

Ohne Fortune und ohne Mut: Die verpassten Reformchancen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik

Von Dr. Lothar Funk, Köln

A. Das uneingelöste Versprechen

Die rot-grüne Regierung ist 1998 mit dem Ziel angetreten, die Arbeitslosigkeit merklich zu reduzieren. Im Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 heißt es: „Unser wichtigstes Ziel ist der Abbau der Arbeitslosigkeit. Die hohe Arbeitslosenzahl von 4,4 Millionen (Jahresdurchschnitt 1998) ist die schwierigste politische Erblast, die die alte Bundesregierung hinterlässt. Die neue Bundesregierung wird alles daran setzen, die Arbeitslosenzahl in den nächsten vier Jahren Schritt für Schritt abzubauen.“ In der Regierungserklärung der rot-grünen Koalition vom 10. November 1998 steht der Satz: „Wir wollen uns jederzeit, nicht erst in vier Jahren, daran messen lassen, in welchem Maße wir zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben.“ Im Mai 2000 hat Bundeskanzler Schröder sogar versprochen, die Zahl der registrierten Arbeitslosen unter die 3,5 Millionen Marke zu drücken: „Sonst haben wir es nicht verdient, wiedergewählt zu werden“. Diese Ankündigung hat die Regierung allerdings eindeutig nicht eingelöst. In der letzten Erhebung der Arbeitslosenzahlen vor der Bundestagswahl wurden für August 2002 4,04 Millionen Erwerbslose gezählt¹ – gerade noch 50 000 weniger als im August 1998. Woran lag der Misserfolg?

Einmal war es ein Fehler der SPD/Grünen-Koalition zu glauben, das deutsche Beschäftigungsproblem sei allein über den Import von Wachstum aus dem Ausland und die Steuerreform-, Haushaltskonsolidierungs- sowie Rentenreformpolitik in den Griff zu bekommen. Für diese Interpretation spricht, dass die rot-grüne Regierung im Anschluss an dieses Reformpaket auf eine „Politik der ruhigen Hand“ umschaltete – eine beschönigende Umschreibung für das Erlahmen des Reformeifers seit der Mitte der Amtszeit. Mit anderen Worten: „Der Konjunktur-einbruch ... hat die Bundesregierung völlig unvorbereitet getroffen. Im Glauben an anhaltendes, gleichmäßiges und dazu noch inflationsfreies Wachstum, das sich als Folge einer New Economy einstellen würde, hatte sie keine Vorkehrungen getroffen, um im Falle eines Abschwungs politisch gegensteuern zu können.“² Die Hoffnung, im wahltaktisch motivierten Schulter-schluss mit den Gewerkschaften und unter Missachtung ursprünglich von der Regierung selbst in Auftrag gegebener unbequemer wissenschaftlicher Empfehlungen³ fast allein mit einer günstigen konjunkturellen Entwicklung und weitgehend ohne mikroökonomische Arbeitsmarktreformen die deutschen Beschäftigungsprobleme nachhaltig zu lösen, war jedoch von vornherein nicht vom ökonomischen Empiriebefund gedeckt: „Bei einem Anteil struktureller Arbeitslosigkeit von 80 Prozent und darüber konnte dieses ‚Konzept‘ ohnehin nicht aufgehen. Denn strukturelle Arbeitslosigkeit bleibt als Sockel selbst bei einer Vollausslastung der Produktionskapazitäten bestehen – so ist sie definiert. Dass die konjunkturelle Entwicklung schlechter war als erwartet, kam nur erschwerend hinzu.“⁴ Bei einer ungebrochen günstigen konjunkturellen Entwicklung wie im Jahr 2000 bis zur Bundestagswahl wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen zwar möglicherweise auf 3,4 bis 3,5 Millionen gesunken.⁵ Doch das Jahr 2000 blieb nicht nur die Ausnahme-situation im vergangenen Jahrzehnt, in dem die Investitionsquote wegen der rentabilitätsmindernden Zunahme der Sozial- und Steuerlasten von knapp 24% auf etwa 21% sank und Deutschland zu den Schlusslichtern beim Wirtschaftswachstum in Europa wurde.⁶ Vielmehr hätte auch das Erreichen dieses Ziels den harten Kern der Arbeitslosigkeit, der vor allem auf institutionell bedingte Fehlanreize zurückzuführen ist und deren augenscheinlichstes Symptom insbesondere die hohe Langzeitarbeitslosig-

keit bei Geringqualifizierten ist, nicht einmal ansatzweise aufgelöst. Denn in Deutschland steigt im Gegensatz zu beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern im Abschwung die Arbeitslosigkeit seit fast 30 Jahren regelmäßig stärker, als im Aufschwung danach die Arbeitslosigkeit wieder abgebaut wird. So lange dies der Fall ist, kommt man hierzulande mittelfristig mit der Problemlösung keinen Schritt voran.

Der Regierung fehlte jedoch bis kurz vor Ende der Wahlperiode, als der Mut der Verzweiflung sie wohl packte (vgl. Abschnitt D.), die Courage, die Arbeitsmarktpolitik wirklich offensiv praktisch anzugehen. Per Saldo hat die Regierung jedenfalls die Regulierungsfesseln am Arbeitsmarkt nicht nur nicht gelockert, sondern sogar fester gezurrt. Auch wenn die Effekte von Arbeitsmarktregulierungen prinzipiell zwar ambivalent sind, also etwa gewisse Regulierungen zu einer höheren Einkommenssicherheit bei den Arbeitnehmern beitragen und deshalb positiv auf die Humankapitalbildung wirken können, so ist der empirische Befund dennoch eindeutig. Länder mit einem hohen Regulierungsgrad weisen im internationalen Vergleich tendenziell eher eine niedrigere Beschäftigung und eine höhere Arbeitslosigkeit auf⁷ – ein Zusammenhang, der kurzfristig allenfalls durch ein konjunkturelles Strohfeuer oder durch Arbeitslosigkeit versteckende Änderungen ihrer statistischen Zählweise übertüncht werden kann. Die mikroökonomische Logik hierfür ist, dass Arbeitgeber ein Beschäftigungsverhältnis um so eher eingehen, je einfacher man es auch wieder beenden kann. Überbordende Arbeitsmarktregulierungen und ein faktisch beschäftigungsfeindlich ausgelegtes Arbeitsrecht wirken dann als Beschäftigungsbremsen. Zudem schadet ein höherer Regulierungsgrad Arbeitnehmern auch insofern, als tendenziell die Arbeitnehmer mit dem „Paket“ aus Arbeitszeit und damit verbundenen Arbeitseinkommen um so weniger zufrieden sind, je stärker der Arbeitsmarkt reguliert ist.⁸ Folglich behindert eine Überregulierung des Arbeitsmarktes nicht nur die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern führt auch zu einer Spaltung des Arbeitsmarktes zwischen abgesicherten Beschäftigten und Arbeit suchenden oder in prekärer Beschäftigung befindlichen Outsiders. Die Deregulierung hochregulierte Märkte kann aus dieser Perspektive folglich auch zu mehr Gerechtigkeit führen, da sie Arbeitslosen und anderen Arbeit suchenden Personen zumindest mittelfristig bessere Perspektiven eröffnen kann und die Anpassungslasten weniger als zuvor von den Arbeitsplatzbesitzern auf sie abgewälzt werden können. Nichtsdestotrotz hat sich die Regierung statt für eine aus Sicht der Mehrheit der Sachverständigen notwendige Deregulierung in Deutschland für eine Strategie der Re-Regulierung und Protektion des deutschen Arbeitsmarktes entschieden, die ihr offensichtlich wahlpolitisch opportun erschien – trotz der unerwünschten volkswirtschaftlichen Nebenwirkungen.

¹ Wie auch bei den Vorgängerregierungen erfasst diese in der Öffentlichkeit meist beachtete Zahl nicht die 1,7 Millionen Personen (in 2002), die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verschiedenster Art befinden, jedoch grundsätzlich eine Beschäftigung suchen.

² Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2002. Blauer Brief für falsche Wirtschaftspolitik – Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit, Köln 2002, S. 13.

³ Vgl. Hugh Williamson, Report highlights German jobs policy failures, in: Financial Times vom 19. 9. 2001, S. 8.

⁴ Rolf Kroker, Plädoyer für eine ordnungspolitische Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Sünden wider die Marktwirtschaft, Köln 2002, S. 7–13, hier: S. 8.

⁵ Vgl. Wolfgang Ochel / Martin Werdinger, Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., Nr. 15, S. 10–18, hier: S. 10.

⁶ Vgl. Alfred Boss, „Schlusslicht Deutschland“: Was können die Unterschiede in der Finanzpolitik erklären?, Kieler Arbeitspapier Nr. 1111, 2002.

⁷ Vgl. Holger Schäfer / Andreas Wodok, Der gefesselte Arbeitsmarkt. Wie wir mehr Beschäftigung freilassen, Köln 2002, S. 13.

⁸ Vgl. Lothar Funk, Die Themen im Frühjahr 2002, in: Das Wirtschaftsstudium, 31. Jg., H. 4, 2002, S. 494–500, hier: S. 494.

B. Eine Vielzahl re-regulierender Maßnahmen

Die Regierung setzte bei ihrer Arbeitsmarktpolitik vor allem auf noch mehr Schutz für bestehende Arbeitsverhältnisse und weniger Möglichkeiten für einen flexiblen Arbeitseinsatz. Beides steht jedoch im Zielkonflikt mit einer nachhaltigen Ausdehnung der Beschäftigung durch Eingliederung der Outsider in den Arbeitsmarkt und höheren Realeinkommen. Im Einzelnen:⁹

- Bei den moderaten Arbeitsmarkt-Deregulierungen der vorherigen Regierung hat Rot-Grün sofort eine Kehrtwende vollzogen. Die leichte Lockerung des Kündigungsschutzes wurde zurückgedreht: Seit Januar 1999 können Kleinbetriebe mit fünf bis zehn Beschäftigten nicht mehr so leicht kündigen, was gerade viele Neugründungen trifft, die Flexibilität brauchen. Die auf 80 Prozent gekürzte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall setzten Schröder und seine Mannschaft ebenfalls wieder auf 100 Prozent hoch. Gestrichen wurde auch die bis dahin wahlweise mögliche Anrechnung von Krankheitstagen auf den Urlaub.
- Zugleich hat die rot-grüne Koalition zahlreiche neue Reglementierungen eingeführt. Eine überbürokratisierte Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte und Scheinselbstständige, die Erschwerung der befristeten Beschäftigung, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit und eines eigenen Schmerzensgeldanspruchs für Gemobbt gegen ihren Arbeitgeber oder die kostenträchtige Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung gehen zweifellos zu Lasten von Wachstum und neuer Beschäftigung. Die Erhöhung der maximalen Verleihdauer eines Zeitarbeiters von 12 auf 24 Monate ist beschäftigungspolitisch nahezu wirkungslos, da ab dem 13. Monat gleiche Arbeits- und Lohnbedingungen für Stamm- und Zeitarbeitnehmer vorgeschrieben sind. Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ist in der Praxis teuer und wenig treffsicher. Obwohl der Schwerpunkt eigentlich bei Benachteiligten, also Schulabbrechern, liegen sollte, fördert es etwa zur Hälfte Jugendliche mit einem mittleren oder höheren Schulabschluss, die auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt keine Sondermaßnahmen bräuchten.
- Misslungen ist die Senkung der Sozialabgaben unter die 40-Prozent-Grenze, die zur Verringerung der Arbeitskosten durch niedrigere Lohnnebenkosten dienen sollte. Nur durch einen erheblichen Steuerzuschuss in die Rentenversicherung ist es der Regierung Schröder aber überhaupt gelungen, vor der Bundestagswahl noch ein um 0,8 Prozentpunkte niedrigeres Niveau auszuweisen, als sie es bei der Amtsübernahme vorgefunden hat.
- Das Bündnis für Arbeit leidet trotz interessanter Anstöße durch die wissenschaftliche Beratungsgruppe Benchmarking an den klassischen Problemen „runder Tische“, da es in Deutschland als unverbindliche Konsensrunde ausgestaltet ist. Diese Konstruktion schließt einen beschäftigungsfördernden Konsens aus, wenn die ordnungspolitische Führungsrolle durch die Politik fehlt (vgl. *Eichhorst* im Heft)¹⁰. Die Supranationalisierung der Beschäftigungspolitik im EU-Beschäftigungspakt hat wegen fehlender wirksamer Sanktionen auch nicht zu sichtbaren Beschäftigungserfolgen geführt.¹¹
- Arbeitsmarktpolitisch im engeren Sinne gab es anfangs eine laxere Ausgestaltung von Zumutbarkeitskriterien sowie eine verringerte Kontrollintensität in der Arbeitslosenversicherung. Eine sachgerechte Umsetzung des in der Regierungsrhetorik vertretenen Prinzips der Aktivierung durch „Fördern und Fordern“ mit dem Ziel einer zügigen Beschäftigungsaufnahme war also zunächst an den Taten nicht erkennbar.¹² Aber auch die Wirksamkeit des auf diesem Ansatz beruhenden und seit Januar 2002 in Kraft getretenen „Job-AQTIV-Gesetzes“, nach dem auf Grund des „Profil“ eines Arbeitslosen ein konsequentes „Case Management“ betrieben wird, hängt von den Details der Umsetzung ab. Es bleibt dann weitgehend zahn- und damit wirkungslos, wenn den Arbeits-

losen nur geringfügige neue oder erweiterte Pflichten wie wenig zeitaufwendige Meldungen beim Arbeitsamt oder Teilnahmen an Weiterbildungsmaßnahmen auferlegt werden und Leistungskürzungen bei Fehlverhalten nur als „ultima ratio“ angesehen werden bzw. unterbleiben.

- Der bundesweit im Frühjahr 2002 erfolgte Einstieg in die Subventionierung der Arbeitnehmer zur Stärkung der Anreize, Tätigkeiten über der Geringfügigkeitsgrenze von 325 € anzunehmen, bedeutet allenfalls einen „Tropfen auf den heißen Stein“ beim Abbau des Millionenheeres von Arbeitslosen. Dies verdeutlichen bereits die Größenordnungen: Gerade mal 3.600 Personen befanden sich Ende August 2002 bundesweit in einer mit dem Mainzer Kombilohn geförderten Beschäftigung.¹³ Die geringe Anzahl verwundet nicht, da dieser Ansatz zwar das Arbeitsangebot in diesem Segment erhöhen kann, jedoch nicht einfache Tätigkeiten aus Arbeitgebersicht verbilligt und folglich auch nicht den nachgefragten Arbeitsstundenumfang nennenswert erhöht. Solange die Regierung weder eine Senkung des Grundsicherungsniveaus für nicht-arbeitende Erwerbsfähige einführt, noch die Einrichtung neuer Niedriglohntarife auf dem regulären Arbeitsmarkt, ist auch mit einer erheblichen Ausweitung nicht zu rechnen. Umfangreiche Beschäftigungspotenziale bleiben folglich weiterhin ungenutzt.¹⁴
- Das im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat im Sommer 2002 gescheiterte Tariftreuegesetz, das Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge strikt an die lokal geltenden Tarifverträge binden sollte, hätte eine beschäftigungsfördernde Lohnanpassung unterminiert. So wären die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zwar kurzfristig besser geschützt worden. Dies wäre aber zu Lasten der Arbeit Suchenden und der innovativen und kostengünstigeren Unternehmen gegangen, was der schwächelnden volkswirtschaftlichen Dynamik einen weiteren Dämpfer verpasst hätte.

Gesamtwirtschaftlich positiv einzuschätzen sind hingegen die erhöhten Anreize für jüngere Frauen auch nach ihrer Heirat, ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ aufrechtzuerhalten, weil künftig Witwenrenten niedriger und die Anrechnung eigenen Einkommens hierauf höher sein wird, sowie die Reform der Invalidenrente, die nun nicht mehr Berufsschutz gewährt, sondern auf jede mögliche, auch geringer entlohnte Tätigkeit verweist und damit der Frühverrentung die Attraktivität nimmt. Letzteres wurde allerdings durch die Ausweitung der Altersteilzeit für 55-Jährige wieder teilweise konterkariert. Denn sie schickt Arbeitnehmer viel zu früh mit Lohnnebenkosten in die Höhe treibenden Effek-

⁹ Vgl. zum Folgenden Lothar Funk/Hans-Peter Klös/Reinhold Weiss, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Sünden wider die Marktwirtschaft, Köln 2002, S. 15–40, hier: S. 19–28; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungs-Ranking 2000, Gütersloh 2000, S. 31–49 und S. 179–192 und dies.: Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002, Gütersloh 2002.

¹⁰ Vgl. hierzu Lothar Funk, Hat der Flächentarifvertrag noch eine Zukunft?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 68, Heft 2/1996, S. 48–51, hier: S. 50 f. und ausführlicher ders.: Strategic policy to fight Germany's unemployment problem, in: International Journal of Manpower, Vol. 22, Heft 6, S. 508–525.

¹¹ Vgl. Werner Sesselmeier, European Employment Policy?, in: Lothar Funk/Simon Green (Hrsg.): New Aspects of Labour Market Policy, Berlin 2002, S. 96–115.

¹² Vgl. Hans-Peter Klös, Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern?, in: Joachim Lange (Hrsg.), Arbeiten müssen, dürfen, können? Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Loccum 2002, S. 143–155.

¹³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im August 2002, Nürnberg 2002, S. 14.

¹⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 512, Berlin, August 2002.

ten aufs Altenteil, statt für einen produktivitätssteigernden gleitenden Übergang in die Rente zu sorgen. Besonders hervorzuheben ist der Einstieg in die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung mit der Greencard, die den Mangel an IT-Experten mildert, und so einen Beitrag dazu leisten konnte, das beträchtliche Missverhältnis von Angebot und Nachfrage wegen eines gleichzeitigen Überschusses (4 Millionen registrierte Arbeitslose) und Mangel von Arbeitskräften (über eine Million offene Stellen) am deutschen Arbeitsmarkt zu mildern.¹⁵ Allerdings wurde diese Problematik insofern nur halbherzig angepackt, als weitere marktgerechte Ansatzpunkte zu ihrer Lösung – verbesserte Anreize zur Qualifikation, zur Mobilität und zur Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung durch Anpassungen der Lohnstruktur und Umgestaltung der Sozialsysteme – vernachlässigt wurden, so dass es in der Folge im Jahre 2000/2001 zu regionalen Engpässen sowohl bei Fachkräften als auch bei Hilfsarbeitern kam.

Die Übersicht zeigt, dass die Regierung auf eine Strategie des Wachstums weitgehend unter Verzicht auf „fordernde“, die Flexibilität steigernden Strukturreformen gesetzt hat. Diese Strategie konnte ökonomisch bestenfalls per Zufall aufgehen, da die Zunahme von wachstums- und beschäftigungsschädlichen Regulierungen in der Regel nicht zur Beseitigung von Arbeits-

losigkeit führt. Zu prüfen ist folglich, welche ins Auge springenden volkswirtschaftlichen Effekte diese Arbeitsmarktpolitik verpasster ursachenadäquater Reformen hatte.

C. Die unerwünschten Folgen der verpassten Reformen

Die rot-grüne Koalition hat es bis zum August 2002 weder geschafft, die entscheidenden Anreizdefizite am Arbeitsmarkt selbst in den Griff zu bekommen, noch ist es gelungen, die Schnittstelle zwischen Sozialpolitik und Arbeitsmarkt adäquat beschäftigungsfördernd zu reformieren. Ursachengerecht wäre es gewesen, erstens die institutionalisierte Insiderorientierung der Lohnfindung aufzulockern, die in Verbindung mit dem hochregulierten Arbeitsmarkt Sperrlinkeneffekte bewirkt, die eine marktgerechte Anpassung des Lohnniveaus und der Lohnstruktur trotz hoher Arbeitslosigkeit verhindern. Zweitens hätte die Anbindung der Kosten der sozialen Sicherung an den Arbeitsvertrag stärker verringert werden müssen, da sie den Faktor Arbeit in einem Ausmaß verteuert, wie in keinem anderen Land. Schließlich hätten die Lohnersatzleistungen, die die Mindestansprüche für Markteinkommen und folglich auch Marktlöhne definieren, systematischer für Arbeitsfähige in Lohnergänzungsleistungen umgebaut werden müssen.

Tabelle 1

Standardisierte Arbeitslosenquote und Beschäftigung gerechnet in Vollzeitäquivalenten in Gesamtdeutschland¹⁶

Jahre	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Arbeitslosenquote	7,9	8,4	8,2	8,9	9,9	9,3	8,6	7,9	7,9	8,3
Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten	30,4	30,1	29,7	29,3	28,8	28,7	28,9	29,2	29,1	28,9

Das „Auf der Stelle Treten“ der rot-grünen Arbeitsmarktpolitik spiegelt sich vor allem darin, dass es bei höherer Arbeitslosigkeit und einer geringeren Beschäftigungsquote als in den Erfolgsländern der Arbeitsmarktreform dennoch nicht gelungen ist, die Beschäftigung in Arbeitsstunden gerechnet bzw. gemessen in Vollzeit-Arbeitsplätzen auszuweiten. Die Verringerung der Arbeitslosenquote – obwohl die absolute Zahl der Arbeitslosen ähnlich hoch ist wie beim Regierungsstart – ist in erster Linie zurückzuführen auf den statistisch leichten Anstieg der Erwerbstätigenzahl, der wiederum fast nur auf der Einbeziehung der geringfügig Erwerbstätigen in die Sozialversicherungspflicht und auf der Zunahme der Teilzeitarbeit beruht. Dass die Regierung auf tendenziell marktschädliche Maßnahmen setzte, die zwar die statistische Erfassung der Beschäftigung verbesserten, die aber keine volkswirtschaftliche Mehrnachfrage nach Arbeitsstunden induzierten, zeigt sich deutlich in der nur geringen Ausdehnung des Arbeitsvolumens trotz der Abnahme der Arbeitslosigkeit und der Zunahme der Beschäftigtenzahlen (vgl. *Tabelle 1*).

Letztlich kann diese zumindest im Vergleich zur Zielsetzung stark suboptimale Performanz nicht erstaunen. Denn es ist weder gelungen bzw. sogar noch nicht einmal versucht worden, die institutionelle Fehlsteuerung am Arbeitsmarkt zu beseitigen, die schon lange die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums gemessen in Vollzeitäquivalenten wegen der institutionell bedingten hohen Insidermacht in Deutschland niedrig hält. Denn die immense Macht der Arbeitsplatzbesitzer und ihrer Vertreter bewirkt außer der Persistenz einmal eingeführter Regulierungen (z. B. der inadäquat ausgestaltete, beschäftigungsschädliche Kündigungsschutz), dass „die Spielräume höherer Wachstumsraten sofort zu entsprechenden Tarifloohnerhöhungen verwendet werden, statt sie für zusätzliche Investitionen und damit für das Entstehen neuer Arbeitsplätze zu nutzen“.¹⁷

Weil es Rot-Grün weder gelungen ist, die Direktlöhne im Zaum zu halten, noch anreizfördernde Reformen der sozialen

Sicherungssysteme die Kostendynamik auf diesem Feld stoppen konnten, kam es auch nicht zu einem beschäftigungspolitisch so wichtigen Durchbruch bei den Arbeitskosten im Vergleich zu 1998 (vgl. *Tabelle 2*). Hier ist Deutschland immer noch an der Spitze, obwohl die hohe Arbeitslosigkeit ein solches Kostenniveau nicht rechtfertigt.

Nennenswerte Verbesserungen der Arbeitsanreize sind ebenfalls nicht gelungen, wie ja im Niedriglohnbereich bereits der niedrige Mengeneffekt der Einführung des Mainzer Modells gezeigt hat. Wie 1998 sind aber auch nach vier Jahren Rot-Grün ebenfalls bei anderen Personengruppen die Belastungen durch die marginale Steuer- und Abgabenquote auf Einkommen weiterhin so beträchtlich (vgl. *Tabelle 3*), dass sich zusätzliche legale Wirtschaftsleistung nach einer Qualifizierung oder auf Grund einer höheren Anstrengung im Vergleich zu dynamischen Ländern nur wenig lohnt. Zunehmende Ausweichreaktionen sind dann unvermeidlich, wenn der Regulierungsgrad an anderen Stellen zusätzlich steigt, etwa indem durch die Neuregelung der 325 € Arbeitsplätze Durchschnittsverdienern (Grenzsteuersatz: 40%) mit einem solchen Nebenjob hiervon nur noch 128 Euro bleiben.

Das zweithöchste Wachstum der Schattenwirtschaft unter allen OECD-Ländern in der Periode 1997/98 bis 2001/2002

¹⁵ Dass aber die Rahmenbedingungen für ausländische Arbeitskräfte noch wesentlich verbessert werden müssen, wenn Deutschland künftig Humankapital anlocken will, zeigen die bisherigen Erfahrungen deutlich. Vgl. O.V.: „Lasst und hier abhauen“. In: Der Spiegel, Nr. 36, 2002, S. 138 – 142.

¹⁶ Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 2002, S. 303, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung-Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 8, Nürnberg 2002, S. 7, o.V., Too little too late, Mr Schröder, in: The Economist vom 24. 8. 2002, S. 14.

¹⁷ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002, Gütersloh 2002, S. 30.

Tabelle 2

**Arbeitskosten in der Verarbeitenden Industrie im Jahr 2001
in ausgewählten Ländern¹⁸**

Land	Gesamte Arbeitskosten in Euro	Personalzusatzkosten in Prozent des Direktentgelts
Westdeutschland	26,16	81
USA	22,99	39
Großbritannien	19,23	43
Frankreich	18,93	91
Ostdeutschland	16,86	67
Italien	15,92	96

bei einem leichten Rückgang im ungewogenen Schnitt dieser 21 Staaten sowie ein geschätztes sechsprozentiges Wachstum auf etwa 350 Milliarden Euro oder 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2002 sprechen dafür, dass die wichtigste Ursache hierfür die re-regulierende Regierungspolitik selbst ist.¹⁹ Denn Länder mit sinkender Schwarzarbeit haben dies durch niedrige Lohnnebenkosten erreicht, was die Attraktivität legaler Mehrarbeit erhöht hat, sowie durch einen konsequenten Umbau der Sozialhilfe, die das Lebensmodell „Lohnersatzleistung plus Schwarzarbeit“ unattraktiv werden lässt. Die weitgehend auf härtere Strafen und verschärfte Ermittlungsmethoden setzende deutsche Regierungsoffensive gegen Schwarzarbeit konnte hingegen keine wirksame Abhilfe schaffen und ist im Übrigen volkswirtschaftlich eher schädliche Symptombekämpfung.

Tabelle 3

**Marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen im früheren Bundesgebiet
1988 und 2002 in Prozent des Bruttolohns einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung²⁰**

Lohnabzüge	Lediger Arbeitnehmer mit Niedriglohn ^{a)}	Lediger Arbeitnehmer mit hohem Lohn ^{b)}	Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn, mit zwei Kindern und mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn, mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
Lohnsteuer in 1998	26,1%	29,2%	29,1%	23,2%
Sozialbeiträge in 1998	34,8%	34,8%	34,8%	34,8%
Gesamtabzüge in 1998	60,9%	64,0%	63,9%	58,0%
Lohnsteuer in 2002	25,2%	30,6%	30,4%	25,8%
Sozialbeiträge 2002	34,2%	34,2%	34,2%	34,2%
Gesamtabzüge in 2002	59,4%	64,8%	64,6%	60,0%

a) Lohnsatz von 66,66 Prozent des Facharbeiterlohnes.

b) Durchschnittliches Monatseinkommen eines Facharbeiters.

Angesichts dieser trüben Bilanz zu Beginn des Jahres 2002 versuchte die Regierung Schröder dann angesichts schlechter Umfrageergebnisse doch noch einmal das Ruder herumzureißen. War diese Kehrtwende nun Wahlkampfgetöse oder doch noch ein arbeitsmarktpolitischer Knüller?

D. Arbeitsmarktpolitischer Paradigmenwechsel kurz vor der Wahl?

Spätestens der weltweite Einbruch der „New Economy“-Konjunktur im Herbst 2001 machte klar, dass sich das Schrödersche Beschäftigungsversprechen wohl nicht einlösen lassen würde, selbst wenn er einen mutigen Deregulierungskurs einschlagen würde. „Glück im Unglück“ bedeutete für den Kanzler deshalb, dass ihm der Skandal in der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wegen Ungereimtheiten bei der Vermittlungsstatistik einen Anlass gab, die Phase des annähernden Stillstands in der Arbeitsmarktpolitik zu beenden. Mit Hilfe einer nach ihrem Vorsitzenden, dem Personalvorstand von Volkswagen Hartz, benannten Kommission für die Erstellung von Reformvorschlägen zur Beseitigung von Mängeln bei der BA versuchte die Regierung den Wählern in einem arbeitsmarktpolitischen Befreiungsschlag Kompetenz zu suggerieren – trotz des gebrochenen Versprechens. Das wahlpolitische Ziel stand im Vordergrund der Reformkommission. Dies zeigte sich bereits daran, dass sie einerseits sowohl dem engen Auftrag entsprechende sinnvolle Ideen als auch darüber hinaus gehende eher populistische Vorschläge unterbreitete und andererseits aus ökonomischer Perspektive sowohl zielführendes als auch kontraproduktives beitrug. Ob die Vielzahl an Vorschlägen letztendlich insgesamt eher positiv oder negativ zu bewerten ist, hängt zudem auch von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen ab. Um ein Beispiel zu nennen: Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie wegen rechtlicher und

administrativer Parallelstrukturen ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zwar eigentlich wünschenswert. Wenn aber hierbei die Leistungen auf dem höheren Niveau der Arbeitslosenhilfe zusammengeführt werden, sinkt der Anreiz für die Sozialhilfeempfänger, einen Arbeitsplatz zu akzeptieren noch weiter. Die Sozialhilfefalle wird jedenfalls so nicht beseitigt. Garniert ist das Sammelsurium zudem mit dem vollkommen kontraproduktiven Ansinnen, ältere Arbeitnehmer ab 55 Jahre faktisch in die Frührente zu schicken, obwohl arbeitsmarkt- und sozialpolitisch eigentlich eine konsequente Reintegration auch älterer Arbeitsloser in den regulären Arbeitsmarkt wünschenswert wäre.

Ob durch diesen ordnungspolitisch ambivalenten Paradigmenwechsel kurz vor der Bundestagswahl nach den – isoliert betrachtet – eher beschäftigungsschädlichen Regulierungen der ersten Jahre der rot-grünen Regierung letztlich das Ruder am Arbeitsmarkt in Richtung nachhaltiger Verringerung der Arbeitslosigkeit herum gerissen werden kann, ist mehr als fragwürdig – falls es nach der Wahl zu einer Umsetzung überhaupt kommt. Einige Elemente sind zu begrüßen und können eine effizientere Vermittlung von Arbeitslosen bewirken, wenn sie marktgerecht umgesetzt werden. Dies führt aber wohl selbst „unter günstigen Voraussetzungen“ nur zu einem gesamtwirt-

¹⁸ Vgl. Christoph Schröder, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: iw-trends. Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Bd. 29, Nr. 2, S. 46–54, hier: S. 50.

¹⁹ Vgl. Friedrich Schneider, The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, IZA Discussion Paper No. 514, Bonn 2002, S. 13.

²⁰ Vgl. Alfred Boss, „Schlusslicht Deutschland“: Was können die Unterschiede in der Finanzpolitik erklären?, Kieler Arbeitspapier Nr. 1111, Kiel, 2002, S. 19.

schaftlichen Beschäftigungseffekt von allenfalls 120.000 Personen.²¹ Für einen echten Erfolg wären aber auch Reformen zur Verringerung der direkten und indirekten Arbeitskosten und der Überregulierung sowie zur Verbesserung der Anreize zur Arbeitsaufnahme von Nöten. Verzichtbar wären allerdings ohne Effizienzeinbuße die Anglizismen in den Begrifflichkeiten bei den Reformen, die sowieso bei der Regierung Schröder in Widerspruch zur faktischen Ablehnung eines liberalisierten Arbeitsmarktes angelsächsischen Zuschnitts stehen.

²¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Stellungnahmen des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“: Summary, http://www.iab.de/iab/publikationen/hartz_stellungnahmen.htm (heruntergeladen am 5. 9. 2002).