

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003

Auszug zum Punkt Arbeitsmarktpolitik

Zur Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung hat in diesem Jahr ihre Arbeitsmarktpolitik neu ausgerichtet. Sie versucht, durch eine Kombination aus höheren Leistungsanreizen, verstärktem Druck zur Arbeitsaufnahme und intensivierten Vermittlungsanstrengungen die Arbeitslosigkeit zu senken. Grundlage sind die im Sommer vergangenen Jahres vorgelegten Vorschläge der Hartz-Kommission; von der zunächst versprochenen Umsetzung „eins zu eins“ ist man inzwischen allerdings wieder abgerückt. Einige Kernelemente des Hartz-Konzeptes sind bereits beschlossen und befinden sich in der Einführungsphase (Hartz I und II). Dies gilt für die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA), die Förderung von Existenzgründungen (Ich-AG), die Neuregelung der Mini-Jobs oder den so genannten Job-Floater „Kapital für Arbeit“. Aufgegriffen wurde auch die von der Hartz-Kommission vorgeschlagene Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln; zudem hat die Bundesanstalt für Arbeit (BA) ihre Vermittlungstätigkeit intensiviert. Zwei weitere Gesetze sollen 2004 in Kraft treten und die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission abschließen. Hartz III regelt den Umbau der BA und die Umwandlung der Arbeitsämter in Job-Center, Hartz IV die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II.

Das Herzstück der Hartz-Vorschläge ist die Errichtung von Personal-Service-Agenturen. Sie sollen einerseits für Arbeitslose den Übergang in die Beschäftigung erleichtern, andererseits bei den Unternehmen Einstellungshemmnisse verringern. Die Hartz-Kommission hatte ursprünglich vorgesehen, 500.000 Arbeitslose in PSA überzuleiten. Die Bundesregierung ist inzwischen weitaus bescheidener und sieht für dieses und für das nächste Jahr lediglich jeweils 50.000 Plätze in PSA vor; damit sinkt die Gefahr, dass diese zu „Parkplätzen“ für Arbeitslose werden. Bis Ende September wurden allerdings erst 21.000 Arbeitslose in PSA übernommen; Gründe dafür sind neben der ungünstigen Arbeitsmarktlage auch organisatorische Anlaufschwierigkeiten.

Das Existenzgründerprogramm ist überraschend gut angenommen worden. Im September gab es bereits knapp 62.000 Ich-AG; die Zahl der Selbständigen ist dadurch merklich gestiegen. Das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau betreute Programm „Kapital für Arbeit“ fand dagegen bisher kaum Resonanz; bis Ende September wurden damit erst rund 8.000 Arbeitsplätze besetzt. Über die Auswirkungen der Neuordnung der Mini-Jobs gibt es bisher keine verlässlichen Zahlen. Nach Angaben der Bundesknappschaft, die für die Erfassung und Verwaltung der Mini-Jobs zuständig ist, und des Sozialministeriums soll die Zahl solcher Beschäftigungsverhältnisse Ende Juni 2003 zwar um 930.000 höher gewesen sein als ein Jahr zuvor. Hierin sind aber nach Einschätzung der BA erhebliche Doppelzählungen enthalten, da die Erfassung nur auf Beschäftigungsverhältnisse und nicht auf Personen abstellt. Die „Vermittlungsoffensive“ der BA und die damit einhergehende Aktualisierung sowie Aktivierung des Bewerberbestandes haben zunächst vor allem zu einer Bereinigung der Statistik um „unechte“ Arbeitslose geführt. So wurden Arbeitslose, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen oder sich nicht selbst um einen Arbeitsplatz bemühten, aus der Statistik gestrichen.

Die Gesetze zum Umbau der BA und zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind zwar von der Bundesregierung beschlossen worden, sie müssen aber noch vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden. Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist noch nicht endgültig geklärt, wer für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zuständig sein soll: die BA, wie von der Bundesregierung vorgesehen, oder weiterhin die Kommunen. Die Institute halten es für sinnvoll, dass die Aufgaben der BA und der Sozialämter bei der Betreuung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zusammengeführt werden, um Arbeitsvermittlung und soziale Integration vor Ort in einer Hand zu konzentrieren. Viele Details der Neuregelung sind bisher noch unklar. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Zusammenführung von Systemen, in denen Zahlungen nach so unterschiedli-



chen Kriterien wie in der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe geleistet werden, sehr komplex ist. Deshalb können auch die Wirkungen der Zusammenlegung auf den Arbeitsmarkt noch nicht hinreichend abgeschätzt werden. Ein gegenüber der Sozialhilfe höheres Arbeitslosengeld II könnte einen Anreiz für Sozialhilfeempfänger bieten, sich wieder für eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Allerdings wird dadurch auch der für diese Gruppe maßgebliche Mindestlohn erhöht. Im Sinne des Förderns und Forderns sollten von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern konsequent eigene Bemühungen eingefordert und bei nachweislichem Fehlverhalten Sanktionen ergriffen werden. Konkretisiert wurde inzwischen auch die Anrechnung von Vermögen bei der Festsetzung des Arbeitslosengeldes II. Die jetzt vorgesehene Regelung, Vermögen, das zur Altersvorsorge dient, von der Anrechnung weitgehend freizustellen, halten die Institute für sinnvoll. Denn eine stärkere Einbeziehung solcher Vermögensteile zur Finanzierung des laufenden Lebensunterhalts hätte lediglich dazu geführt, Lasten in die Zukunft zu verlagern, da dann die Ansprüche an Sozialhilfe steigen würden. Zudem würden die Bestrebungen konterkariert, durch Eigeninitiative eine ergänzende private Altersvorsorge aufzubauen.

Die von der Regierung in Angriff genommenen Arbeitsmarktreformen sind nach Einschätzung der Institute alles in allem ein Schritt in die richtige Richtung. Sie sind durchaus geeignet, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu erhöhen und dadurch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern, die Intensität der Arbeitssuche zu steigern, den Mismatch am Arbeitsmarkt zu vermindern und Einstellungsrisiken für Unternehmen zu reduzieren. Die Institute warnten bereits vor einem Jahr davor, zu große Hoffnungen auf das Hartz-Konzept zu setzen, und haben schon damals die Erwartungen der Kommission, durch Umsetzung ihrer Vorschläge binnen drei Jahren die Zahl der Arbeitslosen um 2 Millionen zu senken, für illusorisch gehalten.¹ Die Zweifel an der Wirksamkeit des Hartz-Konzepts gelten im Grundsatz auch für die nun auf den Weg gebrachten Reformmaßnahmen der Bundesregierung.

Ein wesentlicher Grund, die Entlastungswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht allzu hoch anzusetzen, liegt in den nicht unerheblichen Mitnahme- und Verdrängungseffekten, die bei vielen Maßnahmen zu erwarten sind. So könnten die PSA zu einer Verdrängung privater Leiharbeitsfirmen führen; auch ist nicht auszuschließen, dass allgemein Arbeitskräfte entlassen und durch PSA-Beschäftigte ersetzt werden. Der Nettoeffekt für den Arbeitsmarkt wäre in diesem Falle gering. Private Zeitarbeitsfirmen werden durch die Neuregelungen sogar von zwei Seiten in die Zange genommen. Einerseits werden sie durch den in das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgenommenen Grundsatz des „equal pay“ – d. h. im Grundsatz Zahlung gleicher Löhne wie in den Leiharbeitskräfte nachfragenden Unternehmen – gezwungen, einem der in diesem Jahr ausgehandelten Tarifverträge für die Zeitarbeitsbranche beizutreten, was in der Regel mehr Reglementierung, geringere Flexibilität und höhere Kosten bedeutet. Zum anderen erlaubt die Gewährung von Lohnsubventionen den PSA die Kalkulation von Entleihgebühren, die unter denen privater Zeitarbeitsfirmen liegen.

Bei den Ich-AG besteht ebenfalls die Gefahr, dass Arbeitsplätze in anderen Unternehmen verdrängt werden. Dies ist auch deshalb problematisch, weil die Erfolgchancen der Ich-AG nur schwer abzuschätzen sind. Skeptisch stimmt unter anderem, dass hier bei der Beantragung der Fördermittel – anders als beim traditionellen Übergangsgeld – kein tragfähiges Unternehmenskonzept vorgelegt werden muss. Das lässt befürchten, dass viele Ich-AG noch während oder spätestens nach Ablauf der Förderzeit wieder aufgeben. Dann wären nicht nur Arbeitsplätze im geförderten Bereich verloren, sondern möglicherweise auch am ersten Arbeitsmarkt. In diesem Falle wäre eine solche Maßnahme nicht nur kostspielig, sie hätte auch zu Fehlallokationen geführt.

Die eingeleiteten Reformen tragen zwar dazu bei, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Auch dürfte die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Zahl der Arbeitslosen durch Intensivierung der Suchprozesse und effizientere Arbeitsvermittlung gesenkt werden. Das Arbeitsvolumen wird durch diese Maßnahmen aber nur in geringem Maße erhöht, und dies auch wohl erst auf längere Sicht. Das liegt im Wesentlichen daran, dass die Hauptursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland – eine

¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002. Hamburg 2002, S. 50 ff.



zu niedrige Wachstumsdynamik, eine hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt, eine zu geringe Lohnspreizung und Qualifikationsmängel beim Arbeitsangebot – mit den bisher ergriffenen Maßnahmen nicht oder nur halbherzig angegangen werden.

Nach: Gutachten „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003“

