

Einführung SAMF-Jahrestagung 2013

1 Einleitung

Noch Ende der 1990er / Anfang der 2000er Jahre wurde die Debatte über den deutschen Arbeitsmarkt beherrscht von Schlagworten wie „Sklerose“, „Kranker Mann Europas“ und „Reformstau“.

10 Jahre später reibt man sich die Augen:

Die Welt bewundert das deutsche „Jobwunder“, und im Rückblick stellt sich heraus, dass der einstige Nachzügler im europäischen Reform-Geleitzug quasi von heute auf morgen die weitreichendste Reform der Arbeitsmarktpolitik hingelegt hat:

- Kein anderes Land hat **gleichzeitig** sein System der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und die Organisationsform arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen so grundlegend umgestaltet – ein „Wandel dritter Ordnung“ nach der Einteilung von Peter Hall.
- Kein anderes Land, das über die Tradition einer Sozialhilfe verfügt, hat versucht, diese für Menschen im Erwerbsalter aus der kommunalen Verantwortlichkeit herauszunehmen – was allerdings nicht ganz gelungen ist.
- Kein anderes Land hat dabei bis zum Verfassungsstreit an den Grundfesten seines staatlichen Aufbaus gerüttelt.
- Die inneren Widersprüche und Spannungsverhältnisse der ursprünglichen Reformen haben inzwischen weitere Reformschritte ausgelöst:
 - Der Verfassungsstreit über die Zulässigkeit der Arbeitsgemeinschaften führte im Ergebnis komplexer politischer Aushandlungsprozesse zur Ausweitung des rein kommunalen Anteils an der Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung.
 - Der Verfassungsstreit über die angemessene Berechnung der Grundsicherungsbedarfe führte zur Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets, womit unterstrichen wurde, dass das Zweite Buch Sozialgesetzbuch eine Grundsicherung für weit mehr als nur „für Arbeitsuchende“ ist und sein muss. Die Zuständigkeit der Kommunen für das Bildungs- und Teilhabepaket setzt die Tendenz zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Grundsicherung fort.

Befürworter der Reform nehmen natürlich die günstige Entwicklungstendenz von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland seit etwa 2006 zum Beweis des Reformersfolgs. Aber wie hängt das genau zusammen? Welchen Anteil haben Faktoren, die mit den Reformen nichts zu tun haben, wie z.B. die stürmische industrielle Entwicklung in den Schwellenländern oder der demografische Wandel? Wie sind die Reformen der Jahre 2002 bis 2005 im Lichte ihrer Zielsetzung zu bilanzieren?

2 Explizite Reformziele

2.1 Dienstleistung

Im Zentrum der Reformkommunikation stand der Dienstleistungsauftrag – ursprünglich einfach der Bundesagentur für Arbeit, im Ergebnis des Ringens um die Aufgabenwahrnehmung und Organisation in der Grundsicherung aber muss man komplizierter

formulieren: Dienstleistungsauftrag der verschiedenen öffentlichen Einrichtungen, die für die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen zuständig sind.

Entscheidende Fragen für eine Reformbilanz sind also:

- Sind die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt besser geworden im Sinne von Dienstleistungsqualität, und sind sie wirksamer geworden im Sinne der Ergebnisse für die betroffenen Menschen?

Diese Fragen sind schwierig zu entscheiden, da wir wenig wissenschaftlich gesichertes Wissen über die Qualität der Dienstleistungen vor der Reform haben. Auch gibt es bis heute keinen allgemein akzeptierten Maßstab für Dienstleistungsqualität.

Dennoch stellen wir uns dem Thema und fragen danach, was aus dem Dienstleistungsversprechen geworden ist.

Wir gehen auch über die ursprünglichen Reformen hinaus und ziehen eine erste Bilanz des „Bildungs- und Teilhabepakets“, durch das die Kinder in bedürftigen Haushalten Dienstleistungen erhalten sollen, die ihre Chancen gesellschaftlicher Integration verbessern sollen.

2.2 Vermittlung und Beschäftigungsaufnahme

Eng mit der Frage nach der Wirksamkeit von Dienstleistungen verbunden ist die Frage nach der rascheren Vermittlung und der Erhöhung der Anreize zur Arbeitsaufnahme. Bei der Vermittlung fällt ein direkter Vorher-Nachher-Vergleich wiederum schwer, denn der politische Aufhänger für die Reformen war ja gerade die gezielt skandalisierte Entdeckung, dass die früheren Vermittlungsstatistiken wenig aussagekräftig waren. Wir haben also keine miteinander vergleichbaren Vermittlungsdaten für die Zeit vor und nach der Reform.

Lange Zeitreihen gibt es jedoch zu den jährlichen Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, unabhängig davon, ob diese Übergänge durch Arbeitsvermittlung zu Stande kommen. Hier ist tatsächlich seit etwa 2005 eine erfreuliche Belebung zu verzeichnen; sie fällt jedoch nur im Rechtskreis des SGB III, also bei den noch versicherten Arbeitslosen, wirklich deutlich aus. Man gewinnt den Eindruck, dass das „Fördern und Fordern“ im Aktivierungsregime des SGB II mehr auf diejenigen wirkt, die vermeiden wollen, da hineinzugeraten, als auf diejenigen, denen diese Dienstleistung zuteil wird. Es könnte aber auch sein, dass die Zunahme von Beschäftigungen, die auf kurze Dauer angelegt sind, zu Drehtüreffekten geführt hat, d.h. dass mehr Personen als früher zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit rotieren. Der Arbeitsmarkt wäre dann zwar aufnahmefähiger geworden für Arbeitslose, aber in der Hauptsache für solche, die es gar nicht geben würde, wenn sie eine stabile Beschäftigungsperspektive hätten.

Zu der hier umrissenen Kernfrage, ob bessere Arbeitsvermittlung oder erwerbsfreundlichere Anreizkonstellationen unabhängig von günstiger Konjunktur zu mehr **nachhaltigen** Integrationen von Arbeitslosen in Beschäftigung geführt hat, gibt es m.W. keine Forschungsergebnisse. Das ist angesichts des Schwerpunktes der Reformen auf Senkung der Arbeitslosigkeit durch bessere Vermittlung schon merkwürdig.

Was wir haben und auf dieser Tagung vorstellen werden, sind Untersuchungen zu der Frage, ob die veränderten Anreizkonstellationen dazu führen, dass Personen erwerbstätig sind, die das vor der Reform nicht gewesen wären. Indem die Grundsicherung für Arbeitsuchende alle erwerbsfähigen Mitglieder eines bedürftigen Haushaltes für

bedürftig erklärt und sie für die Überwindung der Bedürftigkeit in die Pflicht nimmt, verwirklicht sie stärker als das alte System der Arbeitslosenhilfe das so genannte „*adult worker model*“, das von beiden Geschlechtern in gleichem Maße eine Beteiligung am Erwerbsleben erwartet. Aber führt der Modus der Bedarfsberechnung und der Anrechnung von Erwerbseinkommen tatsächlich zu einem entsprechenden Verhalten?

Hierzu wird es drei Beiträge geben:

- (1) geht es um das Erwerbsverhalten von Frauen in SGB II-Haushalten.
- (2) werden die Chancen von Müttern und Vätern bezüglich der Überwindung von Arbeitslosigkeit vor und nach der Reform verglichen.
- (3) thematisieren wir die Ambivalenz des Aufstockens von Erwerbseinkommen durch fortgesetzte Leistungen der Grundsicherung: Wird dadurch zusätzliche Beschäftigung induziert oder Niedriglohnbeschäftigung subventioniert? Ein Vergleich wiederum mit der Situation vor der Reform, also in der alten Sozialhilfe, verändert möglicher Weise die Perspektive.

3 Öffentlich kaum wahrgenommene Kehrtwendungen in der Reformkommunikation

Im Bericht der Hartz-Kommission vom August 2002 war noch in Aussicht gestellt worden, die Arbeitslosenversicherung langfristig zur „Beschäftigungsversicherung“ weiterzuentwickeln. Zudem sollte die so genannte Lohnversicherung älteren Entlassenen die Aufnahme einer niedriger bezahlten Beschäftigung erleichtern. In Form der Entgeltsicherung wurde das zunächst auch eingeführt, inzwischen aber wieder abgeschafft.

Das sog. Bridge-System sollte weiterhin eine Art Vorruhestand ermöglichen. Zudem sollten nicht in Anspruch genommene Leistungen der Arbeitslosenversicherung für bis zu fünf Jahre erhalten bleiben, wenn sich Personen aus persönlichen Gründen vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Wegen der investiven Ausrichtung der aktiven Arbeitsförderung sollten die Beitragsmittel durch einen geregelten Bundeszuschuss und durch Beiträge von Ländern und Kommunen ergänzt werden. Dieses alles klang eher wie eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung. Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II sollten zudem in die Sozialversicherung einbezogen werden – was bei der Rente zunächst noch in symbolischer Höhe galt, inzwischen aber nicht mehr der Fall ist. Ansonsten war der Bericht der Hartz-Kommission – wohl nicht zuletzt aus Rücksichtnahme auf die in Gewerkschaften verankerten Kommissionsmitglieder – bei den Aussagen über die konkrete Ausgestaltung der neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ sehr wolkig.

In der Regierungserklärung von Kanzler Schröder vom 14. März 2003 wurde dann klar gestellt, dass das Arbeitslosengeld II in der Höhe der Sozialhilfe entsprechen sollte. Statt einer Ausweitung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurde die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere angekündigt. Von Bridge-System, Lohnversicherung oder Beschäftigungsversicherung war keine Rede mehr. Trotzdem hat wohl kaum jemand geahnt, dass im Zuge der Reformen der Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten, so stark sinken würde. Hierzu tragen „technische“ Feinheiten wie die Rahmenfrist bei, die im Reformdiskussion überhaupt nicht explizit behandelt wurden.

Diese Entwicklung lässt sich völlig gegensätzlich deuten und bewerten. Kurzzeitige, teilzeitige und gering bezahlte Beschäftigungen nehmen bekanntlich zu. Für Frauen war das sog. Normalarbeitsverhältnis sowieso nie empirische Norm. Folglich kann man die Ansicht vertreten, dass eine versicherungsförmige, auf Beiträgen und äquivalenten Leistungen beruhende Sicherung bei Arbeitslosigkeit in postindustriellen Gesellschaften nicht mehr funktionsfähig sei. Denn wenn die Leistungen zunehmend nicht mehr existenzsichernd sind und ergänzende Leistungen der Grundsicherung erforderlich werden, kann man auch gleich die Ver-Sicherung in der Grundsicherung aufgehen lassen. In Großbritannien ist das weitestgehend vollzogen. Die Einführung und empirische Dominanz der Grundsicherung wäre in Deutschland nicht nur eine notwendige Anpassung an postindustrielle Arbeitsmärkte, sondern wir wären damit auch Ländern wie den Niederlanden, Dänemark und Frankreich voraus, die noch vergleichsweise umfangreiche und langdauernde Versicherungsleistungen vorsehen.

Die Gegenposition könnte argumentieren, dass damit Veränderungen der Arbeitsverhältnisse hingenommen, vorweggenommen und womöglich verstärkt werden, die keineswegs zwangsläufig sind und teilweise sogar politisch induziert wurden. Außerdem gerate das ganze System sozialer Sicherung in Schieflage, wenn das Versicherungsprinzip beim Risiko Arbeitslosigkeit aufgegeben wird, bei den anderen großen Risiken dagegen weiter bestehen soll. Wer bewusst Abschied nehmen will vom Versicherungsprinzip, sollte angeben können, wie ein alternatives Gesamtsystem sozialer Sicherung aussehen soll und wie man dorthin kommt.

Diese Kontroverse ist in den Beiträgen unseres dritten Blocks angelegt, und ich hoffe, dass sie sich munter entfaltet. Denn damit werden strategische Grundfragen zur Architektur der sozialen Sicherung in Deutschland angesprochen, die öffentlich nie gestellt werden die in der politischen Debatte hinter technischen Details verborgen bleiben. Die Implikationen gehen weit über die Arbeitsmarktpolitik hinaus.

4 Geschlechterverhältnis

Wie wir gesehen haben, können die Fragen nach zusätzlichen Erwerbsoptionen, die die Reformen generiert haben könnten, ebenso wie die Frage nach den Grundprinzipien sozialer Sicherung, nicht unabhängig von gesellschaftlichen Leitbildern zur Rolle der Geschlechter in Erwerbs- und Familienarbeit beantwortet werden. Hier bewegt sich in Deutschland Einiges, aber in unterschiedliche Richtungen. Es gibt keinen Konsens, kein geteiltes Leitbild. Die Unterschiede zwischen Nord und Süd sind hier fast so groß wie die zwischen Ost und West.

Die Politik versucht sich darin, zusätzliche Angebote für gegensätzliche Leitbilder zu machen, und sie scheut sich, überholte Besitzstände in Frage zu stellen. In diesem widersprüchlichen Umfeld kann man nicht erwarten, dass die Arbeitsmarktpolitik eine klare Orientierung verfolgt.

Am Freitagvormittag werden sich gleich vier Beiträge mit den geschlechterpolitischen Ambivalenzen des „aktivierenden“ Sozialstaats beschäftigen. Dabei sind sowohl theoretische wie empirische Ansätze und internationale Vergleiche vertreten, und der letzte Beitrag stellt in Aussicht, ein neues Leitbild zu skizzieren. Ich bin sicher, dass auch dieser Block zu kontroversen Diskussionen anregen wird.

5 Reform und Forschung

Was immer sonst die Wirkung der Hartz-Reformen gewesen sein mag – ein Effekt steht ganz außer Zweifel: Sie haben eine Menge Forschung ausgelöst, die ja teilweise auch auf dieser Tagung präsentiert wird. Sie haben auch dazu geführt, dass Geld in die arbeitsmarktpolitische Forschung geflossen ist, das ohne die Reformen nicht verfügbar gewesen wäre, und insofern haben wir Forscher eigentlich keinen Grund uns zu beklagen.

Aber, eitel wie wir Wissenschaftler nun einmal sind, wollen wir natürlich nicht nur mit Aufträgen und Forschungsgeldern versorgt, sondern auch gehört werden. Im Zuge der Reformen wurde der gesetzliche Auftrag zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ausdrücklich um die Wirkungsforschung erweitert – also um Fragen wie diejenige, ob die aktive Arbeitsförderung positive Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und Vermittlungschancen von Arbeitslosen hat, die ohne Förderung nicht eingetreten wären, und ob diese Wirkungen ein Ausmaß haben, das die Kosten rechtfertigt. Zwar schreibt das Gesetz nicht vor, dass die Bundesagentur, das zuständige Ministerium oder die Abgeordneten bei ihren Entscheidungen über die Veränderung der Arbeitsmarktpolitik die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu berücksichtigen hätten. Aber wenn man für diese Forschung öffentliche Mittel aufwendet, so sollte man erwarten, dass die Politik sich diese Ergebnisse auch zunutze macht. Ob und in welcher Weise das geschieht, das ist das Thema des letzten Blocks unserer Veranstaltung. Nach einem Impulsreferat aus der Sicht eines beteiligten Wissenschaftlers wollen wir mit Abgeordneten sowie Vertretern von Bundesagentur und Ministerium diese Frage diskutieren. Aus der Sicht unserer Vereinigung könnte es hierbei auch darum gehen, wie der Dialog von Wissenschaft und Politik verbessert werden kann und welche Rolle wir dabei spielen können.