

Neue Dynamik am Arbeitsmarkt: Chancen, Risiken, Nebenwirkungen

HOLGER SCHÄFER

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN

In den 90er Jahren erfreute sich die Vorstellung vom „war of the models“ – vom Wettstreit der (arbeitsmarktpolitischen) Systeme – einiger Beliebtheit. Auf der einen Seite stand das angelsächsische Modell, das durch geringe Arbeitslosigkeit und große Einkommensungleichheit gekennzeichnet war. Auf der anderen Seite stand das europäische Modell, in dem die geringere Ungleichheit durch höhere Arbeitslosigkeit erkaufte wurde.

Die Betrachtung der Entwicklung europäischer Arbeitsmärkte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zeigt jedoch, dass diese Vorstellung nicht mehr zutreffend die Realität wiedergibt (Abbildung 1). Mit Ausnahme Deutschlands und Italiens ist es allen europäischen Ländern gelungen, die Arbeitslosigkeit zum Teil sehr deutlich zu senken.

Damit wird auch die These widerlegt, dass modernen Industriegesellschaften die Arbeit ausgehe. Die Befürchtung, dass technischer Fortschritt und die damit verbundenen Produktivitätsfortschritte menschliche Arbeit überflüssig mache, existiert mindestens seit der industriellen Revolution, als schlesische Weber – die Maschinenstürmer – gegen die Einführung mechanischer Webstühle protestierten. Die Geschichte hat diese Befürchtungen widerlegt und die aktuelle Krise am deutschen Arbeitsmarkt hat mit „technologischer Arbeitslosigkeit“ wenig zu tun. Die hohe Arbeitslosigkeit ist ein deutsches, ein hausgemachtes Problem. Irgendetwas ist schiefgelaufen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

Mittels Benchmarking Länder zu identifizieren, die beschäftigungspolitisch erfolgreicher waren als Deutschland ist eine Sache. Erfolgversprechende Instrumente zu finden, die sich auch auf Deutschland übertragen lassen, ist eine andere - wie das Beispiel der Jobrotation deutlich gezeigt hat. Sich die Arbeitsmarktpolitik von anderen Ländern abzuschauen, erscheint keine hinreichende Lösung zu sein, zumal der reichhaltige Schatz an spezifischen Erfahrungen, die Arbeitsämter, Politik und andere arbeitsmarktpolitische Akteure angesammelt haben, nicht ungenutzt bleiben sollte. Was also kann die Arbeitsmarktpolitik besser machen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es nützlich zu reflektieren, was gegenwärtig in der Arbeitsmarktpolitik geschieht. Tun wir überhaupt das Richtige? Tun wir zuwenig? Oder zuviel? Einige Aspekte zu diesen Fragen möchte ich in 3 Thesen formulieren, wobei daran erinnert sei, dass

Arbeitsmarktpolitik – und insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik – eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Tarifpolitik ergänzen und unterstützen, nicht aber ersetzen kann.

These 1: Mehr Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik ist weder möglich noch nötig.

Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde 2002 rund 47% der Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung verwendet. Ein Durchschnittsverdiener zahlt somit 91 Euro im Monat mit seinen Beiträgen zuzüglich eines weiteren Betrages mittels Steuern. Diese 91 Euro sind auch Bestandteil der Arbeitskosten und somit relevant für die Entscheidung eines Unternehmens, einen Mitarbeiter einzustellen oder nicht. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung kosten – wie andere Sozialbeiträge und Steuern auch – Arbeitsplätze. Wer die Sozialabgaben erhöht, bürdet dem Arbeitnehmer auf, diesen Betrag mit seiner Arbeitskraft erwirtschaften zu müssen. Vermag der Arbeitnehmer das nicht zu leisten, ist der Arbeitsplatz in Gefahr. In einer Situation in der Sozialabgaben von 42% des Bruttolohns gleichsam zum Gepäck eines jeden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses gehören, muss jeder für Arbeitsmarktpolitik ausgegebene Euro so effektiv verwendet werden, dass die positiven Wirkungen die arbeitsplatzvernichtende Wirkung mindestens kompensieren. Spielraum für eine Ausweitung der Ausgaben besteht nicht – insofern ist der von der Bundesanstalt für Arbeit eingeschlagene Konsolidierungskurs zu begrüßen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass mehr Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik auch nicht zwingend erforderlich ist (Abbildung 2). Dänemark und die Niederlande wenden mehr Geld auf, aber andere Länder wie Schweden oder Großbritannien haben auch mit weniger Mitteln beschäftigungspolitische Erfolge vorzuweisen. Eine negative Korrelation zwischen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenquote ist nicht erkennbar.

These 2: Weniger ist mehr.

Der Instrumentenkasten der Bundesanstalt für Arbeit ist gut bestückt. Einige Instrumente werden aber kaum genutzt (z.B. Arbeitnehmerhilfe). Die Arbeitsvermittler in den Ämtern müssen auf die zugegebenermaßen differenzierten Problemlagen Arbeitsloser das passende Instrument aus einer sehr großen Auswahl aussuchen, was ihre Aufgabe nicht leichter macht. Es ist sicherlich nichts dagegen einzuwenden, dass über neue Instrumente nachgedacht und damit experimentiert wird. Es erscheint aber dringend erforderlich, Innovationen in der akti-

ven Arbeitsmarktpolitik einerseits einer laufenden Evaluation zu unterziehen und andererseits Instrumente abzuschaffen, die sich in der Praxis nicht bewährt haben. Gleichsam erforderlich erscheint es, den Dickicht von 435 Paragraphen des SGBIII zuzüglich diverser Verordnungen zu lichten. Man kann nicht von der Bundesanstalt einerseits mehr Effizienz einfordern und andererseits erwarten, dass sie Dinge wie Mehraufwands-Wintergeld, Zuschuss-Wintergeld, Winterausfallgeld und Winterbauumlage im Sinne des Gesetzgebers umsetzt. Mit der freien Förderung wurde ein richtiger Schritt in Richtung Subsidiarität vollzogen. Diesen Schritt gilt es auszubauen: Weg von dem starren Korsett des SGBIII hin zu einem flexiblen, an regionalen Erfordernissen angepassten policy-mix. Mehr regionale Eigenverantwortung bedeutet aber auch, dass sich die verschiedenen Ansätze in der aktiven Arbeitsmarktpolitik an ihrem Erfolg messen lassen müssen. Und Erfolg oder Misserfolg müssen auch Berücksichtigung bei der Mittelvergabe finden, was mich zu meiner dritten und letzten These bringt.

These 3: Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente korreliert nicht mit dem finanziellen Mitteleinsatz.

Sowohl die Arbeitsmarktökonomie als auch die Bundesanstalt für Arbeit hat bei der Beurteilung des Erfolges des Einsatzes aktiver Maßnahmen Fortschritte gemacht. Diese Fortschritte bzw. die daraus resultierenden Erkenntnisse gilt es zu nutzen. Der Eingliederungserfolg von Arbeitslosen muss im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen stehen. Daher müssen Instrumente bevorzugt werden, die eine hohe Erfolgsquote aufweisen. Gegenwärtig ist dies nicht der Fall (Abbildung 3).

Es ist offensichtlich, dass die Arbeitsmarktpolitik mit der Steuerung ihres Instrumenteneinsatzes auch andere Ziele verfolgt. Dies wird an der regelmäßig aufkommenden Diskussion um die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich, die nach allen einschlägigen Studien die Eingliederungschancen Arbeitsloser nicht verbessern, zuweilen sogar verschlechtern und trotzdem als unverzichtbar gelten. Ohne diese Diskussion führen zu wollen ist jedoch festzustellen, dass die Arbeitsmarktpolitik mit solchen und anderen Instrumenten nicht arbeitsmarktpolitische sondern andere Ziele verfolgt. Sodann ist zu hinterfragen, warum solche nicht arbeitsmarktpolitischen Ziele von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollen. Wenn die Gesellschaft ABM und Programme für die neuen Länder wünscht, muss sie sie auch bezahlen – und zwar ordnungspolitisch korrekt aus Steuermitteln.

Abbildung 1

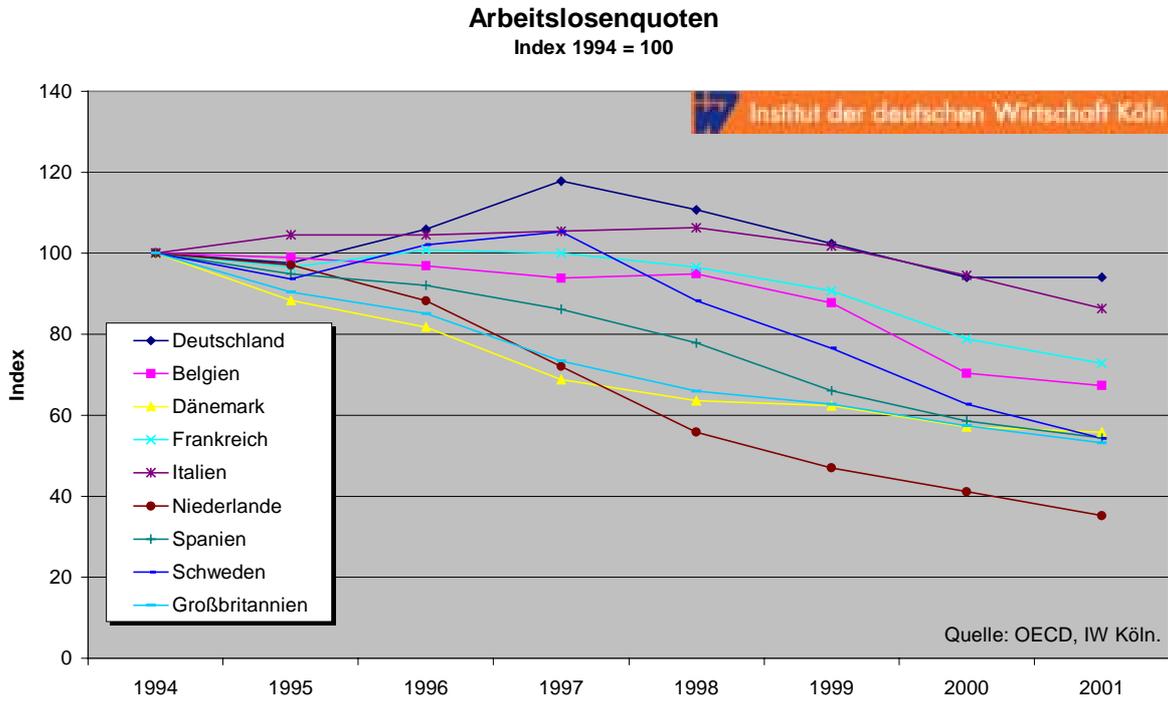


Abbildung 2

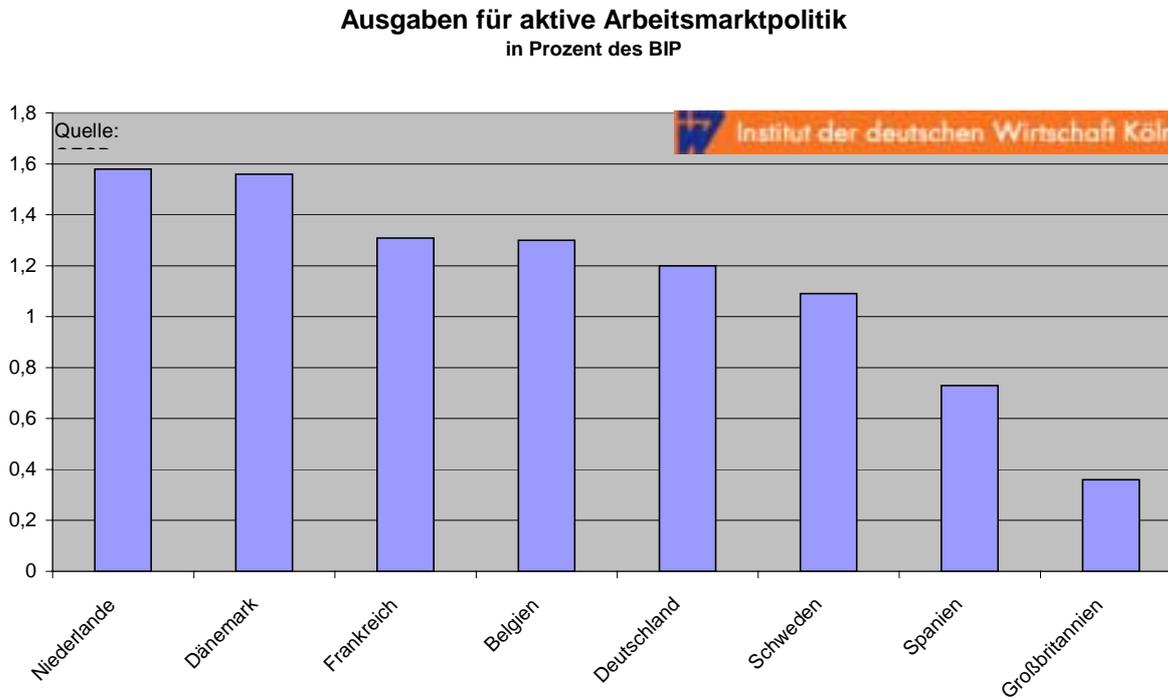


Abbildung 3

