

## Deutschland hat gewählt:

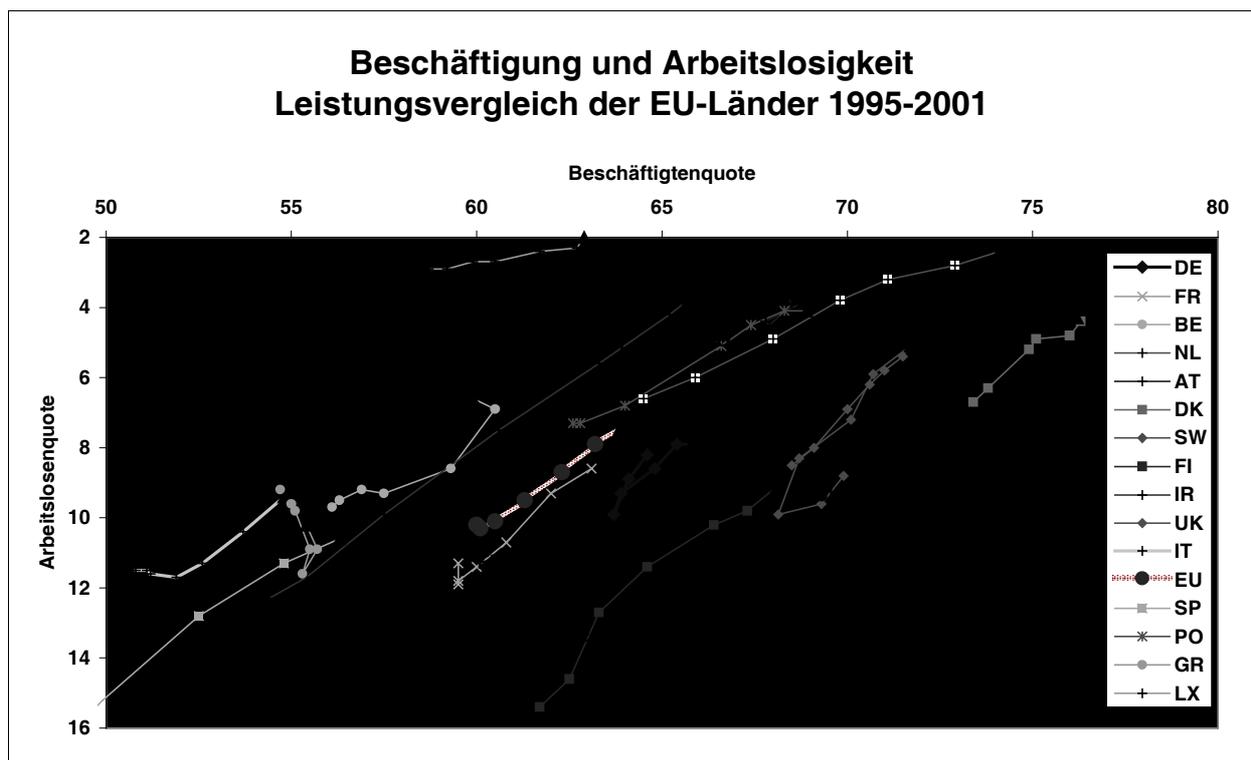
## Neue Strategien gegen die Arbeitslosigkeit?

Referat bei der Katholischen Akademie des Bistums Essen  
„Die Wolfsburg“ am 10. Oktober 2002

### Die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Bilanz im EU-Vergleich

Deutschland liegt im EU-Vergleich bei den arbeitsmarktpolitischen Leistungsindikatoren „Beschäftigtenquote“ und „Arbeitslosenquote“ eher im Mittelfeld, trotz des noch immer unverdauten Schocks der deutschen Einigung. Auf den ersten Blick scheinen wir also zumindest kein außergewöhnliches Problem zu haben. Dabei verwendet die EU natürlich die standardisierte Arbeitslosenquote nach der internationalen Definition, die niedriger ist als unsere amtliche.

Abbildung 1:



© IAT 2002

Auf den zweiten Blick fällt jedoch auf:

⇒ In kaum einem Land gibt es von 1995 bis 2001 so wenig Veränderung bei den Indikatoren wie in Deutschland. Die meisten Länder haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Beschäftigung steigern und die Arbeitslosigkeit deutlich senken können. Wir dagegen treten auf der Stelle – ähnlich wie Griechenland und Österreich, wenn auch jeder auf einer anderen Stelle.

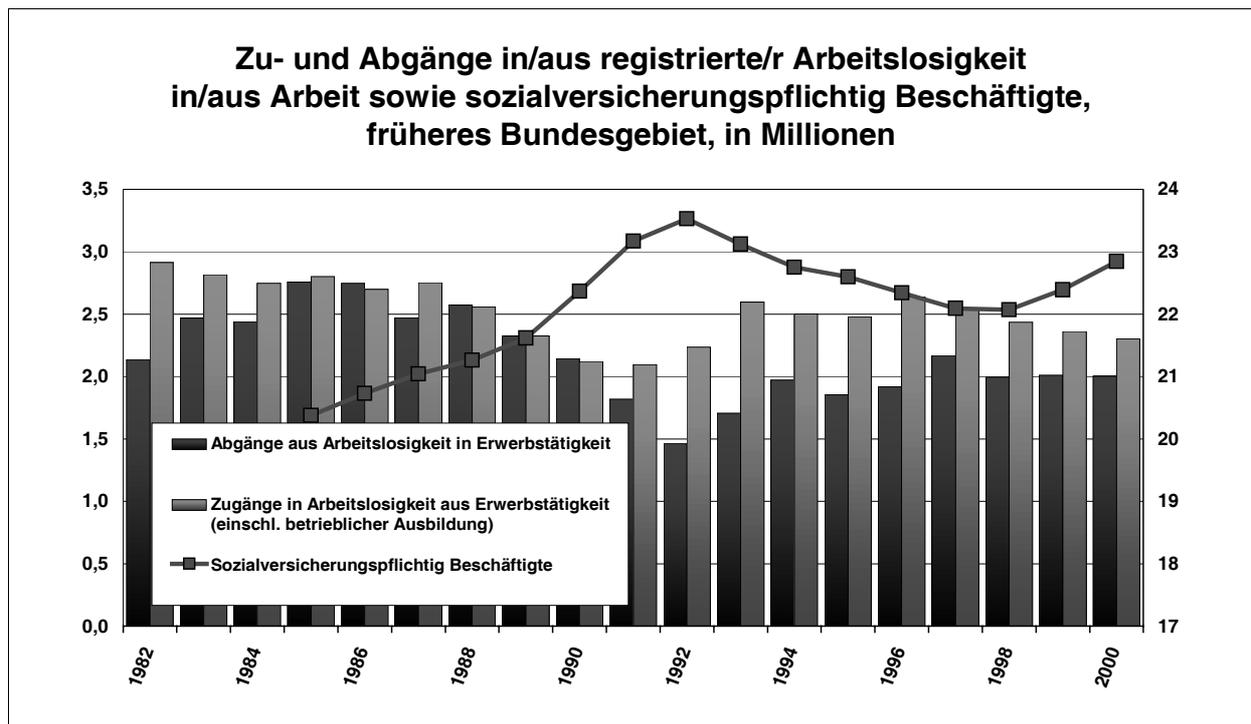
⇒ Deutschland hat 2001 zwar noch gegenüber 2000 die Beschäftigung steigern, aber die Arbeitslosigkeit nicht mehr senken können. Was seitdem geschehen ist, wissen wir. In keinem EU-Land außer Griechenland kam die Erholung so spät und war so schnell wieder vorbei.

## **Bedingungsfaktoren der Arbeitslosigkeit**

Die anhaltende und von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland ist im wesentlichen durch fünf Faktoren bedingt:

1. Die deutschen Raten des Wirtschaftswachstums sind im internationalen Vergleich bescheiden. Aber es gibt auch EU-Länder mit ähnlich schwachem Wachstum, die dennoch bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit besser abschneiden als wir.
2. Bei schwachem Wirtschaftswachstum wächst auch die Beschäftigung nur schwach, aber auch deswegen, weil es uns nicht gelingt, die Arbeit gleichmäßiger zu verteilen – u.a. auch nicht auf Arbeitslose:
3. die profitieren nur wenig vom Beschäftigungswachstum. Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit gingen schon im vorletzten Aufschwung ab 1988 stark zurück (vgl. Abbildung 2), weil das Reservoir an Arbeitslosen, die die Unternehmen als beschäftigungsfähig ansahen, bald abgeschöpft war. Im letzten Zyklus waren die Veränderungen im Abschwung wie im Aufschwung geringer. Die jährlichen Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit sind Ende der neunziger Jahre geringer als sie Anfang der achtziger Jahre waren, obwohl seitdem Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gestiegen sind. Die Arbeitslosen sind also immer stärker vom Arbeitsmarkt abgekoppelt worden. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Arbeit liegen in den ganzen neunziger Jahren über den Abgängen in Arbeit; d.h. wenn Arbeitslosigkeit überhaupt noch sinkt, dann wegen Abgang in Nichterwerbstätigkeit, nicht in Arbeit.
4. Wir haben in Deutschland viele Arbeitslose, die aus gesundheitlichen Gründen für eine Beschäftigung nicht mehr ernsthaft in Frage kommen und die in vielen anderen Ländern Erwerbsminderungsrenten bekommen würden. Sozial weniger brisante, aber statistisch ebenso wirksame Fälle sind Arbeitslosmeldungen zwecks Sicherung von Kindergeldansprüchen in Übergangszeiten oder zur Legitimierung von Unterhaltsansprüchen nach einer Trennung. Wir halten unsere Arbeitslosenzahlen hoch, indem wir diesen Menschen keinen anderen sozialrechtlichen Status anbieten als die Registrierung als Arbeitslose. Gleichzeitig wundern wir uns, wenn diese Menschen Vermittlungsversuchen nicht zugänglich sind, oder wir wähen die 25 Prozent der Arbeitslosen, die keine neue Stelle suchen, obwohl sie noch keine neue gefunden haben, sämtlich in der „sozialen Hängematte“ – obwohl wir gleichzeitig unser Sozialsystem so eingerichtet haben, dass diese Menschen Nachteile hätten, wenn sie sich nicht arbeitslos melden würden.

Abbildung 2



Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Statistisches Taschenbuch 2002; eigene Berechnungen © IAT 2002

5. Wir haben schließlich auch viele ältere Arbeitslose, die durchaus arbeiten könnten, die aber wegen ihres Alters nicht eingestellt werden oder die nicht ernsthaft Arbeit suchen, weil ihre Arbeitslosigkeit Teil eines Vorruhestandsplans ist. Nach unseren Analysen mit Daten, die leider keine ganz aktuellen Aussagen erlauben, machte der Leistungsbezug Älterer, der sich nach stabiler betrieblicher Beschäftigung bis zum Rentenalter erstreckte, ohne von erneuter Beschäftigung unterbrochen zu werden, bereits im Jahre 1993 elf Prozent der gesamten im Leistungsbezug verbrachten Tage aus. Die Arbeitslosenuntersuchung von infas fand im Frühjahr 2000 fünfzehn Prozent auf den Altersübergang orientierte Arbeitslose.

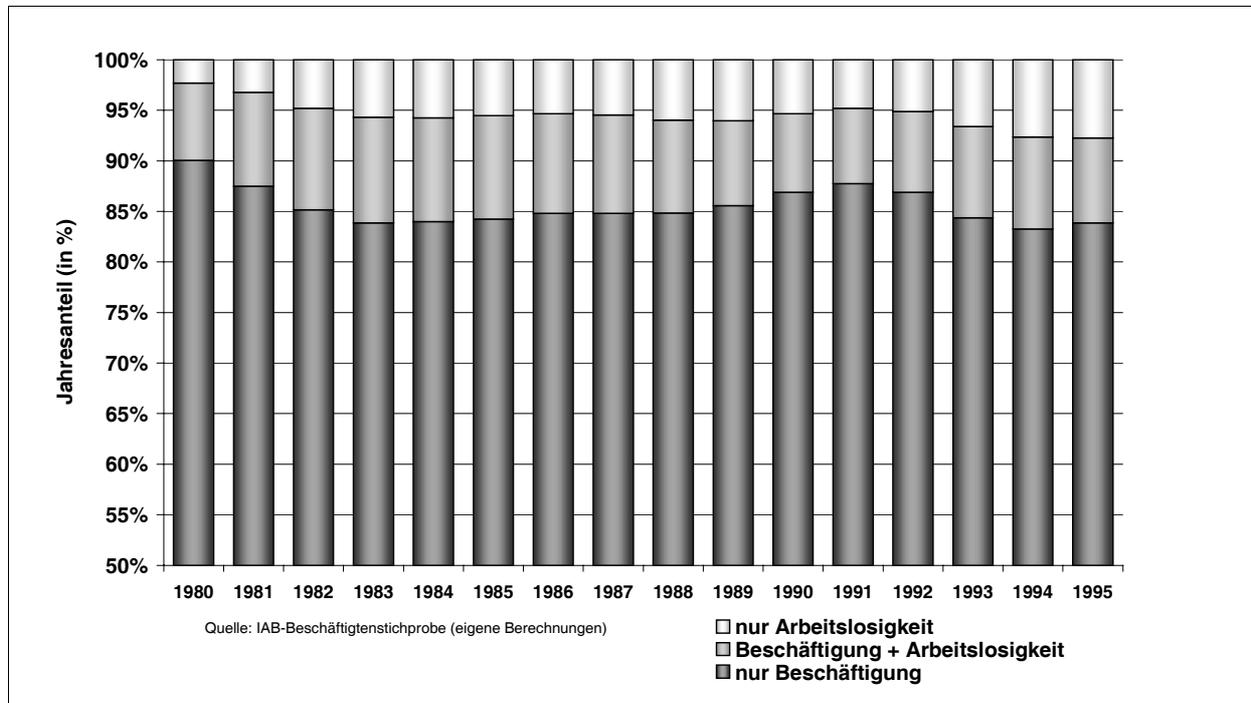
Aus den beiden letztgenannten Gründen ist unsere amtliche Arbeitslosenquote höher als die nach internationalen Standards berechnete. Wer daran etwas ändern will, wird sofort des Betruges verdächtigt. Kein Land liebt seine Arbeitslosigkeit – nicht unbedingt seine Arbeitslosen – so sehr wie Deutschland.

### Verteilung der Arbeitslosigkeit

Die öffentliche Debatte ist fixiert auf monatliche oder jährliche Durchschnittsbestände von Arbeitslosen. Dabei wird meistens übersehen, dass Arbeitslosigkeit ein äußerst ungleich verteiltes Phänomen ist. Es gibt nicht „die“ Arbeitslosen, denn das sind jeden Tag wieder andere. Zu einem leider zu großen Teil sind es aber auch viele Tage hintereinander immer wieder dieselben, und das ist das, was man Langzeitarbeitslosigkeit nennt. Die Mehrzahl derjenigen, die in den vergangenen Jahren aus dem Erwerbsleben schieden, haben Arbeitslosigkeit während ihres ganzen Erwerbsverlaufs entweder überhaupt nicht – oder nur am Ende zwischen der letzten Beschäftigung und der Rente als „Vorruhestand“ erlebt. Pro Kalenderjahr erfahren

mehr als 80 Prozent der Arbeitsmarktteilnehmer keine Arbeitslosigkeit, aber der Anteil derjenigen, die im jeweiligen Jahr nur Arbeitslosigkeit und keine Beschäftigung erleben, ist im Zeitablauf stark gestiegen.

**Abbildung 3: Anteil der ArbeitsmarktteilnehmerInnen mit Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitserfahrung im jeweiligen Kalenderjahr, früheres Bundesgebiet, 1980-1995**



Quelle: Erlinghagen, Marcel/ Knuth, Matthias (2002): Auf der Suche nach dem "Turbo-Arbeitsmarkt": Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt "Restrukturierung des Arbeitsmarktes - Disaggregierte Längsschnittanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe". Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-03. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/erling02a.pdf>

Die Folge ist, dass die 20 Prozent Arbeitslosigkeitsfälle mit der längsten Dauer zwei Drittel des gesamten Arbeitslosigkeitsvolumens (Summe der in Arbeitslosigkeit verbrachten Tage) ausmachen, während andererseits die 35 Prozent Arbeitslosigkeitsfälle mit den kürzesten Dauern nur 5 Prozent des Volumens ausmachen. Die immer wieder zum Programm erhobene Halbierung der Arbeitslosigkeit dürfte also keine unlösbare Aufgabe sein, wenn es gelänge, die Fälle von Arbeitslosigkeit mit voraussichtlich langer Dauer im vorhinein zu erkennen und durch geeignete Hilfen wirksam zu verkürzen. Das kann allerdings nur in den Fällen funktionieren, in denen überhaupt die Absicht und die Möglichkeit zur Aufnahme einer Arbeit besteht. Wie angedeutet, ist das für einen Teil unserer heute als Arbeitslose Definierten nicht der Fall.

## Reformansätze

Die rot-grüne Koalition der vergangenen Legislaturperiode hat darauf vertraut, dass der Aufschwung, der ja 1998 schon im Gange war, die Arbeitslosigkeit abbauen würde. Aus der Erfahrung des vorangegangenen Aufschwungs, der ja wegen des Vereinigungsbooms viel ausgeprägter war, hätte sie wissen müssen, dass diese Hoffnung unrealistisch war (siehe Abbildung 2). So aber wurde der kurze Aufschwung arbeitsmarktpolitisch nicht genutzt. Man

war zunächst voll beschäftigt mit „630-DM-Gesetz“, Scheinselbständigkeit und Rente. Dann wurde Anfang dieses Jahr das JobAQTIV-Gesetz in eine konjunkturelle Situation platziert, in der es kaum greifen konnte, und bevor die Bundesanstalt für Arbeit überhaupt versuchen konnte, JobAQTIV umzusetzen, kam der angebliche Skandal um die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gerade recht, um im Wahlkampf Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Es gelang das außergewöhnliche Kunststück, ausgerechnet während des Wahlkampfes in der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ einen Konsens herbeizuführen, den man im „Bündnis für Arbeit“ nicht hätte finden können.

Der Auftrag der sog. Hartz-Kommission lautete kurz gefasst, Vorschläge für eine Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln, die diese wiederum in die Lage versetzen sollen, den Vermittlungsprozess wesentlich zu beschleunigen. Peter Hartz hat diesem Auftrag eine sehr eigenwillige Wendung gegeben. Er taufte seine Kommission kurzerhand um in „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“. Er fütterte die öffentliche Debatte mit phantasievollen, meistens Englisch klingenden Bezeichnungen für mehr oder weniger neue Instrumente, die den Übergang von Arbeitslosen in neue Beschäftigung – oder besser noch von einem wegfallenden Arbeitsplatz zu einem neuen ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit – unterstützen sollen.

So sehr man über einzelne dieser Instrumente oder über Details ihrer Ausgestaltung debattieren mag, so entspricht doch die grundsätzliche Ausrichtung der oben skizzierten Analyse. Kritikern, die eine beschleunigte Vermittlung für grundsätzlich unmöglich halten, so lange Unterbeschäftigung herrscht, ist aufgrund der Analyse der Arbeitskräfteströme zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entgegen zu halten: Wenn wir morgen durch ein Wunder vier Millionen Arbeitsplätze hätten, würde nicht etwa die Arbeitslosigkeit verschwinden, sondern wir könnten die meisten dieser Arbeitsplätze nicht besetzen.

Allerdings verweist die gleiche Analyse auch auf die Risiken. Das Hartz-Konzept ist ein Konzept für den Aufschwung, oder genauer, für Zeiten einer zunehmenden Nachfrage nach Arbeitskräften, dem Vorboten des Aufschwungs. Es ist völlig richtig, die deutsche Arbeitsmarktpolitik jetzt für den nächsten Aufschwung neu aufzustellen, denn wenn man das erst täte, wenn der Aufschwung da ist, käme man wieder einmal zu spät. Wer allerdings jetzt verspricht, in drei Jahren, also großzügig gerechnet bis Ende 2005, die Arbeitslosigkeit bereits um zwei Millionen reduziert zu haben, könnte seine Rechnung ohne Rücksicht auf den Konjunkturzyklus gemacht haben. Denn wenn man die Dauer der beiden letzten Zyklen unterstellt, dann könnte 2005 der Aufschwung zwar da sein, aber es würde dann noch etwa zwei weitere Jahre dauern, bis er arbeitsmarktpolitisch voll genutzt sein kann. Insofern besteht die Gefahr, dass die neuen Ansätze durch überzogene Versprechungen diskreditiert werden, bevor sie eine Chance haben zu wirken. Das ist besonders problematisch, wenn flächendeckend neue Einrichtungen geschaffen werden, die mangels Nachfrage der Unternehmen zum Flop werden könnten. So etwas kann man sich mit Vermittlungsgutscheinen leisten – Sie erinnern sich noch an die im Frühjahr eingeführten Vermittlungsgutscheine? – aber nicht mit Personal-serviceagenturen. Wenn man die vom IAT begleitete NRW-Initiative „Zeitarbeit 50plus“ als Test auf die PSA nimmt, dann kann man über deren kurzfristigen Erfolg nur skeptisch sein. Auch der Markt für Zeitarbeit – und ganz besonders dieser – unterliegt der Konjunktur.

Auch unter einem anderen Gesichtspunkt ist vor Überschätzung zu warnen. Nach einer aktuellen Untersuchung von WSI und infratest (Bielenski et al. 2002) war das Arbeitsamt nur für jede achte Stellenbesetzung von Arbeitnehmern entscheidend, die aus einer anderen Beschäftigung ausgeschieden waren, auch wenn der Einschaltungsgrad höher war. Bei den Untergruppen der vom vorherigen Arbeitgeber Gekündigten oder durch Fristablauf Ausgeschiedenen, bei denen die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit höher ist, hat das Arbeitsamt zwar einen größeren Erfolgsanteil, steht aber auch nicht an erster Stelle. Diese Ergebnisse unterstreichen noch einmal die Kritik an der bisherigen Vermittlungsstatistik, aber sie rücken auch die Erwartungen in ein realistischeres Licht, die man gegenüber einer Reform haben kann. Selbst wenn es gelingt, den Motor der Arbeitsvermittlung auf erheblich höhere Drehzahl zu bringen, so bewegt man dadurch doch nur einen kleinen Teil des Arbeitsmarktgeschehens. Nur durch langfristige und überzeugende Erfolge wird man den realen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung in ihren künftig vielfältigeren Ausprägungen steigern können. Die Gewohnheiten der Betriebe bei der Personalsuche und die Gewohnheiten der Arbeitnehmer bei der Arbeitsuche ändern sich nicht in drei Jahren grundlegend, sondern vielleicht in zehn Jahren, in denen die neuen JobCenter Vertrauen gewinnen müssen.

Damit komme ich zum wichtigsten Risiko der Reformvorschläge: Eine wesentlich höhere Qualität und Wirksamkeit der Dienstleistungen der Arbeitsämter würde eine deutliche Verbesserung des Personalschlüssels voraussetzen. Auch eine Auslagerung von Funktionen an private Dienstleister will nicht nur bezahlt, sondern auch vom künftigen JobCenter gemanagt werden. Die Hartz-Reformen stehen aber angesichts der Haushaltssituation des Bundes unter dem Vorbehalt, dass sie nichts kosten dürfen. Außerdem musste ein Vorstandsmitglied der Gewerkschaft ver.di im Boot gehalten werden; da durfte man nicht durch allzu radikale Vorschläge zur inneren Reform der Bundesanstalt einen relevanten Teil der Mitgliedschaft in Aufruhr versetzen. Misst man die Gewichtung der Themen in den „dreizehn Modulen“ am ursprünglichen Auftrag der Bundesregierung, so kann man nur zu dem Schluss kommen: Auftrag verfehlt. Die Kommission scheint sich am ursprünglichen Kern ihrer Aufgabe vorbeigemogelt zu haben; sie scheint ausgewichen zu sein auf die Erfindung einer Reihe neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die durch eine Organisation umgesetzt werden sollen, die schon mit dem effizienten Einsatz der bisherigen Instrumente überfordert ist. Wenn man allerdings in der Langfassung des Berichts der Kommission genau nachliest, dann finden sich dort durchaus weit reichende Vorschläge zum Umbau der bisherigen Arbeits-, „Verwaltung“ zu einer modernen Dienstleistungsorganisation – nur wird darüber öffentlich viel zu wenig geredet.

Die große Krake in Nürnberg hat schon verstanden, dass nichts so heiß gegessen wird wie es gekocht wurde, und sie hat großzügiger Weise eine Reduzierung der Erlasse um 15 Prozent angekündigt. Entweder hat man dort noch gar nicht verstanden, um was es geht, oder man macht sich lustig über die Reformer. Das größte Risiko besteht darin, dass die Hartz-Reformen an dem Übel scheitern, das sie ursprünglich kurieren sollten. Die spannende Frage ist, ob die in der öffentlichen Darstellung eher wenig präsenten Elemente der Kommissionsvorschläge bezüglich des Umbaus der Arbeitsämter in die politischen Schwüre, das Konzept „eins zu eins“ umzusetzen, einbezogen sind.