

Aktivierung - Teil einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie

Referat auf dem IAB-Kolloquium „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ am 21.3.2002

Betrachtet man die aktuelle arbeitsmarktpolitische Diskussion in der Öffentlichkeit, kann man sich schwer des Eindrucks erwehren, dass die Probleme unseres Arbeitsmarkts auf das Versagen der Arbeitsvermittlung zurückzuführen sind. Und vielleicht verbindet der eine oder andere damit auch die Hoffnung, der Anstieg der Arbeitslosigkeit der letzten Monate würde so eine einfache und plausible Erklärung finden.

Dies alles ist nicht so, und doch passen manche seriöse und nicht so seriöse Äußerungen der letzten Zeit in dieses Muster. Wenn die Probleme durch Arbeitsvermittlung gelöst werden könnten, könnte man doch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer verkürzen, erwiesen sich unter Umständen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als reduzierbar. Rechnet man dann noch vor, dass eine Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit um einen Monat, wenn sie flächendeckend erreicht würde, das Ziel von 3,5 Mio. Arbeitslosen wieder in greifbare Nähe brächte, wird erst recht der Charme dieses Argumentationsstranges deutlich. Doch auch hier gilt: So einfach ist es nicht. Es stellt sich doch die Frage, mit welcher Begründung selbst bei einer so groben Rechnung auf die Gesamtheit der Arbeitslosen und nicht auf die Verkürzung der Zeit, in denen offene Stellen nicht besetzt werden, abgestellt wird. Basis ist dann die Zahl der offenen Stellen und nicht die der Arbeitslosen. Quantitativ geht es dann um völlig andere Größenordnungen. Hiermit ist aber auch ein zentrales Thema jeder Aktivierungspolitik angesprochen: Welche Rolle spielen bei einer solchen Politik die verfügbaren Arbeitsplätze?

Das heutige Kolloquium steht unter dem Thema „Aktivierung“. Es wurde geplant, bevor die aktuelle Diskussion um die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, die sich im übrigen im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen kann, begann, so wie auch das Job-AQTIV-Gesetz schon im Herbst letzten Jahres diskutiert und im Dezember verabschiedet wurde. Dieses war das Kind einer eher befriedigenden makroökonomischen Entwicklung, die den Raum schuf, nun auch die strukturellen Verfestigungen des Arbeitsmarkts entschlossen anzugehen.

Die Veranstalter haben diesem Referat die Aufgabe gestellt, den Rahmen einer Aktivierungspolitik wie sie das Job-AQTIV-Gesetz und die schon vor der jüngsten Gesetzgebung erfolgte Reform der Bundesanstalt für Arbeit beabsichtigte, kurz darzustellen. Wer das IAB kennt, wird nicht überrascht sein, dass dabei insbesondere makroökonomische Gesichtspunkte, wie sie immer wieder in den Strategiebündeln des IAB dargestellt wurden, eine wesentliche Rolle spielen. Heutzutage ist es nicht leicht, Referenten für die makroökonomische Dimension von Beschäftigungspolitik zu finden. So müssen sie mit einem Ruheständler vorlieb nehmen.

Arbeitslosigkeit hat viele Gründe und viele Erscheinungsformen. Vor diesem Hintergrund ist die Vorstellung abwegig, man könnte auf einzelne Instrumente setzen. Die vom IAB immer wieder vorgetragene Grundüberzeugung, dass unsere Arbeitslosigkeit nur mit einem Bündel unterschiedlicher Strategien überwunden werden kann, ist nach wie vor richtig. Allerdings sollte man zur konkreten Ausgestaltung eines derartigen Strategiebündels mehr über die

Arbeitslosigkeit wissen als dies aktuell der Fall ist. Dabei ist eine Beschränkung auf die Ursachenanalyse wenig hilfreich. In den letzten Jahrzehnten ist immer wieder deutlich geworden, dass aus konjunktureller Arbeitslosigkeit strukturelle werden kann. Gerade deswegen muss übrigens das Ziel der Konjunkturpolitik sein, Rezessions- und Abschwächungsphasen deutlich zu verkürzen, um den Umschlag von konjunktureller in strukturelle Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Will man die verschiedenen Elemente eines Strategiebündels beurteilen, müsste man an sich die Struktur der Arbeitslosigkeit besser kennen, insbesondere wenn es darum geht, ein Strategiebündel quantitativ zu konkretisieren.

Nicht nur die Makroökonomie, auch die Analyse der Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren außer Mode gekommen, wie sich selbst am Studium der Veröffentlichungen des IAB zeigen lässt. Nimmt man als Beispiel den Sachverständigenrat so hat dieser zuletzt im Jahresgutachten 1994/95 - sicher unter maßgeblicher Mitwirkung des damals neu berufenen Wolfgang Franz - eine gründliche Analyse zu Ursachen und Lösungsmöglichkeiten der Arbeitslosigkeit vorgelegt.

Nun muss man die fehlenden Informationen über die Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit nicht überbetonen. Zur Zeit ist die Arbeitslosigkeit so hoch, dass jeder Beitrag zu ihrer Verminderung willkommen ist. Eine Optimierung der Gesamtstrategie ist so aber nicht möglich.

Für den Umfang der Arbeitslosigkeit von entscheidender Bedeutung sind nach wie vor die makroökonomischen Bedingungen. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht:

- Arbeitsplatzverluste in größerem Umfang treten insbesondere in Phasen wirtschaftlicher Abschwächung und in Rezessionen auf.
- Deutliche Rückgänge der Arbeitslosigkeit hat es in den letzten Jahrzehnten immer nur dann gegeben, wenn ein ins Gewicht fallendes Wachstum vorhanden war. Dies hat der Boom der deutschen Einheit genauso gezeigt wie der 1999 einsetzende Aufschwung.
- In einer makroökonomisch bedingten Rezession ist es ausgesprochen schwierig, mit struktur- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Arbeitsplätze zu schaffen. Dies gilt auch für jede Aktivierungspolitik.

Will man den Rahmen abstecken, der auch den Erfolg von Aktivierungsmaßnahmen mitbestimmt, muss man deswegen die makroökonomische Situation analysieren. Dieses soll im Folgenden in zweifacher Weise geschehen:

Einmal soll sehr traditionell nach dem Zusammenwirken von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik gefragt werden.

Zum anderen soll aber die Frage aufgenommen werden, warum unsere Märkte nicht automatisch eine Vollbeschäftigung aller Faktoren sicherstellen, so wie dies unter bestimmten theoretischen Annahmen erwartet werden könnte.

Bei der Darstellung der konjunkturellen Entwicklung werde ich mich auf die kürzere Vergangenheit beschränken. Zu Beginn der Legislaturperiode 1998 lagen ausgesprochen positive makroökonomische Rahmenbedingungen vor. Die USA befanden sich in einer lang anhaltenden Aufwärtsentwicklung, der Aufwertungsdruck, insbesondere auf die deutsche Volkswirtschaft, war mit der Einführung des Euro zum 1.1.1999 verschwunden. Statt dessen gab es eine leichte Abwertungstendenz gegenüber dem Dollarraum und Stabilität in den Austauschbeziehungen mit den Partnern der Währungsunion. Die Geldpolitik hatte sich im Vorfeld der Währungsunion auf ein niedriges Zinsniveau begeben, das den Übergang in die

Währungsunion erheblich erleichterte. Dies erlaubte der Finanzpolitik ihren Konsolidierungsprozess voranzubringen, der im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien in ganz Europa gut vorankam. Die Lohnpolitik schließlich war durch Lohnzurückhaltung geprägt.

Dies alles waren ideale makroökonomische Bedingungen, die sich bei Wachstum und Arbeitsmarkt auswirkten. Angesichts des nach wie vor hohen Bestands an Arbeitslosen war es deswegen sinnvoll, primär auf qualifizierende und aktivierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu setzen. Insofern war all das, was heute diskutiert werden soll, im Grundsatz richtig und notwendig. Allerdings wäre eine schnellere Umsetzung sicher sinnvoll gewesen.

Langanhaltende wirtschaftliche Aufschwünge werden oft missinterpretiert. Im konkreten Fall war das Gerede von der New Economy der Hinweis auf die sich anbahnende Krise. Letztendlich kam es dann doch zu dem befürchteten Einbruch in der amerikanischen Wirtschaftsentwicklung, der durch die Einflüsse des 11. Septembers noch in einer rational nicht mehr erklärbaren Weise verstärkt wurde.

Während die amerikanische Wirtschaftspolitik sowohl im monetären wie im fiskalischen Bereich darauf angemessen reagierte, kann man das für die europäische nur eingeschränkt sagen.

Die Geldpolitik war nun europäisch geworden. Sie muss für das gesamte europäische Gebiet gelten. Zur Lösung nationaler Probleme steht sie nicht mehr zur Verfügung. Und in Europa insgesamt war die Situation weniger eindeutig als in Deutschland. In einigen Ländern gab es durchaus inflationäre Entwicklungen, die Sorge machen konnten. Doch auch wenn man Europa insgesamt betrachtet, stellt sich die Frage, ob sich die europäische Zentralbank nicht doch zu wenig an der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung und zu stark an der aktuellen Inflationsrate orientiert hat. Man hätte wohl damit rechnen müssen, dass sich die Abschwächung in einem so großen Land wie der Bundesrepublik auch auf die anderen Länder des Euro-raums auswirken würde. Die Doppelstrategie der europäischen Zentralbank, sich sowohl an der Geldmengenentwicklung wie an der Inflations- und Wirtschaftsentwicklung orientieren zu wollen, war sicher hilfreich, um die Akzeptanz für die neue Währung und ihre Zentralbank gerade in Deutschland zu vergrößern. Sie war sicher problematisch in Bezug auf eine an Preisstabilität und Wachstum orientierte Geldpolitik. Auch heute noch haben die Inflationsprognosen der EZB einen zu niedrigen Status.

Die Gesamtbeurteilung der europäischen Geldpolitik ist nicht einfach, wenn man die Wechselkursentwicklung mitberücksichtigt. Bei positiver Wirtschaftsentwicklung in den USA bedeutete der Wechselkurs des Euro durchaus einen nennenswerten Impuls für die europäische Entwicklung. Die Frage bleibt, ob nicht nach der Abschwächung der amerikanischen Entwicklung ein schnelleres Handeln der EZB notwendig gewesen wäre, trotz aktueller Inflationstendenzen in einigen Ländern.

In einer Währungsunion kommt auf die Finanzpolitik eine besondere Verantwortung zu. Hier machte sich allerdings negativ bemerkbar, dass die Möglichkeiten der Finanzpolitik durch einen auf deutschen Druck zustande gekommenen Stabilitäts- und Wachstumspakt begrenzt waren, der konjunkturelle Gesichtspunkte nur sehr unvollkommen berücksichtigte. Zwar ist gegen die „Ansage“ der deutschen Finanzpolitik, man wolle auf jeden Fall die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, unter makroökonomischen Gesichtspunkten nichts einzuwenden. Diskretionäre antizyklische Maßnahmen, die zum richtigen Zeitpunkt erfolgen, sind in unserem politischen System ohnehin unwahrscheinlich. Allerdings wird zu untersuchen sein, ob die Zielvorstellung der Verstetigung der Finanzpolitik tatsächlich erreicht wurde. Auf jeden

Fall ist die Vorstellung, man könne in einer Phase wirtschaftlicher Abschwächung konsolidieren, wirklichkeitsfern. Sicher gibt es kein Beispiel für eine gelungene Konsolidierung in der Rezession. Im Gegenteil: Am Ende standen bei derartigen Versuchen immer höhere Schulden.

Die Lohnpolitik ist zur Zeit schwer einzuschätzen. Die bisherige Lohnzurückhaltung hat sicher zur Beschäftigungsstabilisierung beigetragen. Orientiert man sich an den Äußerungen zur aktuellen Lohnrunde, besteht allerdings eher Anlass zur Sorge. Zwar ist es nicht richtig, Lohnforderungen mit dem Abschluss zu verwechseln, es ist aber festzustellen, dass ausgerechnet in einer Phase wirtschaftlicher Abschwächung die Aufkündigung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen zurückhaltenden Lohnpolitik gefordert wird. Dabei ist die Lohnpolitik sicher kein Bereich, der zur konjunkturpolitischen Stabilisierung beitragen kann.

Hier liegt eine erhebliche Gefahr. Von einer Lohnpolitik, welche die Absatzmöglichkeiten der Wirtschaft gefährdet, können in einer Währungsunion zwei Effekte ausgehen: Entweder weitet sie sich auf die anderen Länder der Währungsunion aus, dann sind Preiserhöhungen, die die Europäische Zentralbank auf jeden Fall mit Zinserhöhungen bekämpfen wird und muss, die Folge. Dies würde sicher die Abschwächungsphase verlängern. Bleibt eine derartige Lohnerhöhung auf ein Land beschränkt, sind die Effekte auch klar: Dieses Land verliert an Wettbewerbsfähigkeit, ohne dass ein Ausgleich über den Wechselkurs möglich ist. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ist in diesem Falle unvermeidbar.

Die makroökonomischen Rahmenbedingungen, so weit sie auf die Akteure der Wirtschaftspolitik zurückgeführt werden können, sind also zur Zeit alles andere als befriedigend. Wirtschaftspolitisches Handeln auf allen Ebenen ist notwendig. Auch der Erfolg aller Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die auf diesem Symposium diskutiert werden sollen, hängt davon ab, ob es gelingt, diese Bedingungen zu verbessern. Insofern ist es zur Zeit eine falsche Prioritätensetzung, wenn man nur auf Aktivierungspolitik abstellt.

Zu der Diskussion makroökonomischer Rahmenbedingungen gehört freilich nicht nur die Frage, ob die makroökonomische Politik der jeweiligen makroökonomischen Situation angemessen ist, sondern auch die Frage, warum Märkte nicht den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Güter- und Faktormärkten leisten. Die makroökonomische Theorie bietet hierzu inzwischen eine Vielzahl von Ansätzen, die allerdings zum Teil auch den Charakter von Glaubenssätzen haben. Es ist hier nicht der Ort auf die Einzelheiten der makroökonomischen Theoriediskussion einzugehen. Vereinfachend kann man aber vielleicht eine Schlussfolgerung ableiten: Zu Unterbeschäftigung kann es makroökonomisch immer dann kommen, wenn es auf Faktor- oder Gütermärkten Marktunvollkommenheiten gibt. Insbesondere die deutsche Diskussion widmet sich dabei mit Inbrunst den Restriktionen, denen der Arbeitsmarkt ausgesetzt ist. Der theoretisch ableitbare Sachverhalt, dass auch Unvollkommenheiten der Gütermärkte zu Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt führen können, wird dabei häufig ausgeklammert.

Nun gibt es sicher auch auf dem Arbeitsmarkt Marktunvollkommenheiten, die es zu beseitigen gilt. Trotzdem sollte auch an dieser Stelle auf die Bewegungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt verwiesen werden. Immerhin liegt die Zahl der Zu- und Abgänge auf dem Arbeitsmarkt heute deutlich über der Zahl der Arbeitslosen insgesamt. So unbeweglich kann unser Arbeitsmarkt also gar nicht sein. Offenkundig ist es auch nicht richtig, dass man niemandem mehr kündigen könne.

Sicher ist allerdings, dass man die Qualifikationsprobleme des Arbeitsmarkts hier anzusiedeln hat. Die vorhandenen Arbeitsplätze fordern andere Qualifikationen als sie die Arbeitslosen mitbringen. Mismatch der verschiedensten Art ist ein wesentliches Element unserer Arbeitsmarktsituation. Deswegen werden Vermittlungsaktivitäten ohne zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen ins Leere laufen. Dies hat auch das JobAQTIV-Gesetz so gesehen. Hier liegt ein grundlegendes Problem, wie sich aus einem Vergleich der Ergebnisse der PISA-Studie mit der sich seit längerem abzeichnenden technologischen Entwicklung ergibt. Insofern sind alle Bestrebungen, an dieser Stelle die Situation zu verbessern, begrüßenswert.

In diesen Zusammenhang gehört auch das Niedrigeinkommensproblem bei Vorhandensein eines existenzsichernden Transfereinkommens. Es ist in letzter Zeit vielfältig beschrieben worden, dass für einen Sozialhilfeempfänger geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedrigeinkommensbereich liegen und dass es insbesondere in bestimmten Übergangszonen nicht sinnvoll ist, das Arbeitsangebot auszuweiten. Empirisch lässt sich zeigen, dass rund die Hälfte der sich in dieser sogenannten Sozialhilfefalle befindlichen Empfänger der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt weniger als ein Jahr dort verbleiben. So zwingend ist diese Art ökonomischer Rationalität also offensichtlich nicht. Dessen ungeachtet liegen hier erhebliche Probleme, weil falsche Anreize gesetzt werden. Die Politik geht diese nur sehr halbherzig an. Von dem zur Zeit bundesweit ausgedehnten Mainzer Modell sind nach Meinung der meisten Experten nur geringe Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Der Arbeitsmarkt ist übrigens nicht der einzige Faktormarkt. Auch die Kapitalmärkte sind an dieser Stelle zu diskutieren. Diese sind ja angeblich weltweit organisiert und hoch flexibel. Allerdings sind auch hier Zweifel daran angebracht, dass sie perfekt funktionieren. Wenige Stichworte müssen genügen: Währungsturbulenzen, Finanzkrisen, Kurszusammenbrüche auf Aktienmärkten, realitätsferne Höhenflüge der Aktienmärkte machen deutlich, dass Zweifel an der Vollkommenheit und der allokativen Effizienz von Kapitalmärkten angemeldet werden können. Ohne Zweifel haben jedenfalls Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten weltweit erhebliche Arbeitsplatzverluste zur Folge gehabt, übrigens auch in Deutschland.

Betrachtet man die Gütermärkte, wird das Bild nicht freundlicher. Konzentration und Vermachtung haben in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen. Der Mittelstand hat es immer schwerer, sich im modernen internationalen Wettbewerb zu behaupten. Auf vielen Märkten spielt der Wettbewerb eher eine untergeordnete Rolle. In Europa ist es insbesondere der europäischen Kommission zu verdanken, dass auf einigen weitgehend monopolisierten Märkten der Wettbewerb durchgesetzt werden konnte. Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Bereiche unserer Wirtschaft, auf denen dies nicht der Fall ist. An den nur begrenzten Erfolg des Gipfels in Barcelona in Sachen Energiemärkte sei erinnert.

Es gibt aber auch Bereiche, bei denen wir immer noch zögern von einem Markt zu reden, die aber letztlich zu den Wachstumsfeldern moderner Gesellschaften zählen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Humandienste. Es sei an Bildung, Gesundheit, Pflege- und Betreuung erinnert. In all diesen Bereichen gibt es zaghafte Tendenzen zu mehr Markt, die aber an der Grundtatsache, dass im Kern immer noch eine bürokratische Steuerung versucht wird, nichts ändern.

Besonders deutlich wird dies im Gesundheitswesen, wo Versuche, die Probleme mit mehr Markt zu lösen, immer sehr schnell am Widerstand einer straff organisierten Lobby scheiterten, die sich in einer zentral verwalteten Organisationsform gut eingerichtet hat. In der Bundesrepublik beobachten wir nun seit einigen Jahrzehnten, dass die Probleme in diesem Sektor auf bürokratische Art und Weise nicht in den Griff zu bekommen sind, dass nur ein stärker marktorientiertes Steuerungssystem die Chance bieten würde, die hier liegenden

Probleme in den Griff zu bekommen und zugleich eine den Anforderungen entsprechende Expansion zu erreichen. Es ist hier nicht der Ort, diese Probleme im einzelnen zu diskutieren. Die Effekte für den Arbeitsmarkt sind aber beachtlich. Das Preisniveau wird nicht über den Markt, sondern administrativ gesteuert. Die verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass es zu hoch ist und deswegen die mögliche Nachfrage begrenzt. Bestimmte Angebote werden nicht entwickelt, weil sie in die Budgets nicht hineinpassen und auch privat nicht bezahlt werden können. Dabei spielt auch eine Rolle, dass private Nachfrage dort erst gar nicht entsteht, wo eine öffentliche Finanzierung erwartet wird, auch wenn sie de facto nicht erfolgt. Schließlich sind die Humandienste ein Feld, in dem das Verhältnis von einfachen und professionellen Qualifikationen gestaltbar ist, in dem also mehr Arbeitsplätze für einfache Qualifikationen entstehen könnten, wobei allerdings auch Probleme von Niedrigeinkommen auftreten würden.

Es wäre ohne weiteres möglich, die Zahl der Beispiele für Unvollkommenheiten auf den Gütermärkten zu vergrößern. Dies ist aber nicht das Thema dieses Symposiums. Hier soll es darum gehen, die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des neuen Job-AQTIV-Gesetzes und der Reform der Bundesanstalt für Arbeit auszuloten. Die hier knapp skizzierte Analyse der Rahmenbedingungen aktiver Arbeitsmarktpolitik mag entmutigend klingen. Dies ist nicht beabsichtigt. Allerdings ist es wichtig, vor falschen Erwartungen zu warnen. Zu hohe Erwartungen können in der Politik dazu führen, dass erfolgsversprechende Ansätze aufgegeben werden, auch wenn sie dem gerecht werden, was man realistischerweise erwarten konnte, das aber deutlich unter einem überzogenen Erwartungshorizont lag.

Auch für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik gilt das Dilemma demokratischer Politikgestaltung: In Zeiten wirtschaftlicher Schwäche sind die Erfolgchancen einer derartigen Politik eher niedrig einzuschätzen. Der Leidensdruck ist aber hoch genug, dass sie durchgesetzt werden.

Schließlich führt die Reflexion über Rahmenbedingungen zu einer ökonomischen Grundweisheit: Es reicht nicht, auf der Mikroebene des Arbeitsmarkts anzusetzen, es kommt auf die Wirtschaftspolitik insgesamt an, auf eine makroökonomische Steuerung, auf den Ausbau der Funktionsfähigkeit von Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten.

Eigentlich ist dies alles nicht neu. Allerdings muss es offensichtlich immer wieder neu - auch jenseits ökonomischer Moden - in Erinnerung gerufen werden. Die Diskussion über aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist wichtig. Sie wird allerdings nur erfolgreich sein, wenn sie auch die Rahmenbedingungen beachtet, unter denen sie zu arbeiten hat.