

Neue Arbeitsmarktpolitik

Stellungnahme kurzgefasst

1. Der Grundgedanke, im Rahmen einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen in den Vordergrund zu stellen und durch ein Dienstleistungs- und Förderangebot zu begleiten, ist in Wissenschaft und Politik weitgehend konsensfähig. Die „neue Zumutbarkeit“ und ein höherer Zwang zur Mobilität werden die Zahl der Arbeitslosen jedoch nicht wesentlich reduzieren, da der Arbeitsmarkt vor allem durch ein globales Defizit an Arbeitsplätzen charakterisiert ist und Mismatch nur eine untergeordnete Rolle spielt.
 2. Neue Arbeitsmarktpolitik muss darüber hinaus die psychosozialen und gesundheitlichen Folgen von Arbeitslosigkeit bei den Überlegungen zur Aktivierung berücksichtigen. Mangelnde Aktivitäten von Arbeitslosen sind häufig die Folge von Arbeitslosigkeit und nicht deren Ursache. Bei der Aktivierung sind Maßnahmen der Betreuung und Unterstützung in der Regel effektiver als Sanktionen.
 3. Die Orientierung am Konzept der Übergangsmärkte zum Zwecke des präventiven Handelns erscheint als vorteilhaft, aber teuer. Von der Jobrotation kann man nach nationalen und internationalen Erfahrungen allerdings keine starke Entlastung erwarten.
 4. Wenn auf die Regelung von Instrumenten und Qualifikationsmaßnahmen gänzlich verzichtet würde, wäre eine unkontrollierte Erhöhung der Transaktions- und Informationskosten zu befürchten.
 5. Die Forderung nach mehr Verantwortung der Arbeitsämter erscheint ebenso sinnvoll wie die nach der „Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure“ in den Regionen. Dabei sollten zukunftssträchtige Bereiche Politikfeld übergreifend gefördert werden.
 6. Die Weiterbildung ausschließlich am Bedarf der Unternehmen auszurichten, ist auch im Rahmen der „Neuen Arbeitsmarktpolitik“ nicht angezeigt – wegen der großen Arbeitsmarktprobleme gering Qualifizierter, langfristiger struktureller Veränderungen der Wirtschaft und der demographischen Entwicklung. Arbeitsmarktpolitik muss sich auch an Zielen ausrichten, die das Gesamtniveau des Humankapitals, die individuellen Erwerbchancen der Weiterbildungsteilnehmer und die Markttransparenz betreffen. „Modularisierung“ ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Strategieelement.
-

Stellungnahme im Detail

1. Der Bericht der Kommission fordert unter der Leitidee „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ eine „Neue Arbeitsmarktpolitik“, die die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen in den Vordergrund stellt und durch ein Dienstleistungs- und Förderangebot begleitet. Dies ist in Wissenschaft und Politik weitgehend konsensfähig.

Allerdings wird im Kommissionsbericht eine „Neue Zumutbarkeit“ ins Zentrum der Argumentation gestellt und ein höheres Maß an Mobilität gefordert. Dies wird jedoch die Zahl der Arbeitslosen nicht wesentlich reduzieren, da der Arbeitsmarkt vor allem durch ein globales Defizit an Arbeitsplätzen charakterisiert ist und Mismatch nur eine untergeordnete Rolle spielt. Mobilität, die den Präferenzen der Menschen nicht entspricht, führt nicht nur zum Bruch persönlicher Beziehungen, sondern auch zur Auflösung von Kontaktnetzen, die vielfach für die Suche nach neuen Jobs wertvoll sind. Zudem kann ein Anstieg des gesamten Lohnniveaus die Folge sein, wenn Firmen gezwungen sind, qualifizierten Arbeitskräften höhere Löhne zu bezahlen, um sie zu halten.

2. Für das richtige Verhältnis von Eigeninitiative und Förderangebot sind auch Erkenntnisse der psychologischen und soziologischen Arbeitslosenforschung zu beachten: Dort ist seit langem bekannt, dass Arbeitslosigkeit Menschen nicht nur stigmatisiert, sondern auch gesundheitlich schädigt und psychosozial belastet. Die Probleme nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu und äußern sich häufig in sozialem Rückzug, Resignation oder Depression. Der Blick auf konkrete Handlungsoptionen wird damit verstellt. Dies bedeutet, dass ein zu geringes Aktivitätsniveau von Arbeitslosen häufig die Folge von Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit ist und eine individuelle Schuld am Fortbestehen der Arbeitslosigkeit oft nicht begründet.

Eine neue Arbeitsmarktpolitik muss daher differenziert auf diese Probleme eingehen und die „aktivierenden Maßnahmen zur Integrationsförderung“ nicht nur mit Qualifizierung, sondern auch mit psychosozialen Maßnahmen flankieren. Sonst setzt sie sich der Gefahr aus, der Stigmatisierung von Arbeitslosen weitere Belastungen hinzuzufügen.

Betreuungsangebote, auf die die Kommission verweist, müssen daher insbesondere für Langzeitarbeitslose ausgebaut werden. Sanktionen sollten sehr differenziert und zurückhaltend eingesetzt werden, weil sie die Erfahrung der „erlernten Hilflosigkeit“ verstärken können. Am besten ist präventives Handeln, um Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen.

3. Zur Prävention von Arbeitslosigkeit, aber auch zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, wird im Bericht der Kommission vorgeschlagen, die aktivierende Arbeitsmarktpolitik zukünftig stärker am Prinzip der Übergangsarbeitsmärkte zu orientieren. Dies erscheint grundsätzlich sinnvoll. Die genaue Auflistung der Maßnahmen zeigt jedoch weitgehende Übereinstimmung mit dem bereits vorhandenen Instrumentarium. Der Vorschlag der Kommission ist wohl in erster Linie so zu verstehen, dass existierende Instrumente ausgebaut werden sollen (z. B. „Ausbau und Effektivierung der Überbrückung in Selbständigkeit“).

Hierzu ist jedoch zum einen die Wirksamkeit der einzelnen Vorschläge zu überprüfen. Beispielsweise ist „Jobrotation“ bereits im Job-Aktiv-Gesetz vorgesehen, wird aber nach bisher vorliegenden Erfahrungen kaum genutzt. Auch in anderen Ländern scheint sich Jobrotation nicht bewährt zu haben. So war in Dänemark die Inanspruchnahme auf enge Bereiche (vor allem den öffentlichen Dienst) beschränkt. Sie ist zum Teil bereits wieder rückgängig gemacht worden, weil die angestrebten Zielgruppen dadurch nicht erreicht werden konnten.

Zum anderen wird eine solche Arbeitsmarktpolitik entsprechend teuer werden. Zur Finanzierung des neuen Konzeptes sieht die Kommission die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung vor, die nicht nur gegen Arbeitslosigkeit, sondern auch gegen Einkommensrisiken beim Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen absichert.

Bei der Ausgestaltung einer solchen Versicherung wäre jedoch noch genau zu prüfen, für welche Bereiche es überhaupt einer staatlichen Versicherungslösung bedarf und welche auch auf tarifvertraglicher oder gar betrieblicher Basis abgesichert werden können (etwa Arbeitszeitvariationen oder Weiterbildung). Bei betrieblichen Lösungen ist allerdings eine Absicherung gegen den Insolvenzfall notwendig.

4. Im Abschnitt „Instrumente neu ausrichten“ wird darauf abgestellt, dass das „Matching“ zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbesserungsbedürftig sei.

Dazu soll erstens die Förderbedürftigkeit der Arbeitssuchenden auf individueller Ebene durch ein intensives Profiling möglichst genau festgestellt werden, während auf die Vorgabe von Zielgruppen und spezifischen Instrumenten weitgehend verzichtet werden soll. Zweitens ist vorgesehen, auch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen genau und unternehmensspezifisch zu analysieren, und zwar hinsichtlich aller quantitativen und qualitativen Ebenen des gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitskräftebedarfs. Drittens sollen die Arbeitsämter/Jobcenter weitgehende Freiheiten bei der Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erhalten, um auf die individuellen Anforderungen von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern möglichst flexibel reagieren zu können. Dies soll langfristig bis zu einem völligen Verzicht auf eine Definition von standardisierten Instrumenten gehen.

Auch vom IAB werden ein sorgfältiges Profiling der Arbeitslosen und eine stärkere Zusammenarbeit mit den Unternehmen als Wege gesehen, den Arbeitsmarktausgleich zu fördern. Gleichwohl muss vor zu hohen Erwartungen an die Durchführbarkeit und Wirksamkeit einer solchen Neuausrichtung gewarnt werden: Aussagefähige Profiling-Systeme sind erst noch zu entwickeln. Wie sie auch immer aussehen mögen – sie sind zeitaufwändig und teuer.

Die Definition von Zielgruppen und -segmenten bei den Arbeitssuchenden senkt den Informationsbedarf und somit die Transaktionskosten. Sie entspricht dem genannten Ziel „mehr Transparenz für alle Beteiligten“ bei „geringere(m) Verwaltungsaufwand“. Eine völlige Individualisierung der Förderung führte jedoch zu einem erhöhten Informationsbedarf mit entsprechenden Kosten, ohne dass automatisch eine größere Chance auf Wiedereingliederung besteht.

Weiterhin ist zu fragen, ob von den Unternehmen die verlangten Informationen beschafft werden können: Zunächst sind gerade hier die Kosten der Informationsbeschaffung hoch und es ist außerdem fraglich, ob die Betriebe bereit sind, alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Selbst wenn sie dies nach bestem Wissen täten, hieße dies noch lange nicht, dass diese Informationen auch valide wären. Dies gilt insbesondere für die Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung von Beschäftigung und Qualifikationsbedarf. Empirische Analysen zeigen, dass hier wesentliche Diskrepanzen auftreten. Deshalb sollte auf die „Vorschaltung aussagefähiger und regionalisierter Qualifikationsanalysen“, wie sie im Entwurf gefordert wird, großer Wert gelegt werden.

Insgesamt bietet der Berichtsentwurf hier durchaus bedenkenswerte Ansatzpunkte. Eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik in Richtung auf mehr „Kundennähe“ könnte den Arbeitsmarktausgleich fördern. Es gilt jedoch, auch hierbei das richtige Maß zu finden. Eine völlige Individualisierung und Deregulierung der Arbeitsmarktpolitik ist aus den genannten Gründen nicht geboten.

5. Die Forderung nach eigener Verantwortung der regionalen Dienststellen erscheint ebenso sinnvoll wie jene nach der „Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure“.

Eine positive Beschäftigungsentwicklung kann insbesondere von jenen Wirtschaftsbereichen in den Regionen erwartet werden, die vier Bedingungen erfüllen:

- Auftreten eines schnellen technischen Fortschritts;
- aufnahmefähige Gütermärkte mit elastischer Nachfrage;
- Produktion für einen überregionalen Markt;
- regionale Spezialisierung.

„Aussagefähige und regionalisierte Qualifikationsanalysen“ könnten solche Felder identifizieren, von denen man erwarten kann, dass sie diese Bedingungen in Zukunft erfüllen. Damit wäre auch eine gezieltere Berufsberatung der BA auf chancenreiche Berufsfelder möglich. Hierfür sollten zusätzliche analytische und prognostische Kompetenzen in der BA entwickelt werden.

Schließlich wird im Bericht zu Recht gefordert, dass die Förderung aussichtsreicher regionaler Wirtschaftsbereiche mit weiteren Politikfeldern (Strukturpolitik, Technologiepolitik) abgestimmt werden sollte, wobei die regionalen Dienststellen der BA einzubinden sind. Bei einer solchen Förderstruktur kann die Qualifizierungspolitik eine aktivere Rolle einnehmen und dadurch zusätzliche Beschäftigungsimpulse geben. Die rein reaktive Anpassung an Marktergebnisse würde damit zunehmend überflüssig. Dabei sollten für jede Region mehrere Schwerpunkte gesetzt werden, um Monostrukturen zu vermeiden und die Folgen von Fehlprognosen zu minimieren.

Zur Identifikation zukunftssträchtiger Bereiche bieten sich z. B. regionale Wettbewerbe an, an deren Resultaten sich die Arbeitsverwaltung orientieren kann. In der jüngeren Vergangenheit konnten so bereits regionale Kompetenzfelder identifiziert und durch die Politik unterstützt werden.

Aus diesen Überlegungen geht auch hervor, dass die Arbeitsmarktlage in einer Region von vielen Akteuren beeinflusst wird. Dies ist bei der Steuerung der regionalen Dienststellen durch den Vorstand der [BA-neu] zu bedenken. Eine Ergebnissteuerung wird sich deshalb nicht ausschließlich an den regionalen Arbeitslosenzahlen orientieren können, sondern auch die Ausgangslage und die Handlungsmöglichkeiten in der Region berücksichtigen müssen.

6. Eine dominante Markt- und Unternehmensorientierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere von Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen, ist aus Sicht des IAB aus mehreren Gründen problematisch (vgl. auch die Stellungnahme zu Modul 8):

- Viele Menschen mit Beschäftigungsproblemen haben auf dem Arbeitsmarkt insofern Wettbewerbsnachteile, als sie keinen beruflichen Abschluss vorweisen können oder ihre Kenntnisse veraltet sind. Eine reformierte BA könnte durch abgestimmte Qualifizierungsmaßnahmen solche Defizite ausgleichen helfen.
 - Traditionelle Vorteile der deutschen Qualifikationsstruktur („Facharbeiterproduktion“) haben auf den Weltmärkten ihre Strahlkraft zum Teil eingebüßt. Die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten, der technologische und der sektorale Wandel machen es erforderlich, das Niveau des gesamtgesellschaftlich vorhandenen Humankapitals anzuheben. Dies gilt auch für die Weiterbildung.
 - Strategien zur Qualifizierung des Arbeitskräftepotentials erscheinen schließlich auch deshalb dringlich, weil die demographische Entwicklung zu einer alternenden und schrumpfenden Bevölkerung und damit zu neuen Anforderungen an „lebenslanges Lernen“ führt.
-

Die künftigen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt müssen sich daher neben dem kurzfristigen Bedarf der Unternehmen auch an folgenden Kriterien ausrichten:

- Ausgaben müssen „investiven“ Charakter haben und den Bestand an produktivem Wissen erhöhen.
- Maßnahmen müssen durch Erweiterung des individuellen Wissens die Erwerbchancen der Teilnehmer verbessern.
- Zertifizierung bei Maßnahmeabschluss erhöht die Markttransparenz und verbessert die Mobilität. Dies trägt zusammen mit einem erweiterten Monitoring der Bildungsträger zu einem besseren Überblick über die Bildungslandschaft bei.

Dabei stellt die von der Kommission angeregte „Modularisierung“ der Bildungsangebote ein wichtiges Strategieelement dar. Sie kann sowohl die individuellen Bedürfnisse der Arbeitskräfte wie die der Unternehmen berücksichtigen.
