

# Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen

## Partitur im Probenraum

Mit den Arbeitsmarktreformen ist es wie bei der Orchesterprobe: Neue Instrumente kommen hinzu, alte werden neu gestimmt. Und jeder übt fleißig seinen Part, auf dass aus der Vielfalt der Stimmen ein harmonisches Ganzes werde. Klappen die Einsätze, passt das Arrangement schon, müssen die Proben weitergehen oder sollte gar die Partitur geändert werden? Diesen Fragen geht der einführende Artikel zum Reformthema der ersten Ausgabe des „IAB-Forum“ nach, damit die Zwischenbilanz für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente richtig eingeordnet werden kann – wie immer sie auch ausfallen mag.

Mit Einsetzung der Hartz-Kommission wurde im Frühjahr 2002 der Grundstein für umfangreiche Arbeitsmarktreformen gelegt. Die Dauerkrise am Arbeitsmarkt duldet kein Abwarten mehr. In der Folge entstand ein Gesamtpaket, zu dem die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und die Agenda 2010 („Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“) gehören.

### Neue Akzente: Flexibilisierung und Aktivierung

Die Reformen folgen dabei zwei Hauptlinien: Zum einen sollen damit die Rahmenbedingungen für Beschäftigung verbessert werden. Dazu enthalten die beschlossenen Neuerungen Elemente, die den Arbeitsmarkt durch eine Deregulierung des Arbeitsrechts flexibler machen. Außerdem sollen die Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessert werden, besonders bei den Mini- und Midi-Jobs.

Zum anderen leiten die Reformen eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein. Sie steht künftig noch

viel stärker als bisher im Zeichen der konsequenten Aktivierung der Arbeitssuchenden. Dabei geht es im Wesentlichen darum, dass aktive und passive Arbeitsmarktpolitik – im Sinne eines Förderns und Forderns – miteinander verknüpft werden. Ziel ist dabei, Arbeitslose wieder schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Doch auch die Arbeitsmarktsituation insgesamt soll sich verbessern:

- Offene Stellen sollen zügiger besetzt werden.
- Unechte Arbeitslose sollen durch die aktivierenden Maßnahmen aus dem Bestand ausgesondert werden.
- Durch die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden soll zusätzliche Beschäftigung entstehen – vor allem im Niedriglohnbereich.
- Als positiver Nebeneffekt könnte sich dann auch eine höhere Akzeptanz für die Arbeitsförderung als Ganzes einstellen.



## Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik	Rahmenbedingungen für Beschäftigung
<p><b>Konsequente Aktivierung</b> Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, frühzeitige Meldepflicht</p> <p><b>Neue Organisation</b> Wettbewerb, Job-Center, Bildungsgutschein, Vereinfachung EGZ</p> <p><b>Neue Instrumente</b> Ich-AG, PSA</p>	<p><b>Deregulierung des Arbeitsrechts</b> Leiharbeit, Befristungen, Heraufsetzen des Schwellenwertes beim Kündigungsschutz</p> <p><b>Anreize Niedriglohnssektor</b> Zusammenführung Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, Verkürzung der ALG-Bezugsdauer, Mini- und Midi-Jobs</p>

Mit der Kombination von Reformelementen, die den Arbeitsmarkt flexibler machen sollen, und solchen, die die Arbeitssuchenden aktivieren, liegt Deutschland im internationalen Trend. Gerade die kontinentaleuropäischen Staaten, die wie Deutschland ein hohes Maß an struktureller Arbeitslosigkeit aufweisen, haben in den letzten Jahren mit der Flexibilisierung ihrer ebenfalls stark regulierten Arbeitsmärkte begonnen und auf aktivierende Elemente in der Arbeitsmarktpolitik gesetzt (vgl. dazu auch den Beitrag „Im internationalen Vergleich – So reformieren unsere Nachbarn und Partner ihren Arbeitsmarkt“, S. 30–35).

Vor diesem Hintergrund werden die wichtigsten Bausteine der Reformen in Deutschland beschrieben und wissenschaftliche Befunde erläutert. Zudem kann gezeigt werden, wo zusätzlicher Reformbedarf besteht. Die weiteren Beiträgen zum Schwerpunkt „Arbeitsmarktreformen“ präsentierten dazu vertiefend Forschungsergebnisse aus dem IAB.

### Weniger ist mehr:

#### Deregulierung des Arbeitsrechts

Ein Ansatzpunkt bei der Förderung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung war die Deregulierung des Arbeitsrechts, die Neueinstellungen für Betriebe attraktiver machen soll. So wurden mit Hartz I die Beschränkungen für Leiharbeit (vgl. dazu den Beitrag „Leiharbeit in der Praxis – Nach wie vor kein Hit“, S. 18–23) weitestgehend aufgehoben und die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer ausgeweitet. Außerdem

wurde durch die Agenda 2010 der Kündigungsschutz etwas gelockert (vgl. dazu den Beitrag „Kündigungsschutz – Nicht kleckern, sondern klotzen“, S. 26–29).

Damit treffen die Reformen das so genannte „Normalarbeitsverhältnis“ so gut wie gar nicht, sondern in erster Linie die „atypischen Erwerbsformen“ oder nur ganz bestimmte Bereiche der Wirtschaft.

Der wesentliche Effekt dieser kleinen Reformschritte dürfte in einer gewissen Umverteilung der Beschäftigungschancen liegen. Damit dürften sich die Einstiegsmöglichkeiten für „Outsider“ (Erwerbslose und bisher Nicht-Erwerbstätige) tendenziell verbessern. Zudem gibt es ansatzweise Chancen für mehr Beschäftigung – insbesondere durch einen Abbau vermeidbarer Überstunden. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Segmentation am Arbeitsmarkt durch eine Polarisierung der Rechte verstärkt. Der Bereich wenig oder gar nicht geschützter Beschäftigungsverhältnisse wird ausgebaut, während das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor hoch reguliert bleibt.

### Mini in der Wirkung:

#### Wohl kein Abbau der Arbeitslosigkeit

Mehr Beschäftigung im Niedriglohnssektor soll u. a. dadurch entstehen, dass mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Verdienstgrenze bei den geringfügig Beschäftigten (Mini-Jobs) von 325 auf 400 EUR erhöht wurde. Außerdem kann man wieder eine geringfügige Beschäftigung im Nebenjob aufnehmen, also neben einem sozialversiche-

rungspflichtigen Haupterwerb. Seit Einführung der neuen Regelung war bei den Mini-Jobs eine starke Zunahme um mehr als 2 Mio. zu verzeichnen. Allerdings resultierte der größte Teil davon aus dem starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob.

Zwar sollen die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung den Niedriglohnsektor fördern, jedoch bieten die Mini-Jobs kaum Perspektiven für Geringqualifizierte und andere Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die Mini-Jobs im Haupterwerb können vor allem als Zuverdienst im Haushaltskontext dienen, sie bieten aber kein Existenzsicherndes Arbeitseinkommen.

Die wieder eingeführte Sozialversicherungsfreiheit bei der ersten Nebenbeschäftigung schafft Möglichkeiten zur individuellen Verlängerung der Arbeitszeit. Es wäre denkbar, dass es dabei zur Zerlegung von Beschäftigungsverhältnissen kommt, was zu Lasten der Sozialversicherung ginge. Allerdings setzt dies bei Arbeitgebern die Bereitschaft voraus, Arbeitsplätze auf verschiedene Personen aufzuteilen. Bisher ist nicht bekannt, ob dies in nennenswertem Umfang praktiziert wird.

Insgesamt profitieren also von den Mini-Job-Regelungen in erster Linie Personen, die kein Beschäftigungsproblem haben. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist deshalb unwahrscheinlich.

Positiv zu vermerken ist, dass die Neuregelung zu einer Erhöhung des offiziell gemessenen Arbeitsvolumens beitragen kann, da manche, vorher in Schwarzarbeit ausgeübte Tätigkeit (z. B. im Bereich der hausnahen Dienstleistungen) nun angemeldet wird. Die zusätzliche Beschäftigung „in Köpfen“ wird sich aber in Grenzen halten.

Für Problemgruppen könnten die Mini-Jobs allenfalls eine Einstiegschance in den Arbeitsmarkt sein. Insbesondere wegen der weiter gefassten Zumutbarkeitskriterien im zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) dürfte dieser Weg künftig an Bedeutung gewinnen. Allerdings wird der Anreiz zur Aufnahme eines Mini-Jobs dadurch unnötig begrenzt, dass in diesem unteren Einkommenssegment 85 % des Lohnes auf die Transferleistung angerechnet werden.

### **Vermittlung ist alles:**

#### **Mehr Wettbewerb, intensivere Betreuung**

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik steht als wichtigster Bestandteil der Reformgesetze ganz im

Zeichen der Aktivierung von Arbeitssuchenden und Leistungsempfängern. Dazu wurden tief greifende Änderungen bei der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik beschlossen.

Ein wichtiger Bestandteil ist die Neuorganisation der Arbeitsvermittlung. Sie setzt über die Stärkung der privaten Arbeitsvermittler zum einen auf mehr Wettbewerb. Zum anderen aber geht es um die Verbesserung der Vermittlungsleistungen der BA. Im Wesentlichen soll dies mit einer intensiveren Betreuung der Arbeitslosen erreicht werden. Dazu werden die Fallzahlen für den einzelnen Arbeitsvermittler verringert. Internationale Erfahrungen wie in den „Jobcentre Plus“ in Großbritannien zeigen, dass dadurch die Eingliederungschancen Arbeitsloser erheblich verbessert werden können.

### **Arbeit auf Zeit und Lohnsubventionen:**

#### **Chancen für den Wiedereinstieg**

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Reformen ist die konsequentere Ausrichtung an der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Hierzu wurden mit dem ersten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch neue Instrumente eingeführt.

Neu ist die organisierte Nutzung der Zeitarbeit zur Vermittlung Arbeitsloser. Dafür wurde in jeder Agentur für Arbeit eine Personal-Service-Agentur eingerichtet (vgl. dazu den Beitrag „Personal-Service-Agenturen – Start unter ungünstigen Voraussetzungen“, S. 14–17).

Vereinfacht und ausgeweitet wurde die Gewährung von Lohnsubventionen bei der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Dies betrifft zum einen die Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III, zum anderen aber auch das so genannte „Einstiegsgeld“, das das neue SGB II vorsieht. Die Instrumente unterscheiden sich dahingehend, dass die Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber gezahlt werden und somit dessen Arbeitskosten senken, während das Einstiegsgeld als Subvention direkt an den Arbeitnehmer geht.

Evaluationsergebnisse aus anderen Ländern zeigen, dass Lohnsubventionen für Zielgruppen der Arbeitsförderung zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören, wenn die Wiedereingliederungschancen erhöht werden sollen.

Erste Ergebnisse des IAB mit deutschen Daten legen nahe, dass auch hierzulande die Wiedereingliederung

rungschancen von Personen mit Vermittlungshemmnissen verbessert werden können. Der Erfolg dieses Instruments muss aber vor allem daran gemessen werden, ob sich Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs geförderten Beschäftigung dauerhaft vom Transferbezug befreien können. Dies setzt im Laufe der Zeit Produktivitätszuwächse und Einkommenssteigerungen für die Betroffenen voraus, z. B. Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit. Die anstehenden Evaluationen werden letztlich zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine wirkliche Perspektive ist.

### **Nicht nur für die eigene Existenz:**

#### **Impulse durch Neugründungen**

Schließlich wurde die Förderung von Existenzgründungen als ein weiterer Weg aus der Arbeitslosigkeit verstärkt. Vormalig arbeitslose Existenzgründer werden schon seit etlichen Jahren mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung intensiv unterstützt. Nun können Arbeitslose neben dem bewährten Überbrückungsgeld auch den Existenzgründungszuschuss zur Ich-AG bekommen. Damit hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2003 fast die Hälfte aller Existenzgründungen in Deutschland gefördert.

Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus können in zweierlei Hinsicht positiv wirken: Einerseits beenden die Gründer mit dem Schritt in die Selbstständigkeit die eigene Arbeitslosigkeit und entlasten damit die Arbeitslosenversicherung. Zum anderen können von den Neugründungen zusätzliche Beschäftigungsimpulse ausgehen. Allerdings gilt dies nur, wenn die Gründung Bestand hat.

Nach einer Untersuchung des IAB zum Überbrückungsgeld sind Gründungen umso erfolgreicher, je größer das Humankapital des Gründers ist. Auch wenn sich diese Ergebnisse nicht eins zu eins auf das neue Instrument „Existenzgründungszuschuss“ übertragen lassen: Es ist zumindest bedenklich, dass nach ersten Analysen die Gründer einer Ich-AG im Durchschnitt über eine deutlich geringere Schul- und Berufsausbildung verfügen als die Bezieher von Überbrückungsgeld.

Die anstehenden Evaluationen werden u. a. zeigen, inwieweit der Existenzgründungszuschuss dauerhaft Wege aus der Arbeitslosigkeit weist. Positive Beschäftigungseffekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene sind ohnehin nur dann zu erwarten, wenn die

geförderten Gründungen nicht andere Neugründungen bzw. bestehende Unternehmen verdrängen.

### **Weniger und weniger lang:**

#### **Mit Kürzungen aktivieren**

Unverzichtbarer Bestandteil der neuen Arbeitsmarktpolitik ist aber die konsequente Aktivierung. Hierzu enthielten bereits die Hartz-Gesetze I-III sowie das Gesetz „Reformen am Arbeitsmarkt“ wichtige Elemente.

Hartz IV erweitert dieses Prinzip in besonderem Maße für Langzeitarbeitslose aus. Transferleistungen für den Personenkreis, der bisher Arbeitslosenhilfe bezogen hat, werden nun in der Tendenz weniger großzügig ausfallen als vor der Reform.

Dies betrifft zum einen die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld. Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate bzw. für ältere Arbeitslose auf 18 Monate reduziert. Zum anderen werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit Hartz IV zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt (vgl. den Kurzbeitrag „Das SGB II – Neue Aufgaben für die Wirkungsforschung“, S. 43). Dadurch werden die Transferleistungen für Langzeitarbeitslose im Durchschnitt reduziert. Besonders betroffen sind alleinstehende Arbeitslose, die vor der Arbeitslosigkeit über ein relativ hohes Erwerbseinkommen verfügt haben.

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Auf der Mikroebene wird argumentiert, dass hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme führen würden. Infolgedessen ist auf der Makroebene zu erwarten, dass die Großzügigkeit – insbesondere in Form hoher Anspruchslöhne – die Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes an ein neues Gleichgewicht nach externen Schocks negativ beeinflusst. Die Konsequenz ist dann ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit.

Andererseits stehen den negativen Wirkungen großzügiger sozialer Absicherung auch positive gegenüber. Finanzpolitisch gesehen ist das System der Arbeitslosenversicherung eine Art automatischer Stabilisator, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt.



Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erstbeste Angebot anzunehmen. Dies unterstützt die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Einfluss von Höhe und Dauer der Transferleistungen auf die Arbeitslosigkeit weder über- noch unterschätzt werden sollte. Den Untersuchungen zufolge hat die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit als die Höhe der gezahlten Leistungen. Dies ist besonders wichtig, da in Deutschland die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Hartz-Reformen) aufgrund der

Aus arbeitsökonomischer Sicht ist bei der Zumutbarkeit ein Zielkonflikt zu beachten. Wird den Erwerbslosen vergleichsweise wenig zugemutet, ist für Arbeitslose der Druck gering, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf die Arbeitslosen, wenn die Zumutbarkeit weiter gefasst wird, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten entsteht. Für eine Einmündung ohne weit reichenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit heraus bestreiten müssen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Die Reformen erhöhen den Druck auf Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies gilt zum einen direkt für die betroffenen Langzeitarbeitslosen, also die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Es gilt aber auch indirekt für Kurzfristarbeitslose, da sie beim Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit mit schlechteren Konditionen rechnen müssen. Erste Hinweise hierauf liefert das aktuell zu beobach-



langen Bezugsdauer von Leistungen an ältere Arbeitslose und der bisher unbefristeten Arbeitslosenhilfe relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfristarbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer.

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird neben Höhe und Dauer aber auch durch Anwartschaftszeiten und Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst – wie durch die Definition der für Arbeitslose zumutbaren Beschäftigung und die Verfügbarkeit von Leistungsempfängern für den Arbeitsmarkt. Mit den Hartz-Reformen wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose in dem Sinne verschärft, dass ein Umzug nun eher als zumutbar gilt und die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt wurde.

tende große Interesse von Arbeitslosen an einer Beschäftigung in Zeitarbeit. Der Wettbewerb am Arbeitsmarkt dürfte wegen der verstärkten Suchbemühungen von Arbeitslosen zunehmen, vor allem am unteren Ende der Lohnskala. Verantwortlich hierfür ist auch der wachsende Abstand zwischen Löhnen und Transferleistungen.

### **Neue Arbeitsmarktpolitik:**

#### **Mehr Bewegung durch Fördern und Fordern**

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene könnte die konsequente Aktivierung der Arbeitssuchenden zu einem Rückgang der Erwerbslosigkeit führen. Hierfür gibt es fünf Ansatzpunkte:

- Wegen der strengeren Anspruchsvoraussetzungen (z. B. der nun weiter gefassten Definition zumut-

barer Beschäftigung oder der Sanktionierung mangelnder Initiative und Kooperation) könnte es zu einer gewissen „Bestandsbereinigung“ kommen. Zu erwarten ist, dass sich Leistungsempfänger mit geringer Erwerbsneigung zurückziehen werden.

- Weil durch die Neuregelungen die Suchintensität von Erwerbslosen zunimmt bzw. hoch gehalten wird und die Beschäftigungsfähigkeit durch Förderinstrumente verbessert wird, bestehen zudem Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen und eine Vermeidung von Mismatch. Zudem könnten aktivierte Bewerber betriebliche Aktivitätshemmnisse wegen Personalmangels verringern oder das Überstundenvolumen reduzieren. Beides ginge einher mit einem positiven Effekt für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.
- Weniger großzügige Transferleistungen werden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen insgesamt erhöhen. Auf dem Arbeitsmarkt würde sich aber nur dann ein positiver Effekt einstellen, wenn dem zusätzlichen (effektiven) Arbeitskräfteangebot eine entsprechende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Voraussetzung für den Arbeitsmarkteffekt ist also, dass es weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und dass außerdem Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können), letztere zunächst vor allem in den nicht tarifgebundenen Betrieben. Dadurch ergäbe sich ein gewisser Druck auf die Tarifparteien, die unteren Lohngruppen in den Tarifverträgen abzusenken oder stärker zu besetzen.
- Selbst wenn es durch eine schnellere Besetzung offener Stellen und infolge der höheren Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen nicht zu mehr Beschäftigung käme, könnte die registrierte Arbeitslosigkeit sinken. Denn eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann die Warteschlange der Arbeitssuchenden beeinflussen. Aktivierte könnten die Stille Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige zurückdrängen.
- Weniger großzügige Transferleistungen reduzieren die Ausgaben des Staates. Generell hat eine Senkung der Staatsausgaben zunächst negative Effekte für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Entscheidend für den Gesamteffekt ist, was dann mit den frei gewordenen Mitteln geschieht. Wenn

der Staat die eingesparten Mittel für (produktive) Investitionen verwendet (wie die Förderung von Forschung und Bildung oder die Verbesserung der unternehmensbezogenen Infrastruktur), wäre unter dem Strich ein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Insgesamt ist die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein großer Schritt in die richtige Richtung. Dies gilt besonders deshalb, weil eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (im Sinne des Förderns und Forderns) zum einen Druck in Richtung Flexibilität erzeugen und zum anderen – durch eine passgenaue Förderung – höheren individuellen Beschäftigungsrisiken entgegenwirken kann.

Die neuen Maßnahmen sind prinzipiell geeignet, die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen zu erhöhen und offene Stellen zügiger zu besetzen. Auch eine gewisse Bereinigung der Arbeitslosenstatistik und das Entstehen zusätzlicher Jobs (vor allem im Niedriglohnbereich) sind zu erwarten, da die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zunimmt.

Nun kommt es vor allem auf eine erfolgreiche Implementation der neuen Organisation und der neuen Instrumente an. Vor weiteren Reformschritten sollten zunächst die Wirkungen der bisherigen analysiert werden. Ansatzpunkte dafür liefert der Beitrag „Better data help a lot – Evaluationsforschung im Aufwind“, S. 38–42. Allerdings werden sich viele der Wirkungen erst nach einer gewissen Zeit entfalten, denn sie beruhen zum Teil auf Verhaltensänderungen, die sich nicht von heute auf morgen einstellen.

Dennoch sollten die Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktpolitik nicht überschätzt werden. Eine noch so gut konzipierte Arbeitsmarktpolitik kann nämlich allein kaum Beschäftigung schaffen, sondern eine wirksame Beschäftigungspolitik allenfalls erfolgreich flankieren.

### **Politikstrategie: Auf die Mischung kommt es an**

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

Zum Ersten geht es um die Finanzpolitik, die auch unter Sparzwängen die Beschäftigung nicht aus den Augen verlieren darf. Zum Zweiten ist die Ordnungspolitik gefordert, die Modernisierung des Sozialstaats mit gezielter Deregulierung und weiterer Flexibilisierung zu unterstützen. Schließlich sind auch die Tarifparteien gefordert: Sie haben die beschäftigungspolitische Verantwortung für die Gestaltung von Löhnen und Arbeitszeiten.

### **Maastricht zum Trotz:**

#### **Der Staat muss investieren**

Nachdem die Geldpolitik europäisch geworden ist und für das gesamte Gebiet der Währungsunion gilt, kann sie zur Lösung nationaler Probleme nicht mehr beitragen. Damit kommt der Finanzpolitik eine besondere Verantwortung zu. Allerdings sind deren Möglichkeiten wegen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf EU-Ebene stark eingeschränkt. Angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage lassen die Maastricht-Verschuldungskriterien letztlich nur sehr geringe Spielräume. Gleichwohl sollte versucht werden, vor allem in zwei Bereichen wachstumspolitische Impulse zu setzen.

Staatliche Investitionen haben zunächst einen direkten Nachfrageeffekt und wirken somit positiv auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Daneben können staatliche Investitionen die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der notwendige Strukturwandel leichter bewältigt werden kann.

Für die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes ist eine Erhöhung der Investitionen unverzichtbar. Allerdings ist nicht jede Staatsinvestition hilfreich, sie muss auch sinnvoll sein. Dabei ist insbesondere an Umschichtungen zugunsten von Forschung und Entwicklung zu denken, da den Prozess- und Produktinnovationen eine Schlüsselrolle für die Wirtschaftsentwicklung zukommt.

Nachdem der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet wurde, stehen die deutschen Lohnstückkosten auch deshalb im inter-

nationalen Vergleich an der Spitze aller Industrieländer. Eine Reduzierung der Lohnstückkosten würde die Absatzchancen deutscher Unternehmen im Ausland erhöhen und – sollte sich dies in Preissenkungen niederschlagen – auch zu einer Erhöhung der Binnennachfrage führen.

Zusätzlich würde eine Reduktion der Abgabenlast dem Ausweichen auf Beschäftigungsformen ohne Sozialversicherungspflicht (z. B. geringfügige Beschäftigung, Schwarzarbeit) entgegenwirken. Schließlich würde sich auch der Abstand zwischen Nettolöhnen und Transferleistungen erhöhen, was die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung attraktiver machte.

### **Ordnungspolitik:**

#### **Noch mehr Spielräume schaffen**

Ordnungspolitische Regulierungen definieren die Handlungsspielräume für die Akteure auf der Mikroebene. Sind sie zu rigide, führt dies zu Einschränkungen der ökonomischen Entscheidungsfreiheit und verschlechtert die Marktergebnisse. Grenzen der Deregulierung sind aber dann erreicht, wenn die funktionsnotwendigen Freiheitsspielräume deshalb verloren gehen, weil die Märkte versagen.

Regulierungen von Produktmärkten beschränken zumeist den Marktzutritt auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Von einem Abbau solcher Beschränkungen können gesamtwirtschaftliche Vorteile erwartet werden, wenn über mehr Wettbewerb – bei gegebener Qualität – Kosten und Preise sinken. Erste Reformschritte sind hier durch die Lockerung der Handwerksordnung unternommen worden, weitere müssen folgen.

Nachdem durch die jüngsten Reformen die Deregulierung von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung vorangebracht wurde, muss es nun vor allem um Lockerungen im Bereich der Normalarbeitsverhältnisse gehen.

Um für deutlich mehr Bewegung am Arbeitsmarkt zu sorgen und der zunehmenden Umgehung des Normalarbeitsverhältnisses entgegenzuwirken, wäre eine generelle Deregulierung des Kündigungsschutzes gebo-



ten. Dabei geht es um eine Regelung, durch die – unabhängig von der Betriebsgröße – Abfindungen zur Regel würden und Rechtsklarheit entstünde. Dagegen wird häufig eingewandt, dass dadurch in bestimmten Fällen unzumutbare soziale Härten entstehen können. Solche eher verteilungspolitischen Probleme sollten aber nicht in Abfindungsregeln gelöst werden. Vielmehr kann man hierfür verteilungspolitische Instrumente wie Transferleistungen nutzen.

### Tarifpolitik:

#### Flexibilisieren mit Weitblick

Für eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Zunächst können die Flächentarifverträge selbst stärker beschäftigungspolitisch ausgerichtet werden: durch moderate Tarife, Beteiligung an Erträgen, sektorale und regionale Differenzierung oder eine Spreizung der Lohnstruktur. Verstärkt werden könnte dies durch eine Öffnung und Flexibilisierung der Tarifverträge. Ein Beispiel hierfür sind die jüngsten Vereinbarungen zur Verlängerung der Arbeitszeit.

Wenn weder durch Änderung der Inhalte von Flächentarifverträgen noch durch Öffnungsklauseln Fortschritte erzielt werden können, kann schließlich der betriebliche Gestaltungsspielraum durch gesetzliche Neuregelung ausgeweitet werden (Stichwort: Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips). Dies wäre aber eine ultima ratio, weil es sowohl Vor- als auch Nachteile einer stärkeren Dezentralisierung gibt. Am Beispiel der Lohnfindung lässt sich dies gut veranschaulichen.

Der Vorteil einer stärkeren Dezentralisierung bestünde darin, dass betrieblichen Bedürfnissen besser und schneller Rechnung getragen werden könnte. Der Nachteil läge darin, dass die Innovationsfähigkeit von Unternehmen geschwächt werden könnte. Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation steigern und hierdurch (oft nur temporäre) Vorteile erwirtschaften, werden im Flächentarifsystem vor übermäßigen Lohnforderungen geschützt. Daher geht es in Deutschland wohl zunächst weniger um eine Abschaf-

fung des Flächentarifs als vielmehr um eine wirksame Flexibilisierung und gezielte Öffnung.

#### Sprünge statt Trippelschritte

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich die beschlossenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik zwar in Richtung des aufgezeigten Handlungsbedarfs bewegen, nämlich der Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit. Man kann sogar sagen, dass mit Hartz ein Riesenschritt getan wurde – und wegen der strikten Aktivierung auch in die richtige Richtung.

Allerdings sollte man die Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auch nicht überziehen. Arbeitsmarktpolitik kann zwar das Matching verbessern und die Stellenbesetzung beschleunigen. Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen aber vor allem im Unternehmen und setzen wirtschaftliche Dynamik, aber auch passende Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt voraus.

Wachstumsschwäche, Abgabenbelastung sowie die Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sind Hauptursache für die Beschäftigungsmisere hier zu Lande. In diesen Bereichen aber war anders als in der Arbeitsmarktpolitik eher eine Reform in Trippelschritten zu beobachten. Jedoch bedarf es auch hier des einen oder anderen großen Sprunges.

### Die Autoren



Dr. Susanne Koch ist Referentin beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3: Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt im IAB.

### Für weitere Informationen

[susanne.koch@iab.de](mailto:susanne.koch@iab.de), [ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

