

Seit die Hartz-Kommission ihren Bericht zur Lage am Arbeitsmarkt vorgelegt und Empfehlungen für eine grundlegende Umsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik gegeben hat sind sechs Jahre vergangen. Die vier Gesetze zu den „neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beinhalteten ein umfangreiches Paket an Veränderungsmaßnahmen: Die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit, den Umbau bestehender und die Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Ihre Erfolge und Misserfolge bewertet eine umfangreiche Evaluationsforschung.

Die parlamentarische Wirkungsforschung zum SGB III hat ihre Endberichte vorgelegt und erste Befunde zum Leistungssystem der neuen Grundsicherung (SGB II) liegen vor. Es liegt also nahe, eine in doppelter Hinsicht kritische Zwischenbilanz zu ziehen: Was haben die Reformen gebracht, und was nicht? Und wenn hierzu kein Urteil möglich ist: Welche Fragen müssen Forschung, Politik und Gesellschaft stellen, damit eine Antwort gegeben werden kann?

Diesen Fragen geht der gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung geförderte Projektverbund „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ nach. Sie waren Gegenstand einer großen arbeitsmarktpolitischen Fachtagung am 29. und 30. März 2007 unter dem Titel „Über ‚Hartz‘ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?“, die in diesem Band dokumentiert wird. Tagung und Buch dienen vor dazu, eine fundierte und breite öffentliche Debatte über die gesellschaftspolitischen Ziele die Risiken und Chancen der Arbeitsmarktpolitik Bedingungen auf den Weg zu bringen.



9 783865 930965

ISBN 978-3-86593-096-5
€ 25,00



Judith Aust, Volker Baethge-Kinsky,
Till Müller-Schoell, Alexandra Wagner (Hrsg.)

Über Hartz hinaus

Stimmt die Richtung
in der Arbeitsmarktpolitik?

Judith Aust, Volker Baethge-Kinsky,
Till Müller-Schoell, Alexandra Wagner (Hrsg.)

Über Harz IV hinaus

Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?

Judith Aust, Volker Baethge-Kinsky,
Till Müller-Schoell, Alexandra Wagner (Hrsg.)

Über Hartz IV hinaus

Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?



Die Herausgeber:

Dr. Judith Aust, Soziologin, vertrat bis 2007 das Referat Arbeitsmarktpolitik am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung und gehörte zum Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli). Heute arbeitet sie in der Studienförderung der Hans-Böckler-Stiftung.

Dr. Volker Baethge-Kinsky, Soziologe, arbeitet am Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen u.a. zu Fragen der beruflichen Bildung und der Arbeitsmarktpolitik und im Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli).

Dr. Till Müller-Schoell, Politikwissenschaftler, arbeitete im Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli) am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Heute ist er wissenschaftlicher Redakteur der WSI-Mitteilungen.

Dr. Alexandra Wagner, Sozialwissenschaftlerin, ist Geschäftsführerin des Forschungsteams Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) und arbeitet im Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli).

© Copyright 2008 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2008

ISBN: 978-3-86593-096-5

Bestellnummer: 13214

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages, der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort (Erika Mezger)	7
Einleitung: Die Wiederaneignung des Diskurses über die Richtung der Arbeitsmarktpolitik (Till Müller-Schoell/Judith Aust)	9
A. Wandel der Funktion von Arbeitsmarktpolitik	25
1. Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik –Wandel ihrer Funktionen? (Alexandra Wagner)	27
2. Wandel der Funktionen von Arbeitsmarktpolitik: zehn Thesen (Bernd Reissert)	39
3. Wandel der Funktionen von Arbeitsmarktpolitik (Jürgen Kühl)	45
4. Diskussion zum Wandel der Funktion von Arbeitsmarktpolitik	67
B. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung	73
1. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung (Judith Aust)	75
2. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung: Ist eine Instrumentalisierung des gesetzlichen Einkommensminimums sinnvoll? (Irene Becker)	83
3. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung (Werner Eichhorst)	98
4. Diskussion zu Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung	107
C. Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen	113
1. Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen (Till Müller-Schoell)	115
2. Zwischen zwei Regelkreisen – die Neuausrichtung der Arbeits- vermittlung im Kundenzentrum (Hugh Mosley)	124
3. Arbeitsmarkt in zwei Regelkreisen (Johannes Jakob)	138
4. Diskussion zur Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen	146
D. Mehr als FbW – Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik	153
1. Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik – mehr als FbW (Volker Baethge-Kinsky)	155

2. Qualitätsentwicklung und -sicherung in der arbeitsmarkt- politischen Qualifizierung: Fortschritte, Mängel, Perspektiven (Edgar Sauter)	165
3. Mehr als FbW – Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik (Siegfried Schmauder)	175
4. Diskussion Panel IV: Mehr als FbW – Qualifizierung in der Arbeits- marktpolitik	190
E. Abschlussstatements und Reflexion	199
1. Matthias Knuth	201
2. Gerd Heyer	209
3. Anne Ames	215
F. Wo stehen wir? – Fragmente eines Fazits der Fach- tagung aus der Perspektive der Veranstalter (Volker Baethge-Kinsky)	219
Autorenhinweise	225
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	231

Vorwort

(Erika Mezger)

Fünf Jahre ist es her, seit die Hartz-Kommission ihren Bericht zur Lage am Arbeitsmarkt vorgelegt und umfängliche Empfehlungen für eine grundlegende Umsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik gegeben hat. Danach ging alles sehr schnell: Der Gesetzgeber verabschiedete mit den insgesamt vier Gesetzen zu den »neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« ein umfangreiches Paket an Veränderungsmaßnahmen, deren Kern die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit, der Umbau bestehender und die Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen »Grundsicherung für Arbeitsuchende« bildete. Ebenso neu und einzigartig war die gesetzliche Verankerung eines Forschungsprogramms, über das die Wirkungen der ‚Hartz-Reformen‘ ermittelt und kontrolliert werden sollten. Auch die Installation dieses Programms ging schnell vonstatten und musste mit der Hypothek von en Detail ungeklärten Zielen und Kriterien leben.

Die Hans-Böckler-Stiftung hat die Veränderungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt seit Mitte der neunziger Jahre mit vielen Forschungsprojekten wissenschaftlich begleitet. Noch bis Anfang 2000 galt die Bundesanstalt für Arbeit als ineffizienter bürokratischer Moloch. Bis dahin hatte sie nur zaghafte Modernisierungsschritte eingeleitet. Das Projekt »Arbeitsamt 2000«, das bereits 1994 angelaufen war, steckte noch immer in seiner Anfangsphase. Erst 2002 zog das Reformtempo spürbar an – nachdem der Bundesrechnungshof gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik festgestellt hatte und die »Hartz-Kommission« eingesetzt worden war, um Vorschläge für »moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« auszuarbeiten.

Inzwischen hat die parlamentarische Wirkungsforschung zum SGB III ihre Endberichte vorgelegt und liegen erste Befunde zum Leistungssystem der neuen Grundsicherung (SGB II) vor. Es liegt also nahe, eine in doppelter Hinsicht kritische Zwischenbilanz zu ziehen: Was haben die Reformen gebracht, und was nicht? Und wenn hierzu kein Urteil möglich ist: Welche Fragen müssen Forschung, Politik und Gesellschaft stellen, damit eine Antwort gegeben werden kann?

Der gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung geförderte Projektverbund »Monitor Arbeitsmarktpolitik« hat diese Grund-

fragen auf die Agenda einer großen arbeitsmarktpolitischen Fachtagung gesetzt, die am 29. und 30. März letzten Jahres in Berlin stattfand. Der Titel der Tagung »Über ‚Hartz‘ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?« war Programm und nahm zusätzlich in den Blick, dass die große Koalition für 2007 eine auf den Evaluationsergebnissen beruhende Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf die Tagesordnung genommen hatte. Eine solche Neugestaltung setzt jedoch Klärungen darüber voraus, welche Risiken und Chancen Arbeitsmarktpolitik unter veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen mit welchen gesellschaftspolitischen Zielen bearbeiten soll und wo mögliche Achillesfersen der bisherigen Gesetzgebung liegen.

Die große Resonanz auf diese Tagung, die sich in einer breiten Beteiligung der unterschiedlichen AkteurInnen aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik und -forschung sowie in einer durchgängig engagierten Diskussion in allen thematischen Panels äußerte, macht deutlich, wie wichtig die Bereitstellung eines organisatorischen Rahmens für diskursive Verständigung über Evaluationsergebnisse wie auch Ziele, Funktionen und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik gerade heute ist. Hierzu hat die Tagung einen erheblichen Beitrag geleistet. Das Projekt wird auch zukünftig die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen kritisch begleiten. Zudem organisiert es für diejenigen, die AkteurInnen der neuen Arbeitsmarktpolitik sind, praktische Hilfe und Erfahrungsaustausch (www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de).

Mit der hier vorlegten Dokumentation, die neben den Thesenpapieren und Kommentaren von Referenten und Korreferenten auch – in inhaltlich gebündelter Form – die Diskussionsstränge in den einzelnen Panels wiedergibt, ist der Grundstein für weiterführende Diskussionen gelegt. Die behandelten Themen werden – dies ist schon jetzt absehbar – Forschung wie auch die MitbestimmungsakteurInnen in der nächsten Zeit noch erheblich beschäftigen.

Erika Mezger
Hans-Böckler-Stiftung

Einleitung: Die Wiederaneignung des Diskurses über die Richtung der Arbeitsmarktpolitik

(Till Müller-Schoell/Judith Aust)

Arbeitsmarktpolitik ist seit längerer Zeit umstritten: Wegen ihrer Erfolge und Misserfolge, aber seit der »Hartzreform« auch deshalb, weil die Reformen im Vorfeld zu wenig öffentlich diskutiert wurden. Diese Situation konnte bisher auch nicht ausreichend durch verbesserte Vermittlung in Arbeit oder Abbau von Arbeitslosigkeit legitimiert werden. Eine Alternative für die weitere Diskussion um Entwicklung und Korrekturen der Arbeitsmarktpolitik liegt in der – späten, nachträglichen – Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft, die sich sowohl auf die Legitimation als auch auf die Inhalte der Politik auswirken würde. Diese nachholende Diskussion inhaltlich und organisatorisch zu unterstützen ist eines der Ziele des Projektverbunds Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli). Das wissenschaftliche Monitoring der Umsetzung der jüngsten Arbeitsmarktreformen soll über die offiziellen Evaluierungsprojekte hinausgehend Transparenz über die Folgen der Reformen für den Arbeitsmarkt und die soziale Lage herstellen und unterbelichtete Kriterien miteinbeziehen. Es sollen verstärkt die Zusammenhänge zwischen den Regelkreisen der Leistungsprozesse und dem Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beobachtet, nicht-intendierte Nebenfolgen berücksichtigt und sowohl kurz- und langfristige beschäftigungs- und arbeitspolitische Trends als Bewertungskriterien berücksichtigt werden. Die Berichte der offiziellen laufenden Evaluationsforschung bieten eine wichtige Grundlage dafür, Diskussionen zwischen Wirkungsforschung, Politik, Akteuren der Arbeitsmarktpolitik in der Umsetzung und Betroffenen anzustoßen und auf unserer Plattform zu vernetzen.

Die von der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit Otto-Brenner-Stiftung im Rahmen des Projektverbunds Monitor Arbeitsmarktpolitik im März 2007 veranstaltete Fachtagung »Über <Hartz> hinaus... Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik«, die in diesem Band dokumentiert wird, diente dazu, genau die oben eingeforderte Diskussion zu organisieren, Vernetzungen zu schaffen und kritische Inhalte zu popularisieren. Sie wird in dieser Dokumentation einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

1. Paradigmenwechsel durch Politikformulierung in Kommissionen

Die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in Deutschland verändern sich generell, so eine Diagnose, weg von der Dekommodifizierung und der Statussicherung hin zur Rekommodifizierung und bedarfsgeprüfter Mindestsicherung. Hier zeigt sich grundlegender, paradigmatischer Wandel als kumulierter Effekt einer Vielzahl inkrementeller Anpassungen (Bleses/Seeleib-Kaiser 2004: 89–93). Konkret in der Arbeitsmarktpolitik bewirkten die Reformen der letzten Jahre die größten Akzentverschiebungen seit der Einführung des AFG im Jahr 1969. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es einen in der Logik von Pfadabhängigkeit verbleibenden Wandel und auch Veränderungen der Zielsetzungen. Wirklich neu ist die hohe Schlagzahl der Reformen, die in der Summe aus gesetzlichen Änderungen und – damit einhergehend – modifizierter Leistungs-, Vermittlungs- und Förderungspraxis zu einem Paradigmenwechsel weg von der aktiven hin zu einer autoritär-aktivierenden Arbeitsmarktpolitik geführt haben (Oschmiansky, et al. 2007).

Ein solcher Paradigmenwechsel ist als Rückbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit (retrenchment) ein politisch riskantes Unterfangen (Pierson 1996), deshalb tendieren Regierungen dazu, solche Reformschritte zu vermeiden oder sie machtpolitisch und legitimatorisch stark abzusichern. Arbeitslosigkeit war in den späten 1990er Jahren schon zu einem derart drängenden Problem geworden, dass alle Regierungen trotz des Risikos Arbeitsmarktreformen anstrebten. Vor der Hartz-Gesetzgebung scheiterten zwei korporatistische Versuche in Bündnissen für Arbeit an einer Kompromissfindung. Erst die Form der Expertenkommission brachte den Erfolg, allerdings um den Preis einer vergleichsweise schwachen Akzeptanz der Umsetzung in der Bevölkerung und letztlich der Abwahl der Regierungskoalition. Diese neue Form der Politikformulierung und Durchsetzung ist nicht auf die Arbeitsmarktpolitik beschränkt geblieben, obwohl die Ergebnisse weder in der Sache noch nach dem Grad der Akzeptanz und Legitimität unumstritten sind. Warum hat man sich dieses Verfahrens bedient?

Der traditionelle Weg eines breiten gesellschaftlichen Konsenses und damit eine Absicherung gegen politische Risiken zu generieren war in Deutschland die Einbindung der Tarifparteien in die Politikformulierung, Implementierung und Verwaltung. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre scheiterten zwei solche Bündnisse an der Reform des Arbeitsmarktes, hauptsächlich aufgrund der

Unmöglichkeit, Kompromisse zwischen den Tarifparteien zu finden. Zunächst folgte auch die rot-grüne Regierung dieser Form korporatistischer Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und delegierte im Dezember 1999 die Arbeitsmarktreform an die tripartistischen Gespräche im Bündnis für Arbeit. Dieses Bündnis war schon von Anfang an blockiert und erreichte – außer dem JobAktiv-Gesetz – kaum Relevantes (Streeck/Trampusch 2005: 183). Nur deshalb entstand letztendlich die »Hartzreform« als Reform der Arbeitsverwaltung ohne echte Beteiligung der Tarifparteien (vgl. Meyer/Steenbock im Erscheinen; Heinze 2005: 106–113; Blancke/Schmid 2003).

Aus Anlass des Vermittlungsskandals wurde die Hartz-Kommission damit beauftragt, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland effizienter gestaltet und die Bundesanstalt für Arbeit reformiert werden könnte. Die Hartz-Kommission war insofern ein Bruch mit der tripartistischen Tradition, weil Gewerkschaften und Arbeitgeber nur schwach repräsentiert waren (Streeck/Trampusch 2005: 184). Im August 2002 legte die Kommission ihre Vorschläge vor, die Kanzler Schröder, so seine Ankündigung in der Regierungserklärung vom Oktober 2002, »eins zu eins« umsetzen wollte. Inhaltlich blieben die Vorschläge im erwartbaren Rahmen von effizienterer Vermittlung und der Deregulierung von Beschäftigungsformen, teilweise im Gewand neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wurde aus der Arbeit der Kommission zunächst ausgegliedert, passierte aber später den gleichen Weg der Kompromissfindung (Jantz 2004: 46–47).

Eine Kompromissfindung war nötig, weil den Reformen zu ihrer Realisierung faktisch eine Mehrheit im Bundesrat zustimmen musste. Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission erfolgte also letztlich wenig transparent im Rahmen der Kompromissfindung im Vermittlungsausschuss. Diesen Weg einer informell großkoalitionären Politik beschritt man sehr schnell, um das Fenster der Möglichkeiten zu nutzen und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik nicht zwischen Politikverflechtungsfälle, also den Einflussmöglichkeiten der Länder, und Multi-Vetopunkte-System, d.h. anderen Akteuren, die eine Politikformulierung blockieren könnten, zu verlieren. So hatte man weder die Verbände als Repräsentanten breiter Bevölkerungsschichten und zentraler Funktionsbereiche der Gesellschaft eingebunden, noch eine offene Diskussion im Rahmen des Parlamentarismus umgesetzt. Kommission und Vermittlungsausschuss erbrachten

nur formal die legitimatorische Kraft einer breiten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, weil die Verständigung über Ziel und Mittel der Arbeitsmarktreform weitgehend unter Ausschluss der kritischen Öffentlichkeit stattfand.

Dass eine solche Reform auf Widerstände stößt ist erwartbar, allerdings war der Unmut über die Hartz-Gesetze außergewöhnlich groß, denn im deutschen Fall ging der Widerstand weit über die erwarteten Proteste von Betroffenengruppen hinaus. Allerdings erklärt Knuth diese Tatsache mit dem Umfang der Reformen: Kein anderes Land hätte seine Entscheidung für Aktivierungspolitiken mit einem so grundlegenden Wandel der Geldleistungen verknüpft. Allein dadurch wäre die Legitimität des Projekts in den Augen vieler, auch nicht betroffener Bürger infrage gestellt worden (Knuth 2006: 19). Eine plausible Erklärung wäre, dass die diskursive Begleitmusik zur Arbeitsmarktreform mit den Schlagworten von Teilhabe, Inklusion, Aktivierung, Rechten und Pflichten zwar ausreichte, die notwendigen Brücken zwischen den großen Volksparteien zu bauen und so die Vetostruktur zumindest zeitweise außer Kraft zu setzen (vgl. Köppe, et al. 2007), aber nicht ausreichte, die Bevölkerung mittelfristig vergessen zu lassen, dass sie am Politikformulierungs- und Entscheidungsprozess nur noch marginal beteiligt war.

Die Form der Expertenkommission kann auch als Ausdruck von hegemonialen Diskursen der Alternativlosigkeit politischen Handelns gelesen werden, die einerseits den Inhalt der Reformen weitreichend unzugänglich für eine breitere Öffentlichkeit halten und – im speziellen Fall – zusätzlich die politische Teilhabe in den Institutionen und Praxen des Politikfelds reduzieren (vgl. Nonhoff 2007). Dies geschieht dadurch, dass politische Diskurse in technokratischer und bürokratischer Weise vorstrukturiert und entwickelt werden, so dass »Machtpotentiale aus demokratisch legitimierten Strukturen an Orte verlagert [werden], die sich nicht nur der parlamentarischen Kontrolle entziehen, sondern denen durch offizielle Delegation eine hohe Legitimität übertragen wird« (Bothfeld 2008: 303).

Die Vorschläge der Kommission (2002) betrafen vor allem verschiedene Ansätze zur Beschleunigung der Arbeitsvermittlung, Personal-Service-Agenturen (PSA) zur Verbesserung der Vermittlungschancen von Arbeitslosen durch Arbeitnehmerverleih, sozialversicherungsfreie Minijobs für Dienstleistungen insbesondere in privaten Haushalten, niedrighschwellige Existenzgründungen durch dreijährige Zuschüsse (Ich-AG), die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen (Bundesagentur für Arbeit). Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, dem

sog. Arbeitslosengeld II folgte später. Das Tempo, mit dem die entsprechenden Gesetze und Neuregelungen in Kraft gesetzt wurden, hatte seinen Preis in einem anhaltenden Prozess der Anpassung und Feinsteuerung, fortbestehenden Übergangslösungen und weiterhin umstrittenen Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung. Im Rahmen des inkrementellen Nachbesserns wird bis heute keine grundlegende Diskussion über die Ziele und Mittel der Arbeitsmarktpolitik nachgeholt, sondern nur an den auffälligsten Stellen nachgesteuert, teils als Verschärfung des autoritär-aktivierenden Konzepts, teils als partielle Wiederaufnahme von Förderung, wo sie den neuen Steuerungskonzepten zu sehr zum Opfer gefallen war.

Sicherlich hätte eine schnelle und spürbare Erholung am Arbeitsmarkt als Output-Legitimität interpretiert und einen großen Teil des demokratietheoretischen Problems praktisch irrelevant werden lassen können. Ein solches Kalkül, die »Hartz-Reformen« durch arbeitsmarktpolitischen Erfolg zu legitimieren, ist allenfalls begrenzt aufgegangen. Der Effekt der Arbeitsmarktreform auf die Beschäftigung ist schwach und ambivalent. Im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen ist zwar ein stärkeres Wachstum des Arbeitsvolumens vorhanden, allerdings führen die Deregulierungen dazu, dass dieses Volumen bevorzugt in Form von Überstunden realisiert wird (Horn, et al. 2007). Trotzdem bleibt offen, ob gute Nachrichten vom Arbeitsmarkt vor allem auf die bessere Konjunktur und die veränderte statistische Erfassung der Beschäftigungslücke oder aber auf die verzögerte, aber letztlich doch eingetretene positive Wirkung der eingeleiteten Reformen zurückzuführen sind. Die einzelnen Maßnahmen, zu denen Evaluationsstudien vorliegen, erzielen nur begrenzten Erfolg, einige traditionelle sind überraschend positiv evaluiert worden, einige neue schon wieder weitgehend verschwunden (vgl. BMAS 2006). Zum neuen Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das mittlerweile für zwei Drittel der Arbeitslosen zuständig ist, stehen vergleichbare Untersuchungsergebnisse noch aus.

Eine Zwischenbilanz fünf Jahre nach Hartz und die politisch dauerhaft virulente Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, die versäumten Debatten endlich nachzuholen: Welche Risiken soll Arbeitsmarktpolitik unter veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen bearbeiten und mit welchen gesellschaftspolitischen Zielen? Hierbei geht es also zunächst um das Leitbild der Arbeitsmarktpolitik, welches abhängig von einer Problembeschreibung ihre Funktion definiert. Es geht aber auch darum, welche Rollen Existenzsicherung und Qualifizierung in diesem Konzept (noch) zukommen und wie die Organisation in zwei Rechts- und Regelkreisen das Leitbild umsetzt.

2. Wandel der Funktion von Arbeitsmarktpolitik

Ein Versprechen der »Hartzreform« war, dass die Arbeitsmarktpolitik »sich künftig mehr an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber orientieren« würde und so den »Anschluss an die Reformdynamik anderer europäischer Länder« gewinnen könnte (Jann/Schmid 2004:18). Eine Neukonzipierung abhängig von veränderten Wirkungsbedingungen und politischen Interpretationen wäre keine Überraschung, da sie einem dauernden Prozess der Umgestaltung und Adaption unterworfen ist. Allerdings ist zu fragen, welche Herausforderungen sich wirklich auftun, ob die Konzepte der »Hartzreform« und das ihnen zugrunde liegende Aktivierungsparadigma dafür einschlägig sind und wie der seit Reformbeginn praktizierte Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu diesen Überlegungen passt.

Die Herausforderungen für Arbeitsmarktpolitik haben sich erheblich geändert, insbesondere seit dem Aufkommen fortdauernder Massenarbeitslosigkeit. Eine weitere wichtige Veränderung ist das Ende des männlichen Familienernährermodells als vorherrschendem Typus, den beispielsweise die Aktivierung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der Grundsicherung in Frage stellt (Knuth 2006: 10–11; Betzelt 2007). Hinzu kommen neue Risiken wie wachsende Armut mit und ohne Erwerbsarbeit und zunehmend Defizite im Bildungssystem bei der Erst- und Weiterbildung. In welcher Weise sollte Arbeitsmarktpolitik auf diese Problemlagen einwirken und in welcher Weise tut sie es? Wo liegen die Grenzen? Die Antworten auf diese Fragen sind auch abhängig von unterstellten Wirkungszusammenhängen und Werthaltungen, wie sie sich in unterschiedlichen Interpretationen des Aktivierungsparadigmas oder des Flexicurity-Konzepts niederschlagen.

Die Vorstellung, dass flexible Arbeitsmärkte eine Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung sind, ist weit verbreitet. Weniger konsensual sind der Grad an sozialer Absicherung und das Maß der Konditionalität von Leistungen, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Umgang mit der Flexibilität erleichtern soll. Es fehlt also ein Konsens bezüglich »an Maßstäben von Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Solidarität orientierten und politisch verfochtenen Normen, wie viel Sicherheit in der Flexibilität jeweils unerlässlich« (Kronauer/Linne 2005: 18) ist. Die Hartz-Kommission hat, so die Zuschreibung, »zum ersten Mal ein kohärentes Gesamtkonzept für einen flexiblen Arbeitsmarkt vorgelegt, das Eigenverantwortung auf dem Arbeitsmarkt stärkt und dafür neue Sicher-

heiten schafft« (Jann/Schmid 2004:17). Schon Eigenverantwortung ist – ganz ähnlich wie Aktivierung – ein schillernder Begriff, der unterschiedliche Konzeptionen der Befähigung und Verpflichtung implizieren kann (Bothfeld, et al. 2005). Darüber hinaus waren absichernde und ermöglichende Aspekte, wie z.B. die Existenzsicherung, als Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik schon in der Benchmarkinggruppe des Bündnisses für Arbeit zu Gunsten der »Leistungsfähigkeit von Arbeitsmärkten« aus dem Themenkatalog genommen, so dass der Akzent der Empfehlungen des Berichts auf Effizienz von Beratung, Vermittlung und Förderung sowie anreizunschädlichen Leistungshöhen, auf Kombination von Arbeits-einkommen und Transfer und effektiven Sanktionen lag (Eichhorst, et al. 2001: 193, 224–225). An diesen Standard hielt sich auch die Hartz-Kommission.

In der Diskussion um eine Weiterentwicklung geht es also auch um eine Ausgestaltung und Korrektur des Leitbilds von Aktivierung, das den Hartz-Gesetzen zu Grunde liegt. Folgt man der Heuristik von Dean (2006: 7–13), so können die Konzepte sich auf vier Idealtypen verteilen: Ein autoritär-kompetetiver Ansatz verbindet Sanktionen mit dem Zwang zu jedweder Arbeit am Markt. Arbeitsmarktpolitik zielt in dieser Vorstellung auf die repressive Verhinderung von unterstelltem Müßiggang. Ein autoritär-inklusive Ansatz enthält durchaus den Zwang zur Arbeit, allerdings sieht er den Staat auch in der Pflicht, geeignete Formen zur Eingliederung („Insertion“) bereitzustellen. Ein egalitär-kompetetiver Ansatz sieht staatliche Verantwortung in der Bildung, um Eigenverantwortung mit Chancen am Markt zu ermöglichen. Ein egalitär-inklusive Ansatz sieht den Staat als Organisationsform von Solidarität in der Pflicht, aktiv Arbeitsplätze zu schaffen. Reale Wohlfahrtsstaaten sind immer Mischformen dieser Idealtypen, aber die Frage muss erlaubt sein, in welche Richtung eine Weiterentwicklung gehen soll: Inwieweit bleibt Arbeitsmarktpolitik dem Postulat verpflichtet »über Aktivierung Beschäftigung für alle zu schaffen nicht nur kurzfristig (als Unterbrechung von Arbeitslosigkeit), sondern [...] vor allem langfristig Einkommen [...] und [...] Zugang zur Sozialen Sicherung« (Schmid 2005: 395) zu ermöglichen?

In welchem Verhältnis steht in der gegenwärtigen Ausgestaltung die Konstruktion von Übergangsarbeitsmärkten zum Ausbau eines Niedriglohnssektors? Unterscheiden sich die theoretischen Ansätze in einer Weise, die sich in der Ausgestaltung von Arbeitsmarktregulierung und praktischer Arbeitsmarktpolitik niederschlagen müssten?

Betrachtet man die Praxis der Arbeitsmarktpolitik nach Hartz, so zeigt sich eine deutliche Schlagseite zu einer individualisierenden Problemdiagnose. Es

gibt in dieser Sicht keine Beschäftigungslücke, sondern Vermittlungshemmnisse und Mismatch. Insgesamt kommt dem Förderaspekt in der Arbeitsmarktpolitik eine immer nachrangigere Bedeutung zu. Der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an allen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik ist in den vergangenen Jahren gesunken. Der Maßnahmeninsatz bei der Beschäftigungsförderung ist stark in Richtung Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (I€Jobs) verschoben worden, zu Lasten von sozialversicherungspflichtigen Formen (Wagner 2007). Die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten ist noch über das vorgeschlagene Maß einer konsequenten Anwendung geltender Regelungen hinaus verschärft worden, obwohl es »arbeitsmarktpolitisch merkwürdig erscheint, einen Verdrängungswettbewerb nach unten zu inszenieren« (Oschmiansky 2004a: 35). Die verschärfte Zumutbarkeit wird zunehmend mit Sanktionen durchgesetzt. Sperrzeiten, obzwar konjunkturell schwankend, sind auffallend häufiger verhängt worden (Müller/Oschmiansky 2005: 107). An diesen Stellen sollte die Diskussion um ein neues Leitbild ansetzen. Die Beiträge von Alexandra Wagner, Bernd Reissert und Jürgen Kühl sowie die dokumentierte Diskussion unternehmen den Versuch, aus den veränderten Herausforderungen nicht nur den bisherigen Wandel der Funktion von Arbeitsmarktpolitik zu beschreiben, sondern vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen neue Perspektiven zu eröffnen.

3. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung

Die Einführung der »Grundsicherung für Arbeitssuchende« (ALG II) im Jahr 2005 war zweifellos eine radikale Reform. Sie verlässt einen jahrzehntelangen Entwicklungspfad (Mohr 2004) und stellt einen tiefen Einschnitt in sozialstaatliche Traditionen dar. Für die ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher bedeutete es die Abschaffung der nach dem Statussicherungsprinzip bemessenen Arbeitslosenhilfe durch ein strikt nach Sozialhilfebedarfen berechnetes und streng bedürftigkeitsgeprüftes Arbeitslosengeld II. Existenzsicherung wird so zum Kerngeschäft und Mindestziel der Arbeitsmarktpolitik, weil die generelle Stoßrichtung der Reformen weg von der Lebensstandardsicherung, vom Lohnarbeitsbezug und hin zu Mindestsicherungen geht (Bleses/Blanke 2005: 374–375).

Mit den finanziellen Leistungen nach SGB III und II erhalten erwerbslose Personen eine materielle Sicherung. Arbeitslosengeld I und II werden in vielen Fällen aber auch zusätzlich zu einem (niedrigen) Erwerbseinkommen bezogen.

Die Überschneidungen zwischen Erwerbs- und Transfereinkommen gewinnen an Bedeutung und zeitigen Probleme in beiden Systemen. Die Beiträge von Judith Aust und Irene Becker zeigen auf empirischer Basis, welche Effekte die existenzsichernden Institutionen der Arbeitsmarktpolitik haben, aber auch, wie sich das Verhältnis zwischen sozialstaatlicher Existenzsicherung, arbeitsmarktpolitischer Förderung und dem Lohnbildungsprozess im Erwerbssystem darstellt. Hier lohnt sich die Diskussion schon deshalb, weil die Höhe der Leistungen als genuin politische Größe im Zuge der Umstellung auf das Statistikmodell schon vor Hartz stärker aus dem diskursiven Zugriff schon der Fach-, sicher aber der breiten Öffentlichkeit genommen wurde. Gleichzeitig entkleiden die Zuverdienstmöglichkeiten die Grundsicherung der ihr zugeschriebenen Funktion einer Untergrenze für Löhne. Ja, sie verkehren diese Funktion sogar in ihr Gegenteil im Sinne eines Kombilohns, solange keine Lohnuntergrenze festgesetzt wird (Spindler 2007).

Der vorliegende Beitrag von Werner Eichhorst macht eine Alternative zwischen existenzsichernden, passiven Leistungen und Investitionen in Qualifikationen auf¹. Beide Aspekte gehören zu einer Debatte, in der darum gerungen wird, Existenzsicherung als eigenständigen Rechtsanspruch zu sichern gegen die Instrumentalisierung von Leistungen zur forcierten Disziplinierung von Arbeitslosen oder gegen die Vorstellung, Existenzsicherung müsste eine vergleichbare ‚Rendite‘ erwirtschaften wie Bildungspolitik, um gesellschaftlich akzeptabel zu sein.

4. Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen

Durch die Hartz-IV-Reform ist zudem die »unerschütterliche« Pfadabhängigkeit« der institutionellen Finanzierungsstruktur« (Schmid/Oschmiansky 2007) aufgebrochen worden. Zum einen übernimmt nunmehr der Bund einen größeren Anteil an der Finanzierung der passiven Leistungen für Langzeitarbeitslose, zum anderen finanziert er jetzt auch die Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose und andere ALG II-Empfänger, was 2006 immerhin ca. 4 Mrd. Euro ausmachte. Diese Verschiebung der Finanzierungsstruktur ermöglichte letztendlich auch die stärkste Beitragssenkung in einem Sozialversicherungszweig in der Geschichte

1 Dieser Beitrag entspricht nicht dem Vortrag auf der Tagung. Trotzdem thematisiert die dokumentierte Diskussion auch Wortmeldungen, die den ursprünglichen Vortrag, der noch stärker auf den repressiv-aktivierenden Elementen der Arbeitsmarktreform insistierte, zum Gegenstand haben.

der Bundesrepublik Deutschland. Sie ging jedoch auch mit einer organisatorischen Neuschöpfung – den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) – einher.

Arbeitsmarktpolitische Leistungen werden derzeit in zwei Regelkreisen erbracht, die sich in Leistungshöhe, Art der Dienstleistungen und in Rechten und Pflichten der AdressatInnen unterscheiden. Die hierarchische Ordnung der Systeme birgt Gerechtigkeitsprobleme und trägt zur Verstärkung sozialer Unterschiede und Schließungstendenzen bei. Diskutiert werden muss, wie eine funktionale Organisation der Arbeitsmarktpolitik aussehen könnte, die gleichwohl die unterschiedlichen Bedarfe der AdressatInnen berücksichtigt.

Problematische Ergebnisse der Reformen, die zur Kritik anregen, gibt es in hinreichender Zahl. Ursprünglich zielte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe darauf ab, eine one-stop agency für alle Arbeitssuchenden zu organisieren und die vorher üblichen Verschiebebahnhöfe zu vermeiden (Jantz 2004: 38–40). Beide Ziele können als gescheitert betrachtet werden:

An die Stelle der one-stop-agency ist vorwiegend die Trennung von Agenturen und ARGEn getreten, teilweise auch die getrennte Aufgabenwahrnehmung oder die kommunale Option. Diese Form der Kommunalisierung durch die Grundsicherung ist ein historischer Rückgriff, den die konservative Fraktion im Vermittlungsausschuss durchsetzte (Knuth 2006: 14–17). Ihr größtes Manko, neben den administrativen Anlaufschwächen, ist die systematische Verortung der Mehrzahl der Arbeitssuchenden außerhalb des reformierten Dienstleistungssystems der Agenturen in einem fragmentierten und potentiell arbeitsmarktferneren Förderungssystem (vgl. Knuth 2006: 4–5).

Statt dass wir ein Ende der Verschiebebahnhöfe konstatieren könnten, für das der Aussteuerungsbetrag im SGB III ursprünglich vorgesehen war (Jantz 2004: 49), geht die finanzielle Anreizstruktur jetzt zu Lasten der arbeitsmarktfernen Arbeitslosen und damit zu einem Durchreichen der Probleme an das SGB II und durch die Kosten der Unterkunft auch an die Kommunen (Aust/Müller-Schoell 2007).

Die Beiträge von Till Müller-Schoell, Hugh Mosley und Johannes Jakob sowie die anschließende Diskussion kreisen um die Einspar- und Fehlsteuerungseffekte bei der Förderung durch Handlungsprogramme und getrennte Regelkreise. Letztlich geht es darum, eine ganze Palette von institutionellen Reformoptionen zu benennen und zu bewerten, die eine Dienstleistungs- und Steuerungslogik befördern, in der weniger die betriebswirtschaftliche Lage der Institutionen als die Bedarfe der Arbeitssuchenden im Mittelpunkt stehen.

5. Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik

Ausgangspunkt der Reformen in der Qualifizierung war eine generell kritische Einschätzung der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen. Einerseits war die berufliche Weiterbildung mit einem Rückgang der Beteiligung und einem im internationalen Vergleich niedrigem Verbreitungsgrad konfrontiert. Andererseits wuchs die Kritik an der Qualität der Maßnahmen. Im Konzept der Reform sollte das neue Steuerungssystem über marktförmige Elemente und Qualitätssicherung im Kern zu Verbesserungen führen. Dazu sollte der Mitteleinsatz an real überprüften Erfolgs-, d.h. Vermittlungskriterien, orientiert, Maßnahmekarrieren verhindert, verlässliche Qualitätsstandards eingeführt und ein hohes Maß an Wahlfreiheit auf dem Weiterbildungsmarkt kombiniert mit Profiling eingeführt werden. Letzteres zielte besonders auf ein besseres Match von Maßnahmen und Teilnehmern (Oschmiansky 2004b: 89–90).

Hinter der Kritik an der Qualifizierung stand jedoch auch immer ein finanzielles Motiv, da für die Förderung beruflicher Weiterbildung ein ganz erheblicher Anteil des Budgets der BA aufgewendet wurde. Eine Konsequenz der Reform war also folgerichtig der Rückbau dieses fördernden Instruments bis auf einen Umfang, der es den Trägern der beruflichen Bildung erschwert, ein ausreichendes Angebot aufrechtzuerhalten. Hinzu kommt, dass die geringe Marktcompetenz der Teilnehmer und die weiterhin geringe Transparenz des Weiterbildungsmarktes eine stabile und hochwertige Entwicklung behinderten (Oschmiansky 2004b: 90–91)

Die Evaluation deutet nun daraufhin, dass begrenzte Fortschritte bei der Effektivität, der Steuerung und der Qualitätssicherung erreicht wurden – allerdings um den Preis massiven Rückbaus der Instrumente zu Gunsten kurzfristiger, kostengünstiger Qualifizierungsinstrumente. Sparpolitiken spielen hier genauso eine Rolle wie Überlegungen zur Effektivität und Zielgenauigkeit. Nimmt man den Gedanken ernst, dass moderne Arbeitsmarktpolitik – auch aktivierende – in der Qualifizierung ein ermöglichendes, Teilhabe förderndes und nur wenig repressives Instrument zur Verfügung hat, das Integrationschancen in den Arbeitsmarkt und höhere Beschäftigungsstabilität verspricht, so kann der Rückbau nicht das letzte Wort bei der Suche nach Effizienz sein.

Qualifizierung ist heute nicht mehr auf den engen Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung beschränkt. Aber hier hat die »Hartzreform« eine veränderte Steuerung und Qualitätssicherung gebracht. Im Bereich der kürzeren

Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen stellen sich aber die gleichen Fragen, soll nicht die Überprüfung der Arbeitsfähigkeit einziger Wirkmechanismus sein. Dieser Bereich ist seit Beginn der Reformen ausgebaut worden und er böte bei gesicherter Qualität auch neue Chancen.

Die Diskussion um eine Weiterentwicklung qualifizierender Instrumente der Arbeitsmarktpolitik kreist um einige zentrale Fragen (vgl. Mosley, et al. 2003: 146–147; Baethge-Kinsky 2007), die in den Beiträgen von Volker Baethge-Kinsky, Edgar Sauter und Siegfried Schmauder thematisiert werden:

In welcher Form kann eine Orientierung an akuten und zukünftigen lokalen Bedarfen sichergestellt werden, so dass der Übergang in den Arbeitsmarkt verbessert wird? Welche Formen der Qualitätssicherung – Zertifizierung, normierte Abschlüsse und Curricula, etc. – sind erfolgreich und praktisch umsetzbar? Wie können gleichzeitig Marktmechanismen genutzt werden, um Qualität und Bedarfsgerechtigkeit zu sichern, ohne dabei die Stabilität der Trägerlandschaft zu gefährden? Wie können Arbeitssuchende und Betriebe stärker in den Qualifizierungsprozess eingebunden werden, so dass Kooperation und Bedarfsgerechtigkeit gesichert und Hürden formalisierter Bildungsgänge in praxisnahen Formen überwunden werden?

6. Reflexion

Die abschließende Reflexion der Beiträge durch Matthias Knuth, Gerd Heyer und Anne Ames als Repräsentanten von Wissenschaft, Politik und Betroffenen dient dazu, den Zwischenstand des Monitorings und der vorangegangenen Debatten bei der Einschätzung von Grundfragen der Arbeitsmarktpolitik zusammenfassend zu diskutieren. So kann die Dokumentation zur Verständigung über Zielkriterien und Bewertungsmaßstäbe in der Wirkungsforschung zu den neuen Arbeitsmarktgesetzen beitragen, den Bogen zu den Ergebnissen der Evaluation schlagen und die Weiterentwicklung der Reformen befruchten. Diesen Aufschlag in der Diskussion um neue Leitbilder und Orientierungen bei der Weiterentwicklung des lernenden Systems Arbeitsmarktpolitik nimmt Volker Baethge-Kinsky zum Abschluss nochmals auf.

7. Fazit

Der Anspruch der Tagung und der Dokumentation ist es, einen Beitrag zur Einbeziehung weiterer Teile der Öffentlichkeit – zumal der arbeitnehmerorientierten – in den Diskurs zu leisten, wie es dem Konzept des Monitors Arbeitsmarktpolitik entspricht. Der konkrete Beitrag liegt hier in folgenden Punkten: Aktive Arbeitsmarktpolitik gehört zurück in die Diskussion und darf nicht der aktivierenden zum Opfer fallen. Umfassende Formen staatlicher Verantwortung für das gesellschaftliche Problem der Arbeitslosigkeit erfordern neue, inklusive Leitbilder und Organisationsformen, die beispielsweise mit den Stichworten ‚social citizenship‘ und Beschäftigungsversicherung umrissen werden können. Dabei meint inklusiv auch, dass die Sicherung der Existenz auf erträglichem Niveau nicht als Instrument der Aktivierung verstanden werden sollte, sondern als nicht hintergehbaren Aspekt von ‚social citizenship‘. Hinzu kommt die Notwendigkeit, im Bereich von Qualifizierung Angebote zu machen, die substanzielle Hilfen zum Erhalt und Erwerb von Beschäftigungsfähigkeit für alle Arbeitslosengruppen bieten. Damit liefert der Tagungsband, wie wir finden, einen Beitrag zur fortlaufenden Diskussion der Arbeitsmarktpolitik, der konstruktiv und auf der Evaluation aufbauend zur Neuausrichtung auffordert.

Literatur:

- Aust, Judith/Till Müller-Schoell (2007). Sparmaßnahmen trotz Rekordüberschüssen? Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen 6/60: 305-311
- Baethge-Kinsky, Volker (2007). Transformation statt Erosion arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung – Lehren aus der Evaluation der Hartz-Gesetze. WSI-Mitteilungen 6/60: 312–319
- Blancke, Susanne/Josef Schmid (2003). Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998–2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.). Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215–238
- Bleses, Peter/Thomas Blanke (2005). Flexicurity im Arbeits- und Sozialleistungsrecht. Vom Statusschutz zur Mindestsicherung. In: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.). Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin: Edition Sigma, 365–384

- Bleses, Peter/Martin Seeleib-Kaiser (2004). *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- BMAS (2006). *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin
- Betzelt, Sigrid (2007). *Hartz IV aus Gender-Sicht: Einige Befunde und viele offene Fragen*. In: *WSI Mitteilungen* 6/60: 298–304
- Bothfeld, Silke (2008). *Politiklernen in der Elternzeitreform: Ein Beispiel für deliberatives Politikhandeln*. In: Frank Janning/Katrin Toens (Hrsg.). *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 297–314
- Bothfeld, Silke/Sigrid Gronbach/Kai Seibel (2005). *Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen*, WSI Diskussionspapier Nr. 134, Düsseldorf
- Dean, Hartley (2006). *Activation policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare*. Paper presented at ASPEN/ETUI *Activation Policies in the EU*, in Brüssel 20.–21.10.
- Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode (2001). *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Berlin: Springer
- Heinze, Rolf G. (2005). *Von «runden Tischen» zu «langen Bänken»*. In: Fritz Behrens/Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.). *Ausblicke auf den aktivierenden Staat*, Berlin: Edition Sigma, 99–121
- Horn, Gustav/Camille Logeay/Diego Stapff (2007). *Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung*, IMK-Report 20, Düsseldorf
- Jann, Werner/Günther Schmid (2004). *Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz*. In: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.). *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: Edition Sigma, 7–18
- Jantz, Bastian (2004). *Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*. In: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.). *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: Edition Sigma, 38–50
- Knuth, Matthias (2006). *«Activation» as a Change of the «Unemployment Regime». Implications for the German Employment System at large*. Paper presented at ASPEN/ETUI *Activation Policies in the EU*, in Brüssel 20.–21.10.
- Kommission (2002). *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit)*, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

- Köppe, Stephan/Frank Nullmeier/Achim Wiesner (2007). Legitimationswandel des bundesdeutschen Sozialstaat. *Sozialer Fortschritt* 9–10/56: 227–236
- Kronauer, Martin/Gudrun Linne (2005). Flexicurity: Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss? In: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.). *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Berlin: Edition Sigma, 9–28
- Meyer, Berthold/Uwe Steenbock (im Erscheinen). Die ‚Bündnisse für Arbeit‘ zwischen Konfliktverlagerung und Konfliktverwaltung. In: Berthold Meyer (Hrsg.). *Konfliktregelungsformen und Friedensstrategien*, 251–278
- Mohr, Katrin (2004). Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland. *Zeitschrift für Sozialreform* 3/50: 283–312
- Mosley, Hugh/Holger Schütz/Günther Schmid (2003). *Effizienz der Arbeitsämter*, Berlin: Edition Sigma
- Müller, Kai-Uwe/Frank Oschmiansky (2005). Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Holger Schütz/Hugh Mosley (Hrsg.). *Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand*, Berlin: Edition Sigma, 95–134
- Nonhoff, Martin (2007). Die ökonomische Bedrohung politischer Selbstbestimmung. Zum Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat, *ZeS-Arbeitspapier* 10/2007, Bremen
- Oschmiansky, Frank (2004a). Reform der Arbeitsvermittlung. In: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.). *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: Edition Sigma, 19–37
- Oschmiansky, Frank (2004b). Weitere wichtige Bausteine. In: Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.). *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: Edition Sigma, 76–91
- Oschmiansky, Frank/Andreas Mauer/Karin Schulze Buschoff (2007). Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel. *WSI-Mitteilungen* 6/60: 291–297
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 1/48: 143–179
- Schmid, Günther/Frank Oschmiansky (2007). Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.). *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bd. 11, Baden-Baden: Nomos, 438–489
- Schmid, Josef (2005). Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik. In: Fritz Behrens/Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.). *Ausblicke auf den aktivierenden Staat*, Berlin: Edition Sigma, 379–395
- Spindler, Helga (2007). Niveau sozialrechtlicher Existenzsicherung und Mindestlohn in Deutschland. *WSI-Mitteilungen* 6/60: 328–334
- Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch (2005). Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. *German Politics* 2/14: 174–195

Wagner, Alexandra (2007). Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose – ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich geförderte Beschäftigung. WSI-Mitteilungen 6/60: 320–327

A.

**Wandel der Funktion
von Arbeitsmarktpolitik**

1. Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik – Wandel ihrer Funktionen? (Alexandra Wagner)

1. Die mit den Hartz-Gesetzen eingeleitete Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hat die Diskussionen über ihre Reformierung keineswegs beendet.

Nachdem hastige Entscheidungen des Gesetzgebers auf Basis des Berichts der Hartz-Kommission einen grundlegenden Wandel der Arbeitsmarktpolitik herbeigeführt hatten, verlief die Umsetzung der neu konzipierten Arbeitsmarktpolitik keineswegs reibungslos. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze sind eine Reihe von gesetzlichen Änderungen und Korrekturen vorgenommen worden, weitere sind in der Diskussion. Darüber hinaus werden von verschiedenen politischen Kräften Forderungen nach mehr oder weniger grundsätzlichen Änderungen der Arbeitsmarktgesetze erhoben. Politische Entscheider wollen sich den Ergebnissen der Wirkungsforschung stellen – gesetzliche Vorschriften sollen erprobt, überprüft und wenn nötig angepasst oder abgeschafft werden.

Die Ende 2006 mit der Vorlage des Berichts des BMAS abgeschlossene Evaluation von Hartz I bis III hat keine eindeutigen Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik erbracht. Vielmehr orientiert das BMAS auf einen »differenzierten Diskurs«, in dessen Ergebnis eine explizite Bewertung der Ergebnisse der Evaluation und Handlungsempfehlungen formuliert werden sollen. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollten bei den anvisierten politischen Korrekturen der Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit einer einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik und einer entsprechenden Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit in den Mittelpunkt gerückt werden. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte »Neuausrichtung« der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch in diesem Jahr erscheint vor diesem Hintergrund als zu früh, zumal im Rahmen der Evaluation der Umsetzung des SGB II grundlegende Ergebnisse erst im Jahr 2008 vorliegen werden. Die Trennung der beiden Rechtskreise stellt jedoch aus Sicht der EvaluatorInnen »eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik« dar.

Die Zeit für eine umfassende Diskussion der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist günstig. Die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung hat ein hohes Maß an Transparenz hergestellt, so dass alle Akteure heute auf einer

wesentlich verbesserten, gemeinsamen Wissensbasis diskutieren können. Die fachliche Diskussion über Ziele und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik hat bereits begonnen, nunmehr geht es um ihre Vertiefung und die Verbindung mit einer breiten öffentlichen politischen Diskussion.

2. Die Reformdebatte zur Arbeitsmarktpolitik ist von unterschiedlichen bis kontroversen impliziten Leitbildern getragen.

Die Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsmarktpolitik und die Vorschläge zu ihrer konkreten Ausgestaltung sind in hohem Maße dadurch beeinflusst, worin die Ursachen und – damit verbunden – mögliche Lösungswege der Arbeitsmarktprobleme gesehen werden. In den letzten 15 Jahren hat die Arbeitsmarktpolitik im Zuge ihrer nahezu kontinuierlichen Reformierung nicht nur einen Wandel der Instrumente und ihrer Ausgestaltung erlebt. Vielen Änderungen lagen vielmehr veränderte Leitbilder über die Funktion der Arbeitsmarktpolitik zugrunde. Auch aktuelle Kontroversen gehen weitgehend darauf zurück, dass unterschiedliche Leitbilder und Zielvorstellungen aufeinander treffen. Diese Leitbilder werden jedoch nur selten explizit gemacht und müssen deshalb aus den Reformvorschlägen »extrahiert« werden. Um nur wenige Beispiele zu nennen:

Ein Teil der Reformvorschläge orientiert auf eine Indienstrategie der Arbeitsmarktpolitik für die Zwecke der Wirtschaft. Durch eine (weitere) Absenkung der sozialstaatlichen Transferleistungen und die Ausweitung der Möglichkeiten zur Kombination von (Niedrig-)Löhnen und (aufstockenden) Transfers sollen die Arbeitskosten weiter gesenkt und »Arbeitsanreize« gestärkt werden. Leitbild ist in diesem Fall ein Arbeitsmarkt, der durch die Anpassung des Preises der Arbeit jederzeit ins Gleichgewicht gebracht werden kann, wobei das individuelle Interesse an der Arbeitsaufnahme ausschließlich oder überwiegend monetär begründet wird.

Andere Konzepte betonen die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, in Zeiten eines hohen Arbeitsplatzdefizits mit dem Ziel der Verbesserung von Teilhabe und der Vermeidung bzw. Begrenzung sozialer Exklusion öffentlich finanzierte Arbeitsplätze als »Marktersatz« zu schaffen, wobei die Beschäftigungsbedingungen sich weitgehend (allerdings nicht vollständig) an denen im ungeforderten Arbeitsmarkt orientieren sollen. Diese Konzepte basieren auf einem Leitbild,

wonach Arbeitsmarktpolitik auch unter Bedingungen von Unterbeschäftigung Teilhabe durch qualitativ hochwertige Erwerbsarbeit sichern soll und es eine öffentliche Verantwortung dafür gibt, einen langfristigen oder gar dauerhaften Ausschluss von diesen Teilhabemöglichkeiten zu verhindern.

Demgegenüber orientieren Vorschläge zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens auf eine Trennung von materieller Sicherung und Erwerbsarbeit auch für Erwerbsfähige und negieren die Notwendigkeit, das Beschäftigungsdefizit durch Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen – welcher Art auch immer – zu bekämpfen. Nach diesem Leitbild ist soziale Teilhabe nicht zwingend an Erwerbsarbeit gebunden und die Bereitschaft der Erwerbslosen zur Übernahme von bezahlter Arbeit gesellschaftlich und volkswirtschaftlich nicht erforderlich.

Weil den unterschiedlichen Reformvorschlägen unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle von Erwerbsarbeit, die Art der Sicherung von Teilhabe und die ökonomische Funktionsweise der Gesellschaft zugrunde liegen, muss die Diskussion über Arbeitsmarktpolitik die Debatte über diese Leitbilder einschließen. Auf diese Weise werden Kontroversen nachvollziehbar, und die Auseinandersetzung kann in Bezug auf die divergierenden Grundpositionen geführt werden, von denen ausgehend die konkreten Umsetzungsvorschläge abgeleitet wurden.

3. Die gesellschaftspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung von sozialer Kohäsion ist strittig und muss (neu) diskutiert werden.

Es ist zwischen den gesellschaftlichen Lagern strittig, ob der Auftrag der Arbeitsmarktpolitik lediglich in der Verbesserung des Matchings zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht oder darüber hinaus auch die Förderung des sozialen Ausgleichs, die Verbesserung der Teilhabechancen und die Verhinderung von sozialer Ausgrenzung zu ihren Aufgaben gehören. Strittig ist deshalb z. B. auch, ob der Erfolgsmaßstab von Arbeitsmarktpolitik ausschließlich in der Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung liegt oder arbeitsmarktpolitische Intervention auch dann als erfolgreich zu bewerten sind, wenn sie »nur« befristete Ersatzbeschäftigung schaffen oder zur sozialen Stabilisierung der Erwerbslosen beitragen.

Faktisch erfüllt die Arbeitsmarktpolitik eine gesellschaftspolitische Funktion zur Sicherung sozialer Kohäsion – wenngleich diese in den letzten Jahren durch die Hinwendung zu einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik und durch eine stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerung bei der Bundesagentur für Arbeit geschwächt worden ist. Dass diese Funktion in Frage steht, zeigen verschiedene Interpretationen der Ergebnisse der Evaluation von Hartz I bis III, weshalb die beteiligten WissenschaftlerInnen einen breiten öffentlichen Diskurs darüber fordern, wie aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die Zielsetzungen der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des SGB III aussehen sollte. »Politisch entschieden und auch gesetzgeberisch stärker verankert werden müsse, ob die Bundesagentur für Arbeit in der Arbeitsmarktpolitik eine sozialpolitische und umverteilende Aufgabe wahrzunehmen habe oder ob sie als eine rein nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien handelnde Versicherungsanstalt agieren solle.« In dieser Diskussion geht es sowohl um die Ziele der Arbeitsmarktpolitik als auch um Fragen ihrer Finanzierung.

Zu den Zielen einer sozial ausgleichenden Arbeitsmarktpolitik gehörte es bislang, am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen besonders zu fördern und ihre Integrationschancen – ggf. zu Lasten anderer BewerberInnen – zu verbessern. Damit wirkt Arbeitsmarktpolitik einer gesellschaftlich nicht erwünschten Verfestigung der Arbeitslosigkeit und dem sozialen Ausschluss von Personengruppen entgegen. Durch Angebote von Maßnahmen, die nicht primär auf die Eingliederung in den ungeförderten Arbeitsmarkt, sondern auf Marktersatz und soziale Stabilisierung gerichtet sind, trägt Arbeitsmarktpolitik dazu bei, gesellschaftlich unerwünschte Folgen von Arbeitslosigkeit zu mildern.

Arbeitsmarktpolitik trägt über die Art ihrer Finanzierung dazu bei, dass die Lasten des regional und sozial ungleich verteilten Risikos der Arbeitslosigkeit solidarisch getragen werden. Durch die Beitrags- und Steuerfinanzierung der Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik werden beschäftigungsintensive Regionen und gut Verdienende stärker herangezogen, während die Verausgabung der Mittel in Regionen mit hohem Beschäftigungsdefizit und zugunsten der arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen erfolgt. Beitrags- und Steueraufkommen aus beschäftigungsintensiveren und wirtschaftlich stärkeren Regionen werden in Regionen mit höheren Arbeitsplatzdefiziten transferiert. Eine problemadäquate Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik setzt die Klärung der Frage voraus, in welchem Umfang und zu welchem Zweck Beitrags- bzw. Steuermittel eingesetzt werden sollten. Die Trennung der beiden Re-

gelkreise hat diese Frage auf neue Weise zugespitzt, was sich u. a. am Beispiel des mit dem Systemwechsel eingeführten »Aussteuerungsbeitrags« und dessen Wirkungen auf die Vergabe von Maßnahmen an verschiedene KundInnengruppen im SGB III zeigen lässt. Versicherungs- und Grundsicherungssystem basieren auf unterschiedlichen Funktionsmechanismen solidarischer Lastenverteilung.

4. Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik betrifft nicht nur Arbeitslose, sondern hat auch Rückwirkungen auf das Beschäftigungssystem.

Das strukturelle Machtungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, das sich vor allem im Angebotszwang der (potentiellen) ArbeitnehmerInnen aufgrund fehlender alternativer Quellen zur Existenzsicherung widerspiegelt, wird durch die Regulierung des Arbeitsmarktes und durch sozialpolitische Maßnahmen begrenzt. Diese »Dekommodifizierung« ist eine zivilisatorische Errungenschaft. Sie liegt sowohl im Interesse derjenigen, die ihre Arbeitskraft zum Verkauf anbieten (müssen) als auch im Interesse der Käufer der Arbeitskraft (Arbeitgeber), da deren Wettbewerbsbedingungen so durch Begrenzung von Schmutzkonkurrenz und Lohndumping reguliert werden.

Arbeitsmarktpolitik hat im Rahmen dieser Regulierung eine wichtige Funktion: Sie ermöglicht den arbeitslosen Personen durch die sogenannten »passiven« Leistungen (Lohnersatzleistungen) eine Arbeitsuche ohne den Zwang, sofort das erstbeste Jobangebot annehmen zu müssen. Die »passiven« Leistungen sind folglich nicht nur von sozialpolitischer Bedeutung (Existenzsicherung), sie sind vielmehr auch ein wichtiges Element der Regulierung von Arbeitsbedingungen und dienen der Sicherung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt. Es liegt auf der Hand, dass die Arbeitsmarktpolitik diese Funktion um so besser erfüllen kann, je stärker die Funktion der Lohnersatzleistungen als Suchhilfe ausgestaltet ist, d. h. je höher die Leistungen, je länger die mögliche Dauer des Leistungsbezugs und je geringer der faktische Zwang zur Arbeitsaufnahme (vgl. Zumutbarkeitskriterien, Regelungen zu Leistungskürzungen und -entzug). Je ungünstiger die materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit, desto größer sind die mit dem Verlust des Arbeitsplatzes verbundenen Risiken. Je größer diese Risiken, desto wichtiger wird der Erhalt des Arbeitsplatzes, desto eher sind die Beschäftigten zu Zugeständnissen im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (Entgelt,

Arbeitszeit, Leistungsanforderungen) bereit. Insofern ist die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für die Arbeitslosen von Bedeutung, sondern auch für die (abhängig) Erwerbstätigen.

Durch die Hartz-Gesetze ist die dekommodifizierende Wirkung der Arbeitsmarktpolitik geschwächt worden. Das Versicherungssystem bietet nur noch einen zeitlich kurzen »Puffer« zwischen Verlust des Arbeitsplatzes und Übergang in das Grundsicherungssystem. Die Entscheidung, ein lohnbezogenes Arbeitslosengeld nur noch 12 Monate zu zahlen, hat den Beschäftigten die Sicherheit genommen, im Falle der Arbeitslosigkeit wenigstens nicht in kurzer Frist auf das Niveau der Sozialhilfe zu fallen. Die Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II), die sowohl in Bezug auf die Leistungshöhe als auch in Bezug auf die Sicherheit der Leistung (Verhaltensanforderungen, Bindung an die Einkommens und Vermögenssituation einer »Bedarfsgemeinschaft«) Unsicherheiten beinhaltet und im Hinblick auf die Integration in Beschäftigung keinerlei Mindeststandards vorsieht, stärkt faktisch den Angebotszwang auf dem Arbeitsmarkt und schafft Druck auf die Beschäftigungsbedingungen.

Eine fachöffentliche und politische Diskussion muss die Frage beantworten, in welchem Verhältnis gesetzliche und tarifliche Beschäftigungsstandards, soziokulturelles Existenzminimum und Zumutbarkeitsregelungen in den beiden Regelkreisen der Arbeitsmarktpolitik stehen sollen. Dabei geht es auch um die Sicherung von Mindeststandards in der Erwerbsarbeit (z. B. Mindestlohn), die Armutsfestigkeit der Grundsicherung, die Interpretation des Lohnabstandsgebots usw. Arbeitsmarktpolitik darf nicht dem Slogan »Hauptsache Arbeit« folgen, sondern muss vielmehr auch Qualitätsaspekte berücksichtigen.

5. Arbeitsmarktpolitik soll die Beschäftigungspolitik flankieren, kann sie aber nicht ersetzen.

Im Unterschied zur Beschäftigungspolitik, die in hohem Maße auf das Niveau der Erwerbstätigkeit zielt, ist Arbeitsmarktpolitik unmittelbar auf den Arbeitsmarkt gerichtet und verfolgt das Ziel, die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt (bzw. auf den verschiedenen Arbeitsmärkten) zu befördern und damit dazu beizutragen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Arbeitsmarktpolitik ist jedoch überfordert, wenn ihr die Hauptverantwortung für die Reduzierung des hohen Arbeitsplatzdefizits zugeschrieben wird. Zur

Überwindung der Arbeitsplatzlücke bedarf es vielmehr einer aktiven Beschäftigungs-, Finanz-, Struktur- und Arbeitsumverteilungspolitik, welche durch die Arbeitsmarktpolitik bestenfalls unterstützt und flankiert werden können.

Arbeitsmarktpolitik kann in Teilen ausgleichend wirken, wenn eine Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besteht. So kann Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen – wenn auch in begrenztem Umfang – Nachfrage steigernd wirken und zur Verringerung der Beschäftigungslücke beitragen. Durch arbeitsmarktpolitische Qualifizierung – ggf. in Verbindung mit Beschäftigung – können bislang aufgrund von Mismatch unbesetzte Arbeitsplätze belegt werden. Schließlich kann Arbeitsmarktpolitik durch Mobilitätsförderung dazu beitragen, regional unterschiedliche Angebots-Nachfrage-Konstellationen auszugleichen.

Ob Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus Struktur fördernd wirken sollte, ist strittig. Erfahrungen zeigen zwar, dass Arbeitsmarktpolitik jeweils dort aktiv werden kann, wo infrastrukturelle Bedarfe – z. B. im Umweltschutz oder bei der Verbesserung der kommunalen und sozialen Infrastruktur – bestehen und auf andere Weise nicht gedeckt werden. Gleichwohl stellt sich hier die Frage nach dem Verhältnis von regulärer öffentlicher Beschäftigung und deren Verdrängung bzw. nach der Zukunft des öffentlichen Dienstes oder öffentlicher Auftragsvergabe auf dem ungeforderten Arbeitsmarkt. Zugespitzt formuliert: Soll eine Strukturverschiebung innerhalb der öffentlich finanzierten Beschäftigung forciert werden, die eine Reduzierung ungeförderter und tariflich geregelter Beschäftigung einerseits und eine Ausweitung befristet geförderter Beschäftigung in Form von ABM und Arbeitsgelegenheiten andererseits zum Inhalt hat?

6. Die aktuelle Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik muss der Tatsache Rechnung tragen, dass das bestehende Beschäftigungsdefizit nicht kurzfristig überwunden werden kann.

Die Aufgaben und Ziele der Arbeitsmarktpolitik sowie ihre Ausgestaltung durch Leistungen und Instrumente sind nicht ein für allemal gegeben. Arbeitsmarktpolitik muss vielmehr immer dann umgestaltet werden, wenn sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen ökonomischen Probleme und

sozialen Risiken verändern. Es liegt auf der Hand, dass Arbeitsmarktpolitik unter Bedingungen eines hohen und kurzfristig nicht überwindbaren Beschäftigungsdefizits anders ausgestaltet werden muss als in Zeiten weitgehender Vollbeschäftigung oder der Dominanz begrenzter (strukturbedingter) Brüche am Arbeitsmarkt. Sofern die Arbeitsnachfrage im Vergleich zum Arbeitsangebot zu gering bleibt, kann das Ziel der Arbeitsmarktpolitik realistischer Weise nicht darin bestehen, alle Arbeitsuchenden in ungeförderte Beschäftigung zu integrieren. Sie kann mit ihren Aktivitäten bestenfalls dazu beitragen, eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, d. h. die Integrationschancen bestimmter Personengruppen zu Lasten der Integrationschancen anderer zu verbessern. Dies hat verschiedene Konsequenzen:

- Die sogenannten »passiven« Leistungen der Arbeitsmarktpolitik erlangen ein höheres Gewicht. Es muss akzeptiert werden, dass es unter gegebenen Arbeitsmarktbedingungen legitim ist, bei grundsätzlicher Verfügbarkeit für zumutbare Arbeit von Transferleistungen zu leben. Die Praxis sogenannter Tests zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft ist weniger denn je eine sinnvolle arbeitsmarktpolitische Aktivität. Vielmehr sollten sich die Anstrengungen darauf richten, jene Personen durch Maßnahmen zu unterstützen, die einen Erwerbswunsch haben. Es ist nicht begründbar, jede beschäftigungslose und auf Transfers angewiesene Person in mehr oder minder sinnvolle Maßnahmen zu zwingen – wohl wissend, dass sie weder eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bilden noch die künftigen Integrationschancen erhöhen. Die Forderung, dass sich Erwerbslose unter Androhung von Sanktionen auf Stellen bewerben müssen, die weder von den Betroffenen gewünscht sind noch ihren Qualifikationen und Fähigkeiten entsprechen, stellt eine Verschleuderung von Ressourcen dar und erschwert den Arbeitgebern häufig die passgenaue Stellenbesetzung bzw. treibt den dafür notwendigen Aufwand in die Höhe. Eine hohe Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erfordern qualitativ hochwertige arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Dies kann nur dann gesichert werden, wenn Arbeitsuchende und Fachkräfte der Vermittlung gemeinsam daran arbeiten, den individuellen Wünschen und Bedarfen entsprechende Integrationswege zu gestalten. Arbeitsmarktpolitische Angebote sollen die Ressourcen der Arbeitsuchenden erweitern und ihre Kompetenzen stärken statt Misstrauen zu transportieren und Kontrolle auszuüben. Um die (sicher auch von Leistungsbeziehenden in bestimmtem Umfang praktizierte) Schwarzarbeit zu bekämpfen, taugt kein Generalverdacht gegenüber den

TransferbezieherInnen, vielmehr müssen vor allem die Arbeitgeber stärker kontrolliert und die von Schwarzarbeit profitierenden Unternehmen sanktioniert werden.

- Solange in privaten und öffentlichen Unternehmen ungeförderter Beschäftigung nicht im notwendigen Ausmaß zur Verfügung steht, muss Arbeitsmarktpolitik ein Angebot öffentlich finanzierter Beschäftigung in verschiedenen Formen und für verschiedene Zielgruppen bereitstellen. Unter Bedingungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit bleiben Beschäftigungsmaßnahmen häufig eine Form der befristeten »Ersatzbeschäftigung« und bilden kaum noch »Brücken« in den ersten Arbeitsmarkt. Durch Rotation in befristeter geförderter Beschäftigung kann – wie nicht zuletzt das ostdeutsche Beispiel zeigt – zumindest der dauerhaften Ausgrenzung von Erwerbsarbeit entgegengewirkt und eine Art »sekundärer Integrations- und Teilhabemodus« angeboten werden. Je näher die Beschäftigungsbedingungen in diesen Maßnahmen den Standards in ungeförderter Beschäftigung kommen, desto geringer ist das Risiko einer Verdrängungsspirale nach unten. Die Etablierung der öffentlich geförderten Beschäftigung ist allerdings mit der Diskussion darüber zu verbinden, wie sinnvolle Tätigkeiten im öffentlichen Interesse künftig auch dauerhaft finanzierbar gemacht werden können (z. B. Überführung in den öffentlichen Dienst).
- In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit benötigt Arbeitsmarktpolitik nicht nur für passive Transfers, sondern auch für aktive Maßnahmen erhebliche finanzielle Mittel. Während Arbeitsmarktpolitik in Zeiten eines hohen Beschäftigungsstandes durch die Kombination von hohen Einnahmen und einer geringen Ausgabenbelastung für Transfers über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, sind die finanziellen Ressourcen bei hoher Arbeitslosigkeit aufgrund des Zusammentreffens von Einnahmeausfällen und hohen Ausgaben für Lohnersatzleistungen in der Regel gemessen am Bedarf an aktiven Leistungen nicht ausreichend. Eine kontraproduktive »prozyklische« Arbeitsmarktpolitik kann nur dann überwunden werden, wenn politisch anerkannt wird, dass die Arbeitsmarktpolitik sich nicht am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen kann, und deshalb insbesondere in schlechten Zeiten zusätzliche finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden müssen (vgl. langjährige Praxis des Bundeszuschusses). Eine »Deckelung« der Ausgaben und die Reduzierung des Eingliederungsbudgets im Fall steigenden Transferbedarfs führen hingegen zur Verschärfung der ohnehin bestehenden Probleme.

7. Steuerungs- und Erfolgsindikatoren beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik müssen der Zielvielfalt und den differenzierten Problemlagen Rechnung tragen.

Steuerung und Erfolgsbewertung der Arbeitsmarktpolitik sind nicht trivial. Zu berücksichtigen sind unterschiedliche Anforderungen und Wirkungsbedingungen aufgrund regional unterschiedlicher Arbeitsmarktlagen, ebenso wie die Zielvielfalt der Maßnahmen, die Adressierung an unterschiedliche Personengruppen und die Komplexität der gesellschaftlichen Wirkungen. Aus diesem Grund ist es nicht legitim, die Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik an einem einzigen Kriterium, z. B. der Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung, zu messen. Ebenso wenig lässt sich die Effizienz der Maßnahmen allein an ihren Wirkungen in einem Haushalt (z. B. der Bundesagentur für Arbeit) bestimmen. Auch verbietet sich eine pauschale Bewertungen von Instrumenten, weil gleiche Instrumente zur Erreichung unterschiedlicher Ziele und auf unterschiedliche Art eingesetzt werden und unter unterschiedlichen Bedingungen unterschiedliche Wirkungen entfalten (können). Eine Erfolgsbewertung von Arbeitsmarktpolitik muss folglich immer konkret sein und die jeweiligen spezifischen Bedingungen berücksichtigen.

Unstrittig ist, dass Steuerung und Erfolgsbewertung von Arbeitsmarktpolitik wichtige Anforderungen sind – nicht zuletzt deshalb, weil sie dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz für dieses Politikfeld zu stärken und öffentliche Mittel zielgenau einzusetzen. Bezogen auf diese Anforderungen bedarf es einer fachöffentlichen Diskussion, die u. a. die folgenden Fragen behandeln muss:

- Wie kann ein mehrdimensionales Indikatorensystem aussehen, das die unterschiedlichen Wirkungsbedingungen und die Zielvielfalt der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt und sowohl quantitative als auch qualitative Messgrößen umfasst?
- In welchem Verhältnis sollten zentrale und dezentrale Steuerungskompetenzen stehen? In welchem Umfang und auf welche Weise sollten regionale Arbeitsmarktakteure an der Planung und Steuerung des arbeitsmarktpolitischen Maßnahmeeinsatzes beteiligt werden?
- In welchem Umfang und auf welche Weise können die Qualität der Maßnahmen verbessert und allgemeine Qualitätsstandards umfassend durchgesetzt werden? Welche Rolle können dabei Zertifizierungen von Maßnahmen und Trägern oder professionelle Beratung spielen?

- Wie können Erfolgsbewertungen der Arbeitsmarktpolitik ihren komplexen Wirkungen besser als bislang gerecht werden? Welche Wege gibt es, z. B. Wirkungen in anderen Politikfeldern und in anderen öffentlichen Haushalten dabei zu berücksichtigen?

Um eine Verbesserung von Qualität und Zielgenauigkeit der Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, müssen komplizierte Fragen diskutiert und beantwortet werden. Die Verabschiedung einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik muss entsprechend vorbereitet werden und sollte nicht unter Zeitdruck erfolgen.

2. Wandel der Funktionen von Arbeitsmarktpolitik: zehn Thesen (Bernd Reissert)

1. Der **Arbeitsmarktpolitik** kommen im Sozialstaat im Wesentlichen **vier Funktionen** zu (vgl. Schmid 2006: 492):
 - **Arbeitsmarktausgleich (Matching)**; die Bedeutung dieser Funktion wird, wenn man nur Bestandszahlen von Arbeitsuchenden und offenen Stellen betrachtet, häufig unterschätzt; sie ist, wenn man – richtigerweise – Stromgrößen betrachtet, wesentlich größer;
 - **Soziale Sicherung** als Einkommenssicherung bei mangelnder Einkommenserzielung aus Erwerbsarbeit – nicht nur bei Arbeitslosigkeit; ein bedingungsloses Grundeinkommen gehört nicht dazu, da es nicht an Erwerbsarbeit anknüpft;
 - Förderung von **Chancengleichheit** am Arbeitsmarkt; sie hat nicht nur sozialpolitische Funktionen, sondern kann sich auch positiv auf das Beschäftigungsniveau auswirken, z.B. wenn sie die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit vermeidet oder bei hoher regionaler Arbeitslosigkeit die regionale Kaufkraft und damit auch die regionale Arbeitsnachfrage stabilisiert (Reissert 2003);
 - (in engen Grenzen) **Förderung und Stützung der Arbeitsnachfrage**.
2. Die **Hartz-Reformen** haben im Hinblick auf den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme deutlich **überzogene Erwartungen genährt**. Ursachen dafür sind u.a.
 - die Ausweitung des ursprünglichen Arbeitsauftrags und -programms der Hartz-Kommission weit über die Verbesserung von »Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« hinaus (Kommission 2002: 15);
 - die Nennung des Ziels der Halbierung der Arbeitslosenzahl, wenn auch mit dem (in der öffentlichen Diskussion untergegangenen) Vorbehalt, dass dafür auch der zusätzliche Einsatz anderer beschäftigungspolitischer (und nicht nur arbeitsmarktpolitischer) Handlungsfelder erforderlich sei (Kommission 2002: 270–272, 39);
 - die Vernachlässigung anderer beschäftigungspolitischer Handlungsfelder.

Sie haben damit zur Überforderung der Arbeitsmarktpolitik beigetragen und (vorsichtig gesagt) den Ruf der Arbeitsmarktpolitik nicht verbessert.

3. **Die Arbeitsmarktpolitik bedarf deshalb einer Neufokussierung ihres Leitbildes.** Zum einen muss, um die Überforderung der Arbeitsmarktpolitik zu vermeiden, wieder deutlicher werden, welche **Funktionen** von der Arbeitsmarktpolitik erwartet werden können, wo ihre **Grenzen** liegen und wo sie auf **komplementäre Politikfelder** angewiesen ist. Zum anderen muss aufgezeigt werden, dass Arbeitsmarktpolitik nicht nur aus der Summe einzelner Instrumente besteht, sondern ihr ein **gemeinsames Leitbild** zugrunde liegt. Die geringe Akzeptanz arbeitsmarktpolitischer Reformen ist in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass dieses Leitbild nicht deutlich geworden ist. Die Agenda 2010 ist als »shopping list« verstanden worden, weil ein ihr zugrunde liegendes Leitbild nicht erkennbar war.
4. »Fördern und fordern« reicht als Leitbild der Arbeitsmarktpolitik nicht aus. Diese Begriffe bewegen sich auf der instrumentellen Ebene und lassen keine strategische Zielrichtung erkennen; bei ihnen bleibt offen, zu welchem Zweck und wohin gefördert werden soll und zu welchem Zweck was gefordert werden soll. Ein **angemessenes Leitbild** können die Konzepte **Flexicurity** (vgl. u.a. Kronauer/Linne 2005) oder **Übergangsarbeitsmärkte** (vgl. Schmid 2002) liefern. Arbeitsmarktpolitik hat demnach die vorrangige Aufgabe der sozialstaatlichen, die Chancengleichheit fördernden Absicherung von Übergängen in Erwerbstätigkeit, zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit und zwischen Erwerbstätigkeit und anderen Tätigkeiten. Das Konzept der Flexicurity wird zwar (vor allem auf EU-Ebene) zunehmend von Vertretern besetzt, die vorrangig die Flexibilisierung und nur nachrangig (wenn überhaupt) die sozialstaatliche Absicherung von Übergängen betonen. Dies sollte jedoch kein Anlass sein, ihnen den Begriff zu überlassen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006).
5. Dem Leitbild von Flexicurity und Übergangsarbeitsmärkten entspricht auch das **Konzept der Arbeitslebens(ver)sicherung** (vgl. Schmid 2002; Schmid 2004) oder **Beschäftigungs(ver)sicherung** (vgl. Nahles 2007) – im Sinne der Erweiterung der Arbeitslosenversicherung durch ein umfassendes System, das nicht nur das Risiko Arbeitslosigkeit absichert, sondern auch den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit und Einkommen bei Übergängen zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit sowie zwischen Erwerbstätigkeit und

anderen Tätigkeiten (z.B. den Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung, den Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Kindererziehung oder den gleitenden Übergang in den Ruhestand).

6. Der Weg zu einer Arbeitslebens- oder Beschäftigungs(ver)sicherung ist allerdings nicht gerade erleichtert worden durch die **Fragmentierung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise** (SGB III und SGB II) mit getrennten Finanzierungs- und Umsetzungsstrukturen – übrigens dem genauen Gegenteil dessen, was die Hartz-Kommission empfohlen hatte (Kommission 2002: 270-272, 127). Getrennte Rechtskreise fördern Verschiebebahnhöfe und Inkongruenzprobleme und erschweren damit grundsätzlich Übergänge (vgl. u.a. Bäcker 2002; Reissert 1994); die Vernachlässigung der »Betreuungskunden« im Rechtskreis des SGB III (vgl. WZB/infas 2006), die eine Folge der Trennung von Finanzierungs- und Umsetzungsstrukturen ist, liefert dafür ein anschauliches aktuelles Beispiel. Eine Beschäftigungs(ver)sicherung erfordert dagegen einheitliche Rechts- und Finanzierungsstrukturen für alle abzusichernden Risiken und Übergänge.
7. Daraus ergibt sich die Frage, **warum** das richtige Ziel der sozialstaatlichen Absicherung von Arbeitsmarktübergängen **eigentlich gerade durch eine Arbeitslebens- oder Beschäftigungsversicherung (im Sinne eines Elements der Sozialversicherung)** erreicht werden soll. Das **Sozialversicherungsprinzip** und die Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen schließen bestimmte Risiken und Übergänge aus (z.B. am Beginn des Erwerbslebens, wenn noch kein Leistungsanspruch aufgebaut werden konnte) und grenzen damit tendenziell Personengruppen ohne stabile Nähe zum Arbeitsmarkt aus.² Eine Arbeitslebens- oder Beschäftigungs(ver)sicherung muss aber einen Universalitätsanspruch haben, wenn sie sinnvoll sein will. Deshalb ist über ein System nachzudenken, das dem **Universalitätsprinzip** entspricht und grundsätzlich **steuerfinanziert** ist (allerdings durch Sozialversicherungselemente ergänzt sein kann).
8. Der Verzicht auf das Universalitätsprinzip und die Fragmentierung des bestehenden Systems **erschweren auch die Förderung lebenslangen Lernens**, die – nicht zuletzt wegen der demografischen Entwicklung – immer wichtiger wird. Nötig sind (neben einer massiven Verbesserung des allgemeinen Bil-

2 In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsliteratur werden die sozialversicherungsbasierten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatssysteme deshalb auch als "selektiv" bezeichnet Schmid, et al. (1987).

dungssystem) bessere Verzahnungen und Übergänge zwischen allgemeinem Bildungssystem und dem System der Weiterbildungsförderung in der Arbeitsmarktpolitik – anstelle des bisherigen Systems der Verschiebebahnhöfe zwischen den Teilsystemen. Stichworte in diesem Zusammenhang sind Lernzeitkonten (vgl. Dobischat/Seifert 2005), Verzahnung von Studien- und Weiterbildungskonten (vgl. Zöllner 2000), Vorschläge der Expertenkommission »Finanzierung Lebenslangen Lernens« (2004) (Integration des Systems in einem Bildungsförderungsgesetz), Modularisierung.

9. Bei der Reform der Arbeitsmarktpolitik muss es – so meine Schlussfolgerung aus dem bisher Gesagten – **vorrangig** um die **Verbesserung des Steuerungs- und Finanzierungssystems** gehen und nicht um das Erfinden und die Normierung bundesweit anzuwendender arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Die arbeitsmarktpolitische Diskussion krankt an ihrer **Instrumentenbezogenheit**, ihrer **Kleinteiligkeit** und ihrem Festhalten an der **instrumentellen Überregulierung**.

Das wichtigste Argument, das für die instrumentelle Detailregulierung bislang immer ins Feld geführt worden ist (vgl. Reissert 2001), hat dabei rapide an Rechtfertigung verloren: die Notwendigkeit, sozialversicherungsrechtliche Rechtsansprüche detailliert zu regeln. Rechtsansprüche auf arbeitsmarktpolitische Leistungen sind angesichts ihrer weitgehenden Abschaffung im SGB III und der zunehmenden Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des SGB II kaum noch von Bedeutung.

10. **Elemente einer Reform des Steuerungs- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik** sollten sein:

- Verringerung der Regulierungsdichte zu Instrumenten,
- Ziel- und Ergebnissteuerung statt Regelsteuerung,
- Vermeidung von Fehlanreizen durch die Trennung der Rechtskreise,
- weitgehende Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
- Anpassung der Handlungskompetenzen des Personals der BA an diese Veränderungen.

Literatur

- Bäcker, Gerhard (2002): Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Probleme einer Zusammenlegung. In: Berlin: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (Hrsg.). Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe?, Berlin: Schriftenreihe der Senatsverwaltung Nr. 49
- Dobischat, Rolf/Hartmut Seifert (2005): Lernzeit(konten) – eine Lösung für das Kosten- und Zeitdilemma in der beruflich-betrieblichen Weiterbildung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Finanzierung der beruflichen Weiterbildung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 34–44
- Expertenkommission »Finanzierung lebenslangen Lernens« (2004): Bericht, Berlin: Bundestagsdrucksache 15/3636
- Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch: Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Brüssel: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_de.pdf
- Kronauer, Martin/Gudrun Linne (Hrsg.) (2005): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin: Edition Sigma
- Nahles, Andrea (2007): Neue Sicherheit statt alte Nachsorge: die Beschäftigungsversicherung. In: Kurt Beck/Hubertus Heil (Hrsg.): Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert, Berlin: Vorwärts Buch, 233–240
- Reissert, Bernd (1994): Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit: Wege aus dem »Inkongruenzproblem«? In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hrsg.): Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik, Berlin: Schriftenreihe der Senatsverwaltung Nr. 5, 310–317
- Reissert, Bernd (2001): Auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsmodell in der Arbeitsmarktpolitik, in: Eckhard Schröter (Hrsg.): Empirische Verwaltungs- und Policy-Forschung, Opladen: Leske & Budrich, 117–131
- Reissert, Bernd (2003): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. Zu den unterschiedlichen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Sozialer Fortschritt 5–6/52: 113–122
- Schmid, Günther (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik., Frankfurt: Campus
- Schmid, Günther (2004): Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte, WZB discussion paper SP 1 2004–110, Berlin
- Schmid, Günther (2006): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik. Leviathan 4/34: 487 – 513

- Schmid, Günther/Bernd Reissert/Gert Bruche (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin: Edition Sigma
- WZB/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1a – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin: http://www.wzb.eu/ars/ab/pdf/hartz_endbericht/endbericht_komplett.pdf
- Zöllner, Jürgen (2000): Studienkonten im Hochschulbereich, Mainz: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung Rheinland-Pfalz

3. Wandel der Funktionen von Arbeitsmarktpolitik

(Jürgen Kühl)

1. Erfreulicher Aufschwung, Konsolidierung öffentlicher Finanzen, Beschäftigungszuwachs, aber kaum entsprechender Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Die starke konjunkturelle Aufwärtsentwicklung von Gesamtwirtschaft und Beschäftigung, die deshalb erfreulich rückläufige Arbeitslosigkeit sowie die verbesserte Finanzlage der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen, insbesondere der Bundesagentur für Arbeit (BA), zum einen, aber auch »bad jobs«, prekäre Bestandteile des Beschäftigungsaufbaus, eine nicht parallel reduzierte Langzeitarbeitslosigkeit sowie über sieben Millionen »Hartz IV-Sozialfälle (so der Deutsche Landkreistag) zum anderen ermöglichen und erfordern eine Renaissance aktiver, beschäftigungsorientierter Arbeitsmarktpolitik im Sinne ihrer früheren Funktionen vor 2005 und im Geiste des grundgesetzlichen Sozialstaatsgebots. Nach IAB-Ergebnissen erhielten 2005 und 2006 insgesamt 10,3 Millionen Menschen, also jeder siebte unter 65 Jahren, in 6,2 Millionen Bedarfsgemeinschaften Leistungen der Grundsicherung. Von den 3,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften, die zu Beginn des SGB II im Januar 2005 Leistungen bezogen, konnte weniger als die Hälfte ihre Hilfsbedürftigkeit überwinden (Graf 2007). Bundesfinanzminister Steinbrück fasste Anfang September 2007 die Politik der Bundesregierung in Sachen Arbeit immerhin so zusammen: Eine breite Beteiligung der Bürger am Aufschwung drückt sich aus in niedrigerer Arbeitslosigkeit, größerer Arbeitsplatzsicherheit, höheren Lohnabschlüssen, niedrigeren Sozialbeiträgen und einem chancengleichen Zugang zur Bildung

Die deutsche Wirtschaft wächst von 2006 bis mindestens 2008 jedes Jahr über der Beschäftigungsschwelle, so dass auch die Erwerbstätigkeit steigt. Fünf Jahre Exportweltmeisterschaft (2007 wird die eine Billion €-Marke überschritten) und der Boom von Ausrüstungs- und auch Bauinvestitionen, die Anstöße durch den privaten Verbrauch infolge steigender Beschäftigung und erstmals wieder besserer Tarifabschlüsse sowie die aktivere Staatstätigkeit mit Zukunftsorientierung trotz Konsolidierungsperspektive stärken alle zusammen die Wachstumskräfte. Wachstum und Beschäftigung sind nicht entkoppelt. Die Wirtschaft läuft nach dem klassischen Konjunkturmuster. Im Herbst 2007 dürfte der obere

Wendepunkt des Aufschwungs erreicht werden. Aber das bedeutet auch, dass der nächste Abschwung mit deutlich mehr als drei Millionen Arbeitslosen starten würde.

Die Erwerbstätigkeit erreicht 2007 fast 40 Millionen und liegt zur Jahresmitte um 636 000, also 1,7% über dem Vorjahr. Das DIW rechnet mit 750 000 zusätzlich Beschäftigten für 2007 und 2008. Das Statistische Bundesamt konstatiert sogar für den gegenwärtigen Aufschwung einen schnelleren Beschäftigungsaufbau als in früheren und sieht die Arbeitsmarktreformen wirken. Gustav Horn vom IMK hält 3,4 Millionen Arbeitslose in 2008 für möglich, rügt aber die prekäre Struktur des Beschäftigungsaufbaus. Nach 4,5 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2006 und etwa 3,7 Millionen in 2007 werden 2008 von einigen Instituten sogar 3,3 Millionen für erreichbar gehalten. BA und IAB sehen eine Abnahme um weitere 360 000 Arbeitslose auf dann 3,4 Millionen. Unter den rd. 35 Millionen Arbeitnehmern wirken fast 27 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mitte 2007 immerhin 561 000 mehr als im Vorjahr, die Hälfte in Vollzeit. Im Herbst 2006 suchte ein Fünftel aller Betriebe mit 1,4 Millionen Stellenangeboten Personal, eine Vakanzrate von 2,9% (Kettner/Spitznagel 2007).

Im reichen Deutschland betragen die Geldvermögen 4,5 Billionen €, ein Anstieg um 1 Billion seit 1999. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner als Wohlstandsmaß erreicht 24 900 € bei einer Spanne zwischen fast 42 000 € in Hamburg und 16 300 € in Dessau, so eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft nach EUROSTAT-Angaben. Insgesamt haben die Einwohner 9 Billionen € auf der hohen Kannte, denen Schulden von 1,6 Billionen € gegenüberstehen, etwa so viel wie die gesamte Staatsverschuldung. Die Sozialleistungsquote betrug 2005 bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt 30,8% und lag damit auf dem Niveau von Anfang der 1980er Jahre, allerdings bei einem Drittel der heutigen Arbeitslosigkeit.

Die für die Binnenkonjunktur zentralen Bruttomonatslöhne sind von 2000 bis 2006 um 6,2% gestiegen, die Einkommen aus Gewinn und Vermögen um 37,5%. Der Verteilungsspielraum aus Produktivitätsfortschritt und Preissteigerung in diesen Jahren wurde mit Ausnahme von 2003 nicht ausgeschöpft. Erst 2007 besinnen sich die Gewerkschaften offenbar auf ihr Kerngeschäft. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stiegen die realen Stundenlöhne von 1991 bis 2006 um insgesamt 6,2% von 11,08 € auf 11,76 €, die monatlichen Nettolöhne aber um 27,6% von 1 141 € auf 1 458 € in dieser Zeit.

Im Ergebnis ihrer Konsolidierungspolitik könnten Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 2008 zum ersten Mal seit 1969 ohne Defizite auskommen. Die Kommunen als wichtigste öffentliche Investoren erzielten 2006 rd. 3 Milliarden € Haushaltsüberschüsse. Einige Länder stehen ebenso gut da, der Bund plant lediglich 12,9 Milliarden neue Schulden, effektiv sogar noch weniger. Nach dem Maastricht-Verschuldungskriterium von 3% des Bruttoinlandsproduktes besteht Spielraum für eine expansivere Gesamtpolitik, auch als Vorkehrung gegen den Abwärtszyklus der Konjunktur. Zwar sollen der Bundeshaushalt 2008 um 4,7% steigen und bis 2011 zusätzlich fast 10 Milliarden € in Zukunftsbereichen ausgegeben werden. Aber im Vergleich zu 43 Milliarden Zinskosten auf die Bundesschuld und 35 Milliarden € für die Grundsicherung Arbeitsloser in 2008 sind die aktiven Ausgaben absolut und im Vergleich zu den passiven zu gering. Nach BMAS-Angaben stiegen 2005 seine Ausgaben für Arbeitsförderung insgesamt (ohne Bundeszuschuss zur BA von 0,4 Milliarden €) um 6,8 Milliarden € auf 36,8 Milliarden €, während die Ausgaben der BA lediglich um 1,5 Milliarden € auf 53,1 Milliarden sanken. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik fielen jedoch auf 16,6 Milliarden €, etwa halb so viel wie 1992. Waren damals die Einigungsfolgen zu stark von Beitragszahlern finanziert, so deutet sich mit dem ersten Geltungsjahr des SGB II wenigstens ein Umschwung zu mehr Steuerfinanzierung der Arbeitsförderung an.

Die Sozialversicherungen machten 2006 Überschüsse von 20 Milliarden €, vor allem wegen des Sondereffekts von 13 Monatsbeiträgen, aber auch steigender Beitragszahlerschaft und strikter Sparpolitik. Mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Lohnsteigerungen in 2007 stützen die Sozialversicherungen erneut, doch dürften die Überschüsse deutlich geringer ausfallen. Insbesondere die BA akkumuliert hohe Überschüsse – nach bald 20 Jahren mit Defiziten, die infolge anhaltender Massenarbeitslosigkeit und zuletzt einigungsbedingt entstanden, aber immer aus dem Bundeshaushalt auszugleichen waren. Steigende Beitragseinnahmen aus mehr Beschäftigung und Lohnsteigerungen, die politische Garantie des Zuschusses in Höhe eines Mehrwertsteuerpunktes, also 7 bis 8 Milliarden € jährlich, und sinkende Ausgaben für Arbeitslosengeld für inzwischen weniger als 1 Million Leistungsempfänger sowie eine strikte, erst jüngst etwas wieder aufgedrehte Sparflamme bei den arbeitsmarktpolitischen Ausgaben wirken zusammen zugunsten von Überschüssen der BA bei immerhin noch 3,7 Millionen Arbeitslosen. Die Senkung des Beitragssatzes um ein Drittel von 6,5% auf zunächst 4,2% und ab 2008 auf 3,9% wird durch die genannten

Effekte mehr als kompensiert. Sätze von 3,6% bis 3% bilden das politische Forderungsspektrum zur Entlastung der Betriebe und Beschäftigten. Neoliberale halten Beitragssenkungen für wachstums- und beschäftigungsförderlich. Erst 2008 werden nach Auslaufen einer Übergangsregelung die Einsparungen aus der verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld voll wirksam.

Infolgedessen summierten sich die BA-Überschüsse in 2006 auf 11,2 Milliarden €, 2007 erwartet die BA 6,5 Milliarden €. Die kumulierten Überschüsse einschließlich des Zuschusses aus dem Mwst-Aufkommen erreichen Ende 2007 etwa die Jahresausgaben der BA für Arbeitslosengeld. Blicke der Aufschwung stabil, könnten die Rücklagen bis 2011 auf rd. 26 Milliarden € ansteigen. Eingedenk früherer Rücklagenpolitik in ihrer 2007 achtzigjährigen Geschichte (das AVAVG trat 1927 in Kraft) hat die BA eine Konjunkturreserve von 6 Milliarden € angedacht, die bis auf 11 Milliarden € anwachsen könnte. Außerdem will die BA 2,5 Milliarden € einer Versorgungsrücklage für ihre Beamten zuführen.

Zudem soll Ende 2007 der Aussteuerungsbetrag von 10 000 € entfallen, den die BA für jeden zahlt, der arbeitslos aus dem Regelkreis des SGB III in den des SGB II wechselt, so dass sie rd. 2,3 Milliarden € weniger in die Bundeskasse einspeisen muss. Die Selbstverwaltung der BA hatte diesem Zugriff des Bundeshaushaltes vehement widersprochen, untermauert von einem inzwischen vorliegenden Rechtsgutachten. Vorschläge, den Aussteuerungsbetrag auf 14 000 € zu erhöhen, um den Übergang in das SGB II weiter zu verteuern oder ihn anrechenbar bei der Finanzierung überjähriger Maßnahmen zu machen, sind vom Tisch. Statt dessen wird überlegt, 5 Milliarden € für Eingliederungsleistungen und die Verwaltung von Langzeitarbeitslosen aus Beitragszahlermitteln in den steuerfinanzierten SGB II-Bereich und in andere Maßnahmen einzubringen. Damit weniger Arbeitslose in das SGB II »abrutschen«, will die BA 35 000 Leistungsempfänger, die fünf Monate arbeitslos sind, privaten Vermittlern anvertrauen, die die Erwerbchancen der Gruppe ausloten, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen vergeben und in Arbeit vermitteln sollen.

Vor fünf Jahren präsentierte die Hartz-Kommission am 16.8.2002 ihre Vorschläge, seit dem 1.1.2005 gilt für bereits zweieinhalb Jahre das SGB II, die Grundsicherung für Arbeitslose. Die Kommissionszuversicht, binnen drei Jahren die Arbeitslosigkeit mit den unterbreiteten Vorschlägen zu halbieren, war mit den Ideen der Kommission, dem neuen Gesetz und den eingesetzten Instrumenten und Programmen nicht zu erreichen. Gegenüber Anfang 2005 ist die Zahl der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung vielmehr um 1,3 Millionen auf

7,4 Millionen gestiegen (April 2007), das ist jeder neunte Einwohner unter 65 Jahren. Zieht man knapp 2 Millionen (mit 1,93 Millionen wurde der seit Anfang 2005 bisher höchste Stand erreicht) Sozialgeldempfänger unter 15 Jahren ab, ergeben sich 5,4 Millionen »Arbeitsfähige«, von denen knapp die Hälfte (2,5 Millionen) arbeitslos ist. Anfang 2007 waren hochgerechnet 1,3 Millionen Leistungsempfänger zugleich abhängig beschäftigt, die Hälfte sogar sozialversicherungspflichtig und häufig in Vollzeitarbeit. Doch das Arbeitsentgelt liegt unter dem Leistungsanspruch nach SGB II, also stockt der Bund die unzureichenden Entlohnungen bis zum Existenzminimum auf. Geringverdienern in Vollzeit oder vollzeitnaher Beschäftigung soll ein Erwerbstätigenzuschuss einschl. Kinderkomponente gezahlt werden, um sie außerhalb des Arbeitslosengeldes II zu stellen. Rein rechnerisch entfällt erst ab einem Bruttolohn von knapp 1 300 € monatlich (bei unterstellten 325 € Miet- und Heizkosten) ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Bei einer 40-Stunden-Woche sind dies knapp 7,50 € pro Stunde, also ein verbreitet vorgeschlagener Mindestlohn.

Neben den »Aufstockern« arbeiten einige hunderttausend Leistungsempfänger nach SGB II in Maßnahmen mit Mehraufwandentschädigung (MAE) oder nach der Entgeltvariante (ca. 6%). Viele Jugendliche befinden sich in berufsvorbereitenden Maßnahmen, in Warteschleifen und »Übergangssystemen«.

Im 1. Halbjahr 2007 fanden rd. 640 000 Leistungsempfänger eine Arbeit, meist nur Gelegenheitsstätigkeiten (W. Adamy). Schon im letzten Jahr 2006 war eine enorme Personenbewegung im SGB II-System deutlich. Über 1 Million Leistungsempfänger (rd. 30%) mündeten in eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung im sog. ersten Arbeitsmarkt, also im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem, z.T. mit Förderung. Eine weitere gute Million Menschen gingen aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Rente oder fielen aus dem Leistungsbezug, weil ihr Partner nach Aktenlage »zu viel« verdiente. Knapp 700 000 Personen wurden in MAE und andere Beschäftigungsmaßnahmen vermittelt. Zusammen mit anderweitigen Abgängen betrug deren Gesamtzahl 3,7 Millionen im Jahr. Ihnen stehen jedoch 3,2 Millionen Zugänge plus 340 000 Menschen gegenüber, die aus dem SGB III in die Grundsicherung nach SGB II übergangen, so dass ein Aussteuerungsbetrag von 3,4 Milliarden € von der BA zu zahlen war. Leistungskürzungen betrafen nach vorläufigen Zahlen 2% der Erwachsenen und 7% der Jugendlichen.

Erfreulichen Beschäftigungsgewinnen im konjunkturellen Aufschwung, die freilich kaum den Hartz-Gesetzen geschuldet sind, stehen also bei hohen Zu- und Abgängen, die eine numerische Systemdynamik der Grundsicherung erzeugen,

Segmentierungen der Arbeitslosigkeit mit den bekannten Verfestigungen gegenüber. Der »gespaltene Arbeitsmarkt« überwindet die Langzeitarbeitslosigkeit nur unzureichend. Statt der überwiegend passiven Verausgabung und gleichzeitigen Verschiebung erheblicher Finanzmittel zwischen den öffentlichen Budgets ist es sinnvoll, im SGB III und im SGB II eine präventive, investive und strukturverbessernde Arbeitsmarktpolitik zu verstärken. Beschäftigung schaffende Maßnahmen und die berufliche Qualifizierung, vor allem der formal wenig Qualifizierten und der Älteren, können in großem Stil und im Sinne perspektivischer Zukunftslösungen angelegt und finanziert werden. Statt der teuren Privatisierung spezieller Vermittlungsdienste ist das Kerngeschäft der BA personell, instrumentell und finanziell zu stärken und betriebsnah zu betreiben. Die Berufsberatung ist neu aufzustellen, 2 500 Berufberater für jährlich knapp 1 Million Schulabgänger sind zu wenig. Über 300 000 ausbildungsreife Jugendliche als »Altbewerber« brauchen spezielle persönliche Hilfen für ihren Einstieg in die Berufsausbildung.

Es spricht also einiges für eine Renaissance aktiver Arbeitsmarktpolitik.

2. Vom AFG 1969 über SGB III 1998 zum SGB II von 2005: Auszehrung der arbeitsmarktpolitischen Ziele und fragwürdiger Funktionswandel

Der Funktionswandel der Arbeitsmarktpolitik von 1969 bis heute kann als legaler, d.h. vom Gesetzgeber gewollter Auszehrungsprozess von der gesamtpolitischen Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand und Wirtschaftswachstum zur Spezialisierung auf Zielgruppen (SGB III) hin zur Individualisierung der Problemlösung bei Massenarbeitslosigkeit (SGB II) gesehen werden.

Im § 1 AFG von 1969 sind »die Maßnahmen im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.« (Kühl 1982 zur Zielinterpretation). Das SGB III von 1998 ordnet in § 1(1) die Ziele der Arbeitsförderung in die beschäftigungspolitische Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik (!) der Bundesregierung ein und behält den hohen Beschäftigungsstand und die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur als Oberziele bei. Auf einen Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Wachstumsförderung wird explizit verzichtet, die Finanzpolitik herausgestellt. Das SGB III soll

insbesondere das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermeiden und deren Dauer verkürzen. Neu sind die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und die Gleichstellung von Frauen und Männern. Der Ausgleich am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, die zügige Besetzung offener Stellen und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken sind konkreter als im AFG gefasste Funktionen.

Es gibt aber im SGB III keinen differenzierten Zielkatalog mehr wie in § 2 AFG: die Sicherung und Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit, der Ausgleich der nachteiligen Folgen technischen und wirtschaftlichen Strukturwandels, die Eingliederung Behinderter, die Maßnahmen für Ältere und andere Erwerbspersonen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist. Auch eine spezifische Frauenförderung fehlt, z.B. für Frauen ohne Leistungsansprüche. Zur Begründung des Wegfalls dieses differenzierten Zielkatalogs führt die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung an, dass damit nur unerfüllbare Erwartungen und Forderungen ausgelöst würden. Somit ist ein deutlicher Wandel des Grundverständnisses und damit der Funktionen von Arbeitsmarktpolitik vollzogen.

Im SGB II vom 1.1.2005 finden sich keine gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsziele, keine Einordnung in die Beschäftigungspolitik und ihre Aktionsbereiche und keine Maßnahmen mehr für spezifische Zielgruppen. Der § 1 SGB II stellt auf alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und auf Personen ab, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Er will geschlechts- und behinderungsspezifische Nachteile überwinden und familienspezifische Lebensverhältnisse berücksichtigen. So richtig die Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie das Prinzip des Forderns und Förderns und die Berücksichtigung individueller Problemlagen sind, ein Gleichgewicht im neuen Prinzip und ein eigenverantwortlicher Beitrag der Grundsicherung einschl. ihrer Arbeitsförderung zu einem hohen Beschäftigungsstand, Wirtschaftswachstum, vollwertiger, guter Arbeit, beruflicher Qualifizierung und umfassender sozialer Sicherung einschl. Beiträgen zur BA sind nicht intendiert.

Eichhorst/Zimmermann (2007) kritisieren wohl zu Recht und im Einklang mit der BA, dass der SGB III-Maßnahmekatalog (über 60) zu lang und zu intransparent sei. Man solle zu einer klaren Ergebnis- und Budgetverantwortung der zuständigen Akteure übergehen, dann würden sich die wirksamsten Maßnahmen durchsetzen. Das spricht für Dezentralisierung der Aufgabenerledigung, Regionalbudgets bei zentraler Finanzierung, mehr freie und Projektförderung, betriebsnahe Betreuung und individuell maßgeschneiderte Lösungen. Doch dann lassen

die Autoren m.E. die Katze aus dem Sack ihrer wahren Absichten: »Das SGB II ist das flexiblere und zeitgemässere Gesetz. Es kann mittelfristig das SGB III ablösen« (2007:2). Damit entfielen alle sozialstaatlichen, gesamtwirtschaftlichen und arbeitspolitischen Funktionen von Arbeitsmarktpolitik für Millionen Arbeitsfähige und Arbeitsuchende.

BA-Chef Weise verwässert einerseits das für alle Funktionen der Arbeitsmarktpolitik grundlegende Beschäftigungsziel zur Vision, hält es aber andererseits hoch: »Wir dürfen das Ziel der Vollbeschäftigung als gesellschaftliche Vision nicht aufgeben. (...) Im Fokus der Arbeitsmarktpolitik muss bleiben, dass wir Lösungen im ersten Arbeitsmarkt auch für Menschen finden, die über keine Qualifikationen verfügen und nicht so produktiv sind wie ihre Mitbewerber um Jobs.« (Weise 2006)

Das SGB II stellt also auf individuelle Bedarfs- und Chancengleichheit ab, indem vergleichbare soziale Lagen arbeitsfähiger oder arbeitender Hilfebedürftiger nach einheitlichem Maßstab erstmals eine gleiche Förderung und Forderung erfahren. Der Sozialstaat als »organisierte Solidarität« (Müntefering) will Arbeitsfähige aktivieren statt alimentieren und verlangt als Gegenleistung für den Bezug steuerfinanzierter Leistungen deren aktive Mitwirkung an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Wenn jedoch eine im internationalen Vergleich weite Definition der Arbeitsfähigkeit gilt – hierzulande sind lediglich 3,1% der 20–64 Jährigen nicht arbeitsfähig – und wenn das neue wohlfahrtsstaatliche Modell die Erwerbsintegration vor passive Leistungen stellt, dann bedarf es unter den gegebenen Bedingungen des Beschäftigungssystems auch besonderer und verstärkter Förderleistungen und einer lohnpolitischen Eindämmung der »Aufstockung«. Mit gegenwärtig 670 000 Aufstockern in Vollzeitarbeit erhält jeder Fünfte Leistungen der Grundsicherung, weil Arbeitslohn oder Einkommen als Selbständiger nicht reichen. Geplant ist ein Erwerbstätigen- und Kinderzuschuss von maximal 20%, für Alleinstehende mit einem Einkommen gestaffelt von 800 bis 1 300 €, für Paare entsprechend höher, und pro Kind von maximal 140 € bei mindestens 30 Wochenstunden Arbeit. Der Freibetrag von 100 € Hinzuverdienst soll abgesenkt werden, damit sich mit dem neuen Zuschuss eine Vollzeitstelle mehr lohnt. Die Jahreskosten von 800 Millionen € sollen sich Bund und BA teilen, die auch die Zuschussverwaltung übernehmen soll. Der Erwerbstätigenzuschuss soll alle in Vollzeit oder vollzeitnah Beschäftigten außerhalb von Hartz-IV stellen.

3. Weniger Beitrags- und mehr Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, aber Arbeitsförderung von Arbeitslosen aus einem Guss

Die Agenturen für Arbeit betreuen gegenwärtig nur noch ein Drittel der Arbeitslosen im Regelkreis des SGB III, zwei Drittel obliegen der Obhut der SGB II-Träger, und zwar in großer Vielfalt. So gibt es 350 Arbeitsagenturen und ca. 340 Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aus Agenturen und Kommunen, etliche getrennte Trägerschaften sowie 69 optierende Kommunen in 6 Städten und 63 Landkreisen. Etwa zehn Arbeitsagenturen haben ihre Verträge mit den Kommunen gekündigt, andere können aus den Vereinbarungen nicht ohne weiteres aussteigen, obwohl sie es wollen und beantragt haben. Der übereilte politische Kompromiss – BA-Chef Weise nennt ihn treffend »Mitternachtsbierdeckelkompromiss« ergab eine Experimentierklausel mit Wettbewerbsintention nach § 6a SGB II. Dies war eine institutionelle Zersplitterung und eine personalwirtschaftliche Turbulenz, die obendrein mit einem völlig neuen SGB II ab 1.1.2005 und seiner neuen Funktionsbestimmung zusammenfiel. Das gesetzliche Neuland der Grundsicherung war organisatorisch, personell, räumlich und in neuer Kooperation bisher getrennt arbeitender BA-Arbeitsverwaltung und der Sozialverwaltung der Kommunen zu beackern und zu bewältigen. Sollte das Bundesverfassungsgericht die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Agenturen und Kommunen als unzulässig einschätzen, könnte die BA die bestehenden Vereinbarungen kündigen, so dass mit längeren Übergangsfristen eine neue Organisationsform zu finden wäre.

Der Paradigmenwechsel war selbst eingedenk der erfolgreichen kommunalen Beschäftigungsförderung für mehrere hunderttausend Langzeitarbeitslose einschneidend. Doch meist hatten die Kommunen mittels geförderter Beschäftigung einschließlich Beitrags zur BA die bei ihnen anfallenden Kosten steigender Langzeitarbeitslosigkeit an die dafür zuständige BA zurückgegeben. Die Beitragsfinanzierung der BA einschließlich der Defizithaftung des Bundes im Rahmen ihres vom Bund in Kraft gesetzten Haushaltes war die gegenüber den Kommunen angemessenere Finanzierung. Die Verschiebepaxis war jedoch zu beenden und die Finanzierung von Beiträgen auf Steuermittel zu verlagern. Zudem gelang die Aktivierung vieler arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger nicht. Die weite Definition von Arbeitsfähigkeit erlaubte nun eine Zusammenfassung aller Betroffenen und ihrer Angehörigen zu Bedarfsgemeinschaften. Grundsätzlich richtig ist es

auch, dass SGB II-Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sich auch vieler Instrumente des SGB III bedienen können und dass weitere Leistungen bereitstehen.

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung und die Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der BA erbracht werden. Er beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung mit ursprünglich 29,1%, auch um die Kommunen um 2,5 Milliarden € jährlich zu entlasten. Die klare Trennung in Bundesmittel und BA-Beitragszahlermittel mit dem Hauptgewicht auf den kräftigeren Bundesschultern wird aber in der politischen Praxis – wie eingangs beschrieben – eher wieder verwischt. Der Aussteuerungsbetrag – 2005 rd. 4,6 Milliarden €, 2006 rd. 3,7 Milliarden € und 2007 immerhin gut 2 Milliarden € bei ursprünglich geplanten 4 Milliarden € – soll ab 2008 entfallen. Doch sollen zwecks Entlastung des Bundeshaushalts aus Beitragszahlermitteln etwa 5 Milliarden € für die Eingliederung und Verwaltung von Langzeitarbeitslosen nach SGB II ausgegeben werden. Nach Senkung des Beitrags zur BA von 6,5% um mehr als ein Drittel auf 3,9% soll er nach der extremsten politischen Forderung etwa halbiert werden. Die Senkung auf 3,5% bringt 3,2 Milliarden geringere BA-Einnahmen und konkurriert neuerdings mit einer längeren Zahldauer des Arbeitslosengeldes an Ältere (s.u.). Freilich bleibt der Bundeszuschuss zur BA in Höhe eines MwSt-Punktes. Die beträchtlichen kumulierten Überschüsse der BA wecken weitere Begehrlichkeiten wie längere Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, höhere Beiträge zur Rentenversicherung zwecks Vermeidung von Altersarmut, Dynamisierung der Grundsicherung oder darin mögliche Sonderleistungen.

Dieses fiskalische Durcheinander, durch Einbeziehung kommunaler Leistungen noch vergrößert, macht gesamtfiskalische Kostenrechnungen der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsförderung nach Kostenträgern mit Gewinnern und Nettozahlern nahezu unmöglich. Die errechnete Zusatzbeschäftigung von 100 000 Arbeitnehmern infolge eines um 1%-Punkt geringeren Sozialversicherungsbeitrags ist fragwürdig. Denn der erfreuliche Beschäftigungszuwachs ist wachstumsinduziert und vielleicht in unbekanntem Teilen auch den Arbeitsmarktformen zu verdanken. Doch er verschwindet im üblichen Konjunkturabschwung auch wieder. Immerhin ist die BA beim Abbau der Arbeitslosigkeit nach SGB III erfolgreicher als die Träger der Grundsicherung. Letztere haben die schwierigere Klientel und müssen häufig erst die Erwerbsfähigkeit herstellen, erhalten oder verbessern. Der Aufschwung verbessert die Beschäftigungslage, aber sie ist noch

lange nicht gut und erreicht die Langzeitarbeitslosen unzureichend. Also muss in der Arbeitsförderung mehr getan werden.

Die hier vorgeschlagene Renaissance der aktiven Arbeitsförderung setzt Berufs- und Arbeitsberatung, Vermittlung, berufliche Qualifizierung in Aus- und permanenter, vor allem betrieblicher Weiterbildung, Beschäftigung schaffende Maßnahmen und Förderung der Selbständigkeit aus einer Hand und aus einem Guss voraus. Arbeitsmarktentlastung und –ausgleich, gute Erwerbsarbeit, berufliche Qualifizierung und soziale Sicherung, zielgruppenspezifische Programme, die Verbesserung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstrukturen und damit nennenswerte Beiträge zur Wachstumsverfestigung waren und sind die zentralen Funktionen der Arbeitsmarktpolitik. Diese Funktionsbestimmung spricht in der Konzeption und Umsetzung gegen die Trennung in zwei Regelkreise, aber für eine Beitrags- und Steuerfinanzierung mit der Hauptlast bei den Bundesmitteln und der Defizithaftung für die BA. Die Finanzierung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik müssen geeignet sein, die immer noch enormen passiven Ausgaben für Arbeitslosengeld I und II von jährlich zwischen 40 und 50 Milliarden € aktiv im Sinne der genannten Funktionen einzusetzen. Man scheut sich schon, diese uralten Forderungen erneut zu betonen, wird man doch als »der alten BA verhaftet« hingestellt.

Tragende Bausteine einer funktionsfähigen Arbeitsmarktpolitik sind meines Erachtens folgende:

- Die Arbeitsförderung ist von der zu erledigenden Erwerbsarbeit her zu konzipieren: Was soll von wem wie lange unter welchen Bedingungen wie finanziert getan werden? Bewerberorientierte und arbeitgeberspezifische Aspekte lassen sich dann besser einordnen, als wenn man von Kundengruppen allein ausgeht.
- Zentral ist das regionale Interesse an der Beschäftigungs- und Qualifikationsentwicklung. Vor Ort entstehen konsensfähige Produkt- und Programmpakete sowie Positivlisten unbedenklicher Arbeiten. Regionalbudgets, die bei Untätigkeit oder Kooperationsmangel auf andere Landesteile verteilt werden, sichern das örtliche Konsensfindungsinteresse und die Mitwirkung der Wirtschaft, Kammern und Betriebe. Das Gerangel um »Zusätzlichkeit« und »öffentliches Interesse« kann entfallen.
- Ideenwettbewerbe schaffen beschäftigungspolitische Innovationen, Ideenbörsen bieten Anregungen für Akteure, erfolgreiche Praxis wird übertragen.

- Vorrangig sind Projektförderung und freie Förderung zum einen und vorab geregelte Ko-Finanzierung, insbesondere zwischen SGB III bzw. SGB II und Bundes- und Landesprogrammen sowie zu den EU-Strukturfonds, zum anderen. Denn sie erleichtern die Umsetzung. So kann es sehr hilfreich sein, Eigenanteile in der Städtebauförderung durch Arbeitsfördermittel darzustellen. Auch bei den Anteilen Arbeitsloser in Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen und in investiver Arbeitsförderung gibt es wirk-same Möglichkeiten. In kommunalen Beschäftigungsprojekten war einmal eine Ko-Finanzierung aus BA-Mitteln bis zu 30% möglich. In Regionen mit besonders hoher Arbeitslosenquote waren Förderprojekte ohne Eigenanteil zulässig. In der neuen Förderperiode 2007–13 der EU-Strukturfonds stehen allein im Europäischen Sozialfonds (ESF) 26 Milliarden € bereit, doch wird eine öffentliche oder private Ko-Finanzierung vorausgesetzt. An den Schnittstellen der Finanzierung zu SGB III und SGB II, Bundes- und Landesprogrammen sowie arbeitspolitischen Unternehmensaktivitäten wie Berufsausbildung, Weiterbildung, altersgerechte Arbeitsbedingungen und Qualifizierung besteht keine hinreichende Klarheit über die Kombinierbarkeit der Finanzquellen. Außerhalb des ESF bestehen für Nicht-Leistungsempfänger in der SGB II/III-Regelförderung kaum Integrationsmöglichkeiten.
- Bei jährlich immerhin 40–50 Milliarden € passiven Ausgaben für Arbeitslose sind Vorabkapitalisierungen der Leistungsansprüche und mehr einseitige Deckungsfähigkeiten der Passivmittel mit aktiven Maßnahmen erforderlich. Die begrenzte Übertragbarkeit von Eingliederungsmitteln in das Folgejahr nach SGB II ist ein richtiger Schritt.
- Es bedarf wegen der nötigen Kontinuität und Professionalität der Bildungs- und Beschäftigungsträger einer institutionellen Förderung einer vernetzten Trägerlandschaft (mindestens ein Träger pro Landkreis oder Stadt) anstelle der Fallpauschalen. Eine Grundfinanzierung kann an innovative Beschäftigungsprojekte des Trägers gebunden sein. Die Leistungen der Träger werden viel zu wenig gewürdigt. Eine wettbewerbliche Akkreditierung ist sinnvoll. Soziale Wirtschaftsbetriebe und Integrationsunternehmen können besondere Beschäftigungsfelder bieten, wenn das Beschäftigungssystem mit über drei Millionen Betrieben zu wenig einstellt.
- Besonders wichtig ist die weitere Professionalisierung des Personals: Von rd. 53 000 Beschäftigten in Agenturen und Jobcentern, die sich um Langzeitarbeitslose kümmern, sind nur etwa die Hälfte vermittlerisch tätig, die anderen

arbeiten an der Leistungsbewilligung, Kontrolle und Verwaltung. Es soll bald mehr Stellen, aber auch neue Befristungen geben. Eine eigene Personalhoheit ist in Aussicht. Freilich sind viele Probleme in der Personalwirtschaft, der Entlohnung und in der Personalvertretung ungelöst.

- Dem erfolgreichen Modell des gemeinsamen Arbeitgeberservice von Arbeitsagenturen und ARGen folgend bedarf es besonderer Integrationsfachdienste, wie sie sich in der beruflichen Rehabilitation bewährt haben. Wenn die arbeitgeberorientierten Leistungen für Betriebe zusammengelegt werden können, dann ist dies auch für Langzeitarbeitslose erfolgversprechend.
- Sehr hilfreich sind auch durchfinanzierte Maßnahmebausteine, nicht Maßnahmekarrieren, die Berufsorientierung, berufliche Ausbildung, Praktika und betriebsnahe Tätigkeiten, Eingliederungszuschüsse und Nachbetreuung vorsehen, auch in der im Ergebnis erreichten ungeforderten Beschäftigung.

Die Rolle der Selbstverwaltung ist auf allen Ebenen zu stärken. Ob nach der Auflösung des Hartz IV-Ombudsrats Anfang 2005 neue Anlaufstellen oder Regionalbeiräte nötig sind, bedarf der Prüfung.

4. Redlich fordern heißt auch richtig fördern

Es ist richtig und neu gegenüber dem AFG sowie der bis Ende 2004 betriebenen Arbeitsmarktpolitik, den Bezug von Leistungen der Grundsicherung an eine aktive Mitwirkung durch Nachweis ausreichender Eigenbemühungen zu knüpfen. Die früheren Prinzipien der Verfügbarkeit und der Zumutbarkeit werden durch eine weite Definition von Arbeitsfähigkeit, nicht Beschäftigungsfähigkeit, und das Prinzip »Fordern und Fördern« ergänzt. Diese neue Funktion kann Arbeitsmarktpolitik vor allem erfüllen, wenn sie nicht nur verpflichtende Qualifizierungs- und Arbeitsangebote beliebiger Qualität anbietet, die mit geregelten Ausnahmen alle zumutbar sind, sondern vollwertige Arbeitsplätze, »gute« Arbeit und vollständige, also den Beitrag zur BA einschließende soziale Sicherung anstrebt. Berufsorientierung, Warteschleifen-Maßnahmen, 1 bis 2 €-Arbeitsmöglichkeiten, Praktika und zunächst prekäre Beschäftigungsverhältnisse mögen nötige Bausteine einer Arbeitsmarktpolitik auf Probe sein, keinesfalls jedoch Standardinstrument zu Kontrollzwecken.

Die neue Funktion des SGB II individualisiert die Problemlösung der Massenarbeitslosigkeit und verschiebt die Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld

zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik mehr zur letzteren. Dies ist auch die Kernintention, wenn perspektivisch das SGB II als das dem SGB III überlegene Gesetz angesehen wird. Wenn von anderer Seite gegenwärtig eine weitere Aufstockung oder gar Dynamisierung des Regelsatzes (z.Zt. 347 €), Sach- oder Sonderleistungen z.B. für Familien und einmalige Beihilfen für besondere Anlässe wie den Schulanfang sowie weitere Schritte in der Bekämpfung relativer Armut, insbesondere von Kindern, gefordert werden, so sind es sozialpolitische Motive, die an die Möglichkeiten der früheren Sozialhilfe erinnern. Diese Forderungen schwächen aber die qualifikatorische und die beschäftigungspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik als Voraussetzung richtiger Arbeitsförderung mit richtiger Forderung. Allerdings sind auch die vor- und nachgelagerten Politikbereiche beschäftigungspolitisch einzubeziehen und flankierende Politikbündel nötig (Brinkmann/ Karr/ Kühl/ Peters/ Stooß 2007). Freilich waren die Vorschläge der Hartz-Kommission, selbst wenn sie 1:1 umgesetzt worden wären, zur verheißenen Halbierung der Arbeitslosigkeit binnen drei Jahren völlig ungeeignet.

Das Teilprinzip »Fordern« beruht auch auf dem Konsens, dass gesellschaftliche Teilhabe über Erwerbsarbeit, berufliche Qualifizierung und soziale Sicherung erfolgen soll. Es entspricht der begründeten Erwartung der Steuer- und Beitragszahler (in Solidargemeinschaft mit den SGB II-Leistungsbeziehern), keine bedingungslose Grundsicherung zu zahlen, sondern ausreichende Eigenbemühungen mit dem Ergebnis Arbeit zwecks Beendigung der Hilfebedürftigkeit vorauszusetzen. Allerdings richtet sich »Fordern« an arbeitsfähige Menschen, die sich nicht mehr selbst helfen können oder unter den gebotenen Arbeitsbedingungen auch nicht (mehr) wollen. Deshalb sind ein professioneller Kundenumgang seitens der Träger der Grundsicherung, individuelle Betreuung bei der Problemlösung sowie maßgeschneiderte Eingliederungskonzepte nötig, also mehr als standardisierte Eingliederungsvereinbarungen. Es bleibt unklar, wie dies alles angesichts von jährlich 3,5 Millionen Zugängen zum SGB II-System, Personalknappheit, noch nicht optimaler Professionalisierung und fortdauernder Befristung sowie organisatorischer Zersplitterung der Träger der Grundsicherung bewerkstelligt werden soll.

5. Der Abgang aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II in Qualifizierung oder Beschäftigung ist deutlich zu erhöhen

Im Jahr 2006 führten von insgesamt 3,7 Millionen Abgängen aus dem ALG II-Bezug rd. 30%, also ca. 1,1 Millionen, meist mittels Arbeitsförderung in Erwerbstätigkeit oder Berufsausbildung. Weitere 30% betrafen Rentenzugänge oder ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug, z.B. weil der Partner in der Bedarfsgemeinschaft oberhalb der gesetzten Einkommensgrenze verdiente. Fast jeder fünfte Abgang erfolgte in Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) oder ähnliche Maßnahmen. In der letzten Gruppe gab es für 28% keine Finanzierung der Anschlussbeschäftigung, 2% wurden übernommen und bei 5% der Teilnehmer will der Träger über eine Lösung nachdenken. Die BA will dieses Maßnahmespektrum angesichts des Missbrauchs, der Mitnahme, die allerdings beide nicht hinreichend erkannt und geahndet werden, sowie wegen der sehr geringen Anschlussbeschäftigung überdenken, auch um die Verdrängung »regulärer« Beschäftigung zu unterbinden. Eine Neuregelung soll verbindlich vorschreiben, unter welchen Voraussetzungen SGB II-Empfänger zu MAE-Jobs verpflichtet werden können. Nach einer aktuellen Entscheidung des Bundesarbeitsgerichtes (I ABR 60/06) steht dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einstellung von MAE-Kräften zu.

Den genannten Abgängen standen 2006 rd. 3,2 Millionen Neuzugänge zum SGB II-System der Grundsicherung sowie 340 000 neue Langzeitarbeitslose gegenüber, deren Bezug von Arbeitslosengeld auslief und die nach dem Verlust ihrer Anstellung ein Jahr lang keine neue Beschäftigung gefunden hatten.

Tabelle 1 beziffert den Verbleib der Abgänge aus Arbeitslosigkeit getrennt nach den beiden Regelkreisen nach groben Kategorien.

Tabelle 1: Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach SGB II und SGB III und ihr Verbleib jeweils im 1. Halbjahr 2006 und 2007 – in 1 000 Personen –

Verbleib	SGB II		SGB III		Summe	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
1. Arbeitsmarkt	334	385	1175	1015	1509	1400
2. Arbeitsmarkt	315	268	8	8	323	276
Förderung der beruflichen Weiterbildung	236	244	233	328	469	572
Nicht-Erwerbstätigkeit	509	599	626	555	1135	1154
Insgesamt	1394	1496	2042	1906	3436	3402

Quelle: IAB-Kurzbericht Nr. 15, 2007; da es sich bei den ersten beiden Zeilen um Abgänge in Beschäftigung handelt, teile ich die Bezeichnung nicht, obwohl sie sich eingebürgert hat.

Auffällig in beiden Regelkreisen sind die hohen Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit, was den Grundintentionen beider Gesetze widerspricht, selbst wenn es sich um Übergänge in Rente handelt. Während nach SGB III gut jeder zweite Abgang in »normale« Beschäftigung als Abhängige oder Selbständige führte, waren es nach SGB II nur ein Viertel, die Arbeitnehmer werden konnten. Der sog. zweite Arbeitsmarkt spielte hier eine fast gleich große Rolle, freilich abnehmend, dagegen im SGB III-System nur noch verschwindend. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung expandierte zwar erfreulich um insgesamt rd. 100 000 Personen, doch bleibt dies angesichts der Fachkräftenachfrage unzureichend. (Die möglichen Diskrepanzen zu den vorgenannten Jahreszahlen bedürfen der Klärung).

Die BA will sich 2007 mit 5,5 Milliarden € darauf konzentrieren, mehr Langzeitarbeitslose als bisher am wirtschaftlichen und Beschäftigungsaufschwung teilhaben zu lassen (»Integrationsoffensive«). Etwa die Hälfte der arbeitsfähigen Empfänger von Grundsicherung hat keinen Berufsabschluss, zum großen Teil von einem Fünftel nicht mal einen Schulabschluss, viele haben noch nie gearbeitet. Die BA benennt 600 000 Menschen, die in den vergangenen sechs Jahren nicht gearbeitet haben. Beinahe bei jedem Leistungsempfänger müssen die Jobcenter vor einer Vermittlung in Arbeit Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen finanzieren oder Lohnzuschüsse zahlen. Der BA-Vorstand geht von einer besonderen Wirksamkeit Beschäftigung begleitender Maßnahmen wie Lohnzuschüsse aus. Denn 60% der Geförderten hätten nach Ende der Zuschüsse ihre Arbeitsstelle behalten.

Ende 2007 gilt die Einführung des SGB II nach drei Geltungsjahren als abgeschlossen, wenn auch noch nicht als vollendet. Der BA-Vorstand sieht 2007 als Jahr der »Konsolidierung«, nicht der »Generalrevision«. Über Hartz hinaus wird im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gedacht und entschieden. Für die Jahre bis 2012 sieht das BMAS drei Programme mit Gesamtausgaben von 10 Milliarden € vor:

- 100 000 öffentliche Arbeitsplätze sind für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen vorgesehen. Florian Gerters ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt und Überlegungen im IAB (Koch/Kupka 2007) mögen dabei Paten gewesen sein. Das Sonderbeschäftigungsprogramm sieht sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (aber ohne Beitrag zur BA) mit staatlichem Nachteilsausgleich vor. Die Arbeitsverhältnisse sind unbefristet und bieten ortsübliche Entlohnung, so dass »Job-Perspektiven« entstehen.
- Bis Ende 2009 sind in 85 Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gemeinnützige Arbeitsplätze für weitere 100 000 Menschen vorgesehen, was 3,4 Milliarden € kosten soll. Bund und Kommunen sollen sich die Lohnaufwendungen – pro Teilnehmer 1 000 € monatlich, bei 30 Wochenstunden also knapp 8 € pro Stunde – teilen (»Kommunal-Kombi«). Da mit jedem Geförderten SGB II-Leistungen entfallen, wird von einer Kostenneutralität ausgegangen. Allerdings ist die Finanzierung von Sachkosten ungeregelt. Noch schwerer wiegt, dass gerade Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit sich nicht in der Lage sehen, ihre Hälfte zu finanzieren.
- Wenn Arbeitgeber insgesamt 50 000 Arbeitslose unter 25 Jahren einstellen, sollen sie pro Kopf 500 € oder die Hälfte der Lohnaufwendungen bekommen (»Qualifizierungs-Kombi«).

Bis zu 10 000 zusätzliche Lehrstellen verspricht sich die BA für Altbewerber um Ausbildungsstellen, indem erstmals 220 Millionen € als direkte Zuschüsse an zusätzlich ausbildende Betriebe gezahlt werden. Für »Betreuungskunden« sieht die BA besondere Handlungsprogramme vor. Kommerzielle Vermittlungsunternehmen sollen die Beschäftigungschancen von 35 000 Erwerbslosen ausloten, um mittels Trainings- und Fortbildungsmaßnahmen in Arbeit zu verhelfen und dadurch zu verhindern, dass weniger Arbeitssuchende auf die Grundsicherung abrutschen.

Alle diese Aktivitäten versuchen, die Arbeitsmarktpolitik fortzuentwickeln, bleiben aber systemimmanent im Regelwerk von SGB II und SGB III: Die Programmvielfalt erinnert etwas an den Aktionismus der späten 1970er und frühen

1980er Jahre, als über 20 Einzelprogramme rasch aufeinander folgten. Ein Gesamtkonzept wird nicht erkennbar. Gegner der genannten Sonderprogramme favorisieren eine Senkung des Beitrages zur BA auf 3,5%, was dort Mindereinnahmen von 3,2 Milliarden € jährlich verursachen würde. Sie lehnen ebenfalls deren Finanzierung aus den BA-Rücklagen (minus Pensionsrückstellungen) ab. Das politische Finanzgerangel wird neuerdings noch verschärft mit dem Streit um eine längere Anspruchsdauer Älterer auf Arbeitslosengeld. Immerhin offenbaren die Sonderprogramme empfindliche Lücken in der Regelförderung und der Praxis der Arbeitsmarktpolitik. Sie erlauben aber auch wichtige Erfahrungen für eine weiterführende Arbeitsmarktpolitik über Hartz und Agenda 2010 hinaus.

6. Eine längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere lässt sich durch richtiges Fördern und Fordern vermeiden

Von gegenwärtig 3,5 Millionen Arbeitslosen sind rd. 900 000 über 50 Jahre. Beachtliche 250 000 kamen aus dieser Gruppe in den letzten zwei Jahren in Arbeit. Ein Drittel der Langzeitarbeitslosen ist über 50 Jahre. Für die Älteren über 50 Jahre werden jährlich etwa 16 Milliarden € ausgegeben, aber nur 7% für aktive Maßnahmen. Weit überwiegen Arbeitslosengeld I und II, Zuschüsse zur Altersteilzeit und Maßnahmen nach § 428 SGB III. Bei den unter 50-Jährigen sind immerhin ein Sechstel der Ausgaben »aktiv«. Die überaus kontroverse Diskussion verwechselt m.E. eine längere Bezugsdauer mit einer längeren Dauer des Rechtsanspruchs auf Arbeitslosengeld I nach SGB III. Nicht eine längere Zahl-dauer als 12 bzw. ab 55 Jahren 18 Monaten ist entscheidend, sondern eine längere mögliche Anspruchsdauer wenn alle Stricke reißen. Denn die Ausschöpfung des Anspruchs kann arbeitsmarktpolitisch verkürzt werden durch Betreuung aus einer Hand ohne Trägerwechsel. Diskutiert werden auch eine obligatorische Weiterbildung nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, eine Halbjahresstelle oder mehr zumutbare regionale Mobilität. Ohnehin schöpfen die meisten älteren Arbeitslosen ihren Gesamtanspruch von früher bis zu 32 Monaten, die Norbert Blüm eingeführt hatte, nicht aus, es sei denn, ein Abgang in Rente wurde finanziell erleichtert. Diese Frühverrentung aus BA-Beitragszahlermitteln muss im Rentenrecht grundsätzlich abgestellt und auf unabdingbare Rentenzugänge beschränkt werden. Eine längere Anspruchs- nicht Bezugsdauer von Arbeitslosengeld reduziert auch nicht die gewünschte höhere Alterserwerbstätigkeit.

Diese steigt trendmäßig bei den 55 bis 64-Jährigen von 1997–2006 um über 10 Prozentpunkte an und erreicht 2006 mit 48,4% einen Spitzenwert gegenüber dem EU-Durchschnitt von 43,5%. Die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe sank in diesen 10 Jahren um 3,2 Prozentpunkte. Der Anstieg der Erwerbstätigenquote auf fast die Hälfte begann lange vor den Hartz-Gesetzen und vor der Agenda 2010.

Eine längere Zahlbarkeit von Arbeitslosengeld bis maximal 24 Monate (oder gar wieder 32 ?) erlaubte eine längere Betreuung aus einer Hand durch die Arbeitsagenturen, die mit speziellen Integrationsfachdiensten und bewerberorientierter Vermittlung alles tun, um die Bezugsdauer zu minimieren, und die mit den bewährten Förderinstrumenten ältere Arbeitslose in Arbeit zurückbringen. Die große Wertschätzung älterer Mitarbeiter seitens der Betriebe (Weise 2006) lässt sich in Einstellungen ummünzen. Der gefühlte Abstieg in die Fürsorge der Grundsicherung lässt sich vermeiden. Denn es ist ein Unterschied, ob man nach langjährigen Beitragszahlungen zur BA in das SGB II-System »absteigt« oder ob man als arbeitsfähiger ehemaliger Sozialhilfeempfänger dorthin gelangt. Einiges spricht auch dafür, dass Menschen mit langen Erwerbsbiographien – allerdings in Verkennung des Prinzips einer Risikoversicherung – längere Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwarten, das ja den Bezug zum letzten Nettoeinkommen wahrt, bevor sie ihre Partnereinkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen, bis auf Freigrenzen Erspartes aufbrauchen und von einem für alle gleichen Regelsatz leben müssen. Eine längere Anspruchsdauer sollte aber nicht von der Zahl der Beitragsjahre zur BA abhängig sein und auch nicht bei Jüngeren mit einer kürzeren Bezugsdauer, längeren Wartezeiten oder gar Arbeitslosengeld erst nach 30 Monatsbeiträgen gegenfinanziert werden. Auch die Kostenschätzungen von 0,8 bis 2 Milliarden € jährlich sind wegen der unterstellten maximalen Ausschöpfungsdauer einer verlängerten Bezugsmöglichkeit fragwürdig. Wenn bis einschließlich 2007 für jeden Übergang vom SGB III in die Grundsicherung des SGB II 10 000 € finanziert werden konnten, dann eröffnet schon der Wegfall des Aussteuerungsbetrages erhebliche Förderspielräume. Präventiv gegen den Einstieg in die Grundsicherung wirkt das geförderte Nachholen von Berufsabschlüssen durch junge Erwachsene, bestimmt auch das Nachholen von Schulabschlüssen.

Die Ausschöpfung einer verlängerten Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld hängt neben der spezifischen Förderung auch von den Regeln der Zumutbarkeit und auch der Verfügbarkeit ab. Ist jede Arbeit zum Betrag des Arbeitslosengeldes, also rd. 40% weniger als das letzte Nettoeinkommen, zumutbar, so mag mancher eine längere Anspruchsdauer auch länger ausschöpfen wollen. Wären

dagegen Qualifikations- und Berufsschutz stärker gewahrt und der geforderte Lohnverzicht in der neuen Stelle geringer, ließe sich die tatsächliche Bezugsdauer sicherlich minimieren und etwa bei den heutigen Werten einpendeln. Die Arbeitsagenturen könnten die älteren Arbeitslosen nach ihrer Restanspruchsdauer auflisten und ihre Integrationsbemühungen darauf abstellen. Längere Fördermaßnahmen wären möglich. Indem in allen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung auch Beiträge zur BA erhoben werden, ließe sich wirksam verhindern, dass Ältere überhaupt der Grundsicherung anheimfallen. Dabei sei einmal unterstellt, die Aufstockungsproblematik sei gelöst. Ohnehin steigt nach Betriebsangaben die sogenannte »Konzessionsbereitschaft« arbeitsloser Bewerber bei der Entlohnung und besonderen Arbeitsbedingungen wie ungünstige Arbeitszeiten, Schichtarbeit und weiten Wegen zur Arbeit (Kettner/Rebien 2007).

7. Stimmt die Richtung der herrschenden Arbeitsmarktpolitik?

Der Beitrag zielt darauf ab, einige Schwachstellen der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik zu benennen, ihre positiven Elemente fortzuentwickeln und die guten Erfahrungen aus der früheren aktiven mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik des Förderns und Forderns zu verbinden. Deutlich werden einige problematische Baustellen: Die Trägersystemkonkurrenz ist zwar befristet und deren Evaluierung nicht abgeschlossen. Und das Bundesverfassungsgericht wird bald entscheiden, ob die Konstruktion zulässig ist. Die Organisationsform gilt aber als unausgegoren. Erst nach der Gerichtsentscheidung wird über eine eigene Personalhoheit der Träger entschieden. Wenn gegenwärtig 670 000 Beschäftigte trotz Vollzeitarbeit das sozio-kulturelle Existenzminimum mit ihren Arbeitseinkommen nicht erwirtschaften, dann ist das kein Kernproblem der Beschäftigungsförderung. Denn diese Menschen arbeiten. Wenn gegenwärtig 560 000 Personen nur Kosten der Unterkunft nach SGB II beziehen, dann stimmt an der Schnittstelle zum Wohngeld etwas nicht. Wenn jährlich bis zu 50 Milliarden € passiv ausgegeben werden, statt berufliche Qualifizierung, Erwerbsarbeit und angemessenen soziale Sicherung zu finanzieren, dann funktioniert etwas nicht mit der aktivierenden Arbeitsförderung. Die selbstgestellte Frage, ob das neue System mehr Integrationen in Beschäftigung bewirkt als vor dem 1.1.2005, als das SGB II in Kraft trat, kann die BA mangels geeigneter Daten nicht beantworten. Fordern und Fördern

stehen in keinem ausgewogenen, funktionalen Verhältnis. Die Kommunen kommen ihren Aufgaben in der Schuldner- und Suchtberatung nur unzureichend nach. Das Zusammenwirken vieler öffentlicher Haushalte erweist sich schwieriger als zuvor, obwohl die Verlagerung der Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit von den Beitrags- zu den Steuerzahlern mit Schwergewicht beim Bund und Entlastung der Kommunen richtig ist. Die anhaltend hohen Überschüsse der BA wecken Begehrlichkeiten aller Art. Sie jedoch primär zweckentsprechend als Beiträge zur Arbeitsförderung zu verwenden und auf gesamtfiskalische Kostenneutralität und weitgehende Selbstfinanzierung zu setzen, dazu fehlt eine stimmige Gesamtpolitik.

Es lohnt also, über Hartz und die Agenda 2010 hinaus zu denken und dabei die positiven Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik heranzuziehen.

Literaturverzeichnis

- Brinkmann, Ch./Karr, W./Kühl, J./Stoß, F./Peters, G. (2007): Vierzig Jahre IAB: Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 307, im Erscheinen
- Brinkmann, U./Dörre, K./Röbenack, S. mit Kraemer, K. und Speidel, F. (2006): Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Eichhorst, W./Zimmermann, K.F. (2007): Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA/DIW Discussion Paper No. 2605, February
- Graf, T. (2007): Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006. Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig, IAB-Kurzbericht Nr. 17 vom 12.9.
- Kettner, A./Spitznagel, E. (2007): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot. Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage. IAB-Kurzbericht Nr. 11 vom 23.5.
- Kettner, A./Rebien, M. (2007): Hartz-IV-Reform. Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht Nr. 19 vom 1.10.
- Koch, S./Kupka, P. (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO-Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung, März
- Kühl, J. (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: Mitteilungen aus der Ar-

beitsmarkt- und Berufsforschung 15. Jg., Heft 3, S.251–260, Schwerpunktheft
Arbeitsmarktpolitik

Weise, F.-J. (2006): Mittfünfziger werden heiß begehrt sein, Der Tagesspiegel Nr. 19 390
vom 3. Dezember, S. 7.

4. Diskussion zum Wandel der Funktion von Arbeitsmarktpolitik

Die Diskussion in diesem Panel konzentrierte sich auf insgesamt 6 Themen:

- Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik
- Steuerung und Qualität von Arbeitsmarktpolitik
- Regionalisierung
- Sozialer Auftrag und Organisation in zwei Rechtskreisen
- Beschäftigungsversicherung und prekäre Beschäftigungsformen
- Aufgaben der Wirkungsforschung und politischer Diskussionsbedarf

1. Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik

Im Mittelpunkt des Panels stand die Frage nach konkurrierenden Leitbildern der Arbeitsmarktpolitik, die sich historisch abgelöst und in ihrer Hierarchie verändert haben. Ausgehend von einer Konzeption, in der hochwertige Arbeit und soziale Absicherung im Fordergrund standen, über die Vorstellung, Beschäftigungsfähigkeit über Förderung zu erhalten und zu schaffen, dominieren heute – so ein Strang der Diskussion – fiskalische Ziele und Mittel des Forderns. Diese Akzentuierung bedarf der Korrektur.

Das historisch tradierte Leitbild der deutschen Arbeitsmarktpolitik orientierte sich einerseits an dem Maßstab einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen Beschäftigung im ungeförderten und im geförderten Arbeitsmarkt und andererseits an einer sozialen Absicherung als Wert an sich. Damit war der Anspruch verbunden, Vollbeschäftigung und Lebensstandardsicherung zu erreichen. Heute könnte eine Stärkung dieses Leitbildes darin bestehen, aktive und aktivierende, qualifizierende, Beschäftigung fördernde und betreuende Instrumente auszubauen, die Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik aus verschiedenen Titeln zu überwinden, um so auch gesamtwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge der Arbeitsmarktpolitik zu erfassen.

Unter dem Schlagwort Beschäftigungsfähigkeit könnte sich eine fortschrittliche Förderung verbergen. Tatsächlich beschreibt es häufig nur den Abschied von der Vorstellung, Arbeit für alle könnte erreicht werden und begnügt sich mit der abstrakten Möglichkeit, dass jeder arbeiten könnte, wenn es Arbeit gäbe.

So kann die Norm, dass jeder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen hat, aufrechterhalten werden, auch wenn die realen Chancen auf dem Arbeitsmarkt schwinden.

Am gegenwärtigen Leitbild der Arbeitsmarktpolitik wurde kritisiert, dass Fördern weitgehend durch Fordern ersetzt ist und diese Ausrichtung letztlich fiskalischen Zielen dient. Die Geschäftspolitik der BA verfolgt im Kern das Ziel möglichst schneller Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu möglichst geringen Kosten. Dieses Leitbild wirkt negativ auf sozialpolitische und gesamtwirtschaftliche Orientierungen, gerade wenn es betriebswirtschaftlich eng geführt und auf Controllingdaten in der Form von Kosten pro Integration, Anzahl der Integrationen pro Team, Anzahl der Integrationen pro Vermittler reduziert wird. Hinzu kommt der ungeheure Druck, der mittels § 31 SGB II, mittels Eingliederungsvereinbarungen, in eine eher formale Aktivierung und Kontrollmechanik übergeht.

Einschränkend wurde festgehalten, dass die Steuerung einer Großorganisation letztlich notwendig bürokratisch ist und eine effiziente Umsetzung von Zielvorgaben eher als positive Eigenschaft einer Organisation gelten sollte. Die Frage nach der Ausgestaltung eines Leitbilds muss daher zwischen Arbeitsmarktpolitik und BA bzw. Grundsicherungsträgern unterscheiden. Man sollte sich darauf konzentrieren, auf eine geeignete Weise politische Vorgaben zu machen, so dass Effizienzkriterien nicht einseitig sind und die richtigen Ziele optimieren. Aus der Evaluation des organisatorischen Umbaus der BA wissen wir jedoch, dass sich innerhalb der Organisation ein eigenständiges Verständnis des ‚Unternehmensziels‘ etabliert hat, das auch gegen die Steuerungswünsche des Ministeriums verteidigt wird. Diese begrenzte Autonomie bringt die Träger der Arbeitsmarktpolitik immer mit in die Diskussion um Leitbilder und Zielvorstellungen.

Eine umstrittene Alternative zu den genannten Fehlanreizen in der Geschäftspolitik könnte in der institutionellen Trennung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen liegen. Am Beispiel Dänemarks zeigt sich, dass so ein relativ hohes Arbeitslosengeld mit einer gut finanzierten, aktivierenden, qualitativ hochwertigen Förderung eine erfolgreiche Strategie sein kann.

2. Steuerung und Qualität von Arbeitsmarktpolitik

Die gegenwärtige Steuerung der Arbeitsmarktpolitik über Handlungsprogramme und Kundensegmentierung ist unbefriedigend. Die Diskussion bewegte sich sowohl im Spannungsfeld von sozialen Rechten und erweiterten Freiheiten der lokalen Arbeitsvermittler, als auch entlang der Frage, ob die Dienstleistungsqualität am Ergebnis (Vermittlung) oder am Prozess gemessen werden sollte.

Soziale Rechte ermöglichen es den Betroffenen selbst, sich eine adäquate Versorgung mit Maßnahmen zu sichern und aus einer hierarchischen Beziehung zu ihrem Vermittler und den Fallstricken der Kundensegmentierung herauszutreten. Sie beschränken automatisch den Ermessensspielraum der lokalen Agenturen und Vermittler. Demgegenüber könnten größere Freiheiten vor Ort die Vermittler vor standardisierten Vorgaben einer Regelsteuerung durch die BA schützen. Die Frage ist, in welchem Verhältnis Ermessensspielräume zu den sozialen Rechten stehen.

Eine Stärkung von Ziel- und Ergebnissteuerung würde größere Freiheiten vor Ort bringen. Gleichzeitig müsste die öffentliche Mittelverteilung und –ausgabe effektiv kontrolliert und transparent gemacht werden. Ziel- und Ergebnisorientierung leiden darunter, dass die Akteure es nicht immer in der Hand haben, welche Ergebnisse letztendlich erreicht werden. Die Zielformulierung hängt zudem vom Verhandlungsgeschick der Betroffenen ab. Im Grunde sollten also Prozessqualitäten in den Fokus treten, die sehr schwer operationalisierbar sind.

Qualitätssicherung hängt auch mit der professionellen Orientierung, dem Ethos, von Vermittlern und Beratern zusammen. Hier wurde die Befürchtung geäußert, dass die Ausbildungsgänge der BA nach der Neukonzeption der Bachelor-Studiengänge stark an die aktuelle Geschäftspolitik der BA angelehnt sein könnten. Je stärker die eigenständige Rolle der Vermittler wird, desto wichtiger wäre eine fachliche Kompetenz jenseits von fiskalischen Effizienzkriterien.

3. Regionalisierung

Für eine weit gehende Regionalisierung oder Verlagerung von Kompetenzen bei der Instrumententwicklung auf die regionale Ebene spricht, dass man örtlichen Gegebenheiten stärker Rechnung tragen und Beschäftigungspotenziale im intermediären Sektor und Non-Profit-Sektor bergen könnte. Mit dem Ziel annähernd

gleicher Lebensbedingungen bleibt kritisch, in wieweit sich schon bestehende Unterschiede nach Wohnort oder Region dann noch verschärfen würden. Gerade wenn vieles als Ermessensleistung geregelt ist, könnten Arbeitslose unabhängig vom Bedarf mit sehr unterschiedlichen Förderungen konfrontiert sein.

Eine Form gesellschaftlicher Kontrolle und Transparenz bei einer derartigen Verschränkung aktiver Arbeitsmarktpolitik und örtlicher Struktur- und Wirtschaftspolitik müssen starke, fest institutionalisierte und umfassende Stakeholder-Strukturen sein. Welche Leistungen möglich sind, sollte nicht davon abhängen, wer letztlich in der Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik dabei ist oder auch ausgeschlossen wird oder wie die Machtverhältnisse vor Ort sind. Ansätze zu Beiräten bestehen und können ausgebaut werden, in denen die Akteure vor Ort, also Tarifvertragsparteien, ARGE-Vertreter, Kommunalvertreter, Kirchen, Projektträger, Arbeitslosenorganisationen organisiert sind. Wichtig ist, dass sie arbeiten und funktionieren und dass sie vor allen Dingen auch einen Konsens finden. Man könnte solchen Gremien als Element von Selbstverwaltung zubilligen, Projektvorschläge zu entwickeln, inhaltlich zu gestalten und die Abstimmung mit der Struktur- und Regionalpolitik zu intensivieren, ohne die Finanz- und Steuerungsverantwortung zu übergeben.

4. Sozialer Auftrag und Organisation in zwei Rechtskreisen

Im Zuge der Reorganisation in zwei Rechtskreise – SGB II und SGB III – sind im SGB II neue Arbeitslosengruppen und neue Akteure in den Bereich der Arbeitsmarktpolitik gekommen. Das SGB II ist eben nicht eine einfache Fortsetzung von Arbeitsmarktpolitik, sondern es hat in wesentlichen Teilen das Erbe der Sozialhilfe angetreten, nicht nur bezüglich des Personenkreises, sondern auch bezüglich der Denkweisen der Gesetzesformulierungen, der grundlegenden Mechanismen. Insofern ist es nicht einfach so, dass eine Arbeitsmarktpolitik nun auseinander fällt in zwei Rechtskreise, sondern dass dieser zweite Rechtskreis eine Hybridisierung von Arbeitsmarktpolitik und Sozialfürsorge ist. Darüber hinaus sind jetzt Kommunen, Landkreise und Städte integraler Bestandteil des organisatorischen Arrangements. Unterhalb der Ebene von Verfassungsänderungen ist dieser Zuschnitt auch nicht zu beheben; es bleiben nur Vereinbarungen, lokale Praxis, Personal- und Kompetenzaufbau, um die Abstimmung zwischen den Akteuren und die Eigenständigkeit der ARGEN zu erhöhen.

Eine befürchtete und diskussionswürdige Tendenz ist die Verdrängung der Arbeitsmarktpolitik durch die Sozialfürsorge aufgrund der Hybridisierung im SGB II. Wenn man jedoch für eine Wiedervereinlichung der Arbeitsmarktpolitik plädiert, dann muss man Ideen entwickeln, was mit den Leuten geschehen soll, die als Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften oder aufgrund sehr weiter Kriterien von Erwerbsfähigkeit im SGB II sind, ohne wirklich erwerbsfähig zu sein. Allerdings sollte nicht unterschätzt werden, dass Integration in Arbeit – auch in geförderten Formen – einen zentralen Aspekt gesellschaftlicher Inklusion darstellt. Das Ziel einer regulären oder geförderten Arbeit bleibt demnach weiterhin erstes Ziel der Arbeitsmarktpolitik, auch wenn im SGB II differenzierte sozialpolitische Bedarfe hinzutreten.

5. Beschäftigungsversicherung und prekäre Beschäftigungsformen

Prekäre Beschäftigung wurde als Ergebnis von und als Aufgabe für Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Einerseits produziert die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik vermehrt atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit dem Ziel, einen Übergang in Normalarbeit zu realisieren. Hier wird ein genereller Trend am Arbeitsmarkt verstärkt. Andererseits ist es eine der Aufgaben von Arbeitsmarktpolitik, angesichts brüchigerer Erwerbsbiographien Übergänge sozial aufzufangen und fördernd zu erleichtern. Dabei bedarf es verbesserter Arbeitsmarktregulierungen, wie z.B. Mindestlöhne und generalisierter arbeitsrechtlicher Standards und einer erweiterten Sozialversicherungspflicht, aber auch veränderter Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn.

Eine Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung als Beschäftigungsversicherung, die alle Erwerbsformen absichert, stand im Mittelpunkt der Überlegungen. Ein wichtiges Feld ist der wachsende Sektor von Selbstständigen, Scheinselbstständigen oder Solo-Selbstständige und Honorarkräften. Ein weiteres die finanzielle Absicherung von Übergängen – angelehnt an das Kurzarbeitergeld – bei Ausfall eines Teils des Erwerbseinkommens.

Ein interessantes Beispiel könnte das neue Abfertigungsrecht in Österreich sein, in dem für den Fall der Kündigung eine Kompensation aus Beiträgen angespart wird, die Übergänge abzufedern hilft. Dieses Beispiel zeigt, dass eine institutionelle Innovation sinnvoll und gangbar ist.

6. Aufgaben der Wirkungsforschung und politischer Diskussionsbedarf

Die Wirkungsforschung wurde kontrovers diskutiert. Die Kritik bezog sich auf folgende Punkte:

- Aufwand und Kosten der Evaluierung der Hartz-Gesetze waren sehr hoch. Es ist eine eigene Industrie entstanden, deren Nutzen sich nicht immer erschließt.
- Die Wirkungsforschung ist von einer individualisierten und ökonometrischen Perspektive dominiert. Gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Effekte kommen zu kurz.
- Ideen- und Konzeptentwicklung sind stark unterentwickelt. Es fehlt an gestalterischen Impulsen.

Für die Wirkungsforschung sprachen folgende Argumente:

- Evaluation ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass man Arbeitsmarktpolitik und ihre Wirkung diskutieren kann. Nur so kann ein rationaler Lernprozess entstehen.
- Nicht die Wirkungsforschung als solche ist falsch, sondern die Auswahl der Methoden und Kriterien muss korrigiert werden. Gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Fragen könnten und sollten besser integriert werden.

Die Wahl der Kriterien und der angestrebte Lernprozess setzen eine fachliche Diskussion und eine öffentliche Diskussion voraus, die bisher nur schwach entwickelt ist. Evaluation ist eine Grundlage, aber Evaluation allein ist nicht hinreichend. Wir brauchen dann eine gesellschaftspolitische, öffentliche Diskussion darüber, an welchen Leitbildern wir messen und welche Ziele wir zu welchem Preis verfolgen. Eine wohl verstandene Wirkungsforschung kann implizite Leitbilder transparent machen und demokratische Entscheidungsprozesse informieren.

B.

**Arbeitsmarktpolitik
und Existenzsicherung**

1. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung

(Judith Aust)

1. Sozialpolitische Leistungen werden unter arbeitsmarktpolitischen Wirkungszusammenhängen diskutiert

Momentan erleben wir einen Übergriff der Arbeitsmarkt- auf die Sozialpolitik. Die Höhe der Grundsicherungsleistungen wird immer weniger unter ihrer sozialpolitischen Funktion diskutiert, sondern vielmehr aus Perspektive der unterstellten Arbeitsmarktwirkungen bzw. möglicher Fehlanreize was die Arbeitsaufnahme betrifft. Das mit den Hartz-Reformen eingeführte Instrumentarium, d.h. der verstärkte Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ebenso wie die bestehenden Möglichkeiten der Sanktionierung bei Nichtaufnahme folgen dabei dem Motto: »Jede Arbeit ist besser als keine.« Ein besonders extremes Beispiel für diese Denkweise ist das Gutachten des Sachverständigenrats zur Reform der Grundsicherung: Der Regelsatz soll gekürzt werden, und der volle Regelsatz wird nur noch all jenen gewährt, die wenigstens eine Arbeitsgelegenheit, d.h. kein vollgültiges Arbeitsverhältnis aufnehmen.

Diese Verbindung zwischen Existenz sichernden Grundleistungen einerseits und der Verpflichtung eine Arbeit aufzunehmen vermengt eigentlich getrennte Aufgabenbereiche: Denn Kernaufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Anpassung zwischen Angebot und Nachfrage durch Arbeitsvermittlung und -beratung von Arbeitslosen zu verbessern, die Eingliederungschancen für Personen zu erhöhen, die Dauer der Arbeitslosigkeit durch die Beschleunigung von Suchprozessen zu verkürzen, und Beschäftigungspotentiale durch Lohnkostenzuschüsse/ und oder durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu erschließen. Die sozialpolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik ist begrenzt. Vielmehr setzt eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik eine materiell gesicherte Existenz voraus.

Ein ausreichendes Sozialleistungsniveau ist dabei ökonomisch mit der Stabilisierung der Binnennachfrage und sozialpolitisch mit der Vermeidung von Armut zu begründen. Die »passiven« Leistungen sind allerdings nicht nur von sozialpolitischer Bedeutung (Existenzsicherung), sie dienen auch der Sicherung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt. Der Funktion der Lohnersatzleistungen als Suchhilfe kommt damit eine hohe Bedeutung zu. Ein ausreichendes

Sozialleistungsniveau ist eine Grundlage dafür, dass Arbeitsmarktpolitik ihre Aufgaben erfüllen kann.

2. Der Regelsatz sichert sozio-kulturelles Existenzminimum nicht

Die aktuelle politische Diskussion erweckt den Eindruck, als seien die Leistungen für ALG II EmpfängerInnen übermäßig generös. Deutlich wird dies, wenn wir uns die Diskussionen um den Lohnabstand vergegenwärtigen: Da das staatliche Existenzminimum viel zu hoch sei, würden sich die Menschen nicht ausreichend um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bemühen – so ein immer wieder gehörtes Argument. Tatsache ist jedoch: Die Sätze haben sich im Vergleich zur früheren Sozialhilfe nur geringfügig verändert. Die Leistungen des ALG II sind in etwa auf dem alten Sozialhilfeniveau geblieben. Der Eckregelsatz (heute 345,- Euro) stieg zwar an, der Grund ist jedoch vor allem die Pauschalisierung früherer einmaliger Leistungen. Nur in drei Fällen werden einmalige Leistungen noch gewährt: Die Erstausrüstung für Wohnung, die Erstausrüstung für Kleidung und mehrtägige Klassenfahrten (§ 37 SGB XII). Dies kann zu einer Verschlechterung der Situation für HilfeempfängerInnen mit kurzfristig bestehenden, einmaligem Unterstützungsbedarf führen (bspw. in Bezug auf Kleidung oder Haushaltsgegenstände). Ein Schritt in die richtige Richtung ist – wie im Fortentwicklungsgesetz beschlossen –, dass zur Erstausrüstung bei Schwangerschaft und Geburt neben der Babykleidung nun auch Kinderwagen, Stilleinlagen etc. als einmalige Leistungen finanziert werden.

Der paritätische Wohlfahrtsverband hat vorgeschlagen, den Regelsatz wenigstens auf 415 € anzuheben, um den täglichen Bedarf abzudecken und ein Minimum an sozialer Teilhabe sicher zu stellen. Die Steigerungsrate um 20 % ergibt sich dabei nur zu einem kleineren Teil aus dem veränderten Verbrauchsverhalten, zu einem größeren Teil aus einer nicht sachgerechten Anerkennung der Bedarfe.

Derzeit wird der Regelsatz bemessen nach der »statistischen Methode«, die 1990 das so genannte Warenkorbmodell ablöste. Bezugsgröße dafür sind die Konsumausgaben des unteren Fünftels der Bevölkerung, die auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstatistik des Statistischen Bundesamtes (EVS) erhoben werden. Dabei werden allerdings noch bestimmte Abzüge vorgenommen

von Ausgaben, die als »nicht regelsatzrelevant« betrachtet werden (bspw. Nachhilfeunterricht, Musikunterricht oder Haustiere).

Des Weiteren werden, wie der paritätische Wohlfahrtsverband kritisiert, zusätzliche prozentuale Abzüge und Streichungen vorgenommen. Besonders deutlich wird dies im Bereich Gesundheit: Sozialleistungsempfängern werden nur 64 % der Ausgaben zugestanden, die sich für diesen Bereich aus der EVS ergeben würden. Statisch errechnet wurde etwa, dass Ausgaben für Spielsachen mit 1,47 € im Monat und für eine Waschmaschine bzw. einen Wäschetrockner mit 1,56 € pro Monat veranschlagt werden.

Darüber hinaus wird die jährliche Anpassung anhand des Rentenwertes vorgenommen, der seit 2003 nicht mehr gestiegen ist und auch bis 2009 voraussichtlich nicht mehr steigen wird. D.h. seit 2003 ist der Regelsatz praktisch eingefroren, obwohl mit der Gesundheitsreform 2004 (Stichwort Praxisgebühr) zusätzliche Kosten anfielen und auch Preissteigerungen in den Bereichen Energie und Nahverkehr zu verzeichnen sind. So erhöhten sich die Strompreise laut Verbraucherpreisindex zwischen 1998 und 2006 um 26,8 %. Der Berechnungssatz für den Haushaltsstrom wurde im selben Zeitraum allerdings nur um 7,2 % angehoben.

3. Die Grundsicherung stärkt das Subsidiaritätsprinzip und refamiliarisiert das Risiko „Arbeitslosigkeit“

Mit der Einführung der Grundsicherung wurde das Subsidiaritätsprinzip gestärkt. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass staatliche und/oder gesellschaftliche Stellen/Organisationen nur dann helfen sollen, wenn anderweitig z.B. durch Selbsthilfe oder Familie keine Abhilfe möglich ist; es wurde mit der Einführung der Grundsicherung gestärkt. Das Familieneinkommen und nicht mehr das früher erzielte Erwerbseinkommen ist nun Grundlage der Leistungsberechnung. Partnereinkommen werden stärker als bisher angerechnet. Dadurch entfällt für einen Teil der früheren Arbeitslosenhilfebezieher – wie uns Simulationsstudien zeigen können – der Leistungsanspruch wegen fehlender Bedürftigkeit vollständig (25%). Andere Haushalte müssen sich mit geringeren Transfers abfinden (34 %). Zu den Verlierern zählen dabei besonders Paarhaushalte, in denen ein Partner noch erwerbstätig ist. Auch bei Paaren mit Kindern schlägt die Anrechnung des

Partnereinkommens durch. Mehr als die Hälfte muss mit weniger Geld auskommen, durchschnittlich 250 €.

Da es häufiger vorkam, dass die Frau Arbeitslosenhilfe bezog und der Mann erwerbstätig war, folgt daraus auch, dass ehemalige weibliche Arbeitslosenhilfebezieherinnen seltener überhaupt einen Anspruch/oder aber einen deutlich geringeren auf das Arbeitslosengeld II haben als männliche. Für die betroffene (weibliche) Person werden damit auf Grund des Leistungsausschlusses/ der Leistungsreduktion die finanziellen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit refamiliarisiert, d.h. die Abhängigkeit vom Partner/ dem Familienkontext gestärkt.

Ähnlich problematisch gestaltet sich die Situation von jugendlichen ALG-II-Beziehern unter 25 Jahren. Sie werden in die Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern einbezogen und bekommen nur noch 80 Prozent des Regelsatzes. Im Falle eines Auszugs aus der elterlichen Wohnung haben sie nur Anspruch auf Leistungen für Unterhalt und Heizung, wenn der kommunale Träger dies vorher zugesichert hat. Diese Zusicherung muss nur dann erteilt werden, wenn die Betroffenen aus »schwerwiegenden sozialen Gründen« nicht in der Wohnung ihrer Eltern oder eines Elternteils leben können, sie aus beruflichen Gründen bei ihren Eltern ausziehen müssen oder ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt. Dies schränkt Perspektiven für ein eigenständiges Leben weiter ein.

4. Die Grundsicherung als staatlich definiertes, sozio-kulturelles Existenzminimum übernimmt die Funktion eines Kombilohns

Der Gesetzgeber hat 1996 ein so genanntes Lohnabstandsgebot eingeführt. Als Vergleichsgröße für die Ermittlung der Regelsätze wurde das nicht näher definierte Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen eines Alleinverdieners mit Frau und drei Kindern zuzüglich Wohn- und Kindergeld herangezogen. Diese Familie sollte in jedem Fall ein höheres Einkommen erlangen als eine vergleichbare Familie im Sozialhilfe- bzw. im Grundsicherungsbezug. Dahinter steht die durchaus plausible Idee, dass Personen die Arbeiten mehr Geld zur Verfügung haben sollen als Personen, die nicht arbeiten. Dies war solange kein Problem, solange die tatsächlich ausgezahlten Löhne auch oberhalb des staatlich definierten Existenzminimums lagen.

Ein Blick auf den Arbeitsmarkt verdeutlicht uns allerdings, dass es einen zunehmenden Anteil von Menschen gibt, die von ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr leben können, d.h. Löhne beziehen, die für sie selbst oder ihre Familie unterhalb des staatlich definierten Bedarfssatzes verbleiben. Inzwischen sind das mehr als eine Million Beschäftigte, die aufstockende Leistungen in Anspruch nehmen. Hinzu kommen mehr als 2 Mio. Erwerbstätige, die ihren Anspruch auf aufstockende Leistungen nicht geltend machen, obwohl sie ein Recht darauf hätten. Das heißt, das an dem Regelsatz orientierte Lohnabstandsgebot hat nicht verhindert, dass Löhne unter das Existenzminimum gerutscht sind.

Vielmehr hat der Anstieg von Niedriglöhnen dazu geführt, dass die Grundsicherung zunehmend die Funktion eines Kombilohns übernimmt, der die vorhandenen Probleme auf dem Arbeitsmarkt eher verstärkt als reduziert. Denn gerade im unteren Einkommensbereich wird der Lohndruck umso stärker ausfallen, je geringer das gesetzliche Existenzminimum ist, und ein sinkendes Niveau im Niedriglohnsegment drückt wegen des Lohnabstandsgebots und der Methode der Regelsatzberechnung wiederum auf das sozio-kulturelle Existenzminimum. Wir können davon ausgehen, dass ca. 20 % aller Erwerbstätigen Löhne beziehen, die unter der Niedriglohngrenze liegen. Es spricht also einiges dafür, dass ein Lohnabstandsgebot nicht allein von Seiten der Grundsicherung eingehalten werden kann, sondern auch von Seiten der Löhne eingehalten werden muss. Es wird also darum gehen müssen, den Niedriglohnsektor durch eine verbindliche Einkommensuntergrenze einzudämmen.

5. Mindestlöhne stellen einen Schutz zur Existenzsicherung dar

Ein branchenübergreifender gesetzlicher Mindestlohns, der so ausgestaltet werden muss, dass er einem einzelnen Erwerbstätigen auf Vollzeitbasis ein Existenzsicherndes Erwerbseinkommen gewährleistet, ist ein sinnvolles Instrument zur Armutsvermeidung. Der aus dem Lager der Neoklassik kommende Einwand, Armutsvermeidung sei allein Aufgabe des Staates, wäre nur dann gültig, wenn auf dem Arbeitsmarkt nur solche Löhne gezahlt würden, die Resultat eines vollkommenen und fairen Wettbewerbs wären. Eine solche Annahme ist empirisch nicht haltbar. Gibt es so etwas wie Marktversagen, sind Armutslöhne als Marktergebnis nicht akzeptabel. Sinnvoll wäre es darüber hinaus, oberhalb dieses Min-

destlohns durch Tarifverträge vereinbarte branchenbezogenen Mindestlöhne zu gewährleisten, so dass den unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen in den einzelnen Branchen Rechnung getragen wird und die Gefahr eines branchenspezifischen Lohndumpings verringert wird.

In Deutschland fordert der DGB als Einstieg einen Mindestlohn von mindestens 7,50 Euro pro Stunde. Bei einer Vollzeitstelle (38,5 Stunden) wären das etwa 1250 Euro brutto pro Monat. Nach Abzug von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen blieben für einen Alleinstehenden 927 Euro netto pro Monat übrig. 7,50 Euro pro Stunde lägen noch um 25% unterhalb der Niedriglohnschwelle von rund 10 Euro pro Stunde in Westdeutschland. Geht man davon aus, dass das Lohnabstandsgebot in der Vergangenheit mal auf die Überschreitung der Grundsicherungsleistung um 20 % abzielte, dann stellen die 7,50 € eher die Untergrenze dar. Und auch der Vergleich mit anderen europäischen Ländern macht deutlich, dass diese Forderung nicht unverhältnismäßig hoch ist: Der gesetzliche Mindestlohn liegt in Großbritannien bei ca. 8 €, in Frankreich und den Niederlanden über 8 €.

Von einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro wären in Deutschland rund 4,9 Mio. Beschäftigungsverhältnisse erfasst. Die Bruttoverdienste würden um etwa 12 Mrd. € steigen und die Bruttogewinne in Höhe von fast 600 Mrd. € entsprechend reduziert. Mit dieser Lohnsteigerung wären Mehreinnahmen für die Sozialversicherung von knapp 4,2 Mrd. € verbunden. Die Steigerung der Bruttoverdienste würde zudem zu zusätzlichen Einnahmen bei der Lohn- und Einkommenssteuer führen.

6. Hinzuverdienstmöglichkeiten sind zur Vermeidung haushalts- und familienbezogener Armutsrisiken notwendig

Ein allgemeiner oder auch branchenbezogener Mindestlohn bezieht sich ja immer auf das individuelle Erwerbseinkommen. Er kann jedoch für sich genommen je nach Haushalts- bzw. Familienkonstellation, aber auch bei Teilzeitbeschäftigung kein ausreichendes Instrument zur Vermeidung von Armutsrisiken sein und verhindert deswegen auch nicht, dass aufstockende Leistungen nach dem SGB II in Anspruch genommen werden müssen. Der Bedarf an Armutsbekämpfungsmaßnahmen per Kombilohnmodell würde allerdings reduziert.

Ein Festhalten an den bestehenden Freibeträgen und eine Erhöhung der Hinzuverdienstmöglichkeiten wäre in diesem Fall sinnvoll: denn sie erhöhen den Arbeitsanreiz und verbessern die finanzielle Situation der Betroffenen. Dies wäre bei einem gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 € auch nicht zwingend mit höheren fiskalischen Kosten verbunden, da die Einkommen der Hinzuverdienenden steigen. Vor dem Hintergrund eines gesetzlichen Mindestlohns und idealer Weise auch einer Abschaffung der derzeitigen Minijob-Regelungen ist auch davon auszugehen, dass arbeitgeberseitige Anreize zur weiteren Aufspaltung von Beschäftigungsverhältnissen stark minimiert würden.

Zu überlegen wäre, ob der Hartz IV vorgelagerte Kinderzuschlag ausgebaut werden kann. Die bisherige Regelung hat sich als sehr bürokratisch erwiesen und kommt in der Praxis kaum zum Tragen. Im Rahmen des Fortentwicklungsgesetzes wurde Familien nun die Möglichkeit eröffnet, zwischen Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II mit befristetem Zuschlag, der nach vorherigem Arbeitslosengeldbezug gewährt wird, zu wählen. Somit soll die Schlechterstellung von Familien – wie im Vorläufergesetz geschehen – verhindert werden. Ob diese Neuregelung die Situation von Familien tatsächlich verbessert, bleibt abzuwarten. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass keineswegs alle Familien, sondern nur diejenigen mit vorherigem Arbeitslosengeldbezug die Wahlmöglichkeit zwischen Kinderzuschlag und befristetem Zuschlag haben.

7. Die Grundsicherung muss armutsfest sein und sich stärker an individuellen Bedarfen orientieren

Eine armutsfeste Grundsicherung ist das Pendant zu Existenz sichernden Löhnen. Die Grundsicherung ist derzeit nicht bedarfsdeckend. Deshalb wäre eine Anhebung des Regelsatzes unbedingt notwendig. Die Wiedereinführung einmaliger Hilfen zum Lebensunterhalt kann ebenfalls ein Beitrag zur Armutsvermeidung leisten. Prinzipiell sollte an den Kriterien »Bedürftigkeit« und »Meldung als Arbeitssuchender« festgehalten werden, letzteres um den Zugang zu allen Beratungs- und Vermittlungsleistungen zu ermöglichen.

Zu überdenken wären allerdings die vorhandenen Regelungen bzgl. Unterhaltspflicht und dem Verhältnis zwischen Individualanspruch und Subsidiarität. Nicht akzeptabel ist es – wie oben bereits erwähnt –, wenn arbeitslose Personen auf Grund der Anrechnung von Partnereinkommen jedweden Anspruch auf eine

eigenständige materielle Absicherung verlieren. Sinnvoll in diesem Kontext wäre eine Begrenzung der Unterhaltungspflichten dahingehend, dass ein eigenständiger Anspruch festgelegt wird. In welchem Umfang Partner oder Eltern unterhaltspflichtig sind, ist durch Freibeträge und ggf. durch Regelungen wie beim Unterhaltsvorschuss zu regeln. Gemeinsames Wirtschaften kann durch Berechnung anteilig anfallender Kosten (Miete, Auto) berücksichtigt werden.

Einzuschränken wären die Elemente, die Arbeitslose zur Aufnahme irgendeiner Erwerbstätigkeit zwingen und die letztendlich nur der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft dienen. Die Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit hat für die meisten Personen weder eine qualifizierende Funktion, noch erfüllt sie die sog. Brückenfunktion. In unserer Gesellschaft vermittelt sich Teilhabe über Erwerbsarbeit. Und das Bild eines homo oeconomicus, der die Arbeitsaufnahme allein davon abhängig macht, dass sie materiell deutlich attraktiver ist, entspricht nicht der Realität. Darüber hinaus wird übersehen, dass die Art der verfügbaren Erwerbsmöglichkeiten auch dadurch geprägt wird, welche Arbeitsplätze Unternehmen anbieten. Treibende Kraft hinter der Ausweitung von Minijobs sind nicht allein die Beschäftigten, sondern auch betriebliche Strategien, die sich von einer Aufspaltung von Arbeitsplätzen mehr Flexibilität und niedrigere Kosten erwarten.

Die Vermittlungsleistung muss sich deshalb nicht nur an den Kriterien »Sozialversicherungsspflicht«, und »Entlohnung entsprechend eines Mindest- oder Tariflohns« orientieren, um zur Existenzsicherung beizutragen. Sie muss ebenfalls den individuellen Bedarfen und Bedürfnissen nach Integration gerecht werden: Das bedeutet Informations- und Mitbestimmungs- ebenso wie Klagerechte bei der Ausgestaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

2. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung: Ist eine Instrumentalisierung des gesetzlichen Einkommensminimums sinnvoll? (Irene Becker)

1. Zur Doktrin des Förderns und Forderns im SGB II

Die These vom Übergriff der Arbeitsmarkt- auf die Sozialpolitik bezieht sich zum Einen auf die mit der Hartz IV-Reform veränderten Leistungsregelungen für Langzeitarbeitslose und zum Anderen auf die seither nicht endenden Vorschläge zur »Reform der Reform«. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden »Risiken und Nebenwirkungen« einer Instrumentalisierung der Sozialpolitik dargestellt und häufig unterstellte Wirkungsmechanismen hinterfragt.

Mit der Hartz IV-Reform wurde insofern ein Paradigmenwechsel vollzogen, als für Langzeitarbeitslose das Ziel einer begrenzten Lebensstandardsicherung dem einer Minimalsicherung in Form des Arbeitslosengeldes II geopfert und zudem eine Doktrin des Förderns und Forderns gesetzlich verankert wurde. Das in § 1 SGB II genannte Ziel der Stärkung der Eigenverantwortung ist zwar keineswegs grundsätzlich neu, da auch im Rahmen der Sozialhilfe Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden sollte und zunehmend Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer Verweigerungshaltung eingeführt wurden. Der Druck zur Aufnahme einer Beschäftigung wurde mit den Hartz-Gesetzen aber wesentlich erhöht, insbesondere durch die Ausweitung des Begriffs der Zumutbarkeit einer Arbeit, wonach nur noch sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse abgelehnt werden können. Andererseits gibt es kein einklagbares Recht auf einen Arbeitsplatz. Immerhin wird im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967³ aber das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes genannt; dieses muss durch Einsatz des gesamten wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumentariums des Staates erreicht werden – arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können hier nur unterstützend und begleitend wirken.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist allerdings faktisch nicht nur das »letzte Auffangnetz« für Erwerbslose, sondern auch für Erwerbstätige, deren Einkommen im Haushaltskontext nicht zur Sicherung des Existenzminimums reicht. Allein die Namensgebung des neuen Gesetzes – Grundsicherung für Ar-

3 Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I, S. 582.

beitsuchende – und die der Transferleistung – Arbeitslosengeld II – sind aber ein Indiz dafür, dass Regierung und Gesetzgeber sowie viele Berater mit Bedürftigkeit größeren Ausmaßes bei Erwerbstätigen nicht gerechnet haben. »Das war politisch eigentlich nicht so gewollt« – so Heinrich Alt vom Vorstand der BA in einem Interview (Frankfurter Rundschau vom 15.01.07) und meinte die Zahl der »Aufstocker«. Offenbar wurde und wird noch immer Armut trotz Erwerbstätigkeit häufig unterschätzt bzw. als »frei gewählt« unterstellt.

2. Zielbeziehungen

Mit dem im SGB II verstärkten Druck insbesondere auf Arbeitsuchende und mit dem in einigen neuen Vorschlägen vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen auch gegenüber geringfügig Beschäftigten⁴ wird implizit eine Zielkonkurrenz zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unterstellt. Grundsätzlich handelt es sich aber eher um komplementäre Zielbeziehungen. So führen nicht nur Erfolge in der Beschäftigungspolitik zu einer besseren Annäherung an das sozialpolitische Minimalziel der Sicherung des Existenzminimums, sondern auch in umgekehrter Richtung sind positive Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen. Denn die Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums impliziert die Deckung der Reproduktionskosten zur Erhaltung der eigenen Arbeitskraft, trägt zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit bei und ermöglicht ein aktives Leben. Eine verlässliche Mindestsicherung, die nicht immer wieder zur Disposition gestellt wird, ist auch eine Voraussetzung für die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern – den möglichst gut ausgebildeten Erwerbstätigen von morgen. Insoweit ist Existenzsicherung also ein produktiver Faktor – ganz abgesehen von den systemstabilisierenden Effekten.

Zu einer Zielkonkurrenz kann es bei Arbeitsmarktungleichgewichten und/oder nicht existenzsichernden Löhnen kommen, wenn infolge staatlicher Transfers unerwünschte Anreizmechanismen wirksam werden.

Diese können auf der einen Seite das Arbeitsangebot betreffen: Eine Mindestsicherung kann die Arbeitsbereitschaft reduzieren, wenn der Abstand zum erzielbaren Lohneinkommen gering ist. Entsprechende Thesen gehen vom »homo oeconomicus« aus, der nur kurzfristig »rational« handelt. Weitere – nicht-peku-

4 SVR 2006: 30%ige Kürzung des Regelsatzes, volle Anrechnung der Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung.

niäre – Bedürfnisse und mittelfristige Lebensplanungen der Menschen sowie Unsicherheiten und Unkenntnis von Handlungsoptionen bleiben in diesem Modell unberücksichtigt. Demnach dürfte es keine Erwerbstätigen unterhalb des gesetzlichen Existenzminimums geben.

Auf der anderen Seite kann die Arbeitsnachfrage vom Mindestsicherungssystem beeinflusst werden: Bei hoher Arbeitslosigkeit kann eine staatliche Mindestsicherung zu einem Lohndruck nach unten führen, da Arbeitnehmer auf ergänzende Hilfe verwiesen werden können. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn Arbeitnehmer(innen) eben *nicht* wie der »homo oeconomicus« reagieren oder wenn ein Zwang zur Annahme jedweder Arbeit besteht. Die gegenwärtigen institutionellen Regelungen sowie die beobachtbare Zunahme des Niedriglohnssektors in Deutschland⁵ deuten in diese Richtung.

Befürworter einer Instrumentalisierung der Mindestsicherung für arbeitsmarktpolitische Ziele haben meist beide Aspekte im Blick. Leistungskürzungen als Sanktionsmaßnahmen sind bereits weitgehend Gesetz geworden, neuerdings wird aber auch eine generelle Absenkung des Mindestsicherungsniveaus vorgeschlagen – beispielsweise vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft vom August 2006 (SVR 2006). Dabei wird davon ausgegangen, dass Nachfrage nach Arbeit in ausreichendem Maße vorhanden ist bzw. bei sinkendem Lohnniveau entstehen würde. Arbeitslosigkeit ist also ein Angebotsproblem. Die Arbeitsmarktdaten zeugen von Anderem – trotz der derzeit positiven konjunkturellen Effekte, die denen des Jahres 2000 ähnlich sind. Abgesehen davon sind im Vorfeld weiterer Reformen aber folgende Fragen zu erörtern:

Inwieweit ist die Bemessung des Alg II und Sozialgeldes Existenz sichernd, in welchem Bereich eines normativen Spektrums liegt das derzeitige Niveau? Diese Frage ist nicht nur im Hinblick auf das SGB II und SGB XII relevant, sondern auch für daran anknüpfende Regelungen: die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer, die Pfändungsfreigrenzen und Transfers nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Inwieweit führt Erwerbstätigkeit zu Existenzsicherung bzw. – umgekehrt – wie groß ist das Ausmaß von Armut trotz Erwerbstätigkeit? Aus der Untersuchung dieser Frage können sich Hinweise auf die Relevanz der o. g. Thesen

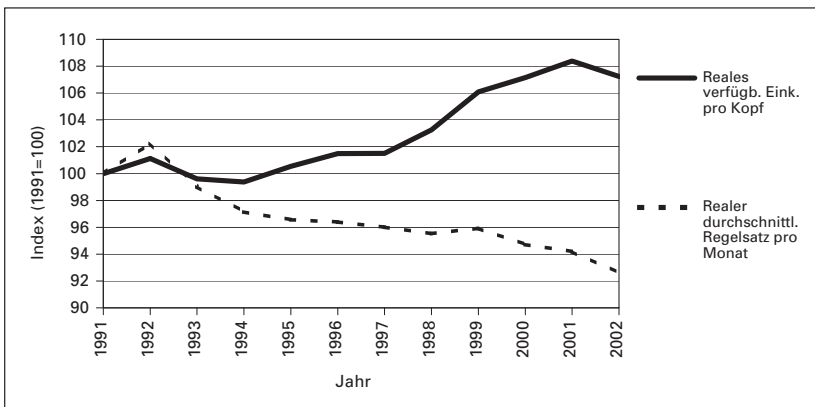
5 Vgl. Gartner/Rhein 2005.

von den negativen Arbeitsanreizen einerseits und vom Lohndruck nach unten andererseits ergeben.

3. Zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums

Vor weiteren Reformen der Grundsicherung für Arbeit ist zunächst zu klären, ob die gegenwärtige Mindestsicherung eher großzügig oder aber zu restriktiv bzw. nicht existenzsichernd bemessen ist. Auf diese normative Frage kann zwar keine streng wissenschaftliche Antwort erfolgen. Aber durch die Offenlegung des Verfahrens zur Bestimmung des Leistungsniveaus können politische Diskussionen und Wertungen versachlicht werden. Ein Blick auf Abbildung 1 zeigt, dass in der Zeit vor der Hartz IV-Reform – in den 90er Jahren und zu Beginn dieses Jahrhunderts – der Realwert des Eckregelsatzes deutlich gesunken ist, während das reale verfügbare Einkommen pro Kopf mäßig zugenommen hat. Für beide Größen wurde der jeweilige Ausgangswert = 100 gesetzt, die Linien geben also keine Niveauunterschiede wieder. Die scherenartige Entwicklung ist die Folge zahlreicher Aussetzungen bzw. Deckelungen der Regelsatzanpassung mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung. Die Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt ist in ihrem Realwert zwar schwächer gesunken, da sie die Wohnkosten in ihrer tatsächlich anfallenden Höhe umfasst und somit dieser Teilbereich der Leistung

Abbildung 1: Realwertentwicklung von Eckregelsatz und verfügbarem Pro-Kopf-Einkommen



implizit vollständig dynamisiert ist. Dennoch kann von einem Schritthalten des soziokulturellen Existenzminimums mit der allgemeinen Einkommensentwicklung schon seit längerer Zeit nicht mehr ausgegangen werden.

Mit der 2005 eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde an das vorherige Regelsatzniveau angeknüpft – 295 € in den alten, 285 € in den neuen Ländern. Die Pauschalisierung der ehemals einmaligen Leistungen für Kleidung, Haushaltsgegenstände u. ä. führte zwar zu einer merklichen Erhöhung der Regelleistungen um ca. 16%, was aber keinen allgemein höheren Lebensstandard impliziert. Denn der Eckregelsatz von derzeit 345 € ist nun – anders als vor Hartz IV – für die Deckung des gesamten Lebensunterhalts eines Alleinstehenden vorgesehen. Hinzu kommen Mehrbedarfzuschläge – insbesondere für Alleinerziehende –, die Regelleistungen für weitere Haushaltsmitglieder sowie die tatsächlich anfallenden Unterkunfts- und Heizkosten, soweit sie »angemessen« sind. Schließlich führen auch anrechnungsfreie Einkommensbestandteile für Teilgruppen zu einer faktischen Erhöhung des Grundsicherungsniveaus. Ein Beispiel sind die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit, deren Minimum derzeit bei 100 €, das Maximum bei 280 € bzw. 310 € bei mindestens einem minderjährigen Kind liegt. Diese sollen die Arbeitsanreize erhöhen, dienen in vielen Fällen aber vermutlich eher der Kompensation der gegenüber Nichterwerbstätigen höheren Lebenshaltungskosten (mehr Bekleidungsbedarf, mehr Zukauf von fertigen Speisen, Dienstleistungen etc.).

Die per Gesetz vorgeschriebene regelmäßige Überprüfung des Mindestsicherungsniveaus bezieht sich lediglich auf den Eckregelsatz, nicht aber auf die für weitere Familienmitglieder angesetzten Anteilssätze. Dementsprechend wird das Ausgabeverhalten des untersten Fünftels der Alleinstehenden als Maßstab für die Bemessung des Grundsicherungsniveaus herangezogen. Zudem werden bei fast allen Ausgabepositionen mehr oder minder große Abschläge für nicht als regelsatzrelevant erachtete Einzelpositionen vorgenommen, so dass der Regelsatz deutlich hinter den durchschnittlichen Konsumausgaben der Referenzgruppe zurückbleibt.

Tabelle 1 weist die vom Gesetzgeber als notwendig erachteten Beträge aus⁶: Abgesehen von den Bereichen Nahrung, Bekleidung und Einrichtungs- bzw. Haushaltsgegenstände zeigen sich sehr restriktive Bemessungen der regelsatzrelevanten Ausgabenpositionen. Bildungsausgaben, die bei Alleinstehenden des untersten Quintils ohnehin kaum vorkommen, werden überhaupt nicht berück-

6 Für eine ausführliche Darstellung und Diskussion vgl. Becker 2006a.

sichtigt. Von den für Bekleidung und Einrichtungsgegenstände etc. vorgesehenen Beträgen – 34 € bzw. 25 € – müssen von den Bedürftigen Rücklagen gebildet werden, um gegebenenfalls die notwendigen Anschaffungen bezahlen zu können – dies dürfte sehr schwer fallen bzw. in vielen Fällen kaum möglich sein.

Das Verfahren der Regelsatzbemessung ist unter mehreren Gesichtspunkten fragwürdig. Ein grundsätzlicher Einwand betrifft den gewählten methodischen Ansatz der »revealed preferences«. Dieser geht davon aus, dass das beobachtbare Ausgabeverhalten dem Bedarf bzw. den Präferenzen entspricht. Die Annahme trifft bei finanziellem Engpass aber nur bedingt zu; denn dann wird »der Gürtel enger geschnallt«. Das Verhalten ist im unteren Einkommensbereich letztlich stark von den Budgetrestriktionen geprägt. Dies gilt insbesondere für die Bevölkerung in verdeckter Armut, die eine zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nimmt. Nach vorliegenden Schätzungen (Becker/Hausser 2005) belief sich die Zahl der verdeckt Armen Ende der 90er Jahre auf mindestens zwei Drittel der Zahl der HLU-Beziehenden (ca. 2 Mio. Personen). Sie sind – im Gegensatz zu den HLU-Beziehenden – in der Referenzgruppe für die Ableitung des Regelsatzes enthalten.

Tabelle 1: Regelsatzberechnung auf Basis der EVS 2003 (Ausgabeverhalten des unteren Fünftels der Alleinstehenden; Beträge gerundet)

	Ausgaben in €	regelsatzrelevanter	
		Anteil	Betrag in €
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	133	0,96	127
Bekleidung und Schuhe	34	1,00	34
Wohnen einschl. Energie, -instandhaltung	322	0,08	24
Einrichtungs-, Haushaltsgegenstände etc.	27	0,91	25
Gesundheitspflege	18	0,71	13
Verkehr	59	0,26	16
Nachrichtenübermittlung	40	0,75	30
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	71	0,55	39
Bildungswesen	7	0,00	0
Beherbergungs-/Gaststättendienstleistung	28	0,29	8
Andere Waren und Dienstleistungen	40	0,67	27
Insgesamt	779		
Insgesamt ohne Wohnkosten	483		345

Ein weiterer kritischer Punkt ist die fehlende Anpassung an die Preisentwicklung – die Dynamisierung orientiert sich an der Entwicklung des Rentenwerts – und an vom Gesetzgeber veränderte Rahmenbedingungen (Praxisgebühr, veränderte Zuzahlungen). Zudem stehen die geringen Ansätze für Gesundheitspflege, Verkehr und Nachrichtenübermittlung Eingliederungsbemühungen, aktiver Lebensgestaltung und dem Teilhabeziel entgegen. Schließlich ist die Orientierung an den Alleinstehenden in mehrfacher Hinsicht problematisch. Denn damit wird auf eine angemessene und explizite Berücksichtigung kindspezifischer Bedarfe (Spielzeug, Schulbedarf, Nachhilfe, Sonderbedarf an Bekleidung bei schnellem Wachstum, Mobilitätskosten, Geburtstageeinladungen, Schulausflüge etc.) im Sozialgeld verzichtet. Zudem handelt es sich bei der Referenzgruppe um eine Teilgruppe mit hohem Armutsrisiko – wenn Ehepaare ohne Kinder als Referenzgruppe gewählt würden, ergäbe sich ein deutlich höherer Regelsatz – und um eine Teilgruppe mit hohem Altenanteil, so dass von Abweichungen gegenüber den Ausgabenstrukturen von Erwerbstätigen bzw. Erwerbsfähigen auszugehen ist.

Als Fazit dieser Überlegungen ergibt sich, dass das Verfahren der Regelsatzbemessung zu einem Grundsicherungsniveau im unteren Bereich eines normativen Spektrums führt. Von daher und in Anbetracht des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes gibt es keinen Spielraum für Leistungskürzungen, die nach manchen Reformvorstellungen den »Arbeitsanreiz« bzw. Druck erhöhen sollen. Selbst die bestehenden Sanktionsmechanismen bei Verweigerung der Aufnahme einer Arbeit oder Arbeitsgelegenheit sind vor dem Hintergrund des restriktiv gestalteten Regelsatzes fragwürdig. Denn nach Artikel 1 GG ist die Würde des Menschen – nicht nur die des arbeitenden Menschen – unantastbar. Für extreme Sanktionen durch Leistungsentzug bietet das Grundgesetz explizit keinen Raum. Denn diese entsprächen einer faktischen Arbeitspflicht, die mit Artikel 12 Abs. 2 GG – »Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden.« – nicht vereinbar ist.

4. Armut trotz Arbeit

Bei der zweiten eingangs genannten Thematik geht es um die Frage, inwieweit Erwerbstätigkeit zu Existenzsicherung führt bzw. – umgekehrt – wie groß das Ausmaß von Armut trotz Erwerbstätigkeit ist. Damit wird indirekt untersucht, ob es überhaupt empirisch fundierte Hinweise auf wesentliche negative Arbeitsan-

reize der Mindestsicherung gibt, die zur Rechtfertigung einer Instrumentalisierung der Grundsicherung für arbeitsmarktpolitische Ziele herangezogen werden könnten.

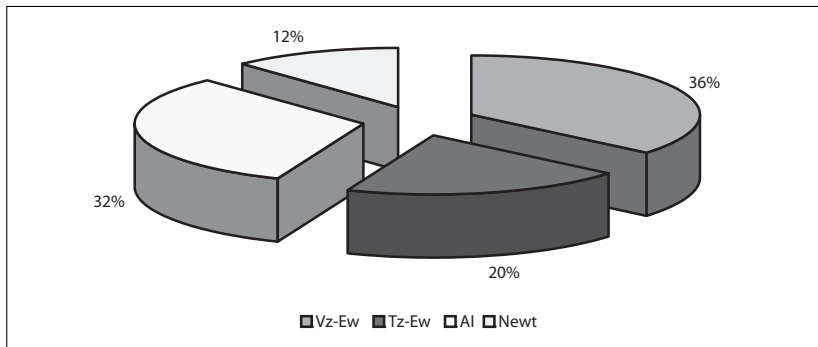
Die Fragestellung ist komplex, da Bedürftigkeit insgesamt nicht unmittelbar beobachtbar ist. Denn zu den Leistungsbeziehenden kommen diejenigen in verdeckter Armut, die auf direktem Wege statistisch nicht zu erfassen sind. Mit dem Instrument der Mikrosimulation ist allerdings eine ungefähre Schätzung der Bedürftigkeit insgesamt möglich, indem für eine repräsentative Haushaltsstichprobe eine modellmäßige Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird (Becker 2006c). So ergibt sich auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2004, dass kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform ca. 10 Mio. Menschen Anspruch auf Alg II bzw. Sozialgeld nach heutigem Recht gehabt hätten (Tabelle 2). Drei Viertel Viertel davon leben in den alten Bundesländern, ein Viertel lebt in den neuen Ländern. Zu mehr als einem Drittel handelt es sich um Personen in Vollerwerbshaushalten mit mindestens einem Vollzeitbeschäftigten oder mindestens zwei Teilzeitbeschäftigten, zu einem Fünftel um Personen in Teilerwerbshaushalten (Abbildung 2). Insgesamt lebt also mehr also die Hälfte der geschätzten Anspruchsberechtigten in Erwerbstätigenhaushalten und »nur« etwa ein Drittel in Arbeitslosenhaushalten ohne erwerbstätige Person. Die vierte Gruppe in sonstigen Nichterwerbstätigen- haushalten ist allerdings nach der neuen Rechtslage ebenfalls weitgehend den Arbeitslosenhaushalten zuzurechnen.⁷

Tabelle 2: Bevölkerung unterhalb der Alg II-Grenze (SOEP 2004, nur SGB II-Zielgruppe)

	Bedürftige in Mio.	Bedürftigkeitsquote
Gesamtdeutschland	10,1	16,3
alte Bundesländer	7,6	14,8
neue Bundesländer	2,5	23,0

7 Die Bedürftigkeitsquote der Personen in Vollerwerbshaushalten ist zwar mit etwa 8% weit unterdurchschnittlich, die der Personen in Arbeitslosenhaushalten mit zwei Dritteln sehr hoch, daraus kann jedoch nicht auf eine entsprechende Struktur der Bedürftigen geschlossen werden, wie die Abbildung zeigt.

Abbildung 2: Struktur der Bedürftigen (SGB II-Zielgruppe) nach der Erwerbsbeteiligung in der Bedarfsgemeinschaft



Erwerbstätigenhaushalte und Nichterwerbstätigen- bzw. Arbeitslosenhaushalte halten sich unterhalb der gesetzlichen Armutsgrenze also etwa die Waage. Die Simulation hat ergeben, dass kurz vor der Hartz IV-Reform etwa 2,8 Mio. Erwerbstätige in Haushalten mit potenziellem Alg II-Anspruch gelebt haben⁸; gut die Hälfte davon war in Vollzeit beschäftigt. Neben der aus der amtlichen Statistik bekannten Zahl von etwa 1 Mio. »Aufstockern«, d. h. Erwerbstätigen mit ergänzendem Alg II-Bezug, gibt es also noch zahlreiche weitere bedürftige Erwerbstätige. Demnach sind negative Anreize des Mindestsicherungssystems in Deutschland nicht sehr wesentlich. Denn annähernd 3 Mio. Menschen arbeiten, obwohl sie damit unterhalb oder nur gerade am gesetzlichen Existenzminimum leben. Der Wille zu Eigenständigkeit und zukunftsgerichteter Lebensplanung ist offenbar weiter verbreitet als vielfach angenommen.

Bedürftigkeit trotz Erwerbstätigkeit kann verschiedene Ursachen haben. Sie ist nicht generell auf Niedriglöhne zurückzuführen, sondern auch auf einen geringen Umfang der Beschäftigung und nicht zuletzt auf bestimmte Haushaltskonstellationen. Wenn von einem Erwerbseinkommen oberhalb der derzeit diskutierten Niedriglohnschwellen mehrere Familienmitglieder zu versorgen sind, kann – insbesondere im Falle hoher Wohnkosten – ein Alg II-Anspruch vorliegen. Im Folgenden werden zwei alternative Niedriglohngrenzen herangezogen: die derzeit hauptsächlich diskutierte Grenze von 7,50 € pro Arbeitsstunde und die etwas höhere Schwelle von 9 €, die etwa zwei Dritteln des Median der Bruttostundenlöhne und damit der gängigen Abgrenzung des Niedriglohnsegments

⁸ 1,5 Mio. Vollzeitbeschäftigte, ca. 740.000 Teilzeitbeschäftigte und etwa 600.000 geringfügig Beschäftigte.

entspricht. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, erreichte etwa die Hälfte der potenziell anspruchsberechtigten Arbeitnehmer(innen) des Jahres 2004 einen Bruttostundenlohn über 7,50 €, drei Fünftel davon waren sogar in Vollzeit beschäftigt. Und zwei Fünftel der bedürftigen Erwerbstätigen bezogen einen Stundenlohn von mehr als 9 €, gut die Hälfte davon arbeitete in Vollzeit.

Tabelle 3: Struktur der bedürftigen Erwerbstätigen (SOEP 2004) nach der Höhe des Bruttostundenlohns (L)

	alle	darunter:	
		in Vollzeit	in Teilzeit
Niedriglohnschwelle (NLS):7,50 €			
L < NLS	49%	24%	25%
L ≥ NLS	51%	30%	21%
Niedriglohnschwelle (NLS):9 €			
L < NLS	59%	31%	28%
L ≥ NLS	41%	23%	18%

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn wir anstatt der gesetzlichen Armutsgrenze die in der Verteilungsforschung übliche und auf EU-Ebene vereinbarte relative Armutsgrenze von 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (960 € nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003) heranziehen. 2003 erreichten drei Fünftel der Erwerbstätigen unterhalb dieses Grenzwerts einen Lohnsatz von mehr als 7,50 €, zwei Fünftel einen Stundenlohn von mehr als 9 €. Insofern kann das Mindestsicherungssystem nicht durch arbeitsmarktpolitische Instrumente, auch nicht durch einen Mindestlohn ersetzt werden.

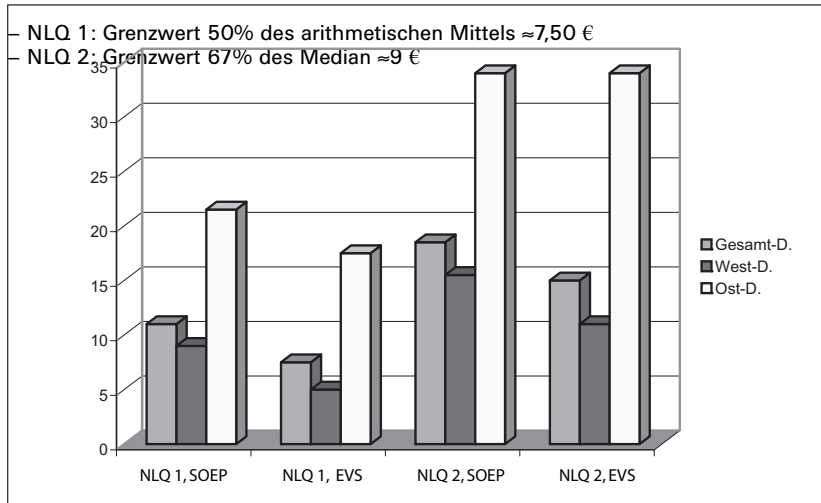
Tabelle 4: Erwerbstätige unterhalb der relativen Armutsgrenze (EVS 2003) nach der Höhe des Bruttostundenlohns (L)

	Niedriglohnschwelle (NLS)	
	= 7,50 €	= 9 €
L < NLS	40%	60%
L ≥ NLS	60%	40%

Eine andere Frage – und zwar unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit – ist, inwieweit Löhne im unteren Segment zumindest zur Sicherung des pauschalisierten eigenen Existenzminimums reichen (vgl. zum Folgenden Becker 2006b).

Wenn dazu die beiden relevanten Haushaltsstichproben – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und das SOEP – und die beiden alternativen Grenzwerte herangezogen werden, ergibt sich hinsichtlich der Niedriglohngrenze 1 von 7,50 € pro Stunde, dass 8% bis 12% der Arbeitnehmer(innen) 2003 darunter lagen, in den neuen Ländern liegt die Quote sogar nahe 20% (Abbildung 3). Unter die zweite Niedriglohnschwelle von ca. 9 € fallen 16% bis 19% der Arbeitnehmer(innen), in den neuen Ländern sogar 35%. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen erscheinen Forderungen nach einer Ausweitung des Niedriglohns-sektors als fragwürdig – denn es gibt bereits ein recht großes Niedriglohnsegment, Tendenz zunehmend⁹.

Abbildung 3: Niedriglohnquoten auf Basis von SOEP und EVS (2003)



Wie aus der ersten Zeile von Tabelle 5 hervorgeht, sind gut zwei Drittel dieser Beschäftigten im Niedriglohnsegment Frauen, da sie vergleichsweise häufig in gering entlohnten Bereichen arbeiten. Weiteren Öffnungen der Lohnhierarchie nach unten stehen also auch genderpolitische Ziele entgegen.

9 Nach SOEP-Ergebnissen lagen beide Niedriglohnquoten 1998 noch um etwa drei Prozentpunkte unter dem Wert von 2003.

Tabelle 5: Strukturen im Niedriglohnsegment bei alternativen Grenzwerten des Bruttostundenlohns (NLS) (SOEP)

	NLS \approx 7,50 €	NLS \approx 9 €
Frauenanteil (2003)	72%	67%
kein beruflicher Abschluss (2003)	26%	25%
Leben unterhalb der gesetzlichen Armutsgrenze (2004)	29%	23%

Zudem folgt aus Tabelle 5, dass nur ein Viertel der Beschäftigten im Niedriglohnsegment keinen beruflichen Abschluss hat – dies gilt für beide alternativ abgegrenzte Bereiche. Das Argument, es müssten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte geschaffen werden, ist also wenig überzeugend. Auch aus anderen Untersuchungen gibt es Hinweise, dass nicht der Niedriglohnsektor zu klein ist, sondern dass formal Qualifizierte infolge der allgemeinen Arbeitsmarktkrise formal Geringqualifizierte aus dem untersten Lohnsegment in die Arbeitslosigkeit verdrängen (Weinkopf 2006, S. 91 f.). Ähnliches deutet sich auch beim Zugang zu Ausbildung an (Antoni et al. 2007).

Auf der anderen Seite ergibt sich aus den verfügbaren Haushaltsstichproben auch sehr deutlich, dass der Bezug eines Niedriglohns keinesfalls mit Armut gleichzusetzen ist (3. Zeile von Tabelle 5). Nach Ergebnissen des SOEP 2004 lebten nur 29% – bzw. hinsichtlich der höheren Grenze – 23% der Niedriglohnbezieher(innen) kurz vor der Hartz IV-Reform unterhalb der derzeitigen gesetzlichen Armutsgrenze.¹⁰ Der größere Teil der Niedriglohnbezieher(innen) erreicht also durch weitere Einkommen im Haushaltskontext ein Gesamteinkommen oberhalb der Alg II-Grenze. Für die hier insbesondere betroffenen Frauen greift diese statische Betrachtung allerdings zu kurz; denn angesichts der Häufigkeit von Trennungen vom Partner wird mittelfristig aus dem »Hinzuverdienst« allzu oft das – dann nicht Existenz sichernde – Haupteinkommen der Frau. Dennoch sind aber pauschale steuerfinanzierte Transfers nach dem »Gießkannenprinzip« kritisch zu sehen, zielgruppenspezifische Maßnahmen erscheinen als vorteilhaft.

10 Wenn nicht auf die gesetzliche, sondern auf die relative Armutsgrenze von 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen rekurriert wird, ergibt sich auf Basis der EVS 2003, dass nur etwa jede(r) vierte – bzw. hinsichtlich der höheren Grenze – jede(r) sechste Niedriglohnbezieher(in) in relativer Armut, wie sie EU-weit definiert ist, lebt. Auch wenn die EVS Einkommensarmut tendenziell unterschätzt, kann davon ausgegangen werden, dass für den größeren Teil der Niedriglohnbezieher weitere Einkommen im Haushaltskontext zu einem Gesamteinkommen oberhalb der EU-Armutsgrenze führen.

Für die Beurteilung der Frage nach der *Leistungsgerechtigkeit* von Löhnen gelten allerdings – wie bereits erwähnt – andere Kriterien, die vom Haushaltskontext unabhängig sind. Angesichts von realiter unvollkommenen Märkten sollte die Abgrenzung dessen, was Leistung ist, nicht allein der Definitionsmacht des Marktes bzw. der ungleichen Marktmächte überlassen werden, sondern bedarf ergänzender ethischer Kriterien. Ein Anhaltspunkt ist die Bezugnahme auf das eigene soziokulturelle Existenzminimum zuzüglich einer mäßigen Leistungskomponente, die mit einer Vollzeitwerbstätigkeit zumindest erreicht werden sollten. Und damit kommt wieder der minimale Bruttostundenlohn von 7,50 €, den etwa ein Zehntel der Arbeitnehmer(innen) – ohne Auszubildende und ohne ausschließlich Nebenerwerbstätige – nicht erreicht, in den Fokus.

5. Schlussfolgerung: Keine Instrumentalisierung der Sozialpolitik!

Zusammenfassend lassen sich folgende zentrale Punkte hervorheben.

Aus einer kritischen Würdigung des derzeitigen methodischen Ansatzes der Regelsatzbemessung folgt, dass das gegenwärtige Grundsicherungsniveau keinen Spielraum für Kürzungen lässt, wenn das Sozialstaatsgebot beachtet wird.

Aus Mikrodatenauswertungen auf der Basis alternativer Haushaltsstichproben ergeben sich keine Hinweise auf wesentliche negative Arbeitsanreize des Grundsicherungssystems.

Eher besteht die Gefahr von zunehmenden Verdrängungsprozessen und Lohndruck nach unten durch verschärfte Zumutbarkeitsregeln. Der Zwang zur Annahme jedweder Arbeit wird häufig mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet. Dieses sollte allerdings nicht statisch, kurzfristig und lediglich einzelwirtschaftlich ausgelegt werden, da dann eine Fehlallokation von Ressourcen die Folge sein kann. So ist bei einer Verminderung der Sucharbeitslosigkeit und von Fortbildungs- und Umschulungsphasen von formal Qualifizierten einerseits eine weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen von formal Geringqualifizierten und andererseits eine Entwertung bzw. Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen und eine Erhöhung des sich bereits abzeichnenden Fachkräftemangels zu erwarten.

Unter diesen Aspekten erscheint eine Instrumentalisierung der Mindestsicherung für arbeitsmarktpolitische Ziele als nicht zielgerecht. Die Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt sollte verstärkt über Qualifizierungsmaßnahmen,

eventuell auch über eine Wiederbelebung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. die Förderung eines »dritten« Arbeitsmarktes erfolgen; das Existenzminimum sollte davon unabhängig gesichert werden.

Als ein Instrument zur Beschäftigungsförderung werden seit geraumer Zeit Kombilohnmodelle diskutiert; sie wurden bereits in verschiedenen Modellversuchen erprobt (Weinkopf 2006). Eine allgemeine Lohnsubvention dürfte allerdings zu vielfältigen Mitnahmeeffekten und – bei Überwälzung auf die Arbeitgeber – zu faktischen Lohnsenkungen führen. Nach vorliegenden Schätzungen ist zudem mit nur geringen Beschäftigungseffekten zu rechnen, da die Preiselastizität der Arbeitsnachfrage im unteren Lohnsegment offenbar niedrig ist. Kombilöhne würden zudem zum größten Teil an Nichtbedürftige i. S. d. SGB II fließen und andererseits bei Bedürftigen häufig nicht ausreichen, so dass weiterhin eine aufstocckende Grundsicherung erforderlich wäre. Insgesamt ist mit hohen fiskalischen Belastungen zu rechnen – es sei denn, es wird an anderer Stelle gekürzt.

Als weiteres Reformprojekt steht derzeit die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes im Zentrum vieler Debatten. Ein Mindestlohn kann bei Aushöhlung des Tarifvertragssystems sinnvoll sein, insbesondere wenn zudem bei hoher Arbeitslosigkeit ein gesetzlicher Druck zur Annahme jedweder Arbeit(sgelegenheit) ausgeübt wird. Denn in dieser Situation besteht ein strukturelles Machtungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, das durch die Tarifautonomie eigentlich ausgeglichen werden sollte. Ein Mindestlohn beinhaltet aber auch einige Risiken bzw. die Wahrscheinlichkeit eines beschleunigten Strukturwandels. Dieser ist gesamtwirtschaftlich eigentlich nicht schädlich, müsste aber abgefedert werden – durch Existenzsicherung, Fortbildung und Umschulung sowie Mobilitätshilfen.

Letztlich sollten in der Reformdebatte die möglichen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik aber nicht überschätzt werden. Denn Arbeitsmarktpolitik kann nur unterstützend und abfedernd (ABM, dritter Arbeitsmarkt) wirken. Die wesentlichsten Einflüsse auf die Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung gehen von der gesamtwirtschaftlichen Situation, von der Nachfrage-, Produktivitäts- und Arbeitszeitentwicklung aus.

Literatur

- Antoni, Manfred, Hans Dietrich, Maria Jungkunst, Britta Matthes, Hannelore Plicht (2007): Jugendliche: Die Schwächsten kamen seltener zum Zug. IAB-Kurzbericht N. 2/2007, Nürnberg.
- Becker, Irene (2006a): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit«, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Becker, Irene (2006b): Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit und besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments. Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit«, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Becker, Irene (2006c): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit«, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Becker, Irene (2006d): Mindestlöhne – ein Instrument (auch) zur Förderung der Gender-Gerechtigkeit? In: Sterkel, Gabriele, Thorsten Schulten, Jörg Wiedemuth (Hrsg.), Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg, S. 61 – 79.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69. Berlin.
- Gartner, Hermann, Thomas Rhein (2005): Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland sowie Aufstiegschancen von Niedrigverdienern. Präsentation zur Jahrestagung der Sektion Soziale Indikatoren in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).
- SVR (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Weinkopf, Claudia (2006): Was leisten Kombi-Löhne? In: Sterkel, Gabriele, Thorsten Schulten, Jörg Wiedemuth (Hrsg.), Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg, S. 80 – 103.

3. Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung

(Werner Eichhorst)

1. Die Hartz-Reformen

Die vor fünf Jahren mit der Vorlage des Berichts der Hartz-Kommission eingeleiteten Arbeitsmarktreformen verkörpern das wichtigste Bündel von Veränderungen an den rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und insbesondere an der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland während der letzten Jahrzehnte. Das Reformpaket von Hartz, ergänzt durch die Agenda 2010, umfasste drei wesentliche Bausteine:

1. eine begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Aufhebung von Restriktionen etwa bei der Zeitarbeit, bei den Minijobs und selbstständigen Tätigkeiten,
2. einen grundlegenden Umbau der Arbeitsvermittlung und der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und
3. den Übergang von einer auf Absicherung über Transferleistungen gegründeten Strategie hin zum Prinzip des »Förderns und Forderns«; dies umfasste vor allem die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II und die stärkere Aktivierung der Leistungsbezieher, vor allem der Langzeitarbeitslosen.

Arbeitsmarktpolitik vor Hartz bestand im Wesentlichen in öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen, breit angelegten Qualifizierungsmaßnahmen und langfristigen, einkommensbezogenen Transferleistungen, die im Kern wenig zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt beitrugen, aber Arbeitslosigkeit sozialpolitisch abfederten. Mit Hartz und der Agenda 2010 wurde die Reichweite einkommensbezogener Transferleistungen durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung des Arbeitslosengeldes I für Ältere beschnitten, während die strikter bedürftigkeitsabhängige und einheitliche Grundsicherung an Bedeutung gewann. Gleichzeitig wurde die Arbeitsmarktpolitik stärker auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung ausgerichtet, wobei Zumutbarkeitskriterien verschärft und die individuelle Stellensuche stärker eingefordert und überwacht wurde. Die Notwendigkeit, im Zweifelsfall auch niedriger entlohnte Tätigkeiten aufnehmen zu müssen, wurde als Strukturbruch mit einer auf Statussicherung ausgerichteten Politik der Vergangenheit wahrgenommen (Eichhorst/Grienberger-Zingerle/Konle-Seidl

2007). Mit den Arbeitsmarktreformen war die Erwartung stärkerer Eigenaktivitäten und Selbstverantwortung der Arbeitsuchenden verbunden, kombiniert jedoch mit Fallmanagement und intensiver, bedarfsgerechter Betreuung.

2. Was haben die Reformen gebracht?

Mittlerweile ist es möglich, die Hartz-Reformen im Bereich der Arbeitsvermittlung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu bewerten. Die vorliegenden Evaluationsstudien sprechen für ein im Grunde positives Urteil über die Reform der Arbeitsvermittlung und die Wirksamkeit mancher neuer oder veränderter arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Die Reform der Bundesagentur, der Vermittlungsgutschein, die berufliche Fort- und Weiterbildung, die Förderung der Selbstständigkeit oder die Eingliederungszuschüsse helfen bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Beschäftigung – im Gegensatz etwa zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Eichhorst/Zimmermann 2007).

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, welche Bedeutung die Hartz-Reformen im gegenwärtigen Aufschwung für die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spielen. Es ist jedoch plausibel zu argumentieren, dass bessere Vermittlung und flexiblere Beschäftigungsformen die Arbeitsplatzintensität des Aufschwungs gesteigert und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben, indem Stellensuche und Stellenbesetzung beschleunigt wurden. Das Potenzial der Hartz-Reformen kommt offenbar im Aufschwung deutlicher zum Tragen als in den Jahren davor. Hartz IV signalisiert zudem, dass langer Transferbezug weniger attraktiv geworden ist und sich Stellensuchende schneller um einen Job bemühen müssen. Dies dürfte insgesamt der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt genutzt haben, wenngleich harte Belege dafür fehlen.

Die Arbeitslosigkeit liegt derzeit um etwa eine Million Personen niedriger als noch vor zwei Jahren, als auf Grund der erstmaligen statistischen Erfassung erwerbsfähiger Sozialhilfebezieher die registrierte Arbeitslosigkeit kurzfristig mehr als fünf Millionen betrug. Die Zahl der Erwerbstätigen liegt derzeit um etwa eine Million höher als Mitte 2005. Nach wie vor aber besteht ein gravierendes Problem im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit: im Juli 2007 waren 68% der registrierten Arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II. Während es beim Arbeitslosengeld I binnen Jahresfrist einen Rückgang um 23% gab, fiel dies beim Arbeitslosengeld II mit lediglich 11% weniger stark aus, zumal die Aufnahme

von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie »Ein-Euro-Jobs« hier besonders in Gewicht fällt (Bundesagentur für Arbeit 2007). Im internationalen Vergleich ist der Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen hierzulande mit 57% (2006) extrem hoch. Der Durchschnitt der EU-15 liegt bei 44%. Langzeitarbeitslose tragen nach wie vor die Hauptlast der Arbeitslosigkeit (OECD 2007). Bezieher von Arbeitslosengeld II profitieren nur sehr eingeschränkt vom derzeitigen Aufschwung. Offenbar bestehen erhebliche strukturelle Hemmnisse, die eine Integration von Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen, Qualifikationsdefiziten und dem Stigma längerer Arbeitslosigkeit behindern.

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung und verbreiteter »Abstiegsängste« hat Hartz IV aber Armut und Ungleichheit in Deutschland nicht verschärft. Vielmehr ergaben sich für manche Transferbezieher materielle Verbesserungen, vor allem für frühere Sozialhilfebezieher oder Personen mit geringen Ansprüchen auf Arbeitslosenhilfe (Becker/Hauser 2006, Arntz et al. 2007). Unabhängig von Hartz IV ist es richtig, dass sich Armut und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland verfestigen, da bestimmte Gruppen aufgrund von Qualifikationsdefiziten keinen Zugang mehr zu einem Arbeitsmarkt im dynamischen Strukturwandel finden (Groh-Samberg 2007). Die Umsetzung von Hartz IV weist jedoch gravierende Defizite bei der Reintegration von Transferbeziehern auf: durch die Trennung der organisatorischen Zuständigkeit greift die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen zu spät – und das Transfersystem setzt mit den Hinzuverdienstregeln Anreize zur Aufnahme von Teilzeitarbeit.

3. Abkehr vom Reformpfad?

Die jüngsten Entscheidungen und Ankündigungen in der Arbeitsmarktpolitik haben sich vom Pfad der Hartz-Reformen wieder ein Stück weit verabschiedet. Sie bedeuten eine schleichende Revision der Arbeitsmarktreformen. Ohne dass die Möglichkeiten der Aktivierung bereits ausgeschöpft wären, droht nun eine Abkehr von diesem Weg.

Am deutlichsten wird dies bei den Elementen eines »Dritten Arbeitsmarktes«, der langfristige oder dauerhaft angelegte Beschäftigungsangebote für Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen verkörpert. Dies gilt für die auf zwei Jahre angelegten Eingliederungszuschüsse für Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, den angekündigten »Kommunal-Kombilohn« oder die neuen

Formen subventionierter Beschäftigung für Jugendliche. Diese Instrumente zielen nicht mehr primär darauf ab, eine Integration in reguläre Beschäftigung zu erreichen, sondern sollen Personen mit geringen Chancen dauerhafte Ersatzbeschäftigung im öffentlichen Sektor bieten. Dies bedeutet die Renaissance der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Tatsache, dass die Entlohnung nicht allein auf die Zahlung der Transferleistung beschränkt ist, sondern sich an tariflichen oder ortsüblichen Löhnen orientiert, bedeutet, dass für diesen Personenkreis die auf dem normalen Arbeitsmarkt erzielbaren Löhne teilweise übertroffen werden. Implizit wird damit ein verbindlicher Mindestlohn auf dem Niveau der ortsüblichen oder tariflichen Arbeitsentgelte fixiert. Dies passt zu der derzeit zu beobachtenden Strategie, Mindestlöhne allgemeinverbindlicher oder gesetzlicher Art festzulegen. Hauptargument ist dabei der Verweis auf nicht Existenz sichernde Löhne der so genannten »Aufstocker«. Dabei handelt es sich jedoch zum überwiegenden Teil um Teilzeitbeschäftigte und größere Bedarfsgemeinschaften. Von den derzeit etwa 1,3 Mio. Aufstockern übt etwa die Hälfte einen Minijob aus, die andere Hälfte eine sozialversicherte Tätigkeit mit mehr als 15 Stunden in der Woche, auch darunter sind also einige Teilzeitbeschäftigte (Bundesagentur für Arbeit 2007). Teilzeitarbeit ist dabei eine plausible Anpassung an die geltenden Hinzuverdienstregeln, und Vollzeitstätige in großen Bedarfsgemeinschaften werden auch nach Einführung eines Mindestlohnes auf staatliche Hilfe angewiesen bleiben. Abgesehen davon darf die Ausfächerung der Lohnstruktur jenseits der Teilzeittätigkeiten, d.h. von Hinzuverdiensten und Minijobs in Deutschland nicht überschätzt werden (Brenke 2007, Brenke/Eichhorst 2007).

Während also durch die Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors und subventionierter Arbeitsplätze sowie die Einführung von Mindestlöhnen versucht wird, Löhne und Einkommen auch bei geringer Qualifikation oder nach Langzeitarbeitslosigkeit zu stabilisieren, werden Bemühungen um die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten nur halbherzig vorangetrieben. Es gibt zwar bei Jugendlichen in der subventionierten Beschäftigung Elemente der Qualifikation, deutlich vernachlässigt wird jedoch das Feld der beruflichen Weiterbildung. Hier werden nur zaghafte kleinteilige Modelle des Weiterbildungssparens entwickelt, die haushaltsneutral ausgestaltet sein sollen (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007). Dies steht in starkem Kontrast zu den mittel- und langfristigen zu erwartenden positiven Effekten einer besseren Weiterbildung und auch zur ausgeprägten Ausgabebereitschaft der Arbeitsmarktpolitiker im Bereich des

Dritten Arbeitsmarktes, für dessen Aufbau mehr als einer Milliarde Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt werden.

Der Hauptgrund dafür liegt sicher darin, dass mit der öffentlichen Beschäftigung für Schwervermittelbare der mühsame und konfliktbeladene Weg des Förderns und Forderns zugunsten der vermeintlich »sozialeren« Strategie der Ausweitung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen verlassen und gleichzeitig kurzfristig die Arbeitslosenstatistik verschönert werden kann, da definitionsgemäß Personen im zweiten und dritten Arbeitsmarkt als Beschäftigte gezählt werden.

Die massive Subventionierung des »sozialen Arbeitsmarktes« dürfte jedoch zu einer schrittweisen Ausweitung verführen und auch für Personen attraktiv werden, die durchaus noch Chancen auf dem regulären, unsubventionierten Arbeitsmarkt hätten. Damit wird ein falsches Signal gesetzt: Wenn jemand darauf hoffen kann, nach einer Phase der Arbeitslosigkeit dauerhaft auf einen tariflich entlohnten Job im öffentlichen Bereich zu wechseln, wird er sich nicht mehr um andere, im Einzelfall auch geringer entlohnte Stellen bemühen. Diese Strategie läuft darauf hinaus, über staatliche Subventionierung (Lohnzuschüsse) und Regulierung (Mindestlohn) Verdienste auf einem Niveau stabilisieren zu wollen, das eigentlich nicht durch Qualifikation und Produktivität gedeckt ist.

Mehr Arbeitslosengeld II, Mindestlöhne und mehr öffentliche Ersatzbeschäftigung bedeuten also eine schleichende Abkehr von den mühsam durchgesetzten und allmählich wirkenden Arbeitsmarktreformen. Arbeitsmarktpolitik wird damit wieder zu Sozialpolitik. Der Staat suggeriert, die Risiken des Arbeitsmarktes auffangen zu können. Aber wer Arbeitslosengeld II signifikant anheben und einen Mindestlohn einführen will, der braucht dann öffentliche Beschäftigungsmodelle, um die resultierende hohe Arbeitslosigkeit zu kaschieren. Denn damit wird der Arbeitsmarkt nach unten hin abgeriegelt, aber nicht jeder Arbeitslose wird und will dann noch den Einstieg schaffen. Solange aber im Bildungsbereich große Probleme bestehen, können keine hohen Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt gesetzt werden (Freeman/Schettkat 2001).

Während aber der Bildungsbereich in Deutschland strukturell unterfinanziert ist und Investitionen in Weiterbildung ebenfalls hinter den Notwendigkeiten zurückbleiben, besteht die Gefahr, dass die Weichen in Richtung von Mehrausgaben für subventionierte Beschäftigung und Transferleistungen gestellt werden, die dann wiederum im Bildungsbereich fehlen werden. Die sich andeutende Strategie schwächt nicht nur Anreize zur Aus- und Weiterbildung, sondern schafft auch

mittel- und langfristige Ausgabeverpflichtungen, die ein Umsteuern in Richtung Bildungsinvestitionen erschweren.

4. Sowohl Aktivierung, als auch Qualifizierung

Trotz aller Kritik weist das Prinzip des »Förderns und Forderns«, welches das Leitmotiv der Hartz-Reformen war, in die richtige Richtung. Anstatt der Versuchung nachzugeben, die Arbeitsmarktreformen nach und nach zu revidieren und sozialpolitisch zu überformen, sollten die noch längst nicht ausgeschöpften Potenziale insbesondere von Hartz IV konsequent mobilisiert werden. Dies bedeutet vor allem eine frühzeitige Aktivierung auch der Arbeitslosen, die Gefahr laufen, zu Langzeitarbeitslosen zu werden, was nur durch eine sinnvolle Abstimmung der Finanzierungs- und Organisationsstruktur von Arbeitslosengeld I und II gelingen kann.

Dies umfasst das Einfordern der Bereitschaft zur Aufnahme gering entlohnter Stellen auf Vollzeitbasis ohne weitere Subventionierung (Bonin/Falk/Schneider 2007). Diese Strategie konsequenter Aktivierung in Richtung Vollzeitjobs wird auch das Phänomen sehr niedriger Löhne in Teilzeit entschärfen. Der Übergang in Erwerbstätigkeit mit größerem Stundenumfang, auch solche mit niedriger Bezahlung, ist der beste Weg aus dem Armutsrisiko (OECD 2006, Förster/Mira d'Ercole 2005) und bietet bessere Chancen auf einen Aufstieg in höhere Lohnstufen – und Personen mit geringer Entlohnung sind nicht grundsätzlich weniger zufrieden als höher entlohnte Personen, aber wesentlich glücklicher als Arbeitslose (Liebig/Schupp 2007). Dies bedeutet gleichzeitig, dass angesichts bestehender Langzeitarbeitslosigkeit und Qualifikationsdefizite der Arbeitsmarkt so weit offen stehen muss, dass Personen mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus Zugang finden. Der Bedarf an größerer Lohnspreizung kann nur gemindert werden, wenn größere Homogenität bei der Bildung erreicht wird, nicht aber mit Mindestlöhnen und öffentlichen Auffangarbeitsplätzen. Deshalb sollte hierauf verzichtet werden.

Im Rahmen der Aktivierung wird es jedoch einen Teil der Langzeitarbeitslosen geben, die nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt unterkommen werden. Für diese ist auf längere Sicht eine öffentliche Arbeitsgelegenheit als Gegenleistung zum Bezug der Transferleistung ohne zusätzliches Entgelt erforderlich. Durch eine systematische, vorgelagerte Aktivierung muss dieser Kreis jedoch so klein

wie möglich gehalten werden. Er dürfte nach vorliegenden Schätzungen etwa 300.000 bis 500.000 Personen umfassen (Bonin/Schneider 2007).

Mittel- und langfristig ist es essentiell, das Problem geringer Qualifikation von Berufseinsteigern und der Entwertung von Bildung im weiteren Verlauf des Erwerbslebens zu lindern. Es geht darum, das Bildungssystem weniger selektiv zu machen. Dies bedeutet zum einen, klare Signale in Richtung stärkerer Anreize zu Bildungsbeteiligung auszusenden und nicht über subventionierte und öffentliche Beschäftigung zu suggerieren, dass man auch mit wenig Bildung über die Runden kommt. Zum anderen muss gleichzeitig der Zugang aller zu Aus- und Weiterbildung eröffnet werden, insbesondere auch für Kinder und Erwachsene mit schwierigen Ausgangsbedingungen. Vor allem bei Jugendlichen muss durch starkes Fordern auf den Erwerb von Qualifikationen gedrungen werden, um Übergänge in Transferbezug und »Maßnahmenkarrieren« zu vermeiden. Lebenslanges Lernen durch Weiterbildung muss für Personen mit unterschiedlicher Stellung im Beruf und Lebensalter selbstverständlich werden und darf nicht das Privileg jüngerer und gut ausgebildeter Erwerbstätiger sein. Dies muss durch gemeinsame Anstrengungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern – in Kombination mit gezielter staatlicher Förderung – Realität werden. Für Bildung, also die Prävention von Ausgrenzung und Armut, müssen mehr Mittel als für kompensierende Arbeitsmarktpolitik aufgebracht werden.

5. Ausblick: Mindestbildung statt Mindestlohn

Je mehr die Politik ihrer Verantwortung gerecht wird, die Ungleichheit der Chancen beim Zugang zu qualifizierter schulischer und beruflicher Aus- und Weiterbildung zu überwinden, umso mehr wird sich auch das Problem von Geringqualifikation und Langzeitarbeitslosigkeit entschärfen. Mit Aus- und Weiterbildung wird ein solides Fundament für Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit gelegt. Das Recht auf gute Ausbildung geht aber auch mit der Pflicht, diese Angebote anzunehmen, einher. Unzureichende Bildung kann nicht mit Sozialpolitik vollständig kompensiert werden, denn der Einzelne muss bereit sein, sich den sich wandelnden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu stellen und ein ausreichendes Maß an Anpassungsbereitschaft zeigen. Während eine gute Ausbildung die »erste Chance« darstellt, ist Aktivierung eine »zweite Chance«. Wer eine Chance erhält, muss diese auch nutzen. Was an Homogenität der Qualifikationen

im Bildungsbereich nicht erreicht wird, lässt sich aber nicht über Mindestlöhne erzwingen oder dauerhaft über öffentliche Beschäftigung abfedern. Dies hätte langfristig hohe Ausgaben zur Folge, die besser in Bildung investiert werden. Je besser qualifiziert auch die Schwächsten sind, um so weniger besteht Bedarf an Lohnspreizung oder Mindestlöhnen. In diesem Sinne gilt: Mindestbildung statt Mindestlohn.

6. Literatur

- Arntz, Melanie et al. (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. IAB Forschungsbericht 10/2007. Nürnberg: IAB.
- Becker, Irene (2006): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum : der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten / Arbeitspapier des Projekts »Soziale Gerechtigkeit« Nr. 1. Universität Frankfurt.
- Becker, Irene/Hauser, Richard (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform: Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin: Edition Sigma.
- Bonin, Holger/Falk, Armin/Schneider, Hilmar (2007): Workfare – praktikabel und gerecht. In: Ifo Schnelldienst 60 (4), 33–37.
- Bonin, Holger/Schneider, Hilmar (2007): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft.
- IZA Forschungsbericht Nr. 12. Bonn: IZA.
- Brenke, Karl (2007): Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland. DIW Wochenbericht 74 (6). Berlin: DIW.
- Brenke, Karl/Eichhorst, Werner (2007): Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. DIW Wochenbericht 74 (9). Berlin: DIW.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland: Juli 2007. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Wachstumspotenzial der Weiterbildung nutzen. Eckpunktepapier zur Einführung des Weiterbildungssparens. Bonn/Berlin Juni 2007.
- Eichhorst, Werner/Grienberger-Zingerle, Maria/Konle-Seidl, Regina (2006): Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IZA Discussion Paper 2514. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2007, im Erscheinen): And then there were four... how many (and which) measures of active labor market policy do we still

- need?: finding a balance after the evaluation of the Hartz reforms in Germany.
In: *Applied Economics Quarterly*.
- Förster, Michael F./Mira d'Ercole, Marco (2005): Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Paper 22. Paris: OECD.
- Freeman, Richard B./Schettkat, Ronald (2001): Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany vs. the US. In: *Oxford Economic Papers*, 582–603.
- Groh-Samberg, Olaf (2007): Armut in Deutschland verfestigt sich. *DIW Wochenbericht* 74 (12): 177–182.
- Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen (2007): Gerechtigkeitsprobleme im Wohlfahrtsstaat: Besteuerung, wohlfahrtsstaatliche Transfers und die Gerechtigkeit des eigenen Erwerbseinkommens. *DIW Discussion Paper* 690. Berlin: DIW.
- OECD (2006): *OECD Employment Outlook 2007*. Paris: OECD.
- OECD (2007): *OECD Employment Outlook 2007*. Paris: OECD.

4. Diskussion zu Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung

Die Diskussion in diesem Panel konzentrierte auf insgesamt 4 Themen:

- Höhe und Anpassung der Grundsicherungsleistungen
- Arbeitsanreize und Arbeitszwang
- Vermittlung in atypische und prekäre Beschäftigung – Regulierung des Arbeitsmarkts
- Kombilohn und Mindestlohn

1. Höhe und Anpassung der Grundsicherungsleistungen

Ausgehend von den in den Referaten präsentierten Armutsdaten wurde die Frage diskutiert, ob die Höhe des Grundsicherungsniveaus ausreichend sein kann, und welche Kriterien der Konstruktion von Leistungshöhen zu Grunde liegen. An der aktuell bestehenden Regelung wurden vier Kritikpunkte formuliert:

Der Regelsatz von 345 € wurde von einem Großteil der Diskutanten als nicht Bedarf deckend interpretiert. Als besonders problematisch wurde es bewertet, dass es keine hinreichenden Regelungen zur Dynamisierung der Leistung gibt. Eine Erhöhung – zumindest eine Preisniveaueinstellung – sollte in jedem Fall erfolgen. Aktuell wird die Leistungsanpassung allein auf den Rentenwert bezogen, der sich wiederum an der Lohnentwicklung orientiert. Je stärker sich der Regelsatz an dem Nullwachstum im unteren Einkommensbereich orientiert, desto mehr wird die ganze Sache zum Zirkelschluss: Denn Referenzgröße für die Regelsatzbestimmung ist das Ausgabeverhalten der Menschen, die immer weniger Gehalt zur Verfügung haben.

Kritisiert wurden auch die der Konstruktion der Regelsätze zugrunde liegenden Ausgabenpositionen, die nicht sachlich, sondern normativ festgelegt wurden. Am Beispiel des Bereichs Verkehr und Nachrichtenübermittlung wurden die Abschläge als besonders stark eingestuft. Gerade dann, wenn Kinder im Haushalt leben, darf die Mobilität nicht eingeschränkt sein, da sonst soziale Kontakte nicht aufrechterhalten werden können. Insgesamt sollten die Regelsatzproportionen stärker danach überprüft werden, ob sie die Bedarfe von Kindern in ausreichendem Maße berücksichtigen.

Weiterhin wurde über die mit Hartz IV eingeführte Pauschalisierungen der Einmalleistungen debattiert. Hintergrund der Pauschalisierung der Leistung war, dass es als unwürdig für Hilfeempfänger interpretiert wurde, jedes Kleidungsstück, jedes Schulbuch etc. extra zu beantragen und sich damit in die Abhängigkeit eines Sachbearbeiters zu begeben. Vor diesem Hintergrund wurde die Pauschalisierung begrüßt. Kritisiert wurde allerdings, dass mit diesem pauschalen Regelsatz nun alle Bedarfe gedeckt werden müssen, da kaum mehr Einmalleistungen gäbe. Vorgeschlagen wurde die Wiedereinführung von an bestimmten Bedarfen orientierten Einmalleistungen.

Von Teilen des Publikums wurde die mit den Hartz-Reformen verbundene Stärkung des Subsidiaritätsprinzips kritisch bewertet. Das Familieneinkommen und nicht mehr das früher erzielte Erwerbseinkommen ist Grundlage der Leistungsberechnung. Dies kann zum Ausschluss aus aktivierenden Maßnahmen führen, immer dann, wenn die/ der Betroffene in durch die/ den noch arbeitenden Partner versorgt wird. Vorgeschlagen wurde, jeder/ jedem Arbeitslosen einen Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu gewährleisten.

2. Arbeitsanreize und Arbeitszwang

Führt eine tatsächlich bedarfsgerechte Alimentierung im Sinne einer Erhöhung des Regelsatzes und einer anderen Konstruktion von Bedarfskriterien zur Sicherung sozialer Teilhabe oder verschwinden durch sie wichtige Arbeitsanreize? Soll Armut vor allem durch Arbeit vermieden werden, auch unter der Maßgabe einer weiteren Deregulierung im Bereich des Arbeitsmarktes? Um diese Fragen kreiste die Diskussion von Arbeitsanreizen und Arbeitszwang.

Die Vorstellung, Armutsvermeidung statt durch Transferleistungen über Integration in den Arbeitsmarkt zu bewerkstelligen, stieß auf Ablehnung. Einerseits muss die Integration in Arbeit das zentrale Ziel bleiben. Andererseits zeigen die Armutsberichte, dass die heutigen Transfers eine wichtige und quantitativ bedeutende Rolle bei der Reduzierung von Armutsquoten spielen, und als Suchhilfen fungieren. Darüber hinaus muss bedacht werden, dass mangelndes Arbeitsangebot oder geringe Einkommenshöhen armutsvermeidende Transferleistungen notwendig machen.

Wenngleich die Freibeträge im SGB II häufig unter dem Aspekt der Arbeitsanreize diskutiert werden, ist ihre Begründung und ihre Praxis eine andere:

Das Erwerbseinkommen wird im Rahmen der Freibetragsregelungen deshalb angerechnet, weil mit einer Erwerbstätigkeit zusätzliche Kosten verbunden sind. Zur Arbeitsaufnahme wird im Grunde kein zusätzlicher Anreiz geboten, weil ohnehin ein Zwang zur Aufnahme jeder Tätigkeit besteht, die den Leistungsbezug reduziert oder beendet. Die Träger der Grundsicherung nutzen dies, da sie über Benchmarkingprozesse und Zielvereinbarungen auf Leistungsreduzierungen verpflichtet werden. Diese Konstellation fördert häufig eine nur partielle Arbeitsmarktintegration, atypische Beschäftigungsformen und die Inkaufnahme niedriger Stundenlöhne.

Vor diesem Hintergrund werden immer wieder verbesserte Arbeitsanreize im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gefordert, getreu dem Motto »Jede Arbeit ist besser als keine«. Weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarkts insgesamt und eine reduzierte «Anspruchsmentalität», die durch einen Bezug von Sozialleistungen ohne Gegenleistung entstehen könnte, gehören in dieses Projekt. Der Aktivierungsgedanke lässt sich in diesem Sinne nur durch ein streng reglementiertes Pflichtprogramm umsetzen. Durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen könnte das Arbeitsangebot und damit auch die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen deutlich erhöht werden.

An diesem Reformprojekt wurde kritisiert, dass es im Kern auf atypische und unterbezahlte Beschäftigung abzielt: Beständen genug Möglichkeit zur Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung, würden diese von praktisch allen Betroffenen wahrgenommen. Armut ist in diesem Sinne kein Anreizproblem, sondern eines der Entlohnung und des Arbeitsangebotes insgesamt.

Dem Anreiz- und Zwangsparadigma wurde entgegengehalten, dass ökonomische Zweckrationalität nicht die zentrale Triebfeder des Handelns ist – zusätzliche Arbeitsanreize seien nicht nötig. Für einen Großteil der Bevölkerung ist Erwerbsarbeit identitäts- und sinnstiftend, und ein dauerhafter freiwilliger Grundsicherungsbezug unattraktiv. Vielmehr wäre eine Neuausrichtung der Aktivierungspolitik notwendig um ein ausgewogenes Verhältnis von Fordern und Fördern zu realisieren, das die wirklichen Hürden zum Arbeitsmarkt bearbeitet. Beide Prinzipien sollten gleichermaßen verbindlich gelten und gesetzlich geregelt sein. Der Zwang zur Aufnahme von Arbeit würde lediglich die schon am Arbeitsmarkt zu beobachtenden Verdrängungseffekte stützen. Denn gering qualifizierte werden von Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung verdrängt, für die wiederum der Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine qualifikatorische Abwärtsspirale bedeutet. Gleichzeitig darf nicht jeder/jede,

der/die nicht sofort eine Arbeitsgelegenheit annimmt, unter Generalverdacht gestellt werden.

Darüber hinaus wurde auf die Suchfunktion von Sozialleistungen verwiesen. Einkommenssichernde Leistungen als Suchhilfen haben eine positive Funktion für die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt. Die Frage allerdings wie man »Suchhilfe« quantifizieren kann ist schwierige zu beantworten. Formalisierte Initiativbewerbungen zur Beschreibung von Suchintensität wären dazu nicht geeignet.

3. Vermittlung in atypische und prekäre Beschäftigung – Regulierung des Arbeitsmarkts

Insbesondere in Form von Minijobs gewinnen atypische Beschäftigungsformen im Bereich der Grundsicherung an Bedeutung. Arbeitsmarktpolitik ist an der Schaffung des Niedriglohnssektors insofern maßgeblich beteiligt, als bei Mini-Jobbern und Arbeitslosen mit Zuverdiensten die Quote derer, die niedrigere Einkommen erzielen, besonders hoch ist. Das Instrument Mini-Jobs wurde ausgedehnt und gefördert als ein Mittel, um die Arbeitsmarktprobleme abzufedern oder zu mildern. In einem bestimmten Segment, das arbeitsmarktpolitisch auch weiterhin gefördert wird, haben sich diese Formen als routinemäßiges Beschäftigungsmodell etabliert. Mit der Grundsicherung als implizitem Kombilohn verschärfen sich die Niedriglohnprobleme.

Ist es sinnvoll, für bestimmte Teilbereiche des Arbeitsmarktes je spezifische Formen der Regulierung zu etablieren? Eine diskutierte Alternative wäre, anstelle von Sondersegmenten des Arbeitsmarktes mit deutlich unterschiedlicher Abgabenbelastung die Regulierung des Arbeitsmarktes generell und einheitlich flexibler zu gestalten, um mehr Arbeitsplätze im ungeforderten, regulären Arbeitsmarkt zu bekommen. So könnte es leichter sein, in den Arbeitsmarkt hineinzukommen und dann auch Aufstiegsprozesse von zunächst mal bescheidener Entlohnung in mittlere Entlohnung zu realisieren. Die Spaltung zwischen relativ gesicherten Arbeitsverhältnissen und Arbeitsverhältnissen, die durch Unterbrechungen oder Phasen kürzerer oder längerer Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, könnte abnehmen. Hier könnte eine sinnvolle Ergänzung zu der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, wie sie jetzt mit den Hartz-Reformen eingeleitet wurden, liegen. Allerdings dominiert in Deutschland nach wie vor eine relativ

starke Orientierung am Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses, das stabil und langfristig angelegt und sozial abgesichert, mit Kündigungsschutz versehen und relativ gut entlohnt ist. Wir tun uns schwer mit der Vorstellung, dass es in einem aktivierenden Sozialstaat im Prinzip auch erwartbar und zumutbar sein müsste, dass Personen in Vollzeit auch knapp oberhalb des Existenzminimums arbeiten. Diese Tätigkeiten bringen, so eine nicht unumstrittene, geäußerte These, ein höheres Potenzial an Zufriedenheit und materieller Ausstattung als der Verbleib im Transferbezug.

4. Kombilohn und Mindestlohn

Die Grundsicherung wirkt bei aufstockender Erwerbstätigkeit wie ein Kombilohn. In der Diskussion wurde darauf verwiesen, dass die Vorteile dieser Regelung weniger bei den Arbeitnehmern als bei den Arbeitgebern anfallen. Daraus ergab sich auch die Forderung nach einem Mindestlohn.

Für die Arbeitnehmer bietet der Minijob nicht die attraktivste Form des Zuverdienstes, sondern der Midijob und Formen sozialversicherungspflichtiger Teilzeit, weil sich hier der Stundenlohn maximieren ließe. Tatsächlich sind unter den ca. eine Million Aufstockenden nach den Zahlen der Bundesagentur ca. vierhunderttausend Mini-Jobber und vierhunderttausend Vollzeitbeschäftigte zu finden. Diese Zahlen sprechen dafür, dass der Arbeitsmarkt gerade im Niedriglohnsektor stark asymmetrisch gestaltet ist, weil sehr viele Menschen kaum Alternativen haben, andere Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. So können Arbeitgeber ihre Präferenzen durchsetzen.

Unter diesen Bedingungen kann die Abschaffung der gesonderten Regulierungssegmente das Niedriglohnproblem nicht lösen. Hier fehlt ein ausreichend hoher, mit dem Grundsicherungsniveau und den zusätzlichen Bedarfen von Erwerbstätigen abgestimmter Mindestlohn. In der Diskussion waren Stundenlöhne zwischen 7,50 und 10 €, wobei die Frage nach einer niedrigeren Einstiegshöhe und anschließender Anpassung gestreift wurde.

Die Verfestigung von Armut und Prekarisierung ist nicht hinnehmbar – so ein zentrales Ergebnis der Paneldiskussion Arbeitsmarkt und Existenzsicherung. Einigkeit herrschte also darüber, dass es ein wie auch immer definiertes sozio-kulturelles Existenzminimum geben soll. Der aktuell zu beobachtende Übergriff der Arbeitsmarktpolitik auf die Sozialpolitik, der die Frage nach der Höhe und

den Bedingungen der Gewährung von existenzsichernden Grundsicherungsleistungen allein unter den unterstellten Arbeitsmarktwirkungen her diskutiert, wurde allerdings überwiegend kritisch debattiert

C.

**Arbeitsmarktpolitik
in zwei Regelkreisen**

1. Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen

(Till Müller-Schoell)

Entgegen der ursprünglich erklärten Absicht, mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe das Nebeneinander zweier Leistungssysteme zu beseitigen und mit dem Job Center eine Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden zu schaffen, haben die neuen Arbeitsmarktgesetze die institutionelle Bearbeitung von Arbeitslosigkeit in zwei organisatorisch und finanziell klar abgegrenzten Regelkreisen vertieft. Im SGB III sind nun die beitragsfinanzierten Leistungen des Arbeitslosengeldes I inklusive Vermittlung, Beratung, Arbeitsförderung und Qualifizierung der BezieherInnen geregelt. Dieser Rechtskreis ist das alleinige Handlungsfeld der BA. Im SGB II sind die steuerfinanzierten Leistungen der Grundsicherung für arbeitsfähige Erwerbslose mit ALG II, Vermittlung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geregelt. Mit der Gewährleistungsverantwortung der BA und der Umsetzungsverantwortung der ARGEN und Optionskommunen ist im Grundsicherungssystem ein Konflikt zwischen lokalen und zentralen Steuerungsansprüchen angelegt.

Aus der Trennung der Regelkreise ergeben sich zwei Problemfelder:

Erstens: Die Finanzorganisation generiert eine institutionelle Eigenlogik, die zu Lasten problemadäquater Arbeitsmarktpolitik geht. Diesem Problemkreis sind die ersten drei Thesen gewidmet.

Zweitens: Die Zuordnung der Leistungsbezieher zu den Rechtskreisen bezieht sich nicht auf ihre Arbeitsmarktprobleme, sondern darauf, welcher Art ihr Anspruch auf Lohnersatzleistungen ist. Diese Einteilung ist für den Zugang von Arbeitsuchenden zu Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht sachgerecht. Diesem Problemkreis sind die Thesen 4–6 gewidmet.

Aus dieser Bestandsaufnahme folgen Änderungserfordernisse. These 7 entwickelt Alternativen zum gegenwärtigen System.

1. Die Trennung der Rechtskreise ist Voraussetzung für eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung der BA anstelle einer Orientierung am Gesamtproblem der Arbeitslosigkeit

Gesellschaftliche Verantwortung für das Problem der Arbeitslosigkeit ist ein vergleichsweise junges Phänomen, das in Deutschland schon früh am Konflikt

zwischen den finanziellen Konsequenzen einer Versicherungslogik und den darüber hinausgehenden Problemen von Massenarbeitslosigkeit laborierte. Nach dem ersten Weltkrieg entstand eine kommunale, explizit auf Arbeitslosigkeit ausgerichtete Erwerbslosenfürsorge, bewusst abgegrenzt von der Tradition der Armenpflege, die schon Existenzsicherung, Vermittlung und Beratung und erste Ansätze von Qualifizierung (durch Lehrstellenvermittlung) beinhaltete. Interessanterweise erfolgte mit der Zentralisierung bis zum AVAVG 1927 schon die Tendenz, den Haushalt dadurch zu sanieren, dass dauerhaft Erwerbslose ausgegliedert wurden. Auf diesem Weg konnten sogar noch 1931 beim Höchststand der Massenarbeitslosigkeit Überschüsse generiert werden. Ohne die Parallele zu weit treiben zu wollen, deuten die Ergebnisse der Evaluationsforschung zum Umbau der BA in eine ähnliche Richtung:

Der Evaluationsbericht zum organisatorischen Umbau der BA kritisiert eine »betriebswirtschaftliche und an versicherungslogischen Kalkülen orientierte Leistungspolitik der BA«, die insbesondere darauf abzielt, »den Ressourceneinsatz so anzulegen, dass dessen Wirkung noch innerhalb der Bezugsdauer des ALG I eintritt«, richtigerweise als »Engführung der Zielausrichtung« (Ochs/ISO 2006: 238f), denn die Probleme gesellschaftlicher Unterbeschäftigung und struktureller Arbeitslosigkeit geraten aus dem Blickfeld. Diese Ausrichtung ist die »rationale Antwort der Organisation auf die Änderung ihrer Rahmenbedingungen«, die »die BA bislang auf die Herausforderung der institutionellen Trennung der Rechtskreise SGB III und SGB II und auf den Aussteuerungsbetrag bei Übertritt von Arbeitslosen nach SGB II gefunden hat [...]«. Diese Ausrichtung steht jedoch in einem harten Spannungsverhältnis sowohl zum individuellen Unterstützungsbedarf ihrer Arbeitnehmerkunden als auch zu volkswirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Anforderungen.« (ebd. 101 – 102)

Getrennte Rechtskreise bringen die BA erstmals in eine Lage, in der ihr Erfolg im Kern an der Bilanz im Versicherungssystem gemessen wird. Weitergehende soziale Konsequenzen von Arbeitslosigkeit, insbesondere verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Exklusion werden ihr politisch und öffentlich nicht mehr im früheren Maß zugerechnet. Das war in der Folge des AFG von 1969 viel stärker der Fall gewesen, als man ihr im Bewusstsein vom Versagen des Marktes bei der Bewältigung des Strukturwandels eine aktive Arbeitsmarktpolitik auftrag, die im Kern auf Fortbildung, Umschulung und in der Folge auch häufig Marktersatz basierte. Institutionell war mit der Arbeitslosenhilfe auch die Langzeitarbeitslosigkeit stärker im Bereich der BA verankert.

Im gegenwärtigen System misst sich die BA selbst, weitgehend akzeptiert, am Abbau der Arbeitslosigkeit im ALG I, und – in der Öffentlichkeit noch viel wichtiger – an den erwirtschafteten Überschüssen, die in einen sinkenden Beitragssatz übersetzt werden können. Um diese Zielorientierungen einer betriebswirtschaftlichen Corporate Identity kreisen die Versuche der BA, nach ihrer Legitimationskrise, die im Vermittlungsskandal von 2002 ihren Höhepunkt fand, wieder gesellschaftliche Akzeptanz zu erringen. Seit Ende der 90er Jahre stand sie wegen ihrer relativen Erfolglosigkeit bei der Bekämpfung struktureller Unterbeschäftigung (weiterhin unterstelltes Ziel) bei gleichzeitigen Ausgaben von insgesamt 70–85 Mrd. € als ineffizient und teuer in der Kritik (Streeck/Heinze 2003; Kommission 2002). Mit dem Ende der Bundeszuschüsse, also praktischem Sparzwang, bot sich für die Rückeroberung von gesellschaftlicher Akzeptanz das Generieren von Überschüssen und Beitragssenkungen als Ausweis von Effizienz an.

2. Die betriebswirtschaftliche Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung verschiebt die Probleme in das SGB II

Die bis hierhin beschriebene Umorientierung der BA auf Sparerfolge im SGB III übersetzt sich in zweierlei Hinsicht in ‚Nachschub für die ARGEn‘: Erstens wurde die Kundensegmentierung, also die Einteilung in vier Gruppen nach Arbeitsmarktferne eingeführt und der Einsatz von Maßnahmen daran orientiert, ob sie den ALG-I Bezug derart verkürzen, dass die Maßnahmekosten aufgefangen werden. Für all jene, die längere/teurere Maßnahmen brauchen und besonders für diejenigen, die wahrscheinlich ins SGB II übergehen und dadurch einen Aussteuerungsbetrag kosten, sollten also keine Maßnahmen mehr finanziert werden. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, tatsächlich ins SGB II überzugehen, und vorhandene Vermittlungshemmnisse verschärfen sich mit jedem ungenutzten Monat. Die Evaluation kommt folgerichtig zu dem Ergebnis:

»Die konsequente Umsetzung einer betriebswirtschaftlichen Kostenreduzierung für die Versichertengemeinschaft [...] führ[t] dazu, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur Minimierung von Kosten für die Volkswirtschaft insgesamt sowie weitere [...] ökonomische und sozialpolitische Ziele zu weit aus dem Blickfeld der BA geraten«. (BMAS 2006: X)

Zu dieser veränderten Strategie kommen gesetzliche Neuregelungen, die den ‚Nachschub für die ARGEn‘ nicht abreißen lassen. Die Bezugsdauer des ALG I ist generell verkürzt worden, insbesondere bei kürzeren Beitragszeiten und bei Älteren. Kürzere oder keine Anrechte im SGB III führen, bei gegebener Arbeitslosigkeit, für die meisten automatisch ins SGB II. So erklärt sich, warum die Erfolgsmeldungen der BA mit Schwierigkeiten von ARGEn und Kommunen einhergehen.

Zweitens reduzierte die BA ihr Engagement in der gesamten Breite der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so dass weder der Verbleib in Maßnahmen noch verbesserter Übergang in den Arbeitsmarkt für Entlastung sorgen konnten. Abzulesen ist die Verschiebung der Probleme auch daran, dass sich heute nur noch 40% der arbeitslosen Leistungsempfänger im SGB III befinden und ihre Zahl sinkt (2005: 1,43 Mio.; 2006: 1,13 Mio.), während die Zahl derer im SGB II steigt (2005: 2,77 Mio.; 2006: 2,82 Mio.).

3. Die (Re-)Kommunalisierung eines Großteils der Lasten begünstigt die Delegitimierung von Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II

Wie gezeigt, kumulieren die Probleme von Langzeitarbeitslosigkeit und prekärer Integration in den Arbeitsmarkt im SGB II. Diese Situation führt zu den bekannten Debatten um eine Kostenexplosion durch Hartz IV. Besonders die Kommunen als Hauptträger der Kosten der Unterkunft sehen sich gezwungen, für eine Begrenzung der Grundsicherung und für verschärfte Regelungen einzutreten. Die fiskalische Überforderung der Kommunen durch Arbeitslosigkeit war ein altes Problem der Sozialhilfe, das mit der Zusammenlegung im SGB II gelöst werden sollte. Statt einer Lösung gerät jetzt die Grundsicherung unter Legitimationsdruck. Zur Abwehr von Kürzungswünschen kann im SGB II, anders als in der Arbeitslosenhilfe, nicht mehr auf einen Bezug zu früherer Beitragsleistung zurückgegriffen werden. Im Gegenteil, das Stigma der Fürsorge führt geradezu in eine Debatte um ‚Faulheit‘ und ‚Missbrauch‘.

Diskursiv gewendet, kommen Entlastungen in dieser Dynamik für die Bevölkerungsgruppen in Frage, die relativ gut in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind. Nachteile kumulieren bei den prekären und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen.

4. Seit Trennung der Rechtskreise wurden aktive Maßnahmen im SGB III massiv reduziert. Dieser Rückbau ist dysfunktional für den Arbeitsmarkt weil Qualifikationen fehlen.

Aus den Evaluationsberichten geht hervor, dass die Neuausrichtung der BA zu einem starken Rückbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik geführt hat. Im Rechtskreis des SGB III sind diese Ausgaben von knapp 19 Mrd. € (2004) auf 12 Mrd. € (2006) gesunken. Die größten Einsparungen gehen dabei auf die fast aus dem SGB III verschwundenen Instrumente des Marktersatzes, also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen, und die Qualifizierung zurück. Allein die Förderung von Existenzgründungen war zunächst von dieser Entwicklung ausgenommen. Aber auch hier greift mit dem neuen Gründungszuschuss 2006 der Sparkurs. Die Mittelkürzungen münden einerseits in sinkende Teilnehmerzahlen (bei FbW zwischen 2000 und 2005 auf ein Viertel), aber auch in den verstärkten Einsatz von kürzeren und billigeren Maßnahmen. In die verbleibenden Maßnahmen kamen durch den sogenannten Creaming-Effekt bevorzugt besser qualifizierte und arbeitsmarktnahe Arbeitslose. So erkennt der Endbericht des BMAS, dass Bedarfe der Arbeitnehmerinnen und Förderungsbedürftigkeit ganz hinter den von den Agenturen angenommenen kurzfristigen Bedarfen des Arbeitsmarktes zurücktraten (BMAS 2006 XII).

Die neue Kundensegmentierung erweist sich als Instrument zur Vorenthaltung von Förderung: Marktkunden brauchen weder Fordern noch Fördern; Beratungskunden Aktivieren brauchen nur eine verbesserte Einstellung (realistische, niedrige Erwartungen!), und Betreuungskunden bräuchten zu viel, um wirtschaftlich zu sein. Sie bekommen ein weiteres Gespräch innerhalb der nächsten sechs Monate. Einzig die Beratungskunden Fördern bekommen gezielte Förderung, um Integrationshürden zu überwinden. In der Evaluation findet sich eine Stichprobenauswertung, die den Anteil der Beratungskunden Fördern, also der Kundengruppe, die Förderung erhält, mit nur ungefähren 16 % der Zugänge in Arbeitslosigkeit angibt (Ochs/iso 2006: 159–163).

Wenn Arbeitsmarktpolitik in der Hauptsache Sparpolitik ist, liefert sie keine guten Ergebnisse. Vor allem ist es mittelfristig unklug, die Investitionen in Qualifizierung zu vernachlässigen, die den Fachkräftebedarf einer wieder anziehenden Konjunktur decken könnten.

5. Seit Trennung der Rechtskreise dominieren im SGB II relativ kostengünstige Arbeitsgelegenheiten mit zweifelhaften arbeitsmarktpolitischen Effekten

Auch im Rechtskreis des SGB II wurde der Eingliederungstitel im Jahr 2005 mit Ausgaben von 3,1 Mrd. € im Vergleich zum Haushaltsplan nur zu 54% ausgeschöpft. Im Jahr 2006 trat eine leichte Verbesserung ein, die allerdings weiterhin hinter dem angestrebten Niveau zurückblieb. Besonders bedenklich ist, dass weit über die Hälfte dieser Ausgaben in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gingen. Diese Arbeitsgelegenheiten stellen folglich mit ungefähr einem Drittel aller Zugänge in ein arbeitsmarktpolitisches Instrument den mit Abstand größten Einzelposten. Auf dieser Grundlage löst die Arbeitsmarktpolitik in der Grundsicherung ihre Ziele nicht ein.

Zielvorstellung bei Einführung des SGB II war Fordern und Fördern mit individuell zugeschnittenen Instrumenten. In der Dimension des Forderns scheinen die Probleme etwas geringer, allerdings bleibt Aktivierung für viele angesichts der bestehenden Arbeitsmarktprobleme ohne Bezug zu einer realen Arbeitsmarktchance, geschweige denn einer Arbeit, die den eigenen Qualifikationen entspricht. Als »Erwerbsfürsorge« lässt das SGB II keine Spielräume mehr bei der Arbeitssuche. Es verpflichtet unter Androhung des Leistungsentzugs, den Alg-II-Bezug durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu vermeiden, zu überwinden, zu verkürzen oder zu vermindern oder angebotene Maßnahmen – z.B. Arbeitsgelegenheiten – anzutreten.

In der Dimension des Förderns war die eigentliche Innovation die Orientierung an der individuellen Situation und auf diese Situation zugeschnittene Hilfen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dazu soll Fallmanagement die individuellen Bedarfe klären und passgenaue Hilfen schnell verfügbar machen. Das bleibt weitgehend unerfüllt, wenn Arbeitsgelegenheiten die Einheitsantwort auf alle individuellen Situationen sind. Fallmanagement ist keine einfache und einmalige Sache, sondern erfordert längerfristige Begleitung und Anpassung eines komplexen Maßnahmenbündels. Arbeitsgelegenheiten sind nur ein Instrument (theoretisch unter vielen, möglicherweise wichtigeren und besseren), nicht das Ziel oder gar der Erfolg.

Aus den bisherigen Auswertungen zum Übergang in reguläre Arbeit aus Arbeitsgelegenheiten lässt sich ableiten, dass das Instrument kaum Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. Es eignet sich möglicherweise für sehr arbeits-

marktferne Gruppen, die langsam an regelmäßige Arbeit heran geführt werden sollen. Diese bekommen allerdings auch selten Arbeitsgelegenheiten, weil besser qualifizierte und arbeitsmarktnähere Gruppen selbst hier die Nase vorn haben. Gleichzeitig gefährdet ein flächendeckender Einsatz reguläre Beschäftigung im sozialen und öffentlichen Sektor, weil er mit Anreiz- und Substitutionsproblemen verbunden ist.

6. Die arbeitsmarktpolitischen Bedarfe der LeistungsbezieherInnen entsprechen nicht den Rechtskreisen

Obwohl es rechtlich weitgehend angeglichen ist, unterscheidet sich das Angebot an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den beiden Rechtskreisen in der Praxis. Im SGB III bleibt weiterhin, wenngleich rückläufig, auch Qualifizierung und substantielle Förderung der Selbständigkeit. Erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB II haben zwar auch Anspruch auf Maßnahmen nach SGB III. Wenn sie praktisch in Maßnahmen zugewiesen werden, dann handelt es sich aber allzu häufig um eines von den Sonderinstrumenten für Alg-II-Bezieher/innen: Im Februar 2007 entfielen ca. 60 % aller Zugänge in Maßnahmen auf Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld und Sonstige (§ 16 Abs. 2 SGB III). Bei den Instrumenten des SGB III sind die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die immerhin 60 % der Arbeitslosen ausmachen, mit 30–40 % weit unterrepräsentiert.

Ein solcher Instrumenteneinsatz unterstellt Arbeitsmarktferne im SGB II und Arbeitsmarktnähe im SGB III. Sicherlich sammeln sich schlechtere Risiken im SGB II. Eine eindeutige Zuordnung wird allerdings schon im Konzept der Kundensegmentierung der BA widerlegt, da hier Arbeitsmarktferne im SGB III möglich sein soll. Andererseits gibt es auch im SGB II durchaus relativ arbeitsmarktnahe Gruppen, wie die Dynamik bei einem Drittel der BezieherInnen belegt (Graf/Rudolph 2006). Letztlich zeigen qualitative Studien des Fallmanagements relativ ähnliche Problemlagen, die in den unterschiedlichen Leistungsprozessen verhandelt werden.

Unter gegenwärtigen Bedingungen, d.h. einerseits unzuverlässigem Profiling und begleitendem Fallmanagement und einer Kundensegmentierung, die Betreuungskunden, aber auch Beratungskunden Fördern und Marktkunden im SGB III adäquate Hilfen verwehrt, und andererseits einer weitgehenden Fixierung auf Arbeitsgelegenheiten im SGB II, die nur für einen Bruchteil der Betroffenen

Perspektiven eröffnen können, verhindert die Aufteilung der Rechtskreise eine maßgeschneiderte und damit bedarfsgerechte Unterstützung von Arbeitslosen. Im günstigsten Fall könnten sozialintegrative Dienstleistungen im SGB II ein größeres Gewicht haben und so einigen Erwerbslosen sogar besser geholfen werden. Praktisch bedeutet das SGB II den schwächeren Schutz vor Abwärtsspiralen und den schwächeren Anspruch auf Dienstleistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, ohne Ansehen der tatsächlichen Bedarfe.

7. Die Trennung der Rechtskreise muss überwunden werden: Entweder zu Gunsten einer organisatorischen Trennung von Lohnersatzleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik oder zu Gunsten einer umfassenden Beschäftigungsversicherung mit starker Steuerfinanzierung

Das Ergebnis der offiziellen Evaluation ist eindeutig: »Die Trennung der Trägerschaft arbeitsmarktpolitischer Leistungen nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III stellt [...] eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar.« Man sieht die Notwendigkeit einer »einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik« (BMAS 2006: 207). Ganz ähnlich kritisiert auch der Ombudsrat aus SGB II Perspektive die Trennung als »verfehlt Organisationsentscheidung« (2006: 19).

Wie kann man erreichen, dass alle Arbeitsuchenden unabhängig von der Art ihres Anspruchs auf Lohnersatzleistungen in einem System und nach einheitlichen Regeln betreut werden? Und wie wird das finanziert? Diese Fragen sind heute nicht abschließend zu beantworten. Abhilfe verspräche eine rechtskreisübergreifende, vom Finanzierungsmodus entkoppelte Organisation der Vermittlungs- und Maßnahmeangebote, die entweder in einer umfassenden Arbeitsmarktverwaltung oder ganz getrennt von den Institutionen des Lohnersatzes umgesetzt werden könnte:

Alternative 1 – umfassende Arbeitsmarktverwaltung:

Eine Beschäftigungsversicherung mit steuerfinanzierten, versicherungsfremden Leistungen und regelgebundenem Bundeszuschuss könnte das gesamte Spektrum der Arbeitslosen abdecken. Lohnersatzleistungen unterschiedlicher Art könnten ebenso wie Vermittlung, Beratung und aktive Arbeitsmarktpolitik stärker an den Bedarfen orientiert werden. Allerdings bliebe die Einbindung der Kommunen ein

kritischer Punkt. Der Lokalbezug und die Schnittstelle zu anderen kommunalen sozialen Dienstleistungen müsste integriert werden.

Alternative 2 – eigenständige Arbeitsmarktdienstleistungen:

Die organisatorische Einheit von Lohnersatzleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik ist nicht zwingend. Arbeitslosenversicherung und Kommunen könnten auf die Zahlung von ALG I und II reduziert werden, während eine einheitliche Organisation die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen übernehme. Eine solche Trennung der Transferansprüche und der Dienstleistungsansprüche – was die Folge dieser Alternative wäre – greift die Aktivierungspolitik jedoch bei ihrem Anspruch an, Beratung und Vermittlung mit Überwachung der Arbeitssuche und mit Einkommenssanktionen bei unerwünschtem Verhalten zu verbinden. In dem Maße, in dem dadurch Aspekte des Forderns schwieriger würden, könnte die kooperative Dienstleistungsproduktion im Bereich des Förderns verbessert werden. Auch diese Organisation müsste ja zuverlässig Bedarfe ermitteln, was die gleichberechtigte und aktive Beteiligung der Betroffenen an Profiling, begleitendem Fallmanagement und Maßnahmenauswahl zwingend voraussetzt.

Literatur

- BMAS (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin
- Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2006): Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005. Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB Kurzbericht 23, Nürnberg
- Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
- Ochs, Peter/Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2, Saarbrücken.
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende (2006). Schlussbericht, Berlin
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G. (2003): Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1: 25–35

2. Zwischen zwei Regelkreisen – die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum

(Hugh Mosley)

1. Einleitung

Das Thema des Panels, die durch das Hartz IV-Gesetz verschärfte Problematik der zwei Regelkreise – Versicherungsleistungen (SGB III) und Grundsicherung (SGB II) –, hat Till Müller-Schoell in seinem Beitrag sehr zutreffend skizziert. Dies stellt aus meiner Sicht ein grundsätzliches Problem der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dar und nimmt zu Recht eine exponierte Stellung auf der Fachtagung »Über ›Hartz‹ hinaus – Stimmt die Richtung der Arbeitsmarktpolitik?« ein.

Die Forschungsergebnisse der Hartz-Evaluierung, die ich hier referiere, beziehen sich ausschließlich auf die Reform der Arbeitsvermittlung im Bereich SGB III, insbesondere auf das neue Konzept des Kundenzentrums (KuZ). Die Fokussierung in der Evaluationsforschung auf die jeweiligen Teilsysteme hat ihre Berechtigung, birgt aber zugegebenermaßen das Risiko, das System der Arbeitsmarktpolitik als Ganzes und die spezifischen Probleme, die sich aus den getrennten Regelkreisen ergeben, außer Acht zu lassen. Gleichwohl haben wir in unseren Untersuchungen immer wieder Themen berührt, die über den engen Fokus der einzelnen Teilgebiete hinausgehen und einer grundlegenden politischen oder gesellschaftlichen Klärung bedürfen. In unseren Abschlussempfehlungen haben wir das auch deutlich formuliert.

In diesem Beitrag möchte ich einige Ergebnisse aus unserer Untersuchung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum darstellen und damit die besondere Problemlage beleuchten, die sich aus der Fragmentierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes in zwei Regel- bzw. Steuerungskreisen ergibt.

Das Projekt »Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse« (Modul 1a) wurde im Juni 2006 abgeschlossen und war Teil eines Projektverbundes im Auftrag des BMAS zur Evaluierung der Hartz I bis III-Gesetze. Am Projekt war ein großes Team von Wissenschaftlern beteiligt.¹¹

11 Die Studie wurde von September 2004 bis Juni 2006 seitens des WZB durch Silke Gülker, Petra Kaps, Andreas Mauer, Hugh Mosley (Projektleiter), Kai-Uwe Müller, Frank Oschmiansky und Holger Schütz erarbeitet. Von infas Bonn haben Doris Hess, Reiner Gilberg und Helmut Schröder maßgeblich mitgewirkt. Kurz- und Langfassungen der Studie stehen zur Verfügung unter: <http://www.wzb.eu/ars/ab/>

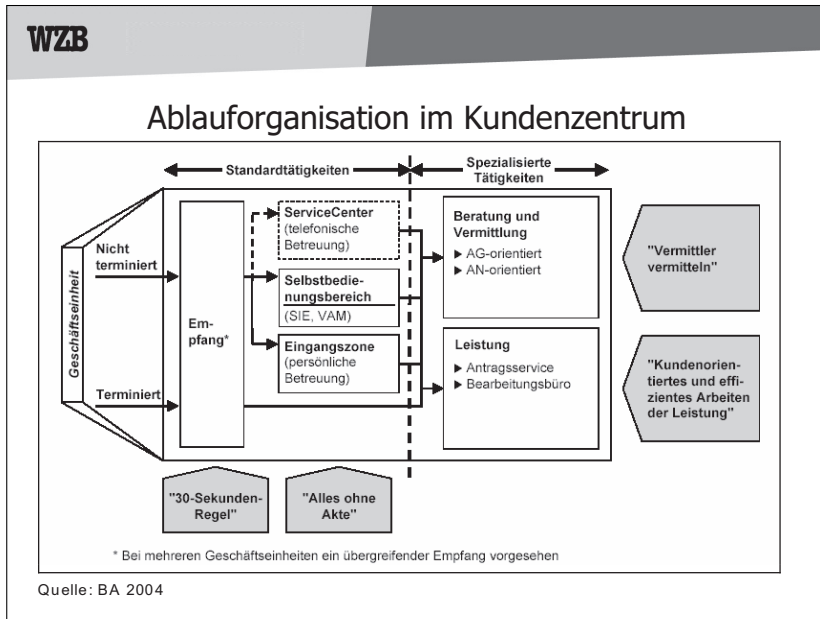
Die Untersuchung basiert auf schriftlichen Befragungen von Führungskräften aus allen Arbeitsagenturen, ausführlichen Prozess-Fallstudien in 10 Arbeitsagenturen, einer repräsentativen Betriebsbefragung zu den veränderten Vermittlungsprozessen; Geschäftsdatenanalysen und einer Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Bereich SGB III. Alle Untersuchungen wurden in zwei Wellen im Frühjahr 2005 und Frühjahr 2006 durchgeführt.

Das Projekt untersuchte die Arbeitsvermittlung in den Agenturen nicht nach Abschluss der Reformen, sondern während der laufenden Reformumsetzung. Das Kundenzentrum selbst wurde in dieser Zeit sukzessive eingeführt. Das neue Profiling und die Zuordnung oder Segmentierung nach Kundengruppen und die darauf aufsetzenden »Handlungsprogramme« waren zum Zeitpunkt der Untersuchungen nur in einem Teil der Agenturen implementiert. Aus diesem Grund haben wir für die Fallstudien nur solche Agenturen ausgesucht, in denen das neue Kundenzentrumsmodell frühzeitig eingeführt war, um Funktionsweise und Auswirkungen dieser neuen Arbeitsorganisation und deren Abläufe zu analysieren. Dabei wurden verschiedene organisatorische Aspekte des Kundenzentrums sowie neue Regelungen und Programme in der Arbeitsvermittlung untersucht. In diesem Beitrag möchte ich mich insbesondere auf die Wirkungsweise der neuen Kundensegmentierung und der damit verbundenen Handlungsprogramme konzentrieren. Denn in diesem Bereich wird auf der operativen Ebene sehr gut die Problematik sichtbar, die durch die getrennten Regelkreise für Versicherungs- und Grundsicherungsleistungen entsteht.

2. Das Konzept Kundenzentrum

Das Kundenzentrum beinhaltet eine Vielzahl organisatorischer und inhaltlicher Neuerungen, um die Qualität des Kundenservices und die Effizienz der Vermittlung zu erhöhen. Die Anliegen der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden werden in einem Eingangsbereich und im Servicecenter (Callcenter) »vorsortiert«, dadurch kann ein beträchtlicher Anteil der Aufgaben bereits hier erledigt werden. Die eigentlichen Vermittlungsgespräche erfolgen ausschließlich nach fester Terminvereinbarung, um längere Wartezeiten zu vermeiden. Die Vermittlungsgespräche folgen einer klaren Struktur in relativ großem Zeitfenster mit ungestörter Beratung (siehe Abb. 1).

Abbildung 1:



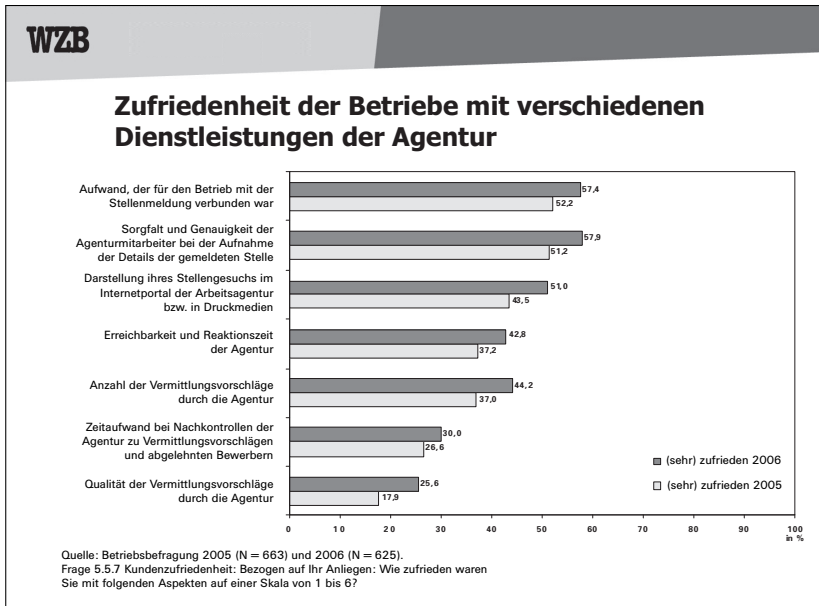
Insgesamt können Innovationen wie die Vorfilterung der Kundenanliegen in einer Eingangszone, feste Terminierung der Vermittlungsgespräche sowie die Standardisierung der Vermittlungsgespräche positiv bewertet werden. In der Agenturbefragung werden den Servicecentern insgesamt eher eine hohe Leistungsfähigkeit und eine Entlastung des Vermittlungsgeschäfts von den befragten Agenturleitungen bescheinigt (70 % bzw. 74 %). Insbesondere gelingt es, die »Qualitätsvermittlungszeit« zu erhöhen, d.h. die Zeit, in der Vermittler tatsächlich vermitteln statt etwa über Leistungsfragen zu beraten.

3. Die arbeitgeberorientierte Vermittlung

Ein Defizit des früheren Arbeitsamtes war die unzureichende Zusammenarbeit mit Arbeitgebern. Nach Einführung der Reform müssen mindestens 20 Prozent aller Vermittler für die arbeitgeberorientierte Vermittlung, d.h. für die Besetzung von offenen Stellen, eingesetzt werden. Dabei sind neue Qualitätsstandards zu beachten, dazu gehört u.a. die telefonische Vorauswahl geeigneter Bewerber und

die Vereinbarung und Einhaltung einer maximalen Anzahl von Bewerbungsvorschlägen mit dem Arbeitgeber. Die Qualität und Passgenauigkeit der Vermittlungsvorschläge soll somit erhöht und der Arbeitgeber nicht mit ungeeigneten Bewerbern belastet werden. Darüber hinaus wurde das Arbeitgebergeschäft durch Kundendifferenzierung und spezielle Handlungsprogramme für den Kundenkreis der Arbeitgeber neu strukturiert.

Abbildung 2:



Nach unseren Erkenntnissen hat das Konzept Kundenzentrum in der Arbeitgebervermittlung zu einer verbesserten Prozessgestaltung beigetragen. Das Mindestressourcenkontingent für Arbeitgebervermittlung wird im Durchschnitt überschritten (24%), 23 Arbeitsagenturen erreichten einen Anteil von 30 – 40%. Die Anwendung der neuen Matchingstrategien (wie in den Handlungsprogrammen Arbeitgeber vorgegeben) funktioniert offensichtlich und findet Akzeptanz bei den Vermittlern, ist aber zeitaufwändig. Dennoch blieb im Untersuchungszeitraum das Erfolgscontrolling schwach und Leistungskennziffern fehlten. Die Ergebnisse der Befragungen der Agenturleitungen und insbesondere die Betriebsbefragung (siehe Abb. 2) zeigen insgesamt eine verbesserte und relativ hohe

Zufriedenheit der Betriebe mit den Dienstleistungen der Agentur, allerdings wird die Qualität der Vermittlungsvorschläge nur von einer Minderheit der Betriebe als zufriedenstellend wahrgenommen.

4. Die Kundensegmentierung

Zwei wesentliche Elemente des neuen Geschäftsmodells im Kundenzentrum sind in ihrer gegenwärtigen Form problematisch, die Kundengruppenzuordnung (Profiling) und die darauf aufsetzenden Handlungsprogramme. Wie in allen Arbeitsagenturen soll die Betreuung der Kunden und der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach den jeweiligen Kundenprofilen bzw. dem Bedarf der Betroffenen und nach Effizienzkriterien ausgerichtet werden. Bis zu den jüngsten Reformen war das Profiling und die Handhabung von Eingliederungsvereinbarungen sehr uneinheitlich in den Arbeitsagenturen und erfuhr nur eine geringe Akzeptanz.

Im Profiling, der so genannten »Standortbestimmung«, erfolgt die Kundengruppenzuordnung softwaregesteuert nach stark standardisierten Vermittlungsgesprächen, in denen berufliche Kenntnisse und Qualifikationen, Einstellungen und Motivation, mögliche Hemmnisse (z.B. Mobilität, gesundheitliche Einschränkungen) sowie die spezifischen Arbeitsmarktbedingungen geklärt werden sollen. Nach der »Handlungsbedarfsanalyse« durch den Arbeitsvermittler erfolgt die Zuordnung des Arbeitslosen zu einer Kundengruppe und die damit verbundene Festlegung einer Zielsetzung (siehe Abb. 3). Die Arbeitslosen werden in unterschiedliche Kategorien eingeteilt.

»Marktkunden« können nach Einschätzung der Berater rasch und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden.

Bei »Beratungskunden« werden Beschäftigungshemmnisse festgestellt, deren Überwindung zunächst im Mittelpunkt steht, zum Beispiel unzureichende Qualifizierung, mangelnde Motivation.

Als »Betreuungskunden« werden die Arbeitslosen mit den größten Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt eingestuft; diese gelten als nicht direkt vermittelbar und können allenfalls auf Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt hoffen.

Die so genannten Handlungsprogramme orientieren sich an der Kundengruppensystematik und legen fest, welche Dienstleistungen für welche Arbeitslose zur

Verfügung stehen. Ein Profiling ist an sich nicht problematisch, das gab es auch vor der Reform, allerdings in sehr uneinheitlicher Praxis. Neu ist nunmehr eine sehr, sehr starke Systematisierung des Profilings im Vergleich zur Vergangenheit. Dies hat zwei klare Funktionszuweisungen, erstens will die BA damit die Zuteilung der eigenen Ressourcen im Sinne von Effizienz und Effektivität besser steuern; zweitens sollen individuell zugeschnittene Lösungen gefunden werden.

Abbildung 3:

WZB		
Handlungsprogramm und zugeordnete Kundengruppe	Ziele	Nächstes Gespräch
1. Vermittlung (Marktkunden)	Die schnellstmögliche Vermittlung	< 3 Monaten
2. Perspektivenänderung (Beratungskunden Aktivieren)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation für eine schnellstmögliche Vermittlung	< 1 Monat
3. Abbau Beschäftigungshürden (Beratungskunden Aktivieren & Fördern)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung von Vermittlungshürden	< 2 Monate
4. Qualifizierung (Beratungskunden Fördern)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen	2-3 Monate
5. Erhalt Marktfähigkeit (Betreuungskunden)	Die Vermeidung von Passivität/ Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt	< 6 Monate
6. Aktivierende Betreuung (Betreuungskunden)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme	< 6 Monate

Wie im alten Profiling ist die neue »Standortbestimmung« ein relativ subjektiver Prozess. Sie wird zwar softwaregesteuert und systematisiert durchgeführt, aber wie im alten Profiling erfolgt die Kundengruppenzuordnung in letzter Instanz durch die Vermittler. Unser Eindruck war, dass die Arbeitshilfe zum Profiling, die Checkliste »BuB«, die Ergebnisse des Beratungsgesprächs nur scheinbar objektiviert. Es gehen unvermeidbar sehr starke subjektive Elemente mit in die Beurteilung ein. Die Arbeitshilfe ist auch nicht manipulationsresistent:

»Bei BuB weiß ich schon, was ich eintragen muss, damit Kundengruppe X rauskommt, so komplex ist das ja nicht« (ein Vermittler).

Eine Alternative böte ein weitgehend statistisch orientiertes Profiling, wie in anderen Ländern üblich. Die Erfahrung dieser Länder zeigt jedoch, dass auch statistisches Profiling mit einer hohen Fehlerquote behaftet ist. Die vermutlich beste Lösung könnte eine Kombination von statistischem Profiling anhand von Kundenmerkmalen und qualitativem Profiling durch gut ausgebildete Vermittler sein.

Obwohl das Profiling und die Handlungsprogramme zur Umsetzung der Ergebnisse der »Standortbestimmung« zentrale und erfolgskritische Elemente des neuen Kundenzentrums darstellen, ist (noch) wenig über die Zuverlässigkeit der Kundengruppenzuordnung bekannt. Das hängt damit zusammen, dass das System flächendeckend erst ab Anfang 2007 eingeführt wurde und so relativ neu ist. Der BA ist wohl bewusst, dass die Einstufung von Kunden innerhalb der Agenturen und unter den Vermittlern sehr uneinheitlich ist.

Nach den wenigen Daten, die uns zur Verfügung standen, wurden in 65 Arbeitsagenturen, die das Kundenzentrum bis Anfang 2006 eingeführt hatten, ca. 22,8 % der Eintritte in Arbeitslosigkeit als »Marktkunden« (siehe Abb. 4) eingestuft. Ein großer Anteil wird als »Betreuungskunden« eingestuft (30,5%). Nach Agenturen aufgeschlüsselt reicht die Spannweite bei den »Marktkunden« von 3 bis 56 % und bei den »Betreuungskunden« von 15 bis über 50 %. Auffällig sind regionale Unterschiede, die vor allem durch die jeweilige Arbeitsmarktlage bedingt sind. Es sei angemerkt, dass sich diese Zahlen auf Zugänge beziehen; der Anteil der als Betreuungskunden eingestuften Arbeitslosen im Bestand dürfte viel höher liegen.

Die sehr große Spannweite der Ergebnisse deutet vor allem auf die subjektiven Aspekte der Einstufung der Kunden, aber auch auf die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktlagen hin.

5. Die Handlungsprogramme

Wirksam wird die Kundengruppenzuordnung im Zusammenhang mit den neuen Handlungsprogrammen, die die Logik des Produkteinsatzes der BA im Bereich SGB II bestimmen und Grundlagen für die operative Umsetzung sind. Je nach Kundeneinstufung geben die Handlungsprogramme vor, welche Produkte/ Maßnahmen in Frage kommen sowie wie hoch die Kontaktdichte gegenüber den Arbeitslosen ist. So sollen Zugänge zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hin-

sichtlich ihrer Effizienz und Effektivität systematisch gesteuert werden (siehe Abb. 4).

Abbildung 4:

WZB						
Strategie- typ/UBQ	An- zahl der AA	Anteil Markt- kunden	Anteil Bera- tungs- kunden Aktivie- ren	Anteil Bera- tungs- kunden Fördern	Anteil Betreu- ungs- kunden	Anteil noch nicht festge- legt
Gesamt	64,0	22,8	19,8	15,8	30,5	10,9
Ia / 29%	3	18,7	28,4	16,1	31,2	11,7
Ib / 25%	10,0	21,2	22,2	13,8	31,0	11,7
Ic / 20%	5,0	14,9	24,8	15,7	38,5	6,0
IIa / 19%	2,0	7,9	28,2	15,3	36,3	12,1
IIb / 15%	1	20,4	16,9	20,9	33,6	8,0
IIIa / 15%	8,0	20,9	18,7	15,5	32,4	12,2
IIIb / 12%	5,0	16,9	21,5	18,7	34,3	8,3
IIIc / 11%	14,0	25,4	17,8	16,7	28,3	11,2
IVa / 11%	3,0	21,3	23,8	15,1	24,7	15,0
Va / 10%	2,0	58,5	5,2	12,9	19,4	4,0
Vb / 9%	8,0	22,4	16,7	17,4	24,4	18,8
Vc / 8%	5,0	34,9	16,6	14,4	24,1	9,9

Die »Produkteinsatzlogik« der BA bedeutet – salopp ausgedrückt: »Marktkunden« brauchen wenig Hilfe, Ressourcen sollen eher auf »Beratungskunden« konzentriert werden, denen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Fördern und Fordern) geholfen werden kann, schneller in Arbeit zu kommen. Demgegenüber gibt es eine große Anzahl von Kunden, die sogenannten »Betreuungskunden«, die dem Profilingergebnis zufolge selbst durch Fördermaßnahmen nicht in reguläre Arbeit gebracht werden können und damit die für die Vermittlung problematischste Personengruppe darstellen.

Wie wird ein Betroffener zum »Betreuungskunden«? Nach der betriebswirtschaftlich orientierten Produkteinsatzlogik der BA sind die einschlägigen Kriterien

für den Maßnahmeneinsatz Passgenauigkeit, Erfolgssicherheit und Wirkung. Bemerkenswert dabei ist, dass Wirkung definiert wird als Verkürzung der Dauer des Kundenkontaktes, d.h. Arbeitslosigkeit oder Teilnahme an einer Maßnahme, ist mit einer wichtigen Einschränkung versehen: Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem Übertritt in das SGB II, also vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II, erfolgen.

Mit Blick auf die drohende Fälligkeit des Aussteuerungsbetrags beim Übertritt in den Bereich SGB II hat sich die BA damit offensichtlich schon die Fragmentierung des Systems der Arbeitsmarktpolitik zwischen Versicherungsleistungen und der Grundsicherung in ihren eigenen operativen Vorgaben zu Eigen gemacht.

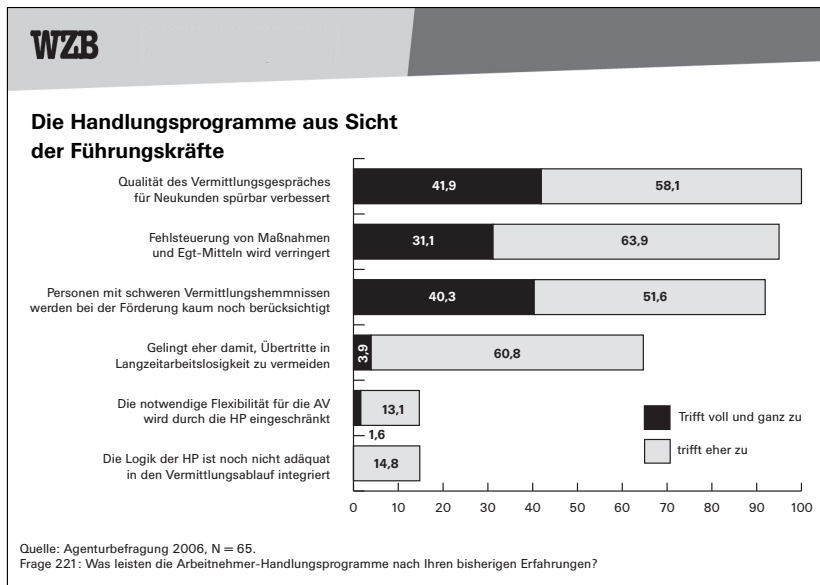
Abbildung 5 zeigt die Empfehlungen für die einzelnen Kundengruppen hinsichtlich der Zuweisung von Maßnahmenarten durch die Vermittler, die sich aus der Produkteinsatzlogik der BA ergeben. Während Beratung allen Kundengruppen zusteht, kommt explizit nur die mittlere Kundengruppe, die »Beratungskunden«, für Weiterbildungsmaßnahmen, Umschulung, und Fortbildung in Frage. Auffällig ist die konsequente Umsetzung dieser Logik auch für relativ kurze und kostengünstige Maßnahmen wie Mobilitätshilfen, Bewerbungstraining oder andere kurzfristige Trainingsmaßnahmen. Sie sind nur für »Beratungskunden« vorgesehen und schließen – wenig nachvollziehbar – »Marktkunden« von vornherein aus. Demgegenüber kommen nur »Betreuungskunden« für Marktersatzmaßnahmen wie ABM in Frage.

Abbildung 5:

WZB		Produkttempfehlung nach Kundengruppe			
		Markt-kunde	Beratungs-kunde Aktivieren	Beratungs-kunde Fördern	Betreu-ungs-kunde
Beratung	x	x	x	x	
Weiterbildung („Umschulung“)			x		
Weiterbildung („Fortbildung“)			x		
ABM				x	
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	im Einzel-fall	Regelfall	Regelfall	im Einzel-fall	
Bewerbungstraining	x	x	x		

Nach unseren Erfahrungen aus den Fallstudien beurteilen die Mitarbeiter die Handlungsprogramme überwiegend positiv. Führungskräfte sind nach den Befragungsergebnissen gänzlich überzeugt von der Wirkung der Handlungsprogramme hinsichtlich der Qualitätssteigerung der Vermittlungsgespräche für Neukunden (99%), der Vermeidung von Fehlsteuerung von Maßnahmen und EGT-Mitteln (95%). Sie gestehen aber zu, dass Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen kaum noch von der Förderung berücksichtigt werden (92%; siehe Abb. 6).

Abbildung 6:



Der Ausschluss der »Betreuungskunden« von Fördermaßnahmen wird durch die meisten der Mitarbeiter aus allen Ebenen der BA gestützt:

»Unsere hohe Zahl an Betreuungskunden ist ja ein Reflex des Marktes, und da können wir einfach nichts machen. Wir parken die Menschen nicht, sondern der Markt nimmt sie nicht auf, und das Ergebnis wäre mit Förderung ja das gleiche.« (Führungskraft aus einer untersuchten Agentur)

»Wir investieren nicht mehr in Produkte, die wir am Markt nicht absetzen können.« (Führungskraft aus der Zentrale)

Es gibt vereinzelt auch sehr kritische Stimmen:

»Der Bürger zahlt ja Beiträge und Steuern, finanziert also SGB III und II, der will wissen, was kostet mich das insgesamt. Eine Analyse zur Gesamtreform kann keine Grenze ziehen zwischen SGB III und SGB II, da muss ich unter dem Aspekt Betreuungskunde die Gesamtprozesse sehen und mir ökonomisch letztlich die Frage stellen: Wenn ich früher ansetze, kann ich was verhindern?« (Führungskraft aus einer RD)

Dieses Zitat spricht genau unser Ausgangsthema an, nämlich das Problem der Fragmentierung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreise. Aus unserer Sicht besteht nicht nur ein grundsätzlicher Konflikt zwischen, dem sozialpolitischen Auftrag der BA und der neuen, stärker betriebswirtschaftlich orientierten Managementstrategie, es gibt auch begründete Zweifel, ob die betriebswirtschaftlich ausgerichtete Optimierungsstrategie für den ‚Versicherungsbetrieb‘ im Bereich SGB III in der Gesamtschau sinnvoll ist. Die Versicherungslogik der BA im Bereich SGB III, die schon immer vorhanden war, aber jetzt im Lauf des Reformprozesses sehr viel konsequenter umgesetzt wird, verschärft unserer Beobachtung nach das Problem der Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreise, finanziell wie organisatorisch.

Der so genannte »Aussteuerungsbetrag« ist eine gesetzliche Auflage, die die BA verpflichtet, ca. 10.000 € pro Übergang aus dem Bereich SGB III in SGB II (rund 4 Milliarden im Jahr 2006) an den Bund abzuführen. Vordergründig wird der Aussteuerungsbetrag als eine Art Anreiz für die BA dargestellt, sich um Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen rechtzeitig zu kümmern.

Wie die Ausführungen zu den Handlungsprogrammen belegen, scheint der Aussteuerungsbetrag aber eher eine gegenteilige Wirkung zu entfalten: Die in der Aufspaltung in zwei Regelkreise schon angelegten Ausgrenzungstendenzen für »Betreuungskunden« werden sogar verstärkt. Aus der betriebswirtschaftlichen Sichtweise der BA ist dies nachvollziehbar: die BA steht vor der Wahl, in Kunden zu investieren, die in Arbeit übergehen, bevor der Aussteuerungsbetrag fällig wird (Markt- und Beratungskunden), oder bei schwierigen Kunden (Betreuungskunden) mit wenig Aussicht auf Erfolg zu intervenieren. Das Ergebnis ist eine in den Handlungsprogrammen deutlich sichtbare Tendenz zum »Parken« der »Betreuungskunden«, langfristige oder spät einsetzende Maßnahmen insbesondere für diese Kundengruppe sind aus der Betriebslogik der BA einfach wenig sinnvoll.

6. Fazit

Die BA verfolgt das Ziel der Wirtschaftlichkeit mit der Kundengruppenzuordnung (Standortbestimmung) und den darauf aufbauenden Handlungsprogrammen sehr konsequent. Kurz gesagt: Es werden arbeitsmarktpolitische Ressourcen auf »Beratungskunden« konzentriert, marktnahe Kunden erhalten überwiegend Hilfe zur Selbsthilfe und »Betreuungskunden« – immerhin mehr als ca. 30 Prozent der Arbeitslosen im SGB III Bereich – werden tendenziell als »unrentabel« abgeschrieben und zu wenig und zu spät gefördert. Viele werden bis zum Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I »geparkt«. Erst mit Bezug des Arbeitslosengeldes II, also in der Regel nach einem Jahr, setzt eine Förderung ein. Unserer Einschätzung nach kennzeichnet das eine entscheidende Schwachstelle der Hartz-Reformen.

Das Ziel der Wirtschaftlichkeit bei der Steuerung aktiver Maßnahmen ist an sich sicherlich nicht in Frage zu stellen. Die »Produkteinsatzlogik« ist betriebswirtschaftlich aus der Versicherungslogik der BA zwar plausibel, aber gesamtstaatlich und volkswirtschaftlich eher fraglich, weil die Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Grundsicherung bzw. die betroffenen Individuen verschoben werden. Dabei ist die Politik mit dem BMAS als zuständiger Aufsichtsbehörde gefordert, die Arbeitsmarktpolitik des Bundes in Gestalt des SGB III und SGB II als Gesamtsystem zu steuern. Innerhalb dieses Systems ist künftig zu klären, ob und inwieweit die BA auch einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen hat.

Der Ansatz des Profiling ist grundsätzlich richtig, aber fehlerhafte Zuordnungen stellen ein zentrales Problem dar. Vor allem Arbeitslose, die aufgrund falscher Zuordnung als »Betreuungskunde« eingestuft wurden, können in ihrem weiteren beruflichen Werdegang erheblich geschädigt werden. Notwendig wäre eine stärkere Qualifizierung der Vermittler und ein Qualitätsmanagement zur Minimierung fehlerhaften Profiling. Mittelfristig könnte eine Kombination aus statistischem und vermittlerbasiertem Profiling eine Optimierungslösung darstellen. Die aktuelle Praxis des Profiling soll durch unabhängige externe Einrichtungen evaluiert werden.

Zur Behebung der institutionell angelegten Gefahr, dass viele Betreuungskunden »geparkt« werden, bis ihre SGB-III-Lohnersatzleistungen aufgebraucht sind und sie ins SGB-II übergehen, bieten sich einige Lösungsansätze an, die zu diskutieren wären:

An erster Stelle sollte über die Abschaffung oder Verrechnung des Aussteuerungsbetrages gegen die Kosten der bis zum Übergang erbrachten aktiven Integrationsleistungen nachgedacht werden, um die Anreize zur Förderung dieser Zielgruppe zu erhöhen. Wenn der Aussteuerungsbetrag ein Steuerungsanreiz zur Förderung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen sein soll, hat er nach unseren Erkenntnissen sein Ziel verfehlt. Tatsächlich scheint der Aussteuerungsbetrag eher fiskalisch motiviert zu sein.

Eine angemessenere Steuerungsform könnte sein, konkrete Leistungsziele für diese Zielgruppe im Rahmen einer Zielsteuerung (Contract Management) zwischen der Bundesagentur und dem BMAS vorzugeben, wie gesetzlich vorgesehen und in anderen Ländern erfolgreich praktiziert. Dies liefe auf eine Erweiterung bzw. Abmilderung des auf schnelle Integration ausgerichteten Zielsystems im Bereich SGB III hinaus.

Sonderprogramme des Bundes, finanziert aus Bundesmitteln für »Betreuungskunden«, könnten eine geeignete ergänzende Strategie sein, um die Auswirkungen der betriebswirtschaftlich orientierten Versicherungslogik in der BA abzumildern, eventuell auch durch die Einschaltung Dritter.

Die einfachste, aber radikalste Lösung für die institutionelle Fehlsteuerung, die durch die zwei Regelkreise – Versicherungsleistungen (SGB III) und Grundversicherung (SGB II) – entsteht wäre es, aktive Maßnahmen vollständig aus Bundesmitteln statt aus Beiträgen zu finanzieren, wie es in den meisten Ländern praktiziert wird. Unter dieser Voraussetzung wäre die gegenwärtige (wenig sinnvolle) Aufteilung von Zuständigkeit für aktive Maßnahmen zwischen Kundenzentrum und SGB II-Träger nach Leistungsbezug hinfällig. Ein gemeinsames JobCenter mit spezialisierten Leistungen nach Kundenbedarf wäre dann eher möglich und entspräche auch den ursprünglichen Empfehlungen der Hartz-Kommission.

Literatur

- Mauer, Andreas (2006): Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 557–574.
- Mosley, H. & Schütz, H. (2007): Beibehalten, ändern, abschaffen Gemischte Bilanz der Arbeitsmarktreformen Hartz I –III. In: WZB Mitteilungen Nr. 115. (<http://wzberlin.de/publikation/pdf/wm115/48-51.pdf>)

- Schütz, H. & F. Oschmiansky (2006): Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1/2006, 5–28.
- WZB/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Endbericht 2006. Berlin, Bonn. (<http://www.wzb.eu/ars/ab/>)

3. Arbeitsmarkt in zwei Regelkreisen

(Johannes Jakob)

1. Problematik

»Das Nebeneinander zweier Sozialleistungssysteme führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Intransparenz. Mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit bei den Eingliederungsbemühungen können das Tempo der Vermittlung in Arbeit beeinträchtigen. Um diese Schnittstellen künftig weitgehend zu vermeiden, wird jeder, der Leistungen bezieht, nur noch von einer einzigen Stelle betreut...«¹², so lautet die Empfehlung der Hartz-Kommission. Bei der späteren Umsetzung (angeblich 1 zu 1) hat man jedoch das Gegenteil gemacht. Während in der Arbeitslosenhilfe ein Großteil der Leistungsempfänger noch aus einer Hand von der BA betreut wurde, ist jetzt für alle Langzeitarbeitslosen unter Beteiligung der Kommunen ein weitgehend eigenes System geschaffen worden.

Die Forscher, die die Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Reform untersucht haben, bezeichnen diese Aufteilung sogar als »eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik«¹³.

Der DGB teilt diese Kritik weitgehend. Die Aufteilung in zwei institutionell getrennte Regelkreise mit jeweils eigenen Funktionsprinzipien und Finanzierungsmodi trägt wesentlich dazu bei, dass das wichtige Ziel der Chancenverbesserung von Gering-Qualifizierten weit verfehlt wurde. Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu bzw. stagniert auf hohem Niveau. Wesentliche Ursache hierfür ist, dass das System selektiv wirkt und die Gruppe, die am dringendsten Unterstützung benötigt, in den ersten 12 Monaten der Arbeitslosigkeit vielfach leer ausgeht.

Die Arbeitslosen, die von der BA als sogenannte Betreuungskunden eingestuft werden, erhalten vor allem deswegen keine Unterstützung, weil die Integration in den ersten Arbeitsmarkt in den ersten 12 Monaten der Arbeitslosigkeit als unwahrscheinlich eingeschätzt wird. Aus Sicht der Vermittler, die auch danach beurteilt werden, wie hoch die Ausgaben pro erfolgreiche Integration sind, ist die Arbeit mit Betreuungskunden lediglich kosten- und zeitintensiv und wenig

12 Bericht der Hartz-Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« S. 125.

13 Bericht der Bundesregierung: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Dez. 2006 Seite 207

erfolgsversprechend. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterbleiben deshalb häufig.

Anders als im Gesetz vorgesehen, wirken Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung unterwertiger Beschäftigung nicht entgegen, sondern fördern diese eher: die schnelle Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat oberste Priorität. Qualifikationen der Arbeitslosen und deren Erhalt oder Ausbau spielen bei der Vermittlung eine nur untergeordnete Rolle. Die Bundesagentur für Arbeit und die ARGEN fördern damit auch nicht die individuelle Beschäftigungsfähigkeit, wie vom Gesetz verlangt, sondern stützen im Gegenteil qualifikatorische Abwärtsspiralen.

Gleichzeitig wird durch die massiven Leitungskürzungen und die Verschärfung der Zumutbarkeit der Druck am Arbeitsmarkt enorm erhöht. Arbeitslose werden gezwungen, jede Arbeit anzunehmen, Niedriglohn und Leiharbeit müssen akzeptiert werden. In Verbindung mit fehlenden Mindeststandards, wie z.B. Mindestlöhnen oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen, hat dies zu einer dramatischen Veränderung des Arbeitsmarktes geführt. Indizien hierfür sind die starke Zunahme prekärer Beschäftigung, deutliche Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung und die Zunahme ungeschützter Selbstständigkeit bzw. Scheinselbstständigkeit – Prozesse, die mit der Einführung von Hartz IV verschärft wurden.

Entscheidend ist, dass mit der Umsetzung der Hartz-Reformen nicht nur zwei Regelkreise geschaffen wurden, sondern auch zwei Rechnungskreise, in denen jeweils nach eigenen finanziellen Kalkülen gehandelt wird. Die Trennung der Rechnungskreise führt zu einem institutionellen Egoismus. Solange sich der eine Rechnungskreis auf Kosten des anderen Rechnungskreises entlasten kann, geraten gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge aus dem Blick. Verschärft wird die Tendenz durch die Wirkung des Aussteuerungsbetrages, der innerhalb der BA den Druck erhöht, bei Personen mit geringen Vermittlungsaussichten keine oder nur wenig weitere Mittel einzusetzen.

Ursache für diese Entwicklung ist nicht allein die Trennung der Regel- bzw. Rechnungskreise, sondern auch die dahinter stehende Philosophie bzw. die neu implementierten Steuermechanismen bei der Bundesagentur für Arbeit. Die stark betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerung der BA (McKinsey lässt grüßen) hat zwar auf der einen Seite zu erheblichen Einsparungen geführt, aber gleichzeitig die Kosten für das Arbeitslosengeld II weit über das erwartete Maß steigen lassen. Zum Start von Hartz IV gab es 4,1 Mio. Personen Leistungsemp-

fänger, heute sind es 5,2 Mio. Parallel sind die Kosten von anfangs 38,6 Mrd. auf über 47 Mrd. im Jahre 2006 gestiegen. Auch im Jahre 2007 wird es trotz guter Konjunktur wahrscheinlich keinen Rückgang der Gesamtkosten geben.

Es stellt sich deswegen die Frage, ob hier nicht an der falschen Stelle gespart wurde? Wäre es nicht sinnvoller in die Vermeidung von ALG II zu investieren anstatt beim Arbeitslosengeld II immer neue Ausgabenrekorde vermelden zu müssen bei gleichzeitig hohen Überschüssen im ALG I?

Etwa ein Drittel der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit werden als Betreuungskunden eingestuft. Für diese Zielgruppe werden kaum Hilfen bereitgestellt. Wenn Maßnahmen angeboten werden, sind diese häufig kurz und meistens auch unzweckmäßig, weil sie allenfalls auf eine zügige Vermittlung in (irgendeine) Arbeit setzen. Längerfristige Qualifizierung und erst recht das Erlernen eines neuen Berufes werden fast nicht mehr gefördert.

Nebenbei stellt sich hier die Frage, ob das Profiling tatsächlich richtig durchgeführt wird bzw. zu plausiblen Ergebnissen führt. Eine interne Untersuchung der BA hat zum Beispiel ergeben, dass die Zahl der Betreuungskunden in den Regionen am höchsten ist, in denen die Arbeitsmarktsituation besonders schlecht ist. Das ist doch ein merkwürdiger Zusammenhang. Offensichtlich gestalten die Mitarbeiter der BA ihr Profiling und damit auch das Integrationsangebot nicht in Abhängigkeit von der arbeitslosen Person, sondern in Abhängigkeit von der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Erträglich wäre ein solches Verhalten vielleicht, wenn die Überweisung in das SGB II mit weitergehenden Vermittlungsbemühungen verbunden wäre. Doch dies ist nicht der Fall. Das Betreuungsangebot von Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), Optionskommunen und die Betreuung in getrennter Trägerschaft ist nach Einschätzung des DGB weitgehend ineffizient. Ursache ist die völlige Überlastung des Systems, mangelnde Qualifikation der Beschäftigten, komplizierte gesetzliche Regelungen und die nicht sachgerechte Zuordnung von Arbeitsuchenden.

Die Ergebnisse dieser Politik lassen sich auch in der Statistik ablesen. Während die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt des Jahres 2006 um 370.000 abgenommen hat, hat die Zahl der Betroffenen, die ALG II beziehen um 53.000 zugenommen. Auch bei den sogenannten Zielgruppen sieht es nicht besser aus.

Im SGB II ist im Jahresdurchschnitt 2006 die Zahl der
Schwerbehinderten + 8 000
50 und älter + 12 000
Langzeitarbeitslose + 134 000 gestiegen,

nur die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen im SGB II ist um 7000 geringer als im Vorjahr. Erst mit dem aktuellen Konjunkturaufschwung geht auch die Zahl der arbeitslosen ALG II Empfänger leicht zurück.

Die Zuordnung von Arbeitsuchenden richtet sich ausschließlich nach der Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. nach der Art des Leistungsbezuges, aber nicht nach arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen.

Die Schnittstellen müssen nicht nur aus arbeitsmarktpolitischen Gründen überwunden werden, sondern auch aus finanziellen. Die geringe Integration in den ersten Arbeitsmarkt belastet das SGB II System finanziell in hohem Maße und erhöht so den Druck auf Leistungssenkungen insgesamt. Nur wenn der finanzielle Druck auf das ALG II gemindert wird, kann das Leistungsniveau mittelfristig aufrechterhalten werden.

2. Gibt es Lösungsmöglichkeiten?

Der DGB ist der Auffassung, dass die frühe Trennung von ALG I und ALG II überwunden werden muss. Hierzu gibt es verschiedene Wege, die sich bei entsprechendem politischem Willen auch realisieren ließen. Doch daran mangelt es derzeit noch: Man hat den Eindruck, der Problemdruck ist noch nicht groß genug oder er ist bei den Verantwortlichen noch nicht angekommen.

Es müsse nichts geändert werden, man solle die Verantwortlichen in Ruhe arbeiten lassen, das Ganze müsse optimiert werden, sind Sätze, die man oft hört. Vielfach wird auch das zu erwartende Urteil des BVerfG zum Anlass genommen, die Hände in den Schoß zu legen. Doch wenn die millionenschwere Evaluierung Sinn machen soll, dann muss gehandelt werden. Auch dies sollte ein Signal dieser Tagung sein.

Verschiedene Wege sind möglich:

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Evaluierungsgruppe schlagen vor, die Schnittstelle zwischen dem SGB II und SGB III zu optimieren. Als eine mögliche Handlungsoption sehen sie eine Neugestaltung des Aussteuerungsbetrages. Es wird vorgeschlagen, die Kosten aktiver Leistungen im SGB

III mit dem Aussteuerungsbetrag zu verrechnen, wenn der Integrationserfolg erst nach dem Übertritt in den Rechtskreis SGB III eintritt.

Der DGB hat bereits einen ähnlichen Vorschlag gemacht, hält aber zusammen mit der BDA grundsätzlich an der Position fest, dass der Aussteuerungsbetrag rechtswidrig ist. Dennoch: In einem ersten Schritt könnte der Aussteuerungsbetrag reformiert werden, um die Fehlanreize, die sich hieraus ergeben, zu mindern.

Der DGB hat vorgeschlagen, bei längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen, die Kosten der Maßnahmen auf den Aussteuerungsbetrag anzurechnen und so den Aussteuerungsbetrag im Sinne der Betroffenen zu aktivieren. Dies ist deshalb sachgerecht, weil der Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen häufig nicht unmittelbar nach Abschluss der Bildungsmaßnahme eintritt, sondern erst später.

Bei der Gruppe der behinderten Menschen, die eine Rehabilitationsmaßnahme durchlaufen, ist ebenso wie bei der so genannten 58er Gruppe auf den Aussteuerungsbetrag zu verzichten.

Die Integration von Behinderten ist häufig nicht innerhalb von 12 Monaten zu erreichen, weil mehrere Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Die Rehabilitation muss ohne zeitlichen Druck möglich sein, nur so kann die hohe Zahl der Arbeitslosen mit Behinderungen reduziert werden.

Bei der »58er Gruppe« ist eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ohnehin nicht mehr vorgesehen. Für diese Gruppe einen Strafbeitrag in Form des Aussteuerungsbetrags zu verlangen, ist geradezu absurd und dient nur der Geldbeschaffung des Finanzministers.

Aus Sicht des DGB kann die Anrechnung bzw. der Verzicht auf den Aussteuerungsbetrag bei diesen Gruppen aber allenfalls ein Zwischenschritt sein. Weitergehende Reformen sind notwendig, um die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen.

Als Alternative schlägt die Wissenschaftlergruppe vor, dass Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit eine Vereinbarung treffen über durchzuführende Maßnahmen für Kundinnen und Kunden, bei denen eine kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt eher unwahrscheinlich ist¹⁴. Wirkungsvoll ist ein derartiger Kontrakt allerdings nur dann, wenn auch die Finanzierungsbasis einbezogen wird. Die strenge Trennung der Rechnungskreise wird ansonsten die Ziele des Kontraktes konterkarieren. Voraussetzung ist auch, dass die Bundesregierung

14 a.a.O. S. 207.

bereit ist, einen derartigen Kontrakt abzuschließen, an dieser Bereitschaft mangelt es zurzeit.

Denkbar ist auch, dass für Integrationsmaßnahmen eine Kofinanzierung zwischen den ARGEn und der BA vereinbart wird. Hierdurch könnten z.B. trägerkreisübergreifende Maßnahmen initiiert werden.

Weitergehende Lösungen:

Das Ziel möglicher Reformen muss sein, die Aktionszeit der Agenturen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zu verlängern und dadurch die Arbeit der ARGEn insgesamt zu entlasten. Nur so kann Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden und eine höhere Beteiligung am Arbeitsmarkt auch von den sogenannten Zielgruppen erreicht werden.

Die Entlastung der ARGEn ist vor allem auch notwendig, um sicher zu stellen, dass ausreichend personelle Ressourcen für ein umfassendes Fallmanagement vorhanden sind.

Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es mehrere Optionen.

Denkbar ist, die Arbeitslosenhilfe als eigenständiges Leistungssystem wieder einzuführen, um damit klare Verantwortlichkeiten herzustellen. Allerdings sollte die Arbeitslosenhilfe befristet werden auf z. B. zwei Jahre nach Ende des Arbeitslosengeld I. Die BA wäre dann über insgesamt drei Jahre für den gesamten Prozess der Integration verantwortlich. Sinnvollerweise muss dann allerdings auch die Trennung der Rechnungskreise aufgehoben werden. Die BA würde aus den Haushaltsmitteln die Integrationskosten zahlen und der Aussteuerungsbetrag könnte entfallen. Die Kosten der Arbeitslosenhilfe würden weiterhin vom Bund getragen. Dies würde auch den Versicherungsgedanken stärken, weil längerfristige Integrationsmaßnahmen auch bei »schwierigen« Fällen sinnvoll wären und so das Eintreten von Langzeitarbeitslosigkeit wirkungsvoll bekämpft werden könnte.

Unter den gegebenen Bedingungen ist die Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe (auch befristet) nur schwer durchsetzbar. Denkbar wäre deswegen eine Steuerung aus einer Hand auch unter grundsätzlicher Beibehaltung von ALG I und ALG II. Es müsste dann politisch entschieden werden, dass die BA generell in den ersten drei Jahren der Arbeitslosigkeit die Verantwortung für die Integration vollständig übernimmt. Für die arbeitsmarktnahen Gruppen hätte man dann in dieser Zeit die »Betreuung aus einer Hand« und nach einem geschlossenen Zielsystem. Dies führt allerdings zu zahlreichen Folgeproblemen.

So wäre es erforderlich, den Zugang zu aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. Arbeitsvermittlung von der Gewährung der Lohnersatzleistung zu trennen.

Die Trennung von Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung erhöht die Bürokratie, z.B. bei Sanktionen, befristeter Beschäftigung, nicht ausreichenden Einkommen bei Erwerbstätigkeit usw.

Zur Vermittlung und Leistungsgewährung muss der Arbeitslose zwei Institutionen anlaufen.

Eine dritte Möglichkeit bestünde in der generellen Aufhebung der ARGen als gemeinsamer Einrichtung von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen. Die Bundesagentur für Arbeit würde in diesem Fall den Prozess der Vermittlung weitgehend selbst und nach dem Vorbild der »getrennten Trägerschaft« steuern. Die institutionelle Trennung in zwei Regelkreise wäre damit allerdings noch nicht aufgehoben. Wenigstens wäre der Arbeitsvermittlungs- und Integrationsprozess weitgehend in einer Hand.

Dennoch bestünde die Gefahr des »Töpfchen-Denkens« und der Verschiebung der Lasten von einem System in das andere. Es bedarf deswegen einer ergänzenden Vereinbarung zwischen Bund und BA über die Aufteilung der Lasten und über die generelle Zielsetzung der Integrationsarbeit.

Auch bei grundsätzlicher Beibehaltung der derzeitigen Trennung, sind Änderungen möglich. So könnte die Bundesagentur für Arbeit die Gruppe der Betreuungskunden in einem eigenen Regelkreis mit einem separaten Integrationsbudget zusammenfassen. Hierdurch würde zumindest die stark selektive Wirkung des Steuerungssystems gemindert, und für die Integration der Betreuungskunden könnten eigenständige Erfolgskriterien entwickelt und nachgehalten werden.

Dies Modell wird zurzeit mit dem 200-Millionen-Programm praktiziert, das der Verwaltungsrat im Dezember 2006 auf den Weg gebracht hat. Allerdings ist dieses Modell aus Sicht des DGB nur eine Übergangskonstruktion, um überhaupt für die Zielgruppe neue Initiativen auf den Weg zu bringen. Sinnvoller ist es, die Betreuungskunden in das Steuerungssystem der Bundesagentur für Arbeit einzubinden. Allerdings hat dies zur Voraussetzung, dass der Integrationsfortschritt messbar gemacht wird, um so eine monetäre Zuordnung zu ermöglichen. Der DGB hat die BA aufgefordert, hierzu geeignete Vorschläge zu machen.

Alle hier aufgezeigten Vorschläge sind grundsätzlich geeignet, die Situation zu verbessern. Das Ziel der Bemühungen muss sein, die selektive Wirkung der Zweiteilung zu mindern. Wenn eine Rückkehr zur (befristeten) Arbeitslosenhilfe nicht durchsetzbar ist, muss die Schnittstelle zwischen dem SGB III und dem SGB II durchlässiger gemacht werden. Hierzu ist es zunächst erforderlich, den Aussteuerungsbetrag abzuschaffen, um nicht noch falsche Anreize für die

Mitarbeiter der BA zu setzen. Das dann eingesparte Geld kann in ein separates Fördersystem für Betreuungskunden investiert werden. Auch die Betreuungskunden haben einen Anspruch darauf, aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung gefördert zu werden. Eine frühe Förderung ist auch arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Hierzu bedarf es allerdings einer engen Abstimmung mit dem zweiten Leistungsträger, den ARGen oder Optionskommunen, damit während des Bezuges von Arbeitslosengeld begonnene Maßnahmen nahtlos fortgeführt werden können. Hierdurch kann frühzeitig ohne Zeitverlust eine Förderung beginnen und auch längerfristige Weiterbildungen sind möglich. Dies kann relativ schnell ohne gesetzliche Änderungen auf den Weg gebracht werden. Ob dies dann die endgültige Lösung bereits ist, müssen die Erfahrungen zeigen.

4. Diskussion zur Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen

Die Diskussion in diesem Panel konzentrierte sich auf insgesamt 5 Themen:

- Institutionenegoismus und betriebswirtschaftliche Logik der BA
- Qualität der Dienstleistungen
- Alternative Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik
- Institutionelle Alternativen
- Offene Fragen – Forschungsbedarf

1. Institutionenegoismus und betriebswirtschaftliche Logik der BA

Die mit den Hartz-Gesetzen neu entwickelte betriebswirtschaftlich motivierte Steuerungslogik der BA war ein zentraler Gegenstand der Diskussion. Die daraus abgeleiteten Handlungsmaximen für die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen können die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen nicht adäquat erfassen und bearbeiten – so ein zentraler Kritikpunkt. Konkret fokussierte die Diskussion auf die Kundendifferenzierung im Bereich des SGB III und die Effekte des Aussteuerungsbetrags. Ein verbesserter Zugang zu Vermittlung und Beratung könnte allerdings über einen Ausbau individueller Rechtsansprüchen auf spezifische Maßnahmen und Hilfen gestaltet werden.

Kundendifferenzierung

Die Praxis der BA, Betreuungskunden von kostenintensiveren Maßnahmen auszuschließen, ist betriebswirtschaftlich erklärbar, sofern Arbeitslose so schwer vermittelbar sind, dass eine erfolgreiche Vermittlung länger als der Arbeitslosengeldbezug dauert. Vermutet wurde allerdings, dass die praktizierte Kundendifferenzierung der BA in Beratungs- und Betreuungskunden auf relativ unvollkommenen, vermutlich zu pessimistischen Schätzungen über die Eingliederungswahrscheinlichkeit basiert. Vielen Arbeitssuchenden mit Vermittlungschancen werden so wertvolle Eingliederungshilfen vorenthalten. Erste Hinweise liefert die Beobachtung, dass der Anteil der Betreuungskunden in weniger aufnahmefähigen Arbeitsmarktregionen wesentlich höher liegt als in anderen. Dies

stützt die Annahme, dass die kostengünstige und zügige Vermittlung vordringliches Ziel der Arbeit der BA ist

Über die betriebswirtschaftliche Steuerungslogik hinaus wurde die Vermittlungspraxis der BA kritisiert, da es ihre primäre gesellschaftliche Aufgabe – aus sozialpolitischen und gesamtfiskalischen Gründen – sei, auch bei Betreuungskunden frühzeitig zu intervenieren. Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem kann nicht mit einem rein privatwirtschaftlichen Versicherungsmanagement bearbeitet werden. Außerdem drohe durch die Nichtbearbeitung der Betreuungskunden ein wachsendes Problem im SGB II, das möglicherweise zu weiteren Kürzungsdebatten in der Grundsicherung führen könne.

Aussteuerungsbetrag

Ist eine Erhöhung des Aussteuerungsbetrags eine Möglichkeit, die BA zu einer Vermittlungsarbeit zu motivieren, die sich stärker auch auf Betreuungskunden, und deren spezifische Weiterbildungserfordernisse bezieht? Diese Frage wurde vom überwiegenden Teil des Publikums verneint. Kritisch wurde darauf hingewiesen, dass ein zunehmend größer werdender Teil von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen aus dem Fokus der BA fallen könnte; denn um die erhöhten Kosten aus dem Aussteuerungsbetrag aufzufangen, sei es wahrscheinlich, dass die vorhandenen Mittel noch rigoroser auf aussichtsreiche Arbeitslosengruppen konzentriert würden.

Vielen Diskutanten erscheint der Aussteuerungsbetrag als eine äußerst indirekte Steuerungsmethode, da damit ein Ministerium die Politik der eigenen Behörde strukturiert. Notwendig wären direktere Formen, die z.B. in Zielvereinbarungen/Kontraktbildung mit Input- und Output-Größen münden könnten. So könnte rechtskreisübergreifend das gesamte arbeitsmarktpolitische Arrangement berücksichtigt und die enge Versicherungslogik aus der Binnensteuerung der BA herausgenommen werden.

Rechtsansprüche

Bei einigen Maßnahmen und auch in anderen Rechtskreisen des SGB sichern individuelle Rechte Ansprüche auf Arbeitsintegrationsmaßnahmen. In diesen Fällen kann der Kunde seine Ansprüche selbst geltend machen und sich so den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der BA entgegenstellen. Ob mit pauschalen Rechtsansprüchen allerdings immer adäquat auf individuelle Bedarfe reagiert

werden kann, wurde bezweifelt, da derartige Ansprüche schwer zu fixieren und in der Qualität zu sichern seien.

2. Qualität der Dienstleistungen

Die Reform der BA zielte auf bessere Dienstleistungen insbesondere in dem Bereich der Vermittlung und Beratung. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber sollten von einer Neuausrichtung der Vermittlungsarbeit profitieren. Mit Blick auf den tatsächlichen Dienstleistungseinsatz haben sich für Arbeitnehmer und Arbeitgeber allerdings völlig unterschiedliche Handlungslogiken durchgesetzt. Auf der einen Seite ein Arbeitgeberservice, der in allen Agenturen für Arbeit als spezielles hochprofessionelles Angebot neu aufgebaut worden ist. Auf der anderen Seite steht das so genannte Kundenzentrum für Arbeitnehmer und Arbeitslose. Insbesondere im Bereich SGB III zielen Serviceleistungen stark auf die standardisierte Bearbeitung eines Massengeschäftes mit nur teilweise verbesserten Servicequalitäten. Gleichzeitig müssen Vermittlungs- und Beratungsprozesse bei insgesamt eingeschmolzenen Eingliederungsmitteln organisiert werden.

Im SGB II hingegen sind die Leistungen, die im Vermittlungs- und Beratungsprozess und im Fallmanagement erbracht werden, weniger standardisiert. Es gibt hier eine Vielfalt von Praxen, die mit einer großen Varianz in der Betreuungsqualität einhergehen. Die neue Trennung der Rechtskreise wirkt ungleich schärfer als bisherige Schnittstellenprobleme auf Betreuungs- und Verwaltungsabläufe. Dies führt, so einige Beiträge in der Diskussion, zu großen Problemen beispielsweise in der Berufsberatung und bei beruflicher Rehabilitation. Beklagt wurde darüber hinaus, dass es kein stabiles Verwaltungshandeln mehr gibt. Am Beispiel von atypischen Berufen (freie Kameraleute etc.) zeigt sich, dass innerhalb einer ARGE mit mehreren Job-Centern unterschiedliche Regelungen und Verwaltungsabläufe existieren. Solche Probleme sind im Rahmen der zentralen Behörde vorher nicht aufgetreten.

3. Alternative Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik

Ein Teil der Diskussion beschäftigte sich mit der Frage, inwiefern die Probleme in beiden Regelkreisen nicht doch eher auf eine verfehlte Zielsetzung der Arbeits-

marktpolitik und weniger auf ihre institutionelle Ausgestaltung zurückzuführen sind. Diese Argumente zielten einerseits darauf ab, die aktuelle Struktur als Ausdruck veränderter Zielsetzung zu kritisieren, andererseits auch darauf, die Zielsetzung innerhalb der gegebenen Struktur zu korrigieren. Letzteres mündete in die Forderung, auch in den zwei Regelkreisen vernünftige Förderung zu realisieren, also die interne Steuerung mit dem Ziel umzugestalten, nach einer überbordenden Maßnahmenvergabe in den 1990ern und einer zu restriktiven Vergabe nach dem SGB II zu einem geeigneten Mittelmaß zu finden.

Die große Mehrzahl der Debattenbeiträge konstatierte jedoch, dass die institutionelle Struktur ursächlich für den restriktiven Mitteleinsatz sei. Letzten Endes liege die Verantwortung bei der Politik, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass andere Lösungen als die bisherige enge betriebswirtschaftliche Logik innerhalb der zwei getrennten Regelkreise möglich würden. Dieser Strukturentscheidung lägen jedoch politische Zielsetzungen zu Grunde, die explizit gemacht, kritisiert und verändert werden sollten. Legitimation ungleicher Arbeitsmarktchancen und fiskalische Einsparungen waren die genannten, impliziten Ziele, die an die Stelle einer Orientierung auf gleiche und verbesserte Teilhabechancen getreten sind.

Die Trennung der Regelkreise und die Kundensegmentierung in Marktkunden und Betreuungskunden kann als eine Reaktion von Politik darauf verstanden werden, dass es keine Vollbeschäftigung mehr geben wird, jedenfalls nicht ohne eine völlig andere Arbeitszeitpolitik. Unter diesen Bedingungen brauche Politik nachvollziehbare und legitimierte Selektionskriterien.

Des Weiteren zeigt sich angesichts der öffentlichen Reaktion auf die Überschüsse und Beitragssenkungen der BA, dass Spareffekte der Reform politisch gewollt sind. Für die Politik hat offensichtlich nicht uneingeschränkt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erste Priorität. Insofern dient die Segmentierung dazu, bestimmte, förder- und kostenintensive Personen unter der Hand von der Arbeitsförderung auszuschließen, um Mittel einzusparen. Die Folgen werden vorwiegend in den ARGen und Optionskommunen sichtbar und weniger als Problem für den Bund und die BA.

Reformüberlegungen müssen folglich auch darin bestehen, den Stellenwert gleicher, verbesserter Lebenschancen gegenüber betriebswirtschaftlichen und fiskalischen Gesichtspunkte zu stärken. In der Selbstverwaltung der BA sind hier auch die Gewerkschaften gefragt. Sie sehen sich allerdings in den entscheidenden Fragen regelmäßig einer Mehrheit von Arbeitgebern, Bund und Ländern

gegenüber. Eine veränderte Ausrichtung in Bezug auf Betreuungskunden und Langzeitarbeitslose kann nur gelingen, wenn sich auch die politischen Signale in Richtung BA ändern.

4. Institutionelle Alternativen

Trotz der Aufforderung zur institutionellen Fantasie blieb die Diskussion über Alternativen und Verbesserungen nahe an den bekannten Strukturen und von Skepsis geprägt. Mehrere Beiträge formulierten die Einschätzung, dass die Probleme der getrennten Rechtskreise SGB II und SGB III durch Schnittstellenoptimierung nicht zu regeln seien, also über eine grundlegende Reform nachgedacht werden muss. Die Wirkungsforschung hat zwar eine Vielfalt von organisatorischen Dysfunktionalitäten an dieser Schnittstelle SGB II – SGB III gefunden, die im Rahmen der bestehenden Strukturen auf einer sehr pragmatischen Ebene der Gestaltung von gemeinsamen Organisationseinheiten, gemeinsamem Auftritt auch im Bereich regionaler Arbeitsmärkte aufgefangen werden könnten. Möglicherweise muss man beides tun: Grundlegende Reformen vorantreiben und gleichzeitig pragmatisch kleine Fortschritte im gegenwärtigen System erwirken.

In diesem Kontext wurde von einigen Diskutanten vorgeschlagen, die Arbeitsförderung und die passiven Leistungen organisatorisch wieder zusammenzuführen, aber die Finanzierung anders auf Beitragszahler und Steuerzahler zu verteilen. Man könnte zwei getrennte Titel innerhalb einer Verwaltung mit einheitlichem Handeln und einheitlicher Rechtsanwendung und höherer Professionalität haben. Fraglich aber ist, ob die Betreuung aller Arbeitslosen durch eine gemeinsame Instanz bei Beibehaltung von getrennten Regelkreisen das Problem löst, wenn nicht gleichzeitig die dahinter stehende Steuerung verändert wird. Weitere offene Fragen fokussierten stark auf organisatorische Aspekte: Bilden die jetzt in die ARGEn entsandten Mitarbeiter ein Nebenhaus der örtlichen Agentur zur Umsetzung des SGB II oder wird das in die Abläufe des Kundenzentrums eingebaut? Gibt es weiterhin getrennte Handlungsprogramme für Förderung, Sanktionierung und Zumutbarkeit je nach Kundengruppe?

Bei der Finanzierung stellte sich generell die Frage, ob aktive Maßnahmen nicht besser aus Steuermitteln finanziert werden könnten. Verwiesen wurde darauf, dass das deutsche Modell mit den im Wesentlichen beitragsfinanzierten Maßnahmen im internationalen Vergleich selten ist. Gleichzeitig wurde die

Beitragsfinanzierung als ein Strukturmerkmal eingeschätzt, das die restriktive Maßnahmeerteilung stützt. Ein Problem sei, dass von einer adäquaten, ausgebauten Beschäftigungsförderung Bund, Länder, Gemeinden und einige Sozialversicherungen profitieren könnten, aber all diese genannten Budgets sich nicht an der Finanzierung beteiligen. Hier bräuchte man Budgetausgleichspolitiken oder Steuerfinanzierung als Konsequenz aus der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für Massenarbeitslosigkeit. Positive Nebeneffekte wären sinkende Sozialversicherungsbeiträge und eine Entlastung der Kommunen. Die Neujustierung der Finanzierung wäre haushaltsrechtlich relativ leicht innerhalb einer Organisationsstruktur realisierbar, die Aufgabenerledigung und Abrechnung in einer Hand bündelt.

Die Idee der organisatorischen Trennung von Geldleistungen und Arbeitsförderung fand einige Befürworter. So könnte die schwierige Integration der Verwaltungen von BA und Kommunen auf ein Minimum reduziert werden und das Angebot an Maßnahmen auf die Bedarfe der Arbeitssuchenden und nicht auf ihren Geldleistungsanspruch bezogen werden. Andere Diskutanten betonten, dass die Kopplung von Geld- und Dienstleistungen in einer Hand ein zentraler Bestandteil des aktuellen Aktivierungsparadigmas ist, da der angedrohte Entzug von Geldleistungen quasi zur Förderung gehört. Weitergehende Bedenken kreisten um die Frage, ob mit einer solchen Trennung nicht die Diskussion um die Privatisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen gefördert würde. Die BA als zentraler Arm für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und möglichst des gesamten Vermittlungsprozesses sei jedoch der Garant dafür, dass gesellschaftliche Probleme (Langzeitarbeitslosigkeit, Qualifizierung) und nicht versicherungswirtschaftliche Kalküle (Creaming etc.) im Vordergrund stünden.

Die Einbindung der Kommunen in die lokale Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik scheint eine der Chancen des aktuellen Modells zu sein. Eine entwickelte Struktur kommunaler Arbeitsförderung, unabhängig von der Organisation in ARGEn oder Optionskommunen, ist für Arbeitssuchende in jedem Fall von Vorteil. Allerdings scheint diese nicht flächendeckend vorhanden zu sein, d.h. es ginge darum, die Rolle der Kommunen auch in einer Neuausrichtung zu bedenken.

5. Offene Fragen – Forschungs- und Diskussionsbedarf

In der Diskussion wurden einige Themenfelder ausgewiesen, über die wir noch keine ausreichenden Kenntnisse besitzen.

- Erstens scheint es weitgehend ungeklärt, wie sich die Verhältnisse in den Optionskommunen im Hinblick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik, d.h. Betreuung- und Vermittlungsleistungen systematisch von denjenigen in den ARGEn unterscheiden. Derartige Erkenntnisse wären hilfreich, will man über den Zuschnitt von Regelkreisen und institutionelle Alternativen diskutieren informieren.
- Zweitens fehlen tiefer gehende Hinweise darauf, wie sich die Spielräume der Vermittler im Spannungsverhältnis von Handlungsprogrammen und individuellen Bedarfen verändert haben. Es wäre hilfreich zu wissen, ob gute Vermittlung die Möglichkeiten hat, sich auf fachlicher Basis gegen die Standardisierung durch Handlungsprogramme zu erwehren.
- Drittens orientiert sich die bisherige Wirkungsforschung weitgehend an den bestehenden Rechtskreisen. Es fehlen rechtskreisübergreifende Studien, die Austauschbeziehungen und Wechselwirkungen messen könnten.
- Viertens hat die Wirkungsforschung bisher zu wenig in den Blick genommen, welche Effekte die Kundendifferenzierung und die Segmentierung in Rechtskreise auf die Arbeitssuchenden selbst haben. Hier steht zu befürchten, dass erhebliche motivationale und psychische Effekte auftreten.
- Fünftens wurde beklagt, dass an vielen Stellen die Transparenz und der Willen zur breiten öffentlichen Diskussion fehlen. Probleme z.B. bei der Umsetzung der Reform, sind häufig nur intern bekannt. Hier fehlt es an Vertrauen in die Möglichkeiten einer demokratischen Diskussion. Darüber hinaus bleiben die weitergehenden Reformüberlegungen merkwürdig abgekoppelt von einer Diskussion über die Ergebnisse der Evaluation.
- Und – last, not least – bleibt auch die Selbstverwaltung relativ schwach in ihrem Bestreben, ihre Einblicke in die Probleme der Arbeitsmarktpolitik öffentlich zu thematisieren und zu politisieren.

D.

**Mehr als FbW – Qualifizierung
in der Arbeitsmarktpolitik**

1. Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik – mehr als FbW (Volker Baethge-Kinsky)

1. Herstellung von „Beschäftigungsfähigkeit“ als vordringliche Aufgabe von Vermittlung

Schon seit längerem lassen sich auf dem Arbeitsmarkt zwei mit einander verkoppelte Sachverhalte beobachten: Zum einen sind dies Verdrängungsprozesse von Personen mit vergleichsweise geringer formaler Bildung (ohne bzw. mit niedrigem Schul- und/oder Ausbildungsabschluss) durch solche mit mittleren bzw. höheren Bildungsabschlüssen. Zum anderen lassen sich Personen mit längerer Arbeitslosigkeit kaum noch direkt in reguläre Beschäftigung vermitteln.

In der öffentlichen Diskussion wird dieses Phänomen vielfach als Ausdruck mangelnder Arbeitsmarktnähe bzw. »Beschäftigungsfähigkeit« der entsprechenden Personen verhandelt. Hierbei lassen sich zwei Probleme unterscheiden, die in der Diskussion häufig vermengt werden. Der eine Aspekt zielt auf die fehlende Aktualität fachlicher Qualifikationen, der andere auf Defizite der Sozialisation in und durch Arbeit. Die Bearbeitung beider Problemaspekte als Vermittlungshemmnisse rückt damit ins Zentrum der Vermittlungsarbeit.

2. Aktualisierung von Qualifikationen wird zu einer zunehmend wichtigeren arbeitsmarktpolitischen Aufgabe

Es ist sicherlich nicht zu leugnen, dass gegenwärtig das duale System der Berufsausbildung seiner genuinen Aufgabe der Qualifikationsversorgung Jugendlicher mehr schlecht als recht nachkommt und deshalb über arbeitsmarktpolitische Programme Aufgaben abgedeckt werden, die ins Bildungssystem gehören. Doch selbst wenn auf längere Sicht diese Aufgabe wieder erfolgreich redelegiert werden könnte, wird eine über arbeitsmarktpolitische Programme finanzierte, stabile »Qualifizierungssäule« immer wichtiger. Dies liegt an zwei Sachverhalten: Zum einen an einem forcierten Wandel von Anforderungen in der Arbeitswelt, zum anderen an strukturell bedingten Grenzen des beruflichen Erstausbildungssystems, alle Erwerbspersonen mit den jeweils erforderlichen fachlichen und fachüber-

greifenden Qualifikationen auszustatten. Die Teilhabe an Erwerbsarbeit bindet sich also an eine über »Weiterbildung/-Lernen« vermittelte Aktualisierung von Qualifikationen. Dies gilt in besonderem Maße für Personen, die entweder schon seit längerem arbeitslos sind oder aber geringfügig arbeiten und dabei auf Arbeitsplätzen eingesetzt werden, die wenig lernförderlich sind.

3. Qualifizierung ist als Mechanismus sozialer Integration anzulegen

Die Vermittlung aktueller fachlicher Wissensbestände ist die eine Aufgabe, die Qualifizierung zu leisten hat. Gleichwohl gilt, dass die Einmündung in gut bezahlte Erwerbsarbeit nicht allein– und unter bestimmten Voraussetzungen nicht einmal in erster Linie – an Mängeln fachlicher Qualifikationen scheitert, sondern an Unsicherheiten auf Seiten der Betriebe, wieweit die Bewerber den betrieblichen Leistungsansprüchen genügen.

Diese Unsicherheiten wurden in der Vergangenheit vielfach durch den Rückgriff auf Rekrutierungen über die eigene duale Ausbildung entschärft, die immer auch der betrieblichen Sozialisation in und durch Arbeit diene. Gerade weil heute für die Qualifikationsversorgung der Betriebe die Rekrutierung von Arbeitskräften vom Arbeitsmarkt, aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder aus überbetrieblichen Ausbildungsverbänden wichtiger wird, gewinnt ein im doppelten Sinne von Wissensvermittlung und Sozialisation gefasster Zuschnitt von Qualifizierungsmaßnahmen, der die Grenzen zwischen internen und externen Arbeitsmärkten verflüssigt, an Bedeutung. Dies setzt freilich voraus, dass Maßnahmen tatsächlich als Lern- und Erprobungsfeld konzipiert und nicht für andere Zwecke (Überprüfung von Arbeitsmotivation, Aufbau von »pressure groups« für die eigene Stammebelegschaft) funktionalisiert werden.

4. Die Betriebe müssen als Akteure stärker in den Mittelpunkt rücken

Blickt man auf die gegenwärtige Qualifizierungsdebatte in der AMP, drängt sich der Eindruck auf, als seien vor allem die SGB II und SGB III-träger auf der einen und die Bildungsanbieter auf der anderen Seite die institutionellen Akteure,

die über die Zukunft arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung entscheiden; die Betriebe kommen hier nur indirekt und als Nachfrageseite ins Spiel.

Sowohl mit Blick auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen von Individuen als auch die oben beschriebene Bedeutung von Qualifizierung als Prozess sozialer Integration müssen die Betriebe zukünftig eine deutlich veränderte Rolle übernehmen, da dort in der Regel jene »arbeitsnahen« Lernformen (informelles, non-formales Lernen) angesiedelt, in denen eher bildungsferne Adressatengruppen besonders erfolgreich lernen können.

Diese veränderte Rolle bestünde in der Beteiligung an der Entwicklung von lokalen arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsprogrammen einerseits und in der – partiellen – Trägerschaft für einzelne Maßnahmen selbst.

5. Die Nachfrageorientierung in der Qualifizierungsplanung und -steuerung ist zu stärken

In den letzten 2 Jahrzehnten hat sich die Kritik an der öffentlich geförderten Weiterbildung (in Gestalt von Fortbildung und Umschulung) vor allem an der angebotsorientierten Steuerung dieses Instruments entzündet. Mit den Hartz-Gesetzen wurde dieses Steuerungsprinzip durch eine von den Agenturen vorgenommene Bildungszielplanung ersetzt, die freilich nach den vorliegenden Evaluationsergebnissen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und ebenfalls zu Fehl- bzw. Nachsteuerungen führt.

Grundsätzlich ließen sich solche Fehlsteuerungen durch stärkere Kopplungen mit der Nachfrageseite verringern. Dies meint zum einen – wie oben angesprochen – die direkte Berücksichtigung qualifikationsbezogenen Rekrutierungsperspektiven der Betriebe; hier wäre ein umfassender lokaler Dialog der institutionellen Akteure (SGB III- und SGB II-Träger, Bildungseinrichtungen, Betriebe) sinnvoll. Zum anderen wären vor allem die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und -interessen von Individuen in die Planung und Steuerung einer »Lernzielplanung« einzubeziehen.

6. Die individuellen Teilnehmungsrechte der Adressaten sind auszubauen

Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen kann als Versuch gelten, die Teilnehmungsrechte der Adressaten zu stärken und dabei gleichzeitig die Kontrolle über die auflaufenden Kosten zu behalten bzw. diese Kosten zu senken. Während das letztgenannte Ziel erreicht worden ist – die Ausgaben für FbW sind dramatisch gesenkt worden – scheint das zu erst genannte Ziel erheblich verfehlt worden zu sein: Nach den vorgelegten Evaluationsergebnissen ist es zu erheblichen Einschränkungen bei den FbW-Maßnahmeangeboten und sozialen Selektionen bei den Adressaten (»creaming«) gekommen.

Verantwortlich dafür sind vermutlich mehrere Faktoren: Offiziell genannt werden die Überforderung von Adressaten in der Realisierung ihres Rechts auf Auswahl eines Bildungsträgers bzw. einer spezifischen Maßnahme, das Nicht-Zustandekommen von Maßnahmen, die ein Träger annonciert hat wie auch Selektionen der Adressaten durch die Träger. Diese Probleme ließen sich dadurch regeln, dass

- die Transparenz des verfügbaren Angebots durch aktuelle und verständliche Informationsmedien verbessert wird;
- eine Qualifizierungsberatung als obligatorischer Bestandteil arbeitsmarktnaher Dienstleistungen gefasst und in den Leistungsprozess integriert wird; sowie
- Träger zur Erfüllung ihres Angebots verpflichtet werden.

Ausbau von Teilnehmungsrechten meint hier freilich mehr als die Ausübung ein Wahlrechts nach vorausgegangener grundsätzlicher Entscheidung des SGB III- bzw. SGB II-Trägers über die Finanzierung einer Maßnahme. Vielmehr ist den Adressaten (in angemessenem Umfang) ein Vorschlags- und Wahlrecht einzuräumen, was den Zugang zu und den Zuschnitt einer geeigneten Qualifizierung anbelangt (zum Finanzierungsproblem später mehr).

7. Die gegenwärtige Heterogenität qualifizierender Maßnahmen und Instrumente ist als Chance zu nutzen

In der gegenwärtigen politischen Debatte dominiert eine Sichtweise, die das Schicksal von Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik an der Entwicklung des Instruments »FbW« festmacht.

Tatsächlich gibt es neben diesem Instrument heute schon eine ganze Reihe von Maßnahmen und Instrumenten, bei deren Einsatz berufliche Lernprozesse eine Rolle spielen. Hierzu zählen vor allem:

- die in der Regel 14-tägigen Trainingsmaßnahmen,
- die Eingliederungszuschüsse (die als Ausgleich für die unterstellte Minderleistung in der Einarbeitungszeit gedacht sind),
- die Arbeitsgelegenheiten – sowohl in der Mehraufwands- (1-Euro-Jobs) als auch Sozialversicherungsvariante),
- die Personalservice-Agenturen, sowie
- die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (nach § 421i SGB III).

Dieses Maßnahme- bzw. Instrumentenspektrum unterscheidet sich – tendenziell positiv – durch unterschiedliche Inhalte, Lernformen (formalisiertes, non-formales und informelles Lernen) und Lernorte (Bildungseinrichtung, Betrieb). Diese inhaltlich-didaktische Breite des Spektrums sollte man grundsätzlich erhalten.

8. Die Exklusivität bzw. Restriktivität bestimmter Instrumente ist abzubauen

Betrachtet man das Gesamtspektrum an Förderinstrumenten mit Qualifizierungsanteilen, so unterscheiden sie sich heute nicht nur in der Art und Weise, wie und wo gelernt wird, sondern auch in den damit den Adressaten zugewiesenen materiellen und immateriellen Handlungsspielräumen und Sicherheiten:

- So werden Personen etwa Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten zugewiesen, während sie bei FbW eine gewisse Wahlfreiheit haben;
- Teilweise sind Umfang und Inhalte der Qualifizierung ungeregelt oder Bestandteil je spezifischer Vereinbarungen zwischen Programmträgern, Agentur bzw. SGB II-Trägern auf der einen und Maßnahmeträgern auf der anderen

Seite; selbst verpflichtende Vertragsbestandteile werden – wie etwa die gerade abgeschlossene Evaluation der PSA andeutet – häufig nicht eingehalten.

- Schließlich verbindet sich der Besuch einer FbW-Maßnahme mit einer Verlängerung des Anspruchs auf Bezug von Arbeitslosengeld I.

Diese Unterschiede – so ist zu vermuten – begründen wesentlich den »guten« oder den »schlechten« Ruf einzelner Instrumente bei Adressaten und verstellen den Blick dafür, was das Instrument ihnen persönlich bringt bzw. bringen kann.

Von daher wäre eine stärkere Vereinheitlichung der Leistungsansprüche, der Modalitäten in der Maßnahmeauswahl wie auch die Einführung von Mindeststandards der Qualifikationsvermittlung anzustreben.

9. Qualitätssicherung als Sicherung von Prozessesstandards

Die Sicherung der Qualität in der Steuerung und Durchführung von beruflichen Lernprozessen ist ein Thema, das die Weiterbildungsdebatte der letzten 10 bis 20 Jahre nachhaltig geprägt hat und dabei in beträchtlichem Maße auf die Diskussion von Qualitätsproblemen in vom Arbeitsamt finanzierten Maßnahmen zurückgeht. (Dass diese Diskussion in abgeschwächter Form für die berufliche Erstausbildung, in verschärfter Form aber für Maßnahmen aus dem Übergangssystem geführt wird, ist dagegen neu).

Mit den Hartz-Gesetzen ist zugleich – beschränkt auf FbW – ein neues Konzept der Qualitätssicherung installiert worden. Neben outcome-orientierten Kriterien (prognostizierte Verbleibsquote) spielt die doppelte Zertifizierung (Zulassung von Maßnahmen und Bildungsträgern) durch unabhängige regionale Agenturen (»fachkundige Stellen«) in diesem Konzept eine zentrale Rolle; die Zulassung soll nach Input-Kriterien der personellen und sachlichen Ausstattung und der Existenz von Bildungsplänen erfolgen. Sicherlich ist es – da diese Agenturen zumeist erst Ende 2005 eingerichtet wurden – noch verfrüht, ein endgültiges Urteil über die Wirksamkeit dieses speziellen Konzepts zu fällen. In den Evaluationsberichten scheint jedoch zum einen durch, dass die Arbeitagenturen und ihre Mitarbeiter sich mit diesem Konzept schwer tun und es tendenziell kritisieren. Zum anderen klagen die Mitarbeiter der fachkundigen Stellen über mangelnde Rückmeldungen und Unterstützung durch die Agenturen

und insbesondere darüber, dass sie von den Regionaldirektionen dazu genötigt werden, nur besonders kostengünstige Maßnahmen zuzulassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur notwendig, die Unabhängigkeit der »fachkundigen Stellen« abzusichern, sondern auch darüber nachzudenken, wie neben input- und outcome-orientierten Qualitätsstandards auch prozessbezogene Kriterien einbezogen werden können, über die die Verknüpfung von Lernformen und Lernorten geregelt werden.

10. Übergreifende Minimalstandards für Qualifizierungsmaßnahmen sind festzulegen

Wenn wir es richtig sehen, dann liegt eine wesentliche Differenz im derzeitigen Spektrum von Instrumenten mit Qualifizierungsanteilen darin, dass es als »kostengünstiger« Verschiebebahnhof zu Maßnahmen mit vollkommen ungesicherter Qualität instrumentalisiert wird bzw. werden kann. Insofern sind für alle Qualifizierungsinstrumente bzw. Instrumente mit Qualifizierungsanteilen Mindeststandards festzulegen und nachzuhalten (auch im jetzigen SGB II-Bereich).

Wie solche Mindeststandards aussehen und sichergestellt werden können, hängt sicherlich von den jeweiligen Kombinationen der Lernformen (formalisiertes, mediales, non-formales und informelles Lernen) und Lernorte (Bildungseinrichtung, Betrieb) ab, die für die je individuelle Qualifizierung vorgesehen werden. Notwendig erscheint vor allem eine Verbindung von Input- und prozessbezogenen Standards. Während erstere personelle und materielle Ausstattung sowie die Inhalte festlegen (über Bildungs- und Lernpläne), würden letztere das Lernverfahren (z.B. die Abfolge zwischen arbeitsnah-praktischen und »arbeitsfern«-theoretischen Sequenzen) regeln und dafür sorgen, dass genügend Zeit für die Reflektion von Lernerfahrungen in und außerhalb der Arbeit zur Verfügung steht. Eine offene Frage ist, wie die diese Standards insbesondere dort nachgehalten werden können, wo es – wie bei stark arbeitsimmanenten Lernprozessen – in der Regel auf keinen zertifizierten Berufsabschluss hinausläuft. Hier kommen Ideen wie Qualifizierungspässe, die Entwicklung von Qualifizierungsbausteinen (Forum Bildung 2001) und eine Lernbegleitung durch Fachkräfte der Agenturen ins Spiel.

11. Finanzierung: Mitnahmeeffekte begrenzen

Wie der Finanzierungsmodus für die Qualifizierungen aussehen könnte d.h. zu welchen Anteilen Individuen, öffentliche Hand und Arbeitgeber die Lasten zu tragen haben, ist eine schon aus politischen Gründen wichtige Frage, geht es doch hier um Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und um die Verhinderung von Mitnahmeeffekten, sei es bei den Betrieben, sei es bei den Individuen. Zur Vorsicht mahnt etwa der Befund aus der Hartz-Evaluation, dass insbesondere Eingliederungszuschüsse (nicht selten in Verbindung mit Trainingsmaßnahmen) einen positiven Netto-Integrationseffekt haben. Hier deuten sich Verschiebungen in der Lastenverteilung zwischen Betrieben und öffentlicher Hand an, die es zu kontrollieren gilt, da über dieses Instrument faktisch die – zumindest früher von den Betrieben finanzierten – Kosten der betrieblichen Einarbeitung abgedeckt werden. Schließlich ist daran zu erinnern, dass ein stärker auf die Bedarfe der Risikogruppen am Arbeitsmarkt zugeschnittenes und weniger von den betriebswirtschaftlichen Kalkülen der BA bzw. der SGB II-Träger gesteuertes Qualifizierungskonzept vermutlich zu höheren Kosten arbeitsmarktpolitischer Programme führt als derzeit anfallen. Umgekehrt ist jedoch keineswegs ausgemacht, dass es zu einer wahren »Kostenexplosion« kommen wird, da auf die Lernbedarfe zugeschnittene Qualifizierungsprogramme nach Art und Dauer unterschiedlich teuer sein dürften. Die in diesem Zusammenhang mitunter formulierte Position, arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsprogramme gänzlich aus Steuermitteln zu finanzieren (vgl. Kruppe 2005), würde gleichwohl die Lasten vorschnell auf den Staat überwälzen.

Eine Finanzierungsregelung für »Lebenslanges Lernen« – und um das geht es hier – »hat bereits im Ansatz systematische Benachteiligungen zu vermeiden. Weil Lebenslanges Lernen in Zukunft immer mehr zum integrativen Bestandteil individualisierter Sozialpolitik werden wird, ist sie so zu gestalten, dass sie individuelle Risikovorsorge, Anpassung an ökonomisch-sozialen Wandel sowie dessen Mitgestaltung ermöglicht« (Forum Bildung 2001:42). Auch wenn es aus Sicht der hier zitierten Experten gegenwärtig kein stimmiges Finanzierungsmodell gibt, formulieren sie doch mehrere zentrale Prinzipien einer Finanzierung, die es zu beachten gilt. Zu diesen zählen:

- Stärkung der Nachfrageorientierung, indem Gelder vorrangig den Individuen zur Verfügung gestellt werden;

- Herstellung einer Balance zwischen individueller Eigenverantwortung und Förderung/Unterstützung; die Mittelvergabe wird an einen Eigenbeitrag der Individuen gebunden, der aus Geld und/oder Zeit bestehen kann;
- Zuschüsse für in KMU's angesiedelte überschaubare Programme/Maßnahmen bei unkomplizierten Antragsverfahren und längerfristiger Planbarkeit der Zuschüsse; sowie
- Förderung von Job-Rotation-Modellen zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten in Weiterbildung und deren Finanzierung.

Die Beachtung dieser Prinzipien kann Mitnahmeeffekte zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend ausschließen.

2. Qualitätsentwicklung und -sicherung in der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung: Fortschritte, Mängel, Perspektiven

(Edgar Sauter)

1. Ausgangssituation: Kritik an Qualität und Erfolg der Weiterbildung

Der Systemwechsel, der mit der Hartz-Gesetzgebung in der Weiterbildungsförderung eingetreten ist, basiert auf einer ausgedehnten und Jahrzehnte alten Kritik an Qualität und Erfolg der öffentlich geförderten Weiterbildung (vgl. Thesen 5 und 9). Im Einzelnen richtete sich die Kritik aus unterschiedlichen Anlässen (z.B. Berichte des Bundesrechnungshofs) auf folgende Punkte:

- Auf mangelnde Effizienz und Effektivität der Maßnahmen, festgemacht an unzureichenden Wiedereingliederungsquoten der Weiterbildungsteilnehmer;
- auf mangelnde Transparenz der Vergabep Praxis durch die Administration bis hin zu Korruptionsvorwürfen;
- auf die unzureichenden Qualitätssicherungsanstrengungen der Bildungsträger und das quantitative Ausufer einer Weiterbildungsindustrie, die sich kaum wirksam kontrollieren ließ; sowie
- auf unzureichende eigenverantwortliche Beteiligung der potentiellen Teilnehmer an der Auswahl der Bildungsangebote und -träger.

Dabei gilt es festzuhalten: Im Mittelpunkt der Kritik standen nicht die theoretischen Grundlagen und Instrumente der Qualitätssicherung und -entwicklung, die der Arbeitsverwaltung und ihrem Personal zur Verfügung standen, sondern eher deren defizitäre Handhabung bzw. Nichtanwendung. Denn es gab schon sehr früh, d.h. seit Mitte der 70er Jahre wachsende Anstrengungen, Grundlagen für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der geförderten Weiterbildung zu entwickeln. Zusammen mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) entwickelte die seinerzeitige Bundesanstalt für Arbeit eine Reihe von Instrumenten für die Qualitätssicherung, wie z.B. den Begutachtungskatalog von 1977, die Qualitätsstandards für Auftragsmaßnahmen oder zuletzt den Anforderungskatalog für Bildungsträger und Maßnahmen; dessen inhaltliche Anforderungen an

Träger und Maßnahmen haben sogar nahezu vollständig Eingang in die neuen Zulassungsverfahren für Träger und Maßnahmen gefunden. Es handelte sich dabei um anspruchsvolle Instrumente, die sich zunächst in der Tradition des Ansatzes von Friedrich Edding vor allem auf die Sicherung der Inputqualität konzentrierten, nach und nach aber auch Durchführungs- und Erfolgsqualität der Maßnahmen berücksichtigten.

2. Neue Verfahren und Akteure

Von daher ist es nur folgerichtig, wenn die Reform der geförderten Weiterbildung bei den neuen Verfahren und Akteuren der Qualitätssicherung ansetzt. Es sind insbesondere drei Elemente, mit deren Hilfe die deklarierten Ziele Wettbewerb, Transparenz und Qualität der Weiterbildung erreicht werden sollen:

- die obligatorische Einführung von Qualitätssicherungssystemen bei Bildungsträgern,
- die Einführung von Bildungsgutscheinen für die Teilnehmer/-innen, sowie
- ein neues Zulassungsverfahren für Bildungsträger und –maßnahmen.

Kern der neuen Qualitätssicherungsverfahren ist die Verlagerung der Zulassung von Bildungsträgern und –maßnahmen auf BA-externe Fachkundige Stellen. Die praktische Umsetzung des Verfahrens, das im einzelnen in der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung vom Juli 2004 (AZWV) geregelt ist, sieht ein zweistufiges Verfahren vor, das zum einen die Anerkennung (Akkreditierung) von Fachkundigen Stellen und zum anderen die Zulassung (Zertifizierung) von Trägern und Maßnahmen umfasst.

Das Anerkennungs- bzw. Akkreditierungsverfahren der Fachkundigen Stellen wird von der neu geschaffenen Anerkennungsstelle der BA mit Hilfe von unabhängigen externen Gutachtern durchgeführt. Die Anerkennungsstelle ist zwar bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) angesiedelt, arbeitet aber unabhängig von der Geschäftspolitik der BA; unterstützt wird sie von einem Anerkennungsbeirat, in dem neben den Sozialpartnern, Bund und Ländern, auch die Bildungsverbände und unabhängige Experten vertreten sind.

Um anerkannt zu werden, müssen Fachkundige Stellen nach § 2 AZWV eine Reihe von allgemeinen Anforderungen erfüllen. Es handelt sich vor allem um Standards, die der internationalen Norm DIN EN ISO 17021 (bisher 45012)

entsprechen (»Konformitätsbewertung – Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren«).

Die AZWV wird so durch die international üblichen Standards abgestützt und gewinnt dadurch in der Praxis erheblich an Durchsetzungsfähigkeit. In der Regel handelt es sich bei den bisher 26 Fachkundigen Stellen (Stand: Anfang 2007) um bundesweit arbeitende, privatwirtschaftliche Organisationen, wie z.B. Certqua, TÜV, DEKRA, die bereits in anderen Bereichen zertifizierend tätig sind. Durch die AZWV-Akkreditierung erweitern diese Einrichtungen in der Regel ihre Geschäftsfelder (z. T. in einem abgekürzten Verfahren) um den Bereich Weiterbildung. Neben wenigen »Großzertifizierern« gibt es eine Reihe von kleineren Einrichtungen mit uneinheitlichem Profil. Die Fachkundigen Stellen sind Konkurrenten am Markt und kooperieren nur insoweit, als sie an klaren Vorgaben für Prüfstandards interessiert sind.

3. Entwicklung der AZWV-Qualität

Die bisher tätigen Fachkundigen Stellen haben seit Anfang 2005 rund 2.100 Träger und 24.000 Maßnahmen zertifiziert (Stand: Anfang 2007). Grundlagen dieser Zertifizierung sind die qualitativen Anforderungen an Träger und Bildungsmaßnahmen, wie sie zum einen in den Zulassungsvoraussetzungen für Träger (§ 84 SGB III und § 8 AZWV) und zum anderen in den Zulassungsvoraussetzungen für Maßnahmen (§ 85 SGB III und § 9 AZWV) enthalten sind. Im Wesentlichen handelt es sich um Input-Kriterien (z.B. Anforderungen an Ausstattung und Personal, Maßnahmeorganisation, Lehrpläne und Erfolgskontrolle), die im Anforderungskatalog an Bildungsträger und Maßnahmen enthalten sind. Völlig neu ist nur die mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (01.01.2003) aufgenommene Voraussetzung, nach der die Bildungsträger ein Qualitätssicherungssystem anwenden müssen.

Insgesamt liegt der Akzent der AZWV also auf der Externalisierung eines Inputsystems nach internationalem Vorbild. An die Stelle des in die AZWV eingegangenen Anforderungskatalogs sind inzwischen die Empfehlungen des Anerkennungsbeirats getreten. Diese Empfehlungen sind verbindlich, sie müssen von den Fachkundigen Stellen bei der Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen beachtet werden. Empfehlungen des Beirats sind von daher nicht nur ein Instrument der Operationalisierung und Interpretation der vorliegenden Anfor-

derungen, sie sind auch ein Instrument der dynamischen Fortentwicklung der Weiterbildungsqualität.

Die bisherige Arbeit des Anerkennungsbeirates hat hier bereits erste Akzente gesetzt: Die Fachkundigen Stellen sollen für die Entwicklung eines eigenständigen Qualitätsprofils der geförderten Weiterbildung in die Pflicht genommen werden. Sie sollen ihre Unabhängigkeit gegenüber den anderen Akteuren (Bildungsträger, Arbeitsagenturen, ARGEn) deutlich machen und stärken. Dazu gilt es von Anfang an, unseriösen Praktiken bei der Prüfqualität entgegen zu treten, denn die Fachkundigen Stellen stehen im Preiswettbewerb untereinander; unterschiedliche Auffassungen über Prüfumfänge und -tiefe schlagen sich in Preisdifferenzen nieder. Preiswettbewerb bzw. Preisdumping zwischen den Fachkundigen Stellen könnte damit zu Lasten der Prüfqualität gehen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Vorgabe einheitlicher bzw. eng begrenzter Spielräume bei den Prüfstandards diese Risiken mindern können.

Zugleich geht es aber auch darum, angesichts der Vielfalt und der Vielzahl der bereits am Markt vorhandenen Anerkennungen und Zertifikate, dem AZWV-Zertifikat eine übergreifende Bedeutung zu geben und es gegenüber anderen Qualitätsmanagementsystemen hervorzuheben; demnächst auch durch ein eigenes Logo. Dieses »Mehr« gegenüber anderen Zertifikaten wird in den Empfehlungen des Anerkennungsbeirats z.B. dadurch deutlich, dass

- die Fachkundigen Stellen die Anforderungen der AZWV unabhängig vom verwendeten Qualitätssicherungssystem zu überprüfen haben. Es wird so vermieden, dass die AZWV-Anforderungen nur als ein unterschiedlich großes »Delta« zu den vorhandenen Systemen (z.B. ISO, EFQM, LQW) wahrgenommen werden;
- von den Auditoren der Fachkundigen Stellen ein über die Anforderungen der DIN EN ISO 19011 hinaus reichende personelle Fachkompetenz für die Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen gefordert wird, nämlich mindestens zweijährige Erfahrungen in organisationsorientierten Tätigkeiten im Bildungsbereich;
- die Zertifizierung der Träger durch die Fachkundigen Stellen eine Systemprüfung ist, die durch eine auf Stichproben basierende Produktprüfung des Bildungsangebots ergänzt wird.

4. Defizite der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Die skizzierte Entwicklung der Qualitätssicherung auf der Grundlage der neuen AZWV-Verfahren umfasst nur einen Teil der derzeitigen Qualitätsentwicklung. Die Schwierigkeiten des Systemwechsels bei der Qualitätssicherung werden dort am deutlichsten, wo es um die Abstimmung der Fachkundigen Stellen mit den Arbeitsagenturen bzw. ARGEn geht. Systemkonform wäre es gewesen, alle Elemente der Qualitätsprüfung, d.h. Input-, Durchführungs- und Ergebnisqualität den neuen Akteuren zu übertragen. Nach § 86 SGB III sind jedoch die Arbeitsagenturen – nicht zuletzt aufgrund ihrer Finanzierungsfunktion – gehalten, Durchführung und Ergebnisqualität der Maßnahmen zu überwachen. Daraus ergeben sich eine Reihe von bisher nicht gelösten Problemen und Konflikten:

Unzureichende Steuerungsinstrumente

Grundlage des Ausstellens von Bildungsgutscheinen sollten nicht nur die bestehenden und zu erwartenden Haushaltsmittel sein, sondern auch eine am tatsächlichen Bildungsbedarf orientierte Bildungszielplanung der Arbeitsagenturen sowie ein Profiling der Kunden im Beratungsprozess. Der neuen Steuerungslogik folgend, die auf die rasche Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zielt, greifen die Arbeitsagenturen auf Instrumente zurück, die die Inputqualität der Weiterbildung wesentlich mit bestimmen. Hierzu zählen eine erfolgsorientierte Auswahl der Teilnehmer/-innen (Differenzierung in Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden) und der Bildungsziele (vgl. These 6). In der Praxis kommt es hier zu erheblichen Verwerfungen, da die Bildungsziele mangels fester und einheitlicher Analyseparameter, so ein interner Revisionsbericht der Bundesagentur, am tatsächlichen Bildungsbedarf vorbeigehen. Es kommt hinzu, dass die Arbeitsagenturen offensichtlich nicht (mehr) verpflichtet sind, eine Bildungszielplanung durchzuführen (vgl. These 5). Damit entfele eine dringend erforderliche Stützung der Nachfrageorientierung, die durch Bildungsgutscheine ausgelöst werden soll.

Defizitäre Kontrolle der Maßnahmen

Die den Arbeitsagenturen zukommende laufende Kontrolle der Durchführungsqualität stößt auf unterschiedliche Schwierigkeiten: Zum einen halten die Arbeitsagenturen an Produktprüfung und der Überwachung von einzelnen Maßnahmen fest, obwohl die Maßnahmen durch die Fachkundigen Stellen auf

Stichprobenbasis zertifiziert sind; die neuen Verhältnisse werden von den alten Strukturen zum Teil ignoriert (vgl. These 9). Es kommt einerseits zu Doppelprüfungen, zumal den Arbeitsagenturen in der Regel nicht bekannt ist, welche der Maßnahmen in der Stichprobenauswahl waren. Zum anderen gibt es Lücken in der laufenden Kontrolle der Maßnahmen, denn die Arbeitsagenturen sind schon kapazitätsmäßig nicht in der Lage, systematische Qualitätsüberprüfungen in der Praxis durchzuführen. Das auf regionaler wie überregionaler Ebene dazu erforderliche Fachcontrolling ist derzeit (noch) nicht vorhanden. Überlegungen zur Novellierung des § 86 SGB III gehen deshalb dahin, die obligatorische Prüfung der Durchführungsqualität der Maßnahmen in eine »Soll-Vorschrift« umzuwandeln und die Weiterbildung – wie auch die anderen arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen – durch hauptamtliche Prüfdienste stichprobenartig kontrollieren zu lassen.

Unklare Erfolgsbilanz

Es ist derzeit noch unklar, wie die nach § 86 SGB III vorgesehene Erfolgsbilanz, die von Arbeitsagentur und Bildungsträger nach Ablauf der Maßnahme gemeinsam zu erstellen ist, im Einzelnen gestaltet wird und welche Schlüsse aus den Ergebnissen im Hinblick auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen zu ziehen sind. Der derzeit einzige Qualitäts- und Erfolgsindikator, die prognostizierte Verbleibsquote von 70%, reicht schon wegen ihrer starken sozialen Selektivitätswirkung nicht aus. Die Weiterbildungsqualität wird so auf den kurzfristigen Integrationserfolg verkürzt. Qualitative Zieldimensionen, wie z.B. Lernerfolg, Arbeitszufriedenheit, Beschäftigungsfähigkeit und längerfristige und qualifikationsadäquate Beschäftigung, die durchaus vom Zulassungsverfahren abgedeckt wären, werden ausgeblendet.

Ungenutztes Beteiligungspotential bei Bildungsgutscheinen

Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen ist ein Beitrag, die Nachfragerrechte zu stärken. Die bisher geübte Praxis, Teilnehmer den Maßnahmen zuzuweisen, beeinträchtigte die Lernmotivation und den Lernerfolg und damit auch die Integrationschancen. Inwieweit die neue Auswahlfreiheit hier wesentliche Verbesserung bringt, ist noch nicht absehbar, zumal die Auswahlfreiheit relativ eng auf die Auswahl eines zertifizierten Anbieters und seines Angebots begrenzt ist und der vorausgehende Auswahl- und Entscheidungsprozeß (z.B. im Rahmen des vorgesehenen Profilings) durch die Arbeitsagenturen erheblich beeinflusst werden

kann. Bei aller berechtigten Kritik am Instrument der Bildungsgutscheine (z.B. soziale Selektivität, unzureichende Transparenz und Begrenztheit des Angebots, unzureichende Beratung), den Bildungsgutscheinen kommt für die Weiterbildungsqualität insofern ein starkes Potenzial zu (vgl. These 6), weil sie bei der Selbstverantwortung ansetzen und so direkt auf den Zufriedenheits-, Lern- und Integrationserfolg und auf die Output- bzw. Outcome-Qualität der Weiterbildung wirken. Dieses Potential wird auch durch die Ergebnisse der Evaluation, nach der bisher die Kundeninitiative dominiert und 80% der Teilnehmer Bildungsgutscheine positiv beurteilen, belegt.

Unterschiedliche Qualitätsstandards bei Trainingsmaßnahmen (SGB II) und Bildungsgutscheinmaßnahmen (SGB III)

Nur die »klassische« Weiterbildung (§ 77 SGB III) wird nach dem Gutschein-Verfahren gefördert und unterliegt damit auch den Qualitätsanforderungen durch die neuen Verfahren der AZWV. Die neuen Verfahren orientieren sich damit einseitig am Mangel an fachlicher und fachübergreifender Qualifikation (vgl. These 1). Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen werden dagegen, wie andere maßnahmeförmigen Instrumente nach SGB III und SGBII im Vergabeverfahren von den Agenturen gekauft. Geförderte Weiterbildung unterliegt damit, je nachdem ob sie dem Regelkreis SGB III oder dem Regelkreis SGB II zugeordnet sind, unterschiedlichen Qualifikationsstandards. Angesichts uneinheitlicher qualitativer Bewertungsmaßstäbe bei den Arbeitsagenturen kommt es darüber hinaus im Bereich des SGB II zu dem immer wieder kritisierten Preisdumping. Vieles spricht deshalb dafür, die Qualitätsanforderungen an Trainingsmaßnahmen nach dem Vorbild der AZWV zu gestalten, d.h. Anbieter müssen eine Qualitätsstrategie vorweisen, die Teilnehmenden wählen selbst ihre Anbieter und Maßnahmen. Heterogenität der Maßnahmen sollte sich nicht auf die Qualitätssicherung erstrecken (vgl. These 7). Übergreifende und einheitliche Qualitätsstandards sollten für jede Art von Weiterbildung gelten (vgl. These 10).

Mangelnde Abstimmung der Akteure und Verfahren

Die Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildung leidet derzeit an einer mangelnden Abstimmung der Akteure, d.h. von Fachkundige Stellen, Arbeitsagenturen, ARGEN und Bildungsträgern. Vor allem im Bereich der Überwachung der Durchführungsqualität besteht die Gefahr, dass Parallelstrukturen bei Arbeitsagenturen und Fachkundigen Stellen einerseits zu Doppelprüfungen,

andererseits aber auch zu Prüflücken führen können. Unmittelbarer Ausdruck der mangelnden Abstimmung sind darüber hinaus nicht geregelte Abläufe für Beschwerden der Teilnehmenden, obwohl die AZWV ansatzweise ein Beschwerdemanagement enthält.

5. Resümee

Die gesicherten empirischen Belege für den Erfolg der AZWV stehen zwar noch aus, erste positive Ergebnisse sind jedoch in der Zwischenbilanz zur Evaluation der Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zu sehen. Danach gibt es eine messbare Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit beim Instrument Weiterbildung gegenüber der Vorreformphase. Dieser positive Reformeffekt wird nicht auf die näherliegende stärkere Selektion der Teilnehmer zurückgeführt, sondern auf die Verbesserung der Maßnahmequalität. Dieses Ergebnis dürfte der verbreiteten Skepsis gegenüber dem Instrument Weiterbildung entgegenwirken und die quantitative Entwicklung der Weiterbildungsförderung positiv beeinflussen.

Aber das hier skizzierte Bild der neuen Qualitätssicherungsverfahren und ihrer Akteure zeigt bisher neben Fortschritt und Chancen für die Qualität der geförderten Weiterbildung auch Risiken und Rückfall.

Die Chancen der neuen AZWV-Verfahren liegen sicherlich darin begründet, dass die externe Zertifizierung den früher häufig kritisierten intransparenten Vergabeverfahren ein Ende gemacht hat. Positiv genutzt wurden dafür die inzwischen international üblichen Anerkennungs- und Zertifizierungsverfahren nach dem ISO-Normenkomplex.

Risiken und Rückfall der derzeitigen Qualitätssicherung lassen sich im Wesentlichen darauf zurückführen, dass die Arbeitsagenturen mit ihrem Part überfordert sind. Das heißt, die AZWV-Verfahren die auf die Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen konzentriert sind, müssen durch ein auf Durchführung und Erfolg der Maßnahmen bezogenes Qualitätsmanagement bei den Arbeitsagenturen/ARGEn ergänzt und flankiert werden. Oder aber – und dies wäre im Hinblick auf den von den neuen Qualitätssicherungsverfahren eingeschlagenen Weg konsequenter: Die Fachkundigen Stellen müssen nach und nach auch die Prüfung der Durchführungsqualität übernehmen.

Nicht zuletzt sind die skizzierten Mängel der Qualitätssicherung ein Hinweis auf ein wenig stimmiges Weiterbildungsverständnis in den Regelkreisen des SGB: Indem klassische Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen auseinanderfallen, werden unterschiedliche Lernformen und Lernorte auch nur unzureichend verknüpft (vgl. These 9).

3. Mehr als FbW – Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik (Siegfried Schmauder)

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank dafür, dass ich heute die Möglichkeit habe (a) aus der Sicht des Bildungsunternehmens TÜV Rheinland Akademie, dem ich vorstehe, aber (b) vor allem als Vertreter des Branchenverbandes BBB einige Gedanken zum Thema »Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)« mit Ihnen zu diskutieren. Ich habe meinen Vortrag in sechs Kapitel eingeteilt. Zunächst (1) werde ich die Entwicklung des »Arbeitsmarktes« betrachten und die Funktion von Qualifizierung in diesem Arbeitsmarkt. Danach (2) werde ich das Thema FbW (Förderung beruflicher Weiterbildung) im Konzert der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aufgreifen, aber auch die öffentlich geförderte Erstausbildung – diese nimmt bei den arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsinstrumenten eine immer größere Rolle ein. Dabei werde ich (3) das Spannungsfeld aufzeigen zwischen wirtschaftspolitischer Theorie und arbeitsmarktpolitischer Realität. Danach (4) will ich eingehen auf die Verantwortung der Betriebe im Bereich der Weiterbildung; hier kann man ja inzwischen von einer Enthaltbarkeit der Unternehmen sprechen: Denn es ist nachgewiesen, dass die Ausgaben pro Kopf und auch absolut für betriebliche Weiterbildung kontinuierlich zurückgehen. Im vorletzten Punkt (5) komme ich auf die Bedeutung von Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit lebenslangem Lernen zu sprechen; Stichwort: Wir brauchen ein Erwachsenenbildungsgesetz. Und last but not least (6) werde ich zwölf Prüfsteine oder Forderungen aufstellen, die nach Ansicht des Bildungsverbandes für eine zukunftssichere Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wichtig sind.

1. Entwicklung des Arbeitsmarktes und Funktion von Qualifizierung

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir haben es in Deutschland nicht mit dem einen Arbeitsmarkt zu tun, sondern mit einer Vielzahl von regionalen und lokalen Arbeitsmärkten. Ende des Jahres 2006 hat sich der Arbeitsmarkt in Deutschland sehr unterschiedlich dargestellt. Es gab zum einen ein deutliches Süd/Nord-Gefälle, aber zum anderen auch regionale »Leuchttürme« in Ostdeutschland. So

hat sich bspw. die Region Dresden zu einem der innovativsten und auch arbeitsmarktpolitisch interessantesten Gebiete entwickelt, so dass wir heute insgesamt eine sehr unterschiedliche Landschaft vorfinden, was die regionalen Arbeitslosenquoten anbelangt. Während wir im Süden der Bundesrepublik mit Quoten um 5 % im Grunde genommen statistisch fast eine Vollbeschäftigungssituation haben, sind im Norden und Osten des Landes weiterhin Arbeitslosenquoten von 15, 17, 18 % an der Tagesordnung (vgl. Folie 1).



Vor dem Hintergrund dieser sehr unterschiedlichen Ist-Situationen kommt natürlich auch den Qualifizierungsinstrumenten in der Arbeitsmarktpolitik eine sehr spezifische Aufgabenstellung zu. Da gibt es zunächst die sozialpolitischen Aspekte: wenn ich bspw. die Trainingsmaßnahmen nehme, die ja im Grunde genommen die Vermittlung von Arbeitstugenden zum Inhalt haben. Sie dienen primär der Feststellung der Beschäftigungsfähigkeit der langzeitarbeitslosen Teilnehmer und der Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe. Daneben verfolgt Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik aber auch einen wirtschafts- und strukturpolitischen Aspekt, wenn ich bspw. die überbetriebliche Erstausbildung nehme. Dort geht es darum, mit öffentlich geförderter Qualifizierung die Sicherung der Ausbildungsfähigkeit von einzelnen Branchen oder von einzelnen Regionen zu gewährleisten.

Und es geht dabei auch darum, den Fachkräftemangel zu lindern und damit direkt oder indirekt um den Erhalt oder den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit von KMU. Der dritte Aspekt von Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik ist der bildungspolitische Aspekt, also die Vermittlung von Spezialwissen oder auch Formalqualifikationen, bspw. Fachschul- oder IHK-Abschlüsse. Aber auch die Mitwirkung an der Gestaltung des lebenslangen Lernprozesses innerhalb des nationalen oder europäischen Qualifikationsrahmens. Wenn man diese drei unterschiedlichen Funktionen von Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik sieht, dann wird deutlich, dass es, was den richtigen Einsatz der unterschiedlichen Instrumente anbelangt, auf eine gute Marktkenntnis und die richtige Allokation von Finanzmitteln ankommt. Ich habe im nächsten Bild die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Qualifizierung im Jahr 2006 einmal aufgelistet. Die BA hat im letzten Jahr insgesamt 44 Mrd. Euro ausgegeben, davon 11 Mrd. für die aktive Arbeitsförderung, und davon wiederum 1,2 Mrd. für den Bereich Förderung der beruflichen Weiterbildung, also FbW. Wenn ich den eigentlichen Aufwand für die Bildung nehme, also die reinen sog. Maßnahmekosten, dann waren dies 527 Mio. Euro ohne die so genannten Lohnersatzleistungen (also das Arbeitslosengeld von etwa 714 Mio. Euro). Daneben hat die BA im letzten Jahr auch 166 Mio. Euro für Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen ausgegeben, und sie hat ferner im Bereich der Erstausbildung nochmals 871 Mio. Euro aufgewendet (davon reine Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Maßnahmen 365 Mio. Euro und Berufsausbildungsbeihilfen von rund 506 Mio. Euro). Nimmt man dann noch die Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter mit 808 Mio. Euro hinzu, dann wird deutlich, dass wenn wir heute über Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik reden, nur noch der kleinere Teil nämlich rund 500 Mio. Euro für FbW ausgegeben wird, der weitaus größere Teil für Jugendliche oder Problemgruppen des Arbeitsmarktes (vgl. Folie 2).

Rund 500 Mio. Euro für die Förderung beruflicher Weiterbildung, das entspricht wenig mehr als 1 % des Gesamtetats der BA. Und damit will ich die häufig veröffentlichte Meinung, hier werde Geld in Milliardenhöhe für nutzlose oder zweifelhafte Maßnahmen ausgegeben, in ein richtiges Licht rücken. Und zum zweiten will ich deutlich machen, dass die anderen Qualifizierungsinstrumente in der Arbeitsmarktpolitik, also Trainingsmaßnahmen oder Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender heute schon einen wesentlich größeren Anteil ausmachen und in der Diskussion um Höhe und richtigen Einsatz der öffentlichen Mittel durcheinander gebracht werden.

Ausgaben der BA für Qualifizierung 2006 im Rahmen der AMP (SGB III)

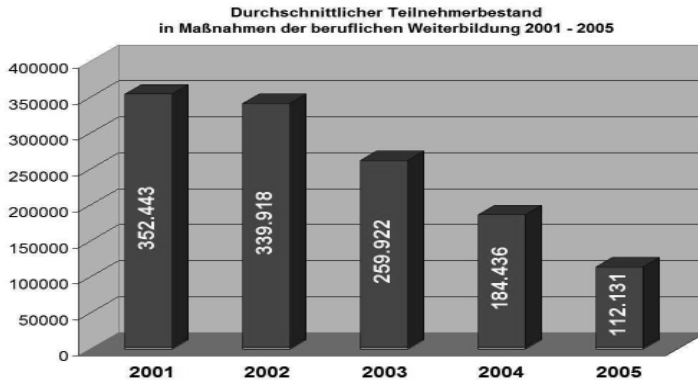
	<u>Mio. €</u>	<u>%</u>
Gesamtausgaben der BA	44.169	(100,0)
<u>davon</u>		
•Ausgaben für aktive Arbeitsförderung	11.121	(25,2/100,0)
<u>davon</u>		
•Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	1.241	(2,8/11,2)
- Maßnahmekosten FbW	527	
- Arbeitslosengeld FbW	714	
•Eignungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen	166	(0,4/1,5)
•Förderung der beruflichen Ausbildung	871	(2,0/7,8)
- Lehrgangskosten BVB	365	
- Berufsausbildungsbeihilfe	506	
•Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender	808	(1,8/7,3)

2

2. FbW im Konzert der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Herr Baethge-Kinsky hat ja vorhin von der Drittelung der Teilnehmerzahlen gesprochen. Die hat in der Tat stattgefunden: von rd. 350.000 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt des Jahres 2001 ist der Bestand bis zum Jahr 2005 auf 112.000 Teilnehmer zurückgegangen (vgl. Folie 3).

D. h., es hat hier eine massive Reduzierung stattgefunden. Sie hatten eingangs vom »Klagen der Träger« gesprochen. Ich bin nicht hier, um zu klagen. Wir haben natürlich als Weiterbildungs-Branche in den letzten Jahren eine Roskur durchgemacht. Sie können sich vorstellen, dass bei einer Reduzierung der Teilnehmerzahlen auf ein Drittel auch bei den Bildungsträgern kein Stein mehr auf dem anderen geblieben ist. Aber wir haben das Stadium des Klagens schon lange überwunden und sind dabei, uns in der neuen Situation nicht nur zurechtzufinden, sondern diese auch aktiv mit zu gestalten. Denn die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Folge der Hartz-Gesetze gibt uns recht, nämlich dass es eine ganze Reihe von Instrumenten gibt, die bei dieser Evaluation sehr gut abschneiden.



Dazu gehört z.B. die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen. Aber es gehört vor allem auch die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) dazu. Berufliche Weiterbildung, das kann man nun wirklich sagen, ist eines der bewährten und auch vom Erfolg, nämlich von der Outputorientierung her gesehen, erfolgreichsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik. Die viel gepriesenen neuen Instrumente allen voran die Personalserviceagenturen (PSA) oder die Vermittlungsgutscheine haben bei dieser Evaluation sehr enttäuscht und sind ja auch deshalb in ihrer weiteren Fortführung in Frage gestellt oder bereits abgesetzt. Also die selbstbewusste Erkenntnis, die wir als Branche aus dieser Evaluation ziehen, ist, dass berufliche Weiterbildung nicht nur ihren Platz hat, sondern zu den erfolgreichsten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik gezählt werden kann. Das lässt sich auch belegen: So haben wir als Bildungsverband bereits im März 2004 eine Studie vorgelegt, wonach rd. 60 % aller Befragten ehemaligen FbW-Teilnehmer sechs Monate nach Lehrgangsende nicht mehr arbeitslos waren. Selbst die Universität St. Gallen, die nicht unmaßgeblich daran beteiligt war, die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im allgemeinen und FbW im besonderen zu diskreditieren, selbst die Universität St. Gallen und Prof. Lechner, der sehr maßgeblich an der Demontage der Weiterbildung beteiligt war, spricht

inzwischen davon, dass es bei den Untersuchungen im Jahr 2002 methodische Probleme gab und dass sich Weiterbildung mittel- und langfristig doch für den Arbeitssuchenden auszahle. Also nochmals das Fazit: Die Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument hat sich bewährt (vgl. Folie 4)!

Fachtagung "Über Hartz hinaus..." am 29./30.03.2007 in Berlin

BBB

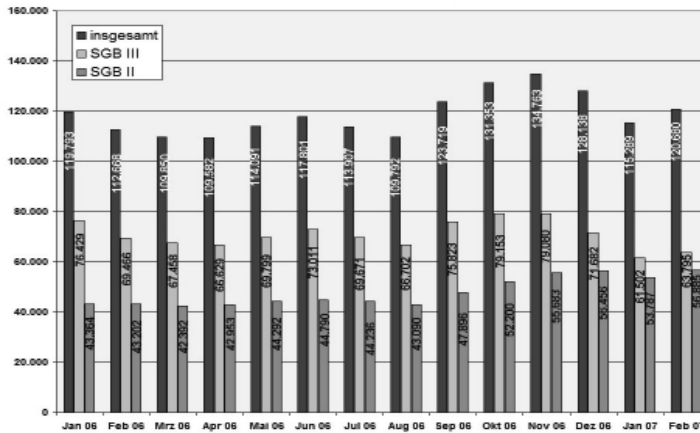
Und sie lohnt sich doch!
- Rehabilitation der beruflichen Weiterbildung -

- 63,5 % der befragten ehemaligen FbW-Teilnehmer aus BBB-Mitgliedsfirmen waren sechs Monate nach Maßnahmenaustritt nicht mehr arbeitslos (Evaluierungsstudie des BBB vom März 2004)
- Weiterbildung zahlt sich mittel- und langfristig für den (ehemals) Arbeitslosen aus (Prof. Dr. Lechner, Universität St. Gallen im Mai 2005)
- 71,3 % der Absolventen sind nach der Qualifizierung nicht mehr arbeitslos (Regionaldirektion NRW der BA im Juli 2005)
- Bildungsförderung bleibt – langfristig – die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (IAB der BA, Forschungsbericht 09/2005)
- Für Männer sind Integrationswirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung (...) überdurchschnittlich positiv (Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Januar 2006)

4

Und wenn ich auf die Teilnehmerzahl der letzten 12 bis 14 Monate blicke, dann liegt sie leider immer noch bei rd. einem Drittel der »vor Hartz-Zeit«, nämlich im Februar 2007 bei rd. 120.000 Teilnehmern im Bestand. Aber, waren es bis zum Jahr 2005 ausschließlich die Arbeitsagenturen, die als Auftraggeber für Qualifikationsmaßnahmen auftraten, so sind es jetzt im Rechtskreis des SGB II vor allem die Jobcenter, d.h. die Kommunen und Landkreise, die als Auftraggeber von Weiterbildungsmaßnahmen fungieren. Seit Januar/Februar diesen Jahres ist die Situation fast pari, d. h., die Teilnehmer kommen je hälftig aus dem beitragsfinanzierten Rechtskreis SGB III, also der BA, über den Herr Dr. Sauter in seinem Beitrag im Wesentlichen gesprochen hat, und der zweite Teil steuerfinanziert aus dem Rechtskreis SGB II, über den wir, was Qualität und Effizienz angeht, leider noch nicht soviel wissen (vgl. Folie 5).

**Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) 2006 - 2007:
Teilnehmerbestand nach Rechtskreisen**



5

3. Erstausbildung im Spannungsfeld wirtschaftspolitischer Theorie und arbeitsmarktpolitischer Realität

Wir hatten im letzten Jahr 2006 rd. 763.000 registrierte Bewerber für einen Ausbildungsplatz. Die Industrie hat rd. 371.000 Lehrstellen im dualen System zur Verfügung gestellt (vgl. Folie 6). Sie alle erinnern sich an die alljährlichen Anstrengungen der jeweiligen Kanzler mit einem Ausbildungspakt die Verantwortlichen in Industrie, Handel und Gewerbe für mehr Ausbildung zu gewinnen. Aber man muss wissen, dass auch die Erfolgsmeldungen dieser Ausbildungspaktanstrengungen im Grunde genommen darüber hinwegtäuschen, dass rd. 50 % der Erstauszubildenden gar nicht im dualen System, sondern in sog. Übergangssystemen, d.h. in überbetrieblichen, außerbetrieblichen oder vorbereitenden Maßnahmen untergebracht werden.

Und wenn heute viel über die Reform des dualen Ausbildungssystems gesprochen wird, dann wird vergessen, dass die Hälfte unserer jungen Menschen überhaupt nicht im System der dualen Ausbildung unterkommen wird. Und das wird

□ **Alle Jahre wieder ... das Defizit bei den Ausbildungsplätzen**

1. Ausbildungslücke (BA Angaben)	<u>2006</u>	<u>2005</u>
a) gemeldete Lehrstellen	459.000	471.500
b) registrierte Bewerber	763.000	740.500
c) Aufnahme duales System	371.500	369.500
d) Lücke (b-c)	391.500	371.000
<u>davon:</u>		
nicht vermittelt	49.500	k. A.
Einmündung in Alternativen	342.000 *)	k. A.

*) Schulische Nach- und Weiterqualifizierung, berufsvorbereitende Maßnahmen, Arbeitsverhältnis statt Berufsausbildung oder „anderweitig verblieben“

2. Verdrängung

- Zunehmender Verdrängungswettbewerb verschlechtert die Chancen von Hauptschülern (HS)
- Nur jeder dritte registrierte HS-Absolvent bekam einen regulären Ausbildungsplatz

sich auch in den nächsten Jahren nicht wesentlich ändern, trotz demografischer Veränderungen. Warum ist das so? Weil es eine nachlassende Ausbildungsbereitschaft der Betriebe gibt und natürlich auch, das darf nicht verschwiegen werden, eine mangelnde Ausbildungsreife vieler Jugendlicher. Die Hauptprobleme und Ursachen liegen zum einen in den hohen, umfangreichen formalen Anforderungen an die Berufsausbildung sowie in der Kostenintensität, insbesondere bei modernen Berufen. Nehmen wir einen Beruf, wie den Mechatroniker: Da hat ein kleinerer Betrieb natürlich schon Probleme (a) die Ausrüstung, also die technische Basis zur Verfügung zu stellen und (b) Fachausbilder vorzuhalten. Zum anderen liegen Ursachen in der mangelnden Berufsfähigkeit vieler Schulabgänger oder in der hohen Spezialisierung der Betriebe, und damit häufig in der sinkenden Bereitschaft von Unternehmen, in eine nachhaltige Ausbildung junger Menschen zu investieren. Vor diesem Hintergrund kommt den Bildungsträgern im gegenwärtigen Ausbildungs- und Qualifizierungssystem eine ganz maßgebliche Rolle zu. Sie sind die Hauptakteure in den sogenannten »Übergangssystemen«. Ob das nun ausbildungsbegleitende Hilfen, berufsvorbereitende Maßnahmen, überbetriebliche oder außerbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen sind: die Bil-


dungsträger sind die Hauptumsetzer von staatlichen und arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen in der Erstausbildung. Die Bildungsträger sind es auch, die Berufsfachschulen für vollzeitschulische Erstausbildung unterhalten (vgl. Folie 7).

BBB

Fachtagung "Über Hartz hinaus..." am 29./30.03.2007 in Berlin

Rolle der Bildungsträger im gegenwärtigen Ausbildungssystem

- **Bildungsträger sind die Hauptakteure in den sog. Übergangssystemen**
 - BaE • abH
 - BüE • BVB
- **Bildungsträger sind die Hauptumsetzer von staatlichen und arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen in der Erstausbildung (JuSoPro, Jobstarter etc.)**
- **Bildungsträger unterhalten Berufsfachschulen, Fachschulen, Berufskollegs für die vollzeitschulische Erstausbildung**

 ... stellen sicher, dass die „andere Hälfte der Erstausbildung“ funktioniert.

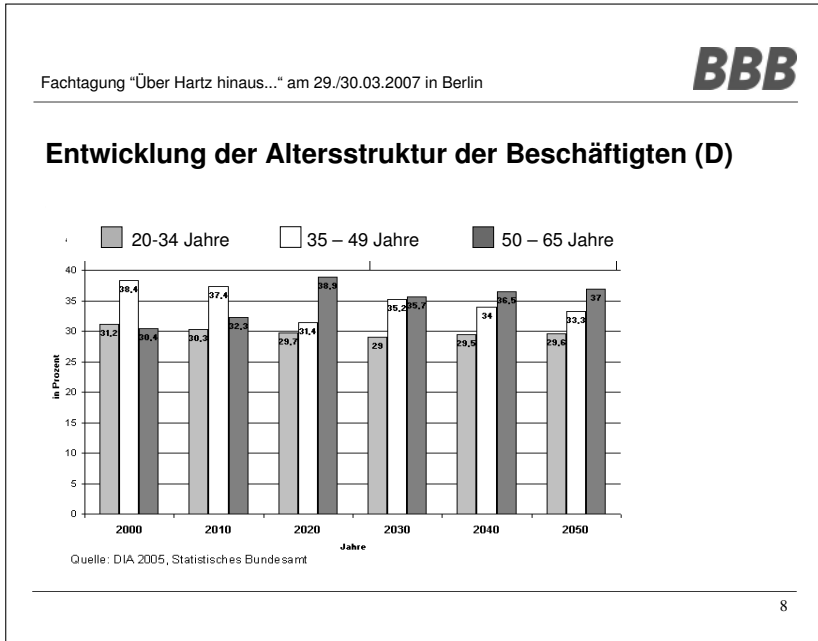
7

Diese Übergangssysteme werden überwiegend durch die BA finanziert, und ich meine, Herr Dr. Sauter, diese sind in der Qualitätsdebatte im Moment fast völlig außen vor. Wir betrachten bei der Qualitätssicherung nach AZWV fast ausschließlich den Bereich FbW, insbesondere die Bildungsgutscheine, die, wie ich vorher bei den Haushaltsmitteln deutlich machte, den kleineren Teil der Qualifizierungsaufwendungen ausmachen.

4. Betriebliche Weiterbildung – neue Konzepte gegen die betriebliche Enthaltbarkeit

Es ist bekannt, dass die Altersstruktur der Beschäftigten in den Betrieben sich in den nächsten Jahren deutlich verschieben wird. Waren im Jahr 2000 etwa 30 % der Beschäftigten zwischen 50 und 65 Jahre alt, so werden es im Jahr 2020

knapp 40 % sein, um sich dann langfristig auf einen Pegel zwischen 38 und 40 % einzustellen (vgl. Folie 8).



Auf der einen Seite die Verschiebung der Altersgrenzen in den Belegschaften, auf der anderen Seite der Fachkräftemangel, den man ja heute schon in vielen Branchen und Regionen als Wachstumshemmnis Nummer eins bezeichnet vgl. Folie 9). Wie diesem Bild zu entnehmen ist, werden im Bereich der qualifizierten Fachtätigkeiten, aber auch bei den hochqualifizierten Tätigkeiten in den nächsten Jahren deutlich mehr Menschen gebraucht.

Die betriebliche Weiterbildung ist aber dadurch gekennzeichnet, dass es, wie ich eingangs erwähnte, rückläufig Weiterbildungsinvestitionen gibt, absolut und pro Teilnehmer. Weiterbildung erfolgt in den Betrieben sehr stark situativ und wenig strategisch und hat häufig Incentive-Charakter. Ferner gibt es eben eine wenig ausgeprägte Weiterbildungskultur in den KMU. Deswegen müssen auch die Betriebe in dem gesamten Weiterbildungskonzert der Akteure viel stärker gefördert und gefordert werden. Es müssen dort langfristige Personalentwicklungskonzepte angewandt werden; wenn nicht selbst darstellbar, dann durch externe Dienstleister zu erstellen. Und es muss auch, und da bin ich durchaus mit den Gewerkschaften

einer Meinung, über die Bildung von Branchenfonds nachgedacht werden, was die Finanzierung von Aus- und Weiterbildung im betrieblichen Kontext generell

Fachtagung "Über Hartz hinaus..." am 29./30.03.2007 in Berlin

BBB

Fachkräftemangel – Wachstumshemmnis Nr. 1 !
- Veränderung der Tätigkeitslandschaft in Deutschland -

Erwerbstätige* in Deutschland			
nach Tätigkeitsniveau, in %			
Hochqualifizierte Tätigkeiten	19,3	20,2	24,1
Fachtätigkeiten mit Führungsaufgaben	14,4	14,6	16,4
Qualifizierte Fachtätigkeiten	28,4	29,2	30,1
Einfache Fachtätigkeiten	17,9	16,6	13,6
Hilftätigkeiten	20,1	19,6	15,7
	1991	1995	2010

* ohne Auszubildende
 Quelle: IAB/Prognos Projektion 1999 © IAB

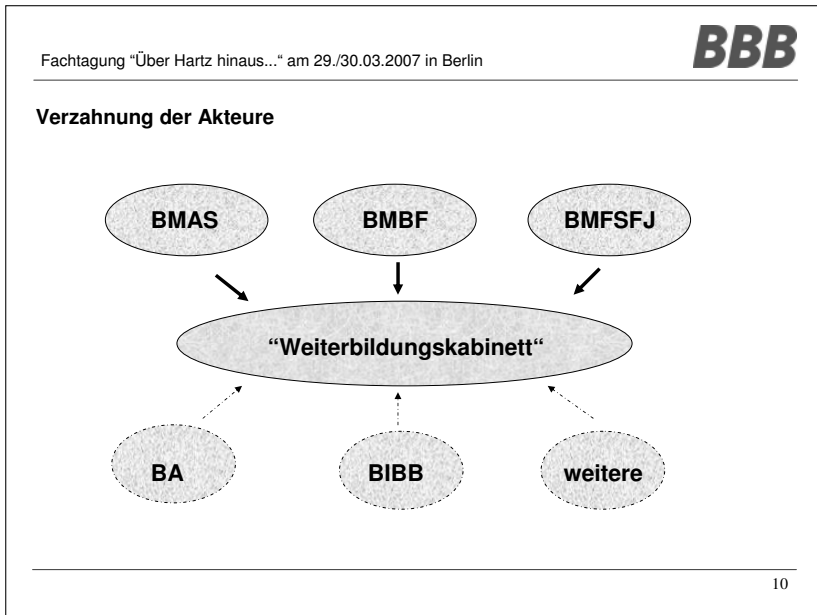
9

anbelangt. Es sind, wie vereinzelt schon erfolgt, tarifvertragliche Regelungen zu vereinbaren, die aber dann auch mit Leben erfüllt werden müssen. Aber es sollen auch verstärkt öffentliche projektgebundene Zuschüsse in der betrieblichen Weiterbildung zum Einsatz kommen, wie im § 417 Abs. 1 SGB III es heute schon möglich ist: dass nämlich Betriebe für ältere Arbeitnehmer im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses für die Zeit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme Anspruch auf Zuschuss zum Arbeitsentgelt haben, d. h. die öffentliche Hand, in diesem Fall die BA, auch für im Betrieb befindliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Weiterbildungsmaßnahmen mit finanziert. Diese Möglichkeit muss in den nächsten Jahren verstärkt werden.

5. Lebenslanges Lernen: Deutschland braucht ein Erwachsenenbildungsgesetz

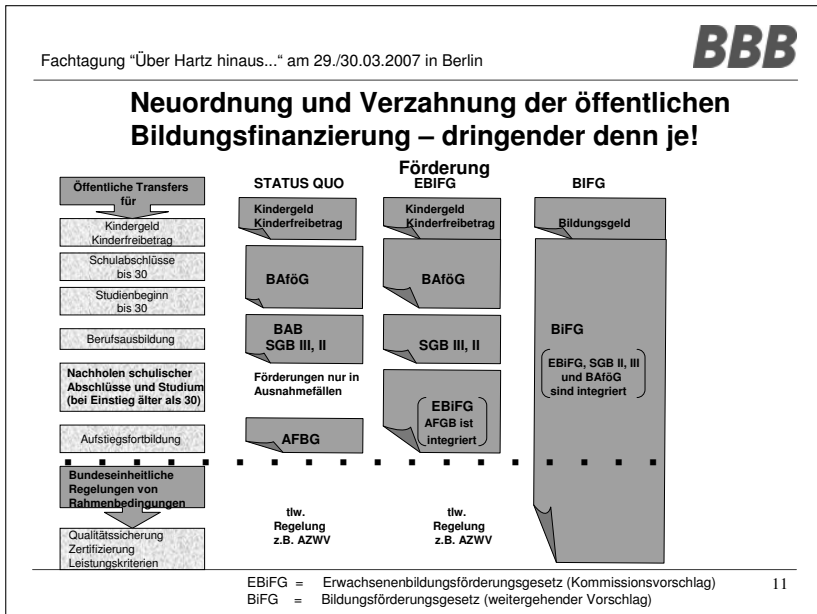
Wir führen in der Arbeitsmarktpolitik - zumindest was den Weiterbildungs- und Qualifizierungsanteil anbelangt - im Grunde genommen die tayloristische Dis-

kussion der Vergangenheit. Ich denke, es bedarf hier eines völlig neuen Ansatzes. Dieser muss dazu führen, dass die Verzahnung der Akteure zumindest auf Bundesebene viel stärker erfolgt. Ich sage es mal etwas salopp: Herr Müntefering hat das Geld, und Frau Schavan hat die Fachkompetenz, aber beide Ministerien arbeiten in Fragen der Weiterbildung kaum zusammen. Und deswegen halte ich es für dringend notwendig, die Akteure zu verzahnen, also das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium für Bildung und Forschung aber auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einem so genannten Weiterbildungskabinetts inhaltlich und strategisch zusammenzubringen (vgl. Folie 10).



Es müssen dann auch die Spitzenverbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften mit einbezogen werden. Ferner muss die Finanzierung zusammengeführt werden (vgl. Folie 11). Ich habe hier ein Bild verwendet, das aus dem Abschlussbericht der Kommission für lebenslanges Lernen stammt, die ja deutlich gemacht hat, dass wir eine zu fragmentierte Förderlandschaft bei der Weiterbildung haben: es gibt das Berufsausbildungsförderungsgesetz, es gibt die Finanzierung über das Sozialgesetzbuch II und III, es gibt das Aufstiegsfortbildungsgesetz usw. Der Vorschlag der Kommission war in einem ersten Schritt zumindest das Auf-

stiegsfortbildungsgesetz und die SGB-Förderung zu verzahnen, um so zu einer Bildungsförderung ganz umfassender Art zu kommen. Ich denke, das ist auch notwendig. Wir werden künftig das Qualifizierungsthema im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, z.B. FbW, nicht mehr losgelöst betrachten können von der insgesamt notwendigen Neupositionierung der Weiterbildung in dieser Gesellschaft. Und deshalb befürwortet unser Branchenverband ein umfassendes Erwachsenenbildungsgesetz.



6. Prüfsteine für eine zukunftsweisende Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

Lassen Sie mich zum Abschluss zwölf Prüfsteine ansprechen, die nach Meinung des Bildungsverbandes wichtig sind, um die Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik zukunftsweisend zu positionieren: Es geht darum, die Finanzierung abzusichern; nicht nur was die reine Finanzierung aus dem Haushalt der BA anbelangt, sondern auch die Einbindung anderer Budgets und Institutionen. Es geht ferner um mehr Kontinuität in der Planung und es geht natürlich um fortlau-

fende Evaluierung. Die scheuen wir auch nicht als Anbieter von Bildungsmaßnahmen. Vor dem Hintergrund, dass z. B. 50 % der Jugendlichen eben nicht in der Erstausbildung klassischer Art unterkommen, müssen Prioritäten für benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft, nämlich Jugendliche, junge Erwachsene und Frauen gesetzt werden. Es müssen langfristige Integrationserfolge verstärkt gewichtet werden, und es ist zu verhindern, dass ausschließlich ökonomische Parameter bei der Evaluierung der erfolgreichen Instrumente in den Vordergrund treten. Qualität und Regionalität zu berücksichtigen, ist sehr wichtig vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen regionalen Arbeitsmärkte, die ich erwähnt habe. Und was unserem Verband ein ganz besonderes Anliegen ist, dass lebenslanges Lernen zu einer zentralen Aufgabe der Politik der Unternehmen, der Gesellschaft, kurz aller Akteure wird, die heute Qualifizierung betreiben und finanzieren. (vgl. Folie 12)

Fachtagung "Über Hartz hinaus..." am 29./30.03.2007 in Berlin

BBB

12 "BBB-Prüfsteine" für eine zukunftsweisende Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

1. Abgesicherte Finanzierung
2. Kontinuität in der Planung
3. Fortlaufende Evaluierung
4. Priorität Jugendliche, junge Erwachsene und Frauen
5. Langfristige Integrationserfolge stärker gewichten
6. Effizienter Einsatz vorhandener Mittel
7. Keine ausschließliche Orientierung an ökonomischen Parametern
8. Prävention im Hinblick auf demografische Entwicklung
9. Offenheit für neue Wege
10. Qualität und Regionalität berücksichtigen
11. Lebenslanges Lernen als zentrale Aufgabe
12. Abstimmung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

12

Weiterbildung und Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik ist keine abgeschlossene Veranstaltung des Rechtskreises SGB III oder des Rechtskreises SGB II, wie es heute technokratisch genannt wird, sondern es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Und wenn es nicht gelingt, die unterschiedlichen Akteure,

Finanziers und Interessen zusammenzubringen, dann werden wir dringend benötigte Erfolge in den nächsten Jahren nicht bekommen. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

4. Diskussion Panel IV: Mehr als FbW – Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik

Die Diskussion in diesem Panel konzentrierte auf insgesamt fünf Themen:

- Bedarf an arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung und Weiterbildung
- Entwicklungen in Volumen, Struktur und Dauer von im Rahmen des SGB III und des SGB II geförderter Qualifizierung/Weiterbildung (FbW und andere Instrumente)
- Qualitätssicherung im Bereich arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungsinstrumente – Praxis und Probleme
- Rolle und Situation der involvierten Bildungsträger
- Regionalisierung von Qualifizierungsplanung sowie Weiterbildungs- und Lernberatung als mögliche Antwort auf Defizite in der Qualifizierungssteuerung

1. Bedarf an arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung und Weiterbildung

Ausgangspunkt dieses Diskussionsstrangs war die Frage nach dem Ausmaß des Bedarfs an arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung und der Ursachen dafür: Worauf basieren Annahmen eines Fachkräftemangels und inwieweit stehen dahinter demografische Entwicklungen bzw. wirtschaftliche Veränderungen?

In der Diskussion wurde zum einen darauf hingewiesen, dass Übergangsprobleme in Beschäftigung nicht immer etwas mit mangelnder Qualifikation von Arbeitslosen im Sinne von Wissenslücken und Fertigungsdefiziten zu tun haben müssten. Dies gelte gerade mit Blick auf die zum Teil sehr anspruchsvollen Ausbildungs- und Berufsbiografien, die Arbeitslose mitbringen, einerseits und die Tatsache andererseits, dass auf einer neuen Arbeitsstelle gerade fachlich nicht besonders viel verlangt würde. Insofern könnte hier eine betriebliche Einarbeitung durch »learning by doing« sinnvoller sein, als ein PC-Kurs oder irgendetwas anderes an formaler Qualifizierung.

Dennoch scheint der Fachkräftemangel tatsächlich zu existieren. Ein Teilnehmer führte hierzu zwei Beispielen aus seinem täglichen Arbeitsbereich an: So stehe man in Deutschland im Kraftwerksbau beispielsweise vor einer ganz

starken Restrukturierungsphase. Es werden neue Kraftwerke gebaut, alte Kraftwerke werden total überholt. In diesen Bereichen sind vom Ingenieur über den Techniker bis zum Schweißer Fachkräfte gefragt. Im Bereich des Schweißpersonals, beispielsweise des Schweißfachpersonals, sei der Arbeitskräftemarkt leer gefegt. Man bekäme heute kaum mehr qualifizierte Schweißer, die beispielsweise im Kraftwerksbau eingesetzt werden können. Ein zweites Beispiel sei der Beruf des Berufskraftfahrers. Hier hatte die Bundeswehr lange Zeit jährlich 33.000 ausgebildete Fahrer »auf den Markt geworfen«, die in Speditionen, die im Logistikbereich untergekommen sind. Die Bundeswehr falle heute als Fahrschule der Nation weitestgehend aus. Es gäbe in der Logistikbranche einen riesigen Nachfragebedarf nach ausgebildeten Kraftfahrern und nicht nur solchen, die auf dem Bock sitzen und einen LKW fahren können, sondern auch ein profundes Wissen etwa über wirtschaftliche Fahrweise oder Instandhaltung etc. mitbringen.

Beide Beispiele zeigten eigentlich, dass durch Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik Fachkräftemangel bekämpft werden oder zumindest gelindert werden kann, und die Leute auch sofort auf dem Arbeitsmarkt unterkommen könnten.

2. Entwicklungen in Volumen, Struktur und Dauer von im Rahmen des SGB III und des SGB II geförderter Qualifizierung/Weiterbildung (FbW und andere Instrumente) und ihre Ursachen

Die Diskussion zu diesem Punkt griff die in den Vorträgen genannten Befunde zum Bedarf an Qualifizierung einerseits und den beobachteten Entwicklungen im Bereich der Qualifizierungsinstrumente andererseits auf und gipfelte in der Frage: Ist tatsächlich so etwas wie eine Kehrtwende in der rückläufigen Bewilligung von FbW-Maßnahmen zu beobachten. Und wenn nicht: was sind die Ursachen für eine Verschiebung hin zu anderen Instrumenten wie etwa Trainingsmaßnahmen und wie ließe sich das auffangen?

Schon die erste Frage nach einer möglichen Kehrtwende in der Bewilligungspraxis blieb kontrovers: so wurden etwa Zweifel daran geäußert, dass der für Anfang 2007 genannte Bestand an 120.000 FbW-Teilnehmern, die jeweils zur Hälfte aus den beiden Regelkreisen SGB III und SGB II kommen, für den Bereich des SGB II nicht auch Trainingsmaßnahmen enthält. Ein weiterer Teilnehmer

machte deutlich, dass man ohne Kenntnis der im SGB II für die Förderung der beruflichen Weiterbildung ausgegebenen Mittel über die Qualität der darüber finanzierten Maßnahmen eigentlich kein vernünftiges Urteil abgeben könne – solche Daten aber lägen gar nicht vor. Schließlich solle man sich davor hüten, den Trend zu Billigmaßnahmen allein der Hartz-Gesetzgebung in die Schuhe zu schieben. Schon im Vorfeld dazu hätte es eine erhebliche Volumenreduktion bei FbW gegeben: Nähme man Zahlen von Ende der Neunzigerjahre, hätte man es seitdem im Grunde mit einer Reduzierung des Volumens um siebenzig, fünfund-siebenzig Prozent zu tun, begleitet von einem Preisverfall bei allen Instrumenten, der sich auf die Einrichtung der regionalen Einkaufszentren bei der BA einerseits und dem von der BA praktizierten Vergabeverfahren für Maßnahmen außerhalb des Bereichs FbW gründe.

Diese Einschätzung eines kosteninduzierten Trends zu Billigmaßnahmen und -instrumenten blieb nicht unwidersprochen: Zwar wurde von einem Teilnehmer die Einschätzung bestätigt, dass die Bundesagentur nur sehr zögerlich teure, längerfristige und materialintensive Weiterbildungsmaßnahmen finanziere und deshalb insgesamt die Durchführungszeiträume für FbW-Maßnahmen deutlich zurückgegangen seien. Auf der anderen Seite aber ließe sich der Trend beobachten, dass in einzelnen Regionen bzw. Agenturbezirken wieder an die alte Tradition der Umschulungsmaßnahmen angeknüpft würde, vor allem dort, wo es auf Grund der regionalen und lokaler Unternehmensstruktur eine Klientel mit einer sehr guten Arbeitsplatzperspektive, die auf Umschulung oder allgemein längerfristige Maßnahmen aufbaut, gäbe. Vor ein, zwei Jahren wären etwa Umschulungen teilweise komplett aus dem Bewilligungskasten verschwunden. Dies ändere sich partiell z.B. im Bereich der Regionaldirektion Nord, wo man verstärkt auch längerfristige fördere, weil sowohl der Bedarf in der Wirtschaft da sei als auch sehr hohe Wiedereingliederungsquoten bestünden. Ergänzend wurde angemerkt, dass sich die sogenannten Billigmaßnahmen schon auf den Bereich anderer Instrumente konzentrieren würden (etwa bei den Trainingsmaßnahmen), wo im Vergabeverfahren Preise vorgegeben würden, zu denen eigentlich keine qualitativ vernünftige Maßnahme mehr durchgeführt werden könne (genannt wurden Preise von 99 Cent oder für 1 Euro 47 Cent pro Teilnehmerstunde).

Demgegenüber wurde der Aspekt einer unterschiedlichen Entwicklung der Qualitäts-Preis-Relation bei FbW-Maßnahmen gegenüber den Trainingsmaßnahmen betont. Dies dürfe man nicht vermischen: Bei den Trainingsmaßnahmen habe man es in der Tat mit dem Problem von Preisdumping und unklaren Qua-

litätsmaßstäben zu tun, bei FbW sei das nun gerade nicht der Fall. Dies führe bei der Bundesagentur zu der Sorge um einen ungehinderter Preisanstieg und könne möglicher Weise dazu führen, man gar keine FbW- Maßnahmen mehr bewilligt und entsprechend auch keine Bildungsgutscheine mehr ausgibt und auf diese Art und Weise dann Rationierung betreibe. Diesem Problem müsse man sich stellen; eine Möglichkeit wäre etwa, dass man Bildungsgutscheine generell kostenmäßig deckelt und gleich sage, der Bildungsgutschein sei so und so viel wert. Dies würde natürlich sofort die Frage auslösen »und wer zahlt den Rest?« Da käme man dann in Finanzierungsfragen hinein und man könnte sich schon überlegen, ob man nicht etwa zu Mischfinanzierungen greifen könne, z.B. über die Kombination von Bildungsgutscheinen, betrieblichen Finanzierungsanteilen oder andere Finanzierungsarten.

3. Rolle und Situation der involvierten Bildungsträger

Die Debatte zu diesem Thema konzentrierte sich auf die Frage, wie die Bildungsträger mit dem verschärften Preiswettbewerb umgehen.

Nach Einschätzung eines Teilnehmers hat die Mehrzahl der Träger das Problem sinkender Erlöse an das Personal »in einem durchgereicht«. Man habe einen Verfall der Gehälter und – etwas zeitlich verzögert – einen Verfall der Honorare. Diese Aussage betreffe vor allem Maßnahmen im »Vergabeverfahren«: eine berufsvorbereitende Maßnahme zum Preis von unter dreihundert Euro lasse keine seriöse Bezahlung des Personals zu. Und in Hamburg seien Maßnahmen von der dortigen ARGE für 1,49, 1,59 Euro die Teilnehmerstunde vergeben worden. Dies lasse keine vertragsgemäße Durchführung der Maßnahme mehr zu, von den 79 Cent für eine ABH-Maßnahme in Stralsund ganz zu schweigen. Auch wenn es sich hier natürlich um Ausreißer-Beispiele im negativen Sinne handele, seien sie doch Ausdruck eines erheblichen Strukturproblems, das die Träger bewältigen müssten.

Aus der Perspektive der Bildungsträger erläuterte ein weiterer Teilnehmer die Strategie seiner eigenen Institution: Man müsse als Bildungseinrichtung insgesamt einen vernünftigen Maßnahmenmix bzw. Auftragsmix haben. Eine Bildungseinrichtung, die ausschließlich in staatlich geförderten Bildungsmaßnahmen tätig sei, hätte natürlich weniger Möglichkeiten, diesen Mix zu gestalten. Anders sehe es aus, wenn man Angebote etwa für Firmenkunden, für Selbstzah-

ler von berufsbegleitender Weiterbildung und für öffentlich geförderte Aufträge abgeben könnte. Dann könne man bestimmte Overheadkosten bei den einen Maßnahmen stärker, bei den anderen weniger stark anrechnen und sich auf diese Weise Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Nichtsdestotrotz sei man in seiner Institution jetzt so weit, dass man sich bestimmten Ausschreibungen einfach nicht mehr stelle, weil man sehe, dass die entsprechende Maßnahme unter Beachtung von Qualitätsstandards nicht mehr zu machen sei. .

Ob die Frage des Preisdumpings bei FbW wirklich vom Tisch sei, sei zu bezweifeln. Zwar sei es in der Tat so, dass im Bereich des Bildungsgutscheines die fachkundigen Stellen die Möglichkeit haben, auch höhere Preise als die Bundesdurchschnittskostenpreise, die ja immer quasi die Leitlinie der Arbeitsagenturen seien, zu akzeptieren. Das führe in der Praxis schon zu Verwerfungen: es gäbe nicht wenige Fälle, wo man als Bildungsträger die von den fachkundigen Stellen im Zuge der Maßnahmezertifizierung akzeptierten Preise im Nachhinein von der Agentur wieder gekürzt bekommen habe, weil diese die entsprechenden Preislinien nicht akzeptieren würden. Dies sei im Prinzip ein Unding. Entweder habe man eine fachkundige Stelle, der man sozusagen nicht nur die qualitative, sondern auch die kommerziell-preisliche Hoheit übertrage, aber dann müsste die Bundesagentur auch mit dem Ergebnis, das dabei heraus kommt, leben und es akzeptieren.

4. Qualitätssicherung – Praxis und Probleme

Die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion richtete sich darauf, inwieweit bei FBW das neu eingeführte QS-Sicherungssystem greift, welche Probleme daraus erwachsen, dass sich das QS-System auf das Instrument FbW beschränkt und konzentriert und wie mögliche Lösungen des Problems aussehen könnten.

Anstoß für diese Debatte war die aus dem Plenum geäußerte Befürchtung, dass trotz eines neuen QS-Systems die Qualität von FbW, die auch vor der Einführung nicht sehr hoch und vor allen Dingen nicht stabil hoch gewesen wäre, inzwischen eher gesunken sei. Hierfür gebe es einige Hinweise aus den Agenturen wie etwa die Aussage eines Agenturgeschäftsführers, dass die Qualität vergebener Maßnahmen nicht mehr die Aufgabe der Agenturen sei und sie sich deshalb auch nicht darum kümmern würden. In die gleiche Richtung weise die laute und offizielle Aussage des Geschäftsführers einer Regionaldirektion, nach

der man mit der Durchführungsqualität von FbW-Maßnahmen bei Weitem nicht einverstanden sei und das jetzige Verfahren der Verantwortungsteilung zwischen fachkundigen Stellen und Agenturen sich nicht bewährt habe.

In diesem Zusammenhang wurde zunächst von anderer Seite erst einmal erläutert, wie der QS-Prozess eigentlich angelegt sei: Es gebe nunmehr einen zweistufigen Prozess, der sowohl Zertifizierung von Trägern als auch von Maßnahmen beinhaltet; nur würden die Maßnahmen eines Trägers nicht alle vollständig zertifiziert; bei Trägern mit mehr als 30 Maßnahmeangeboten würde bei den Maßnahmen ein Stichprobenverfahren greifen. Man habe jetzt also eine Systemprüfung der Träger mit einer ergänzenden Maßnahmenprüfung, die sich nicht auf alles erstreckt, sondern eben auf die Auswahl. Hieraus resultiere in der Praxis viel Ärger, da der Part der fachkundigen Stellen in der Zertifizierung bestünde, die Arbeitsagenturen aber weiterhin die Aufgabe hätten, die Durchführungsqualität zu überwachen und auch die Ergebnisqualität zu prüfen. Hier aber liege einiges im ARGen, u.a. deshalb, weil eine Reihe von Arbeitsagenturen dieses Arbeitsteilung gar nicht zur Kenntnis nehmen und eigentlich am alten System weiter festhalten würden, ohne eigentlich die personellen Kapazitäten für diese QS-Aufgaben zu haben. Das gäbe tatsächlich Anlass zu Ärger und fast Chaos.

Um hier zu einer Lösung zu kommen, könnte man an dem Prinzip der Systemprüfung festhalten und den fachkundigen Stellen nach und nach die Verantwortung für die Durchführungs- und Ergebnisqualität übertragen. Auf diese Weise wäre alles aus einer Hand und aus einem Guss. Das sei auf jeden Fall besser als diese »merkwürdige Doppelgleisigkeit«, die aus der Finanzierungsfunktion der Agenturen und dem Anspruch »wer zahlt, kontrolliert auch« herrühre. Für eine solche Handhabung bräuchte man allerdings eine Gesetzesänderung des Paragraphen 86 im SGB III.

Ziemlich einvernehmlich beklagten die Diskussionsteilnehmer, dass für einen großen Teil von Fördermaßnahmen der BA solche oder ähnliche Qualitätsstandards, wie sie im FbW-Bereich eingeführt wurden, keine Rolle spielten. Zugespitzt hieße das, hier FbW mit einem Übermaß an Zertifizierung und Qualitätsprüfung, dort eine Durchführungspraxis und -qualität, deren Prüfung vor allem lückenhaft und defizitär sei. Dieses sei ungereimt. Man könne das für eine Übergangszeit tolerieren, sollte aber nicht erwarten, dass sich das Problem ohne entsprechende Anstrengungen ohne weiteres erledige. Die Qualitätsmaßstäbe für Weiterbildungsmaßnahmen, gleichgültig ob FbW oder Trainingsmaßnahmen, sollten einheitlich sein. Ein Großteil der Verwirrung in der Diskussion käme – so

ein Beitrag – freilich daher, dass man diese Diskrepanz eigentlich nicht verstehe und dass bei der Diskussion unterschiedliche Instrumente in einen Topf geworfen würden: Der Groll entstünde häufig bei dem Vergabesystem der Trainingsmaßnahmen und würde dann auch aufs Ganze d.h. FbW ausgedehnt. Man müsse aber hier wirklich unterscheiden, über was man redet, über die Trainingsmaßnahmen, die nach Ausschreibe-/Vergabesystem gemacht werden und wo die Qualitätsmaßstäbe ja ziemlich stark variieren bzw. die Bewertung, was Qualität-/Preisrelationen angeht, ziemlich undurchsichtig seien und auch variiert bzw. wiederholt verändert worden seien. Dies könne natürlich angesichts dessen, was man über die Bedeutung von Weiterbildung wisse, nicht so bleiben. Die Trennung der Qualitätsmaßstäbe bei Weiterbildung müssten dringlich aufgehoben werden und man sollte einheitliche Maßstäbe anwenden, wie sie etwa bei der AZWV angewendet würden. Auch die Leuten in der Praxis wären eigentlich für so eine Regelung: Dann wären nämlich nicht mehr einer sich ständig verändernden Beurteilungspraxis und den Vorwürfen eines Preisdumpings ausgesetzt.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde die Anregung geäußert, nicht einfach auf gesetzliche Vorgaben zu warten; vielmehr könnten doch die Bildungsträger selbst ihre Lernerfahrungen im Bereich der Qualitätssicherung in den Diskussionsprozess einbringen und sich auf Standards verpflichten.

5. Regionalisierung von Qualifizierungsplanung sowie Weiterbildungs- und Lernberatung als mögliche Antwort auf Defizite in der Qualifizierungssteuerung

Ausgangspunkt der Diskussion war die von mehreren Teilnehmern getroffene Feststellung, dass die Agenturen inzwischen häufig auf eine Bildungszielplanung, welche eigentlich die Grundlage für die Steuerung der von ihnen finanzierten Qualifizierungen bilden sollte, verzichten und damit ein vernünftiger Steuerungsprozess mehr Wunsch als Realität ist. Dieses Problem werde tendenziell noch dadurch verstärkt durch die zunehmende Verlagerung von Maßnahmen in den Regelkreis des SGB II, d.h. der ARGEn und kommunalen Träger, wo es auch an stabilen Prozessen mangle, sowie eine insgesamt unzureichende Lern- und Weiterbildungsberatung der potentiellen Adressaten der Maßnahmen.

In diesem Zusammenhang wurde von verschiedenen Seiten angeregt, die regionale bzw. lokale/kommunale Komponente der Qualifizierungssteuerung

zu stärken: Man müsse etwa – so ein Teilnehmer – die Gestaltung der Prozesse vor Ort und die Zusammenarbeit der Akteure stärker in den Blick nehmen. zusammenarbeiten. Ein weiterer Diskutant regte an, an der Entwicklung regionaler Netzwerke und Weiterbildungskluster, in die Betriebe, Schulen und Universitäten einbezogen werden, anzusetzen. An dieser Stelle wurde eingewendet, dass in der bisherigen Diskussion die Kommunen als Akteure kaum berücksichtigt worden wären, die aber gerade bei Fragen lebenslangen Lernens, aber auch von Angeboten für Jugendliche in Berufsnot sowohl in der Verantwortung stünden als auch Ressourcen besäßen, auf die man zurückgreifen könnte. So gäbe es Volkshochschulen, die schon jetzt mit den SGB II-Trägern eng zusammenarbeiten oder von den Kommunen getragene Selbstlernzentren, die selbst gesteuertes Lernen unterstützen. Darüber hinaus wurde auf die kommunale Jugendberufshilfe verwiesen und auf Netzwerke und »runde Tische« in Kommunen, in der alle beteiligten Akteure gemeinsam nach Lösungen zu suchen und sich stärker am regionalen Bedarf ausrichten. Diese Perspektive wurde durch den Vorschlag von anderer Seite unterstrichen, die Kommunen zum Mittelpunkt von Weiterbildungsberatung und -steuerung zu machen. Hierfür wäre aber noch einiges zu tun, da sich die kommunalen Spitzenverbänden bei den Themen »lebenslanges Lernen und Arbeitsmarktpolitik« bislang sehr bedeckt gehalten hätten. Gleichwohl würde vieles dafür sprechen, Beratungs- und Abstimmungsprozesse vor Ort zu installieren und hier für die Akteure in Arbeitsgemeinschaften zu bündeln, also aus den regionalen, lokalen und kommunalen Bildungsträger Netzwerke zu bilden.

Im unmittelbaren Anschluss wurde darauf verwiesen, dass die BA ihrer Beratungspflicht in Richtung Bildung/Qualifizierung nicht ausreichend nachkäme, und dass man sich mit der Frage befassen müsse, ob ein von der BA unabhängiges regionales Beratungssystem nicht eine bessere Lösung darstelle. Die Frage sei, so ein weiterer Diskutant, wer ein solches neutrales regionales Beratungssystem initiiert. Dies könnten die Bildungsträger selbst nicht leisten. Natürlich mache man als größerer Träger sowohl Beratung bei Weiterbildung als auch im Erstausbildungsbereich und halte hierfür auch speziell eingeteiltes Personal vor. Aber man sei letztlich ein Wirtschaftsunternehmen und biete eine Bildungsdienstleistung an. Ob dazu wirklich dann eine neutrale Beratung möglich sei, erscheine doch zweifelhaft. Der Frage der Beratung käme aber in der Tat eine ganz große Bedeutung zu, nur sei im Moment keiner zu sehen, der sich in der Frage regionaler Beratungsstellen »den Hut aufsetzt«.

E.

**Abschlussstatements
und Reflexion**

1. Matthias Knuth

Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik? ist der Titel dieser Veranstaltung und ich denke, es ist nahe liegend, die Beantwortung dieser Frage pragmatisch nach dem Kriterium ihres Erfolges vorzunehmen. Nun kann man über die Kriterien des Erfolgs lange debattieren, wir haben das gestern bei der Leitbilddiskussion implizit getan. Aber ich denke, man wird sich auch in dieser Runde als kleinsten gemeinsamen Nenner darauf verständigen können, dass die Integration in anständige, existenzsichernde Arbeit kein falsches Ergebnis von Arbeitsmarktpolitik wäre. Über ergänzende Kriterien kann man viel debattieren, aber dieses Minimalkriterium dürfte unstrittig sein und liegt nun mal auch den gängigen Evaluationen zugrunde.

Bei der Beurteilung von »Hartz I bis III« haben wir es hier nun inzwischen relativ leicht, weil hierzu Evaluationsergebnisse und eine offizielle Zusammenfassung dieser Ergebnisse durch die Bundesregierung vorliegen. Der Kernauftrag an die Hartz-Kommission, nämlich neue Arbeitsabläufe und Steuerungsformen in der Bundesagentur für Arbeit zu schaffen, ist als relativ erfolgreich bewertet worden, wie gestern durch Hugh Mosley dargestellt wurde. Ironischerweise ist aber gleichzeitig diesem System die Mehrheit seiner Kunden abhanden gekommen durch die Schaffung eines neuen Systems »Hartz IV.«

Bleiben wir aber zunächst noch bei Hartz I bis III. Über ihren offiziellen Auftrag hinausgehend hat sich die Kommission zusätzlich auf der Ebene der arbeitsmarktpolitischen Instrumente innovativ betätigt und so schöne Dinge wie »Job-Floater«, »Personal-Service-Agentur« und »Ich-AG« präsentiert. Die Bilanz dieser instrumentellen Reformen ist gemischt, wie die vorhin präsentierte Übersicht gezeigt hat. Wenn man diese unterschiedlich erfolgreichen Instrumente mal danach gruppiert, bei welchen es sich um originäre Erfindungen der Hartz-Kommission handelt und welche lediglich Modifikationen bestehender Instrumente sind, die zum Teil von wohlmeinenden Ministerialbeamten sozusagen in den Reformprozess eingeschummelt worden sind, ohne dass die Hartz-Kommission dazu etwas gesagt hätte, dann kann man feststellen, dass die Modifikationen bereits vorhandener Instrumente überwiegend positive Ergebnisse gezeigt haben, während die originären Erfindungen der Hartz-Kommission auf der Instrumentenebene überwiegend Flops waren. Meines Erachtens zeigt das, dass die verzweifelte Suche nach Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik in Form von irgendwelchen Zauberinstrumenten nicht

weiterführen kann, denn es gibt bereits alle logisch denkbaren Instrumente. Es kommt darauf an, sie sinnvoll zu kombinieren und zielgerichtet einzusetzen, und nicht darauf, neue zu erfinden. Soweit zu Hartz I bis III.

Bei Hartz IV ist das nun alles viel schwieriger. Erika Mezger hat mich ja schon geoutet als Teil der Evaluationsindustrie, und als solcher darf ich jetzt noch gar nichts über Ergebnisse sagen, die wir im Übrigen auch noch gar nicht haben. Und außerdem konzentriert sich der größte Teil der Evaluation auf die weltbewegende Frage, ob die ARGEn oder die Optionskommunen besser sind und nicht auf die Frage, ob die Reform als solche wirksam ist. Das halte ich für ein grundlegendes Problem, für das aber nicht das Ministerium verantwortlich ist, sondern ein Gesetzgeber, der seinen Kompromiss zum Experiment erklären musste und deshalb dieses Experiment nun evaluieren lassen muss.

Hinsichtlich der Erfolgsbeurteilung von Hartz IV muss ich mangels harter Daten einen Umweg gehen. Wir kennen ja alle das Sprichwort: »Der Erfolg hat viele Väter«, und da möchte ich nun Ihre Aufmerksamkeit darauf lenken, dass »Hartz IV« an einer auffälligen Vaterlosigkeit leidet. Der Namensgeber hat sich von diesem Teil der Reform distanziert, und Politiker sagen, ‚wir brauchen nach dem Ausscheiden von Hartz bei VW eigentlich einen anderen Namen‘ für die Reform. Ihnen fällt aber keiner ein, weil sie keinen Begriff für diese Reform haben. Übrigens hat diese Reform von Anfang an an Mütterangel gelitten, denn es gab ja nur eine Frau in der Hartz-Kommission. Also zumindest bei den ursprünglichen Protagonisten scheint der Erfolgsoptimismus nicht allzu groß zu sein.

Wenn wir die zukünftige Entwicklung beeinflussen und nicht nur die vergangene beklagen wollen, müssen wir Einfluss nehmen auf die gesellschaftliche Definition dessen, was schief gegangen ist. Es wird sein wie immer: eine Reform gebiert die nächste Reform, aber was die nächste Reform sein wird, wird entscheidend davon abhängen, wie man die Mängel der derzeitigen definiert. Es hat keinen Sinn, die Debatte so zu führen, als stünden wir noch vor Hartz IV, sondern die Frage ist, was aus den Widersprüchen und möglichen Verfallsprozessen dieser Reform werden kann, welche Optionen es dabei gibt und wie man diese Optionen durch Definition der Problemwahrnehmung beeinflussen kann.

Hierfür empfiehlt es sich, sich das Leitbild zu vergegenwärtigen, das hinter den Hartz-Reformen insgesamt stand. Es gibt ein explizites und ein implizites Leitbild. Das explizite Leitbild war, die Bewegungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt für ein stärkeres und rascheres Einschleusen der Arbeitslosen zu nutzen.

Das sollte wiederum erreicht werden durch bessere Dienstleistungen. Ich denke, dass auf der Mikroebene dieser Ansatz völlig richtig ist. Natürlich kann man die Hartz-Kommission dafür kritisieren, dass sie die Frage des Beschäftigungsniveaus weitestgehend ausgeklammert hat, aber ich glaube, sie hätte auch nicht viel dabei gewinnen können, sie nicht auszuklammern.

Implizit gab es aber eine weitere Zielsetzung, die nur durchschimmert, nämlich dass dieser Prozess wiederum unterstützt werden sollte durch Senkung der Anspruchslöhne. Durch sinkende Löhne sollte mehr Beschäftigung im gering qualifizierten dienstleistungsnahen Bereich entstehen. Das liest man nirgendwo im Bericht der Kommission, aber das ist in die Poren der arbeitsmarktpolitischen Debatte seit fünfzehn Jahren eingesunken und bildet sozusagen das »versteckte Curriculum« auch der Hartz-Reformen. Damit sind dann Dinge angelegt, die so explizit nicht von der Hartz-Kommission gewollt waren, und von denen auch Herr Hartz selber sich distanziert hat. Scheinbar ist diese Reform über das Ziel der Hartz-Kommission hinausgeschossen, und doch ist das Ergebnis im Konzept der Kommission angelegt

Der erste Punkt dabei ist, dass wir gegenüber der früheren Arbeitsmarktpolitik eine Umkehrung der Relation von Ziel und Mittel haben. In der Arbeitslosenversicherung und der auf der Versicherungslogik basierenden Arbeitsmarktpolitik ist die Lohnersatzleistung die Grundlage für Suchprozesse, die Voraussetzung dafür, eine »gute Arbeit« mit bestimmten Qualitätskriterien zu finden. Die Umkehrung dieses Prinzips in Gestalt der aktivierenden Armenfürsorge, die dem SGB II zugrunde liegt, bedeutet dass die Arbeit, und zwar Arbeit gleich welcher Art, das Mittel ist zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit und damit der Ausgaben. Im ersten Fall ist die Lohnersatzleistung das Mittel zur Arbeit, im zweiten Fall ist die Arbeit das Mittel zur Verringerung der Unterhaltsleistung.

Die Umkehr von Mittel und Ziel hat kuriose Folgen für die aktuelle Debatte über öffentlich geförderte Beschäftigung, die auf einmal ganz neue Befürworter gefunden hat. Als sozial integrative Ersatzbeschäftigung verstanden, galt sie als Störung des Marktes. Verstanden dagegen als eine Gegenleistung gegenüber der Allgemeinheit für den empfangenen Unterhalt oder als Verhinderung eines Lebens ohne Erwerbsarbeit auf einem Niveau, das noch nicht allzu weit vom Existenzminimum entfernt ist, gilt öffentlich geförderte und organisierte Beschäftigung nun auf einmal nicht nur als akzeptabel, sondern als systematisch notwendig. Ich denke, das ist eine Debatte, die wir uns im Kontext von

Versicherungsleistungen oder ihrer steuerfinanzierten Nachbildung, wie es die Arbeitslosenhilfe war, nur schwer vorstellen können.

Wir können nicht über »Hartz IV« hinauskommen, wenn wir es nicht auf seinen eigenen Begriff bringen. Das SGB II ist meines Erachtens mehr als nur ein eigener Rechts- oder Regelkreis, sondern es definiert ein eigenständiges Arbeitsmarktregime, das korrekterweise heißen müsste: Grundsicherung für Erwerbsarme und ihre Angehörigen. »Erwerbsarmut« schließt ein, entweder überhaupt keine Arbeit zu haben oder eine nicht existenzsichernde.

Das ist mehr als nur ein Paradigmenwechsel. Paradigmenwechsel war vorher mit JobAQTIV. »Hartz IV« ist aus meiner Sicht ein Regimewechsel, der über die Vorschläge der Hartz-Kommission hinausgeht, gleichwohl aber darin angelegt ist. Jedoch ist bisher nicht transparent, wie es bei der Umsetzung der Kommissionsvorschläge dazu gekommen ist, dass die empfohlene »Zusammenführung« von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verwirklicht wurde durch Abschaffung der Ersteren und Abschreiben der Grundprinzipien der Letzteren bei gleichzeitiger Abschwächung der »fürsorglichen« Aspekte der Sozialhilfe. Dem einschneidendsten und strukturell langfristig wirksamen Teil der Reform gingen kaum grundsätzliche öffentliche Debatten voraus, unter anderem auch deshalb, weil die Öffentlichkeit im Jahre 2003 noch vollständig beschäftigt war mit den neuen Instrumenten von Hartz I bis III. Die Wortblasen der Hartz-Kommission bildeten den Rauchvorhang, hinter dem der arbeitsmarktpolitische Teil der »Agenda 2010« durchgezogen wurde. Unabhängig davon, wie man zur Einführung des SGB II als solcher steht, halte ich es für ein Problem der politischen Kultur in dieser Republik, dass wir für eine so weit reichende Reform keinen Begriff haben, weil sie nicht diskutiert und darum auch nicht begriffen worden ist. Auch bei Politikern hört man viele Äußerungen, die darauf schließen lassen, dass sie die Grundprinzipien der Reform, die sie beschlossen haben, gar nicht verstanden haben oder nicht verstanden haben wollen. Und am Ende haben wir dann eben eine Reform ohne Väter – und Mütter sowieso.

Wenn ich die Einführung des SGB II als »Regimewechsel« bezeichne, so meine ich damit ein sozialpolitisches Teilregime, das gekennzeichnet ist

- durch einen abgrenzbaren Kreis von Klienten,
- durch eine eigenständige Problemzuschreibung
- durch eigenständige Handlungslogiken,

- durch eigenständige Institutionen der Problembearbeitung, wobei da Hartz IV noch ein bisschen schwach ist, was die Stabilität dieser Institutionen angeht,
- durch ein eigenes Personal, das natürlich an der Fortführung des Status quo interessiert sein muss oder zumindest interessemäßig involviert ist, Ängste entwickelt, wenn man etwas ändern will,
- durch ein spezifisches Regelwerk von Rechten, Pflichten und Sanktionen, durch spezifische Diskurse, Rechtfertigungen und Moralisierungen.

Ich denke, alles dieses trifft auf den Bereich des SGB II zu. Auf die Arbeitslosenhilfe traf es nicht zu, da hatten wir nur einen Kreis von Klienten, alles andere war im Grunde in das Regime der Arbeitslosenversicherung eingebettet. Demgegenüber stellte die alte Sozialhilfe zwar durchaus ein solches eigenständiges Teilregime dar, das aber quantitativ eine geringere Bedeutung hatte. Erst durch die Ankoppelung des Regimes der Fürsorge an die Arbeitsmarktpolitik, durch die Zuweisung der Mehrheit der Arbeitslosen in dieses neue Regime der »Grundsicherung für Erwerbsarme« und durch die Unterlegung dieser Reform mit einem moralisierenden Aktivierungsdiskurs des »Förderns und Forderns« gewinnt dieses Regime prägende Kraft für das deutsche Erwerbssystem in seiner Gesamtheit, entfaltet also moralische Wirkungen selbst für solche Beschäftigten, deren reales Risiko, jemals hilfebedürftig zu werden gering ist.

Wenden wir jetzt den Blick zurück von den impliziten auf die expliziten Ziele der Reform: Wie weit wurden sie erreicht? Erstens war es ein entscheidendes Ziel, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen zu schaffen, wofür es gute Gründe gab. Tatsächlich haben wir jetzt einheitliche Anlaufstellen für alle nicht versicherten Erwerbsarmen, aber die Trennung zwischen den Versicherten und den Nichtversicherten ist schärfer als vorher. Und die Einheitlichkeit ist auch für die Hilfebedürftigen nicht durchgängig, denn wir haben getrennte Aufgabenwahrnehmung, und sie ist nicht auf Dauer gesichert, denn die Zukunft dieses Systems ist weiter offen.

Ein zweites Ziel war eine umfassendere Bearbeitung der Eingliederungsproblematik einschließlich psychosozialer und familialer Hemmnisse. Auch das, denke ich, kann man zunächst einmal als Zielsetzung unterschreiben, denn wenn wir realistisch Arbeitslose in den Blick nehmen, dann gibt es unter den Langzeitarbeitslosen doch viele, denen mehr fehlt als nur ein Arbeitsplatz.

Was hat man sich aber eingehandelt in der Verwirklichung dieses Ziels? Eine ungeheuer gewachsene Komplexität der Fallbearbeitung, jetzt in der Form von

Bedarfsgemeinschaften statt von Individuen. Das war im Konzept der Hartz-Kommission überhaupt nicht angedacht. Man hat sich keine Gedanken darüber gemacht, was bei der so genannten »Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe« aus den Angehörigen wird. Denn es wurde nicht expliziert, dass man von der Begrenzung eines individuellen, versicherungsähnlich ausgestalteten Anspruchs durch etwa fehlende Bedürftigkeit im Partnerschaftskontext übergeht zur Begründung von Ansprüchen ggf. einer Personenmehrheit durch deren bestehende Bedürftigkeit, wodurch alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu Klienten der Fallbearbeitung werden. Der gewachsenen Komplexität der Fallbearbeitung steht lediglich eine Addition von Fachkompetenzen in den ARGEn gegenüber. Arbeitsmarktpolitische und sozialfürsorgerische Fachkompetenzen wurden zusammengefügt unter der Prämisse, beide Seiten hätten ihren jeweiligen Part schon beherrscht. Gleichzeitig kam es durch die erforderliche und begrüßenswerte erhebliche Personalaufstockung in kurzer Zeit zu einer ungeheuren Verdünnung dieser Fachkompetenzen.

Der günstigere Betreuungsschlüssel ist für eine wirksamere Aktivierung und Vermittlung natürlich notwendig, aber die Personalaufstockung hält mit den wachsenden Fallzahlen offenbar nicht Schritt. Von den Akteuren vor Ort hört man, ‚eigentlich macht es keinen großen Unterschied, ob ich heute für dreihundert oder früher für sechshundert Kunden nichts tun kann‘. Die kritische Schwelle, bei der eine wirksamere Förderung möglich wäre, wurde nicht erreicht. Möglicherweise reichen die neu gewonnenen Kapazitäten lediglich aus, die Kunden nicht wie früher in Ruhe zu lassen, aber es ist noch offen, ob allein diese erzwungene Unruhe zu vermehrten Integrationen in den Arbeitsmarkt führt.

Was ist nun eigentlich schief gegangen? Ich denke, das erste Problem besteht in dem eklatanten Missverhältnis zwischen der extensiven, allumfassenden Problemdefinition und den realen Möglichkeiten der Problembearbeitung. Wer auch nur drei Stunden arbeiten kann, ist in das Regime der Grundsicherung für Erwerbsarme hineindefiniert, ohne dass dieses Regime sie oder ihn gesünder machen könnte. Für gesundheitlich Angeschlagene, die für eine Teil-Erwerbsminderungsrente nicht krank genug sind oder die erforderlichen Beitragsjahre nicht haben, ist keine andere Lösung vorgesehen. So finden sich im System nun massenhaft Leute, die zu krank und alt sind zu arbeiten, aber zu jung, zu gesund oder zu wenig arbeitserfahren für eine Rente.

Zweitens sehe ich ein Missverhältnis zwischen der umfassenden sozialfürsorgerischen Problemdefinition auf der einen Seite und der Priorisierung der

Problemlösung durch Erwerbsarbeit auf der anderen Seite. Und das klang an in einigen Beiträgen von Anwesenden, die eher aus der Tradition der Sozialfürsorge kommen, die zu Recht beklagen, dass auch die guten Ansätze der ganzheitlichen Förderung von Menschen sozusagen runterfallen in diesem merkwürdigen Hybridsystem aus Arbeitsmarktpolitik und Sozialfürsorge. Und umgekehrt würde ich noch einmal unterstreichen, was ich gestern gesagt habe: Wir verstehen dieses System nicht, wenn wir es nur im Referenzrahmen von Arbeitsmarktpolitik diskutieren. Es ist nicht Arbeitsmarktpolitik – es ist auch Arbeitsmarktpolitik, aber es ist auf eine ganz andere Art Arbeitsmarktpolitik, indem nämlich Arbeit als Mittel zum Zweck der Verringerung von Hilfebedürftigkeit erklärt wurde.

Die Zusammenführung von arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen der Bundesagentur und sozialfürsorgerischen Kompetenzen der Kommunen war eigentlich keine schlechte Idee und birgt für mich das wichtigste Innovationspotenzial der Reform. Aber wie wir feststellen müssen, bietet die Verfasstheit unseres Staatswesens dafür keine offensichtliche institutionelle Grundlage. Die Vorstellung im ersten Referentenentwurf zum SGB II, angelegt im Bericht der Hartz-Kommission, lief darauf hinaus, dass die Agenturen für Arbeit lediglich für eine Übergangszeit sozialfürsorgerische Fachkompetenzen von der Kommune einkaufen sollten. Die weitere Beschäftigungsperspektive war für die Betroffenen wie für die Kommunen ungeklärt. Meines Erachtens war es von vornherein unrealistisch, dieses Konzept bei den seinerzeitigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen durchbringen zu wollen. Da man aber anscheinend glaubte, das zu können, wurde versäumt, die Möglichkeiten einer echten Fusion zwischen kommunaler und arbeitsmarktpolitischer Tradition im System des Föderalismus und der Kommunalverfassung auszuloten und vorzubereiten. Das Ergebnis ist ein rechtlich instabiles Provisorium von beträchtlicher Dynamik, das ja nach irgendeiner Seite weiterentwickelt werden muss, spätestens wenn die Experimentalzeit vorbei ist.

2. Gerd Heyer

Ich bin Neuankömmling und deswegen knüpfe ich am besten bei dem an, was Matthias Knuth gesagt hat.

Ich will zunächst auf Folgendes hinweisen: Manchmal sollten die Diskussionssteilnehmer auch die normative Kraft des Faktischen im Auge haben, das heißt, den Rechtsrahmen, den wir hier gesetzt bekommen haben von durch Wahlen legitimierten Politikern. Es ist, glaube ich, wichtig, dieses zu erkennen.

Das Zweite, was mir wichtig ist, ist, dass wir bei der Arbeitsmarktpolitik ein System haben, das mehrere Komponenten beinhaltet. Die erste Komponente: Arbeitsmarktpolitik war und ist zunächst einmal auch Wirtschaftspolitik. Die zweite ist die Sozialpolitik. Arbeitsmarktpolitik ist also nicht nur Sozialpolitik. Sozialpolitik ist aber viel, viel mehr als Arbeitsmarktpolitik. Wenigstens diesen Rahmen bitte ich, ansatzweise zur Kenntnis zu nehmen für wissenschaftliches Arbeiten und die Diskussionsprozesse.

Drittens möchte ich Folgendes in Erinnerung rufen: Sie haben lange über Forschungsergebnisse reflektiert und dergleichen mehr. Ich finde das sehr bewegend, wenn geforscht wird, insbesondere wenn Grundlagenforschung betrieben wird. Die Hartz-Evaluation wie auch überhaupt Arbeitsmarktevaluation – es gab Arbeitsmarktevaluation schon vor der Hartz-Evaluation durch das IAB und es gibt sie auch noch weiter – ist keine Grundlagenforschung, sondern angewandte Forschung.

Hier stellt sich die Frage: Was, bitteschön, können die Forscher, mit denen wir zwar relativ gut dotierte, aber ansonsten im Hinblick auf das konkrete Erkenntnisinteresse und den Zeitrahmen enge Verträge abgeschlossen haben, eigentlich an der hier thematisierten breiten Grundlagenforschung leisten? Im Rahmen der Hartz-Evaluation stand nicht einmal die Hälfte der Bearbeitungsdauer zur Verfügung, die Forscher üblicherweise bei vergleichbaren Projekten gewohnt sind. Und für die Politikberatung nutzt es niemandem etwas, eine Vielzahl von Fragen aufzuwerfen, aber alle Antworten schuldig zu bleiben. Ich kann verstehen, dass Sie die nicht umfassende Aufarbeitung des Forschungsgegenstandes bedauern.

Ich will in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass wir in den europäischen Ländern eine unterschiedliche Evaluationskultur haben. In den europäischen Ländern, in denen Arbeitsmarktevaluation betrieben wird, ist das noch viel stärker als in Deutschland, die ungeliebte mikroökonomische Evaluation.

Das gilt für Schweden wie das Vereinigte Königreich. Mikroökonometrische Evaluation besitzt den Vorteil, dass es eine klare Definition dessen gibt, was man messen will; es gibt ein zentrales Erkenntnisinteresse: Eingliederung in Arbeit. Nach meiner Auffassung ist die erfolgreiche Eingliederung in Arbeit die beste Form nicht nur von Wirtschafts-, sondern auch von Sozialpolitik. Über Ziele der Arbeitsmarktpolitik mag man sich trefflich streiten, ich glaube aber, den Eingliederungserfolg kann man nicht negieren.

Bei der Beschäftigungsfähigkeit hätten wir gerne mehr gemacht. Allerdings stellt sich bei einem Blick in die sozialwissenschaftliche Literatur die Frage, wie Beschäftigungsfähigkeit operationalisiert und einer vertiefenden Untersuchung zugänglich gemacht wird? Hier bleibt vieles offen. Mit Blick auf die laufende Forschung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt sich zwingend, dass wir jetzt im Rahmen der Ressortforschung versuchen müssen, Beschäftigungsfähigkeit messbar zu machen. Eine vergleichbare Herausforderung stellt sich bei sozialer Stabilisierung. Hier gilt es, sozial sehr sensible Ziele zu messen. Es erweist sich als schwieriges Unterfangen bei den laufenden Forschungsarbeiten, mit dem methodischen Instrument einer Befragung zu belastbaren Ergebnissen zu kommen. Das muss klar und deutlich gesagt werden.

Aber nicht nur hier hapert es mit der Umsetzung von Erkenntnisinteressen im Rahmen der Arbeitsmarktforschung. Wie kann der Gesamtbeitrag der Arbeitsmarktpolitik zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung unserer Gesellschaft kenntlich gemacht werden? Auf der Makroebene finden wir nur wenige Ergebnisse, die wirklich in ihrer Aussagefähigkeit überzeugen. Es tröstet hier wenig, dass die Frage nach dem gesamtwirtschaftlichen Beitrag der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und der Sozialpolitik auch kaum beantwortet werden kann. Also: Zunächst kleine Brötchen backen und die Kirche im Dorf lassen.

In den letzten Jahren haben wir im Bereich der Arbeitsmarktforschung deutliche Fortschritte erzielt. Das gilt insbesondere für den Ansatz – anders als in anderen Staaten – qualitative und quantitative Forschungsmethoden zusammen zu führen. Wir durften die Erfahrung sammeln, dass es in jedem einzelnen Konsortium, das aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachdisziplinen zusammengesetzt war, im Rahmen der Hartz-Evaluation irgendwann, irgendwie und irgendwo geknirscht und geknackt hat. Am Ende hat es aber ganz gut geklappt. Dabei ist es unschädlich, wenn nach Abarbeitung des Forschungsauftrags einzelne Forscherinnen und Forscher wissenschaftlich

referierte Aufsätze in fachspezifischen Journals veröffentlichen und getrennte Wege einschlagen. Auch das ist Wissenschaft, interessiert aber auf der Ebene der Ressortforschung nicht so sehr. Hier gilt es, insbesondere für Zwecke der Politikberatung, den übernommenen Auftrag kompetent zu bearbeiten.

Wenn wir über die Grundsicherung für Arbeitsuchende diskutieren, müssen wir auch berücksichtigen, dass wir ein komplexes Sicherungssystem betrachten. Es ist tief von politischen Kompromissen zwischen Bund und Ländern geprägt. Wie hat es damals der hessische Ministerpräsident Koch in etwa gesagt – es ist ein politisches Experiment im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, nämlich bewusst auszuloten, was eigentlich die Rolle der Kommunen, was die Rolle der Länder und was die des Bundes ist. Der letztlich beschlossene gesetzliche Rahmen weicht also deutlich von der ersten Fassung des Gesetzentwurfs ab, der dieses neue System vor allem auf der Ebene des Bundes verortete. Es gab eine dreijährige Vorbereitung, unter Einbeziehung der Länder. Da wurde diskutiert über Sozialhilfe, über Arbeitslosenhilfe, über die unterschiedliche Behandlung von vergleichbaren Lebenslagen, über die Finanzströme und zahlreiche andere Sachverhalte.

Eigentlich sind beim Aufbau eines neuen Sicherungssystems unter Beteiligung von Trägern unterschiedlicher staatlicher Ebenen zumindest in einer Übergangsphase gewisse Schwierigkeiten bei der Datenproduktion zu erwarten. Allgemein wurde allerdings von einer raschen Verfügbarkeit der Daten ausgegangen. Heute – im Jahr 2007 – müssen wir feststellen, dass es insbesondere im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger noch viele Lücken gibt. Daraus ergibt sich das Problem, jetzt im Zuge der Evaluation der Experimentierklausel mit eigenen Erhebungen wichtige Datengrundlagen schaffen zu müssen. Weil auch künftig prozessproduzierte Daten nicht ausreichen werden, um wichtige Forschungsfragen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zu beantworten, schafft auch das IAB für die allgemeine Wirkungsforschung Datengrundlagen. Hier ist das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung besonders herauszustellen. Die Datengrundlagen werden selbstverständlich auch außerhalb des IAB für Forschungszwecke zugänglich gemacht.

Wir alle wissen, dass anspruchsvolle Forschung nicht von heute auf morgen geleistet werden kann. Wir haben mit der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel einen klaren gesetzlichen Auftrag, was bis Ende 2008 zu leisten ist. Dabei sind die sechzehn Länder bei der Konzeption und bei der Auswertung der Untersuchung zu beteiligen. Bislang haben wir konstruktiv zusammengearbeitet. Ein

Ergebnis ist, dass wir die größte Implementationsanstrengung unternehmen, die es je gegeben hat. Die von uns beauftragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind praktisch in jeder dritten ARGE oder jedem dritten zugelassenen kommunalen Träger vor Ort, also in 154 regionalen Einheiten von 444. Es wird sicherlich spannend, qualitative Untersuchungsergebnisse in quantitative umzusetzen. Die schwierige Datenlage wird dazu führen, dass wir wahrscheinlich für dieses Projekt im Jahr 2008 Ergebnisse vorlegen können, aus denen sich ergibt, wer es besser kann – die ARGEN oder die zugelassenen kommunalen Träger.

Wirkungsforschung ist auch zur Steuerung des Systems der Grundsicherung für Arbeit wichtig. Schließlich ist sie das größere der beiden Sicherungssysteme im Fall von Arbeitslosigkeit. Es war bereits Ende der Neunzigerjahre so, dass die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger überholt hat. Und bei dieser Konstruktion, Grundsicherung für Arbeitssuchende, gab es die Zielvorstellung, beides als bedürftigkeitsgeprüfte abhängige Leistung zusammenzuführen und dann eben bestimmte Standards zu vereinbaren und auch zu vereinheitlichen. Nun hat Matthias Knuth schon die Problematik der Grenze von drei Stunden für die Festlegung der Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit der Rentenversicherung angesprochen. In Deutschland haben wir damit eine Grenze für die Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit und damit auch für die Einbeziehung in die Grundsicherung für Arbeitssuchende definiert, die deutlich niedriger liegt als in Systemen der Grundsicherung in anderen Ländern in Europa. Wenn wir ähnliche Festlegungen treffen würden wie zum Beispiel die Dänen, hätten wir nur ein Drittel derjenigen Menschen in der Grundsicherung als erwerbsfähige Hilfebedürftige, die wir heute haben, denn zwei Drittel wären nicht erwerbsfähig.

Zu fragen ist, ob das ein guter Ansatzpunkt ist, weil Erwerbsunfähigkeit und Erwerbsfähigkeit ja Zustände sind, die sich verändern. Die Frage ist weiter: Ermögliche ich dann noch eine ganzheitliche Betrachtung? Idealtypischerweise war das ganze System ja angesetzt auf eine ganzheitliche Betrachtung bzw. Hilfeleistung für bedürftige Erwerbsfähige, die Arbeitslosenversicherung oder Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitssuchende in einer gemeinsamen Anlaufstelle bündelt und eine übergreifend konzipierte Arbeitsmarktpolitik ermöglicht. So jedenfalls sah die Grundkonzeption aus. Aber das Ergebnis der Gesetzgebung nach Vermittlungsausschuss und Länderbefassung erschwert eine solche Betrachtungs- oder Vorgehensweise. Jetzt testen wir in der Praxis die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Träger. Gegenwärtig streiten wir uns in der

Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel darum, ob der Bund auf der Ebene der Arbeitsgemeinschaften überhaupt kontrollieren darf, was die Arbeitsgemeinschaften machen. Die Länder, zum Beispiel Bayern sagen: darf der Bund nicht, das ist Ländersache, da sind die Kommunen drin. Dann sagen wir: aber Träger der Grundsicherung ist die Bundesagentur für Arbeit, die macht das in unserem Auftrag und die darf kontrollieren. Wir wissen aber, dass auf der Ebene der zugelassenen kommunalen Träger der Bund letztlich kein Durchgriffsrecht auf die einzelne Kommune hat.

Dazu kommt, dass der Gesetzgeber beschlossen hat, ein soziales Experiment bis zum Jahr 2010 durchzuführen. Da muss man eben auch die Geduld aufbringen, dieses Experiment zu gestalten und auszuwerten. Ich glaube, es ist relativ schwierig, jetzt noch einmal kurzfristig große Veränderungen vorzunehmen. Ich bitte auch jeden, der Veränderungen fordert, zu überlegen, was das bedeutet, wenn damit keine langfristige Ausgestaltung des Systems verbunden ist. Wir haben fast zwei Jahre Anlaufzeit gebraucht, um das neue System ans Laufen zu bringen. Dass es zum Beispiel mit der Personalvertretung bei der Arbeitsgemeinschaft nicht läuft, liegt auch an den rechtlichen Rahmenbedingungen, es liegt aber auch an den Akteuren vor Ort. Man könnte sich sehr wohl entscheiden, einen gemeinsamen Personalrat, der sich aus unterschiedlichen Gruppierungen zusammensetzt, einzurichten, wenn man denn wollte.

Wir hätten gerne, dass man Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Grundsicherung für Arbeitsuchende ganzheitlich als einen Prozess begreift. Aber wir als Bundesregierung können natürlich den Prozess unter den gegebenen Rahmenbedingungen nur sehr begrenzt steuern, weil es häufig an direkten Steuerungsmöglichkeiten fehlt. Und wenn man diese Zielsetzung verfolgt, dann steht man vor der ganz zentralen Frage: Was wollen wir denn eigentlich? Wollen wir eine einheitliche Arbeitsmarktpolitik, die im Wesentlichen auf der Ebene des Bundes gestaltet wird, die den Ausgleich zwischen den strukturstärkeren und den strukturschwächeren Regionen beinhaltet? Oder wird eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik gewollt, die nicht auf der Ebene funktionaler Arbeitsmarktreionen ansetzt, sondern z.B. auf im Zuge von Reformprozessen geschnittenen kommunalen Einheiten, Kreisen wie zum Beispiel dem Rhein-Sieg-Kreis rund um Bonn. Allerdings werden dann die Beziehungen zum Oberzentrum Bonn im Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik negiert...

Damit stellt sich die zentrale Frage: Wie setze ich die arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Elemente der Grundsicherung für Arbeitsuchende um? Ich

finde, darüber darf man nachdenken. Es zeigt sich, dass alleine die Eingliederungsleistungen des SGB II im engeren Sinne gar nicht ausreichen, um die Hilfebedürftigkeit in bestimmten Fällen beenden zu können. Die Problematik, dass einige Leute sehr schwer aktivierbar sind, ist nicht von der Hand zu weisen. Sie brauchen Unterstützung mit integrierten Konzepten, die die sozial integrativen Leistungen, die über Paragraph 16 Absatz 2 eingestellt werden, einschließen. Es wäre spannend, die Haushalte der Kommunen daraufhin zu untersuchen, wie sich mit der Einführung der neuen Aufgabe der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Haushaltsanteil für das Einkauf von sozialen Leistungen in den letzten Jahren entwickelt hat.

Die aufgeworfenen Fragen werden wir in den nächsten Jahren zumindest teilweise durch Ergebnisse der Wirkungsforschung im Bereich der Grundsicherung für Arbeit beantworten können. Zunächst besteht die Herausforderung darin, das Experiment bis zum Jahre 2010 aktiv zu gestalten. Dann gilt es, im Interesse der betroffenen Menschen, aus den gemachten Erfahrungen die Konsequenzen zu ziehen und Wege aufzuzeigen, wie man es besser machen kann.

Dann will ich noch einen letzten Satz sagen: Es ist nicht so, dass Wissenschaft bestimmt, was Politik macht, sondern Politik berücksichtigt – und das auch nicht immer – Ergebnisse der Wissenschaft.

3. Anne Ames

Ich möchte in meinem Beitrag hauptsächlich auf den Punkt Existenzsicherung zurückkommen, der mir gestern im zweiten Block zu kurz kam. Ich möchte auch deswegen darauf eingehen, weil während der Tagung wiederholt die Frage auftauchte, ob wir es bei den Hartz-Gesetzen mit Arbeitsmarktpolitik oder mit Sozialpolitik zu tun haben und in welchem Verhältnis beide Politikbereiche zueinander stehen. Das SGB II, also der Artikel I des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, trägt die Überschrift: »Grundsicherung für Arbeitsuchende«. Hier wird also ein eindeutig sozialpolitischer Anspruch erhoben.

Ich vertrete die These, dass das SGB II diesen Anspruch nicht erfüllt. Es ist keine Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Bevor ich die These erläutere, will ich kurz was zum Hintergrund sagen, vor dem ich spreche. Ich bin noch bis Ende des nächsten Monats Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen. Ich habe im Rahmen meiner Arbeit für die BAG-SHI seit November 2004 mit etlichen tausend Hartz-IV-Betroffenen in der Republik telefoniert, die sich Rat und Information suchend an uns gewandt haben. Die Möglichkeiten von Betroffenen, sich behördenunabhängig beraten und informieren zu lassen – Welche Rechte habe ich? Welche Pflichten? Was darf die Behörde? Was darf die Behörde nicht? Wie geht dies? Wie geht jenes? – fehlen vielerorts völlig, so dass den Leuten nichts anderes übrig bleibt, als in Frankfurt, also bei einer Bundesorganisation, anzurufen und zu versuchen, wenigstens telefonische Beratung zu bekommen. Das ist der eine Strang meines Erfahrungshintergrunds. Dass es viele tausend Telefonate waren, weiß ich, weil ich in den ersten fünf Monaten mit Strichliste dasaß und festgehalten habe, wie viele Telefonate ich in der Woche zu welchen Themen führte. Das Ergebnis ließ sich leicht hochrechnen.

Der andere Strang ist, dass ich seit 2005 im überschaubaren lokalen beziehungsweise regionalen Rahmen an der Hartz IV-Evaluation beteiligt bin. Zuletzt habe ich im Auftrag der Evangelischen Kirchen in Hessen und Nassau eine Befragung von Hartz IV-Betroffenen in Hessen durchgeführt, an der sich etliche hundert Betroffene beteiligt haben. Die Daten dieser Befragung, die thematisch sehr breit angelegt war, habe ich sehr sorgfältig erfasst und ausgewertet.

Aus drei Gründen ist Hartz IV meines Erachtens keine Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Zum einen ist die Regelleistung zu niedrig, um gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Frau Dr. Aust und Frau Dr. Becker haben die Regelleistung und ihre Zusammensetzung gestern ja problematisiert. Ich möchte dem noch hinzufügen, dass gerade die Sozialgeldleistung für ältere Kinder und Jugendliche niedriger ist, als die Leistungen für diese Altersgruppe zu Sozialhilfezeiten waren. Das lässt sich leicht nachrechnen. Ältere Kinder und Jugendliche waren zu Sozialhilfezeiten diejenigen, die relativ hohe einmalige Beihilfen brauchten, die ihnen auch aufgrund gefestigter Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte regelmäßig zugestanden wurden. Wenn man die früheren einmaligen Beihilfen berücksichtigt, dann bekamen die älteren Kinder und die Jugendlichen mehr als das, was sie jetzt als Sozialgeld bekommen.

Frau Dr. Becker hat gestern gesagt, sie möchte sich nicht auf einen Betrag für eine angemessene Regelleistung festlegen, weil sich ein solcher Betrag nicht objektiv bestimmen lasse. Ich denke auch, dass es keine objektiven Kriterien für eine ausreichende Regelleistung gibt. Aber ich glaube, dass man sich intersubjektiv gut darüber verständigen könnte. Wenn jeder von uns mal – da muss man gar nicht diese grausigen »Selbstversuche« machen, bei denen die Rahmenbedingungen nicht stimmen – über drei oder vier Monate Haushaltsbuch führen würde, dann schaute, wie viel er wofür ausgibt und überlegte, worauf er oder sie bereit wäre, dauerhaft zu verzichten, um zum Beispiel als Einzelperson mit 345 Euro im Monat klar zu kommen, – ich glaube, dann wäre eine Verständigung darüber, dass die jetzigen Hartz IV-Leistungen eindeutig unzureichend sind, nicht schwer.

Aber nicht nur, weil die Regelleistung zu niedrig ist, ist Hartz IV keine Grundsicherung, sondern auch deshalb, weil selbst die zu niedrige Regelleistung den Betroffenen in vielen Fällen nicht regelmäßig, zuverlässig und im rechtmäßigen Umfang gewährt wird. Es war über die zwei Tage hier hin und wieder der Begriff des stabilen beziehungsweise nicht stabilen Verwaltungshandelns im Raum. Aus der Perspektive der Betroffenen heißt das, es herrscht ganz große Rechtsunsicherheit, die daraus resultiert, dass vieles im SGB II ungeregelt ist, dass die Mitarbeiter in den Leistungsabteilungen sehr unzureichend geschult sind, dieses Gesetz anzuwenden, und dass es eine hohe Personalfluktuationsrate gibt. Es gibt nach wie vor eine Riesensumme an fehlerhaften Bescheiden, es gibt nach wie vor sehr viele und seit den Gesetzesänderungen im letzten Sommer sogar

verstärkt Verzögerungen in der Antragsbearbeitung. Die Antragsteller müssen unzählige Nachweise herbeischaffen, nicht selten zu Sachverhalten, die sie nicht betreffen; sie werden überprüft, ob sie in einer so genannten eheähnlichen Gemeinschaft leben, und so weiter.

Infolge dieser Rechtsunsicherheit können manche Betroffenen ihre Mieten nicht mehr zahlen und verlieren ihre Wohnungen. In der Wohnungslosenhilfe ist das Problem bekannt. Es ist kein marginales Problem.

Der dritte Grund, warum die so genannte Grundsicherung nach meiner Erfahrung mehr eine gründliche Verunsicherung für die Betroffenen bedeutet, besteht darin, dass die tatsächlichen Kosten der Wohnung häufig nicht übernommen werden. Gestern wurde darauf hingewiesen, dass die angemessenen Kosten der Unterkunft zusätzlich zur Regelleistung bezahlt werden. Aber es sind eben nur die Kosten, die von den Behörden als angemessen anerkannt werden. Im Herbst 2004, also kurz bevor Hartz IV in Kraft getreten ist, beteuerten die Politiker in den Medien, kaum ein Hartz IV-Empfänger würde umziehen müssen. Davon kann inzwischen keine Rede mehr sein.

Es geht nicht nur aus einer hochhoffiziellen Statistik des IAB hervor, sondern es geht auch aus vorliegenden örtlich begrenzten Erhebungen hervor, dass mindestens ein Drittel aller Hartz IV-Betroffenen entweder eine Aufforderung zur Senkung der Kosten der Unterkunft bekommen hat oder Teile der Kosten der Unterkunft aus der Regelleistung zahlt, obwohl die Regelleistung dafür nicht vorgesehen ist. Das heißt, die Leute sind zwangsläufig wohnungssuchend, ohne zu wissen, wo es auf ihrem Wohnungsmarkt die Wohnungen gibt, die den so genannten Angemessenheitsgrenzen entsprechen, oder die unzureichende Regelleistung ist bei ihnen noch einmal beträchtlich gekürzt, weil sie keine als angemessen geltende Wohnung gefunden haben oder weil sie in ihrer Wohnung bleiben wollen.

Statt Sicherheit bietet ALG II den Betroffenen materielle Not und Existenzangst. Und es kommt verschärfend hinzu, dass die Erwerbslosen, seit Hartz IV in Kraft ist, alles andere als den Eindruck haben, dass ihnen nun wirklich geholfen würde, wieder zu bezahlter Arbeit zu kommen, dass sie beruflich gefördert würden. Ich habe es gestern in einem anderen Zusammenhang schon gesagt: die Betroffenen fühlen sich eindeutig auf dem Abstellgleis. Wir haben gestern bereits und heute Morgen noch einmal gehört, dass, wenn überhaupt noch berufliche Bildung für ALG-II-Bezieher und -bezieherinnen stattfindet, dies überwiegend durch so genannte Trainingsmaßnahmen geschieht. Größtenteils sind diese Trai-

ningsmaßnahmen dann auch noch so genannte Bewerbungstrainings. Nicht wenige Erwerbslose haben schon drei, vier Bewerbungstrainings hinter sich.

Dann wissen wir auch, dass die hauptsächlich gewährte berufliche Förderungsleistung für ALG-II-Bezieher die so genannten Ein-Euro-Jobs sind, die sie überwiegend auch selbst wollen. Zum einen, weil sie irgendeine Möglichkeit suchen, die zu geringe Regelleistung aufzustocken, und zum andern, weil sie die Hoffnung haben, über den Ein-Euro-Job in eine reguläre Anstellung beim Beschäftigungsträger zu kommen. Es ist ganz erschreckend, wie viele Betroffene diesen Grund nennen. Erschreckend, weil sich diese Hoffnung für die allermeisten zerschlägt. Das heißt, die Leute haben dann noch eine herbe Enttäuschung mehr zu verkraften.

Eine Perspektive, die materielle Not wieder zu überwinden, bietet Hartz IV den meisten Betroffenen nicht. Diese Situation hat auch verheerende Folgen für ihre unmittelbaren sozialen Beziehungen, sowohl für familiäre Beziehungen als auch für Beziehungen zu Freunden und Bekannten und damit insgesamt für die soziale Integration der Erwerbslosen.

F. Wo stehen wir? – Fragmente eines Fazits der Fachtagung aus der Perspektive der Veranstalter

(Volker Baethge-Kinsky)

Mit dem Titel dieser Tagung »Über ‚Hartz‘ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?« war ein ehrgeiziges Programm aufgelegt. In ihm – hierauf hat Erika Mezger in ihrem Vorwort hingewiesen – ging es sowohl um eine kritische Bestandsaufnahme der durch die Hartz-Gesetze hervorgerufenen Veränderungen in der der Arbeitsmarktpolitik, ihrer Funktion und ihren Wirkungen und zusätzlich darum, dass die große Koalition für 2007 eine auf den vorgelegten Evaluationsergebnissen beruhende Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf die Agenda gesetzt hatte. Was lag also näher, als sich Zeit für Klärungen darüber, welche Risiken und Chancen Arbeitsmarktpolitik unter veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen mit welchen gesellschaftspolitischen Zielen bearbeiten soll und wo mögliche Defizite und Probleme der bisherigen Gesetzgebung liegen, zu nehmen?

Die Statements des Abschlusspanels, für die wir ganz bewusst Referenten aus dem Kreis des verantwortlichen Bundesministeriums, der Betroffenen und der Wissenschaft angesprochen haben, machen deutlich, wie groß der Anspruch einer solchen Tagung ist und wie schwierig es ist, die letztlich versäumte Diskussionen der Vergangenheit mit dem Blick nach vorn nachholen zu wollen: Wenn ein politischer, durch parlamentarische Entscheidungen legitimierter Zug erst einmal in Bewegung ist, so könnte man das Statement von *Gerd Heyer* verkürzt wiedergeben, so lässt sich noch über Korrekturen streiten, aber nicht oder kaum noch über die Richtung. Umgekehrt unterstreicht der aus Sicht der Leistungsempfänger formulierte Beitrag von *Anne Ames* nicht nur die Kritik an Hartz IV als einem Gesetz, das seinem Anspruch einer »Grundsicherung für Arbeitssuchende« eben gerade nicht gerecht wird; der – *Anne Ames* mag es mir verzeihen – leicht resignative Unterton des Statements verweist ebenfalls darauf, dass von den Betroffenen nicht damit gerechnet wird, dass die Entscheidungsträger dies auch nur zur Kenntnis nehmen. Mit Blick auf beide Beiträge könnte man fragen: Wie viel Sinn macht es dann noch, ‚über Hartz hinaus‘ zu diskutieren?

Es ist im Rahmen dieses Panels sicherlich das Verdienst von *Matthias Knuth*, uns den Weg für eine Erfolg versprechende Revitalisierung des gesellschaftlichen Diskurses über Arbeitsmarkt- (in ihrer Verbindung mit Sozial-) politik gewiesen

zu haben. Zum einen machte er uns darauf aufmerksam, dass »Hartz IV« an auffallender »Vaterlosigkeit« leidet – ein Indiz für den geringen Erfolgsoptimismus, den selbst die ursprünglichen Protagonisten heute noch haben. Zum anderen machte er als Problem der politischen Kultur dieses Landes aus, dass es für eine so weitreichende Reform wie das SGB II keinen allgemein geteilten Begriff gibt und bot uns als Vorschlag ein »Arbeitsmarktregime der ‚Grundsicherung für Erwerbsarme‘« an.

Die von Matthias Knuth in seinem Beitrag lancierte Botschaft – so würde ich sie zumindest deuten – lautet: Erst wenn man das SGB II mit seinen Institutionen, Regeln, Handlungslogiken und darum rankenden Diskursen, Rechtfertigungen und Moralisierungen als den eigentlichen Kern der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Veränderungen begreift und thematisiert, lässt sich über das vernünftig reden und streiten, was wir in den vorgängigen Panels der Fachtagung thematisiert und diskutiert haben: die Funktion von Arbeitsmarktpolitik, den Zusammenhang von AMP und Existenzsicherung, das Problem der AMP in zwei Regelkreisen oder die Behandlung von Qualifizierungsfragen in der Arbeitsmarktpolitik.

Diese Sichtweise muss man nicht teilen, eine anregende Heuristik auf der Suche nach Lösungen ist sie allemal. Sie fordert uns auf, letztlich auch anhand der nunmehr in Teilen vorliegenden Ergebnisse der parlamentarischen Wirkungsforschung den Spagat zwischen mittel- und langfristig gestellten Grundsatzfragen über die Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und eher kurz- und mittelfristig orientierter Diskussion über konkrete Probleme der Arbeitsmarktpolitik und ihrer problemlösenden Gestaltung zu wagen. Sicherlich gilt: Nicht alle Probleme, die im Laufe der zwei Tage diskutiert wurden, können nur gelöst werden, wenn man die Hartz-Gesetze in Gänze in Frage stellt. Umgekehrt aber könnten selbst vermeintlich kleine Korrekturen den Charakter einer Gesetzgebung, die jedwede Arbeit als Allheilmittel aller aktuellen Arbeitsmarkt- und damit verknüpften sozialpolitischen Probleme definiert, entscheidend verändern.

Über ‚Hartz hinaus‘ zu denken – dies lehrt sowohl die Diskussion im abschließenden Panel als auch in jedem der vorgelagerten thematischen Blöcke – erfordert vieles: kritische Diagnostik und kreative, institutionelle Phantasie, einen Blick fürs Ganze und für Details und nicht zuletzt ein »Arbeiten am Begriff«. Gruppiert man die Diskussion dieser Fachtagung thematisch nach dem oder den »roten Fäden«, die sie durchzogen haben, so lassen sich mehrere Problempunkte

der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion und Praxis benennen, die einer Lösung harren:

Ein *erster* Punkt ist sicherlich die Frage der vielfältigen, vor allem impliziten und mächtigen *Leitbilder*, die der Hartz-Gesetzgebung wie auch der Diskussion darum unterlegt sind und sich in Begrifflichkeiten wie »employability«, »Fordern und Fördern« oder »Konzessionsbereitschaft«, letztlich aber auch in entsprechenden gesetzlichen Regelungen ausdrücken. Die von Teilnehmer/inne/n hierzu direkt oder indirekt in den Raum gestellte Frage nach der gesellschafts- und sozialpolitischen Vision von Arbeitsmarktpolitik wurde im Verlauf weiter konkretisiert: Wie muss man »employability« eigentlich fassen, dass sich dahinter substantiell mehr als der Mythos verbirgt, »jeder könnte, wenn er nur wollte«, arbeiten und darüber seine Existenz sichern? Wie muss das Prinzip von »Fordern und Fördern« eigentlich ausgestaltet werden, damit daraus mehr wird als eine einseitig gefasste, sanktionsbewehrte Norm, die die jederzeitige Arbeitsmarkt- und Maßnahmenverfügbarkeit des als erwerbsfähig deklarierten Individuums erzwingt, ohne dass dieses sich unter Berufung auf ebenso so klar formulierte Rechte dagegen effektiv zur Wehr setzen kann? Wie sinnvoll ist sowohl unter gesellschafts-, wirtschafts-, arbeitsmarkt- als auch sozialpolitischen Gesichtspunkten eine arbeitsmarktpolitische Funktionalisierung der Grundsicherung, die – vermittelt über eine erhöhte Konzessionsbereitschaft von Arbeitsuchenden – nicht nur zum Ausbau von Produktionen und Dienstleistungen mit niedriger Wertschöpfung, sondern auch vermehrt zu Beschäftigungsverhältnissen führt, die »ihren Mann/ihre Frau« nicht ernähren und aus der Hilfebedürftigkeit herausführen können? Und wie weit ist es mit dem Sozialstaatsgebot vereinbar, die Sicherung des Existenzminimums überhaupt unter Bezug auf andere Ziele gestalten zu wollen?

Resümiert man die zweitägige Diskussion, so kann man sicherlich nicht sagen, dass es in diesen Fragen so etwas wie einen quer zu allen politischen und wissenschaftsdisziplinären Lagern existierenden Konsens gibt. Der Dissens bestand vor allem in zwei Punkten: der eine zielt auf die spezifische Rolle, die Arbeitsmarktpolitik im Konzert von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik spielen sollte; eine ganze Reihe von Debattenbeiträgen hob auf die Eigenständigkeit von Arbeitsmarktpolitik ab und verwahrte sich bei Hervorhebung ihrer ökonomischen Funktion gegen deren sozialpolitische Überforderung. Der andere – weniger klar ausgesprochene – Standpunkt zielt letztlich auf das im arbeitsmarktpolitischen Regelwerk verankerte Menschenbild und lässt sich in der

Frage bündeln, wie viel Zwang gegenüber Arbeitslosen und –suchenden nötig und legitim ist, um diesen einen Weg aus der Hilfebedürftigkeit zu ermöglichen; nicht alle, aber doch eine beachtliche Anzahl der Beiträge gingen davon aus, dass ein solcher Zwang grundsätzlich legitim, aber der Situation entsprechend einzusetzen sei. Interessanter Weise lieferten gerade diese Debattenredner vielfältige Hinweise auf das Vorliegen starker nicht-materieller Motivationslagen zur Aufnahme einer Arbeit.

Man sollte diesen Dissens sicherlich nicht herunterspielen. Dennoch scheint er in der Frage der Arbeitsmarktpolitik eher die Differenz zwischen proklamierter Eigenständigkeit und faktischer Verklammerung mit anderen Politikfeldern und in der Frage des Menschenbilds die Unsicherheit darüber wiederzugeben, wie flächendeckend solche Motivlagen verbreitet sind und einen belastbaren Ausgangspunkt für sanktionsentlastete Beratungs- und Vermittlungsprozesse erwerbsfähiger Arbeitsloser darstellen können.

Schon fast überraschend ist freilich die im Verlauf der Tagung sichtbar werdende Einigkeit darüber, dass die arbeitsmarktpolitische Funktionalisierung des Existenzminimums ein ernst zunehmendes und dringend zu lösendes Problem darstellt. Auch wenn die Höhe des über eine Grundsicherung zu gewährleisten materiellen Niveaus weiterhin als strittig bezeichnet werden muss, deutete sich zumindest ein Konsens darüber an, dass die in der jüngeren Vergangenheit erfolgte arbeitsmarktpolitische Steuerung in »aufstockende Beschäftigungsverhältnisse« ein Irrweg war und nicht die Reduzierung, sondern die »Überwindung der Hilfebedürftigkeit« als Richtschnur für Vermittlungs- und Beratungsprozesse insbesondere im SGB II zu dienen hätte – was freilich die Frage nach den Entlohnungsbedingungen auf die Tagesordnung setzt.

Kommen wir zum *zweiten thematischen Punkt*, der sich als roter Faden durch die Tagungsdiskussion zog: Unter so unterschiedlichen Stichworten wie »Institutionenegoismus«, »Verselbständigung betriebswirtschaftlicher Handlungslogiken«, »Bevorzugung von Billiganbietern im Vergabeverfahren«, »Zersplitterung der Prozesse«, »Aushebelung von Qualitätsstandards«, »Dienstleistungslücken« oder »Input- vs. Zielsteuerung« (der BA) wurde in allen Panels auf *systematische Qualitätsprobleme* verwiesen, die sich aufgrund der durch die Hartz-Gesetzgebung eingeleiteten Veränderungen in der Planung, Steuerung und Durchführung der materiellen und immateriellen Dienstleistungsprozesse im Bereich von SGB III und SGB II ergeben haben. Die systematische Natur dieser Qualitätsprobleme – dies machten die Debatten deutlich – liegt sicherlich in hohem Maße der im drit-

ten Panel thematisierten Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechts- und Regelkreise oder Regimes mit jeweils eigenen Finanzierungs- und Leistungslogiken begründet. In diese Richtung zielten eine Vielzahl von Beiträgen, die entweder – langfristig – für eine Zusammenführung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen unter dem Dach der Bundesagentur plädierten oder aber – kurz- und mittelfristig – für Steuerungsvorgaben (Höhe des Aussteuerungsbetrags, Zielvorgaben – auch regionalisiert, Herstellung gegenseitiger Deckungsfähigkeit von passiven und aktiven Leistungen) votierten, die starke Anreize einer arbeitsmarkt- und adressatengerechte kontinuierliche Fallbetreuung und –bearbeitung durch die SGB III- und SGB II-Träger setzen.

Nicht alle in diesem Zusammenhang thematisierten Qualitätsprobleme scheinen jedoch direkt etwas mit der Trennung der Regelkreise zu tun zu haben, sondern eher auf einer geringeren Regulationsdichte des durch die bisherige Gesetzgebung installierten arbeitsmarktpolitischen Regimes zu beruhen. Eine ganze Reihe von Beiträgen verwiesen auf das in beiden Regelkreisen auftretende Problem von »Creaming-Prozessen«, auf das Fehlen gefestigter institutioneller Strukturen für eine verantwortungsvolle regionalisierte Arbeitsmarktpolitik, auf die einseitige Stärkung von Ermessensentscheidungen sowie auf primär kostenorientierte Verschiebungen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten mit weitgehend unregulierten Standards der Durchführungs- und Ergebnisqualität. Eine Schwierigkeit dieser Diskussion lag sicherlich darin, dass die parlamentarische Wirkungsforschung allenfalls in Ansätzen Aufklärung über diese Problemlagen geliefert, aber kaum perspektivreiche Lösungen präsentiert hat. So blieb die Problemdiagnose im Vordergrund und musste sich die Diskussion von Lösungsansätzen auf die Verständigung über grundlegende Prinzipien stehen, die es in den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften zu verankern gilt: fixierte soziale Informations- und Beteiligungsrechte, Reduzierung des Qualitätsgefälles arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch einheitliche bzw. Minimalstandards, obligatorische Einsetzung lokaler/regionaler Institutionen mit klaren Beteiligungs- und eigenen Entscheidungsrechten sind hier Stichworte.

Den dritten »roten Faden«, der sich durch die Diskussion zog, bildeten Hinweise auf die *Instabilität des Verwaltungshandelns* und die damit verbundene Rechtsunsicherheit. Bezeichnend hierfür war die Bemerkung eines Teilnehmers, »dass man erst jetzt die Stabilität des Handelns der alten Bundesanstalt für Arbeit zu schätzen wisse«. Zumeist konzentrierten sich die Hinweise auf Probleme im Bereich des SGB II mit » den völlig unterschiedlichen Verfahrensweisen der

Job-Center« und Problem des Zugangs zur »Berufsberatung«. Und auch wenn speziell mit Blick auf das SGB II der Begriff »Willkür« fiel, so war der Vereins auf die »Vielfalt von Praxen mit großer Varianz der Qualität in der Adressatenbetreuung« auch auf die Agenturen gemünzt.

Nun mag die Forderung, vor einem Urteil über ein so großes »soziales Experiment« eine längere Atempause einzulegen, unter Wirkungs- und Wirkungsforschungsaspekten plausibel sein. Ob diese Forderung legitim ist, steht auf einem anderen Blatt und ist vermutlich daran zu entscheiden, inwieweit sie mit dem Sozialstaatsgebot vereinbar ist und allein zu unvermeidbaren Beeinträchtigungen bei den Adressaten führt. Insofern sind gerade in diesem thematischen Feld hohe Sensibilität und Anstrengungen einer Vereinheitlichung von institutionellen Normen und Regeln vonnöten. Auch für diesen thematischen Komplex gilt, dass seine Diskussion allenfalls ansatzweise über eine sicherlich auch nur ausschnittshafte Problemdiagnose hinausgekommen ist.

Betrachtet man die thematischen »roten Fäden« der Fachtagung insgesamt, dann zeigt sich gerade beim ersten Punkt, der Auseinandersetzung über Leitbilder, ein Klärungsprozess der arbeitsmarktpolitischen Diskussion, dessen Bedeutung nicht zu gering veranschlagt werden sollte: Dies gilt nicht nur, weil – quer zu politischen und wissenschaftstheoretischen Lagern – teilweise Konsens erzielt wurde, welchen Zielen Arbeitsmarktpolitik dienen sollte und welchen nicht. Dies gilt vor allem, weil auch der Dissens klarer benennbar ist und man – diskurstheoretisch betrachtet – an diesen Differenzen ansetzen kann. Gegenüber diesem »Erfolg« scheinen die Diskussionsergebnisse zu den anderen Problemschwerpunkten auf den ersten Blick eher nachrangig zu sein, zumal dann, wenn die diskutierten Lösungsperspektiven eher theoretischer oder besser: prinzipieller Natur sind und der Mangel an einschlägigen empirischen Befunden der Arbeitsmarkt- und Wirkungsforschung keine sichere Feststellung über ihre Problemlösekapazität oder -qualität erlaubt.

Auf den politischen wie wissenschaftlichen Diskurs gewendet, in der das »Experiment« grundsätzlich legitim erscheint, dürfte die beschriebene Unsicherheit und der Vorschlag eines »kalkulierten« Experimentierens mit neuen Lösungen allerdings kein Manko sein. Kalkuliertes Experimentieren heißt freilich dann auch, eine entsprechende, begleitende Forschung zu institutionalisieren, die frühzeitig Fallstricke und Irrwege zu erkennen erlaubt und deren Resultate zeitnah in die nötigen Korrekturen umgesetzt werden.

Autorenhinweise

- Anne Ames, Sozialwissenschaftlerin, Diplom-Pädagogin, arbeitet selbständig in der empirischen Sozialforschung und Erwachsenenbildung. Sie war bis 2007 aktiv in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V. (BAG-SHI).
- Dr. Judith Aust, Soziologin, vertrat bis 2007 das Referat Arbeitsmarktpolitik am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung und gehörte zum Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli). Heute arbeitet sie in der Studienförderung der Hans-Böckler-Stiftung.
- Dr. Volker Baethge-Kinsky, Soziologe, arbeitet am Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen u.a. zu Fragen der beruflichen Bildung und der Arbeitsmarktpolitik. Er gehört zum Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli).
- Dr. Irene Becker, Volkswirtin, arbeitet freiberuflich zu Fragen der Armut, der sozialen Sicherung und der Einkommensverteilung.
- Dr. Werner Eichhorst, Soziologe und Verwaltungswissenschaftler, ist stellvertretender Direktor für Arbeitsmarktpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.
- Gerd Heyer ist der Leiter des Referates »Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik« im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Johannes Jakob ist Referatsleiter für Arbeitsmarktpolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB).
- PD Dr. Matthias Knuth, Soziologe, ist Leiter der Forschungsabteilung »Entwicklungs-trends des Erwerbssystems« am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
- Jürgen Kühl, Volkswirt, Ministerialdirigent a.D., war Abteilungsleiter im Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit und Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) sowie Mitbegründer der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF).
- Dr. Erika Mezger, Verwaltungswissenschaftlerin, leitet die Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung.
- Hugh Mosley, Ph. D., Politikwissenschaftler, arbeitet in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik.
- Dr. Till Müller-Schoell, Politikwissenschaftler, arbeitete im Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli) am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Heute ist er wissenschaftlicher Redakteur der WSI-Mitteilungen.
- Prof. Dr. Bernd Reissert, Verwaltungswissenschaftler, arbeitet an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin und ist Gründungsrektor der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim/Schwerin/Berlin.

Dr. Edgar Sauter, Berufsbildungsforscher, ist Vorsitzender des Anerkennungsbeirates zur AZWV der Bundesagentur für Arbeit (BA) und war Leiter der Abteilung Struktur und Ordnung der beruflichen Bildung im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Siegfried Schmauder, Geschäftsführer der TÜV Rheinland-Akademie, Vorstandsmitglied beim Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (BBB).

Dr. Alexandra Wagner, Sozialwissenschaftlerin, ist Geschäftsführerin des Forschungsteams Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) und arbeitet im Projektverbund Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli).

edition der Hans-Böckler-Stiftung
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 140

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Volker Eichener • Rolf G. Heinze Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor	13140	3-86593-017-4	29,00
Peter Kalkowski • Otfried Mickler Projektorganisation in der IT- und Medienbranche	13141	3-86593-018-2	28,00
Riza Gürel Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache	13142	3-86593-019-9	15,00
Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer Externe Rechnungslegung und Bewertung von Humankapital	13143	3-86593-020-4	10,00
Ulrike C. Kannengießer Arbeitsschutz für Frauen	13144	3-86593-021-2	15,00
Carsten Würmann Was heißt hier eigentlich gewerkschaftlich?	13145	3-86593-022-2	12,00
Dorothee Beck (Hrsg.) Zeitarbeit als Betriebsratsaufgabe	13146	3-86593-023-9	15,00
Martin Führ • Andrea Baukowitz (Hrsg.) Evaluierung regionalwirtschaftlicher Wirkungsanalysen	13147	3-86593-024-7	19,00
Birgit K. Mielke Grundlagen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und Jahresabschlussanalyse	13148	3-86593-025-5	10,00
Thomas Ebert Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenver- sicherung – Delegitimation des Sozialstaates?	13149	3-86593-026-3	18,00
Marcus Kahmann Mit vereinten Kräften. Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der Gewerkschaftszusammenschlüsse von IG BCE und ver.di	13150	3-86593-027-1	10,00
Sibel Vurgun (Hrsg.) Gender und Raum	13152	3-86593-029-8	28,00
Achim Sollanek Bankbilanzen nach deutschem Handelsrecht. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13153	3-86593-030-1	12,00
Siegfried Leittretter (Hrsg.) Energieeffizientes Krankenhaus – für Klimaschutz und Kostensenkung	13154	3-86593-031-X	18,00
Klaus Maack • Jesco Kreft • Eckhard Voss Zukunft der Milchwirtschaft	13155	3-86593-032-8	18,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
Susanne König • Mette Rehling Mitarbeitergespräche	13156	3-86593-033-6	12,00
Herbert Klemisch • Philip Potter (Hrsg.) Instrumente nachhaltigen Wirtschaftens in der Unternehmenspraxis	13157	3-86593-034-4	19,00
Peter Martin Mobile Büroarbeit	13158	3-86593-035-2	12,00
Björn Rohde-Liebenau Whistleblowing	13159	3-86593-036-0	10,00
Jürgen Enders Promovieren als Prozess – Die Förderung von Promovierenden durch die Hans-Böckler-Stiftung	13160	3-86593-037-9	12,00
Thomas Blanke Vorrats-SE ohne Arbeitnehmerbeteiligung	13161	3-86593-038-7	12,00
Oliver Schöllner Mobilität im Wettbewerb	13162	3-86593-039-5	12,00
Gertrud Hovestadt • Nicole Keßler • Otto Pompe Peter Stegelmann Internationale Bildungsanbieter auf dem deutschen Markt	13163	3-86593-040-9	12,00
Marita Körner Flexicurity in atypischen Arbeitsverhältnissen	13164	3-86593-041-7	10,00
Birgit Soete Biotechnologie in Vergleich – Wo steht Deutschland?	13165	3-86593-044-1	19,00
Heinz Putzhammer (Hrsg.) Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität	13166	3-86593-045-X	10,00
Frank Havighorst Personalkennzahlen	13167	3-86593-046-8	10,00
Thomas Fritz • Kai Mosebach • Werner Raza Christoph Scherrer GATS-Dienstleistungsliberalisierung	13168	3-86593-047-6	15,00
Wolfgang Irrek • Stefan Thomas Der EnergieSparFonds für Deutschland	13169	3-86593-048-4	16,00
Thomas Blanke Erweiterung der Beteiligungsrechte SE-Betriebsrats durch Vereinbarung	13170	3-86593-049-2	10,00
Reiner Tramp Der Jahresabschluss der Holding. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13171	3-86593-050-6	12,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
Wolfram Bremeier • Hans Brinckmann • Werner Killian Public Governance kommunaler Unternehmen	13173	978-3-86593-052-1	24,00
Ingo Kübler Stabsmitarbeiter und Referenten betrieblicher Interessenvertretungen	13174	3-86593-053-0	10,00
Gertrud Kühnlein Einstiegsqualifizierung für Jugendliche (EQJ)	13175	3-86593-054-9	10,00
Peter Liepmann • Oliver Bonkamp • Britta Martina Gohs Kooperation und Netzwerke in ausgewählten Branchen der Region Ostwestfalen-Lippe	13176	978-3-86593-055-2	29,00
Henry Schäfer • Oliver Kuhnle Die bilanzielle Behandlung von Zweckgesellschaften u. ihre Bedeutung im Rahmen der Corporate Governance	13177	978-3-86593-056-9	15,00
Daniel Tech Flexicurity und beschäftigtenorientierte Unternehmensstrategien im Betrieb	13178	978-3-86593-057-6	15,00
Juri Hälker • Claudius Vellay (Hg.) Union Renewal – Gewerkschaften in Veränderung 2. erweiterte Auflage	13179	978-3-86593-058-3	19,00
Jürgen Kühling Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat	13181	978-3-86593-060-6	10,00
Ronald Schettkat Lohnspreizung: Mythen und Fakten	13183	978-3-86593-062-0	10,00
Judith Beile • Max Klein • Klaus Maack Zukunft der Fleischwirtschaft	13186	978-3-86593-066-8	15,00
Andreas Ebert • Ernst Kistler • Falko Trischler Ausrangiert - Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen	13189	978-3-86593-069-9	25,00
Lionel Fulton (Hg.) The forgotten Resource: Corporate Governance an Employee Board-Level Representation. The Situation in France, the Netherlands, Sweden and the UK.	13190	978-3-86593-070-5	18,00
Elke Ahlers • Fikret Öz • Astrid Ziegler Standortverlagerungen in Deutschland – einige empirische und politische Befunde	13194	978-3-86593-074-3	12,00
Otto Jacobi • Maria Jepsen • Berndt Keller Manfred Weiss (Hg.) Social Embedding and the Integration of Markets. An Opportunity for Transnational Trade Union Action or an Impossible Task?	13195	978-3-86593-075-0	20,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Michael Nusser • Birgit Soete • Sven Wydra (Hg.) Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungspotenziale der Biotechnologie in Deutschland	13197	978-3-86593-077-4	30,00
Thorsten Sellhorn Pensionsverpflichtungen in der Rechnungslegung Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13198	978-3-86593-078-1	15,00
Henry Schäfer • Oliver Kuhnle Die Bilanzierung originärer Finanzinstrumente im Jahresabschluss nach HGB und IFRS	13199	978-3-86593-079-8	15,00
Karin Schulze Buschoff unter Mitarbeit von Claudia Schmidt Neue Selbstständige im europäischen Vergleich	13201	978-3-86593-081-1	20,00
Hans-Joachim Voth Transparenz und Fairness auf einem einheitlichen europäischen Kapitalmarkt	13203	978-3-86593-083-5	12,00
Stefan Stracke • Erko Martins • Birgit K. Peters Friedemann W. Nerdinger Mitarbeiterbeteiligung und Investivlohn	13205	978-3-86593-085-9	18,00
Bettina Graue Aufgaben, Grenzen und Perspektiven des Gender- Gedankens im Betriebsverfassungsgesetz	13207	978-3-86593-087-3	12,00
Hermann Groß Betriebs- und Arbeitszeitmanagement in tarif- gebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben	13210	978-3-86593-091-0	10,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

