ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Härtel, Hans-Hagen

Article — Published Version

Bundesanstalt für Arbeit - Reformen, aber richtig!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Härtel, Hans-Hagen (2002) : Bundesanstalt für Arbeit - Reformen, aber richtig!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 4, pp. 182-183

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/41185

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.

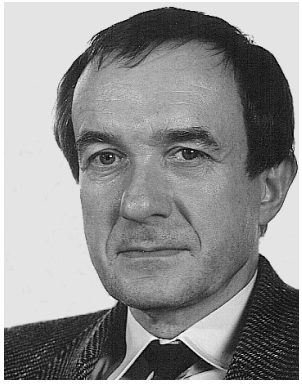
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesanstalt für Arbeit - Reformen, aber richtig!



Hans-Hagen Härtel

Als im Jahr 1969 die große Koalition aus CDU/CSU und SPD den Aufgabenkatalog der Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung durch Instrumente der Fortbildung und Umschulung erweiterte, galt die - gleichzeitig in Bundesanstalt für Arbeit umbenannte - Institution wegen ihrer „aktiven" - und nicht mehr nur reaktiven - Arbeitsmarktpolitik lange Zeit als beispielhaft. Nur wer diesen Hintergrund kennt, vermag zu ermessen, welchen Schock es für die Verantwortlichen und Angehörigen der Arbeitsverwaltung bedeutete, als sie nach der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Statistik der Arbeitsämter über die Vermittlungserfolge fast über Nacht in Mißkredit gerieten und in der Öffentlichkeit, aber auch in den Führungen der sie bisher tragenden Parteien, der Ruf nach einer grundlegenden Remedur laut wurde.

Der neue Vorstand verkündete sogleich die Absicht, die Arbeitsverwaltung stärker nach privatwirtschaftlichem Muster zu organisieren und hinsichtlich der Aufgaben dem Wettbewerb mit privaten Anbietern auszusetzen. Dies soll wiederum in einer neuen Namensgebung seinen Ausdruck finden: Statt „Bundesanstalt für Arbeit" soll die Institution - jedenfalls nach dem Willen des neuen Vorstandsvorsitzenden Florian Gerster - künftig als „Bundesagentur für Arbeit" firmieren. In ihrem Elan hebt sich die neue Führung wohltuend von der in Deutschland vorherrschenden Reformresistenz ab. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob und wie weit der beabsichtigte Kurswechsel seine Grenzen dort finden muß, wo die Bundesanstalt nicht nur marktfähige Dienste, sondern auch ein öffentliches Gut anzubieten hat.

Ohne ordnungspolitische Orientierung droht die Reform unterwegs stecken zu bleiben oder in eine Sackgasse zu geraten. Entgegen der landläufigen Forderung, man solle nicht Arbeitslosigkeit, sondern Arbeit finanzieren, ist die Bundesanstalt für Arbeit primär Träger der Arbeitslosenversicherung, die die Versicherten gegen die finanziellen Risiken konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit abzufedern hat. Die finanziellen Leistungen sollen den Arbeitslosen nicht nur die Aufrechterhaltung des sozialen Status ermöglichen, sondern auch dem Verlust von Humankapital vorbeugen, indem sie ausreichend Zeit für die Suche nach einem der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz gewährleisten. Da kein privater Versicherer diese Risiken kalkulieren, geschweige denn versichern kann, handelt es sich um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes. Darin unterscheidet sich die Arbeitslosenversicherung auch von der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Eine vollständige Privatisierung der Bundesanstalt würde die Abschaffung der Arbeitslosenversicherung bedeuten bzw. ihren Ersatz durch ineffiziente Alternativen, z.B. durch die Ausweitung des Kündigungsschutzes.

Wie steht es um die übrigen Aufgaben der Bundesanstalt und der Arbeitsämter, insbesondere um die in die Diskussion geratene Arbeitsvermittlung? Zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung besteht eine Komplementarität nicht nur in dem trivialen Sinne, daß jede erfolgreiche Vermittlung die Beitragszahler entlastet. Wichtiger ist, daß die Arbeitsämter in ihrer Funktion als Arbeitsvermittler in der Lage sind, ihre Klientelen daraufhin zu testen, ob sie ernsthaft dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Freilich war es zu diesem Zweck nicht nötig, der Bundesanstalt das Monopol für die Arbeitsvermittlung zu übertragen. Eine Verpflichtung zur Meldung offener Stellen hätte vollauf genügt. Inzwischen ist das Monopol weitgehend beseitigt, und mit der gerade beschlossenen Aus-

gabe von Vermittlungsgutscheinen wird der Wettbewerbsnachteil privater Vermittler gegenüber der kostenlosen Vermittlung durch die Arbeitsämter gemildert.

So sinnvoll derartige Verbesserungen auch sind, sie betreffen vermutlich nur ein Randproblem im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Erfolgreiche Vermittlung setzt voraus, daß es ausreichend Stellenangebote gibt und daß die Arbeitslosen vermittlungsfähig sind. Es gehört zur prinzipiell unvermeidlichen Problematik der Arbeitslosenversicherung, daß deren Existenz die Anreize zur Vermeidung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit schwächt. Eine komfortable Absicherung gegen Arbeitslosigkeit mildert für die Verantwortlichen unwillkommene Handlungszwänge: für die Gewerkschaften den Zwang zu beschäftigungskonformen Tarifverträgen, für die Unternehmen den Zwang zu vorausschauendem Verzicht auf Entlassungen, für die Regierungen und das Parlament den Zwang zu unpopulären Entscheidungen, für die Arbeitnehmer den Zwang, durch Eigeninitiative ihre Entlassungsrisiken zu mindern und ihre Vermittlungschancen zu erhöhen.

Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß weniger die Höhe als die Dauer der Absicherung den Abbau von Arbeitslosigkeit erschwert. Eine lange Bezugsdauer führt zum Phänomen der Hysterese: die Arbeitslosen verlieren hinsichtlich Motivation und Qualifikation den Anschluß an die Arbeitswelt. Die Politiker machen es sich zu leicht, wenn sie hierfür die Betroffenen selbst verantwortlich machen. Die Ursache für das individuelle Verhalten sind nicht zuletzt die von der Politik gesetzten Anreize. So wurde in der Vergangenheit eine Staffelung der Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld nach dem Alter durchgesetzt: Während die Normaldauer zwölf Monate beträgt, erhalten ältere Arbeitslose bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld. Überdies können ältere Arbeitslose mit 60 Jahren Altersrente beziehen, bis vor kurzem sogar ohne Abschläge. Dies war eine - sogar offen ausgesprochene - Einladung an die Wirtschaft zur Verjüngung der Belegschaft. Begründet wurde dies mit dem Hysterese-Argument: Ältere Arbeitnehmer gelten als kaum vermittlungsfähig. Übersehen wurde dabei, daß die Vermittlungsfähigkeit nicht nur vom biologischen Alter, sondern der verbleibenden Arbeitszeit bis zum Rentenbeginn abhängt. Diese bestimmt die Bereitschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu Investitionen in Humankapital. Die Vermittelbarkeit älterer Arbeitnehmer ist ebenso kollektiv bestimmt wie die von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern, für die es keinen ausreichenden finanziellen Anreiz für die Aufnahme von Arbeit gibt.

Reformbedürftig sind nicht nur die Organisation der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsvermittlung, sondern vor allem das gesetzliche Rahmenwerk, unter dem die Arbeitsämter, aber auch alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer agieren. Dabei ist es entscheidend, daß Reformen nicht durch die für die deutsche Politik charakteristischen falschen „sozialen“ Rücksichten blockiert werden. Der Nobelpreisträger Sen hat stets betont, daß das Urteil über „soziale Gerechtigkeit“ unterschiedlich ausfalle, je nachdem, ob man die Anreizwirkungen in den Blick nimmt oder ignoriert. Er veranschaulichte dies am Beispiel des amerikanischen Systems des „hire and fire“. Nach dem Maßstab individueller Moral erscheint dieses System als unsozial und nach einem gesetzlichen Kündigungsschutz zu verlangen. Berücksichtigt man aber, daß Kündigungsschutzregelungen Einstellungsbarrieren darstellen, ändert sich der Maßstab: Nun stehen sich gegenüber: „hire and fire“ und „not fire and not hire“. Die Lösung dieses Konflikts wird nicht leichter dadurch, daß es dabei um den Interessenkonflikt zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen geht. Aber das Austarieren von widerstreitenden Interessen ist Teil des politischen Geschäfts. Dabei darf die Priorität für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht zum Lippenbekenntnis verkommen.