Kommentar

ABM-Programme für Ostdeutschland – Sozialpolitischer Notbehelf, aber kein Arbeitsmarktmodell mit Zukunft

Angesichts der nach wie vor bestehenden Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern wenden sich viele Stimmen gegen die von der Bundesregierung erwogene Mittelkürzung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten sind diese Reaktionen verständlich, denn insbesondere in strukturschwachen Regionen stellen staatlich geförderte Beschäftigungsprojekte häufig eine wesentliche Arbeitsmarktstütze dar. Dennoch darf auch die sozialpolitische Legitimierung nicht daran vorbeigehen, daß mit der Existenz des zweiten Arbeitsmarktes unerwünschte Nebenwirkungen verbunden sind, die der Anwendung des Instruments enge Grenzen auferlegen.

Hier ist zunächst einmal ein Kostenproblem zu konstatieren. Entgegen weit verbreiteter Ansicht ist ein Arbeitsplatz im zweiten Arbeitsmarkt teurer als die Finanzierung von reinen Unterstützungsleistungen, auch wenn man die Sekundärwirkungen von Beschäftigungsprojekten auf die lokale Wirtschaft berücksichtigt. Da die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen letztlich auf rentablen und wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen erwirtschaftet werden müssen, gefährdet die Schaffung von Stellen im zweiten Arbeitsmarkt somit in zusätzlicher Weise diejenigen Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, deren Kosten an der Rentabilitätsgrenze liegen. Es handelt sich bei dem zweiten Arbeitsmarkt eben nicht um eine selbsttragende Angelegenheit. Nebenbei bemerkt sind die angesprochenen Sekundärwirkungen keine besondere Eigenschaft von Beschäftigungsmaßnahmen, sondern würden sich natürlich auch dann einstellen, wenn die entsprechenden Mittel ohne Umweg über die Bundesanstalt für Arbeit in die Vergabe öffentlicher Aufträge fließen würden.

Auch das arbeitsmarktpolitische Ziel, mit dem zweiten Arbeitsmarkt eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen, wird in der Praxis kaum verwirklicht. Realistisch betrachtet haben die meisten Betroffenen ohnehin nur noch eine Chance in einfachen Tätigkeitsbereichen. Gerade dort aber zeigt sich in Ostdeutschland, wie der zweite Arbeitsmarkt das Entstehen von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt verhindert, weil er sich massiv auf Tätigkeitsbereiche ausdehnt, in denen auch privatwirtschaftliche Unternehmen operieren. Während Beschäftigungsgesellschaften mit staatlicher Unterstützung zu konkurrenzlos günstigen Anbietern gemacht werden, ringen private Unternehmen um ihr Überleben. Besonders eindringlich läßt sich dies im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus beobachten. Daraus resultiert eine starke Verfestigungstendenz des eigentlich als vorübergehend gedachten Instruments. Die damit gewissermaßen selbstverursachte Einschränkung der Brückenfunktion des zweiten Arbeitsmarktes wird durch die gängige Tarifpraxis in den Beschäftigungsprojekten noch verstärkt. Selbst dort, wo nur ein 90-prozentiger Lohnkostenzuschuß gezahlt wird, kann das Lohnniveau noch über demjenigen liegen, das von lokalen Unternehmen der betreffenden Branche gezahlt wird, was die Neigung zu einem Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt nicht unbedingt fördert. Das Problem kommt daher, daß die Arbeitsämter ihre Zuschüsse im Interesse der Objektivierbarkeit an Flächentariflöhnen orientieren, die jedoch aus verschiedenen Gründen mitunter deutlich über den örtlichen Marktlöhnen liegen. Eine entsprechende Senkung der Lohnkostenzuschüsse liefert daher durchaus ein Einsparungspotential, ohne die Zahl der geförderten Stellen in gleicher Weise reduzieren zu müssen.

Kostensenkung und eine Stärkung der Brückenfunktion lassen sich auch durch eine konsequentere Förderung des Wettbewerbs um die Durchführung von Beschäftigungsprojekten erzielen. Das Einsparpotential liegt hier vor allem in den neben den Lohnkostenzuschüssen anfallenden Sachkosten, die im Durchschnitt etwa ein Drittel der geförderten Lohnkosten betragen. Zwar ist im Arbeitsförderungsgesetz die öffentliche Vergabe bei der Durchführung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen als Regelfall vorgesehen, doch in der Praxis findet dies bislang allenfalls formal statt. Statt dessen unterliegen Kostenkalkulation und Kostenkontrolle fast ausschließlich dem Ermessen kameralistisch operierender staatlicher Institutionen. Durch die gleichberechtigte Beteiligung von privaten Unternehmen am Wettbewerb um Beschäftigungsprojekte ließe sich nicht nur eine effizientere Kontrolle und damit eine Senkung der Sachkosten erreichen, sondern auch eine verstärkte Einbindung der geförderten Arbeitskräfte an einen potentiellen Arbeitgeber im ersten Arbeitsmarkt. Dazu wird eine Senkung der öffentlichen Zuwendungen an Beschäftigungsgesellschaften allerdings unumgänglich sein. Im übrigen müssen auch die hier mobilisierbaren Einsparmöglichkeiten nicht notwendigerweise zu Lasten der Zahl der geförderten Stellen gehen.

Auch eine noch so effiziente Gestaltung der ABM-Förderung darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß das eigentliche Unterbeschäftigungsproblem nur auf dem ersten Arbeitsmarkt gelöst werden kann. Dazu gehört zum Beispiel die Stärkung einer vielfältig beeinträchtigten Innovationsbereitschaft ebenso wie die Überwindung eines Mangels an Risikokapital. Dazu gehört aber vor allem die Senkung von Arbeitskosten, die gerade am Standort Ostdeutschland im Vergleich zur Produktivität noch immer deutlich zu hoch sind.

Hilmar Schneider