

Ausgabe Nr. 22 / 23.9.2002

In aller Kürze

- Mit dieser knappen Gesamteinschätzung macht das IAB auf seine ausführliche Stellungnahme zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ aufmerksam, die in den letzten Wochen ins Internet gestellt wurde.
- In der Formulierung „ja, aber“ kommt einerseits zum Ausdruck, dass das IAB prinzipiell mit der Richtung übereinstimmt, in die die Reformvorschläge gehen.
- Insbesondere das Zusammenspiel von schneller Vermittlung, Job-Center, PersonalService-Agentur und neuer Zumutbarkeit kann einen – wenn auch begrenzten – Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten.
- Darüber hinaus hält auch das IAB eine gemeinsame Anstrengung all derer für unverzichtbar, die besondere gesellschaftliche Verantwortung tragen.
- Andererseits bekräftigt das IAB aber seinen Befund, dass der Weg aus der Arbeitsmarktkrise vor allem über ein hohes und beschäftigungsintensives Wachstum führt.
- Es lässt sich am besten mit einem gut abgestimmten Policy-Mix aus angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen erreichen. Die Umgestaltung der Arbeitsförderung und strukturelle Reformen können einen positiven Beschäftigungstrend zwar verstärken, eine offensive Gesamtstrategie aber niemals ersetzen.

Autor/in

**Gerhard Kleinhenz
Ulrich Möller
Ulrich Walwei**

Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik Im Prinzip ja, aber ...

Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Am 16. August hat Peter Hartz den Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt. Bereits während der Entwicklung der Vorschläge hatte das IAB den Vorstand der Bundesanstalt wiederholt wissenschaftlich beraten und damit die Genese des Kommissionsberichts begleitet. Die abschließenden Überlegungen und Bewertungen des Instituts wurden in den letzten Wochen Zug um Zug ins Internet gestellt (unter www.iab.de) und so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Mit diesem Kurzbericht soll nochmals in einer knappen Gesamteinschätzung auf diese ausführliche Stellungnahme hingewiesen werden, die in den nächsten Tagen auch als „IAB-Werkstattbericht“ in einer Print-Version veröffentlicht wird.

Wie man es von einem wissenschaftlichen Forschungsinstitut auch gar nicht anders erwarten kann, haben wir für unsere Stellungnahme zu diesem Politikentwurf einen typisch abwägenden Titel gewählt: „Im Prinzip ja, aber ...“.

Dabei geht das „Ja“ in zwei Richtungen:

- Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ konzentrieren sich – auftragsgemäß – auf die Verbesserung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und eine Reform der Arbeitsverwaltung. Sie sind beachtlich. Ihr innovativer Charakter erschließt sich insbesondere dann, wenn ihre Kernelemente im Zusammenspiel betrachtet werden: schnellere Vermittlung, Job-Center, PersonalService-Agentur und neue Zumutbarkeit.

Dies hat unser prinzipielles „Ja“.

- Ein wirksames Zusammenspiel der „Profis der Nation“ ist angesichts der Dimension des Arbeitsmarktproblems ebenfalls unerlässlich. Die Anstrengungen aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure sind Ressort übergreifend zur Förderung zukunftssträchtiger Entwicklungsfelder zu bündeln.

Dies findet unser besonderes „Ja“ im Einzelnen.

Dieses „Ja“ wird durch ein „Aber“ in zweierlei Hinsicht eingeschränkt:

- Drei Wege führen aus der Arbeitsmarktkrise in Deutschland: Sie heißen mehr Beschäftigung, mehr Beschäftigung und mehr Beschäftigung. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann eine arbeitsplatzschaffende Wachstums- und Beschäftigungspolitik zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen. Deshalb sind auch die vorgelegten Schätzungen zu den Entlastungseffekten einzelner Instrumente nach Auffassung des IAB generell als optimistisch bis sehr optimistisch einzustufen.

Dies begründet unser prinzipielles „Aber“.

- Der Teufel steckt oft im Detail. So fehlt es häufig an der – schwierigen – Berücksichtigung von Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten. In manchen Fällen steht auch noch die Präzisierung einzelner Bausteine und Regelungen aus, was eine abschließende Bewertung erschwert.

Dies erklärt unser „Aber“ in manchen Einzelfällen.

Lassen sie uns mit dem prinzipiellen „Ja“ beginnen.

Unser „Ja“ im Prinzipiellen

Der erste Teil des Berichts widmet sich insbesondere der strategischen Ausrichtung und der Bestimmung von Kernaufgaben der [BA-neu] sowie konzeptionellen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik. Sowohl bei der strategischen Ausrichtung und der Bestimmung von Kernaufgaben der [BA-neu] als auch bei der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik handelt es sich eher um Fragen des politischen Gestaltungswillens als der Forschung.

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 Ressort übergreifende Bündelung aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zur Förderung zukunftsträchtiger Entwicklungsfelder.

Letzteres wird im Detail noch näher zu erläutern sein.

Insbesondere die Aktivierung der Erwerbslosen kann per Saldo einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage leisten. Auf der Makroebene wären insbesondere folgende Effekte zu erwarten:

- Erhöhung des effektiven Arbeitskräfteangebots: Dies kann gesamtwirtschaftlich lohnmoderierend wirken. Wären die Löhne elastisch, könnte sich neues Angebot entsprechende Nachfrage schaffen.
- Vermeidung von Mismatch: Hintergrund hierfür sind Stellenbesetzungsprobleme bei hoher Arbeitslosigkeit, z.B. in bestimmten Regionen oder auf berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten. So könnte es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Fachkräftemangel zu beseitigen oder das Überstundenvolumen zu reduzieren.
- Mehr Markttransparenz und höhere Suchintensität: Beides verringert die Suchzeiten und damit möglicherweise die friktionelle Arbeitslosigkeit.

➤ Beeinflussung der Warteschlange: „Aktivierte“ könnten Personen aus der Stillen Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige teilweise zurückdrängen.

➤ Veränderte Meldequote: Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann auch über eine geringere Meldequote zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen. Das Register würde um Arbeitslose mit zu geringer Suchintensität bereinigt. Aber es kann auch der gegenteilige Effekt einer Erhöhung der Meldequote eintreten, weil sich Nicht-Erwerbspersonen durch wirksame Eingliederungshilfen ermuntert fühlen könnten.

Zur Aktivierung enthalten die 13 Module beachtenswerte und kreative Vorschläge. Sie folgen dabei der Linie einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, wie sie auch dem neuen Job-AQTIV-Gesetz zugrunde liegt. 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, z. B. 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 Problemla-

gen schneller entwickeln lassen – eine wichtige Voraussetzung für effizientes Case-Management.

Insgesamt gesehen können die Vorschläge also durchaus die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausbauen und verbessern.

Unser „Aber“ im Prinzipiellen

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.

Sie 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 später 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 im Internet) zeigt, dass selbst unter günstigen Voraussetzungen der allein aus einer Verkürzung der Vakanzzeit resultierende gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt allenfalls eine Größenordnung von 120.000 Personen erreichen kann.

Voraussetzung für einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist nämlich 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 Vergangen-

heit – 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).

Die Umgestaltung der Arbeitsförderung und strukturelle Reformen reichen 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. 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.

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.

Unser „Aber“ im Einzelnen

Einzelne Vorschläge gehen 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 Arbeitsmarkt-

politik 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.

In anderen Fällen steht noch die Präzisierung der Regelungsdetails aus, in wie-der anderen sind Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte zu befürchten. Deren Wirkungsrichtung lässt sich zwar oft aufgrund theoretischer Ableitungen und plausibler Argumente bestimmen. Das Niveau der Effekte und insbesondere der Saldo daraus ist aber – wenn überhaupt – nur mit aufwändigen und gründlichen Wirkungsanalysen zu ermitteln, die ihre Zeit brauchen.

Im Übrigen sei auf die ausführlichen IAB-Stellungnahmen zu den einzelnen Modulen im Internet verwiesen.

Unser besonderes „Ja“

Das Modul „Masterplan – Beitrag der Profis der Nation“ mit der Glückszahl 13 findet bislang in der öffentlichen Debatte erstaunlich wenig Resonanz, obwohl es für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Kommissionsbericht geradezu eine Schlüsselrolle spielen könnte:

➤ Die Kommission ging mit diesem Modul das Risiko ein, sich dem Vorwurf der „Sozialromantik“ auszusetzen oder sich der Flucht vor den Realitäten des politischen Ringens um die Überwindung der Arbeitslosigkeit bezichtigen zu lassen. Es ist gut, dass sie dies wagte, und dass dann trotz des Wahlkampfes solche Töne kaum zu hören waren.

➤ Der „Masterplan“ ist auch eine Antwort auf die Frage, wie Politik in diesem Fall aber auch ganz generell wirksamer gestaltet werden kann und Fehler leichter zu verkraften wären.

➤ Die Hartz-Kommission folgt mit der Einforderung „engagierter Solidarität“ in der ganzen Gesellschaft einer „Philosophie“ zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise, die – von rein neoliberalen, individualistischen Ansätzen abgesehen – eine gewisse Tradition in Deutschland hat. Auch die IAB-AGENDA‘98 richtete sich mit ihrem Strategiebündel aus Fiskalpolitik, Lohn- und Arbeitszeitpolitik, Arbeitsmarktordnungs- und Arbeitsförderungs politik an eine Vielzahl von individuellen und organisierten Akteuren.

Soll die „Neue Arbeitsmarktpolitik“ ihr ganzes Wirkungspotenzial entfalten, ist

tatsächlich eine „Allianz der Vielen“ unabdingbar. Damit wäre auch die eine oder andere Schwäche der Vorschläge im Einzelnen leichter zu kompensieren. So könnte die Kritik am „AusbildungsZeitwertpapier“ (Modul 4), die sich insbesondere an der einseitigen Ausrichtung des Vorschlags am (mangelnden) Angebot von Ausbildungsplätzen festmacht, durch eine Allianz dieser Art entschärft werden: Wenn sich Eltern, Lehrer, Ausbilder und Förderer gemeinsam dem Ziel verschreiben, die Ausbildungsfähigkeit Jugendlicher zu verbessern, und hierzu jeweils ihren Beitrag leisten, dürfte sich die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt nachhaltig und auch merklich entspannen lassen.

Angesichts der diversen Herausforderungen akuter und langfristiger Natur ist es der Kommission gelungen, Pragmatismus und Perspektive miteinander zu verbinden. Jedenfalls war es den Versuch wert, weniger Arbeitslosigkeit und mehr Beschäftigung zu unser aller Problem zu machen. Eine solche gesamtgesellschaftliche Bewegung sollte durch ein tragfähiges ökonomisches Fundament unterstützt werden. Es könnte z. B. durch eine unabhängige „Deutsche Stiftung für Arbeit“ gelegt werden.

Fazit

In der Formulierung „ja, aber“ kommt einerseits zum Ausdruck, dass das IAB prinzipiell mit der Richtung übereinstimmt, in die die Reformvorschläge gehen. Insbesondere das Zusammenspiel von schneller Vermittlung, Job-Center, PersonalServiceAgentur und neuer Zumutbarkeit kann einen – wenn auch begrenzten – Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung leisten. Darüber hinaus hält auch das IAB eine gemeinsame Anstrengung all derer für unverzichtbar, die besondere gesellschaftliche Verantwortung tragen können. Die „Projektkoalition“, zu der sich diese Kommission zusammengeschlossen hat, könnte hierfür beispielgebend sein.

Zum anderen bekräftigt das IAB aber seinen Befund, dass der Weg aus der Arbeitsmarktkrise vor allem über ein hohes und beschäftigungsintensives Wachstum führt. Dies lässt sich am besten mit einem gut abgestimmten Policy-Mix aus angebots- wie nachfrageseitigen Maßnahmen erreichen. Strukturelle Reformen können einen positiven Beschäftigungstrend zwar verstärken, eine offensive Gesamtstrategie aber niemals ersetzen.

Die letzten Ausgaben des **IAB**Kurzbericht im Überblick

- Nr. 6 Arbeitsvermittlung
19.3.02 **Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute**
- Nr. 7 Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt
4.4.02 **Wohin nach der Berufsausbildung?**
- Nr. 8 Bundesrepublik Deutschland
8.4.02 **Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003**
- Nr.9 Warum in die Ferne schweifen?
10.5.02 **Arbeitsmarkt Schweiz – ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell**
- Nr. 10 Projektion bis 2015
16.5.02 **Gute Chancen für moderaten Aufbau der Beschäftigung**
- Nr. 11 Ingenieurinnen und Informatikerinnen
27.5.02 **Schöne neue Arbeitswelt?**
- Nr. 12 Ostdeutschland
1.7.02 **Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung**
- Nr. 13 Ostdeutschland
2.7.02 **Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung**
- Nr. 14 Konjunkturschwäche
5.7.02 **Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot**
- Nr. 15 Arbeitslosigkeit
25.7.02 **Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt**
- Nr. 16 Befunde zur Massenarbeitslosigkeit
1.8.02 **Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen**
- Nr. 17 Insolvenzen
19.8.02 **Reinigende Kraft in der Krise oder Gefahr am Arbeitsmarkt?**
- Nr.18 Der „Dritte Sektor“
20.8.02 **Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat**
- Nr. 19 IT-Arbeitsmarkt
21.8.02 **Chancen am Ende des Booms**
- Nr. 20 Zeitarbeit – Teil I
28.8.02 **Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive**
- Nr. 21 Zeitarbeit – Teil II
29.9.02 **Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa**

Die Reihe **IAB**Kurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie im Internet oder in der kostenlosen Broschüre „**Veröffentlichungen**“ des IAB (Tel. 0911/179-3025).

IABKurzbericht

Nr. 22 / 23.9.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083
Ulrich Möller, Tel. 0911/179-3041
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-167X