

Arbeitsmarktpolitik: Zwischen ökonomischen und sozialen Anforderungen

Günther Schmid¹

Die heutige Tagung steht unter dem Motto „60 Jahre WSI: Wirtschafts- und Sozialforschung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Politik und Gewerkschaften“. Als Vertreter der Wissenschaft in dieser Runde erlaube ich mir zunächst eine Vorbemerkung: Ich kenne im internationalen Vergleich kaum eine Institution, die eine so kompetente Verknüpfung von Wissenschaft, Politik und Gewerkschaften herstellt wie das WSI und insbesondere sein Publikationsorgan „WSI-Mitteilungen“. Ich glaube, das darf bei einem Jubiläum auch einmal emphatisch und öffentlich gesagt werden: Ohne das WSI wäre die Debatte um gesellschaftspolitische Fragen viel ärmer, ohne das WSI wären Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Deutschland amputiert.

Das Stichwort „Spannungsfeld“ im Tagungsmotto ermutigt mich auch, die sonst gebotene Zurückhaltung als Wissenschaftler etwas zu lockern. Ich werde daher sechs zum Teil provokante und nicht in jeder Hinsicht ausgegorene Thesen zur Diskussion zu stellen:

- Die Verantwortungsethik könnte das Fundament für ein neues Leitbild der Arbeitsmarktpolitik sein
- Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte stärker über Steuern finanziert werden
- Die Möglichkeiten einer Institutionalisierung von Übergangsmärkten sind noch nicht ausgeschöpft
- Arbeitsmarkt- und regionale Strukturpolitik müssen stärker verknüpft werden
- Der Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Privatisierung sind enge Grenzen gesetzt
- Der Tendenz zur institutionalisierten Verantwortungslosigkeit gegenüber Langzeitarbeitslosen muss entgegengewirkt werden.

¹ Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin und Universitätsprofessor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin; Email: gues@wz-berlin.de. Vortrag zum WSI-Herbstforum „60 Jahre WSI“ am 7.12.2006.

1. Die Verantwortungsethik könnte das Fundament für ein neues Leitbildes der Arbeitsmarktpolitik sein

Das Leitbild „Fördern und Fordern“ hat eine steile Karriere hinter sich. Das Problem ist nur: Alle sind dafür, verstehen darunter aber ganz Verschiedenes oder benutzen es für ihre Zwecke. Es stellt sich daher die Frage, was der Beliebtheit dieses Leitbilds entgegengesetzt werden könnte. Das Leitbild der – nicht gerade vom Glück verfolgten – Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde nicht aufgegriffen. Ihr Motto „Eigeninitiativen auslösen, neue Sicherheiten einlösen“ ist ja auch viel sperriger. Dennoch kommt es dem Leitbild der Sozialbürgerschaft, wie es in Gewerkschaftskreisen derzeit andiskutiert wird, schon näher.² Zu den von der Kommission empfohlenen neuen Sicherheiten gehörte z.B. die Gewährleistung der Kinderbetreuung in den Kommunen und die Ausstattung der Jobcentren mit Schuldner- und Drogenberatung. Diese Forderung erfüllen bis heute nur 60 Kommunen in 340 Arbeitsgemeinschaften. Viele allein Erziehende sind deshalb nach wie vor in ihrem Arbeitsangebot massiv eingeschränkt.

Wie lassen sich dem neuen Leitbild schärfere Konturen geben? Ich kann das hier nur kurz andeuten. Das Konzept der Sozialbürgerschaft kann nicht von der utilitaristischen Wohlfahrtstheorie ausgehen. Auch nicht von der rationalen Theorie des Gesellschaftsvertrags, die sich auf die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls beruft. Sozialbürgerschaft muss aus meiner Sicht von einer Verantwortungsethik ausgehen, wie sie z.B. der Rechtsphilosoph Ronald Dworkin vertritt.

Verantwortungsethik geht von der fundamentalen Unterscheidung aus, ob ungleiche Lebenschancen durch externe Bedingungen verursacht oder Ergebnis einer freien persönlichen Entscheidung sind. Sie geht weiter davon aus, wer oder welche Institution in der Lage ist, zur Lösung von Lebensrisiken beizutragen. Die Menschen können nicht verantwortlich gemacht werden für Ungleichheiten, die extern verursacht wurden, also von Umständen, die Menschen nicht beeinflussen können. Dazu gehören ererbtes Talent oder Behinderungen, aber auch die Zufälle des Arbeitsmarktes. Diese können z.B. bewirken, dass Menschen mit denselben Ausbildungsniveaus und mit denselben Anstrengungen völlig unterschiedliche Beschäftigungschancen und Löhne erhalten. Die Bildungsökonomien können z.B. nur etwa ein Drittel der Verdienstunterschiede auf unter-

² Vgl. z.B. Silke Bothfeld, Ein Ende, kein Anfang. Wie die Hartz-Reformen das Konzept der deutschen Sozialbürgerschaft verändern, in: Claus Schäfer und Hartmut Seifert (Hrsg.), Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI, Hamburg, VSA-Verlag, S. 91-104.

schiedliche Bildungsniveaus zurückführen. Wie sich die restlichen zwei Drittel auf individuelle Anstrengungen oder auf Zufall verteilen, weiß man nicht. Aber es liegt nahe, dem Zufall für unterschiedliche Erwerbs- und Einkommenschancen ein großes Gewicht beizumessen.

Wenn nun aber Glück oder Pech im Leben eine so große Rolle spielen, dann bedarf es eines starken Staates, der in der Lage ist, extern verursachte Ungleichheiten im Lebenslauf wieder auszugleichen. Deshalb ist auch die so einleuchtende und verführerische Formel nach einem bedingungslosen Grundeinkommen, wofür Ulrich Beck jüngst wieder plädiert hat, nicht das Rezept der Sozialbürgerschaft. Es würde zwar ein individuelles Existenzminimum gewährleisten, aber kein gemeinschaftliches Kooperationsminimum, das für nachhaltige Prosperität notwendig ist. Neben der Existenzsicherung überlässt dieses Konzept alles andere dem blinden Spiel der Märkte.

Im Sinne der Verantwortungsethik müssen wir aber verantwortlich sein für Ungleichheiten, die Ergebnis unserer persönlichen Wahl sind. Beispielsweise die Wahl, weniger zu arbeiten, einen besonderen Geschmack zu haben oder einen bestimmten Beruf zu wählen. Wenn ich den wenig riskanten Beruf eines Lehrers wähle, weiß ich, dass ich damit nicht reich werden kann, aber mein gesichertes Auskommen habe; wähle ich den riskanten Beruf eines Künstlers, weiß ich, dass ich sowohl reich als auch arm werden kann. Umgekehrt ist von den Menschen aber auch *individuelle Solidarität* einzufordern, selbst dann, wenn sie für die Lebensumstände nicht direkt verantwortlich gemacht werden können – etwa für die Erweiterung der Europäischen Union, für die Globalisierung, für technologische Neuerungen oder gar Naturkatastrophen. Verantwortungsethik verpflichtet uns alle, im Rahmen unserer Möglichkeiten einen Beitrag zu leisten – etwa durch Weiterbildung zur Vorbeugung gegen die Veraltung des Wissens, durch Akzeptanz von Kurzarbeit zur Linderung von Nachfrageschwankungen, oder durch intensive Arbeitsuche zur Verkürzung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

Um individuelle Verantwortung und individuelle Solidarität ausüben zu können, ist jedoch die Ausstattung mit gleichen Ressourcen Voraussetzung. Die Verantwortungsethik von Ronald Dworkin meint das sehr konkret. Da die gleiche Verteilung von Lebenschancen immer wieder durch Zufall und externe Umstände über den Haufen geschmissen wird, muss es zu periodischen Umverteilungen kommen, beispielsweise durch hohe Erbschaftssteuern und progressive Einkommensteuer. Wer mitten im Leben – möglicherweise mit Familie, Kindern und Schulden – durch Arbeitslosigkeit getroffen wird, muss die Gewissheit haben, dass die Aus-

stattungsgleichheit durch die Solidargemeinschaft wieder hergestellt wird. Ein magerer Staat oder eine Gemeinschaft ohne krisenfesten Sozialversicherung bietet dafür keine guten Voraussetzungen.

Der Nobelpreisträger für Ökonomie, Amartya Sen, hat dem noch einen wichtigen Gedanken hinzugefügt. In seinem Konzept der Befähigungsgerechtigkeit geht es weniger um materielle Gleichheit ex post, sondern um gleiche Ausstattung mit einem Bündel von Ressourcen ex ante, das jeder Person erlaubt, ihre eigenen Lebenspläne zu verwirklichen. Zu solchen Ressourcen gehören eine funktionierende Nachbarschaft, eine ausgebaute öffentliche Infrastruktur, gleiche Bildungschancen, Partizipationsmöglichkeiten im politischen Gemeinwesen und im Betrieb, und – nicht zuletzt – ein funktionierender Arbeitsmarkt.

Zu einem funktionierenden Arbeitsmarkt wiederum gehört in erster Linie eine effektive Nachfragepolitik, die Arbeitsplätze schafft. So ist z.B. den meisten unbekannt, dass die Dänen ihre radikale Arbeitsmarktreform in den 90er Jahren durch massive öffentliche Investitionen und durch steuerliche Konsumförderung untermauert haben. Davon abgesehen leisten sich die Dänen die höchsten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, ein Aspekt, den viele Bewunderer des dänischen Modells ebenfalls oft übersehen.

Das Ziel kann also nicht der magere Sozialstaat sein, der nur die Freiheit von unmittelbaren Bedürfniszwängen gewährleistet. Der moderne demokratische Sozialstaat sollte sich ein ehrgeizigeres Ziel setzen, nämlich die Freiheit zum Handeln, also die Befähigung zu einer eigenständigen und erfüllten Lebensführung. Die auf der Verantwortungsethik basierende Idee der Sozialbürgerschaft mutet den Einzelnen mehr individuelle Verantwortung und mehr individuelle Solidarität zu. Sanktionsbewehrung zur Einforderung dieser Verantwortung ist daher keine Schikane. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass Individuen zu dieser Verantwortung und Solidarität auch bemächtigt werden. Zu dieser Bemächtigung gehören auch neue soziale Rechte, die über das Recht auf Arbeit hinausgehen und gewährleisten, dass Weiterbildung, zeitweilige Arbeitszeitverkürzung, Pflegezeiten für Kinder oder Ältere in Anspruch genommen werden können.

2. Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte mehr über Steuern finanziert werden

Lassen Sie mich die zweite These mit einer provokanten Frage einleiten: Warum sind die deutschen Gewerkschaften keine starken „stakeholder“

aktiver Arbeitsmarktpolitik? In meiner Karriere als Arbeitsmarktforscher – das sind zwar nicht 60, aber immerhin 30 Jahre – habe ich den Eindruck gewonnen, dass sich die deutschen Gewerkschaften immer mehr für hohe Lohnersatzleistungen als für Arbeitsförderung interessiert haben. Bei den aktiven Leistungen wurden vor allem Maßnahmen der internen betrieblichen Anpassung, z.B. Kurzarbeit, oder Arbeitsbeschaffung gegenüber Weiterbildung und anderen die Mobilität fördernden Maßnahmen bevorzugt. Ich kann diesen Eindruck allerdings nicht im streng wissenschaftlichen Sinne belegen. Dennoch gibt es eine plausible Hypothese, warum sich die deutschen Gewerkschaften im Gegensatz zu den skandinavischen Gewerkschaften für aktive Arbeitsmarktpolitik nie besonders stark gemacht haben.

Solange Arbeitsförderung überwiegend aus Beitragsmitteln finanziert wird, ist die Zurückhaltung gegenüber aktiver Arbeitsmarktpolitik plausibel. Die Finanzierung der Maßnahmen geht auf Kosten der Beschäftigten, während die Wirkung vieler Maßnahmen über die Versicherungsgemeinschaft hinausgeht oder interne Konkurrenz schafft. Beispielsweise erhöht Weiterbildung die Produktivität. Über sinkende Preise kommt das auch den Konsumenten außerhalb des Arbeitnehmerkreises zugute. Weiterbildung von Arbeitslosen – den so genannten Outsidern – kann aber auch Konkurrenten für die noch Beschäftigten – die so genannten Insider – heranziehen. Umschulung könnte einzelne Arbeitnehmer bevorzugen und so zu Umverteilungen von Arbeits- und Lebenschancen auf Kosten der Versicherungsgemeinschaft führen. Lohnsubventionen könnten Löhne drücken usw. Selbst die Haltung zu ABM ist ambivalent: Sie sind für Gewerkschaften interessant, wenn sie neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld schaffen, aber sie werden bedenklich, wenn sie reguläre öffentliche Beschäftigung verdrängen oder wenn die Projekte – wie Sanierung von Umweltbrachen – der breiten Allgemeinheit zugute kommen.

Diese Divergenz zwischen Nutznießern und Zahlern haben die Gründer und Gründerinnen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht klar genug gesehen. In der Finanzierungsfrage hatte schon das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 einen Geburtsfehler. Die Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden ausschließlich den Arbeitnehmern aufgebürdet, also der gewerkschaftlichen Basis, und nicht auch der Allgemeinheit, die von aktiver Arbeitsmarktpolitik ebenfalls profitiert. Eine besonders krasse Ungerechtigkeit resultierte aus der deutschen Vereinigung: Aus der Arbeitslosenversicherungskasse wurden massiv Programme finanziert, von denen man wusste, dass sie nur einen Einkommenstransfer darstellen aber keinen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz schaffen.

Da die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – so diese These – weit über den Versichertenkreis hinausgehen und aktive Arbeitsmarktpolitik auch gezielt als Instrument der sozialen Umverteilung dient, sollte sie ganz oder zu großen Teilen über Steuern finanziert werden.

3. Die Möglichkeiten einer Institutionalisierung von Übergangsmärkten sind noch nicht ausgeschöpft

Trotz „goldenem November“, trotz erfreulicher Konjunkturaussichten und trotz wieder steigender Beschäftigung müssen mittelfristig noch viele Arbeitslose mit mangelnder Arbeitsnachfrage rechnen. Kollektive Solidarität und staatliche Verantwortung sind also weiterhin notwendig, um sowohl den ökonomischen als auch den sozialen Anforderungen gerecht zu werden. Das Konzept der Übergangsmärkte bietet hierzu einige Ideen, die noch nicht ausgeschöpft sind. Vordringlich ist vor allem eine

3.1 Verbesserte Kombination von Arbeits- und Transfereinkommen

Eine der wichtigsten Ursachen struktureller Arbeitslosigkeit ist die hohe Abgabenbelastung. Das wird jüngst noch einmal eindrucksvoll durch die OECD bestätigt. Auf der Grundlage ökonometrischer Verfahren weist sie dem Abgabenkeil sogar die stärkste negative Wirkung auf die Beschäftigungsdynamik zu. Der Abgabenkeil belastet vor allem geringe und mittlere Einkommen. Bei den Arbeitsschutzregeln und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad findet die OECD keine signifikante Wirkungen, dagegen belasten Produktmarktregulierung und ausschließlich passive Transferleistungen ebenfalls den Arbeitsmarkt. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird – für viele vielleicht überraschend – eine stark Arbeitslosigkeit senkende Wirkung bescheinigt.

In Deutschland ist der Abgabenkeil besonders stark ausgeprägt, weil die Sozialleistungen überwiegend aus Arbeitseinkommen gespeist werden. Dies ist auch einer der Gründe, warum Deutschland im internationalen Vergleich die bei weitem höchste Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte aufweist. Hier ist der zentrale Ansatzpunkt einer Kombination von Arbeits- und Transfereinkommen. Die OECD-Ergebnisse stützen aber nicht den Ansatz, erst die Arbeitslosengeldleistungen noch weiter zu senken und dann die Arbeitsbereitschaft durch Subvention zu belohnen, um das Existenzminimum zu sichern.

Diese von der Mehrheit des Sachverständigenrats ausgesprochene Empfehlung unterstellt erstens geringe Arbeitsbereitschaft des überwiegenden

Teils der 2,8 Millionen Arbeitslosengeld II Empfänger, zweitens intendiert sie einen verschärften Wettbewerb im untersten Lohnsegment. Weder ist die Unterstellung von Faulheit durch Tatsachen gerechtfertigt, noch ist eine weitere Lohnsenkung im untersten Lohnsegment für die Wettbewerbsfähigkeit auf Dauer bekömmlich. Sich gegenüber China oder den neuen EU-Mitgliedsländern durch einen Ausbau des Niedriglohnssektors behaupten zu wollen, ist ein aussichtsloses Unterfangen.

Welche Kombination von Arbeits- und Transfereinkommen wäre dann die richtige Lösung? Das ist mehr als ein Abend füllendes Thema. Aus der Sicht des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte sind jedoch drei Prinzipien hilfreich, sich im Dschungel der Kombilohndebatte zurechtzufinden: Erstens muss die Lösung an der Ursache des Risikos ansetzen; zweitens muss die Lösung für beide Seiten des Arbeitsmarktes interessant sein und dabei auch die subjektive Wahrnehmung des Risikos berücksichtigen; drittens muss die Lösung einfach und dauerhaft sein, damit sich die Erwartungen darauf einstellen können.

Alle drei Prinzipien können erklären, warum z.B. das Hamburger Kombilohnmodell das bisher erfolgreichste Modell war. Es bietet nach einem ganz einfachen Verfahren befristete Lohnsubventionen für Arbeitnehmer und für Arbeitgeber. Es kompensiert damit die Informationskosten, die Unternehmen haben, wenn sie die Produktivität der neu Einstellenden feststellen wollen. Es bietet die Kombination mit einem Qualifizierungsgutschein an, um eventuell größere Produktivitätslücken durch Weiterbildung auszugleichen. Das Modell berücksichtigt auch die asymmetrische Risikowahrnehmung, die wir aus der psychologischen Erwartungstheorie kennen. Die meisten Menschen scheuen Risiken. Der Spatz in der Hand ist ihnen lieber als die Taube auf dem Dach. Das gilt selbst dann, wenn die Taube in greifbarer Nähe ist. Eine unkomplizierte Einstellungsprämie kann deshalb durchaus die psychologische Hemmschwelle überwinden, eine sichere Transferleistung gegen eine zunächst gering entlohnte Arbeit aufzugeben. Diese Arbeit bietet Arbeitslosen jedoch möglicherweise dauerhafte Beschäftigungschancen, in der sie Anerkennung ihrer Leistung finden und gegebenenfalls auch durch Weiterbildung wieder aufsteigen können.

Ich halte das Hamburger Modell für entwicklungsfähig und bundesweit übertragbar. Ein solches befristetes Kombilohnmodell funktioniert jedoch nur für die Überbrückung von Situationen, in denen die Produktivitätsdifferenz zwischen Leistungspotenzialen und Arbeitsplatzanforderungen vorübergehend ist – sei dies objektiv oder subjektiv bedingt. Für die In-

tegration von Arbeitslosen, die längerfristige Produktivitätslücken aufweisen, sind andere Modelle notwendig.

Ich bin hier kein Experte im engeren Sinne. Aus der Sicht der genannten Kriterien halte ich den von Fritz Scharpf und auch von den Gewerkschaften vor einigen Jahren eingebrachten Vorschlag einer Freibetragsgrenze als das nach wie vor überzeugendste Modell. Ein Freibetrag nicht nur für die Lohnsteuern sondern auch für Sozialversicherungsabgaben würde den Abgabenteil dauerhaft und deutlich reduzieren. Die Freibetragsgrenze würde damit vor allem die Beschäftigung im lohnintensiven Dienstleistungsbereich befördern, wo Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor Defizite aufweist. Die zweitbeste und politisch möglicherweise realistischere Lösung ist der jüngste Vorschlag von Bofinger, Walwei und anderen. Er besteht aus vier Grundelementen:

- einer negativen Einkommensteuer für Vollzeitbeschäftigte mit geringem Einkommen
- einer Einschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose
- einer ersatzlosen Abschaffung der Subventionen der Teilzeitarbeit in Form der Minijobs und
- einem relativ niedrig angesetzten Mindestlohn als „Leitplanke“.

Gibt es weitere Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit schneller abzubauen? Ich möchte hierzu drei weitere Ideen zur Diskussion stellen. Zunächst die

3.2 *Einführung eines Übergangsgeldes*

Was bezweckt diese Idee? Betriebe im Dienstleistungsbereich sind häufig mit unsicherer Auftragslage konfrontiert. Dieses Risiko – und weniger der Kündigungsschutz – erschwert jede Neueinstellung. Statt dieses Risiko nun ganz auf die Betriebe oder – de facto derzeit – auf die Arbeitslosen abzuwälzen, wäre es sinnvoll, eine faire Risikoteilung zwischen Betrieben, Beschäftigten, Staat und Versicherungsgemeinschaft zu organisieren. Wenn es ein Übergangsgeld, d.h. eine Art Teilzeitarbeitslosengeld gäbe, dann könnten die Beschäftigten zur Risikoteilung befähigt werden. Voraussetzung wäre, einen Teil der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als Individualkonto oder – noch besser – in Tarifverträgen durch Lohnsicherungsfonds anzulegen. Menschen, die ihre Arbeitszeit verkürzen, könnten dann einen Teil ihres Einkommensausfalls aus ihren Individualkonten oder aus den Lohnsicherungsfonds kompensieren. Bundesagentur für Arbeit oder Landesregierungen könnten einen weiteren Zuschuss dazu ge-

ben, wenn die verkürzte Arbeitszeit durch Weiterbildung genutzt wird.
Eine weitere Idee wäre die

3.3 *Übergangsbeschäftigung*

Die *Personalserviceagenturen* (PSA) sind bislang weitgehend erfolglos geblieben. Sie waren in der Hektik der Reformen nicht ausreichend durchdacht und wurden in ihrem möglichen Wirkungsumfang maßlos überschätzt. Darüber hinaus wurden sie nicht gerade begeistert implementiert. Viele Agenturen sahen in den PSA das trojanische Pferd der Privatisierung.

Ich halte die Grundidee jedoch nach wie vor für richtig, schwer vermittelbaren Arbeitslosen eine Übergangsbeschäftigung zu ermöglichen. Für jüngere Arbeitslose hätte diese Übergangsbeschäftigung die Funktion, durch abgestimmte Förderketten wieder in reguläre zu Beschäftigung kommen. Für ältere Arbeitslose könnte Übergangsbeschäftigung eine würdige Betätigungsform vor der Verrentung anbieten. Die jetzige Organisations- und Finanzierungsform der PSA ist dafür jedoch denkbar ungeeignet. Der derzeit für die Vermittlung zur Verfügung stehende Zeitraum von sechs Monaten ist viel zu knapp. Die österreichischen Arbeitsstiftungen sind für die Zielgruppe von potenziellen Langzeitarbeitslosen geeigneter. Diese bieten eine Übergangsbeschäftigung für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren, in der drei grundlegende Ziele nacheinander oder parallel verfolgt werden:

- Erstens Erprobung neuer Beschäftigungsverhältnisse bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern
- Zweitens auf prospektive Arbeitsplätze bezogene Weiterbildung
- Drittens die Unterstützung der eigenen Suche eines Arbeitsplatzes, einschließlich Prämierung bei Erfolg.

Solche Übergangsbeschäftigung könnte über einen Risikopool finanziert werden, an dem sich die institutionellen Träger entsprechend ihrer fiskalischen Entlastung beteiligen. Denkbar wäre, das Beschäftigungspotenzial dieses Pools im Auktionsverfahren auszuloten, an dem sich Kommunen, Wohlfahrtsverbände oder andere Organisationen ohne Erwerbscharakter beteiligen könnten. Die dritte These abschließend sehe ich im

3.4 *Ausbau öffentlich finanzierter Dienstleistungen*

ein noch unausgeschöpftes Beschäftigungspotenzial. Alle bisherigen Evaluationen zu den Arbeitsgelegenheiten – den so genannten „Ein-Euro-Jobs“ – kommen zu wenig erfreulichen Ergebnissen. Ich kann hier nicht in Einzelheiten gehen, zumal vermutlich Frau Buntenbach auf dieses Thema ausführlich eingehen wird. Ich erlaube mir hierzu nur zwei kurze Anmerkungen:

Erstens besteht aus wissenschaftlicher Sicht kein Zweifel, dass die Kosten der Arbeitsgelegenheiten im Endeffekt höher oder zumindest ebenso hoch sind wie die gesamtfiskalischen Kosten einer Ausweitung regulärer öffentlicher Dienstleistungen. Das eigentliche Rätsel liegt darin, warum dann überhaupt auf diese Krücke zurückgegriffen wird. Das Problem hier liegt meines Erachtens in der verwirrten fiskalischen Gemengelage der öffentlichen Gebietskörperschaften. Diese fiskalische Falle bedarf in der laufenden Föderalismusreform dringend einer Lösung.

Zweitens hat Deutschland aus international vergleichender Sicht einen Nachholbedarf an regulärer Beschäftigung im öffentlichen finanzierten Bereich der sozialen Dienstleistungen. Selbst die USA weisen eine höhere Beschäftigungsquote in diesem Bereich auf. Es scheint, dass der öffentliche Sektor in den beiden letzten Jahrzehnten im Bereich des einfachen Dienstes systematisch ausgedünnt oder – um es anders auszudrücken – in der Lohnstruktur veredelt wurde. Jedenfalls sehe ich in der Frage, warum Deutschland im regulären und öffentlich finanzierten oder kofinanzierten Dienstleistungsbereich ein so geringes Beschäftigungsniveau hat, einen großen Nachholbedarf in der Forschung.

4. Arbeitsmarkt- und regionale Strukturpolitik müssen besser verzahnt werden

Trotz tendenziell positiver Evaluierungen, trotz weiterhin bestehender hoher Arbeitslosigkeit und trotz einer sich abzeichnenden Fachkräftelücke sind die Teilnehmerzahlen in Weiterbildung von etwa 500.000 im Jahre 2000 auf unter 100.000 heruntergefahren worden. Auf der anderen Seite – so formuliert es die Presse – hat die Bundesagentur in diesem Jahr über 10 Mrd. Euro „erwirtschaftet“. Das klingt so, als ob die BA ein Profitcenter des Finanzministers ist. Die Frage liegt daher nahe, warum nicht wenigstens ein Teil dieser Mittel in die Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte investiert wird. Die Gegenfrage hierzu lautet regelmäßig: Wohin weiterbilden? Bildungssoziologen

sprechen von einem Weiterbildungsparadox: Einerseits bräuchten wir mehr Weiterbildung, andererseits wüssten wir immer weniger, wohin wir weiterbilden sollten. Wie kann dieses Paradox gelöst werden? Aus der Sicht des Risikomanagements durch Übergangsmärkte kann dieses Paradox teilweise aufgelöst werden. Dazu müssen vier Voraussetzungen erfüllt werden:

Erstens bedarf es einer Stärkung der personalstrategischen Kapazitäten der Betriebe. Derzeit haben die meisten Betriebe, wenn überhaupt, einen Personalplanungshorizont von maximal einem Jahr. Wir haben in international vergleichenden Studien aber festgestellt, dass betriebliche Weiterbildungsaktivitäten dort am stärksten ausgeprägt sind, wo Betriebe eigenständige Bedarfsanalysen erstellen und systematische Personalentwicklungsplanung betreiben.

Zweitens sind handlungsrelevante regionale Qualifikationsbedarfsanalysen durchaus möglich. Allerdings müssen sich hierzu Prognostiker und entscheidende Akteure an einen Tisch setzen. Analytische Informationen über Wachstum und Veränderungen der Branchenstruktur müssen in einem iterativen Verfahren mit dem Erfahrungswissen der Betriebe und Regionalpolitiker zu handlungsrelevantem Wissen verdichtet werden. Mit der in Nordrhein-Westfalen entwickelten PROSPECT-Methode sind z.B. gute Erfahrungen gesammelt worden, wie das Schlagwort „lernende Region“ mit Leben gefüllt werden kann.

Drittens stellen die Fachkräftestudien – insbesondere in Ostdeutschland – eine Abwanderung vor allem jüngerer qualifizierter Frauen fest. Darüber hinaus überaltern die Belegschaften der Betriebe aus demografischen Gründen. In Verbindung mit dem mittelfristigen Fachkräftebedarf liegt es jedoch nahe, zwischen heute und übermorgen eine Brücke durch betriebsübergreifende Fachkräftepools zu schaffen. Diese könnten im Auftrag von Landesregierungen oder von Entscheidungsträgern mit einem Mandat der Regionalentwicklung arbeiten und jetzt arbeitslosen jungen Erwachsenen eine auf drei bis fünf Jahre befristete Übergangsbeschäftigung anbieten. Sie könnten gleich mehrere Ziele verfolgen: Bedienung kurzfristigen Personalbedarfs für Betriebe; Unterstützung von jungen Erwachsenen, sich selber einen Arbeitsplatz zu suchen oder zu schaffen; auf prospektive Arbeitsplätze zugeschnittene modulare Weiterbildung; Organisation von Auslandseinsätzen. Strategisch könnten sie an der regionalen Clusterbildung angebunden werden, um diese bei potenziellem Fachkräftebedarf zu unterstützen. So könnte Regionalpolitik eine Scharnierfunktion zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erfüllen. Die Finanzierung könnte aus einem Risikopool erfolgen, der aus Landes-, Bundes-, Bundesagentur-

und Mitteln des Europäischen Sozialfonds gespeist wird. Ein Teil der Mittel könnte durch Kredite finanziert werden, deren Rückzahlung wieder in den Pool fließt.

Soll die vernünftige Forderung nach mehr Eigenverantwortung nicht nur Rhetorik bleiben, ist viertens auch an neue soziale Rechte zu denken. Zum Beispiel an das Recht für alle erwachsenen Beschäftigten auf regelmäßige gründliche Einschätzung ihrer Entwicklungspotenziale. Ein solches Recht wurde eben in Belgien für ältere Beschäftigte eingeführt. Neben der zunehmenden und gezielten Weiterbildungsmotivation würde dieses Recht möglicherweise auch die freiwillige zwischenbetriebliche, zwischenregionale und zwischensektorale Mobilität fördern, was letztlich allen, insbesondere den Arbeitslosen zugute käme.

5. Der Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Privatisierung sind enge Grenzen gesetzt

Alle bisherigen Evaluationen bestätigen: Die Reform der Bundesagentur für Arbeit hat die Arbeitsvermittlung effektiver gemacht. Und wenn wir davon ausgehen, dass die Lernkurven großer Organisationsreformen zunächst einmal in den Keller gehen und dann ihren potentiellen Effekt erst in fünf bis zehn Jahren entfalten, können wir durchaus auch einmal optimistisch in die Zukunft schauen. Die Kundenzentren haben das Verhältnis Vermittler zu Arbeitsuchenden verringert, die Vermittlungsberatung intensiviert und die Kontakte zu den Arbeitgebern verbessert. Ich brauche das nicht im Einzelnen auszuführen.

Aber es genügt nicht, sich auf den Automatismus der lernenden Organisation Bundesagentur für Arbeit zu verlassen. Zu groß sind noch einige strukturelle Defizite, die sich abzeichnen. Ich möchte das am Kontraktmanagement, also an der Beauftragung von Dritten in der Arbeitsvermittlung demonstrieren.

Dieses Kontraktmanagement lässt sich in fünf Phasen untergliedern: die Entscheidung zum Kontrakt mit Dritten, die Ausschreibung mittels offener oder spezifischer Leistungsbeschreibung, die Auswahl nach Preis- und Qualitätsgewichtung, die Vertragsverhandlungen über Erfolgs- oder Aufwandsvergütung, Kontrolle über Berichtspflichten des Auftragnehmers etc. etc. und schließlich die Überwachung der Vertragsbedingungen. In all diesen Phasen stehen wichtige Entscheidungen an, die über Erfolg und Misserfolg bestimmen.

Die Bundesagentur hat sich für eine Zentralisierung in Form von sieben *Regionalen Einkaufszentren* entschlossen. Dieses Verfahren hat zwar den Vorteil, dass das Preis-Leistungsverhältnis überregional verglichen werden kann, es hat aber auch den Nachteil, dass die dezentralen Agenturen ihren Bedarf an den Ausschreibungszyklen anpassen müssen. Das führt zu frühzeitigen Festlegungen, die Korrekturmöglichkeiten auf Grund veränderter Lage kaum noch möglich machen. Auch regionale Besonderheiten verlieren an Gewicht. Die Auftragnehmer können nicht langfristig planen, da sie – auch bei Erfolg – nicht sicher sein können, ob sie in der nächsten Auswahlrunde durchkommen. Die zentrale Ausschreibung führt auch tendenziell zu überdimensionierten Losgrößen, so dass kleine regionale Träger oft nicht zum Zuge kommen. Statt den Wettbewerb der Anbieter zu verstärken, wird so oft das Gegenteil erzielt, nämlich die Ausdünnung der Anbieterstrukturen. Ihre Wiederbelebung ist kaum noch möglich, wenn sich monopolistische Anbieterstrukturen etabliert haben. Zwei weitere Probleme sind bisher noch nicht befriedigend gelöst:

Das *Transaktionskostenproblem*, das heißt die Kosten der Vertragsgestaltung. Diese sind wesentlich höher als von den Beratungsfirmen eingeplant. Der Grund liegt vor allem darin, dass die Bundesagentur nicht nur einen ökonomischen Effizienzauftrag hat, sondern eben auch einen sozialen Auftrag. Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung hat sich die Regelungsdichte zum Teil drastisch erhöht. Häufig kommen Vertragswerke bis zu 100 Seiten zustande. Dazu kommen noch Verfahren zur Streitbeilegung, und die Kosten der Streitigkeiten über die Zuordnung von Erfolg oder Misserfolg von Vermittlungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer steigen. Schließlich gehen Einsparungen häufig auf Kosten der Qualität, was im Umkehrschluss bedeutet, dass Qualität nur durch weitere Erhöhung der Transaktionskosten zu erkaufen ist, also ein Teufelskreis.

Noch schwerer lösbar erscheinen die offenkundigen Defizite bei den *Anreizstrukturen*: Der Interessengegensatz zwischen dem Effizienzgewinn der Bundesagentur als Auftraggeber und dem Gewinninteresse der Auftragnehmer ist grundsätzlich nicht auflösbar und bedarf einer delikaten Balance. Anzeichen dafür, dass diese Balance bisher nicht gelungen ist, sind die geringen Fallzahlen der erfolgreichen Vermittlungen durch Dritte und die Tendenz der Bestenauslese, wo Vermittlungserfolge zu verzeichnen sind. Auch eine stärker nach Erfolg ausgerichtete Vergütung ist kein Allheilmittel. Für Anbieter gibt es zahlreiche Täuschungsmöglichkeiten, auch für schlechte Leistungen eine Vergütung zu erhalten. Jede Quantifizierung von Leistung in Form von Zielvorgaben verleitet zu strategischem Verhalten der Akteure, die entweder zu unerwünschten Zielverschiebungen oder zur Pervertierung der Ziele führt.

Darüber hinaus haben die Auftragnehmer bisher noch wenige Anreize, in Qualität zu investieren. Sie verfügen insbesondere nicht über den langen Erwartungshorizont, der für jede Investition – sei es in Personal, sei es in Kapitalanlagen – erforderlich ist. Die Vertragsgestaltung sieht bisher noch keine – wie in Australien mittlerweile üblich – transparenten Verlängerungsoptionen vor, wenn gute Arbeit geleistet wurde. Auf diese Weise pervertiert das Prinzip der Verantwortungsteilung zur unsozialen Verantwortungsverschiebung nach dem Prinzip: „Den letzten beißen die Hunde“. In anderen Worten: Die Auftragnehmer verschieben die Verantwortung an ihre Arbeitnehmer in Form prekärer Beschäftigungsverhältnisse, und diese geben die Verantwortung weiter an die schwach organisierten und benachteiligten Arbeit Suchenden, die wegen der Bestenauslese nicht mehr zum Zuge kommen.

Summa summarum zeichnet sich ab, dass weniger die Privatisierung als die weitere Dezentralisierung das Lösungsinstrument zur Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung ist. Die regionalen Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften brauchen mehr Entscheidungsautonomie, bis hin zu Regionalbudgets und entsprechende Budgetautonomie. Damit sind wir bei der letzten These angelangt.

6. Der Tendenz organisierter Verantwortungslosigkeit gegenüber den Langzeitarbeitslosen muss entgegengewirkt werden

Die bisherigen Evaluationen, einschließlich Äußerungen von Seiten der BA-Führung selbst, deuten darauf hin, dass die so genannten *Betreuungskunden* – also die marktfernen und schwer vermittelbaren potenziellen Langzeitarbeitslosen – faktisch weder in den Verantwortungsbereich der Arbeitsagenturen noch in den Verantwortungsbereich der Arbeitsgemeinschaften fallen. Die BA tendiert dazu, den sozialpolitischen Auftrag für diese Kundengruppe von sich zu weisen und die Betreuungskunden so lange zu parken, bis sie in den Verantwortungsbereich der Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen fallen, wo die Arbeitslosen die steuerfinanzierte Grundsicherung beziehen. Die Arbeitsgemeinschaften wiederum wenden sich diesen Arbeitslosen erst zu, wenn sie vor ihrer Tür stehen. Die Betreuungskunden befinden sich im Verantwortungsgefüge zwischen Arbeitsagentur und Kommunen gleichsam zwischen Baum und Borke. Gerade für die am meisten verletzbarste Gruppe grenzen die Entscheidungsstrukturen an organisierte Verantwortungslosigkeit.

Die institutionelle Verantwortlichkeit – auf Neudeutsch „accountability“ – muss in diesem Punkt also so rasch wie möglich geklärt werden. Letzt-

lich ist es eine politische Entscheidung, ob die Führungsfunktion eindeutig von der Bundesagentur für Arbeit oder eindeutig von den Kommunen übernommen wird. Der Aussteuerungsbetrag ist jedenfalls kein geeignetes Instrument, die institutionelle Verantwortlichkeit gegenüber den Langzeitarbeitslosen klarzustellen. Die Verpflichtung der BA, für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in die Grundsicherung fällt, einen Ausgleichsbetrag an den Bund abzuführen, widerspricht den Prinzipien der Verantwortungsethik. Sie unterstellt, dass die Bundesagentur für Arbeit gegenüber den so genannten Betreuungskunden voll verantwortungsfähig ist.

Die BA kann jedoch nur sehr begrenzt etwas dazu beitragen, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Ohne Beschäftigungsdynamik sind ihrer Vermittlungs- und sozialen Ausgleichsfunktion enge Grenzen gesetzt. Wilhelm Adamy hat kürzlich die Fehlkonstruktion des Aussteuerungsbetrags auf den Punkt gebracht: Mit dem Aussteuerungsbetrag wurde die Defizithaftung des Bundes gegenüber der Arbeitslosenversicherung in einen regelgebundenen Zuschuss des Beitragssystems zur Steuerfinanzierung eines Fürsorgesystems umgemünzt. Das ist genau das Gegenteil, was von einer zukunftsorientierten Arbeitsmarktpolitik gefordert ist.

Weiterführende Literatur

- Schmid, Günther (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M. und New York, Campus Verlag.
- Schmid, Günther (2004), *Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels*, in: Hartmut Kaelble und Günther Schmid (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat* (WZB-Jahrbuch 2004), Berlin 2004 (zweite unveränderte Auflage 2006), edition sigma, S. 375-421.
- Schmid, Günther (2006), *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in: *Socio-Economic Review*, 4 (1), 1-33.
- Schmid, Günther (2006), *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik*, in: *Leviathan*, H. 4, im Erscheinen.