

Hölder, Egon

Article

Nachtrag: Reform der Arbeitslosenversicherung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hölder, Egon (2002) : Nachtrag: Reform der Arbeitslosenversicherung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 12, pp. 3-6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163791>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitslosigkeit zur Wertschöpfung nutzen

Der Verfasser schlägt vor, das durch die Arbeitslosigkeit brachliegende Potential zur Wertschöpfung zu nutzen und dadurch die volkswirtschaftliche Gesamtleistung Deutschlands zu steigern. Damit soll die Arbeitslosigkeit als wirtschaftliches und soziales Phänomen wirksam abgebaut und zugleich ein wirtschaftlicher Auftrieb erzeugt werden.

Notwendig ist dazu die grundsätzliche Änderung der Arbeitslosenversicherung. Sie soll nicht mehr einfach Geld als Lohnersatz bieten, sondern eine garantierte Möglichkeit, diesen Lohnersatz im Rahmen einer besonderen Leiharbeitsorganisation zu verdienen.

Das Problem

Die Massenarbeitslosigkeit in mehrfacher Millionenhöhe ist seit rund einem Jahrzehnt ein viel beklagter Sachverhalt der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden, an den man sich gewöhnt hat, über den viel geredet wird. Zu dessen Ursachen gibt es mannigfache Diskussionen und Spekulationen. Die Verantwortung wird – je nach politischer Einstellung – der jetzigen oder der früheren Regierung, den Arbeitgebern oder den Gewerkschaften, der Wirtschaftsordnung, insbesondere der »Globalisierung« und stets der eigenen und der Weltkonjunktur (die sich freilich immer wieder ändern ohne durchschlagende Wirkung auf die Beschäftigung in Deutschland) zugewiesen. Einige Wochen lang schien im Chor der veröffentlichten Meinung unzureichende Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Arbeitsämter als gravierende Ursache festzustehen. Mittlerweile hat sich jedoch die simple, aber richtige Erkenntnis wieder durchgesetzt, dass die Arbeitsämter nur solche Arbeitsmöglichkeiten vermitteln können, die angeboten werden und für die jemand zu zahlen bereit und in der Lage ist. Auch ist deutlich geworden, dass die Annahme der angebotenen Arbeit für viele Arbeitslose finanziell uninteressant ist, weil ihnen die

Leistungen der Arbeitslosenversicherung, ohne die Notwendigkeit zu arbeiten, reizvoller erscheinen als eine entsprechende sozialversicherte Tätigkeit mit vollem Bruttolohn. Die Arbeitslosigkeit wird damit wieder als Wirtschaftsproblem erkennbar, das eben nur mit wirtschaftlichen Mitteln gelöst werden kann.

Zu diesem Sachverhalt sind in den letzten Jahren weitere Übel für die deutsche Volkswirtschaft hinzu gekommen, die mit der Arbeitslosigkeit als Ursache oder Folge in Zusammenhang stehen: Rückgang des Wirtschaftswachstums, Haushaltsprobleme des Bundes und der Länder, Steigerung der Staatsverschuldung bis nahe an die in der EU geltende Obergrenze mit der Folge, dass öffentliche Mittel für wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen und zur Finanzierung einer grundlegenden Umstellung des Steuersystems kaum aufzutreiben sind, Geldnot der Gemeinden, besonders der großen Städte, Verschlechterung der Zahlungsmoral, wirtschaftliche Bedrängnis des Mittelstandes, erhebliche Zunahme der Insolvenzen, Unsicherheit der Altersrentenversicherung und des Gesundheitswesens.

All dies wird von weiteren Schüben neuer Arbeitslosigkeit begleitet, wenn große Arbeitgeber – mehr oder weniger gezwungen – Zehntausende von Arbeitsplätzen streichen, ohne dass aus der Wirtschaft selbst ausgleichender neuer Bedarf an diesen Arbeitskräften bekannt wird. Viele mögliche Arbeitgeber scheuen das Risiko der Bindung ordentlicher Arbeitsverträge, oft sogar grundsätzlich die Beschäftigung weiterer Arbeitnehmer, selbst um den Preis, nicht weiter expandieren zu können. Den Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die entweder direkt als Arbeitgeber in Betracht zu ziehen sind oder aber als Auftraggeber mittelbar den Arbeitsmarkt erweitern können, fehlt immer mehr das dazu nötige Geld. Die Arbeitslosigkeit ist aber so aufwendig, dass sie nicht nur von der Solidargemeinschaft der Arbeit-



Egon Hölder*

* Egon Hölder war von 1983 bis 1992 Präsident des Statistischen Bundesamtes.

geber und der Arbeitnehmer, sondern zunehmend auch aus Steuermitteln finanziert werden muss. Kosten wurden auch in andere Sozialsysteme verlagert, z.B. durch den vorgezogenen Ruhestand.

Zusammenhänge

Es besteht also der merkwürdige Umstand, dass Geld für notwendige Arbeiten fehlt und die Arbeitslosigkeit dadurch vergrößert wird, andererseits gleichzeitig Geld in die Arbeitslosigkeit und ihre Bewältigung fließt, ohne dass ein Ausgleich stattfindet. Am deutlichsten wird dies in den neuen Ländern, wo vielerorts der öffentliche Investitionsbedarf mit Händen zu greifen, gleichzeitig aber auch die Arbeitslosigkeit relativ am größten ist.

Eine besonders schwerwiegende Folge der großen Arbeitslosigkeit ist aber ihre Rückwirkung auf das Volkseinkommen, auf das Bruttoinlandsprodukt. Der Ausfall der Leistung von (mindestens) 4 Mill. möglicher Erwerbstätiger liegt in der Größenordnung der Gesamtleistung eines kleineren Staates, wie etwa Portugal oder der Schweiz. Der Ausfall eines so hohen sonst möglichen Beitrages zu der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung Deutschlands hat Folgen. Diese Gesamtleistung ist nämlich auch die finanzielle Grundlage für das Wirken des Staates von der Schule über den Straßenbau bis zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Die Arbeitslosigkeit bewirkt also auch, dass die Vorteile der staatlichen Ordnung, die allen Bürgern und Einwohnern zugute kommen, für die Erwerbslosen von den Erwerbstätigen mitverdient werden müssen, bzw. dass die Letzteren nur ein kleineres Stück vom Sozialkuchen abbekommen können, als es ihrer Leistung entspräche.

Arbeitslosigkeit geht also uns alle etwas an. Das darf aber in einem Sozialstaat dennoch nicht zu unsozialer Härte der Mehrheit gegen die Minderheit der gegen ihren Wunsch und Willen – vielleicht nur wegen ihres Lebensalters – arbeitslos gewordenen Mitbürger verleiten. Eine nachhaltige Abschwächung des sozialen Schutzes gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit wäre sozial recht problematisch und ist schon daher gegenwärtig sicher nicht gewollt, sie hätte auch volkswirtschaftlich erhebliche Nachteile. Dieser Satz scheint in Widerspruch zu stehen zur Notwendigkeit, die Arbeitsaufnahme im Vergleich zum Leben aus den Sozialsystemen reizvoller erscheinen zu lassen. Diese Notwendigkeit besteht insbesondere in Bezug auf diejenigen, die nicht die innere moralische Verpflichtung verspüren, aus eigenen Kräften zu leben, statt sich den Lebensunterhalt von der Allgemeinheit ohne weiteres eigenes Tun finanzieren zu lassen. Zur Beseitigung dieser Spannung wurde immer wieder die Absenkung des Arbeitslosengeldes und anderer Transferleistungen gefordert. Das sollte aber aus den genannten Gründen nicht geschehen.

Dennoch kommt der Lösung der Problematik größte Bedeutung zu. Die Schätzungen der Zahl der »unechten« Arbeitslosen ohne Motivation zur Arbeitsaufnahme bewegen sich zwischen 20 und 30%. Die Motivation fehlt meist deshalb, weil beim Vergleich der Einkommen aus der möglichen Arbeit mit den tatsächlichen Einkünften aus den Sozialsystemen die Arbeitsaufnahme »unwirtschaftlich« erscheint. Die Argumentation ist oft folgende: 65% des letzten Nettoeinkommens für 0% Arbeit ist reizvoller als 100% Bruttolohn für 100% Arbeit. Dem Arbeitslosen gilt dann oft nur die Differenz der Beträge als aus Arbeit erzielbarer Verdienst (»soll man dafür einen Monat arbeiten?«). Und der ist ihm dann zu gering, gleichgültig ob dabei Freizeitinteressen maßgebend sind oder die Möglichkeit, gewonnene Zeit mehr oder weniger legal wirtschaftlich zu nutzen. Dieser Spannung kann mit Kombilohnmodellen nicht ausreichend entgegengewirkt werden, die zudem öffentliche Hände weiter belasten würden.

Lösungswege

Die Arbeitsaufnahme muss reizvoller werden, als die Arbeitslosigkeit mit sozialer Abfederung.

Die Lösung dieses großen Problems bei der Bekämpfung unserer Arbeitslosigkeit muss zudem auf einem Wege gefunden werden, der nicht an anderer Stelle unabsehbare neue Probleme schafft. Die Arbeitslosigkeit ist wie die Arbeit selbst Teil des Wirtschaftsgeschehens, ist Folge, aber auch Ursache anderer wirtschaftlicher Vorgänge oder wirtschaftsbedeutsamer Entwicklungen, wenn sie auch eine besonders große soziale und menschliche Bedeutung hat. Der Arbeitslosigkeit sollte deshalb auch nicht isoliert lediglich mit sozialen, sondern integral mit wirtschaftlichen Mitteln entgegengewirkt werden, und das heißt bei uns mit Mitteln der sozialen Marktwirtschaft. Dabei muss »Wirtschaftsverträglichkeit« geachtet werden, also darauf, dass durch die Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit nicht andere, vermeidbare Schäden im Wirtschaftssystem entstehen. So dürfen z.B. funktionierende Teilarbeitsmärkte nicht gestört werden. Die soziale Komponente in unserem Wirtschaftssystem verpflichtet und begünstigt dabei alle Wirtschaftsteilnehmer. Alle haben daher zu einem fairen Teil an der Überwindung von Problemsituationen der Gesamtwirtschaft mitzuwirken.

Für die Arbeitslosen bedeutet das, dass auch sie ihren Teil zur Überwindung der – übrigens gegenwärtig weitgehend strukturellen – Arbeitslosigkeit ebenso beizutragen haben, wie auch zum Abbau des gefährlich hohen Schuldenstandes der öffentlichen Hände und zur Erweiterung des engen Kreditpielraumes Deutschlands, wenn dies zur Sicherung der Zukunft geboten ist. Und womit können sie diesen Beitrag leisten?

Mit ihrer Arbeit! Mag das auch zunächst paradox erscheinen, so ist doch in Erinnerung zu rufen, dass die Erwerbslosen nicht arbeitslos sind, weil es keine Arbeit, weil es nichts zu tun gäbe, sondern im korrekten Fall meist, weil die Bezahlung dieser Arbeit nicht wirtschaftlich finanziert werden kann. Es gibt also an sich sinnvolle Arbeit für alle.

Zur Erfüllung der sozialen Verpflichtung, aus der heraus der Arbeitslose im Versicherungsfall einen angemessenen Teil seines bisherigen Lohnes erhält, ist es nicht notwendig und nicht geboten, dass er in dieser Zeit nicht zu arbeiten braucht. Eher das Gegenteil ist geraten: Dem Arbeitslosen soll der Kontakt zur Arbeitswelt erhalten werden, damit er als Arbeitskraft aktuell bleibt. Auch gelten Versicherungsgrundsätze: Wie die Sachversicherer im Schadensfall den Restwert beschädigter Bestände durch Veräußerung realisieren, um den Gesamtschaden zu verkleinern und damit auch die Prämien der Versicherten in Grenzen halten, so sollten die Arbeitslosenversicherung und andere Sozialsysteme berechtigt und verpflichtet werden, die durch den Versicherungsfall – den Verlust des Arbeitsplatzes – freigewordene und brachliegende Arbeitskraft angemessen zu nutzen und zu verwerten und damit den finanziellen Schaden zu mindern. Die Umstellung auf eine derartige Regelung erhielte ihre Rechtfertigung nicht zuletzt auch dadurch, dass das versicherte Risiko durch die Massenarbeitslosigkeit für die Gemeinschaft der Versicherten und Beitragszahler längst zu hoch geworden ist und dass die zur Erhaltung des Versicherungssystems rechnerisch sonst notwendige Erhöhung der Beiträge zu einer Erhöhung der Arbeitsplatznebenkosten und damit zu weiterer Arbeitslosigkeit führen würde. Demgegenüber ist dann doch die Heranziehung der brachliegenden Arbeitskraft als sozialverträglichere Lösung vorzuziehen und juristisch gerechtfertigt.

Regelungsmodell

Für die Umsetzung dieser Überlegungen bedeutet dies u.a. vom Gesetzgeber anzuordnende Regelungen für folgenden Ablauf:

Der Arbeitslose meldet sich zum frühest möglichen Zeitpunkt beim Arbeitsamt.

Von dort wird er nach Erfassung und Beratung in der Regel einer – privaten oder öffentlichen – lizenzierten und kontrollierten Zeitarbeitsfirma zugewiesen.

Der Arbeitslose bekommt dann sein Arbeitslosengeld nach den bisher geltenden Regeln und nach Bestätigung der Arbeitsaufnahme vom Arbeitsamt.

Die Zeitarbeitsfirma vermittelt die von ihr betreuten Personen auf eigene Rechnung an Arbeitgeber. Sie versucht

»Marktpreise«, also orts- und branchenübliche oder erzielbare Gegenleistungen zu erreichen. Sie muss einen angemessenen Teil ihrer Einnahmen an die Arbeitslosenversicherung zur Kostenminderung weiterleiten. Sie kann andererseits aber auch in kleinerem Umfang Leistungszulagen als Leistungsanreiz zahlen.

Die ordentliche Ausführung der übertragenen Arbeiten ist Bedingung und Voraussetzung der Zahlung des Arbeitslosengeldes. Sie muss von der Zeitarbeitsfirma monatlich rechtzeitig dem Arbeitsamt bestätigt werden.

Personen, für die keine geeignete gewerbliche Arbeit gefunden wird, werden öffentlichen Einrichtungen für Aktionsprogramme oder andere definierte Tätigkeiten zu günstigen Bedingungen zugewiesen. In geeigneten Fällen, insbesondere bei überwiegendem öffentlichen Interesse kann das auch vom Arbeitsamt unmittelbar veranlasst werden.

Das Nähere über Arbeitsbedingungen, Schutzvorschriften, Urlaub, Arbeitnehmervertretung usw. regelt eine Rechtsverordnung der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und für Wirtschaft. Angesichts der in der Regel kürzerfristigen Tätigkeit in diesem Rechtskreis und zur Vermeidung schädlicher Komplizierung dieses Instruments ist dabei eine Beschränkung auf das notwendige Minimum an Regelungsdichte angezeigt.

Der Arbeitslose erbringt so eine volle Arbeitsleistung für eine im Verhältnis zum Normallohn geringere, aber seinen sozialen Schutz gewährleistende Gegenleistung. Der gewährte Schutz ist ausreichend, hält aber durch die Verpflichtung zur Arbeit den nötigen Abstand zu dem Einkommen aus einem regulären Arbeitsverhältnis. Anreiz und Antrieb, sich um einen neuen Arbeitsplatz auch mit eigener Initiative zu bemühen oder auch den Weg zur Gründung einer selbständigen Existenz zu suchen, bleiben voll wirksam.

Das vorgeschlagene Modell des Schutzes von Arbeitslosen durch die Gewährung von Arbeitslosengeld oder anderer Sozialleistungen gegen Arbeitsleistung verbindet die soziale Sicherung arbeitsloser Menschen unter weitgehendem Ausschluss von Missbrauch mit der Erfüllung einer Reihe anderer Ziele:

Die Arbeitslosen tragen auf diese Weise durch ihre Tätigkeit selbst zur Verringerung der Kosten der Arbeitslosigkeit und damit indirekt zur Verringerung der Arbeitsplatznebenkosten und zur Vermeidung neuer Arbeitslosigkeit bei.

Die Notwendigkeit, sich das Arbeitslosengeld durch Arbeit zu verdienen, dürfte bei praktischem Wirksamwerden des Systems der Leiharbeit einen größeren Teil von Scheinarbeitswilligen veranlassen, aus der Betreuung der Arbeitslosenversicherung auszuscheiden und so Kosten einzusparen.

ren und natürlich auch die Statistik korrekt zu verbessern. Dieser Effekt könnte möglicherweise beschleunigt werden, wenn schon bald nach der Gesetzesänderung bekannt gegeben wird, dass Missbräuche aus der Vergangenheit mit straf- und zivilrechtlichen Mitteln verfolgt werden, wenn sie nicht vor einem festzusetzenden Zeitpunkt beendet werden.

Personen, die erkennbar auf absehbare Zeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, weil sie krank oder durch andere Umstände an der Aufnahme einer Arbeit gehindert sind, und darum auch keine Tätigkeit im Leiharbeitsverhältnis aufnehmen, scheiden aus der Betreuung als Arbeitslose – und natürlich auch aus der entsprechenden Statistik aus. Ihre soziale Sicherung muss einem anderen Sozialsystem obliegen, vor allem der Sozialhilfe. Deren besondere und dann natürlich verstärkte Probleme müssen gelöst, können aber im Rahmen dieser Darlegungen nicht behandelt werden.

Durch die Eingliederung von bisher Arbeitslosen in den Produktionsprozess wird mehr Wertschöpfung erzielt. Dies führt direkt und indirekt zu weiterer Wirtschaftsbelebung und damit auch zu messbarem Wirtschaftswachstum und zu vermehrten Steuereingängen.

Auch die Tätigkeit in nicht gewerblichen Einrichtungen, z.B. Behörden, für die Zeitarbeitsgesellschaft führt im Prinzip zu ähnlichen Ergebnissen. Selbst die im Bereich der öffentlichen Verwaltungen ohne größere Gegenleistungen Tätigen, werden, je nach Ausgestaltung ihrer Position, wenigstens mit ihren monatlichen Einkünften zur Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts und damit zur Verbesserung der Kreditsituation der Bundesrepublik Deutschland beitragen.

Die Tätigkeit im Rahmen der Leiharbeit führt in vielen Fällen zu einer faktischen Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes. Wenn ein Arbeitgeber im Rahmen der Leiharbeit einen Mitarbeiter positiv bewertet und behalten möchte, muss er ihm einen ordentlichen Arbeitsvertrag anbieten, ihn also regulär einstellen, wenn er auf Zustimmung bei dem neuen Mitarbeiter trifft. Die Leiharbeit kann damit faktisch wie eine »Vor-Probezeit« wirken, die das Einstellungsrisiko für beide Seiten erheblich verringert. Dieser Vermittlungseffekt sollte schon bei der Zuweisung von Arbeitslosen in geeignete Stellen positiv mitbedacht werden.

Organisation

Die Neuorganisation der Arbeitsverwaltung muss auf die ihr übertragenen Aufgaben zugeschnitten werden. Das setzt die vorangegangene Sach- und Systementscheidung über die Methode der sozialen Sicherung Arbeitsloser voraus. Wenn das hier vorgeschlagene Modell akzeptiert wird, kann von einer erheblichen Verringerung der Fallzahlen und von einer Zunahme der Flexibilität des Arbeitsmarktes ausgegangen werden.

Auch die klassische Aufgabe der Vermittlung wird davon beeinflusst, weil sie zu einem wesentlichen Teil von den Zeitarbeitsfirmen, gewollt oder faktisch, miterledigt würde. Andererseits bleiben eine Fülle von Aufgaben für eine objektive und engagierte Arbeitsverwaltung. Dazu gehören die Rechts- und Sachaufsicht über die Zeitarbeitsfirmen zur Verhinderung von Ausbeutung oder Abweichen von den sachlichen Vorgaben der Arbeitslosenpolitik und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Arbeitslosenversicherung. Dazu gehört aber auch die weitgehende Vermeidung von Marktstörungen, etwa durch Zurücksetzung von Marktteilnehmern bei der Zuweisung von Arbeitslosen oder auch erhebliche, unzumutbare Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen für bereits tätige Unternehmen.

Für die neuen Länder könnte sich auch eine umfassende Projektsteuerung für eine große rationelle Beschäftigungs- und Renovierungskampagne zusammen mit den beteiligten Ländern anbieten. Sie könnte und sollte zusammen mit anderen Initiativen und Fördermöglichkeiten zu einem Aufbruch zum wirtschaftlichen Aufschluss an die alten Bundesländer führen.

Sonstiges

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass natürlich noch eine ganze Reihe weiterer Ursachen der Arbeitslosigkeit angegangen werden müssen.

So sollten bei Massenentlassungen etwa bei Aufgabe eines Filialnetzes nach Bankenfusion die Arbeitgeber an erster Stelle nach neuen Verwendungen, nach neuen Arbeitgebern für die Mitarbeiter suchen, statt eine eingespielte Arbeitseinheit zu zerschlagen.

Das Risiko der Festanstellung weiterer Kräfte könnte für kleinere Unternehmer, z.B. Handwerker durch genossenschaftliche Absicherung erleichtert werden.

Haushaltshilfen, die bei zunehmender Berufstätigkeit der Frauen mit Familie immer wichtiger werden, könnten durch Zusammenschluss mehrerer Haushalte zu Minigenossenschaften sozial abgesichert werden.

Es zeigt sich, dass der »Reichtum der Nationen« gerade in Deutschland vor allem in seinen in der Wirtschaft tätigen Menschen liegt. Die Arbeitslosen bilden nicht eine Last, sondern eine nicht genutzte, vernachlässigte Chance. Diese sollte mit geeigneten Mitteln nutzbar gemacht werden.