedrängt werden, müssen die Jüngeren so intensiv arbeiten, um trotz hoher Lohnnebenkosten des Arbeitgebers und damit hoher Stundenkosten auf international konkurrenzfähige Arbeitskosten pro Ergebniseinheit („Lohnstückkosten“) – und um trotz hoher persönlicher Abzüge auf den von ihnen gewünschten und dem Arbeitseinsatz angemessenen Lebensstandard zu kommen. Viele sind diesen Anforderungen nicht gewachsen, und so kommt es zur kontinuierlichen Verdrängung von Personen ohne formale Qualifikation, mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder mit beruflichen Orientierungsschwierigkeiten aus dem Arbeitsmarkt.

## 2.5 Konsequenzen für die berufsbildungspolitische Diskussion

In einflussreichen Teilen der berufsbildungspolitischen Debatte ist der „Beruf“, verstanden als „jene Spezifizierung, Spezialisierung und Kombination von Leistungen einer Person ..., welche für sie Grundlage einer kontinuierlichen Versorgungs- und Erwerbschance ist“ (Weber 1985: 80), in Misskredit geraten. Exemplarisch etwa Paul-Kohlhoff (1997): Alarmiert durch die Abschaffung des Berufsschutzes beim Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB III äußert die Autorin die Überzeugung, dass keiner heute noch davon ausgehen könne, dass er eine kontinuierliche Erwerbsbiographie haben werde, und dass für eine Vielzahl von Personen der Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit zur „Normalbiographie“ werde. Damit werde die Entwicklung der Fähigkeit zum Umgang mit Arbeitslosigkeit ein wichtiges neues Ziel jeder Bildung (Paul-Kohlhoff 1997: 20). Auch wenn im Lichte unserer Befunde die gemachten empirischen Voraussetzungen zu relativieren sind, so ist die implizite Anknüpfung an Konzepte der Beschäftigungsfähigkeit – Bildung muss künftig auch vorbereiten auf die Bewältigung von

Arbeitslosigkeit und von Umbruchsituation im Erwerbsverlauf – sicherlich nicht falsch. Aber dann folgt der logische Bruch: „Die Bestimmung der Berufsausbildung über den Sinnbezug des Berufes steht damit (nämlich wenn man mit Diskontinuität und Arbeitslosigkeit rechnen muss – d. Verf.) aber radikal in Frage (ebenda, 20).“ Warum soll das so sein? Wenn der Beruf keine absolute Kontinuität und Sicherheit vor Arbeitslosigkeit garantiert, verliert er seinen Sinn, und dann steht Berufsausbildung „radikal in Frage“? In welcher historischen Zeit, so wäre dann weiter zu fragen, hat eine solche Garantie empirische Geltung gehabt?

Verfolgt man diese Diskurslinie zurück, stößt man auch hier wieder auf Becks „Risikogesellschaft“:

„Ebenso wie die Familie hat auf der Gegenseite der Beruf seine ehemaligen Sicherheiten und Schutzfunktionen eingebüßt. Mit dem Beruf verlieren die Menschen ein mit der industriellen Epoche entstandenes, inneres Rückgrat der Lebensführung.“ (Beck 1986: 222).

„...durch externe Arbeitsmarkteinbrüche wird die bildungsimmanente Sinngrundlage berufsorientierter Ausbildung gefährdet bzw. zerstört.“ (ebenda: 237)

„Unvermeidlich wird ein Zurückschrauben des Berufsbezugs, womit sich historisch die Chance einer phantasievollen Rückverwandlung von Ausbildung in Bildung in einem neu zu entwerfenden Sinne ergibt.“ (ebenda: 243)

Die einzige in diesen Behauptungen angedeutete Begründung, die „externen Arbeitsmarkteinbrüche“, ist empirisch wie theoretisch fragwürdig (vgl. auch Schmid 1992). Wie oben (S. 15) gezeigt wurde, hat die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zyklusübergreifend nicht zugenommen, schon gar nicht unter Arbeitsmarktteilnehmern mit abgeschlossener Berufsausbildung. Und theoretisch ist zu fragen, ob man nicht – wenn denn die empirische Unterstellung zuträfe – mit der gleichen Berechtigung genau umgekehrt argumentieren könnte, nämlich dass in Zeiten vielfältigerer und weniger an einen bestimmten Betrieb gebundener Erwerbsverläufe der „Beruf“ als Identität und Kontinuität stiftende Konvention und als „Fahrkarte der zwischenbetrieblichen Mobilität“ um so wichtiger werde (Kutscha 1992; Harney 1998). Dieses setzt eine „Dynamisierung des Berufsprinzips“ (Dobischat 1997) voraus – und gerade nicht seine Aufgabe.

Wie Rahn (1999: 93) herausarbeitet, werden die Diagnosen und Forderungen, die in Richtung auf eine „Entberuflichung“ argumentieren, i. d. R. gegen die Folie eines „klassischen“ bildungssoziologischen Berufsverständnisses formuliert, während sich vor dem Hintergrund eines bescheideneren funktionalen Berufsbegriffs eine positive Einschätzung der Zukunftsfähigkeit des Berufes ergibt. Wenn wir unsere oben (S. 16) referierten Befunde hier einordnen, so kann man die Angaben von Betrieben in den Sozialversicherungsmeldungen bezüglich der in einer Berufskennziffer ausgedrückten beruflichen Tätigkeit ihrer Beschäftigten als Operationalisierung eines derartigen funktionalen Berufsbegriffs auffassen. Nach diesen Ergebnissen (Erlinghagen / Knuth 2002 a: 27) nehmen die jährlichen Anteile der Berufswechsler unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Leistungsbeziehern insgesamt nicht zu, und insbesondere – das zum obigen Beck-Zitat – nehmen die Berufswechsel aus Arbeitslosigkeit (Leistungsbezug) nicht zu. Eine gewisse Steigerungstendenz könnte man bei den Berufswechseln aus „Meldelücke“ herauslesen (vermutlich u. a. nachgeholt Bildungphasen und Rückkehr nach Familienpause), während die Berufswechsel ohne Betriebswechsel abnehmen.

Relevante Teile des berufsbildungspolitischen Diskurses der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben sich also an Annahmen über Veränderungen des Erwerbssystems orientiert, die weitestgehend „empiriefrei“ gewonnen wurden und die auf Grund der oben präsentierten Ergebnisse grundlegend in Zweifel gezogen werden müssen. Zwar nimmt nach der BIBB/IAB-Erhebung der Anteil der Beschäftigten zu, die häufig „vor neue Aufgaben gestellt (werden), in die man sich erst hineindenken muss“, die verschiedene Arbeiten gleichzeitig im Auge behalten müssen oder die sich zunehmenden fachlichen Anforderungen ausgesetzt sehen (Jansen 2000: 55ff.). Mögen die Aufgabenzuschnitte auch breiter und variabler werden, so wird doch diese Entwicklung weder in den Sozialversicherungsmeldungen der Arbeitgeber (IAB-Beschäftigtenstichprobe) noch von den Beschäftigten in Befragungen (BIBB/IAB-Erhebung, SOEP) als häufigerer Wechsel des „Berufes“ aufgefasst. Auch im Vergleich der Geburtskohorten (Westdeutsche Lebensverlaufsstudie des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung Berlin) ist weder eine Abnahme der „Passung“ zwischen Ausbildung und beruflicher Tätigkeit noch eine Relativierung der „Verberuflichung der Arbeit“ als zentralem Element der Allokation im deutschen Arbeitsmarkt festzustellen (Konietzka 1999). Keine Frage: Die (Aus-) Bildungswege sind vielfältiger und brüchiger geworden, was die Diagnosen von „Patchwork-Biografien“ (Keupp 1999) und „Bastelexistenzen“ (Hitzler 1988; Hitzler / Honer 1994) motivieren mag. Diese Verschlungenheit der Bildungswege ist Ausdruck gewachsener Durchlässigkeit im Bildungssystem und gewachsener Freiheiten der Lebensführung – einschließlich der damit einhergehenden Orientierungsschwierigkeiten und der Suche nach Selbstverwirklichung im „Traumberuf“. Aus diesen Veränderungen im Bildungssystem und Bildungsverhalten kann man aber nicht umstandslos auf Veränderungen im Erwerbssystem schließen.

Die Verbreitung der Überzeugung, dass der „Beruf“ im Begriff sei, seine zentrale Stellung im deutschen Erwerbssystem zu verlieren, führt zur Desorientierung und Entmutigung von Jugendlichen, da sie zu der Schlussfolgerung verleitet werden, dass sich eine Berufsausbildung nicht lohne oder dass man später immer noch „lebenslang“ alles lernen könne. In der Realität von Betrieb und Arbeitsmarkt ist dagegen entweder das Arbeitsvermögen einer Erwerbsperson produktiv, knapp und begehrt, man muss zusehen, wie man Weiterbildung trotz hoher quantitativer und qualitativer Arbeitsanforderungen bewältigt, aber man steigt i. d. R. nicht aus dem Aufwind aus; oder der Marktwert des Arbeitsvermögens ist gering, man ist unterfordert, unterbeschäftigt oder sogar arbeitslos, und es ist schwierig, daran durch Weiterbildung etwas zu ändern.

Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland: Mythen und Perspektiven. Personalmagazin 10/2001: 12-13.

(zusammen mit Peter Brödner:) Schlussfolgerungen und Ausblick: Forschungs- und Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Arbeitsgestaltung. In: Dies. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 543-555. München und Merano 2002: Hampp.

Die Anforderungen „neuer Arbeit“ – Dienstleistungs- und Kundenorientierung, Kooperation in Teams und Netzwerken über Unternehmensgrenzen hinweg – sind nicht durch Auflösung, sondern nur durch Weiterentwicklung der Berufsbilder zu erfüllen, wobei wegen der zunehmenden Integration von Produktions- und Dienstleistungsarbeit auch die Fertigungsberufe davon betroffen sind. Die zu Recht beklagte Versäulung von Kompetenzbereichen (Baethge / Baethge-

Kinsky / Heinrich 1995; Volkholz / Köchling 2002) wird nicht durch den Abbau von Kompetenzen überwunden, sondern durch die Verbesserung ihrer Anschlussfähigkeit. Die zwischenbetriebliche Mobilität, deren Trend zur Abnahme die Diffusion von Innovationen behindern könnte, wird mit Sicherheit nicht dadurch gefördert, dass – wie von Vielen gefordert – berufliche Qualifikationen betriebsspezifischer zugeschnitten werden. Ein allgemein anerkanntes Referenzsystem beruflicher Qualifikationen ist vielmehr eine Voraussetzung für den Wechsel des Arbeitgebers ohne Status- und Einkommensverlust.<sup>22</sup> Die geringe zwischenbetriebliche Mobilität der deutschen Akademiker (s. o., S. 16), die ja in besonderer Weise als Diffusionsträger der Innovation in Frage kämen, könnte gerade damit zusammenhängen, dass deutsche Hochschulabschlüsse keine transparente Information über tatsächlich erworbene Kompetenzen beinhalten. Dadurch erhält die Qualifikation von Akademikern mit Berufserfahrung eine stark betriebsspezifische Komponente, sofern nicht zwischen Hochschule und Berufspraxis ohnehin eine staatlich reglementierte Praxisphase (Referendariat, Arzt im Praktikum) zwischengeschaltet ist. Insofern wäre auch hier mehr statt weniger Verberuflichung für die Funktionsfähigkeit und Flexibilität des Arbeitsmarktes förderlich.

Die sich zyklisch verschärfende Krise der dualen Berufsausbildung hat mit der immer kurzfristigeren Orientierung der Unternehmen unter dem Diktat der Finanzialisierung, mit der Vernachlässigung der berufsbildenden Schulen im staatlichen Schulsystem und mit wachsenden Anteilen nicht ausbildungsfähiger Jugendlicher zu tun. Die grundlegende Infragestellung des Berufes, so kritisch sie sich geben mag, wirkt faktisch als legitimatorische Begleitmusik zur Entlastung der staatlichen Bildungspolitik (Georg 1998: 193) und zu einer Hinnahme dieser Verfallstendenzen des Bildungs- und Erwerbssystems, die damit als historisch und objektiv unvermeidlich interpretiert werden.

## **2.6 Fazit und Ausblick: Herausforderungen für die Weiterentwicklung sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarkttheorie**

Verbreitete sozialwissenschaftliche Diagnosen der Arbeitsgesellschaft, die in einer Wirkungsgeschichte von nunmehr fast 20 Jahren zur weithin akzeptierten Grundlage des politischen Tagesdiskurses geworden sind, halten selbst amtlichen und sonstigen allgemein zugänglichen Statistiken nicht stand. Als Voraussetzung einer differenzierteren Analyse erwies sich eine durch die Arbeitsökonomik angeregte begriffliche Präzisierung. Gesellschaftsdiagnosen einer „Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen und Lebensstilen“ (Beck 1986: 122), die die Gegensätze sozialer Ungleichheit nicht mehr im „Hierarchiemodell“ sozialer Klassen oder Schichten, sondern als „Gegensätze zwischen Lebensabschnitten innerhalb einer Biographie“ verorten (Beck 1997: 192) – „was im Resultat bedeutet: in fast allen Lagen der Gesellschaft regiert die Unsicherheit“ (Beck 1997: 194f.) oder „das Risikoregime“ (Beck 2002) – erlauben keine unmittelbare Operationalisierung dessen, was in einem Verlaufsdatensatz von Erwerbsbiografien zu beobachten sein müsste, wenn die Diagnose zuträfe. Subjektive Befindlichkeit, aktuelle institutionell-rechtliche Position (z. B. Kündigungsschutz oder befristeter Arbeitsvertrag) und

---

<sup>22</sup> Nach der Untersuchung von Grund (2001) auf der Basis des SOEP 1985–1997 ist selbst bei denjenigen, die den Arbeitgeber unfreiwillig wechseln, der Anteil der Verbesserungen von Arbeitsbedingungen in den meisten untersuchten Dimensionen größer als der Anteil der Verschlechterungen (171).

die tatsächliche Bewegung von Personen im Erwerbssystem werden nicht unterschieden oder in ihrer wechselseitigen Bedingtheit diskutiert.

Dieser Mangel ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass – abgesehen von dem wichtigen Beitrag von Pries (1998) – die Entwicklung einer sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarkttheorie im Wesentlichen Ende der achtziger Jahre mit den einschlägigen Beiträgen aus dem ISF München (Lutz 1987; Sengenberger 1987) sowie von Schmid (1987) zum Stillstand gekommen ist. Die empirische Grundlage der deutschen Adaption des ursprünglich in den USA entwickelten Segmentationsansatzes (Doeringer / Piore 1971) liegt in der Blütezeit der westdeutschen Industriosozologie und damit im ausgehenden Industriezeitalter (vgl. die Arbeiten von Lutz / Sengenberger 1974; Sengenberger 1975; Freiburghaus / Schmid 1975; Mendius / Sengenberger 1976). Die Stoßrichtung der damaligen Theoriebildung richtete sich gegen den beginnenden Siegeszug des Neoliberalismus. Gegenüber dessen Konzeptualisierung des Arbeitsmarktes als „Bananenmarkt“ (Engels 1985: 53) war zu insistieren auf Strukturen, Institutionen, der gegenseitigen Wirkung von Regulierungen sowie insbesondere dem Betrieb als der produktiven Organisation, innerhalb derer die Nutzung der Arbeitskraft erfolgt. Die gegen die neoklassische Fiktion vom Auktions-Arbeitsmarkt gerichtete und durch den industriosozologischen Forschungshintergrund motivierte Betriebszentrierung hatte zur Folge, dass von den drei idealtypisch unterschiedenen Teilarbeitsmärkten – unstrukturierten, fachlichen und betriebsinternen – nur der letztere eine anschauliche empirische Gestalt gewann. Die theoretische Innovation wurde zu Recht gerade darin gesehen, den Blick zu richten auf betriebsinterne Prozesse und Mechanismen der Allokation und Re-Allokation von Arbeitskräften (vgl. Sengenberger 1987: 39ff.). Im Zentrum der Analyse standen die spezifisch deutsche Verschränkung von beruflicher und betrieblicher Strukturierung der Arbeitsmärkte und ihre Bedeutung für das deutsche Produktionsmodell. Fragen nach einer etwaigen Veränderung der Dynamik des Arbeitsmarktgeschehens insgesamt in Folge des sektoralen und beruflichen Strukturwandels sowie nach den Auswirkungen derartiger Veränderungen auf die Erwerbs- und Lebensverläufe der Arbeitskräfte konnten auch deshalb noch nicht sinnvoll gestellt werden, weil Datensätze, die die Beantwortung derartiger Fragen zugelassen hätten, noch nicht verfügbar waren.

Heute nun gibt es diese Datensätze, und sie erlauben es, den Fokus der empirischen Analyse wesentlich über die Untersuchungseinheit „Betrieb“ hinaus zu erweitern. Vermutlich aufgrund der methodisch-technischen Anforderungen, die die Analyse dieser Datensätze stellt, werden sie jedoch eifriger von Ökonomen und Ökonometrikern genutzt als von Sozialwissenschaftlern. Außerdem erzwingt der Umgang mit individuellen Verlaufsdaten bei der Theoriebildung Aussagen über die Bestimmungsgründe individuellen Handelns, eine Perspektive, die nicht gerade die Stärke der Industriosozologie und der institutionalistischen Arbeitsmarkttheorie ist. Die vom methodischen Individualismus ausgehende, Institutionen allenfalls als „intervenierende Variablen“ berücksichtigende Arbeitsökonomik hat es da scheinbar leichter. Doch bei der ökonometrischen Modellierung von als „universell“ vorgestellten Gesetzmäßigkeiten, möglichst noch mit metrisch skalierbaren abhängigen Variablen wie dem Lohn, fehlt i. d. R. sowohl die historische Dimension gesellschaftlicher Veränderungsprozesse als auch die Einbettung individueller Entscheidungen und Verhaltensweisen in die primären sozialen Kontexte von Betrieb und Privathaushalt. Folglich hält sich der für die politische Gestaltung des Erwerbssystems nutzbare Erkenntnisgewinn dieser Forschungsrichtung in engen Grenzen.

Von der Verarbeitung der grundsätzlichen „Einsicht in die vertrackte Wechselwirkung zwischen Verhaltensdispositionen und Institutionen einerseits, der Interessenbestimmtheit der meisten sozialen Institutionen andererseits“ (Schmid 1987a: 29) zu einer integrierten Theorie sind wir noch genau so weit entfernt wie zum Zeitpunkt ihrer Forderung. Die Gleichzeitigkeit nahezu aller wichtigen Beiträge im Jahre 1987 ist ebenso frappierend wie das Abreißen dieser Entwicklung erschreckend ist: Es scheint, als sei der sozialwissenschaftliche theoretische Fortschritt auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes mit der deutschen Einigung und damit, dass Arbeitsmarktpolitik mehr als zuvor zur tagespolitischen Herausforderung wurde, zum Stillstand gekommen. Es bleibt somit eine noch zu lösende originär sozialwissenschaftliche Aufgabe, den Arbeitsmarkt, die Bewegung von Individuen im Erwerbssystem und die historische Veränderung derartiger Bewegungsmuster begreifbar zu machen in der Verschränkung individueller und betrieblicher Kalküle unter veränderlichen, interessenpolitisch gestalteten institutionellen Gegebenheiten. Dabei sind sowohl die Entscheidungen der Individuen als auch die Entscheidungen, die in und für Organisationen („Arbeitgeber“) getroffen werden, pfadabhängig in dem Sinne, dass sie Kettenglieder individueller Erwerbs- und Lebensverläufe bzw. betrieblicher Entwicklungsgeschichten sind. Diese Pfadabhängigkeit gilt schließlich auch für die Institutionen, auch wenn bei ihnen die tagesaktuelle Deutung ihrer Entwicklungsrichtung und –notwendigkeit stärker von politischen Mehrheiten und Moden abhängt. Zum „Matching“ am Arbeitsmarkt kommt es dann, wenn den potenziellen Vertragspartnern individuelle und betriebliche Entwicklungsperspektiven für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit mindestens kompatibel, günstigstenfalls synergetisch erscheinen. Die Wahrnehmung und Akzeptanz einer solchen Passung ist geprägt durch auf die Zukunft gerichtete Erwartungen, die durch die Institutionen des Arbeitsmarktes beeinflusst werden und sich mit ihnen verändern.

### 3 Begleitung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme

#### 3.1 Arbeitsmarktpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen

In den Jahren 1996 bis 2001 war ich als Projektleiter verantwortlich für mehrere Projekte zur Evaluierung der aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme des Landes Nordrhein-Westfalen.

##### 3.1.1 Evaluierung des Eingliederungserfolgs von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

(zusammen mit Renate Büttner, Josef Muth, Doris Beer und Diana Schumann:) Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel-3-Programms der Phase 1994-1999 in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Gelsenkirchen 2001: Institut Arbeit und Technik.

In dem von mir auf Grundlage der empirischen Einzelteile verfassten Schlusskapitel wird – die in 2.2.1 oben skizzierten Erkenntnisse über die Bewegungsdynamik des Arbeitsmarktes nutzend – darauf hingewiesen, dass die im Rahmen der Begleitforschung untersuchten Maßnahmen in eine Phase der Belebung der Nachfrage am Arbeitsmarkt fielen und dadurch in ihrer Wirksamkeit begünstigt wurden. Es wurde festgestellt, dass sich die Arbeitslosigkeit dennoch weiter verfestigt habe, und es wurde richtig vorhergesagt, dass der auch im Aufschwung nicht unterschrittene Arbeitslosigkeits-Sockel erneut höher sein werde als im vorangegangenen Aufschwung 1991. Aufgrund der Teilnehmer-Verbleibsbefragung wurde festgestellt, dass der Wiederbeschäftigungserfolg bei den Umschulungsmaßnahmen am größten war, dass aber der Erfolg der kürzeren Fortbildungsmaßnahmen hinter die kombinierten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zurückfiel, während der Erfolg von schulischen Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen wegen der hohen Abbrecher-Quoten besorgniserregend gering war. Gegenüber der modischen Pauschal-Diskreditierung von Beschäftigungsmaßnahmen war und ist hervorzuheben, dass diese in Kombination mit Qualifizierung vergleichsweise gut abschnitten. Das „duale Prinzip“ der Lernformen und -orte zeigt also auch in der aktiven Arbeitsförderung seine Stärken, die in den gängigen Evaluierungen nach gesetzlichen Instrumenten – Arbeitsbeschaffung oder Weiterbildung – nicht erkennbar werden können.

Die multivariate Analyse ergab, dass über diese Einteilung nach Maßnahmetypen hinaus das konkrete Design der Maßnahmen (z. B. mit oder ohne Praktikum) den Erfolg signifikant beeinflusste, während das für die objektiven Gegebenheiten des jeweiligen regionalen Arbeitsmarktes – operationalisiert durch die seiner Zeit vom IAB (Hirschenauer 1999) vorgenommene Typisierung – nicht fest zu stellen war. Die Befragung zu zwei verschiedenen Zeitpunkten erlaubte die Beobachtung, dass unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme positiv wirkende Faktoren sechs Monate später nicht unbedingt die gleiche Wirkung hatten, dass also die Eingliederungspfade und die Nachhaltigkeit der Eingliederung differierten – ein Aspekt, der in der Evaluationsforschung bisher kaum berücksichtigt wurde.

Auf Grundlage der Fallstudien von Teilnehmererfahrungen wird herausgearbeitet, dass aktive Arbeitsförderung nicht einfach nur eine „Therapie“ zur Überwindung eines unbefriedigenden „Zustandes“ der Arbeitslosigkeit ist, sondern eine Intervention in einen Erwerbs- und damit einen Lebensverlauf darstellt. Ob diese Intervention Sinn macht und Erfolgsaussicht im Sinne

arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen hat, entscheidet sich nicht nur aufgrund deskriptiver Merkmale der betreffenden Person, sondern vor allem auf Grund des bisherigen Erwerbsverlaufs, der aktuellen Lebensumstände und etwaiger den Lebensverlauf verändernder Ereignisse während der Teilnahme an der Maßnahme. Dabei zeigt sich, dass der durch aktive Arbeitsförderung zu unterstützende Arbeitsmarkt-Übergang nicht selten verknüpft ist mit umfassenderen lebensgeschichtlichen Übergangssituationen wie Verlassen des Schulsystems, Trennung vom Partner, Familiengründung, Berufsrückkehr, Migration usw. Es wird vermutet, wenn es auch mit dem in der Begleitforschung gewonnenen Material nicht bewiesen werden kann, dass der Erfolg aktiver Arbeitsförderung nicht zuletzt davon abhängt, ob die Teilnehmer sich selbst in einer solchen Übergangssituation begreifen und sich zutrauen, diese aktiv zu gestalten. Daraus wird die Empfehlung abgeleitet, Maßnahmen nicht wie bisher auf „Zielgruppen“ auszurichten, die durch „Zustände“ (z. B. Langzeitarbeitslosigkeit) und Merkmale (z. B. ohne Berufsausbildung) definiert sind, sondern durch die Art des angestrebten Übergangs. Es wurde vorgeschlagen, künftig mit den Teilnehmern individuelle Berufswegepläne auszuarbeiten (vgl. auch 5.3) – eine Forderung, die durch das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz als „Eingliederungsvereinbarung“ ab Anfang 2002 eingeführt wurde.

Abschließend erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit den methodischen Postulaten arbeitsmarktpolitischer Evaluationsforschung, auf die in Abschnitt 3.3 unten näher eingegangen wird. Für künftige Evaluierungen wird empfohlen, die vorgängige Erwerbsbiografie, die konkrete Gestaltung der Maßnahme, den Maßnahmeverlauf und den Eingliederungsprozess differenzierter zu erfassen als dieses in bisherigen Evaluationsstudien geschehen ist.

### 3.1.2 Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in NRW

Ein Aspekt der NRW-Arbeitsmarktpolitik ist ihre Regionalisierung, die im vorstehend beschriebenen Projekt von meiner Projektmitarbeiterin Renate Büttner in drei regionalen Fallstudien eingehend dokumentiert und vergleichend analysiert wurde (vgl. Büttner / Muth 2000: 42ff.). Gemeinsam haben wir diese Erfahrungen resümiert in:

(zusammen mit Renate Büttner): Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Schmid, A. / Krömmelbein, S. (Hg.), Region und Arbeitsmarktpolitik, S. 64-87. Frankfurt am Main 1999: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.

Ausgehend von der zeitlich vorangegangenen Regionalisierung der Strukturpolitik und der ihr zugrundeliegenden „sozialwissenschaftlichen Wende“ in der Regionalökonomie wird die Implementation der NRW-Arbeitsmarktpolitik in der ESF-Förderperiode 1994 bis 1999 beschrieben und analysiert. Das angesichts des erheblichen Aufwandes eher ernüchternde Resümee lautet:

„Regionalisierung“ bedeutet im wesentlichen einen flächendeckenden Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur und Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen an Förderentscheidungen. Der Anspruch, eine für die jeweilige Region spezifische Entwicklungsstrategie zu verfolgen und die arbeitsmarktpolitische Förderung daran auszurichten, konnte nicht erfüllt werden. Ein solcher Anspruch ist offensichtlich nicht flächendeckend zu verwirklichen, sondern günstigstenfalls in regional und zeitlich begrenzten Aktionsprogrammen“ (S. 80).

Der letzte Satz des vorstehenden Zitats zielt auf das Politikmodell der Internationalen Bauausstellung Emscher Park, das abschließend daraufhin befragt wird, welche ähnlich strukturierten Handlungsansätze in der Arbeitsmarktpolitik denkbar wären.

## 3.2 Bewältigung des Strukturwandels durch Beschäftigtertransfer

### 3.2.1 „Über den Sozialplan hinaus“

Dem Aufschwung von Wirtschaft und Beschäftigung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, der durch die deutsche Vereinigung verlängert wurde, folgte von 1992 bis 1997 eine Abschwungsperiode, in der – nach dem Strukturbruch im Osten – nun auch im früheren Bundesgebiet die Beschäftigung zurückging. In dieser Phase vollzogen sich tiefgreifende strukturelle Veränderungen sowohl in der sektoralen Verteilung der Beschäftigten als auch in der Struktur der Unternehmen und Betriebe und der Zusammensetzung ihrer Belegschaften. Durch Insolvenzen, Betriebsschließungen, Personalabbau und die Ausgliederung von Dienstleistungsfunktionen kam es zu massiven Beschäftigungsverlusten vor allem im Verarbeitenden Gewerbe.

Bereits seit 1985 hatte es Versuche gegeben, den klassischen Abfindungs-Sozialplan weiter zu entwickeln zum „Beschäftigungsplan“ (vgl. Bosch 1990; Bosch / Neumann 1991). Hierbei richteten sich die Hoffnungen noch vorrangig auf die interne Bewältigung von Strukturwandel, d. h. auf den Erhalt von Beschäftigung und den Verbleib im bisherigen Betrieb durch die Überbrückung eines Konjunkturtals mit geförderter Weiterbildung und durch zwischenzeitliche Intensivierung der Produktinnovation. In den neuen Bundesländern war dieser Ansatz adaptiert und modifiziert worden in Richtung auf die Förderung des externen Strukturwandels durch den Übergang der vom Personalabbau Betroffenen in „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“, die durch Verbesserung der Infrastruktur, die Aufbereitung von Industriebrachen und die Vorbereitung der Gründung neuer Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen sollten (vgl. ausführlich Knuth 1996a). Diese Erfahrungen wurden ab etwa 1994 in das frühere Bundesgebiet re-importiert und dabei erneut modifiziert: Zwar wurde auch wieder versucht, Beschäftigung zu sichern oder durch Innovationen und Existenzgründungen neue Beschäftigung zu schaffen; als neues und immer stärker werdendes Element kam jedoch der später so genannte „Beschäftigtertransfer“, die Unterstützung des möglichst nahtlosen Übergangs auf einen neuen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb, hinzu.

Diese Entwicklung stand im Zentrum einer auf Fallstudien basierenden Expertise für die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin:

(zusammen mit Achim Vanselow): Über den Sozialplan hinaus. Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Berlin: BBJ Verlag. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin 1995, Band 17.

In dieser Arbeit wurden im Schlusskapitel erstmals die Kernelemente des Beschäftigtertransfers – hier noch bezeichnet als „Mobilitätsförderung bei Personalabbau“ – herausgearbeitet, die dann grundlegend waren für eine Reihe von weiteren Arbeiten bis 2001.

- Vor dem Hintergrund der bestehenden, seit Abfassung der Expertise nur geringfügig veränderten Kündigungsschutzregelungen entwickeln Unternehmen ein massives Interesse daran, betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden und durch freiwillige Formen des Ausscheidens

zu ersetzen. Die dadurch zu erzielenden Vorteile bestehen in der Erweiterung der Spielräume für die personelle Auswahl, in der Beschleunigung, Vereinfachung und besseren Kalkulierbarkeit des gesamten Verfahrens und in der Abkürzung von Kündigungsfristen.

- Im Rahmen von verhandelten Lösungen zur Bewältigung von Personalabbau können die Kosten, die durch freiwillige und beschleunigte Lösungen eingespart werden, für die Förderung von Qualifizierung und die Unterstützung von Arbeitsmarkt-Übergängen verwendet werden.
- Zur Ermöglichung und Unterstützung solcher Lösungen kommt der sogenannten „strukturbedingten Kurzarbeit“ eine zentrale Rolle zu (andere Instrumente der aktiven Arbeitsförderung, die zum Beschäftigtentransfer hätten genutzt werden können, gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht). Dieses 1988 für die westdeutsche Stahlindustrie eingeführte Instrument hat durch seine Verallgemeinerung auf alle Branchen, durch die Sollvorschrift der Qualifizierung während der Kurzarbeit, durch die Einbeziehung der Struktur-Kurzarbeiter in die Arbeitsvermittlung und die Zulassung von befristeten Zweitarbeitsverhältnissen als Unterbrechung des Bezuges von Kurzarbeitergeld sowie schließlich durch die Zulassung von Beschäftigungsgesellschaften (später bezeichnet als „Transfergesellschaften“) als Träger der Kurzarbeit einen grundlegenden Funktionswandel erfahren.
- Mobilitätsförderung bei Personalabbau verlangt eine Verknüpfung der personalpolitischen (betrieblichen) mit der arbeitsmarktpolitischen (öffentlichen) Handlungsperspektive. An der Nahtstelle von Personal abbauendem Betrieb und Arbeitsmarkt entsteht Bedarf für neuartige qualifizierte Dienstleistungen der Arbeitsförderung, deren Nutznießer die vom Personalabbau Betroffenen, die abgebenden Betriebe, Personal suchende Betriebe und die Bundesanstalt für Arbeit sind. Die klassische Arbeitsvermittlung wird zunehmend ergänzt werden müssen durch die Organisierung von Arbeitsmarkt-Übergängen mit gesicherten und geregelten Zwischenstufen der Anbahnung neuer Arbeitsverhältnisse.<sup>23</sup>
- Wenn das „Geländer“ von alter in neue Beschäftigung (Bosch / Neumann 1991: 17) sowohl halten als auch zum Ziel führen soll, dann müssen die Anreizstrukturen und Handlungsoptionen, die aus dem gesetzlichen Kündigungsschutz, dem betrieblich verhandelten Sozialplan, den Leistungen und Angeboten der aktiven Arbeitsförderung und den Einstiegsbedingungen bei einem etwaigen neuen Arbeitgeber erwachsen, konsistent aufeinander abgestimmt sein.<sup>24</sup>

Den Gegebenheiten der ausgewerteten Fallstudien entsprechend, wurden in weiteren Abschnitten des Schlusskapitels die Möglichkeiten und die Förderung von Existenzgründungen und Mitarbeitergesellschaften aus betrieblichen Beschäftigungskrisen heraus sowie die Nutzung geförderter Beschäftigung als Auffanglösung behandelt. Da diese Abschnitte keine wesentlichen Neuerungen gegenüber meiner Dissertation bzw. gegenüber der bereits dargestellten, etwas später er-

---

<sup>23</sup> Dieser Ansatz wurde neuerdings von der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (der sogenannten Hartz-Kommission – Hartz et al. 2002) mit ihrem Modul der Personal-Service-Agenturen aufgenommen –leider jedoch vereinseitigt auf Zeitarbeit, die nur eine der möglichen Übergangsformen darstellt.

<sup>24</sup> Diese Aufgabe ist bis heute nicht gelöst, weil die Anreize aus unterschiedlichen Regelungskreisen erwachsen und von unterschiedlichen Akteuren verantwortet werden.

schienenen „Wege aus der Nische“ (s. u., S. 44) enthalten, wird hier nicht näher auf sie eingegangen.

Weitere wichtige Erfahrungen zum Beschäftigentransfer bei Personalabbau machte ich bei der Leitung eines Projektes zur Begleitung der Stilllegung des CASE-Traktorenwerkes in Neuss (vgl. Muth 2000) und durch meine Beteiligung an der wissenschaftlichen Begleitung der Maßnahmen zur Flankierung des Bremer Vulkan-Konkurses (Bonacker / Knuth / Klanck 1998). Da ich im ersten Fall nicht als Autor mitgewirkt habe und da der Bericht über das zweite Projekt wegen personeller Wechsel in der Bremer Senatsverwaltung nicht veröffentlicht wurde, verbietet es sich, näher auf diese Arbeiten einzugehen.

### 3.2.2 Handlungsleitfaden für betriebliche Praktiker

Aufgrund der vorstehend skizzierten Erfahrungen wurde ich zusammen mit dem Wirtschaftsprüfer Günter Stolz vom nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums mit der Erstellung eines Handlungsleitfadens zum Beschäftigentransfer für Personalfachkräfte und Betriebsräte beauftragt.

(zusammen mit Günter Stolz:) Sanierungsstrategien und Arbeitsmarkthilfen bei Beschäftigungskrisen. Ein Handlungsleitfaden. Düsseldorf 1998: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport.

Das Besondere an diesem Handlungsleitfaden ist, dass er nicht nach Instrumenten und Rechtsvorschriften gegliedert ist, sondern nach einem Szenario von Gefährdungstufen der Beschäftigung:

- (1) Umstrukturierungsbedarf ohne Entlassungen
- (2) Reaktivierungsbedarf mit unvermeidlichem Personalabbau
- (3) Existenzsicherungsbedarf
- (4) Insolvenz oder Betriebsschließung.

Ausgehend von diesen Gefährdungstufen werden die betrieblichen Handlungsmöglichkeiten und die Förderungsmöglichkeiten der Arbeitsämter sowie aus NRW-Landesprogrammen auf dem Stand von 1998 erläutert. Die grundlegende Orientierung ist ein aktiver und modernisierungsorientierter Umgang mit dem Strukturwandel. Leider sind derartige Darstellungen wegen der immer häufigeren Gesetzesänderungen sehr kurzlebig. Eine Aktualisierung auf dem Stand des „Job-AQTIV-Gesetzes“ wurde zwar in Auftrag gegeben und auch fertig gestellt, konnte aber nicht gedruckt werden bevor sie von erneuten Gesetzesänderungen überholt wurde.

### 3.2.3 Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen

Der Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III brachte als neues Instrument u. a. die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Bei der Einführung dieses Instrumentes hatte der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung ausdrücklich eine Begleitforschung vorgesehen (Begründung zu § 252 [später 254] SGB III, Bundestagsdrucksache 13841: 198), mit der das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung das IAT beauftragte.

(zusammen mit Johannes Kirsch, Sirikit Krone, Gernot Mühge und Angelika Müller): Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Nürnberg 2001: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 242.

Aktive Arbeitsförderung wird im Abschlussbericht verstanden als Intervention in einen risikoreichen Erwerbsverlauf (vgl. Seite 28). Je nach dem Grad der Manifestation dieser Risiken, d. h. je nachdem wie weit der „Arbeitslosigkeitsprozess“ fortgeschritten ist, lassen sich die möglichen Interventionen in vier Stadien einteilen (vgl. Abbildung 5).

**Abbildung 5: Stadien der Intervention in den Arbeitslosigkeitsprozess**



Stadium 1: präventiv		Stadium 2: proaktiv	Stadium 3: frühzeitig		Stadium 4: nachsorgend
Gefährdung		Bedrohung (§ 17 SGB III)	Manifestierung		Verfestigung
betriebliche Modernisierung und Personalentwicklung		Transfer von Betrieb zu Betrieb	Intervention bei Eintritt in Arbeitslosigkeit		Spätintervention nach Beweis der Förderungsbedürftigkeit
a) betriebliche Faktoren	b) individuelle Faktoren				
Innovationschwäche	fehlende oder veraltete Berufsausbildung	Verlust der Beschäftigung absehbar  kein neuer Arbeitsplatz in Aussicht  eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit	zu Beginn der Arbeitslosigkeit bei absehbaren Vermittlungshemmnissen		nach Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit
Organisationsmängel	lange Betriebszugehörigkeit		3a)	3b)	
Preis- statt Qualitätskonkurrenz	betriebspezifische Qualifikation		nach Austritt aus Beschäftigung	bei (Wieder-) Eintritt in den Arbeitsmarkt	
	fortgeschrittenes Alter unzureichende Sprachkompetenz				

Quelle: Kirsch et al. 2001: 7

Die aktive Arbeitsförderung hat sich in Deutschland immer mehr auf besonders problematische Zielgruppen und damit auf Stadium 4 konzentriert; erst mit dem Übergang zum SGB III rückte das Stadium 2 verstärkt ins Blickfeld.<sup>25</sup> Die Sozialplanzuschüsse sind dem Stadium 2, der „proaktiven“ Arbeitsförderung zuzurechnen. Im Übergang zwischen definitiv auslaufender Beschäftigung im bisherigen Betrieb und Arbeitsmarkt kommt es auf die Abstimmung der Aktionen betrieblicher und öffentlicher Akteure an (vgl. oben, Seite 30). Deshalb machte der Gesetzgeber bei der Einführung der Sozialplanzuschüsse erstmals den – freilich in mancherlei Hinsicht noch ungeschickten – Versuch, auf die Verhandlungen der Betriebsparteien beim Abschluss von Sozialplänen Einfluss zu nehmen.<sup>26</sup> Im Gesetzgebungsverfahren bestand die in der Gesetzesbe-

<sup>25</sup> Das Job-AQTIV-Gesetz hat seit dem 1.1.2002 neue Akzente auch in den Stadien 1 und 3 gesetzt; die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ haben stärker auch die betriebliche Seite berührt (Stadium 1.a): Die Landesarbeitsämter sollen nach den Vorschlägen der Kommission umgestaltet werden zu Kompetenzzentren für betriebliche Beschäftigungspolitik.

<sup>26</sup> Dieser Ansatz wurde später von der rot-grünen Koalition bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes ergänzt, indem die Einigungsstelle, falls sie wegen Nichteinigung der Betriebsparteien den Sozialplan aufstellt,

gründung explizit zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, dass es gelingen würde, betriebliche Sozialplanmittel von einer „konsumtiven“ Verwendung (Abfindungszahlungen) umzuwidmen zur Mitfinanzierung aktiver Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit nach Personalabbau verhindern oder verringern.

Die Orientierung des Gesetzgebers auf den Beschäftigentransfer wird im Eingangskapitel des Forschungsberichts in den Kontext des demographischen Wandels, der verbreiteten Praxis des „Vorruhestandes“ und der damit verbundenen Belastung der Sozialversicherungssysteme gestellt (vgl. hierzu ausführlicher Kap. 4 unten). Eine Vielfalt von Einzelregelungen in verschiedenen Gesetzen zielt darauf ab, die „passive“ Personalanpassung im Vergleich zu aktiven Strategien der Wiedereingliederung weniger attraktiv zu machen. Bei der strukturbedingten Kurzarbeit ist man jedoch immer noch nicht zu einer wirksamen Regelung bezüglich der Qualifizierung und Mobilitätsförderung gekommen, so dass dieses Instrument gewissermaßen eine auch passiv nutzbare Konkurrenz zum Angebot der Sozialplanzuschüsse darstellt.

Dieser Umstand spielt bei der Bewertung der Implementation des Instruments „Sozialplanzuschüsse“ auf der Grundlage von Betriebsbefragungen, Teilnehmerbefragungen und Fallstudien von Personalanpassungsmaßnahmen eine zentrale Rolle. Im Gegensatz zur Struktur-Kurzarbeit, insbesondere wenn sie zur Ausgliederung der Beschäftigten in eine Transfergesellschaft noch vor Ablauf der Kündigungsfrist genutzt wird, bieten Sozialplanzuschüsse weder den Betrieben noch den Beschäftigten einen materiellen Anreiz, von der für Viele zunächst kaum vorstellbaren Aussicht auf raschere Wiederbeschäftigung einmal abgesehen. Die am Ende des Berichts gemachten Politikvorschläge laufen deshalb darauf hinaus, entweder die beiden Instrumente „Sozialplanzuschüsse“ und „Struktur-Kurzarbeit“ zu harmonisieren und kombinierbar zu machen („kleine Reform“) oder sie in einem neuen einheitlichen Instrument („Transfermaßnahmen“ unter Zahlung von „Transfergeld“ aufgehen zu lassen („große Reform“).

Bei der Entwicklung dieses Vorschlages spielten die im Kontext früherer Projekte näher untersuchten österreichischen<sup>27</sup> und französischen Beispiele eine wichtige Rolle, die deshalb – zusammen mit den ausführlichen Fassungen der betrieblichen Fallstudien – unter meiner Herausgeberschaft gesondert veröffentlicht wurden:

Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigentransfers. Nürnberg 2001: IAB-Projektbericht 10-508. Darin: *Proaktive und betriebsnahe Arbeitsförderung im Kontext der jüngsten Reformen* (S. 11-24) und: *Anregungen zu Weiterentwicklung der proaktiven Arbeitsförderung in Deutschland* (S. 177-184).

Während Transfermaßnahmen in Deutschland entweder in den engen zeitlichen Rahmen der Kündigungsfristen gezwängt werden (Sozialplanzuschüsse) oder eine künstliche Verlängerung

---

hierbei die Förderungsmöglichkeiten des SGB III zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit berücksichtigen soll (§ 112 Abs. 5 Nr. 2a BetrVG).

<sup>27</sup> Die österreichische Praxis war erstmals im Rahmen der von mir geleiteten wissenschaftlichen Begleitung von Maßnahmen zur Flankierung der Stilllegung eines Traktorenwerkes in Neuss untersucht worden – vgl. Muth 2000. Im Rahmen der Diplomarbeit von Eberle 2001 erfolgte eine erneute Beschäftigung mit dem österreichischen Beispiel.

der Beschäftigungszeiten voraussetzen (Struktur-Kurzarbeit), gab es dafür in Frankreich<sup>28</sup> einen besonderen sozialrechtlichen Status, und Österreich gewährt den TeilnehmerInnen einer „Arbeitsstiftung“ verlängerte Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes. Derartige Lösungen außerhalb des alten Beschäftigungsverhältnisses (bzw. seiner künstlichen Fortsetzung in einer Transfergesellschaft) und damit außerhalb des Arbeitsrechts sind in der Handhabung weniger komplex und eindeutiger auf die individuelle berufliche Zukunft statt auf die betriebliche Vergangenheit orientiert. Die in der Konsequenz der wissenschaftlichen Begleitung der Sozialplanzuschüsse von mir für Deutschland vorgeschlagenen Transfermaßnahmen sollten einen derartigen eigenständigen Status zwischen beendeter Beschäftigung und noch nicht eingetretener, nach Möglichkeit zu vermeidender Arbeitslosigkeit konstituieren. Das in dieser Phase zu zahlende „Transfergeld“ sollte durch eine im Vergleich zu Arbeitslosen- oder Unterhaltsgeld höhere Lohnersatzquote ohne „Verbrauch“ von späteren Ansprüchen auf Arbeitslosengeld Anreize zur Teilnahme an aktiven Maßnahmen setzen. Weitere Anreize sollten darin bestehen, dass Aufstockungszahlungen oder Abfindungen des Arbeitgebers bei Teilnahme an einer Transfermaßnahme nicht angerechnet werden. Im Falle des Übergangs von Beschäftigten, die infolge einer Betriebsänderung ihren Arbeitsplatz verlieren, in eine Transfermaßnahme, an deren Finanzierung sich der Arbeitgeber beteiligt, wäre der Arbeitgeber mit erleichterten Konditionen beim freiwilligen und vorzeitigen Austritt von Arbeitnehmern belohnt worden; das passive Ausscheiden in Arbeitslosengeldbezug ohne Transfermaßnahme sollte dagegen mit schärferen Sanktionen belegt werden als bisher (Erstattung des Arbeitslosengeldes durch Arbeitgeber, Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs bis zum Verbrauch von Abfindungen auf Seiten der Arbeitnehmer).

Besondere Sorgfalt bei der Konstruktion der vorgeschlagenen Transfermaßnahmen verlangte die Situation der betrieblichen Interessenvertretung in Deutschland: Einerseits sollte das Potenzial bestehender und wirksamer Interessenvertretungen genutzt werden; insofern konnte das französische Modell, das von schwachen Interessenvertretungen ausgeht und ihnen keine nennenswerte Rolle beim Beschäftigtertransfer zumisst (vgl. Kirsch / Knuth 2001), kein Vorbild sein. Andererseits sollte das Modell auch für Kleinbetriebe oder bei Abwesenheit einer Interessenvertretung anwendbar sein. Deshalb wurden Alternativen für Betriebe ohne Interessenvertretung und für den Fall der Insolvenz vorgesehen.

Der Gesetzgeber hat sich bei der Novellierung des SGB III (Job-AQTIV-Gesetz) diese Vorschläge nicht zu eigen gemacht. Es blieb bei der alten Praxis, dass bei der Erstellung des Referentenentwurfs jedes Fachreferat seine eigene aktive Arbeitsförderung konzipiert. Zur strukturbedingten Kurzarbeit als einer Entgeltersatzleistung und den Sozialplanzuschüssen als einer „Leistung an Träger“ kam im Zuge der stärker präventiven und proaktiven Ausrichtung des Job-AQTIV-Gesetzes die Förderung der beruflichen Weiterbildung noch Beschäftigter, von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer als drittes Instrument hinzu (§ 417 Abs. 2 SGB III). Ob das vielfältigere Angebot auch das attraktivere, transparentere und letztlich wirksamere ist, kann mit einigem Recht bezweifelt werden.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Durch die Verallgemeinerung von Eingliederungsvereinbarungen (*plan d'aide au retour à l'emploi – PARE*) hat sich die Situation in Frankreich inzwischen schon wieder geändert – vgl. Morin / Vicens 2001, Fußnote S. 59. Der Beitrag resümiert ein EU-Projekt, dessen deutscher Teil von Johannes Kirsch und mir durchgeführt wurde.

<sup>29</sup> Kürzlich fügte das „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ aufgrund der Hartz-Vorschläge das Gebot hinzu, dass Arbeitnehmer sich bereits bei Zugang der Kündigung arbeitsuchend melden müssen.

### 3.3 Methodologische Fragen bei der Evaluation der aktiven Arbeitsförderung

Die Vorstellung, dass die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Interventionsprogramme kontinuierlich zu evaluieren sei, hat in Deutschland vergleichsweise spät Fuß gefasst und ist bis heute nicht allgemein durchgesetzt. In der aktiven Arbeitsförderung haben die Anforderungen der Europäischen Kommission bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme dazu beigetragen, dass zumindest eine Beschreibung der Mittelverwendung, der erreichten Personen und ihres Erwerbsstatus nach der Teilnahme zum Standard wurden. Mit einem solchen Monitoring können aber noch keine Aussagen über die Wirksamkeit der Maßnahmen getroffen werden, da man nicht weiß, ob die TeilnehmerInnen nicht auch ohne das Programm den gleichen – oder sogar einen früheren oder im Hinblick auf Einkommen und Beschäftigungsqualität größeren – Erfolg am Arbeitsmarkt für sich hätten erreichen können.

Bezogen auf einen konkreten individuellen Erwerbsverlauf ist es erkenntnistheoretisch unmöglich, diese Frage zu beantworten: Man kann nicht wissen, wie ein Menschenleben verlaufen wäre, wenn ein bestimmtes Ereignis – hier: der Eintritt in eine Fördermaßnahme – nicht eingetreten wäre. Die Ökonometrie hat jedoch Methoden entwickelt, sich der Beantwortung solcher Fragen zu nähern. Dafür werden Daten über den Erwerbsverlauf von Kontrollgruppen<sup>30</sup> verwendet, die sich von den TeilnehmerInnen der zu evaluierenden Programme nach Möglichkeit nur darin unterscheiden, dass sie nicht an solchen Programmen teilgenommen haben. Man benötigt für solche Analysen folglich Daten zumindest über hinreichend lange Ausschnitte individueller Erwerbsverläufe von TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen sowie über weitere individuelle Merkmale, nach denen die Vergleichbarkeit von TeilnehmerInnen und Kontrollgruppe hinsichtlich ihrer arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften beurteilt werden kann. Datensätze, die diese Voraussetzungen erfüllen, gab es in Deutschland lange Zeit überhaupt nicht. Die deutsche Einigung schuf zumindest vorübergehend eine andere Situation, in der sowohl Fördermittel der aktiven Arbeitsförderung als auch Forschungsmittel auf die neuen Bundesländer konzentriert wurden:

- (1) Das seit 1984 im Westen laufende Sozio-Ökonomische Panel wurde mit einem höheren Auswahlatz auf die neuen Bundesländer ausgedehnt, was im Zusammenwirken mit der im Osten größeren Häufigkeit der Teilnahme an Maßnahmen zu auswertbaren Fallzahlen für die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen führte.
- (2) Von 1989 bis 1994 betrieb das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zusammen mit infratest ein besonderes Erhebungsinstrument, den Arbeitsmarkt-Monitor. Die erhobenen Daten wurden später zur allgemeinen wissenschaftlichen Nutzung frei gegeben.
- (3) In Sachsen-Anhalt wurde dieser Ansatz vom Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle seit 1993 mit dem „Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt“ fortgeführt.
- (4) Und schließlich führte der DFG-Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen „Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf“ eine „Berufsverlaufsstudie Ostdeutschland“ durch.

---

<sup>30</sup> Evaluierungs-Puristen wünschen sich sogar Realexperimente, bei denen Personen bewusst von der Teilnahme ausgeschlossen werden, um die Wirkung der Teilnahme auf vergleichbare Personen testen zu können. Dieser Ansatz hat sich jedoch bisher in Deutschland nicht durchgesetzt.

Aufgrund dieses bis dahin in Deutschland nicht gekannten Datenreichtums wurde die Fachöffentlichkeit ab 1996 in kurzer Folge durch ökonomische Evaluierungsergebnisse über die Wirksamkeit – oder leider eher die Unwirksamkeit – von öffentlich geförderter Beschäftigung (Steiner / Kraus 1996) und beruflicher Weiterbildung (Staat 1997) in den neuen Bundesländern alarmiert. Zwar differieren die Ergebnisse dieser Studien je nach benutztem Datensatz und Modellbildung, und sie widersprechen sich auch in etlichen Punkten, ohne dass die bisherige Debatte diese Widersprüche hätte aufklären können. Dadurch sank aber nicht etwa das Interesse, sondern der Hunger nach Daten wuchs, und der Druck auf die Bundesanstalt für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Aufbereitung und Weitergabe von Geschäftsdaten der aktiven Arbeitsförderung verstärkte sich. Die Bundesanstalt und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung waren nunmehr gezwungen, sich dieser Debatte zu stellen, und ließen das Institut Zukunft der Arbeit im Jahre 2000 einen Workshop zur Evaluation der Arbeitsmarktpolitik durchführen.

Wege zu einer effizienteren und effektiveren Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beitrag zum Workshop, Bonn, 17.10.2000, im Institut Zukunft der Arbeit. Manuskript. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.  
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth00d.pdf>

Als einzigem Vertreter einer den Implementationsprozess begleitenden, „formativen“ Evaluierungspraxis fiel mir bei diesem Workshop die Rolle zu, gegenüber der ökonomischen Übermacht auf dem Politikbezug von Programmevaluationen zu insistieren. Natürlich ist die Wissenschaft frei, die Wirkungen politischer Interventionen nach jedwedem explizit gemachten und rational begründetem Maßstab zu messen und zu bewerten; als Evaluationsforschung sollte man sie aber nur bezeichnen, wenn sie diejenigen Zielsetzungen zum Ausgangspunkt nimmt, die für die politischen Entscheidungsträger und die für die Implementation eines Programms Verantwortlichen nachweislich handlungsleitend waren. Insofern ist die Zielanalyse, d. h. die Explikation der politischen Ziele einer Intervention, ihrer Interdependenzen und Spannungsverhältnisse, ggf. auch der Rangfolge von Zielen ein keineswegs trivialer Bestandteil jeglicher Evaluation. Man kann nicht die Untauglichkeit eines Förderinstrumentes zur Erreichung eines bestimmten Zieles beweisen durch Evaluation einer Implementation dieses Instrumentes, bei der das unterstellte Ziel gar nicht im Vordergrund stand. Die ökonomischen Evaluationen gehen an den realen Zielsetzungen aktiver Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern in den Anfangsjahren des Transformationsprozesses vorbei, wenn sie die individuelle Wiederbeschäftigung der Teilnehmer im „ersten Arbeitsmarkt“ zum selbstverständlichen Bewertungsmaßstab erklären.<sup>31</sup>

Akzeptiert man das Ziel der Wiederbeschäftigung im regulären Arbeitsmarkt als das unter „normalen“ wirtschaftlichen Bedingungen vorrangige der aktiven Arbeitsförderung, so ist an den bis dato verfügbaren ökonomischen Evaluationen weiterhin zu kritisieren, dass das „*treatment*“, also das eingesetzte Förderinstrument, als homogene „*black box*“ behandelt wird. Jede Arbeitsbeschaffungsmaßnahme z. B. wird mit jeder anderen gleichgesetzt. Die Implementationsbedingungen, die letztlich darüber entscheiden, was beim Teilnehmer an Förderung „ankommt“, werden nicht thematisiert. Mangels einer Wirkungstheorie der aktiven Arbeitsförderung (vgl.

S. 46) können auch gar keine Hypothesen darüber aufgestellt werden, welche Elemente und Bedingungen der Implementation erfolgsentscheidend sein könnten. Die Datensätze, die die für eine ökonomische Evaluation erforderlichen Eigenschaften aufweisen (s. o., S. 35), enthalten i. d. R. keinerlei Informationen über den konkreten Inhalt und die Implementationsbedingungen einer Fördermaßnahme, und dieses kann angesichts der primär bei der Erhebung solcher Daten verfolgten Zwecke und bei praktischer Begrenzung der Datenfülle auch für die Zukunft kaum erwartet werden. Folglich kann sich als Politikempfehlung aus solchen Evaluationen nur entweder die Beibehaltung oder die Abschaffung eines Instrumentes ergeben, aber keine Vorschläge zur Verbesserung seiner konkreten Ausgestaltung.

Aus dem Politikbezug der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung ergibt sich als ein weiteres grundlegendes Dilemma der Zeitverzug. Um die Wirkung einer arbeitsmarktpolitischen Intervention in einen individuellen Erwerbsverlauf zu bewerten, sollte man diesen über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr nach Beendigung der Maßnahme beobachten. Bis aber dann diese Daten erhoben und verarbeitet sind, vergehen Zeiträume, in denen sich die Politik längst veranlasst gesehen hat, Änderungen der Instrumente und Implementationsbedingungen vorzunehmen. Insofern ist es politisch fast unvermeidlich, wenn auch sachlich nicht gerechtfertigt, wenn die Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern in der ersten Hälfte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zur Senkung des Niveaus der ABM-Förderung in den alten Bundesländern zehn Jahre später beiträgt.

Eine begleitende, formative Evaluierung bleibt trotz Fortschritten der ökonomischen Methoden und der Datenverfügbarkeit unverzichtbar, wenn man an dem Anspruch festhält, dass Evaluation eine Form von Politikberatung oder zumindest Voraussetzung für informierte politische Entscheidungen ist. Weitere Thesen des Beitrags beziehen sich auf die Prekarisierung der Forschungsbedingungen für begleitende Evaluierungen. Zugespitzter als in dem Beitrag würde ich auf Grund seither gemachter Erfahrungen formulieren: Die methodologischen Anforderungen der Ökonometriker finden zwar inzwischen zunehmend Niederschlag in den Ausschreibungsbedingungen für Evaluationsaufträge, aber noch nicht in den Verwaltungsroutinen der Programmimplementation. Damit kommt der Evaluator in die unhaltbare Situation, entweder unseriöse Versprechungen machen zu müssen oder den Auftrag nicht zu bekommen. Letztlich hat dieses Verfahren die Funktion, die Verantwortung für die Verletzung der mittlerweile anerkannten Standards von Evaluierungen von der Programmverwaltung an „die Wissenschaft“ zurückzugeben. Dabei waren die Wissenschaftler, die diese Standards aus dem sicheren Abstand von Panel-Datensätzen aufstellen, und diejenigen, die diese auch in programmbegleitenden Evaluationen erfüllen sollen, bisher weitgehend nicht dieselben.

---

<sup>31</sup> Die wirklichen Ziele der Arbeitsförderung im Einigungsprozess waren die friedliche Ausgliederung der Beschäftigten aus den Treuhand-Betrieben und das Angebot von alternativen Statusdefinitionen zur Arbeitslosigkeit – vgl. Knuth 1996a.

## 4 Altersarbeit und Altersübergang

### 4.1 Altersarbeitslosigkeit als sozialrechtliches Konstrukt

Eine durchgehende Erfahrung bei der Untersuchung betrieblicher Personalanpassungen (vgl. 3.2 oben, ab S. 29) war, dass nach über den klassischen „Abfindungssozialplan“ hinausgehenden Lösungen nur dann gesucht wurde, wenn wegen der betrieblichen Altersstruktur und des Ausmaßes des für notwendig gehaltenen Personalabbaus eine Konzentration auf rentennahe Jahrgänge und den sog. „Vorruhestand“ keine ausreichende Problemlösung bot. Einer der Schlüssel für eine Verallgemeinerung proaktiver Personalanpassung scheint folglich in der Verabschiedung vom vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu liegen, und zwar in zweifachem Sinne:

- (1) Wenn das Ventil des Vorruhestandes geschlossen würde, würde der im Zuge des Strukturwandels unvermeidliche Personalabbau in stärkerem Maße mittlere und jüngere Jahrgänge treffen, denen der Übergang von schrumpfenden auf wachsende Branchen eher gelingen kann und für die man mit größerer Wahrscheinlichkeit Transfermaßnahmen vorsehen würde.
- (2) Wenn es in den Betrieben wieder in größerem Maße üblich würde, auch Personen jenseits des 60. Lebensjahres zu beschäftigen, und wenn eine Orientierung auf Erwerbstätigkeit bis zum gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren wieder zum normalen Lebensplan der Beschäftigten gehören würde, dann wären auch Transfermaßnahmen zur Wiederbeschäftigung Älterer, die von Personalabbau betroffen sind, wesentlich aussichtsreicher als derzeit.

Diese Überlegungen führten zu einer eingehenden Auseinandersetzung mit den Mechanismen und Rahmenbedingungen des sogenannten „Vorruhestandes“ und seiner Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand. Gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, Peter / Helmstädter, Ernst / Widmaier, Brigitta (Hg.), Wissensteilung, S. 107-144. München und Mering 1999: Hampp.

Obwohl sich die Verteilung der Arbeitslosigkeit zwischen den Altersgruppen in dramatischer, weit über den demographischen Wandel hinausgehender Weise zu Lasten der Älteren verschoben hat, wurde Altersarbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der Abfassung des o. g. Beitrags noch kaum als gesellschaftliches Problem diskutiert. Ein Teil dieser Altersarbeitslosigkeit wird in der Arbeitslosenstatistik nicht ausgewiesen, weil mit Vollendung des 58. Lebensjahres die Möglichkeit zum „erleichterten“ Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe ohne Verpflichtung zur Arbeitssuche besteht. Arbeitslosigkeit bzw. erleichtertes Leistungsbezug berechtigen ab 60 zum Bezug einer vorzeitigen Altersrente, weshalb Altersarbeitslosigkeit vor allem die Altersgruppe von 55 bis 60 betrifft, während sie ab 60 deutlich seltener ist.

Im Zuge des demographischen Wandels hat sich eine für die sozialen Sicherungssysteme bedrohliche Schere aufgetan: Während der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Altersgruppe 55–60 langsamer steigt als ihr Anteil an der Bevölkerung, steigt der Anteil dieser Altersgruppe an den Beziehern von Entgeltersatzleistungen erheblich schneller als ihr Bevölkerungsanteil. Die Betrachtung allein der altersspezifischen Beschäftigungsquoten verdeckt diese Entwicklung, weil steigende Beschäftigungsquoten der Frauen – und damit auch der

älteren Frauen – sinkende Beschäftigungsquoten der älteren Männer kompensieren. Im übrigen hat die Erwerbstätigkeit älterer Frauen durchaus zweischneidige Auswirkungen auf das Sozialsystem, wenn sie den Männern auf dem teuren „Vorruhestandspfad“ folgen – was sie nicht konnten, so lange sie überhaupt nicht oder nach der „Familienphase“ nicht wieder erwerbstätig waren. Außerdem wirkt sich selbst ein unverändertes Muster des vorzeitigen Altersübergangs als zunehmende gesellschaftliche Belastung aus, wenn der Anteil der ruhestandsnahen Jahrgänge an der Erwerbsbevölkerung wächst. Betrachtet man altersspezifische Beschäftigungsquoten und demographische Struktur gleichzeitig, so hatte unter fünf untersuchten EU-Ländern<sup>32</sup> allein Deutschland im Jahre 1995 eine deutliche „Delle“ der Beschäftigung in der Altersgruppe von 56-60. Darin spiegelt sich u.a. die Tatsache, dass die geburtenstarken Jahrgänge 1934-1940 im Jahre 1995 im „kritischen“ Alter waren; die schwächere Besetzung der 40er Jahrgänge entspannt zu Beginn des neuen Jahrtausends die Situation, die aber um so bedrohlicher wird, wenn ab 2010 die ersten „Baby-Boomer“ sich dem Vorruhestandsalter nähern.

Die Analyse der sozialrechtlichen Rahmenbedingungen und ihrer historischen Entwicklung führt zu der Schlussfolgerung, dass die „Arbeitslosenrente“, 1929 konzipiert als „Abflussrohr“ aus der Arbeitslosigkeit, längst zum „Ansaugrohr“ von Arbeitslosigkeit (und von arbeitslosigkeitsbedingtem „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“) geworden ist. Arbeitslosigkeit von mindestens 52 Wochen, also Langzeitarbeitslosigkeit, ist für Männer ohne anerkannte gesundheitliche Beeinträchtigung der einzige Weg zu einer Altersrente schon mit 60 und war darum, bevor diese vorzeitige Altersrente durch die Rentenreformen der neunziger Jahre mit Abschlägen belegt wurde, im Falle von Personalabbau für Männer akzeptabel, wenn nicht gar attraktiv. Die Mitte der achtziger Jahre im Kontext der Bevorzugung der Lebens- vor der Wochenarbeitszeitverkürzung durch die damalige Bundesregierung eingeführte altersgestaffelte Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld hat diese Attraktivität wesentlich erhöht. Wenn aber Männer diesen Weg gingen, so wurden Frauen der entsprechenden Geburtsjahrgänge von den betrieblichen Vorruhestandsprogrammen nicht ausgenommen – auch wenn bei ihnen Arbeitslosigkeit in der Regel nicht Voraussetzung für eine Rente mit 60 war, da ihnen diese als Frauenaltersrente sowieso offen stand. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen wurde der Kündigungsschutz der Älteren insbesondere in Großbetrieben zu einem handelbaren Gut, und das umso leichter, als der größere Teil des Preises von den Sozialversicherungssystemen getragen wurde.

Dieser Preis galt jedoch lange Zeit – und gilt vielen wohl noch heute<sup>33</sup> – als angemessen, wenn dadurch die Jugendarbeitslosigkeit bekämpft und der Berufseinstieg der Jugendlichen gefördert werden kann. Deshalb setzt sich der Beitrag auf Grund eines Vergleichs von altersspezifischen Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten sowie auf Grund von seinerzeit gerade erschienenen Analysen von Betriebs- und Beschäftigtendaten mit der These vom „Generationenaustausch“ auseinander. Weder auf der Makroebene des Ländervergleichs noch auf der Meso-Ebene von Berufsgruppen noch schließlich auf der Mikro-Ebene der Betriebe findet sich eine Bestätigung für derartige Austauschprozesse. Betriebe, Branchen und Berufsgruppen, die in Folge des Strukturwandels schrumpfen und diesen Schrumpfungsprozess

<sup>32</sup> Dänemark, Irland, Niederlande und Spanien – die Daten und damit die Länderauswahl wurden aus Schömann / Kruppe / Oschmiansky 1998 übernommen.

<sup>33</sup> Die Hartz-Kommission schlug u.a. ein „Bridge-System“ schon ab 55 vor. Der entsprechende Gesetzesvorschlag wurde erst im Vermittlungsausschuss von den unionsregierten Ländern gestoppt.

Folge des Strukturwandels schrumpfen und diesen Schrumpfungsprozess über die vorzeitige Ausgliederung der Älteren „sozialverträglich“ bewältigen, stellen nicht überproportional Jüngere ein – im Gegenteil: „Vorruhestand“ und Einstellungsstopp fallen in der Regel zusammen und führen im Ergebnis nicht zu verjüngten, sondern zu komprimierten Altersstrukturen. Die Funktion des „Vorruhestandes“ besteht folglich darin, den bereits Beschäftigten im jüngeren und mittleren Alter, die im Falle einer Entlassung – zumal unterstützt durch Maßnahmen des Beschäftigtentransfers – vergleichsweise leicht wieder Arbeit finden könnten, vor dieser Zumutung zu schützen. Das liegt im Interesse der Betriebe am Erhalt der leistungsfähigsten Teile ihrer Belegschaft und im Interesse der vor Mobilitätszumutungen bewahrten Beschäftigten, aber kaum im Interesse der Gesellschaft, die die Folgen in Form von Altersarbeitslosigkeit und Frührente zu tragen hat. Dass das Volumen von Beschäftigung (und, spiegelbildlich, von unfreiwilliger Nichtbeschäftigung) unter gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen stets das gleiche sei, unabhängig von der Verteilung auf Altersgruppen oder die Geschlechter, und dass insofern die Erschwerung des „Vorruhestandes“ zwangsläufig die Jugendarbeitslosigkeit steigern müsste, lässt sich nur im Rahmen der „*lump-of-labour*-Theorie“ behaupten, für die es weder eine theoretische noch eine empirische Begründung gibt. Eher dürfte wohl die folgende Feststellung zutreffen: „Early retirement is not an effective means of reducing unemployment: it is an excellent way of making a country poorer“ (Layard / Nickell / Jackman 1991 – zu den immensen volkswirtschaftlichen Kosten des vorzeitigen Erwerbsausstiegs vgl. Schmid 2001: 12).

## 4.2 Langzeitarbeitslosigkeit als „Vorruhestand“

Die vorstehend zusammengefassten Vorarbeiten dienten zur Konzipierung eines kleinen, im Rahmen der Verbundforschung der Institute des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen finanzierten Projekts<sup>34</sup>, das ich zusammen mit Thorsten Kalina durchführte.

(zusammen mit Thorsten Kalina:) Arbeitslosigkeit als Übergang zwischen Beschäftigung und Rente in Westdeutschland. Gelsenkirchen 2002: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-04.  
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth02ad.html>

Da es keine repräsentativen Daten über betriebliche Vorruhestandsprogramme gibt und da dieser Sachverhalt auch nicht eindeutig definiert ist<sup>35</sup>, war es das Ziel dieses Projektes, sich dem Phänomen des „Vorruhestandes“ sekundäranalytisch durch Rekonstruktion von Altersübergängen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe<sup>36</sup> zu nähern. Hierzu mussten zunächst geeignete Modellierungen von vorruhestandsartigen Übergängen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Nichterwerbstätigkeit entwickelt werden, da die IAB-Beschäftigtenstichprobe weder Informationen über Art und Umstände der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses noch über

---

<sup>34</sup> Projekttitle: „Zweite Tertiärisierung, (Un-)Beständigkeit von Beschäftigung und Produktion von Arbeitslosigkeit“

<sup>35</sup> Ist der Übergang aus Beschäftigung über Arbeitslosigkeit in Rente nur dann als „betriebliches Programm“ zu verstehen, wenn eine Abfindung gezahlt wird? Wie hoch müsste diese sein? Muss die Abfindung Teil eines Sozialplans sein, oder zählen individuell ausgehandelte Lösungen dazu? Muss der Austritt freiwillig erfolgen, oder zählen Kündigungen Älterer zum „Vorruhestand“? Muss die angestrebte Rente eine vorzeitige sein? Kann es jede Altersrente vor Erreichen des 65. Lebensjahres sein, oder gilt nur die Arbeitslosenrente als Vorruhestand? – Derartige Fragen wären in der Vorbereitung einer Primärerhebung zum „Vorruhestand“ zu entscheiden.

<sup>36</sup> Siehe Fußnote 12 auf S. 12.

Renteneintritt und Rentenart enthält. Das Volumen des so definierten „vorruhestandsformigen Leistungsbezugs“ konnte dann relativ zu anderen Typen des Leistungsbezugs<sup>37</sup> sowie in seiner zeitlichen Entwicklung beschrieben werden – mit dem Ergebnis, dass 1993 fast 11 % der in Westdeutschland im Leistungsbezug verbrachten Tage auf Vorruhestand zurückzuführen waren. Das Vorkommen des Vorruhestandes konnte dann nach verschiedenen betrieblichen (Betriebsgröße, Wirtschaftsgruppe) sowie persönlichen Merkmalen (Qualifikationsniveau, Geschlecht, Nationalität) analysiert werden. Den Abschluss bildete eine logistische Regressionsrechnung, in die auch das in fünf Klassen von je 20 % der Population geschichtete beitragspflichtige Entgelt aufgenommen wurde. Es zeigte sich, dass Wirtschaftsgruppe und Betriebsgröße die Wahrscheinlichkeit vorruhestandsformiger Altersübergänge vorrangig bestimmen; bei der Qualifikation macht lediglich der Hochschulabschluss den Vorruhestand unwahrscheinlicher, und der Einfluss des Geschlechtes ist im multivariaten Modell geringer als es nach den deskriptiven Statistiken den Anschein hatte. Die männliche Dominanz beim Vorruhestand ist folglich im wesentlichen ein Resultat der Beschäftigtenstruktur in der Wirtschaftsgruppe, die vorrangig den Vorruhestand praktizierte, nämlich dem Verarbeitenden Gewerbe, und weniger Folge einer Ungleichbehandlung oder eines ungleichen Altersübergangsverhaltens der Geschlechter. Abgesehen von der höchsten Entgeltgruppe steigt die Wahrscheinlichkeit des Vorruhestandes mit dem Entgelt, d. h. man muss sich den Vorruhestand leisten können. Die deutsche Staatsbürgerschaft spielt keine Rolle; d. h. zumindest bei der altersbedingten Ausgliederung aus dem Erwerbsleben haben Ausländer inzwischen die volle Gleichstellung erreicht.

(zusammen mit Thorsten Kalina:) „Vorruhestand“ verfestigt die Arbeitslosigkeit.  
Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik.  
IAT-Report 2002-02. <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-02.pdf>

Diese Ergebnisse bestätigen, was aufgrund der sozialrechtlichen und institutionellen Analyse zu erwarten war: Der vorruhestandsformige Leistungsbezug ist letztlich eine Subvention der Personalanpassung in industriellen Großbetrieben. Daraus wurden die Forderungen abgeleitet, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wieder auf einheitlich zwölf Monate zurückzuführen sowie den erleichterten Leistungsbezug abzuschaffen. Derartige Überlegungen spielen in den Debatten über die Reform der Arbeitsmarktpolitik auch immer wieder eine Rolle. Wie jedoch der Diskussionsverlauf in der „Hartz-Kommission“ exemplarisch zeigt<sup>3</sup> (vgl. 5.5.3, S. 56), neutralisieren sich die Forderungen der Arbeitgeber nach einem allgemeinen Abbau der Lohnersatzleistungen und der Widerstand der Gewerkschaften gegen ein solches Ansinnen in der Weise, dass man sich am Ende im gemeinsamen Interesse an der Erhaltung und womöglich dem Ausbau des „Vorruhestandes“ trifft.

Dem eher kurzfristigen Horizont des tagespolitischen Kompromisses steht die Notwendigkeit gegenüber, dass Betriebe und Beschäftigte bereits jetzt neue Orientierungen hinsichtlich von Altersbeschäftigung und Altersübergang der „Baby-Boomer“ entwickeln müssten, die ab etwa

---

<sup>37</sup> Der Zeitraum des Leistungsbezugs (Arbeitslosengeld plus evtl. anschließende Arbeitslosenhilfe) wurde nur dann dem letzten Betrieb als Ursprung zugerechnet, wenn das letzte vorausgegangene Beschäftigungsverhältnis mindestens doppelt so lange gedauert hatte wie der anschließende Bezug von Arbeitslosengeld. War dieses Voraussetzung nicht erfüllt, handelt es sich nach unserer Definition um „kontingenten“ Leistungsbezug, der nicht sinnvoll nach Merkmalen des letzten Betriebes analysiert werden kann. Der „Leistungsbezug mit identifizierbarem betrieblichen Ursprung“ wurde wiederum nach weiteren Zuordnungsregeln unterteilt in „Vorruhestand“ und „Nicht-Vorruhestand“.

2010 beginnen, das „Vorruhestands-Alter“ zu erreichen. Die zu erwartenden immensen Belastungen der Sozialversicherungssysteme sowie drohender Fachkräftemangel könnten abgemildert werden, wenn das Durchschnittsalter beim Erwerbsausstieg gesteigert werden könnte. Die Weichen für die Muster des Altersübergangs in den Jahren 2010 bis 2030 werden nicht erst heute gestellt in den Lebensplänen der Beschäftigten, im Umgang der Betriebe mit der Arbeitskraft dieser Beschäftigten (vgl. Seite 21) und im beiderseitigen Verhalten zur berufsrelevanten Weiterbildung. Folglich greifen altersspezifische Ansätze zu kurz; wirksame Änderungen haben nur Aussicht in einer auf den gesamten Erwerbs- und Lebensverlauf ausgerichteten Perspektive.

## 5 Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

### 5.1 Aktive Arbeitsförderung – ein eigenständiges Politikfeld?

#### 5.1.1 Neoliberale Arbeitsförderung

Über die Funktion, Notwendigkeit und Reichweite aktiver Arbeitsförderung und die Zuerkennung einer eigenständigen Position dieses Politikfeldes zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik besteht in Deutschland kein Konsens. Aus neo-liberaler Sicht würde es längerfristig von selbst zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt kommen, wenn man nur die Allokation der Arbeitskräfte und die Bestimmung der Löhne vollständig dem Markt überlassen würde. Aus dieser Perspektive ist aktive Arbeitsförderung nicht nur überflüssig, sondern schädlich, gewissermaßen eine von den Therapien, die den Krankheitszustand verlängern, den zu überwinden sie vorgeben. Die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung – insbesondere dann, wenn sie auf längere Dauer angelegt sind, ein Einkommen über dem aktuell am Markt erzielbaren gewährleisten oder neue Ansprüche auf Lohnersatzleistungen begründen – verhindere oder verzögere die individuelle Anpassung der oder des Arbeitslosen an die Realität des Marktes und den Marktwert des eigenen Arbeitsvermögens und trage dadurch zur Fortdauer des Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt bei.

Eine vollständige Deregulierung des Arbeitsmarktes und Abschaffung der aktiven Arbeitsförderung sind jedoch nicht durchsetzbar. Deshalb wird – in vergleichsweise später Nachahmung vielfältiger ausländischer Beispiele<sup>38</sup> – zunehmend auch in Deutschland versucht, die Anpassung der Kostenrelationen auf dem Arbeitsmarkt zu simulieren, indem Lohnkosten direkt oder über Nachlässe bei den Sozialversicherungsbeiträgen heruntersubventioniert oder indem niedrige Löhne über Einkommensbeihilfen attraktiver gemacht werden. Aktive Arbeitsförderung ist aus neoliberaler Sicht offenbar dann akzeptabel, wenn sie auf neoliberalen Theorien beruht. Bisherige Erfahrungen mit der Subventionierung des Arbeitsmarktes an seinem „unteren Ende“ laufen jedoch eher daraus hinaus, diese Theorien zu widerlegen: Die Nachfrage nach derartigen Fördermodellen ist denkbar gering (vgl. Kaltenborn et al. 2002).

#### 5.1.2 Keynesianische Arbeitsförderung

Auch in neo-keynesianischer Sicht stellt eine zu geringe Nachfrage nach Arbeitskräften die vorrangige Ursache der Arbeitslosigkeit dar. Jedoch liegt der Grund dafür aus dieser Sicht nicht in zu hohen Lohnkosten – eine Einschränkung der Kaufkraft durch Senkung der Löhne oder der von ihnen über Abgaben abgeleiteten Sozialtransfers würde vielmehr das Problem verschlimmern. Die Ursachen des Arbeitsplatzmangels liegen in der restriktiven Geldpolitik, die die Investitionsbereitschaft dämpft, und der Begrenzung der Staatsausgaben, aktuell durch Steuerreform und Einschränkung der Neuverschuldung. Die Lösung wird in öffentlichen Investitionsprogrammen und in der Umverteilung der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung gesehen. Aktive Arbeitsförderung hat in dieser Perspektive die Funktionen, den Mangel an Arbeitsplätzen durch die Ermöglichung der Teilnahme an Maßnahmen teilweise zu kompensieren, durch Stabilisie-

---

<sup>38</sup> Vgl. Kaltenborn / Pilz 2002.

rung der Einkommen der Maßnahmeteilnehmer der Kaufkraftschwäche entgegen zu wirken sowie schließlich durch Qualifizierung und durch die in Beschäftigungsprogrammen geleistete produktive Arbeit im Infrastruktur- und Sozialbereich die strukturellen Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern.

Solange Arbeitsplatzmangel herrscht, ist aus dieser Sicht die „politische Bearbeitung der Arbeitslosen“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2002: 3) sowohl wirkungslos als auch sozial ungerecht im Sinne einer unzutreffenden Schuldzuschreibung. Wenn allerdings eines Tages kein Arbeitsplatzmangel mehr herrschen sollte, dann gäbe es definitionsgemäß keine Arbeitslosen mehr, die zu bearbeiten wären. Insofern bleibt auch in der keynesianischen Konzeption kein originärer Raum für aktive Arbeitsförderung; sie gewinnt vielmehr ihre Rechtfertigung aus der Nachfrage-, Struktur- und Sozialpolitik und findet ihre Konsequenz in der Forderung, durch einen „öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“ (vgl. Reuter 1998; Troost 2002) Ersatz für fehlende Arbeitsplätze zu schaffen.

## 5.2 Wege aus der Nische des „Zweiten Arbeitsmarktes“

In einer im Auftrage der Berliner Service-Gesellschaft *zukunft im zentrum* (letztlich der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen) erstellten Expertise habe ich den Versuch unternommen, die aktive Arbeitsförderung am Beispiel des nach Teilnehmerzahlen (Eintritten) in Westdeutschland zweitwichtigsten und in den neuen Bundesländern wichtigsten Instruments, nämlich der geförderten Beschäftigung, theoretisch und als eigenständiges Politikfeld zu begründen.

Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 27. Berlin 1996: BBJ-Verlag.

Angestoßen durch den strukturpolitischen Akzent, den öffentlich geförderte Beschäftigung bei der arbeitsmarktpolitischen Bewältigung der deutschen Einheit erhalten hatte<sup>39</sup>, hatte die SPD-Opposition im Deutschen Bundestag ihren Entwurf zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als „Arbeits- und Strukturförderungsgesetz“ benannt (SPD-Bundestagsfraktion 1995). Sie sah darin „strukturverbessernde Arbeiten“ als unbefristetes Nachfolgeinstrument des „Lohnkostenzuschuss Ost“ (§ 249h AFG) vor.<sup>40</sup> Die Regierungsfaktionen dagegen wollten in ihrem Entwurf (CDU/CSU- und FDP-Bundestagsfraktionen 1996) lediglich befristete „Strukturanpassungsmaßnahmen“ einführen (was dann mit dem SGB III auch vollzogen wurde). Außerdem beabsichtigte die seinerzeitige Regierungskoalition, die in der ABM-Anordnung bereits enthaltene, aber faktisch im Jahre 1996 nur in 0,6 % der Maßnahmen realisierte Forderung nach „Vergabe“ von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an Wirtschaftsunternehmen in das Gesetz aufzunehmen sowie Strukturanpassungsmaßnahmen nach dem gleichen Modus abzuwickeln.<sup>41</sup> Hierzu war sie durch die Erfahrungen der Treuhandanstalt ermutigt worden, die in großem Maßstab demonstriert hatte, dass die wettbewerbliche Vergabe von Beschäftigungsmaßnahmen sehr wohl praktisch

<sup>39</sup> Diese Entwicklung wurde ausführlich dargestellt in meiner Dissertation (Knuth 1996a).

<sup>40</sup> Diese Idee ist mit der als „Job-AQTIV-Gesetz“ bezeichneten Novellierung des SGB III, die zum 1.1.2002 in Kraft trat, in Form der „Förderung von Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen“ (§ 279a SGB III) wieder aufgegriffen worden.

funktionieren kann, aber eines systematischen und effizienten Projektmanagements und –controlling bedarf (vgl. Rabe / Emmerich 1996). Vor diesem Hintergrund war für den Auftraggeber<sup>42</sup> die Frage von Interesse, welche Erfahrungen es in Nordrhein-Westfalen mit „strukturwirksamen“ Beschäftigungsprojekten gab, wie hier bei Arbeiten im gewerblichen Bereich mit dem Problem der Vergabe umgegangen wurde und welche Wege beschritten wurden, um auch ohne formelle Vergabe eine Nähe zum „ersten Arbeitsmarkt“ und eine Partnerschaft mit der gewerblichen Wirtschaft zu realisieren.

Noch bevor das ganze Unwetter der ökonomischen Evaluierungsstudien (vgl. 3.3 oben, S. 35) über die arbeitsmarktpolitische Landschaft in Deutschland hereinbrach, wurden in dieser Expertise die seinerzeit vorliegenden deutschen Studien zur arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung zusammengestellt (S. 16ff.) und festgestellt: „Die heutige ABM-Praxis ist angreifbar.“ (S. 1) Wie in Anknüpfung an die klassische Studie von Spitznagel (1980) entwickelt wird, liegen die Ursachen diese Angreifbarkeit nicht zuletzt in einer Überfrachtung mit Zielsetzungen, unter denen Gesetz- und Anordnungsgeber<sup>43</sup> keine Priorität festgelegt haben und über deren Widersprüche und Spannungsverhältnisse in der Implementation der Maßnahmen und ihrer öffentlichen Thematisierung keine Klarheit besteht. Anhand des in Abbildung 6 reproduzierten Zieldreiecks<sup>44</sup> werden die Ziele von arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung und ihre Wechselbeziehungen im Kontext des damaligen Arbeitsförderungsgesetzes kritisch expliziert.

Der im deutschen Wortschatz seinerzeit gerade erst ankommende Begriff der „*Beschäftigungsfähigkeit*“ (EU 1996; Gazier 1998; Lefresne 1999) wird in dieser Arbeit definiert als die „Fähigkeit, ein Arbeitsverhältnis zu begründen und aufrechtzuerhalten“, abhängig von den „zugeschriebenen, vorhandenen und wahrgenommenen Eigenschaften von Arbeitssuchenden, die für die Begründung und Ausübung eines Arbeitsverhältnisses relevant sind.“ Der Beschäftigungsfähigkeit werden als zweite Dimension, die für die Wiederbeschäftigung im regulären Arbeitsmarkt entscheidend ist, die durch Teilnahme an einem Beschäftigungsprojekt erreichbaren *Positionsvorteile* im Arbeitsmarkt gegenüber gestellt, d. h. Kontakte zur potenziellen Arbeitgebern oder Zugang zu informellen Netzwerken, die letztlich zum Kontakt mit einem Arbeitgeber führen (S. 8). „Der Weg in den regulären Arbeitsmarkt wird, wenn überhaupt, gebahnt durch subjektive Entwicklungen, nämlich die Erreichung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, sowie objektive Entwicklungen, nämlich die Erlangung von Positionsvorteilen auf dem Arbeitsmarkt“ (S. 79). Die Chance, einen Arbeitsplatz im „regulären“ Arbeitsmarkt zu finden, hängt demnach – abgesehen vom makroökonomischen Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – davon ab, ob das von potenziellen Arbeitgebern wahrgenommene Humankapital des Individuums durch die Maßnahme verbessert wird (Ziff. 6 in Abbildung 6) und ob das Individuum durch seine Teilnahme insofern eine günstigere Position im Arbeitsmarkt erlangt, als seine Möglichkeiten,

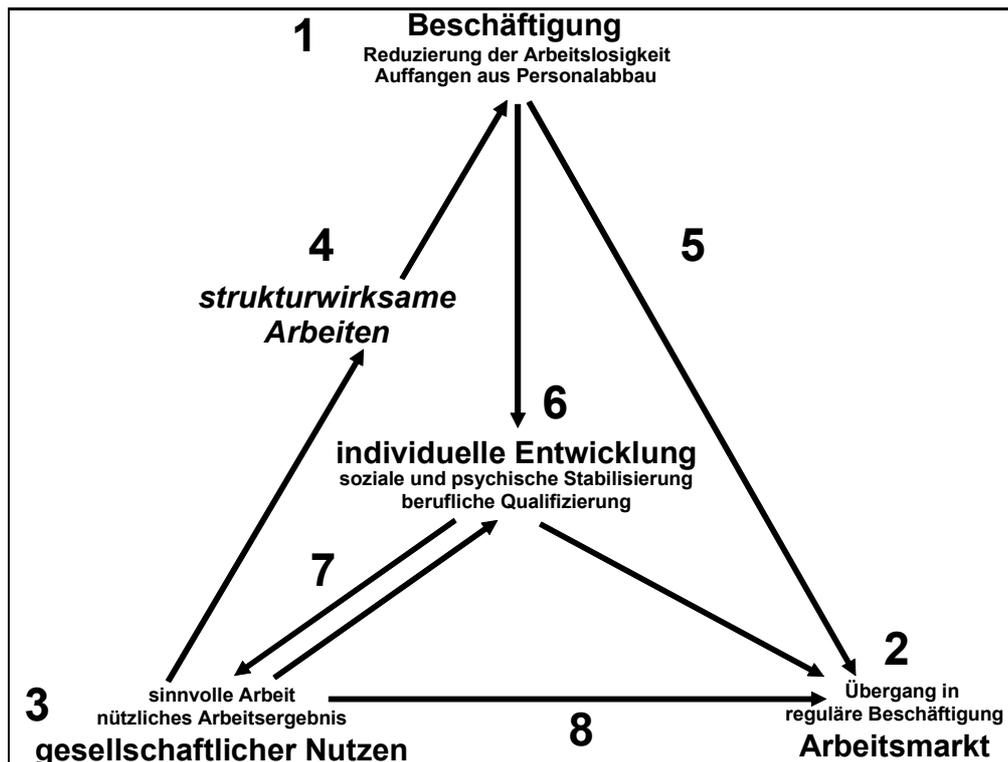
<sup>41</sup> Zum synoptischen Vergleich der beiden Gesetzentwürfe siehe Knuth / Büttner 1996.

<sup>42</sup> Die Service-Gesellschaft *zukunft im zentrum* hatte sich bereits vorher für die Vergabe-ABM stark gemacht – vgl. *Zukunft im Zentrum* 1992.

<sup>43</sup> Gemeint ist die seinerzeitige ABM-Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit. Mit dem Übergang vom AFG zum SGB III wurden diese bzw. vergleichbar konkrete Vorschriften in das Gesetz übernommen, so dass es keine ABM-Anordnung mehr gibt.

seine Möglichkeiten, sein Humankapital zu vermarkten, erweitert werden. Letzteres ist wiederum u.a. davon abhängig, wie die Beschäftigungsmaßnahme organisiert ist, d. h. ob sie überhaupt Erfahrungen und Kontakte im sog. „ersten Arbeitsmarkt“ oder zumindest in seiner „Sichtweite“ ermöglicht. Die üblicher Weise nur unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten diskutierte Vergabe von Maßnahmen der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung an Wirtschaftsunternehmen (vgl. Schickler 1989) bekommt damit zusätzliche Bedeutung unter dem Gesichtspunkt möglicher „Übergangskorridore zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt“ (Dobischat 1998: 265).

**Abbildung 6: Das Zieldreieck arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung**



Quelle: Knuth 1996: 6

Auf der Basis der idealtypischen Alternativen von „Regie“ und „Vergabe“ sowie von vier Fallstudien von ABM-Projekten in „gewerblichen“, prinzipiell also vergabefähigen Tätigkeitsbereichen werden sechs Organisationsformen von geförderten Beschäftigungsmaßnahmen unterschieden:

- (1) „echte Regiemaßnahmen“
- (2) „unechte Regiemaßnahmen“
- (3) Teilvergabe
- (4) „Beschäftigungsträger als treuhänderisch beauftragter Träger des Gesamtprojekts“
- (5) „Vergabe durch öffentliche Projektmanagement-Gesellschaft als Generalunternehmer“

<sup>44</sup> Genau genommen handelt es sich um einen Tetraeder, also um einen Körper mit vier Spitzen, die vier Ziele repräsentieren.

(6) „echte Vergabe durch Vermittlung einer arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungs-Agentur“.

Während die Teilnehmer sowohl bei „echten Regiemaßnahmen“ (Arbeitgeber ist der öffentliche Träger der Maßnahme, also z. B. eine Kommune) als auch bei „Vergabemaßnahmen“ (Arbeitgeber ist ein beauftragtes Wirtschaftsunternehmen) einen Arbeitgeber haben, der unabhängig von der arbeitsmarktpolitischen Förderung existiert und in der Hauptsache reguläre Arbeitsplätze unterhält, auf die ABM-Teilnehmer bei Fluktuation nachrücken oder die sie bei Expansion besetzen können („Klebe-Effekt“ von ABM), findet die „unechte Regie“ bei spezialisierten Trägern statt, die zwar für die Betreuung von Zielgruppen besser geeignet sein mögen, die aber über keinen nennenswerten internen Arbeitsmarkt regulärer Beschäftigung verfügen. Die offenbar rückläufigen Wiedereingliederungserfolge von ABM lassen sich – außer durch die allgemeine Verschärfung der Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt – auch durch die zunehmende Konzentration auf besonders benachteiligte Zielgruppen und den hierdurch und durch wachsende Teilnehmerzahlen ausgelösten Vormarsch der „unechten Regie“ erklären. Diese Organisationsform stellt die vom regulären Arbeitsmarkt abgekoppelte Nische dar, aus der die Rückkehr in ungeforderte Beschäftigung nur schwer gelingt. Wenn es aber andererseits handfeste Gründe dafür gibt, weshalb die echte Vergabe so selten ist – Gründe, die nicht dadurch einfach verschwinden, dass man die Vergabe gesetzlich vorschreibt –, dann stellt sich die Frage nach Zwischenformen zwischen Regie und Vergabe, durch die sich verbindliche, auf Wertschöpfung gerichtete Projektstrukturen, im Verhältnis zum „ersten Arbeitsmarkt“ realitätsnahe Arbeitsbedingungen und Kontakte zu Unternehmen auch unterhalb einer „Vergabe in Reinform“ realisieren lassen. Dafür werden die drei Organisationsformen (3) Teilvergabe, (4) „Beschäftigungsträger als treuhänderisch beauftragter Träger des Gesamtprojekts“ und (5) „Vergabe durch öffentliche Projektmanagement-Gesellschaft als Generalunternehmer“ identifiziert. Wenn man aber wirklich die Vergabe in Reinform unmittelbar an ein Wirtschaftsunternehmen will, dann muss man hierfür ein Projektmanagement bereit stellen, zu dem die Arbeitsämter nicht in der Lage sind (Modell 6: „echte Vergabe durch Vermittlung einer arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungs-Agentur“). In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass aktive Arbeitsförderung eine komplexe und professionell zu organisierende Dienstleistung ist – und kein staatlicher Verwaltungs- oder Versorgungsakt.

Implizit ist mit dieser Analyse der Implementationsstruktur von geförderter Beschäftigung ein möglicher Erklärungsansatz dafür angelegt, warum ökonometrische Evaluationsstudien zu dem Ergebnis kommen, dass die individuelle Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung im „ersten Arbeitsmarkt“ sich in den neuen Bundesländern durch Teilnahme an einer ABM eher verschlechtert habe (Steiner/Kraus 1996). Daraus wird die Forderung nach einer differenzierten Evaluierung abgeleitet, die außer der Wiederbeschäftigung auch die anderen Zieldimensionen von ABM (ein Versuch neuerdings bei Blien et al. 2001; Hujer et al. 2002) und ihr mögliches Spannungsverhältnis zum Wiedereingliederungsziel würdigt. Differenzierte Evaluierung bedeutet außerdem, das Instrument „ABM“ nicht als homogene „*black box*“ zu behandeln, sondern seine Wirkungen bei unterschiedlichen Organisationsformen zu vergleichen, um zu einer Verbesserung der Implementationsbedingungen zu kommen (siehe auch 3.3, S. 35).

Diese Analyse wurde durch die weitere Entwicklung im wesentlichen bestätigt. Der 1997 eingeführte Vergabevorrang musste bald wieder aufgeweicht werden, um einen Einbruch bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu verhindern. Vorkehrungen für die Einrichtung eines Pro-

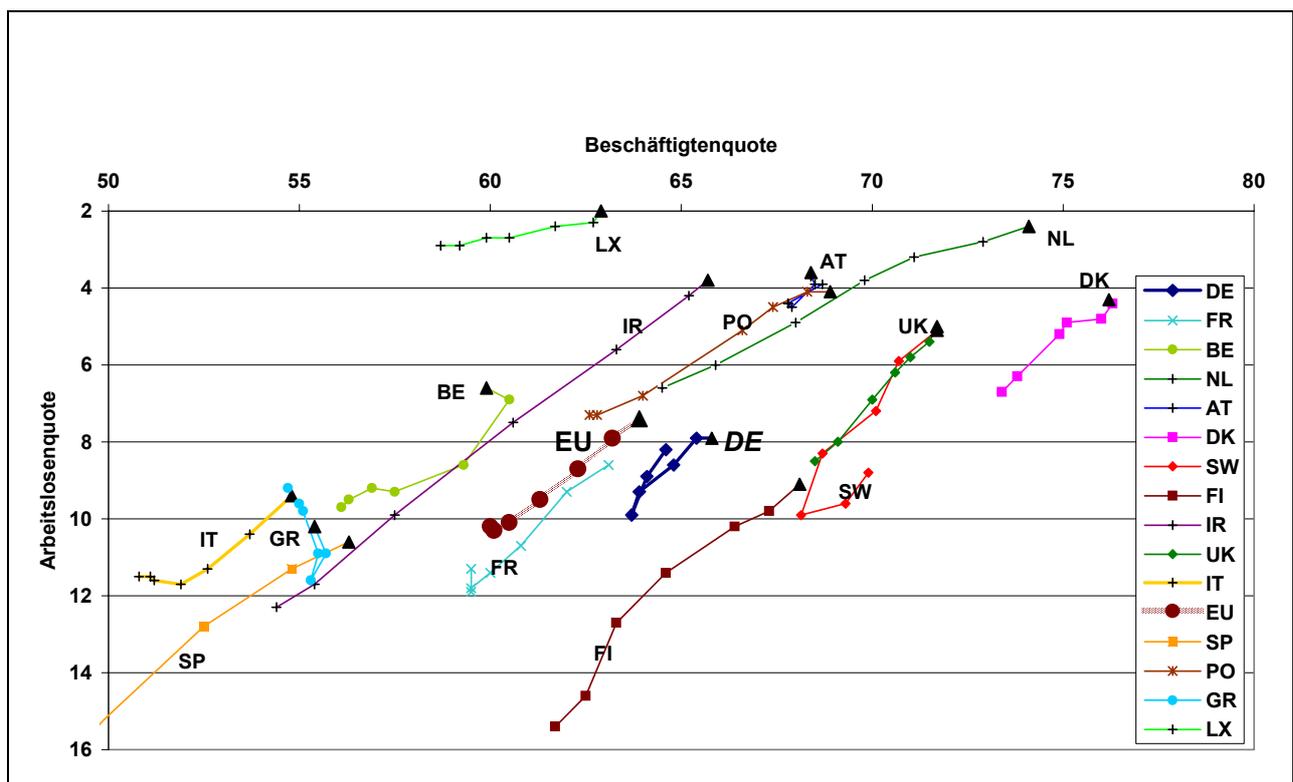
jektmanagements, das die Vergabe in großem Stil erst ermöglicht hätte, waren nicht getroffen worden.

Die im vorstehend referierten Beitrag skizzierte institutionalistische Wirkungstheorie der Arbeitsförderung lässt sich von Beschäftigungsmaßnahmen übertragen auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Auch diese entfalten ihre Wirkung nicht ausschließlich durch Verbesserung des Humankapitals, sondern auch durch die Schaffung von besseren Gelegenheiten seiner Vermarktung z. B. durch Praktika. Während man für „Unterricht“ nicht mehr braucht als eine Bildungseinrichtung, braucht man für die Schaffung von Positionsvorteilen auf dem Arbeitsmarkt durch Arbeitsförderung regionale Netzwerke (vgl. Dobischat 1999).

### 5.3 Paradigmenwechsel: Arbeitsförderung als eine frühzeitig intervenierende Dienstleistung

Gemessen an international standardisierten Indikatoren wie der Beschäftigungs- und der Arbeitslosenquoten hat sich Deutschland trotz der noch nicht überwundenen Folgen der Vereinigung im EU-Mittelfeld halten können (vgl. Abbildung 7). Aber Deutschland tritt auf der Stelle: Die meisten anderen EU-Länder haben – teilweise von schlechteren Ausgangspositionen aus – ihre Beschäftigungssituation bei weitem stärker verbessern können.

**Abbildung 7: Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten (standardisiert) – Leistungsvergleich der EU-Länder 1995-2001**

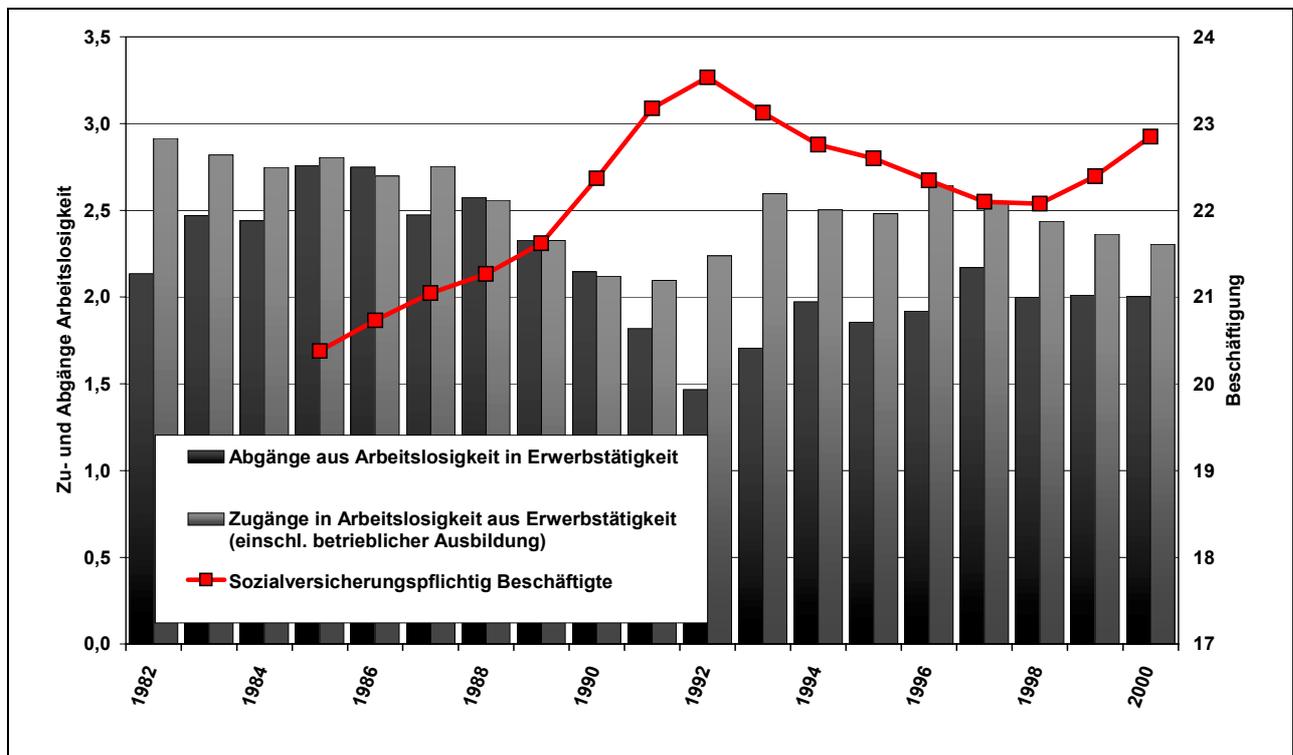


Quelle: *Employment in Europe 2002, Key Employment Indicators*; eigene Darstellung, erstmals veröffentlicht in „Wie modern ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik?“

Obwohl in Deutschland der Vorrang aktiver Arbeitsförderung vor dem bloßen Zahlen „passiver“ Lohnersatzleistungen seit langem politisch anerkannt und in den §§ 5 AFG bzw. 5 SGB III gesetzlich verankert war und ist, und obwohl die „Aktivitätsraten“ der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben – Anteil der Ausgaben für „aktive Maßnahmen“ am Bruttoinlandsprodukt – nur in den

skandinavischen EU-Ländern und den Niederlanden höher liegen als Deutschland, ansonsten in der ganzen OECD niedriger (OECD 2000), hat die deutsche Arbeitsmarktpolitik nicht verhindern können, dass die Sockelarbeitslosigkeit von Zyklus zu Zyklus anwuchs und dass die Arbeitslosen zunehmend von der Dynamik auf dem Arbeitsmarkt abgekoppelt wurden. Wie Abbildung 8 deutlich macht, sind die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit im vorletzten Aufschwung schon ab 1987 bis 1992 rückläufig gewesen, und sie haben im letzten Aufschwung auf niedrigem Niveau stagniert. Charakteristisch für das deutsche Beschäftigungssystem sind ein vergleichsweise großer „Kern“ von stabil Beschäftigten, ein im internationalen Vergleich eher schmaler „Rand“ von unständig Beschäftigten und ein zyklusübergreifend wachsender Sockel von dauerhaft Ausgegrenzten, die auch vom Nachfragesog eines Aufschwungs nicht mehr erfasst werden. Vielmehr werden die Beschäftigungswirkungen von Aufschwüngen durch Mangel an von den Betrieben für geeignet gehaltenen Arbeitskräften gedämpft (vgl. Magvas / Spitznagel 2001).

**Abbildung 8: Zu- und Abgänge in/aus registrierte/r Arbeitslosigkeit in/aus Arbeit sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, früheres Bundesgebiet, in Millionen**



Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Statistisches Taschenbuch 2002; eigene Berechnungen; in ähnlicher Form erstmals veröffentlicht in Knuth 1999.

Diese Befunde deuten ebenso wie fehlende Evidenz positiver Netto-Effekte in ökonometrischen Evaluierungen aktiver Arbeitsförderung darauf hin, dass deren Ausrichtung zu überprüfen ist. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die in der Entwicklungsgeschichte der aktiven Arbeitsförderung immer stärker vorgenommene Konzentration auf die bereits Langzeitarbeitslosen nicht ihre weitgehende Wirkungslosigkeit vorprogrammiert hat. Durch geeignete Diagnoseverfahren und Risikoprognosen müsste man statt dessen die potenziell Langzeitarbeitslosen erkennen und

gezielt fördern, bevor sich ihre Beschäftigungsfähigkeit durch tatsächliche lange Arbeitslosigkeitsdauer weiter verschlechtert hat.

Dieses war die Grundidee einer im Auftrage der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen im Vorfeld der Diskussionen zur SGB III-Reform erarbeiteten Expertise für einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsförderung. Darin griff ich seinerzeit vorliegende Vorschläge des IAB (Autorengemeinschaft 1998) und aus der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (Fels et al. 2000) auf und verband sie in eigener Systematik mit meinen Erkenntnissen zur Funktionsweise und Bewegungsdynamik des Arbeitsmarktes. Das Manuskript wurde im Mai 2000 abgeschlossen; die Veröffentlichung erfolgte fast zwei Jahre später. Elemente der Vorschläge finden sich auch in einem Vortrag bei der ESF-Jahrestagung 2001 des Landes Brandenburg, dem die obige Abbildung 7 entnommen ist.

Wie modern ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik? - Reformbedarf des SGB III und aktuelle Reformansätze. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg.), Innovative Ansätze mit dem Europäischen Sozialfonds in den ostdeutschen Bundesländern. Dokumentation der ESF-Jahrestagung 2001 vom 15. November 2001, S. 26-43. Potsdam.

Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. (Ursprünglich Publikation zur Konferenz „Von unseren Nachbarn lernen - Impulse für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“ im Juni 2000.) Berlin 2002: BBJ-Verlag. Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Band 50.

Kernpunkte der damaligen Vorschläge waren:

- Drastische Verringerung der Regelungsdichte der aktiven Arbeitsförderung; Festlegung der grundsätzlich erlaubten Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter, aber nicht der konkreten Instrumente, die vielmehr von den Arbeitsämtern nach Bedarf aus diesen Elementen kombiniert werden sollten.
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durch Risikoprognose (Profiling) und Frühintervention statt durch Konzentration der Förderung auf die bereits Langzeitarbeitslosen; Vereinbarung von Berufswegeplänen die schrittweise eingeführt werden sollten.<sup>45</sup>
- Reform der proaktiven Arbeitsförderung bei Arbeitsplatzverlust durch Vereinheitlichung der Instrumente zu sogenannten „Transfermaßnahmen“ (vgl. Seite Seite 33 – das Job-AQTIV-Gesetz hat statt dessen aus zwei Instrumenten drei gemacht).
- Ausweitung präventiver Arbeitsförderung für Beschäftigte auch ohne konkrete Bedrohung von Arbeitslosigkeit (im Job-AQTIV-Gesetz für Ältere in Kleinbetrieben eingeführt).
- Betrachtung der Arbeitsförderung nicht als hoheitlichen Gewährungsakt, sondern als professionelle Dienstleistung, die zum Teil von Dritten zu erbringen ist; qualitäts- und leistungsorientierte Gestaltung der Vertragsbeziehungen zu Dritten (im Job-AQTIV-Gesetz

---

<sup>45</sup> Das Job-AQTIV-Gesetz hat dagegen „Eingliederungsvereinbarungen“ auf breiter Front vorgeschrieben und dadurch zum Formalismus dagradiert.

übernommen, aber unter Missachtung derjenigen Elemente des Vorschlags, die auf nachhaltige Entwicklung des Dienstleistungsangebots zielten).

- Bewältigung der „Schnittstellenproblematik“ zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch armutsfeste Gestaltung aller Lohnersatzleistungen der BA und durch die Option für die Sozialhilfeträger, „ihre“ arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher in die Zuständigkeit der Bundesanstalt einzukaufen.
- Eindämmung des „Vorruhestandes“: Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf generell 12 Monate; ggf. strukturbedingter Altersübergang im Rahmen tariflicher Regelungen, aber nicht mehr zu Lasten der Versichertengemeinschaft; in anerkannten „Verschleißberufen“ Umschulungen bereits im mittleren Lebensalter auf Kosten der Berufsgenossenschaften; Entfristung des Altersteilzeitgesetzes und Privilegierung der „echten“ Altersteilzeit gegenüber dem Blockmodell (von diesen Vorschlägen wurde in der Gesetzgebung bisher nichts aufgenommen).

#### **5.4 Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen: Job-AQTIV-Gesetz und Hartz-Kommission**

Nach kleineren Korrekturen unmittelbar nach der Regierungsübernahme hat die rot-grüne Regierungskoalition das von der Vorgänger-Regierung geerbte SGB III zunächst im wesentlichen unverändert gelassen und darauf vertraut, dass der wirtschaftliche Aufschwung das Problem „Arbeitslosigkeit“ lösen würde. Als deutlich wurde, dass diese Hoffnung trügerisch war (vgl. Seite 49), folgte einer Phase bisweilen hektischer Reformbemühungen, die nicht abgeschlossen ist und über die den Überblick zu behalten selbst den verantwortlichen Akteure bisweilen schwer fällt. – Die folgenden, die Darstellung abschließenden Ausführungen basieren auf bisher nur zum Teil veröffentlichten Kommentaren und Kritiken zum aktuellen Reformprozess.

Diskussion um das Job-AQTIV-Gesetz: Interview. Akteur H. 4/2001, S. 44-47.  
Das Orakel der „Dreizehn Module“. In: Gerntke, Axel/ Klute, Jürgen/ Troost, Axel/ Trube, Achim (Hg.), Hart(z) am Rande der Seriosität?. Münster 2002: Lit-Verlag. S. 117-121. Erstveröffentlichung Frankfurter Rundschau vom 18.7.2002.  
Zwölf Thesen im Rückblick auf dreizehn Module: Kurzfassung des Beitrages zur Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen „Schöne neue Arbeitsmarktpolitik?“ am 22. Januar 2003. Gelsenkirchen 2003: Institut Arbeit und Technik. Manuskript. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/2003/knuth01.pdf>  
Hartz-Konzept: Auftrag schon vergessen? Horizonte, Heft 2/2003, S. 15-17.

Mit der am 1.1.2002 in Kraft getretenen Novelle des SGB III, die als „Job-AQTIV-Gesetz“ bezeichnet wurde, erfolgte eine grundlegende Neuorientierung der aktiven Arbeitsförderung im Sinne einer frühzeitigeren, präventiveren Ausrichtung, die durch Ermittlung des Bewerberprofils und individuelle Chancenprognose bereits beim Zugang in Arbeitslosigkeit gesteuert wird. Vorher geltende „Wartezeiten“ vor dem Zugang in bestimmte Maßnahmen wurden weitgehend aufgehoben. Die vom Arbeitsuchenden und dem Arbeitsamt gemeinsam zu verfolgende Einglie-

derungsstrategie wird in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten.<sup>46</sup> Nach sechs Monaten erfolglosen Bemühens des Arbeitsamtes erwirbt der Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung. Maßnahmeträger sind zur Vermittlung ihrer Teilnehmer verpflichtet. Es wurden Möglichkeiten geschaffen zur Weiterbildung von Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung, von älteren Arbeitnehmern in kleineren und mittleren Betrieben und von Arbeitnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Diese Weiterbildungen werden bei Fortdauer des Beschäftigungsverhältnisses gefördert, also ohne dass Arbeitslosigkeit eintritt. Der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt wurde erleichtert durch passendere Rahmenbedingungen für die Job-Rotation, Verlängerung der Überlassungsdauer bei Leiharbeit und Vereinheitlichung der Eingliederungszuschüsse. Die Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung wurden um neue Instrumente erweitert.

Diese weitreichende Reform, die in vielen Aspekten den in 5.3 skizzierten eigenen Vorschlägen entsprach, wurde von Beginn an überschattet durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und den Bundestagswahlkampf 2002. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit wurde zum Anlass genommen, eine Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (nach dem Namen des Vorsitzenden bekannt geworden als „Hartz-Kommission“) einzuberufen mit dem Auftrag, Vorschläge für eine Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln. Diese sollte in die Lage versetzt werden, durch bessere Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitsuchende den Vermittlungsprozess wesentlich zu beschleunigen. Die vorrangige Erledigung dieses Auftrages und seine rasche Umsetzung hätte die mit dem Job-AQTIV-Gesetz bereits eingeleiteten Reformen wirksam unterstützen und zugleich einen Pilotfall für die Reform großer öffentlicher Verwaltungen darstellen können. Die Hartz-Kommission hat hierzu auch umfangreich gearbeitet und bedenkenswerte Vorschläge gemacht.

Jedoch führten die politischen Anforderungen des Wahlkampfes zu bemerkenswerten Akzentverschiebungen. Der Vorsitzende benannte seine Kommission schrittweise um, zunächst in „Kommission zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Zwischenpräsentation von Peter Hartz im Juni 2002), dann in „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“. Die Mühen der grundlegenden Reform einer öffentlichen Dienstleistungsagentur traten in den Hintergrund, und die politische Debatte wurde beherrscht von neuen angeblichen „Wunderwaffen“ gegen die Arbeitslosigkeit. Diese Stoßrichtung prägte auch die Gesetzgebung unmittelbar nach der von der rot-grünen Koalition gewonnenen Bundestagswahl.

Die Ende 2002 verabschiedete erste Tranche von Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt haben mehrere Bestandteile:

- mehr oder weniger isolierte oder isolierbare Einzelvorhaben mit klangvollen Namen („Hartz-Rosinen“), die gesetzestechnisch leichter umsetzbar und politisch konsensfähig waren)<sup>47</sup>;

---

<sup>46</sup> So jedenfalls sieht es das Gesetz vor. Über die Entwicklung der tatsächlichen Praxis unter der „Schockbehandlung“, die die Bundesanstalt für Arbeit im Laufe der Jahre 2002 und 2003 erfahren hat, beseht bei Abfassung dieser Zusammenschau keine gesicherte empirische Kenntnis.

<sup>47</sup> Hierunter verstehe ich die Umsetzung der „Ich-AG“ in der Form eines „Existenzgründungszuschuss“, der „Mini-Jobs“ als erneute Reform der geringfügigen Beschäftigung, die Einrichtung von „Personalservice-Agenturen“,

- strukturelle Leistungskürzungen, die mit „Verwaltungsvereinfachung“ und „Vorbereitung der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ wenig überzeugend begründet wurden und eher dem Diktat der Krise der öffentlichen Finanzen entspringen;
- fällige Anpassungen an rechtliche Entwicklungen auf anderen Gebieten (z.B. zu erwartende EU-Richtlinie zur Leiharbeit);
- stillschweigende Kehrtwende der Regulierungsphilosophie bei der geringfügigen Beschäftigung und der Scheinselbständigkeit („Ent-Riesterung“);
- bescheidene eigenständige Reformansätze über Hartz hinaus, die teilweise Nebenbemerkungen im Hartz-Konzept aufgreifen (Beispiel: „Gleitzone“ zwischen geringfügiger und voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung).

Strukturelle Reformen der Bundesanstalt für Arbeit und in ihrem Verhältnis zu den Sozialhilfeträgern wurden dagegen verschoben. Im Ergebnis soll nun eine in ihren dienst-, personal- und haushaltsrechtlichen Grundlagen unveränderte Organisation, die bisher schon mit der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Umsetzung einer zu großen Zahl von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung überfordert war, eine durch die Hartz-Vorschläge noch vermehrte Instrumentenfülle<sup>48</sup> bedienen. Zugleich wurde die Bundesanstalt für Arbeit Anfang 2003 entgegen den Vorschlägen der Hartz-Kommission unter die geschäftspolitische Vorgabe gestellt, ohne Bundeszuschuss auszukommen. Angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes wird das zwar nicht gelingen, aber schon der Versuch führt dazu, dass das eindrucksvolle Arsenal von Heilmitteln nur noch in homöopathischer Dosierung verabreicht werden kann und dass die Dienstleistungslandschaft der Arbeitsförderung ausgetrocknet wird.

Diese Mängel sind prinzipiell heilbar: Man kann die Bundesanstalt für Arbeit auch künftig noch reformieren, man kann die Instrumente auf ihre Kernelemente reduzieren und den Arbeitsämtern bei der Kombination dieser Elemente Freiheit lassen, und man kann die finanzielle Basis der Arbeitsmarktpolitik verbreitern. Deshalb macht es Sinn, abschließend danach zu fragen, welche Elemente und neuen Orientierungen der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen – Job-AQTIV-Gesetz und „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – es wert sind, ihre handwerklich mangelhafte Umsetzung zu überleben.

## 5.5 Altes und neues Denken in der Arbeitsmarktpolitik

### 5.5.1 Der Arbeitsmarkt als ein bewegtes System

Aufgrund des Strukturbruchs, den die deutsche Wirtschafts- und Währungsunion auslöste, wurde in Deutschland bis in die neunziger Jahre ein Verständnis von aktiver Arbeitsförderung konserviert, das deren Niveaueffekt – die „Entlastung“ des Arbeitsmarktes durch Teilnahme einer ins Gewicht fallenden an Anzahl von Arbeitskräften an Fördermaßnahmen – nicht nur als wün-

---

die Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose bei Annahme geringer entlohnter Beschäftigung, die Pflicht zur Arbeitsuchmeldung bereits bei Erhalt der Kündigung, und die Erweiterung der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten in der geographischen Dimension.

<sup>48</sup> Hinzu kommt die Verdoppelung von Instrumenten, z. B. die Konkurrenz von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (vgl. Koch / Wießner 2003).

schenswerte Nebenfolge, sondern geradezu als Hauptwirkung betrachtete.<sup>49</sup> Da in der öffentlichen Debatte Stromgrößen des Arbeitsmarktes bis heute kaum eine Rolle spielen, war – und ist teilweise heute noch – eine statische Betrachtung von „Aggregatzuständen“ im Erwerbssystem vorherrschend: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, „Stille Reserve“ – und schließlich „Teilnahme an Maßnahmen“ als durch die aktive Arbeitsförderung geschaffener zusätzlicher Aggregatzustand. Diese statische Betrachtungsweise verstellt den Blick auf die Bewegungsdynamik des Arbeitsmarktes. Sie führt zur Herausbildung von Konzepten des „Zweiten Arbeitsmarktes“ oder gar des „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektors“, die „neben“ dem „ersten“ Arbeitsmarkt als Kompensation für Arbeitsplatzmangel gedacht wurden. Sofern eine spätere Wiederbeschäftigung im „ersten“ Arbeitsmarkt überhaupt als realistischer Weise anzustrebendes Ziel akzeptiert wurde, sollte sie sich irgendwann später dadurch ergeben, dass die Qualifikation oder das „Bewerberbild“ durch die Teilnahme an einer Fördermaßnahme verbessert wurde. Maßnahmeförderung, anschließende erneute Arbeitsuche und Arbeitsvermittlung und im Erfolgsfalle spätere Beschäftigung wurden als voneinander getrennte Stadien gesehen. Die aktive Arbeitsförderung in einer „Maßnahme“ wurde weder als Glied in der Kette eines individuellen Lebens- und Erwerbsverlaufs betrachtet (vgl. auch S. 28), noch war die Vorstellung handlungsleitend, dass man dieses Kettenglied möglichst noch während der Maßnahme auf das große Zahnrad des regulären Arbeitsmarktes auffädeln müsse. Dementsprechend hat die Idee, dass Maßnahmeträger selbst Arbeitsvermittlung betreiben und ihre Teilnehmer bei der Arbeitsuche *coachen* sollen, erst mit dem Job-AQTIV-Gesetz Anfang 2002 Eingang in das SGB III gefunden, auch wenn manche Träger entsprechende Aktivitäten schon sehr viel früher entwickelt haben.

Vor diesem Hintergrund stellt der Rekurs der Hartz-Kommission auf die durchschnittliche individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit als der entscheidenden Stellgröße zur Reduzierung des Bestandes (Hartz et al. 2002: 85) einen Fortschritt im öffentlichen Diskurs dar. Für die Beurteilung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik sind die Ein- und Austritte in und aus Arbeitslosigkeit, die Ausgangs- und Zielzustände der Ein- und Austretenden, die Verteilung der Verweildauern in Arbeitslosigkeit und die Veränderung dieser Größen im Zeitverlauf relevanter als die Monotonie der Arbeitslosenbestände und –quoten. Zur Entwicklung und Popularisierung einer derartigen dynamischen Betrachtung des Arbeitsmarktgeschehens habe ich durch meine Arbeiten seit 1998 beigetragen (vgl. hierzu Kap. 2).

Dass die Erwartungen der Hartz-Kommission bezüglich des Ausmaßes und der Geschwindigkeit einer Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer und damit des Bestandes unrealistisch waren, ist der Tatsache geschuldet, dass sich die Kommission wegen des Wahlkampfes eine Analyse der konjunkturellen Situation versagte, ändert aber nichts daran, dass dieser Denkansatz grundsätzlich richtig ist. Seine praktische Wirksamkeit könnte verbessert werden, wenn man nicht nur hinsichtlich des quantitativen Mitteleinsatzes, sondern auch hinsichtlich der qualitativen Wahl der Instrumente eine konjunkturgerechte Arbeitsförderung entwickeln würde. Hierbei würde es darum gehen, die Belegung der Arbeitskräftenachfrage für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu nutzen, anstatt im Aufschwung die „ruhige Hand“ zu

---

<sup>49</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in 5.1.2, S. 43 zur „keynesianischen“ Auffassung von Arbeitsförderung in Deutschland.

praktizieren, dann auf der Spitze des Booms auf ausländische Fachkräfte zu hoffen und im Abschwung in arbeitsmarktpolitische Panikreaktionen zu verfallen.

### 5.5.2 Arbeitsförderung als Dienstleistung

Aus der deutschen obrigkeitstaatlichen Tradition im allgemeinen und im besonderen aus der Zwangsbewirtschaftung des Arbeitsmarktes in der Kriegs- und Nachkriegszeit bzw. in der DDR hat sich in Deutschland bis vor kurzem ein Verständnis des *Public Employment Service*<sup>50</sup> als einer „Arbeitsverwaltung“ erhalten, die Arbeitskräfte verteilt und Förderleistungen gewährt. Die Konzeptualisierung von Arbeitsförderung als einer professionellen Dienstleistung habe ich bereits in Knuth 1996a begonnen und mit den in Kap. 3 resümierten Arbeiten fortgesetzt. Durch das Job-AQTIV-Gesetz wurde 2002 erstmals der Begriff der „Dienstleistung“ in die Zielbestimmungen des SGB III (§ 2 Abs. 1) eingeführt<sup>51</sup> und durch die Hartz-Kommission sowie die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zur Maxime der Arbeitsförderung erhoben. Auch wenn das zunächst nur eine rhetorische Änderung ist, so ist doch zu erwarten, dass die Sprache langfristig Wirkungen auf das Bewusstsein und das Handeln der Akteure sowie die Anspruchshaltung der Klienten haben wird. Sowohl das Verständnis von Arbeitsförderung als einer Dienstleistung als auch die Orientierung auf das „Anhaken“ eines Erwerbsverlaufs im regulären Arbeitsmarkt bereits während einer Maßnahmeförderung führt dazu, die Kundengruppe „Arbeitgeber“ gleichgewichtig zur Kundengruppe „Arbeitsuchende“ in den Blick zu nehmen und in den organisatorischen Ablauf zu integrieren. Dieses war bei den als „Arbeitsamt 2000“ bezeichneten Bemühungen zur Organisationsentwicklung der Bundesanstalt vernachlässigt worden und ist nun durch die Vorschläge der Hartz-Kommission auf die Tagesordnung gekommen.

Das Verständnis von Arbeitsförderung als Dienstleistung statt als Verwaltungs- oder Versorgungsakt hat weitreichende Implikationen auch für das Verhalten der „Kunden“ oder „Klienten“. Personen- und organisationsbezogene Dienstleistungen können nur in „Koproduktion“ mit dem Kunden als „Prosumenten“ produziert werden (Schmid / Mosley / Schütz 2002: 498). Eine offene Stelle bei einem Arbeitgeber kann nur besetzt werden, wenn der Arbeitgeber sich der Mühe unterzieht, die Anforderungen an die Stelle zu definieren und mit etwaigen Bewerbern Gespräche zu führen. Ein Arbeitnehmer in einer Weiterbildungsmaßnahme kann nicht „gelernt werden“, sondern er kann nur selber lernen (obwohl sich im Deutschen die irreführende Redeweise „qualifiziert werden“ eingeschlichen hat). Der Wiedereingliederungserfolg von Arbeitsvermittlung, Coaching bei der Arbeitsuche, Weiterbildung oder geförderter Beschäftigung ist insofern abhängig vom Wollen und der aktiven Mitwirkung des Klienten. Zur Kennzeichnung dieses Zusammenhangs ist die Redeweise vom „Fördern und Fordern“ populär geworden, die freilich immer auch Gefahr läuft, in einen moralisierenden oder gar repressiven Unterton zu verfallen. Die Herstellung beiderseitig verpflichtender Dienstleistungsbeziehungen, die auf Lernen und auf

---

<sup>50</sup> Bisher gibt es im Deutschen nicht einmal einen angemessenen Begriff, weshalb die Hartz-Kommission auf den semantischen Platzhalter „BA-neu“ ausweichen musste. Die Österreicher sprechen von „Arbeitsmarktservice“, haben also auch keinen deutschsprachigen Begriff entwickeln können.

<sup>51</sup> In der „Urfassung“ des SGB III von 1997 kommt dieser Begriff im ganzen Gesetzestext nur einmal vor: „Bei der Bildung der Bezirke der Arbeitsämter und der Errichtung von Geschäftsstellen sind die örtlichen Arbeitsmärkte

Verhaltensänderungen beim Arbeitsuchenden gerichtet sind, kann sich nicht wirksam auf äußerlich normierte Pflicht (*obligation*) stützen, sondern braucht innere Verpflichtung (*commitment*). Es bedarf weitreichender Änderungen sowohl in der Organisation der Bundesanstalt für Arbeit als auch bei der Ausbildung ihres Personals, bis der erneuerte *Public Employment Service* in der Lage sein wird, derartige Verpflichtung durch glaubwürdiges Handeln zu erzeugen statt nur äußerliche Pflichterfüllung durch Sanktionen zu erzwingen.

### 5.5.3 Altersarbeit und Altersübergang

Das Hineinwachsen der starken Geburtsjahrgänge 1934-1940 in das Vorruhestands- und Rentenalter hatte die christlich-liberale Koalition in ihren letzten Jahren u.a. zur Einführung von Rentenabschlägen auf vorzeitige Renten, zur Anrechnung von Sozialplanleistungen bei der Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitslosenhilfe und zur Einführung der Altersteilzeit veranlasst. Diese Umsteuerung war jedoch unvollständig: Die in den achtziger Jahren eingeführte verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere und die Möglichkeit des Leistungsbezugs „unter erleichterten Voraussetzungen“, d. h. ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche ab 58 Jahren waren unverändert erhalten geblieben. Da Ende der neunziger Jahre das „kritische“ Übergangsalter von den nur schwach besetzten Jahrgänge 1942–1948 erreicht wurde, sah die rot-grüne Koalition in ihrer ersten Amtsperiode auch keine Veranlassung, die Umsteuerung zu vollenden. Erst unter dem Eindruck von Fachkräftemangel verständigte sich das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ am 4. März 2001 auf einen „Paradigmenwechsel“ bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Daraus folgte keine unmittelbare Gesetzesänderung, aber seit diesem Datum ist es in Deutschland gewissermaßen offizielle und von den Sozialpartnern mitgetragene Politik, die Weiter- und Wiederbeschäftigung Älterer zu fördern und nicht ihre vorzeitige Ausgliederung.

Die Beratungen und Empfehlungen der Hartz-Kommission gut ein Jahr später zeigten, wie brüchig dieser neue Konsens noch war. Man empfahl eine Kombination von Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien: Einerseits erleichterte Befristungsmöglichkeiten und Beitragsnachlässe bei der Einstellung von Älteren sowie Einkommensbeihilfen für Ältere, die eine im Vergleich zum letzten Arbeitsverhältnis geringer bezahlte Beschäftigung annehmen; andererseits eine für die Arbeitslosenversicherung kostenneutrale<sup>52</sup> Möglichkeit des Ausstiegs aus dem Erwerbssystem schon ab 55 Jahren („Bridge-System“). Letztere wäre wohl nur dann für Arbeitnehmer attraktiv gewesen, wenn ihre ehemaligen Arbeitgeber beträchtliche Aufstockungszahlungen geleistet hätten. Es handelte sich also um eine Vorruhestandsregelung, die, wenn sie verwirklicht worden wäre, vermutlich nur Großunternehmen in Frage gekommen wäre..

Die rot-grüne Koalition brachte beide Strategieelemente in ihre Gesetzentwürfe für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein. Das „Bridge-System“ wurde jedoch von der CDU-Mehrheit im Bundesrat gestoppt und im Vermittlungsausschuss gestrichen.. Inzwischen<sup>53</sup> steht auch der verlängerte Arbeitslosengeldbezug für Ältere in Frage. Meine eigene seit 1999 vorge-

---

und die Bezirke von Kreisen und Gemeinden sowie die Erfordernisse einer bestmöglichen *Dienstleistung* zu berücksichtigen.“ (§ 369 Abs. 3). Die sinnentsprechende Bestimmung in § 189 AFG kam ohne diesen Begriff aus.

<sup>52</sup> Kostenneutral unter der Annahme, dass der Leistungsanspruch auch ohne diese Regelung vollständig ausgeschöpft, eine Wiederbeschäftigung also nicht erreicht worden wäre.

<sup>53</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003.

tragene Forderung, ihn zu Gunsten einer einheitlichen Bezugsdauer von zwölf Monaten abzuschaffen, ging allerdings immer von der Voraussetzung aus, die Arbeitslosenhilfe als eine am früheren Erwerbseinkommen orientierte, lediglich um sonstige Einkünfte wie z. B. Sozialplanleistungen verminderte Existenzsicherung beizubehalten (vgl. Knuth 1999: 140). Wenn die Anschlussleistung nach Erschöpfung des Arbeitslosengeldes nun dem Sozialhilfeniveau angenähert werden soll, wird nicht nur der im Einvernehmen von Personal abbauenden Betrieben und älteren Beschäftigten kalkulierten Nutzung von Arbeitslosigkeit als Vorruhestand ein Riegel vorgeschoben, was notwendig ist, sondern zugleich werden Ältere, die unfreiwillig arbeitslos geworden sind, mit Armut bedroht. Was bei rechtzeitiger Verwirklichung ein (Um-) Steuerungsinstrument hätte sein können, wird jetzt zu einer bloßen Sparmaßnahme. Da auch die Altersteilzeit derzeit bis Ende 2009 befristet ist, gibt es weiterhin kein mittelfristig tragfähiges System des Altersübergangs.

## Literaturverzeichnis

- Allen, John / Henry, Nick (1997):** Ulrich Beck's risk society at work: labour and employment in the contract services industries. Transactions of the Institute of British Geographers, vol. 22: 180-196.
- Atkinson, John (1990):** Flexibility and skill in manufacturing establishments. Brighton: Institute of Manpower Studies Report No. 180.
- Auer, Peter / Cazes, Sandrine (2000):** The resilience of the long-term employment relationship: evidence from the industrialized countries. International Labour Review 4/00: 379-408.
- Autorengemeinschaft (1998):** IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB-Werkstattbericht Nr. 10/98 v. 28.9.
- Baethge, Martin / Baethge-Kinsky, Volker/ Heinrich, R. (1995):** Erosion oder Reform? Kurzgutachten zur Situation und Reformbedarf des dualen Systems. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.
- Beck, Ulrich (1986):** Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Ders. (1997):** Die uneindeutige Sozialstruktur. Was heißt Armut, was Reichtum in der „Selbst-Kultur“? In: Beck, Ulrich / Sopp, Peter (Hg.), Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus? Opladen: Leske + Budrich.
- Ders. (2002):** Arbeit ist ein bewegliches Ziel. DIE ZEIT 7/2002.
- Behringer, Friederike (2001):** Berufliche Qualifikationen, Berufswechsel und die Verwertung von Qualifikationen. Erwerbsbiographische Analysen auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels. 86 S. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.), Qualifikationsstrukturbericht 2000. (keine fortlaufende Paginierung) Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.  
[ftp://www.bmbf.de/qualifikationsstrukturbericht\\_2000.pdf](ftp://www.bmbf.de/qualifikationsstrukturbericht_2000.pdf)
- Bender, Stefan / Haas, Anette / Klose, Christoph (2000):** IAB employment subsample 1975-1995. Opportunities for analysis provided by the anonymised subsample. Bonn: IZA discussion paper 117.
- Bender, Stefan / Hilzendegen, Jürgen / Rohwer, Götz / Rudolph, Helmut (1996):** Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 197.
- Bergemann, Annette / Mertens, Antje (2002):** Job stability trends, layoffs and quits. An empirical analysis for West Germany. Mannheim/ Berlin: Manuskript.
- Bergemann, Annette / Schneider, Hilmar (1998):** Ist der deutsche Arbeitsmarkt beweglicher geworden? Eine Analyse anhand der Unternehmenszugehörigkeitsdaten in Westdeutschland. Wirtschaft im Wandel 11/98: 15-21.
- Bielenski, Harald / Brinkmann, Christian / Plicht, Hannelore / Rosenblatt, Bernhard von (Hg.) (1997):** Der Arbeitsmarkt Ostdeutschlands im Umbruch. Datensätze, Methoden und ausgewählte Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors 1989—1994. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 210.
- Blien, Uwe, et al. (2001):** Neue Bundesländer. Einflussfaktoren der Regionalentwicklung. Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW. Frankfurt: Kreditanstalt für Wiederaufbau. [http://www.kfw.de/DE/Research/PDF/KfW-Studie\\_Neue\\_Bundesl.pdf](http://www.kfw.de/DE/Research/PDF/KfW-Studie_Neue_Bundesl.pdf)
- Bonacker, Margit/ / Knuth, Matthias / Klanck, Michael (1998):** Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Flankierung der Umstrukturierung ehemaliger Vulkan-Unternehmen im Auftrag des Senators für Arbeit, Freie Hansestadt Bremen. Hamburg und Gelsenkirchen: konsalt, Rat&Plan, Institut Arbeit und Technik.
- Bonß, Wolfgang (1999):** Jenseits der Vollbeschäftigungsgesellschaft. Zur Evolution der Arbeit in globalisierten Gesellschaften. In: Schmidt, Gert (Hg.), Kein Ende der Arbeitsgesellschaft: Arbeit, Gesellschaft und Subjekt im Globalisierungsprozeß, S. 145-176. Berlin: edition sigma.
- Bosch, Gerhard (1990):** Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ders. (2001):** Bildung und Beruflichkeit in der Dienstleistungsgesellschaft. In: Herzberg, G., et al. (Hg.), Bildung schafft Zukunft: über die Perspektiven von Bildung, Beruf und Beschäftigung. Hamburg: VSA.
- Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten / Lehndorff, Steffen / Wagner, Alexandra / Weinkopf, Claudia (2001):** Zur Zukunft der Erwerbsarbeit. Eine Positionsbestimmung auf der Basis einer Analyse kontroverser wissenschaftlicher Debatten. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier, Bd. 43.  
<http://www.boeckler.de/ebib/volltexte/Arbeitspapiere--043-043.pdf>
- Bosch, Gerhard / Knuth, Matthias (1998):** Restrukturierung des Arbeitsmarktes – Disaggregierte Längsschnittanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe. Antrag auf Sachbeihilfe an die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Forschungsschwerpunkt: „Regulierung und Restrukturierung der Arbeit in den Spannungsfeldern von Globalisierung und Dezentralisierung“. Gelsenkirchen: Manuskript.
- Bosch, Gerhard / Neumann, Horst (1991):** Strukturpolitische Herausforderungen der 90er Jahre. In: Dies. (Hg.), Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft. Köln: Bund, 13-40.

- Brödner, Peter (2002):** Flexibilität, Arbeitsbelastung und nachhaltige Arbeitsgestaltung. In: Brödner, Peter / Knuth, Matthias (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 489-542. München und Mering: Hampp.
- Brödner, Peter / Knuth, Matthias (2002):** Schlussfolgerungen und Ausblick: Forschungs- und Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Arbeitsgestaltung. In: Dies. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 543-555. München und Mering: Hampp.
- Büttner, Renate / Knuth, Matthias (1999):** Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Schmid, Alfons/ Krömmelbein, Silvia (Hg.), Region und Arbeitsmarktpolitik, S. 64-87. Frankfurt am Main: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur.
- Büttner, Renate / Muth, Josef (2000):** Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel-3-Programms der Phase 1994—1999 in Nordrhein-Westfalen – 2. Zwischenbericht. Unter Mitarbeit von Gernot Mühge, Angelika Müller und Georg Worthmann. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2000-08.
- Büttner, Renate / Knuth, Matthias / Muth, Josef/ Beer, Doris / Schumann, Diana (2001):** Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel-3-Programms der Phase 1994-1999 in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- CDU/CSU- und F.D.P.-Bundestagsfraktionen: (1996):** Entwurf zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz). Bonn: Bundestagsdrucksache 13/4914.
- Chuma, Hiroyuki (1998):** Is Japan's long-term employment system changing? In: Ohashi, Isao – Tachibanaki, Toshiaki (eds.), Internal labour markets, incentives and employment. Houndsmills / New York: Macmillan Press / St. Martin's Press, pp. 225-268.
- Dahrendorf, Ralf (1983):** Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. In: Matthes, J. (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982. Frankfurt am Main.
- Dingeldey, Irene (Hg.) (2000):** Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich. Opladen: Leske+Budrich.
- Dobischat, Rolf (1997):** Berufsperspektiven in der Dienstleistungsgesellschaft – Herausforderungen für die Berufsbildung. In: Weiß, Reinhold (Hg.), Aus- und Weiterbildung für die Dienstleistungsgesellschaft. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Ders. (1998):** Neue Anforderungen an die Inhalte beruflicher Weiterbildung und an Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. In: Bayer, Mechthild/ Dobischat, Rolf/ Kohsiek, Roland (Hg.), Die Zukunft der AFG-AFRG-geförderten Weiterbildung. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III. Frankfurt am Main: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
- Ders. (1999):** Reichweiten und Grenzen des Beitrags beruflicher Weiterbildung zum regionalen Strukturwandel. Netzwerke zwischen Betrieben und überbetrieblichen Weiterbildungsträgern – eine Allianz mit Zukunft. In: Büchter, Karin / Hendrich, Wolfgang (Hg.), Politikfeld betriebliche Weiterbildung – Trends, Erfahrungen und Widersprüche in Theorie und Praxis, S. 89-115. München und Mering: Rainer Hampp.
- Doeringer, Peter B. / Piore, Michael (1971):** Internal labor markets and manpower analysis. Lexington/Mass.
- Dombois, Rainer (1999):** Auf dem Wege zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und neue Strategien der Erwerbsarbeit. Bremen: ZWE Arbeitspapier Nr. 36.
- Doogan, Kevin (2001):** Insecurity and long-term employment. *Work, Employment & Society* 15: 419-441.
- Döhl, Volker / Kratzer, Nick / Sauer, Dieter (2000):** Krise der NormalArbeit(s)Politik. Entgrenzung von Arbeit - neue Anforderungen an Arbeitspolitik. WSI-Mitteilungen 1/00: 5-17.
- Eberle, Christa (2001):** Bewältigung von Personalentlassungen durch Gestaltung von Übergangsmärkten: Ein deutsch-österreichischer Vergleich der Umsetzungsbedingungen und Erfolgchancen. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2001-05. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/eberle01a/html>
- EU European Union (1996):** Living and working in the information society: people first. Green Paper. Bulletin of the European Union, Supplement 3/96.
- Engels, Wolfram (1985):** Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Kritik des Wohlfahrtsstaates, Theorie der Sozialordnung und Utopie der sozialen Marktwirtschaft. Frankfurt a. Main.
- Erlinghagen, Marcel / Knuth, Matthias (2001):** Turbo-Arbeitsmarkt oder Sklerose: auf welche Realität hat sich die Arbeitsmarktpolitik einzustellen? In: Kittler, Klaus/ZEPRA e.V. (Hg.), Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Von der Zielgruppenorientierung zur Prävention, S. 17-43. Hamburg: VSA. ISBN 3-87975-827-1
- Dies. (2002 a):** Auf der Suche nach dem „Turbo-Arbeitsmarkt“: Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt „Restrukturierung des Arbeitsmarktes - Disaggregierte Längsschnittdatenanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe“. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-03. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/erling02a.pdf>

- Dies. (2002): Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht. Fluktuation stagniert – Beschäftigungsstabilität nimmt zu. IAT-Report 2002-04. <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-04.pdf>
- Erlinghagen, Marcel / Mühge, Gernot (2002):** Wie kann man die Beständigkeit von Beschäftigungsverhältnissen messen? Durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer und Überlebensrate: Zwei Messkonzepte im Vergleich. Berlin: DIW. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Materialien, Nr. 19. [http://www.diw.de/deutsch/publikationen/materialien/docs/papers/diw\\_rn02-10-19.pdf](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn02-10-19.pdf)
- Erlinghagen, Marcel / Rinne, Karin / Schwarze, Johannes (1999):** Ehrenamt statt Arbeitsamt? Sozioökonomische Determinanten ehrenamtlichen Engagements in Deutschland. WSI-Mitteilungen 4/99: 246-255.
- Erlinghagen, Marcel / Wagner, Gert G. (2001):** „Bürgerarbeit“ und „mitfühlender Konservatismus“. Königs- oder Irrweg der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik? Wirtschaftswissenschaftliches Studium 12/01: 635-639.
- Fels, Gerhard / Heinze, Rolf / Pfarr, Heide / Schmid, Günther / Streeck, Wolfgang (2000):** Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin.
- Flecker, Jörg (1998):** Not-Wendigkeit? Zum Zusammenhang von flexiblen Unternehmensformen, Qualifikationsanforderungen und Arbeitsmarktregulierung. In: Zilian, Hans-Georg/ Flecker, Jörg (Hg.) Flexibilisierung - Problem oder Lösung? S. 207-222. Berlin: edition sigma.
- Freiburghaus, Dieter / Schmid, Günther (1975):** Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten. Leviathan 3/75: 416-447.
- Gazier, Bernard (ed.) (1999):** Employability: Concepts and policies. Employment Observatory Research Network, Report 1998. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics, Secretariat of the European Employment Observatory.
- Georg, Walter (1998):** Die Modernität des Unmodernen. Anmerkungen zur Diskussion um die Erosion der Beruflichkeit und Zukunft des dualen Systems. In: Schütte, Friedhelm / Uhe, Ernst (Hg.), Die Modernität des Unmodernen: Das „deutsche System“ der Berufsausbildung zwischen Krise und Akzeptanz. Festschrift für Wolf-Dietrich Greinert zum 60. Geburtstag, S. 177-198. Berlin: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Gorz, André (1998):** Enteignung und Wiederaneignung der Arbeit. Gewerkschaftliche Monatshefte 6-7/98: 349-352.
- Grund, Christian (2001):** Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel. Determinanten, Konsequenzen und empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland. München und Mering: Hampp. ISBN 3-87988-555-9
- Harney, Klaus (1998):** Beruf ist Lebensperspektive. Berufsform – eine Form der Kompetenzvermittlung. Der berufliche Bildungsweg 3/98: 2-4.
- Hartz, Peter, et al. (2002):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin. [http://bmairacer.workbox.de/Hartz-Kommission/download/Bericht\\_gesamt.pdf](http://bmairacer.workbox.de/Hartz-Kommission/download/Bericht_gesamt.pdf)
- Hecker, Ursula (2000):** Berufliche Mobilität und Wechselprozesse. In: Dostal, Werner/ Jansen, Rolf/ Parmentier, Klaus (Hg.), Wandel der Erwerbsarbeit: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung, S. 67-98. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 231.
- Hinrichs, Karl (1989):** Irreguläre Beschäftigungsverhältnisse und soziale Sicherheit. Facetten der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik. Prokla 77: 7-33.
- Hirschenauer, Franziska (1999):** Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/99: 169-184.
- Hitzler, Ronald (1988):** Sinnwelten. Opladen.
- Hitzler, Ronald / Honer, Anne (1994):** Bastelexistenz. Über subjektive Konsequenzen der Individualisierung. In: Beck, Ulrich / Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hg.), Riskante Freiheiten, 307-314. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Hujer, Reinhard/ Blien, Uwe/ Caliendo, Marco/ Zeiss, Christopher (2002):** Macroeconometric evaluation of active labour market policies in Germany - a dynamic panel approach using regional data. Paris: EALE, 14th Annual Conference.
- Infratest Burke Sozialforschung (2000):** Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und dem Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung. Frankfurt/Main: DRV-Schriften Bd. 19 und BMA-Forschungsbereich Bd. 277 sowie Tabellenbände auf CD-ROM.
- Jansen, Rolf (2000):** Arbeitsbedingungen, Arbeitsbelastungen und Veränderungen auf betrieblicher Ebene. In: Dostal, Werner / Jansen, Rolf / Parmentier, Klaus (Hg.), Wandel der Erwerbsarbeit: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung, S. S. 39-66. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 231.

- Jungbauer-Gans, Monika / Hönisch, Petra (1998):** Dauer geringfügiger Beschäftigungen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/98: 697-704
- Kalina, Thorsten / Knuth, Matthias (2002):** Arbeitslosigkeit als Übergang zwischen Beschäftigung und Rente in Westdeutschland. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-04. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth02ad.html>
- Kaltenborn, Bruno / Pilz, Lars (2002):** Kombilöhne im internationalen Vergleich. Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. IAB-Werkstattbericht Nr. 10 v. 1.8.
- Kaltenborn, Bruno / Brinkmann, Christian / Holleder, Alfons / Rudolph, Helmut / Wiedemann, Eberhard / Weinkopf, Claudia (2002):** Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells: 2. Zwischenbericht. Stand: Dezember 2002. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation Nr. 516
- Karr, Werner (1999):** Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht Nr. 3/99 v. 7.5.
- Ders. (2002): Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht Nr. 6/02 v. 19.3.
- Keupp, Heiner (1999):** Identitätskonstruktionen: das Patchwork der Identitäten in der Spätmoderne. Reinbek: Rowohlt.
- Kirsch, Johannes / Knuth, Matthias (2001):** Berufliche Neuorientierung bei Arbeitsplatzverlust - ein deutsch-französischer Vergleich. WSI-Mitteilungen 1/01: 36-41.
- Kirsch, Johannes / Knuth, Matthias / Krone, Sirikit / Mühge, Gernot / Müller, Angelika (2001):** Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Langsame Fortschritte bei der Gestaltung betrieblicher und beruflicher Umbrüche. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 242.
- Klammer, Ute (2002):** Welche Sicherheit für welche Flexibilität? Ausgewählte Ergebnisse des empirischen Projektteils. In: Klammer, Ute / Tillmann, Katja, Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Dokumentation der Fachtagung am 6. Dezember 2001. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. [http://www.text.masqt.nrw.de/soziales/soziale\\_sicherung/allgemeines/allgemeines\\_10.html](http://www.text.masqt.nrw.de/soziales/soziale_sicherung/allgemeines/allgemeines_10.html)
- Klammer, Ute / Tillmann, Katja (2001):** Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut / MASQT. [http://www.text.masqt.nrw.de/soziales/soziale\\_sicherung/allgemeines/allgemeines\\_10.html](http://www.text.masqt.nrw.de/soziales/soziale_sicherung/allgemeines/allgemeines_10.html)
- Knuth, Matthias (1996a):** Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin: edition sigma.
- Ders. (1996b): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 27. Berlin: BBJ-Verlag.
- Ders. (1998): Von der „Lebensstellung“ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, Gerhard (Hg.), Zukunft der Erwerbsarbeit - Strategien für Arbeit und Umwelt, S. 300-331. Frankfurt am Main: Campus.
- Ders. (1999): Der Preis des Wandels. Wirtschaftliche Umstrukturierung, Arbeitskräftefreisetzung und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 1999-08. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth99e.pdf>
- Ders. (1999): Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand. Gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, Peter / Helmstädter, Ernst / Widmaier, Brigitta (Hg.), Wissensteilung, S. 107-144. München und Mering: Hampp.
- Ders. (2000 a): Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer. In: Trube, Achim / Wittig-Koppe, Holger (Hg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? S. 148-177. Münster/Hamburg/London: Lit.
- Ders. (2000 b): Wege zu einer effizienteren und effektiveren Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beitrag zum Workshop, Bonn, 17.10.2000, im Institut Zukunft der Arbeit. Manuskript. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth00d.pdf>
- Ders. (Hg.) (2001): Sozialplanzuschüsse in der betrieblichen Praxis und im internationalen Vergleich von Instrumenten des Beschäftigtentransfers. IAB-Projektbericht 10-508.
- Ders. (2001): Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland: Mythen und Perspektiven. Personalmagazin 10/01: 12-13. 14384558
- Ders. (2001): Diskussion um das Job-AQTIV-Gesetz: Interview. Akteur H. 4/2001, S. 44-47.

- Ders. (2002): Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. (Ursprünglich Publikation zur Konferenz „Von unseren Nachbarn lernen - Impulse für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“ im Juni 2000.) Berlin: BBJ-Verlag. Arbeitsmarktpol. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Band 50.
- Ders. (2002): Wie modern ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik? - Reformbedarf des SGB III und aktuelle Reformansätze. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg.), Innovative Ansätze mit dem Europäischen Sozialfonds in den ostdeutschen Bundesländern. Dokumentation der ESF-Jahrestagung 2001 vom 15. November 2001, S. 26—43. Potsdam.
- Ders. (2002): Das Orakel der „Dreizehn Module“. In: Gerntke, Axel/ Klute, Jürgen/ Troost, Axel/ Trube, Achim (Hg.), Hart(z) am Rande der Seriosität?. Münster: Lit-Verlag. S. 117-121. Erstveröffentlichung Frankfurter Rundschau vom 18.7.2002.
- Ders. (2003): Zwölf Thesen im Rückblick auf dreizehn Module: Kurzfassung des Beitrages zur Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen „Schöne neue Arbeitsmarktpolitik?“ am 22. Januar 2003. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik. Manuskript.  
<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/2003/knuth01.pdf>
- Ders. (2003): Hartz-Konzept: Auftrag schon vergessen? Horizonte, Heft 2/2003, S. 15-17.
- Knuth, Matthias / Brödner, Peter (2002):** Schlussfolgerungen und Ausblick: Forschungs- und Handlungsbedarfe zur nachhaltigen Arbeitsgestaltung. In: Dies. (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 543-555. München und Mering 2002: Hampp.
- Knuth, Matthias / Büttner, Renate (1996):** Synopse zur AFG-Reform. In: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hg.), Das Ende des Arbeitsförderungsgesetzes? Schriftenreihe Nr. 25, S. 87-161. Berlin: BBJ-Verlag.
- Knuth, Matthias / Erlinghagen, Marcel / Kalina, Thorsten / Mühge, Gernot (2002):** Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Knuth, Matthias/ Brödner, Peter (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, S. 303-377. München und Mering: Hampp.
- Knuth, Matthias / Kalina, Thorsten (2002):** „Vorruhestand“ verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. IAT-Report 2002-02. <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-02.pdf>
- Knuth, Matthias / Schräpler, Jörg-Peter / Schumann, Diana (2001):** Die Neuverteilung von Beschäftigungschancen und -risiken in der Dienstleistungsgesellschaft. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2001-01. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth01d.pdf>  
auch veröffentlicht in: Bosch, Gerhard, et al. (Hg.) (2002), Die Zukunft von Dienstleistungen, S. 235-259. Frankfurt/New York: Campus.
- Knuth, Matthias / Stolz, Günter (1998):** Sanierungsstrategien und Arbeitsmarkthilfen bei Beschäftigungskrisen. Ein Handlungsleitfaden. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport.
- Knuth, Matthias / Vanselow, Achim (1995):** Über den Sozialplan hinaus. Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Berlin: BBJ Verlag. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin, Band 17.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996):** Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern. Bonn.
- Koch, Susanne / Wießner, Frank (2003):** Wer die Wahl hat, hat die Qual. Ich-AG oder Überbrückungsgeld? IAB-Kurzbericht Nr. 2 v. 3.3.
- Konietzka, Dirk (1999):** Beruf und Ausbildung im Generationenvergleich. In: Harney, Klaus / Tenorth, Heinz-Elmar (Hg.), Beruf und Berufsbildung, 40. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 289-320. Weinheim/Basel: Beltz.
- Krafeld, Franz Josef (2000):** Leben mit Zeiten ohne Erwerbsarbeit - von beruflichen zu ganzheitlichen Lebensentwürfen. In: Trube, Achim/ Wittig-Koppe, Holger (Hg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv in die Arbeitsmarktpolitik? S. 131—147. Münster/Hamburg/London: Lit.
- Kurtz, Beate (2000):** 40 Jahre gearbeitet und nie arbeitslos. IAB-Materialien 4/00: 8-9.
- Kutscha, Günter (1992):** „Entberuflichung“ und „Neue Beruflichkeit“ - Thesen und Aspekte zur Modernisierung der Berufsbildung und ihrer Theorie. Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 7/92: 535-548.
- Layard, Richard / Nickell, Steven / Jackmann, Richard (1991):** Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. Oxford University Press.

- Lefresne, Florence (1999):** Employability at the heart of the European employment strategy. Transfer 4/99: 460-480.
- Lutz, Burkart (1987):** Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie. Eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation. Frankfurt a. Main / New York: Campus.
- Lutz, Burkart / Sengenberger, Werner (1974):** Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten. Göttingen: Otto Schwarz.
- Magvas, Emil / Spitznagel, Eugen (2001):** Arbeitskräftemangel - Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung? IAB-Kurzbericht Nr. 13/01 v. 20.7.
- Mendius, Hans Gerhard / Sengenberger, Werner (1976):** Konjunkturschwankungen und betriebliche Politik. Zur Entstehung und Verfestigung von Arbeitsmarktsegmentation. In: Mendius, H. G., et al., Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation I, S. 15-82. Frankfurt.
- Mertens, Antje (1999):** Job stability trends and labor market (re-)entry in West Germany 1984-1997. Berlin: Humboldt University, Sonderforschungsbereich 373, Discussion Paper 60-1999.
- Moldaschl, Manfred / Sauer, Dieter (2000):** Internalisierung des Marktes - Zur neuen Dialektik von Kooperation und Herrschaft. In: Minssen, Heiner (Hg.), Begrenzte Entgrenzungen, S. 205-224. Berlin.
- Morin, Marie-Laure / Vicens, Christine (2001):** Redundancy, business flexibility and workers' security: Findings of a comparative European survey. International Labour Review 1/01: 45-67.
- Muth, Josef (2000):** Berufliche Neuorientierung im Vorfeld von Entlassungen. Projekt-Abschlussbericht unter Mitarbeit von Diana Schumann, Petra Albert und Doris Beer. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2000-04.
- Mutz, Gerd, et al. (1995):** Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- OECD (2000):** Employment Outlook. Paris.
- Ökumenisch-sozialethischer Arbeitskreis Nordrhein-Westfalen: (2000):** Auf dem Weg zu einer Neubestimmung von Arbeit, Einkommen und Leben. Thesen zur Zukunft der Arbeit. Frankfurt: Evangelischer Pressedienst, epd-Dokumentation Nr. 19a/00.
- Oschmiansky, Heidi / Schmid, Günther (2000):** Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die Bundesrepublik im Vergleich. Berlin: WZB Discussion Papers FS I 00-204.
- Paul-Kohlhoff, Angela (1997):** Ist der Beruf out? Die Mitbestimmung 43: 18-20.
- Pries, Ludger (1998):** „Arbeitsmarkt“ oder „erwerbsstrukturierende Institutionen“? Theoretische Überlegungen zu einer Erwerbssoziologie. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 50: 159-175.
- Rabe, Birgitta / Emmerich, Knut (1996):** Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/96: 93-105.
- Rabe, Birgitta / Schmid, Günther (1999):** Eine Frage der Balance - Reform der Arbeitsmarktpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/99: 21-30.
- Rahn, Sylvia (1999):** Der Doppelcharakter des Berufs. Beobachtung einer erziehungs- und sozialwissenschaftlichen Debatte. In: Harney, Klaus/ Tenorth, Heinz-Elmar (Hg.), Beruf und Berufsbildung. Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten. 40. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 85-100. Weinheim/Basel: Beltz.
- Reuter, Norbert (1998):** Arbeitslosigkeit bei ausbleibendem Wachstum - das Ende der Arbeitsmarktpolitik? Aus Politik und Zeitgeschichte B 35/97: 3-13.
- Rifkin, Jeremy (1995):** The end of work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era. New York : G.P. Putnam's Sons.
- Rogowski, Ralf / Schmid, Günther (1997):** Reflexive Deregulierung. Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes. WSI-Mitteilungen 8/97: 568-582.
- Saiger, Helmut (1998):** Die Zukunft der Arbeit liegt nicht im Beruf. Neue Beschäftigungs- und Lebensmodelle. München: Kösel-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1998):** Die Zukunft der Arbeit im renovierten „Modell Deutschland“. Gewerkschaftliche Monatshefte 6-7/98: 447-451.
- Schickler, Wilhelm (1989):** Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. 3., neubearb. Aufl. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit H. 20b. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Schmid, Günther (1987):** Der organisierte Arbeitsmarkt. Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarktes. In: Buttler, Friedrich, et al. (Hg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Frankfurt / New York.
- Ders. (1992):** Flexible Koordination: Die Zukunft des dualen Systems aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Berufsbildung 1/92: 55-59.

- Ders. (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung - Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik. Berlin: WZB discussion papers FS I 93-208, 2. überarbeitete Aufl.
- Ders. (1997): Übergangsarbeitsmärkte als neue Strategie der Vollbeschäftigung. In: Fricke, Werner (Hg.), Globalisierung und institutionelle Reform. Jahrbuch Arbeit und Technik 1997. Bonn: Dietz Nachf., 170-181.
- Ders. (2001): Mobilmachung wider die generelle Ausmusterung. Mitbestimmung 11/01: 10-15.
- Schmid, Günther / Mosley, Hugh / Schütz, Holger (2002):** Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung. Gewerkschaftliche Monatshefte 9/02: 497-505.
- Schömann, Klaus/ Kruppe, Thomas / Oschmiansky, Heidi (1998):** Beschäftigungsdynamik und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union. Berlin: WZB Discussion Paper FS I 98 - 203.
- Schräpler, Jörg-Peter / Schumann, Diana (2001):** Zweite Tertiärisierung und Arbeitsmarktdynamik. Deskriptive Exploration mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe und dem Sozio-oekonomischen Panel. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2001-04. <http://iat-ino.iatge.de/veroeff/am/schraepler01a.pdf>
- Seifert, Matthias / Pawlowsky, Peter (1998):** Innerbetriebliches Vertrauen als Verbreitungsgrenze atypischer Beschäftigungsformen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/98: 599-611.
- Sengenberger, Werner (1975):** Arbeitsmarktstrukturierung - Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarktes. Frankfurt/München.
- Ders. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York: Campus.
- SPD-Bundestagsfraktion (1995):** Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes (ASFG). Bonn: Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/1440.
- Spitznagel, Eugen (1980):** Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) - Eine empirische Analyse. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 45.
- Staat, Matthias (1997):** Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung. Baden-Baden: Nomos.
- Steiner, Victor / Kraus, Florian (1996):** Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? In: Steiner, V. / Bellmann, Lutz, Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, S. 387ff. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192.
- Troost, Axel (Hg.) (2002):** Massenarbeitslosigkeit bekämpfen - Arbeit eine Perspektive geben: Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor. ÖBS-Kongress der PDS-Bundestagsfraktion am 26. und 27. April 2002. Berlin.
- Volkholz, Volker / Köchling, Annegret (2002):** Arbeiten und Lernen. In: Brödner, Peter / Knuth, Matthias (Hg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Bilanzierung innovativer Arbeitsgestaltung Band 3: 432-488. München und Mering: Hampp.
- Voß, G. Günter (1998):** Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/98: 473-487.
- Wagner, Gert / Schwarze, Johannes / Rinne, Karin / Erlinghagen, Marcel (1998):** „Bürgerarbeit“: Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. DIW-Wochenbericht 4/98.
- Weber, Max (1985):** Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen.
- Winkelmann, Rainer / Zimmermann, Klaus F. (1998):** Is job stability declining in Germany? Evidence from count data models. Applied Economics, 30: 1413-1420. <http://www.iza.org/publications/dps/dpo1.pdf> (IZA discussion paper 4/98)
- Zukunft im Zentrum (1992):** Vergabe-ABM schafft Arbeit. Ein Leitfaden für Gewerbetreibende. Berlin: Service-Gesellschaft Zukunft im Zentrum.