

Nach der Reform. Die neue Arbeitsmarktpolitik: Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen

Sabine Klinger

Workshop 2:

Erster Arbeitsmarkt um jeden Preis?

Im zweiten Workshop trugen die Teilnehmer theoretische Modelle und praktische Erfahrungen darüber zusammen, wie realistisch und sinnvoll es ist, alle Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt integrieren zu wollen. Selbstverständlich ist dies ein lohnendes Ziel. Angesichts der lahmenden Arbeitsnachfrage und der Diskrepanz zwischen den Anspruchs- und Bewerberprofilen, besonders bei Geringqualifizierten, seien Illusionen jedoch unangebracht. Speziell die Instrumente der Lohnzuschüsse und der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung können nur für eine enge Zielgruppe hilfreich sein. Ihre Anwendung müsse obendrein streng unter Kosten- und Missbrauchsgesichtspunkten kontrolliert werden. Insgesamt sei die Datenlage sowohl für wirtschaftswissenschaftliche Analysen als auch für die Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik so essenziell wie unbefriedigend. Sie verbessere sich erst allmählich parallel zur Umsetzung der Reform.

In seinem einleitenden Vortrag erörterte PD. Dr. Alexander Spermann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW, Mannheim) die Frage nach der betroffenen Personengruppe. Berücksichtigt man alle Empfänger von Grundsicherung, wären dies etwa 10 Prozent der deutschen Bevölkerung. Diese hohe Zahl ist aber – das ergab die Diskussion – um Arbeitnehmer und Rentner, die Aufstockungsbeträge erhalten, sowie um nicht Erwerbsfähige zu bereinigen. Dennoch: In Anbetracht der großen und heterogenen Menge können trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht alle Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Insbesondere unverhältnismäßig teure Umwege und die unbedingte Förderung von Personen mit extrem geringen Integrationschancen seien zu vermeiden. Alternativ zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik stellte er ein Vier-Komponenten-Modell als Lösungsvorschlag vor. Danach sollen ALG I und II mit Differenzierungen nach dem Anspruchsinhaber degressiv gestaltet abschmelzen. Im Anschluss soll die Existenz nach dem Konzept der Negativen Einkommensteuer gesichert werden, die die Anreize zur Arbeitsaufnahme auch im Niedriglohnbereich erhält. Für Personen mit minimalen Integrationschancen seien gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten bereitzustellen. Im Übergang auf ein solches System betrifft dies allerdings sehr viele Personen. Als wichtig stellte Herr Spermann heraus, dass der „soziale Sprengstoff“ der Gesellschaft entschärft werden müsse. Dazu gehöre sowohl ein menschlicher Umgang mit den Verlierern des Strukturwandels als auch Maßnahmen, die der Polarisierung zwischen relativ bildungsferner, kinderreicher „Unterschicht“ und kinderloser Bildungselite Einhalt gebieten.

Im zweiten Referat erläuterte Dr. Marco Caliendo (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW, Berlin) Vorzüge und Nachteile der Lohnsubventionen an Arbeitgeber. Ein Ziel dieses speziellen Instruments der Integrationsförderung liegt darin, Defizite von Arbeitnehmern aus Sicht der Unternehmen mittels eines Zuschusses auszugleichen und so die Arbeitsnachfrage zu erhöhen. Zudem würden die Arbeitnehmer auf den geförderten Stellen marktkonforme Tätigkeiten ausführen, damit steige die Wahrscheinlichkeit eines nachhaltigen Integrationserfolges. Den Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber: Wäre der ehemals Arbeitslose auch ohne Zuschuss eingestellt worden (Mitnahmeeffekt)? Wurden Arbeitsverhältnisse gekündigt, um mit der neuen Einstellung in den Genuss des Zuschusses zu gelangen (Substitutionseffekt)? Verdrängen bezuschusste Unternehmen Konkurrenten ohne Förderung vom Markt, weil sie die geringeren Personalkosten als Wettbewerbsvorteile ausspielen können (Verdrängungseffekt)? Möglichkeiten und Risiken sind also erheblich. Infolge der knappen Daten mangelt es noch an belastbaren Evaluationsergebnissen für Deutschland. Internationale Erfahrungen lehren, dass die Integrationswirkungen positiv sein können – unter den Bedingungen einer engen Begrenzung der Zielgruppe und einer strengen Durchführungskontrolle, ggf. mit Sanktionen.

Als Vertreter der Praxis wies Klaus Kittler (Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart) auf die Brüche in Erwerbsbiografien hin, die durch Arbeitslosigkeit entstehen. Wer einmal arbeitslos werde, laufe eher Gefahr, mehrfach den Job zu verlieren. Mit mehrfacher Arbeitslosigkeit gehe die Tendenz zur Langzeitarbeitslosigkeit einher, die realistisch mit fast 50 Prozent anzugeben sei und ein eklatantes Problem darstelle. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sei vor allem für Geringqualifizierte in weite Ferne gerückt, besonders weil sich – trotz eines vorhandenen Niedriglohnssektors – der erste Arbeitsmarkt nicht durch politische Maßnahmen ausdehnen ließe. Herr Kittler plädierte deshalb für einen umfangreichen zweiten Arbeitsmarkt für diese Personengruppe. Seiner Erfahrung habe die Reform sowohl die individuelle Betreuung der Arbeitslosen als auch effiziente Zielkontrolle erschwert.

Abschließend berichtete Prof. Dr. Peter Heimann (Industrie- und Handelskammer IHK, Halle) über die Erfahrungen bei der Umsetzung des neuen SGB II im Raum Halle. Er stellte den ökonomischen Sinn eines zweiten Arbeitsmarktes in Frage, hielt dieses Instrument aber mittelfristig für unabdingbar, weil einerseits die wirtschaftliche Dynamik fehle und andererseits auch wirtschaftspolitischer Wandel zeitverzögert wirke. Die wesentlichen Nachteile sah er in der Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt (Substitutions- und Verdrängungseffekte) und in der Wettbewerbsverzerrung, die im Grunde jede Arbeitsgelegenheit hervorrufe. Nur eine enge Zielgruppe könne über Arbeitsgelegenheiten in den ersten Arbeitsmarkt zurückfinden. Im Zeitalter hoch technisierter Produktion blieben jedoch Geringqualifizierte ohne Chance. Der Anspruch, auch all diese Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sei zu hehr. Arbeitsgelegenheiten sollten hier lediglich helfen, die Arbeitsbereitschaft zu überprüfen.