

Gesamteinschätzung der Kommissions-Vorschläge

1. Beschäftigungspolitische Erfordernisse

- Voraussetzung für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – es sei denn, das Angebot an Arbeitskräften sinkt.
- Die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft steigt aber nur dann, wenn – bei konstanter Arbeitszeit – die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsfortschritt liegt.
- Wesentliche Ursache für die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist die fehlende Beschäftigungsdynamik in Folge von Versäumnissen der Vergangenheit – auch im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung.
- Der aktuelle Beschäftigungsanstieg ist – gemessen am weiterhin hohen Arbeitskräfteangebot – zu schwach. Dies ist auf ein zu geringes Wirtschaftswachstum in Kombination mit einer hohen Beschäftigungsschwelle zurückzuführen.
- Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist ein Policy-Mix aus Maßnahmen erforderlich, die auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen.
- Zu den Elementen eines solchen Politik-Paketes gehören: Lohn-, Arbeitszeit- und Fiskalpolitik; Wachstumsförderung (z.B. mehr Zukunfts- und Bildungsinvestitionen, Forcierung des Gründungsgeschehens und Stärkung des Unternehmertums, Abbau von Subventionen) und strukturelle Reformen (z.B. Deregulierung, Reform der Steuer- und Transfersysteme, effizienter Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik).
- Strukturelle Reformen allein reichen also nicht aus: Deregulierung und Abgabensenkung können einen positiven Beschäftigungstrend nur verstärken. Eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik (einschl. aktivierender Ansätze) kann eine offensive Strategie zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen.

2. Die Vorschläge im beschäftigungspolitischen Zusammenhang

- Die Vorschläge der Kommission setzen – ihrem Auftrag entsprechend – überwiegend auf arbeitsmarktpolitische Instrumente wie die Verbesserung von Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit. Nur teilweise zielen sie auf die Veränderung von Rahmenbedingungen, die die Nachfrage oder das Angebot am Arbeitsmarkt betreffen.
- Ohne die anderen Elemente des erwähnten Policy-Mix sind deshalb die intendierten Effekte in absehbarer Frist kaum zu erreichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen laufen sogar weitgehend ins Leere, wenn – wie im Falle Ostdeutschlands – die Arbeitsmarktlage desolat und ein Beschäftigungsaufschwung nicht in Sicht ist.
- Die Kommissionsvorschläge erwecken möglicherweise in Politik und Öffentlichkeit den Eindruck, als könne allein über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und eine effizientere Vermittlung der entscheidende Schritt zum Arbeitsmarktausgleich getan werden. Es gäbe ja eine beachtliche Zahl offener Stellen (in einer aktuellen Größenordnung von 1 Mio. bis 1,5 Mio.), die bloß darauf warten, besetzt zu werden.
Tatsächlich sind davon aber ca. 30 % nicht vakant, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt zu besetzen. Die übrigen 70 % der Stellen befinden sich überwiegend im Bewerbungs- und Besetzungsprozess, der eine Mindestzeit zur Auswahl und Entscheidung durch die Arbeitgeber erfordert. Im Jahr 2001 betrug die durchschnittliche Vakanzzeit 23 Tage. Eine Beispielrechnung (vgl. unsere Stellungnahme zu Modul 12) zeigt, dass selbst unter günstigen Voraussetzungen der daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt allenfalls eine Größenordnung von 120.000 Personen erreichen kann.

- Vor überzogenen Erwartungen ist deshalb nachdrücklich zu warnen. Sie könnten sich als Bumerang für die Politik erweisen, insbesondere für die BA. Die Lösung des Problems ist primär weder bei der Arbeitsmarktpolitik zu suchen, noch kann eine zu geringe Effizienz der Bundesanstalt für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden.

3. Die Innovationsmodule im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang

Gleichwohl kann die Aktivierung des Arbeitsangebots einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage leisten. Hierzu enthalten die 13 Module der Kommission beachtenswerte und kreative Vorschläge. Sie folgen dabei der Linie einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, wie sie auch dem neuen Job-AQTIV-Gesetz zugrunde liegt. Sie zielen in die richtige Richtung und sind politisch wie wissenschaftlich weitgehend konsensfähig.

Der innovative Charakter der Vorschläge erschließt sich insbesondere dann, wenn ihre Kernelemente im Zusammenspiel betrachtet werden:

- Schnellere Vermittlung
- Job-Center
- PersonalServiceAgentur
- Neue Zumutbarkeit

Gemeinsam ist ihnen die Differenzierung der Vermittlungsdienstleistungen nach Problemlagen und Kundengruppen sowie eine stringente Aktivierung durch Hilfsangebote und Sanktionen. Die Vorschläge können aber nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf sowie nach der Dauer der Arbeitsuche systematisch geordnet und gesteuert werden.

Entsprechende Ansätze finden sich bereits im Job-AQTIV-Gesetz, zum Beispiel die verbindliche Einführung der Chanceneinschätzung (Profiling) zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Die Weiterentwicklung des Profiling zu einem Instrument der Strategiewahl und der Ressourcensteuerung könnte – wie angedacht – zur Differenzierung der Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf genutzt werden. Dem Profiling könnten dann Vermittlung, Beratung und Qualifizierung im Job-Center oder der Übergang in eine PersonalServiceAgentur folgen.

Damit das Profiling diese Steuerungsfunktion erfüllen kann, müssen damit einerseits noch mehr praktische, mitunter mühsame Erfahrungen gesammelt werden. Andererseits können die vorgeschlagenen organisatorischen Regelungen dazu beitragen, dass sich bessere Verfahren zur Früherkennung von Problemlagen schneller entwickeln lassen – eine wichtige Voraussetzung für effizientes Case-Management.

Insgesamt gesehen können die Vorschläge also durchaus die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausbauen und verbessern. Die abschließende Bewertung erfordert in manchen Fällen allerdings noch eine Präzisierung der einzelnen Bausteine und Regeledetails.

4. Die Flankierung der Innovationsmodule

- Der erste Teil des Berichtsentwurfs („Kapitel“) widmet sich insbesondere der strategischen Ausrichtung und der Bestimmung von Kernaufgaben der [BA-neu] sowie konzeptionellen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik und im Speziellen der Arbeitsmarktforschung und Evaluation.
- Sowohl bei der strategischen Ausrichtung und Bestimmung von Kernaufgaben der „BA-neu“ als auch bei der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik handelt es sich eher um Fragen des politischen Gestaltungswillens als der Arbeitsmarktforschung.
- Befunde der Arbeitsmarktforschung stützen aber die Richtung der im Berichtsentwurf aufgezeigten Reformen der [BA-neu] und der Implementation arbeitsmarktpolitischer Instrumente, z. B.
 - den Leitbildwechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik,
 - die flankierende Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer umfassenden Beschäftigungspolitik,
 - das Infragestellen der nahezu ausschließlichen Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik,
 - die Neujustierung eines Neben- und Miteinanders von öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Vermittlungseinrichtungen, und
 - die Politikfeld übergreifende Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure zur Förderung zukunfts-trächtiger Entwicklungsfelder.
- Einzelne Vorschläge gehen dagegen aus Sicht der Arbeitsmarktforschung zu weit. So würde der vollständige Verzicht auf Standards und Vorgaben beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente Transparenz und Evaluationsfähigkeit in Frage stellen. Auch zeigen wissenschaftliche Erkenntnisse, dass die Arbeitsmarktpolitik nicht allein an der Perspektive von Unternehmen ausgerichtet werden sollte. Denn dort fehlen die gesamtwirtschaftlichen Informationen über den Arbeitsmarkt, die für eine wirksame Ausrichtung der Maßnahmen erforderlich sind. Ein starkes Gewicht sollten zudem vorgeschaltete, regionalisierte Qualifikationsanalysen erhalten.
- Die Reformvorschläge zum Thema „Arbeitsmarktforschung und Evaluation“ treffen sich mit Vorstellungen des IAB zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen seiner Forschungstätigkeit. Die zu Recht im Berichtsentwurf angesprochene „Scharnier- und Dienstleistungsfunktion“ kann allerdings nur eine zusätzliche Aufgabe neben der Eigenforschung des IAB sein. Ausdrücklich unterstreicht das IAB, dass seine Unabhängigkeit und Neutralität nicht nur gewährleistet, sondern gestärkt werden sollen. Bei wissenschaftsimmanenten Fragen ist das IAB auch in der [BA-neu] autonom. Unabhängig von der konkreten Anbindung kann es weder eine Weisungsbefugnis noch eine politische Einflussnahme geben – nur so kann wissenschaftlich fundierter Rat unparteiisch und wirksam erteilt werden.