

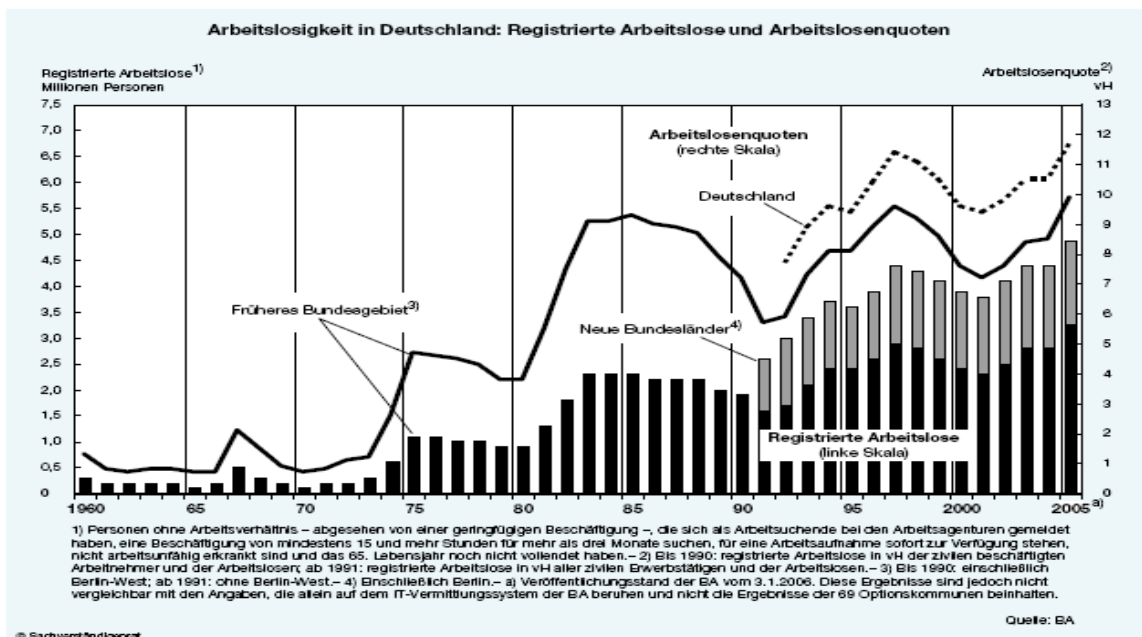
Mismatch-Arbeitslosigkeit als arbeitsmarktpolitische Herausforderung

Schwerin, 14.02.2007

1. Einleitung

Nicht nur in Deutschland stellt sich das Arbeitslosigkeitsproblem seit mehreren Jahren als grundlegendes wirtschaftspolitisches Problem dar. Alexandre Lamfalussy, der ehemalige Präsident des Europäischen Währungsinstinuts (EWI), verdeutlichte Ende der 1990er Jahre die ökonomischen und sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit mit folgender m. E. sehr prägnanter Aussage: „Das derzeitige Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den meisten unserer Länder ist nicht vertretbar. Es hat zur Folge, dass das Sozialgefüge ausgehöhlt wird, und ist angesichts der sich darin spiegelnden Verschwendung ein eindeutiges Signal, dass die Volkswirtschaft nicht richtig funktioniert.“¹

Abbildung 1:



Quelle: SVR 2006, S. 7

¹ Zitiert nach Handelsblatt vom 1.7.1997.

Die europäischen Volkswirtschaften kämpfen mit diesem Funktionsproblem spätestens seit Beginn der 1980er Jahre. Den betroffenen Volkswirtschaften entgehen Einkommens- und Konsummöglichkeiten, und den sozialen Sicherungssystemen werden ein Teil der mit der Erwerbstätigkeit einhergehenden Beiträge und ein Teil ihrer Reputation entzogen.

Übersicht 1:

| | | | | | | |
|------------------------------------|------------------------------------|---|--|--------------------------------------|------------------------|--|
| Konjunkturelle Arbeitslosigkeit | Saisonale Arbeits- losigkeit | Friktionelle Arbeitslosigkeit („Such- arbeitslosigkeit“) | „Wohlstands- arbeitslosigkeit“ (Lohnbezogener Mismatch) | Strukturelle Arbeitslosigkeit | | |
| | | „Mismatch-Arbeitslosigkeit“ i. w. S. | | Qualifikatorischer Mismatch | Regionaler Mismatch | Sonstiger struktureller Mismatch |
| | | | | „Mismatch-Arbeitslosigkeit“ i. e. S. | | |
| | | „Mismatch-Arbeitslosigkeit“ | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Faik 2006, S. 310-312

Eine bedeutende Ursache für Arbeitslosigkeit ist – wie aus Übersicht 1 hervorgeht – der sich in Konjunktoren vollziehende Wirtschaftsprozess: Im Konjunkturabschwung entsteht üblicherweise so genannte *konjunkturelle Arbeitslosigkeit*. Verfestigt sie sich, sprich: bleibt sie zumindest teilweise auch im konjunkturellen Aufschwung bestehen, handelt es sich um chronische, d. h. um langfristige Arbeitslosigkeit (= *strukturelle Arbeitslosigkeit*).

Neben der konjunkturellen und der strukturellen Arbeitslosigkeit existieren in einer Volkswirtschaft typischerweise noch die saisonale und die friktionelle Arbeitslosigkeit. *Saisonale Arbeitslosigkeit* ist eine kurzfristige Erscheinung, welche jahreszeitlich bedingt und vor allem wetterabhängig ist. Mittels Saisonbereinigerungsverfahren werden Arbeitslosenzahlen übli-

cherweise um Saisoneinflüsse korrigiert. *Friktionelle Arbeitslosigkeit* – Synonyme: Such- oder Fluktuationsarbeitslosigkeit – resultiert in erster Linie daraus, dass nach dem Verlust bzw. der Aufgabe eines Arbeitsplatzes eine neue Beschäftigung in der Regel nicht sofort aufgenommen werden kann. Wegen der Existenz friktioneller Arbeitslosigkeit wird selbst in der Hochkonjunktur die (saisonbereinigte) Arbeitslosenquote normalerweise nicht gleich Null sein.

In der neueren arbeitsmarktbezogenen Diskussion wird über die vorstehenden Arbeitslosigkeitsarten hinaus mit der so genannten „*Wohlstandsarbeitslosigkeit*“ zunehmend eine weitere Spielart von Arbeitslosigkeit thematisiert, über deren Ausmaß sehr kontrovers diskutiert wird. „Wohlstandsarbeitslosigkeit“ ist die Folge eines elaborierten sozialen Sicherungsnetzes: Die Leistungen der sozialen Sicherung sind derart attraktiv, dass Beschäftigungsaufnahmen nicht ausreichend interessant erscheinen.²

2. Begriff und Erklärungsansätze von Arbeitsmarkt-Mismatch

Ganz grundsätzlich treffen sich auf einem Arbeitsmarkt das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Das möglichst reibungslose Zusammenspiel dieser beiden Marktseiten nennt man „Matching-Prozess“. Er ist im Wesentlichen durch zwei Dimensionen gekennzeichnet: Erstens durch die Kontaktwahrscheinlichkeit zwischen Arbeitsangebot und –nachfrage und zweitens durch die Kontraktwahrscheinlichkeit zwischen diesen beiden Marktseiten.

² Vgl. Altmann 2000, S. 103-108.

Über das Einstellen und Entlassen von Arbeitskräften entsteht auf dem Arbeitsmarkt darüber hinaus Fluktuation. Ein Fluktuations-Indikator ist z. B. die Arbeitsplatz-Fluktuationsrate F :

$$F = \frac{0,5 \cdot \sum_{i=1}^N |H_i - S_i|}{\sum_{i=1}^N B_i}$$

[mit: F = Fluktuationsrate, $i = 1, 2, \dots, N$ Unternehmen, H = Einstellungen, S = Entlassungen, B = Beschäftigte].

Ein Wert für F von beispielsweise 0,1 besagt, dass sich im Verlauf von zehn Jahren alle Stellen im Durchschnitt einmal erneuern würden, wenn deren Gesamtzahl konstant bliebe.³

Steht einer bestimmten Zahl offener Stellen eine bestimmte Anzahl Arbeitsloser gegenüber, wie dies letztlich durch Fluktuation zum Ausdruck kommt, liegt ein Arbeitsmarkt-Mismatch vor.

Die Ursachen für einen solchen Mismatch liegen nicht in konjunkturellen und saisonalen Faktoren begründet, sondern sind struktureller Natur. Deshalb bildet die strukturelle Arbeitslosigkeit die Mismatch-Arbeitslosigkeit im engeren Sinne. Hiermit sind im Wesentlichen die qualifikatorische und die regionale Arbeitslosigkeit gemeint. In dem einen Fall passen die Anforderungen der Unternehmen an die zu vergebenden Arbeitsplätze nicht mit den Qualifikationen der Arbeitnehmer zusammen; in dem anderen Falle sind die Arbeitnehmer zu immobil, um für sie passende Arbeitsplätze in anderen Regionen anzunehmen. Diese mangelnde Mobilität der Arbeitskräfte einer Volkswirtschaft geht einher mit der Existenz so genannter strukturschwacher Gebiete, in denen ein Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt besteht. Empirische Befunde für

³ Vgl. Franz 1994, S. 196.

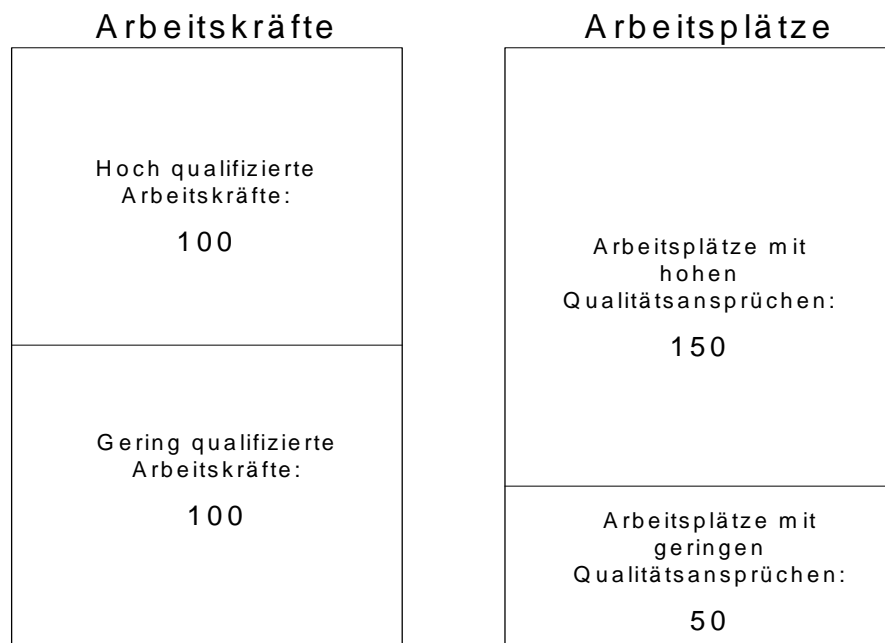
Deutschland weisen der qualifikationsbedingten Arbeitslosigkeit einen höheren Stellenwert als der regionalen Mismatch-Arbeitslosigkeit zu.⁴

In einem weiteren Sinne zählen zur Mismatch-Arbeitslosigkeit auch noch die friktionelle und die „Wohlstandsarbeitslosigkeit“ – Letztere im Sinne lohnbezogener Mismatches.⁵

Der Arbeitsmarkt-Mismatch ist ein „klassisches“ Beispiel für den Problemfall des Komponentenausgleichs bei der Aggregation von der mikroökonomischen auf die makroökonomische Ebene. Er ergibt sich dann, wenn auf der Mikroebene festgestellte Strukturen bei der Aggregation auf die Makroebene nicht (ausreichend) berücksichtigt werden. Angenommen, für 100 hoch qualifizierte Arbeitnehmer gebe es 150 Stellen, während für gleichfalls 100 wenig qualifizierte Arbeitnehmer nur 50 Stellen verfügbar wären.

Abbildung 2:

Komponentenausgleichsproblem:



Quelle: Faik 2006, S. 62

⁴ Vgl. z. B. Franz 1994, S. 218-219.

⁵ Vgl. auch Christensen 2001, S. 507.

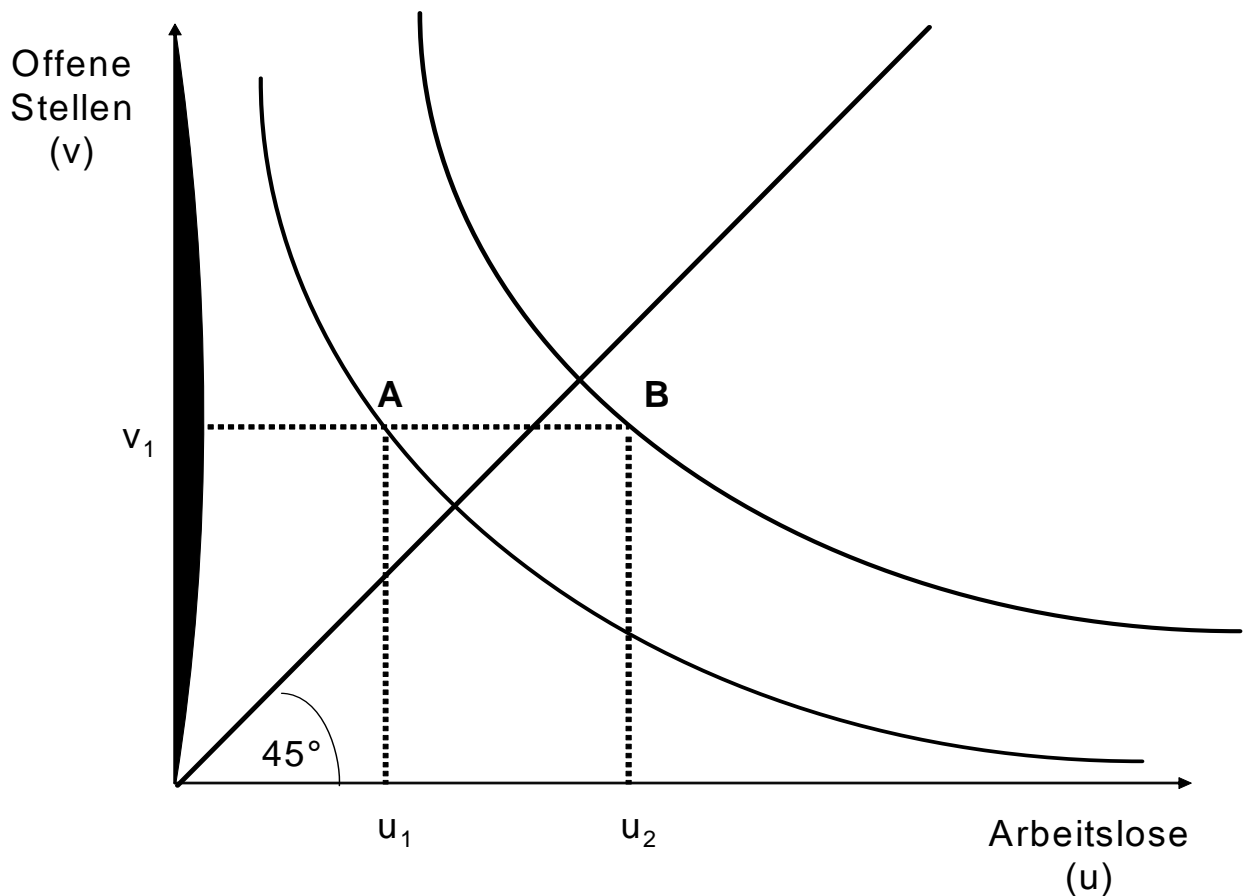
Berücksichtigte man die Qualifikation der Arbeitskräfte nicht und führte eine einfache Aggregation (= Addition) in dem Sinne durch, dass für 200 Arbeitnehmer auch 200 Stellen zur Verfügung stehen, käme man zu dem Trugschluss, dass keine Arbeitslosigkeit existent wäre. Faktisch aber existieren ein Mangel an 50 hoch qualifizierten Arbeitnehmern und ein Überschuss an 50 gering qualifizierten Arbeitskräften. Es ist daher von einer Arbeitslosigkeit in Höhe von 50 (wenig qualifizierten) Arbeitnehmern auszugehen. Der Trugschluss resultiert daraus, dass die Mikro-(Qualifikations-)Strukturen bei der Übertragung (= Aggregation) auf die Makroebene nicht berücksichtigt wurden.⁶

Anhaltspunkte über die Existenz struktureller Arbeitslosigkeit und damit über einen Arbeitsmarkt-Mismatch liefert die Beveridge-Kurve. Sie stellt die Quote oder Anzahl der offenen Stellen der Arbeitslosenquote bzw. der Arbeitslosenanzahl gegenüber. Durch die Beveridge-Kurve wird deutlich, dass selbst in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit angebotene Stellen unbesetzt bleiben. Da Punkte auf der 45-Grad-Linie die Gleichheit von offenen Stellen und Arbeitslosenanzahl widerspiegeln und insofern als Quasi-Arbeitsmarktgleichgewichte charakterisiert werden können⁷, symbolisieren Punkte links von dieser Linie einen Überschuss an offenen Stellen über die Arbeitslosenanzahl und sind daher Indizien für einen wirtschaftlichen Boom. Punkte rechts von der 45-Grad-Linie reflektieren demgegenüber einen Überschuss an Arbeitslosen über die Anzahl offener Stellen und sind folglich Anzeichen für eine wirtschaftliche Rezession.

⁶ Vgl. Faik 2006.

⁷ Vgl. Oxsen 2003, S. 7.

Abbildung 3: Beveridge-Kurve



Quelle: Eigene Standard-Darstellung

Steigt die strukturelle Arbeitslosigkeit an, so verschiebt sich die Beveridge-Kurve nach rechts: Bei gleicher Anzahl offener Stellen ist die Arbeitslosenquote angestiegen.⁸

Der Arbeitsmarkt-Mismatch hat sich vergrößert. In Abbildung 3 erhöht sich die Arbeitslosigkeit von u_1 auf u_2 bei gleich bleibender Anzahl offener Stellen (jeweils v_1). Mit anderen Worten: Die Matching-Effizienz hat sich verschlechtert, der Mismatch also zugenommen. In A ist dabei die Anzahl der offenen Stellen größer als die Anzahl der Arbeitslosen, was eine Boom-Situation signalisiert. In B ist hingegen die Arbeitslosenzahl

⁸ Vgl. Teichmann 1993, S. 68.

größer als die Anzahl der offenen Stellen, was auf eine Rezession hinweist.

Man kann entsprechende Mismatch-Zusammenhänge im Übrigen auch produktionstechnisch darstellen, indem man die Einstellungen bzw. die Einstellungsquoten z. B. als Cobb-Douglas-Funktion durch die Arbeitslosen- und Vakanzquote sowie – im Sinne eines Niveauparameters – durch die Matching-Effizienz determiniert.⁹ Mir steht leider nicht genug Zeit zur Verfügung, um auf solche weitergehenden Zusammenhänge und ihre schätztechnischen Implikationen eingehen zu können.

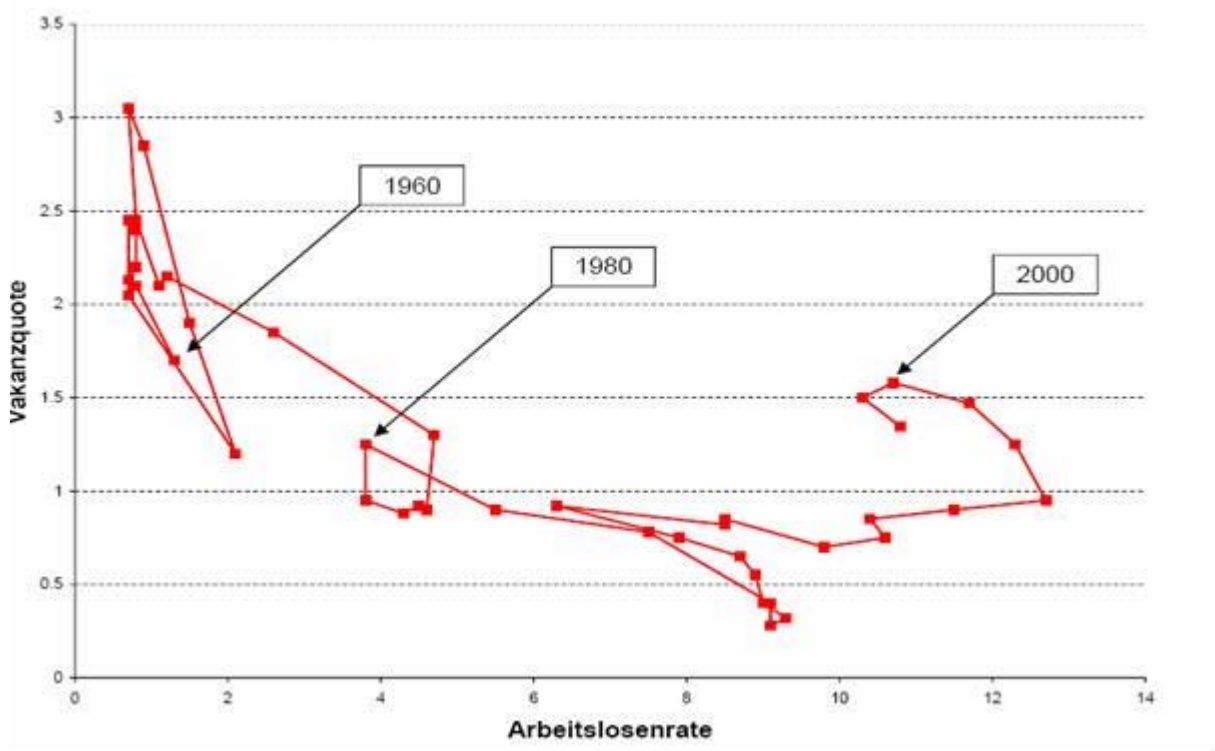
3. Empirische Mismatch-Befunde für Deutschland und die EU

Empirisch kann für Deutschland – aufbauend auf den vorhergehenden Anmerkungen – das Mismatch-Problem mit Hilfe von Beveridge-Kurven dargestellt werden. Es zeigt sich über die Zeit hinweg eine Rechtsverschiebung des Beveridge-Zusammenhangs, was auf eine Verschärfung der Mismatch-Problematik hinweist.

In Abbildung 4 sind für Deutschland von 1960 bis 2002 Vakanz- und Arbeitslosenquoten einander gegenübergestellt. Von den „Boom-Phasen“ Mitte/Ende der 1970er Jahre bis zu den „Rezessions-Perioden“ 1982/83 beispielsweise sind die Vakanzen in relativer Betrachtung zurückgegangen, und die Arbeitslosigkeit ist relativ angestiegen. Anschließend hat sich seit Mitte der 1980er Jahre in Deutschland der Beveridge-Zusammenhang zwischen Vakanz- und Arbeitslosenquote erkennbar nach rechts außen verschoben.

⁹ Vgl. hierzu beispielsweise Ochsens 2003, S. 6.

Abbildung 4: Beveridge-Kurven für Deutschland

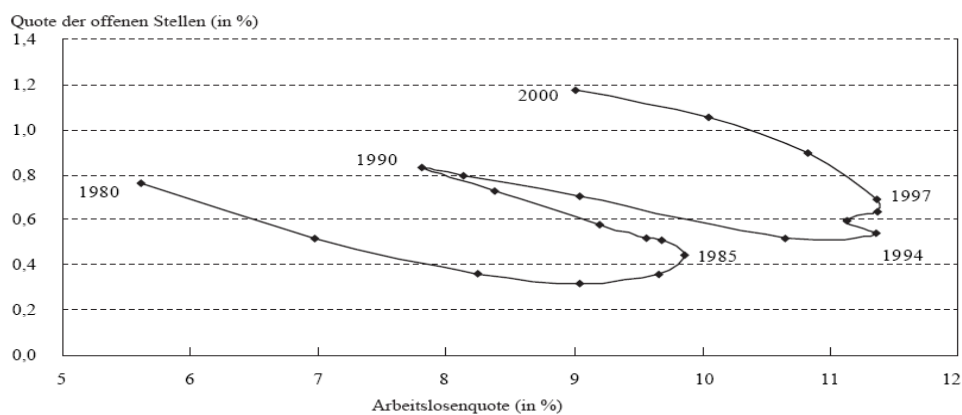


Quelle: Bonin 2004, S. 39

Eine ähnliche Entwicklung wird an Hand von Abbildung 5 auch für den Euro-Raum deutlich. Der diesbezügliche Mismatch ist allerdings aus datentechnischen Gründen maßgeblich durch die bundesdeutschen Entwicklungen bestimmt.¹⁰

Abbildung 5:

Beveridge-Kurve für das Euro-Währungsgebiet



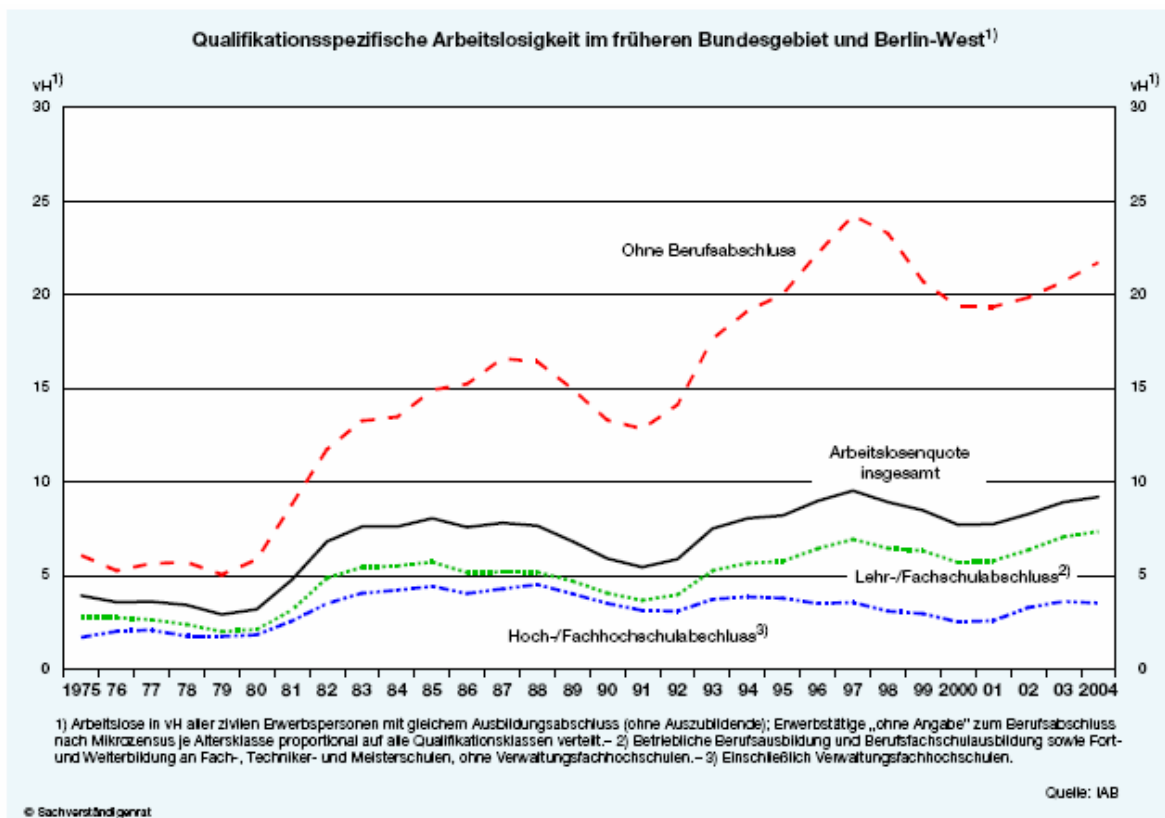
Quellen: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung), NZBen, BIZ und EZB-Berechnungen.
Anmerkungen: Die Angaben zu den offenen Stellen decken rund 64 % des Euro-Währungsgebiets ab. Die Berechnung erfolgte ohne Frankreich, Irland und Italien.

Quelle: EZB 2002, S. 18

¹⁰ Vgl. EZB 2002, S. 17.

Die Mismatch-Problemstellung tritt in Zeiten schnellen wirtschaftlichen Strukturwandels sowie in einem globalisierten Umfeld besonders stark zu Tage und trifft in den Industrieländern vor allem die gering qualifizierten einheimischen Arbeitnehmer. Daher sind überproportional hohe Arbeitslosenraten gering qualifizierter Arbeitnehmer die Folgen von (qualifikatorischen) Arbeitsmarkt-Mismatches.

Abbildung 6:



Quelle: SVR 2006, S. 8

In Deutschland beispielsweise liegt – wie aus Abbildung 6 ersichtlich ist – die gruppeninterne Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten bei über 20 % und damit mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote. Der qualifikatorische Mismatch scheint daher für die Beurtei-

lung des gesamten Arbeitsmarkt-Mismatches in Deutschland sehr wichtig zu sein.

Neben formal Geringqualifizierten bilden auch die Langzeitarbeitslosen in Deutschland eine markante arbeitsmarktbezogene Problemgruppe. Hierbei wird Langzeitarbeitslosigkeit üblicherweise als Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von mindestens einem Jahr definiert.

In Deutschland sind zwar nur ca. 14,5 % (= 17,3 % * 0,377 + 20,1 % * 0,397) aller Arbeitslosen zugleich langzeitarbeitslos und gering qualifiziert in dem Sinne, dass keine Ausbildung vorliegt. Berücksichtigt man aber, dass im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit Dequalifizierungsprozesse einsetzen, könnte man die Langzeitarbeitslosen näherungsweise auch als De-facto-Geringqualifizierte einstufen.

Tabelle 1:

| Dauer der Arbeitslosigkeit¹⁾ | | | |
|--|------------------|--|--|
| Stand: September 2005 | | | |
| | Alle Arbeitslose | Darunter: | |
| | | Arbeitslose ohne Ausbildung | |
| | | Anteil an allen Arbeitslosen ²⁾ | Anteil an allen Arbeitslosen ohne Ausbildung |
| | | vH | |
| Unter 1 Monat | 9,1 | 37,1 | 8,4 |
| 1 bis unter 2 Monate | 7,5 | 36,0 | 6,7 |
| 2 bis unter 3 Monate | 6,4 | 30,3 | 4,8 |
| 3 bis unter 6 Monate | 13,6 | 39,6 | 13,4 |
| 6 Monate bis unter 1 Jahr | 26,0 | 47,6 | 30,8 |
| 1 bis unter 2 Jahre | 17,3 | 37,7 | 16,2 |
| 2 Jahre und länger | 20,1 | 39,7 | 19,8 |
| Insgesamt | 100,0 | 40,3 | 100,0 |

1) Bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit zum Stichtag (Franz, 2006). - 2) Bezogen auf alle Arbeitslose mit der entsprechenden Dauer der Arbeitslosigkeit.

Quelle: BA

Quelle: SVR 2006, S. 10

International besehen schneidet Deutschland sowohl bei den Arbeitslosenquoten für Geringqualifizierte als auch für Langzeitarbeitslose relativ schlecht ab, was ebenfalls auf eine vergleichsweise geringe (qualifikatorische) Matching-Effizienz hindeutet. Die betreffenden Arbeitslosenquoten in Höhe von 20,5 % bzw. 51,8 % liegen – zum Teil deutlich – über denjenigen in anderen Ländern. Beispielsweise betragen sie in den Niederlanden „nur“ 5,7 % bzw. 32,5 % und in den USA „lediglich“ 10,5 % bzw. 12,7 %.

Tabelle 2:

| Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten und die Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich für das Jahr 2004 | | | | | |
|---|--|----------------------------|--|---------------------------------|----------------------------|
| vH | | | | | |
| Land | Geringqualifizierte (Alter 25 bis 64 Jahre) | | Gesamtbevölkerung (Alter 15 bis 64 Jahre) | | |
| | Arbeitslosenquote ¹⁾ | Erwerbsquote ¹⁾ | Langzeitarbeitslose (Quote) ²⁾ | Arbeitslosenquote ³⁾ | Erwerbsquote ⁴⁾ |
| Deutschland | 20,5 | 48,6 | 51,8 | 9,5 | 73,1 |
| Belgien | 11,7 | 49,4 | 49,6 | 8,4 | 60,5 |
| Dänemark | 7,8 | 62,0 | 22,6 | 5,5 | 80,6 |
| Frankreich | 12,1 | 59,6 | 41,6 | 9,6 | 69,8 |
| Irland | 6,4 | 57,2 | 34,3 | 4,5 | 69,8 |
| Italien | 7,8 | 51,6 | 49,7 | 8,0 | 63,4 |
| Japan | 6,7 | 66,7 | 33,7 | 4,7 | 78,1 |
| Niederlande | 5,7 | 59,0 | 32,5 | 4,6 | 72,0 |
| Osterreich | 7,8 | 52,2 | 27,6 | 4,9 | 70,8 |
| Schweden | 6,5 | 67,0 | 18,9 | 6,4 | 77,1 |
| Spanien | 7,3 | 57,5 | 37,7 | 10,6 | 68,8 |
| Vereinigtes Königreich | 6,6 | 53,0 | 21,4 | 4,7 | 72,7 |
| Vereinigte Staaten | 10,5 | 56,5 | 12,7 | 5,5 | 71,2 |

1) Anteil der arbeitslosen/erwerbstätigen Geringqualifizierten an allen Geringqualifizierten jeweils im Alter von 25 bis 64 Jahren. - 2) Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. - 3) Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen. - 4) Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im erwerbstätigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD

Quelle: SVR 2006, S. 9

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollten sich daher für Deutschland nicht zuletzt auf diese beiden Problemgruppen beziehen.

Weitere empirische Befunde beziehen sich auf den berufsbezogenen Mismatch. In dieser Hinsicht werden auf dem Arbeitsmarkt überrepräsentierte („Überfluss“-) und unterrepräsentierte („Mangel“-) Berufsgruppen für Deutschland (im Jahre 2000) ausgewiesen. Beispielsweise

scheint diesen Befunden zufolge die Arbeitsnachfrage in Handwerks- und verwandten Berufen höher als das korrespondierende Angebot zu sein.

Tabelle 3 bietet schließlich eine EU-bezogene Übersicht über das Ausmaß regionalen Mismatches. Als Indikator dient dabei die Varianz der relativen regionalen Arbeitslosenquoten. Dieser Indikator ist für Deutschland nach Italien am zweitgrößten. Dass diese beiden Länder die deutlich größten regionalen Mismatches aufweisen, verwundert angesichts doch sehr ungleichmäßiger partieller regionaler Wirtschaftsentwicklungen in beiden Ländern nicht (Stichwörter: Mezzogiorno versus Norditalien und Ost- versus Westdeutschland). Die ausgewiesene zeitliche Entwicklung zeigt für Deutschland Verringerungen des regionalen Mismatches über den Zeitraum von 1990 bis 1997 hinweg, ehe zwischen 1997 und 1999 der regionale Mismatch in Deutschland wieder angewachsen ist (um 4,1 Prozentpunkte). Diese Verlaufsform entspricht qualitativ der diesbezüglichen Entwicklung im Euro-Währungsgebiet.

Tabelle 3:

Regionaler Mismatch im Euro-Währungsgebiet

| Land (Anzahl der Regionen) | Regionaler Mismatch (var (ui/u), in %) | | | |
|---|--|---------------------------------|-----------|-----------|
| | 1999 | Veränderung (in Prozentpunkten) | | |
| | | 1990–1999 | 1990–1997 | 1997–1999 |
| Belgien (11) | 22,8 | 6,2 | -0,8 | 7,0 |
| Deutschland (17) ^{a)} | 27,6 | -1,3 | -5,3 | 4,1 |
| Griechenland (16) | 6,0 | -3,3 | -1,0 | -2,3 |
| Spanien (18) | 13,4 | -1,2 | -7,4 | 6,2 |
| Frankreich (22) | 5,6 | 1,6 | 0,8 | 0,8 |
| Irland (2) | 3,7 | 3,4 | -0,2 | 3,6 |
| Italien (20) | 45,2 | -1,7 | -11,8 | 10,2 |
| Niederlande (12) | 12,3 | 6,3 | -2,0 | 8,3 |
| Österreich (9) ^{b)} | 6,4 | 1,4 | 0,8 | 0,6 |
| Portugal (7) | 10,8 | -31,5 | -30,6 | -0,9 |
| Finnland (5) | 9,5 | - | - | 4,8 |
| Euro-Währungsgebiet (137) ^{a), c)} | 31,7 | -9,6 | -14,7 | 5,1 |

Quellen: Eurostat (REGIO-Datenbank) und EZB-Berechnungen.

a) Da Angaben zu Deutschland erst seit 1991 vorliegen, sind die Angaben für 1990 auf der Grundlage der Daten von 1991 geschätzt.

b) Angaben zu Österreich ab 1993.

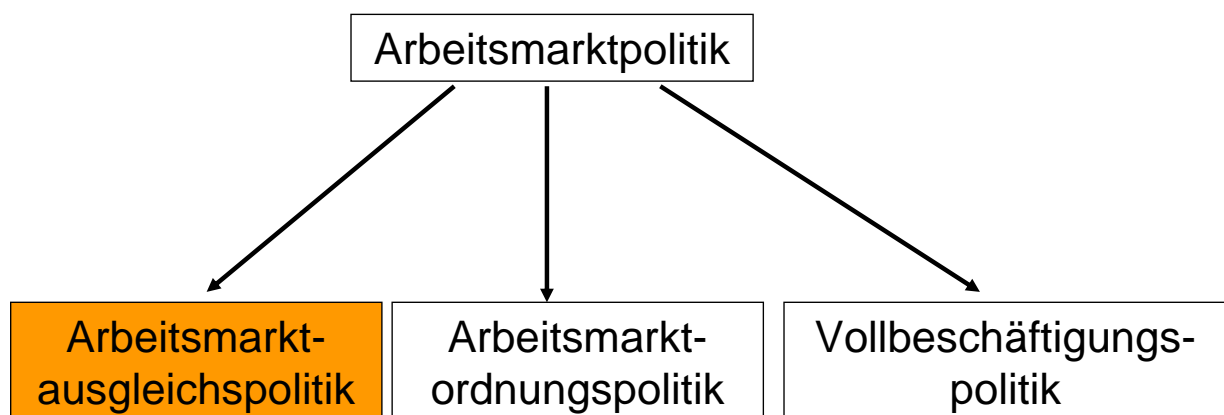
c) Die Angaben für das Euro-Währungsgebiet zeigen das Gefälle der Arbeitslosenquoten innerhalb und zwischen den einzelnen Euro-Ländern.

Quelle: EZB 2002, S. 22

4. Maßnahmen zur Mismatch-Überwindung

Grundsätzlich ist die Ordnung des Arbeitsmarktes Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik, die nach Lampert (1998, S. 179) „(...) als die Gesamtheit der Maßnahmen (verstanden werden kann; J. F.), die das Ziel haben, den Arbeitsmarkt als den für die Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Markt so zu beeinflussen, dass für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in Bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, gesichert wird.“ Die Arbeitsmarktpolitik umfasst mit der Arbeitsmarktausgleichspolitik, der Arbeitsmarktordnungspolitik und der Vollbeschäftigungspolitik drei wesentliche Teilbereiche.

Übersicht 2: Gliederung der Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Lampert 1998, S. 180

Hierbei ist es die Aufgabe der Arbeitsmarktausgleichspolitik, strukturelle Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, mithin zu einer optimalen Allokation des Faktors Arbeit im Wirtschaftsprozess beizutragen. Sie ist für die Mismatch-Arbeitslosigkeit im engeren Sinne die maßgebliche Politikform. Grob gesprochen, geht es darum, die Kündigungsrate zu vermindern und die Wiederbeschäftigungsquote (jeweils als Anteil an allen Erwerbspersonen) zu erhöhen. Die Arbeitsmarktordnungspolitik umfasst im Wesentlichen die staatliche Lohnpolitik, insbesondere um möglichst hohe Arbeitseinkommen zu gewährleisten. Die Vollbeschäftigungspolitik zielt primär auf eine Verringerung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit ab, z. B. durch eine problemadäquat ausgestaltete Konjunktur- und Wachstumspolitik.

Zum Verständnis der Notwendigkeit von Arbeitsmarktpolitik erscheint es sinnvoll, sich zu vergegenwärtigen, dass es im Grunde genommen *den* Arbeitsmarkt gar nicht gibt und statt dessen eine Vielzahl heterogener Arbeitsmärkte existieren, die durch hohe Unvollkommenheiten gekennzeichnet sind. In diesem Zusammenhang ist in der Literatur das Stichwort von der „Balkanisierung des Arbeitsmarktes“ geprägt worden. Die Arbeitsmärkte sind z. B. – wie oben angedeutet – nach Region, Qualifikationsniveau und dergleichen voneinander verschieden. Zudem bewirkt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebern und -nehmern weitere Arbeitsmarktunvollkommenheiten.

Aus der „Balkanisierung des Arbeitsmarktes“ resultiert u. a. die Problematik, dass ein „automatischer“ Arbeitsmarktausgleich nur in Ausnahmesituationen bzw. nur unter Inkaufnahme hoher sozialer Nachteile der jeweils am Markt schwächeren Partei vonstatten gehen würde. Als Folge der hierdurch zum Ausdruck kommenden Mismatch-Problematik hat die Arbeitsmarktausgleichspolitik in einer entwickelten Volkswirtschaft einen sehr hohen Stellenwert. Klassischer Bestandteil einer solchen Politik ist

die Arbeitsvermittlung. Bis zur Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes im Jahre 1994 war die Arbeitsvermittlung in Deutschland ein staatliches Monopol. Mit dem genannten Gesetz wurde dieses Monopol insofern „aufgeweicht“, als nunmehr unter bestimmten Bedingungen auch private Vermittlungen zugelassen sind. Als „bestimmte Bedingungen“ – bzw. Grundsätze – der Arbeitsvermittlung können die Unentgeltlichkeit der Vermittlung, die Unparteilichkeit und die Gesetzmäßigkeit der Vermittlung genannt werden. Empirisch zeigt sich eine ernüchternd geringe Effizienz der Arbeitsvermittlung in Form eines recht niedrigen Einschaltungsgrades der früheren Arbeitsämter bzw. der heutigen Arbeitsagenturen durch die Arbeitgeber. Beispielsweise wird für Deutschland geschätzt, dass der Anteil der bei den Arbeitsagenturen gemeldeten offenen Stellen an allen offenen Stellen bei lediglich einem Drittel liegt.¹¹

Weitere Bereiche der Arbeitsmarktausgleichspolitik sind die Ausbildungsförderung, die Arbeitsplatzhaltungspolitik (insbesondere in Form von Kurzarbeitergeld sowie in Form von Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft), die Arbeitsplatzbeschaffungspolitik (z. B. ABMs) sowie die problemgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik (zugunsten schwer vermittelbarer Personengruppen wie Behinderter, Älterer oder Jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung).

Maßnahmen zur Überwindung eines regionalen Mismatches sind zum einen Mobilitätsförderungen mit der Arbeitnehmerschaft als Zielgruppe sowie zum anderen Investitionsanreize in den strukturschwachen Gebieten mit den privaten Unternehmen als Zielgruppe.

Im Zusammenhang mit der qualifikatorischen Mismatch-Arbeitslosigkeit könnte grundsätzlich an Kompensationsregelungen zugunsten der durch Mismatch Benachteiligten in Form von bildungsbezogenen Maßnahmen

¹¹ Vgl. EZB 2002, S. 36.

gedacht werden. Dies könnte das Angebot an gering qualifizierter Arbeit vermindern und solcherart – zumindest mittel- bis langfristig – den veränderten Nachfrageverhältnissen anpassen. Mit einer derartigen Strategie verbundene Qualifizierungsangebote sind sinnvollerweise nicht nur vom Staat, sondern auch – über eine Steuerfinanzierung hinausgehend – von Seiten der Unternehmen bereitzustellen.

Eine rein marktwirtschaftliche Lösung bestünde demgegenüber darin, über eine stärkere qualifikatorische Spreizung der Löhne und eine hiermit einhergehende Verbilligung gering qualifizierter Arbeit die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit zu erhöhen und solcherart den gegebenen Angebotsverhältnissen anzupassen. Solchen Strategien ist allerdings die quasi-„natürliche“ Untergrenze des gesellschaftlichen Existenzminimums gesetzt. Zudem wird der Faktor Arbeit in entsprechenden Modellen vielfach zu einseitig als Kostenfaktor gesehen, während kreislauftheoretische Zusammenhänge (weitgehend) ausgeblendet werden.

Hinzu kommt, dass einer Untersuchung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zufolge der bundesdeutsche Niedriglohnbereich – definiert als maximal zwei Drittel des Medianlohns und ungefähr ein Fünftel der bundesdeutschen abhängig Beschäftigten umfassend – von den Qualifizierten dominiert wird. So beträgt der Anteil der Beschäftigten, welche über eine Berufsausbildung verfügen, an allen Vollzeitbeschäftigten im bundesdeutschen Niedriglohnbereich ca. 60 %.¹²

Einer OECD-Studie zufolge ergibt sich im Übrigen keine statistisch-signifikante Beziehung zwischen einer hohen Deregulierung des Arbeitsmarktes – im Sinne einer zunehmenden qualifikatorischen Spreizung der Löhne – und Beschäftigungszuwächsen gerade im Segment

¹² Vgl. SVR 2006, S. 20.

der Geringqualifizierten.¹³ Auch die Einkommensmobilität verändert sich – den empirischen Befunden zufolge – durch niedrigere (Einstiegs-) Lohnniveaus nicht wesentlich¹⁴; d. h. das mitunter vertretene Argument, niedrigere (Einstiegs-)Löhne böten Aufstiegschancen, erscheint nur bedingt haltbar.

Darüber hinaus haben Niedriglohnstrategien möglicherweise durchaus gravierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Nebenwirkungen:

- Sie können die gesellschaftlichen Innovationskräfte schwächen, da kurzfristiges Kostendenken dominiert, welches innovationsfördernde Elemente wie die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse oder (innerbetriebliche) Humankapitalinvestitionen in den Hintergrund treten lässt.
- Sie können Potenziale zur Umverteilung von Arbeit senken und daher die Arbeitsmarktpolitik gegebenenfalls wirksamer Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit berauben. Dies gilt u. a. deswegen, weil bei ungleicher Verteilung von Lohnzuwächsen (zugunsten der oberen Einkommensgruppen) die Bereitschaft der Gewerkschaftsmitglieder zu Arbeitszeitverkürzungen tendenziell abnehmen dürfte.
- Sie können zudem die soziale Kohäsion schwächen, da Aktivitäten in der Schattenwirtschaft bzw. kriminelle Aktivitäten zunehmend attraktiver werden könnten.

Überdies hat die Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Form der Mini- und Midijobs seit deren gesetzlicher Neuordnung ab April 2003 in Deutschland kaum Beschäftigungsdynamik in Richtung eines Abbaus der Arbeitslosigkeit von Problemgruppen entfaltet. Die genann-

¹³ Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1996, S. 75.

¹⁴ Vgl. Bosch, Gerhard: Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI Mitteilungen 1/1998, S. 15-25; hier: S. 16-18.

ten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse dienen in der Regel nicht als „Brückenfunktion“ in den ersten Arbeitsmarkt, und empirische Untersuchungen verweisen sogar darauf, dass sie tendenziell sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängt haben.

Zwar erscheinen m. E. Niedriglohnkonzepte zur Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme gering qualifizierter inländischer Arbeitnehmer „in Reinkultur“ aus den genannten Gründen nur bedingt tauglich. Allerdings lässt sich selbst unter konsequenter Verfolgung von Qualifizierungsstrategien zugunsten bis dato gering qualifizierter Arbeitskräfte der Ausgleich von Angebot und Nachfrage in den korrespondierenden Problembereichen des Arbeitsmarktes realistischerweise nicht in absehbarer Zeit bewerkstelligen. Daher erscheinen in einem zu definierenden Ausmaß direkte Zahlungen unumgänglich, um den dauerhaften Ausschluss einzelner Bevölkerungsteile vom Erwerbsleben – mit entsprechenden sozialen Folgen – zu verhindern.

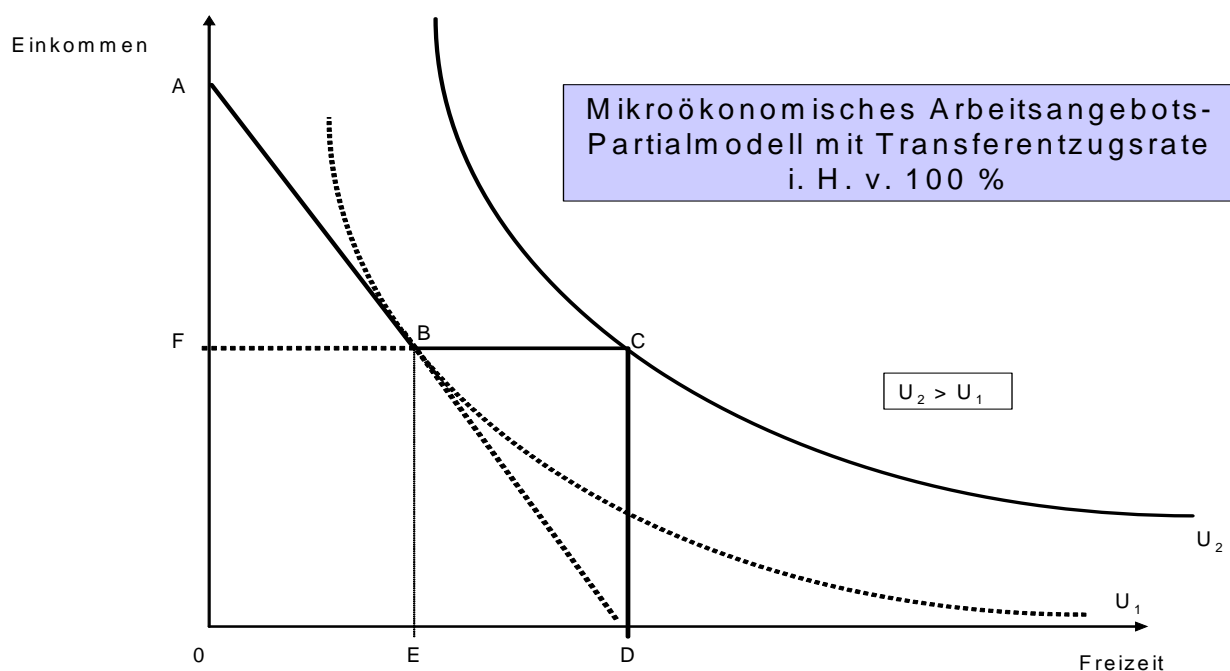
In diesem Sinne ist durchaus an eine Subjektförderung im Rahmen von Kombilohnmodellen zu denken. Direkte Lohnsubventionen an die Arbeitgeber erscheinen hingegen – u. a. wegen möglicher Mitnahmeeffekte – weniger zieladäquat. Letzteres gilt prinzipiell auch für die Konzeption eines „zweiten Arbeitsmarktes“, da ein solcher die Beziehung zwischen tatsächlicher Nachfrage und effektivem Angebot dauerhaft verzerrt; darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, ob nicht der Staat mit der Aufgabe, Arbeit zu garantieren – und sei es „nur“ auf dem zweiten Arbeitsmarkt –, überfordert würde.

Die Wirkungen eines Kombilohnes sollen in der gebotenen Kürze mittels eines mikroökonomischen Arbeitsangebots-Partialmodells angedeutet werden. In Abbildung 7 sind für ein Individuum zwei Indifferenzkurven für den Trade-off zwischen Einkommenserzielung (= Ordinate) und Freizeit (= Abszisse) abgetragen, wobei das Nutzenniveau der Indifferenzkurve

U_2 größer als das der Indifferenzkurve U_1 ist. Der Punkt D spiegelt maximale Freizeit wider; m. a. W.: die angebotene Arbeitszeit beläuft sich dort auf Null. Umgekehrt ist die angebotene Arbeitszeit im Punkt 0 maximal, die Freizeit hingegen gleich Null. Des Weiteren findet sich eine Budgetlinie AD in Abbildung 7. Gibt es keine Transferzahlungen, wird das betreffende Individuum in diesem vereinfachten Modell – bei gegebenem Lohnsatz – sein Nutzenoptimum in Punkt B realisieren. Das hier betrachtete Individuum präferiert demnach Freizeit in Höhe von $0E$, und sein Arbeitsangebot beläuft sich folglich auf die Strecke ED.

Gibt es indes eine Transferzahlung in Höhe von $0F$ und wird erzieltes (Arbeits-)Einkommen in voller Höhe auf die Transferzahlung angerechnet, lautet die neue Budgetlinie ABCD, und das Nutzenoptimum des betreffenden Individuums verschiebt sich hin zu Punkt C. D. h.: Das Individuum wird sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen und maximaler Freizeit „frönen“.

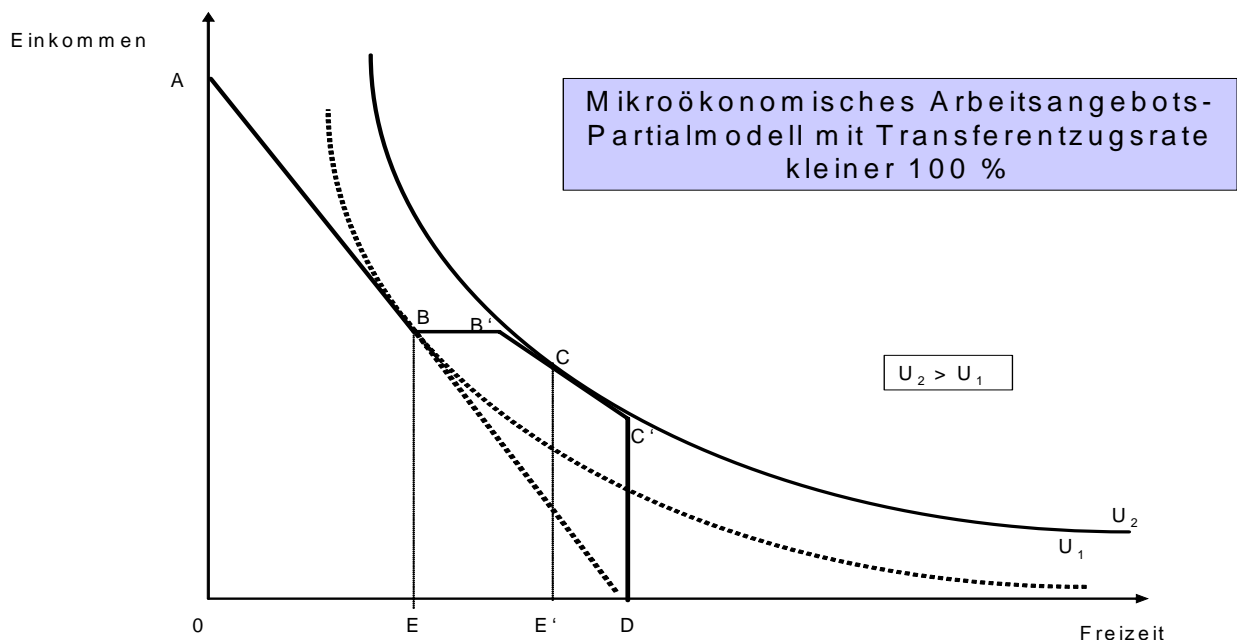
Abbildung 7:



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SVR 2006, S. 34

Bei einem Kombilohnmodell mit einer Einkommensanrechnung von weniger als 100 % wird dieser Rückzugseffekt vom Arbeitsmarkt hingegen schwächer ausfallen. Das illustriert Abbildung 8. Die neue Budgetlinie lautet $ABB'C'D$, und das Arbeitsangebot wird sich von Null auf DE' erhöhen. Dass ausreichende Hinzuverdienstmöglichkeiten unbedingt zu einem zieladäquat ausgestalteten Kombilohnmodell gehören, ist Common sense in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion. Auch der bundesdeutsche Gesetzgeber hat dies erkannt. Um den Anreiz für Arbeitslose, eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen, zu steigern, wurde nach dem so genannten Job-Gipfel vom 17. März 2005 für Arbeitslosengeld-II-Empfänger die Hinzuverdienstgrenze angehoben.

Abbildung 8:



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SVR 2006, S. 38

5. Schlussbetrachtung

Lassen Sie mich nun zu meiner Schlussbetrachtung kommen! Die Mismatch-Arbeitslosigkeit ist für Deutschland bestimmend geworden und hat sich im Zeitablauf noch erhöht. Vorrangig handelt es sich dabei um einen qualifikationsbedingten Mismatch. Einen „Königsweg“ zur Beseitigung dieser Mismatch-Arbeitslosigkeit gibt es zwar nicht, doch aus verschiedenen Gründen erscheinen Qualifizierungsstrategien besonders geeignet. Mindestens in der kurzen Frist sollten diese jedoch durch arbeitnehmerseitige Kombilohnansätze flankiert werden. Bezüglich des regionalen Mismatches ist ferner an Mobilitäts- und Investitionsfördermaßnahmen in strukturell schwachen Regionen zu denken. Alles in allem dürfte nur ein Maßnahmenbündel arbeitsmarktpolitisch erfolgreich sein, zu dem über die vorstehend diskutierten Maßnahmen hinaus gegebenenfalls auch noch Vereinfachungen beim Kündigungsschutz, eine gezielte Zuwanderungspolitik (Stichwort: „Green card“) und positive gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen gehören könnten und m. E. in einem vertretbaren Ausmaß auch gehören sollten.

Literaturangaben:

Bonin, Holger: Arbeitslosigkeit, Seminarunterlagen an der Universität Bonn, Bonn 2004

([http://www.iza.org/teaching/bonin_SS2004/Lecture5\(Part1\).pdf](http://www.iza.org/teaching/bonin_SS2004/Lecture5(Part1).pdf))

Christensen, Björn: Mismatch-Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/2001

Europäische Zentralbank (EZB): Mismatches am Arbeitsmarkt der Länder des Euro-Währungsgebietes, Frankfurt/Main 2002

Faik, Jürgen: Grundlagen der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Volkswirtschaftslehre für ökonomisch Interessierte, Berlin 2006

Franz, Wolfgang: Arbeitsmarktökonomik, 2. Auflage, Berlin et al. 1994 (inzwischen im Jahre 2006 in der 6. Auflage erschienen!)

Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York 1998 (inzwischen im Jahre 2004 mit dem Koautor Jörg Althammer in der 7. Auflage erschienen!)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2006