

Nach der Reform. Die neue Arbeitsmarktpolitik: Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen

Susanne Koch

Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Eine Übersicht

Nach der Begrüßung und Einführung durch die Tagungsleiterin Dagmar Bürkardt gaben Susanne Koch und Ulrich Walwei (IAB) in ihrem einführenden Referat eine Übersicht über die Arbeitsmarktreformen in Deutschland aus wissenschaftlicher Sicht. Zunächst zeigten sie dabei die Symptome der „deutschen Krankheit“ auf: Anhaltend hohe Unterbeschäftigung bei einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit und mangelnder Dynamik der Wirtschaft. Als Ursachen identifizierten die beiden Referenten neben dem stockenden Aufholprozess in Ostdeutschland vor allem die unzureichende Arbeitsmarktflexibilität, den hohen Abgabenkeil und den gebremsten Strukturwandel. Letzterer rührt auch aus einer fehlenden Bildungsexpansion, die in Zukunft zunehmende Probleme bereiten wird.

Anschließend an diese Diagnose wurden die jüngsten „Therapien“ mit der Agenda 2010 als übergreifendem Ansatz dargestellt. Bei den Reformen des Arbeitsmarktes wurde dabei an drei Hebeln angesetzt: Der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der Verstärkung der Arbeitsanreize und der Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Referenten fragten dann, inwieweit die einzelnen Maßnahmen in diesen Bereichen Erfolg versprechend seien, und stützten sich bei der Beantwortung vor allem auf ex-ante-Evaluationen anhand von Beispielen. Für die drei Reformbereiche kamen sie dabei zu unterschiedlichen Schlüssen: Die Anstrengungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes betreffen vor allem Randbelegschaften und prekäre Beschäftigungsverhältnisse wie die Minijobs, während das „Normalarbeitsverhältnis“ stark reguliert bleibt. Die könnte die weitere Segmentierung des Arbeitsmarktes begünstigen. Bei der Schaffung von Arbeitsanreizen ist festzuhalten, dass der Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die Reformen wächst. Somit wird ein gewisser Rückgang der Arbeitslosigkeit – auch durch „Bestandbereinigung“ – möglich. Gleichzeitig steigt die Bedeutung von Aufwärtsmobilität, die bislang in Deutschland noch nicht in hohem Maße gegeben ist.

Die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik schließlich setzt auch mehr Wettbewerb und eine konsequentere Ausrichtung am ersten Arbeitsmarkt. Am Beispiel der Vermittlungsgutscheine und des neuen Existenzgründungszuschusses zeigten die Referenten, dass sich durch diese Neuausrichtung zwar Chancen auf eine Verbesserung des Matchingprozesses ergeben, dass aber auch die Gefahr beträchtlicher Mitnahmeeffekte besteht. Für eine abschließende Bewertung sei es noch zu früh.

Insgesamt – so das Fazit des Vortrags – sei die Richtung der eingeschlagenen Arbeitsmarktreformen durchaus richtig, wenn auch im Bereich der Ordnungspolitik noch

weitere Schritte nötig seien. Allerdings sei von Reformen im Bereich des Arbeitsmarktes quantitativ nur geringe Wirkungen zu erwarten. Die Arbeitsmarktpolitik könne eine wirksame Beschäftigungspolitik nur flankieren, es käme vor allem auf mehr Wirtschafts- und damit Beschäftigungsdynamik an. Dabei sei in Zukunft eine wachsende Ungleichheit (in Bezug auf Einkommen und Beschäftigungssicherheit) wahrscheinlich, die den Individuen mehr Eigenverantwortung abverlangen werde und nach einer Förderung der Aufwärtsmobilität verlange.

In der Diskussion wurde zunächst noch einmal betont, dass das große Arbeitsplatzdefizit das Kernproblem am Arbeitsmarkt sei. Aktivierung der Arbeitslosen könne deshalb nur als – wichtige – Flankierung dienen, allein aber nicht Arbeitslosigkeit beseitigen.

Insbesondere für Langzeitarbeitslose gebe es geringe Vermittlungschancen, hier wurde auch eine besondere Einsatzmöglichkeit für gemeinnützige Beschäftigung wie die Arbeitsgelegenheiten gesehen. Diese – so ein Diskussionsbeitrag – könnten auch dazu beitragen, einer Verfestigung der Jugendarbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Insgesamt wurde von den Diskutanten aus der Praxis angemerkt, dass der finanzielle Spielraum für Arbeitsmarktpolitik vor Ort gering sei und so z.B. lange FbW-Maßnahmen unterblieben, obwohl sie positive Effekte erzielen könnten. ([Folien](#))

Martin Dietz

Arbeitsmarktreformen im internationalen Vergleich

Dr. Eric Thode von der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh beschäftigte sich im zweiten Referat am Montag Abend mit dem Blick über den deutschen Tellerrand hinaus und lieferte eine Übersicht über internationale Erfahrungen mit Reformprozessen auf dem Arbeitsmarkt. Die Erfahrungen anderer Länder können Anhaltspunkte für die hiesige Debatte liefern, da man nicht nur in Deutschland vor den Herausforderungen steht, die unter anderem durch eine zunehmende internationale Arbeitsteilung, den Strukturwandel und die demographische Entwicklung an den Arbeitsmarkt gestellt werden.

Nach einer breiten Darstellung unterschiedlicher Reformansätze wurde der Fokus auf die Geringqualifizierten gerichtet, die auch in Deutschland als eine der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt identifiziert werden können. Zur Integration dieser Arbeitslosen bieten sich Programme an, die auf einen Ausgleich von Reallöhnen und Grenzproduktivität der Arbeit zielen. Als Modelle, die auf der Arbeitnehmerseite ansetzen, wurden die britischen *Working Tax Credits* und vor allem der US-amerikanischen *Earned Income Tax Credits* präsentiert. In den Niederlanden, Frankreich und Belgien werden dagegen Programme favorisiert, die Lohnsubventionen an die Arbeitgeber vorsehen.

Als Beispiel für einen umfassenderen Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme wurde das „dänische Modell“ vorgestellt. In Dänemark stellt die Arbeitsmarktpolitik neben der Geldpolitik und der Finanzpolitik nur einen Baustein dar, durch den eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage angestrebt wird. Beschäftigungspolitisch wird parallel zu einer stärkeren Aktivierung versucht, das Qualifikationsniveau der Arbeitslosen anzuheben, um das qualitative Mismatch zwischen offenen Stellen und Bewerbern zu verringern. Daneben hat eine Reform der dänischen Arbeitsverwaltung zu einer dezentraleren Umsetzung der

arbeitsmarktpolitischen Strategien geführt und somit zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage beigetragen. Schließlich werden diese Maßnahmen durch eine expansive Fiskalpolitik und die traditionell starke Präsenz des Staates auf dem primären Arbeitsmarkt flankiert.

Zusammenfassend wurde konstatiert, dass wegen der Verschiedenartigkeit der Länder und ihrer spezifischen Problemlagen auch in einer breiteren, internationalen Perspektive kein Patentrezept für Arbeitsmarktreformen gefunden werden kann. Allerdings lohnt der Blick auf die Erfahrungen der europäischen Nachbarländer durchaus, wenn es sich um einzelne Reformprojekte (bspw. im Niedriglohnsektor) handelt. Der Erfolg umfassender wirtschaftspolitischer Strategiebündel verweist zudem darauf, dass nicht nur die konkrete Ausgestaltung sondern auch das Zusammenspiel und die Abfolge unterschiedlicher Reformmaßnahmen von Bedeutung ist.

Der Reformprozeß in Dänemark bestimmte zunächst die anschließende Diskussion. Dabei wurde vor allem auf die besondere Rolle des Staates als Arbeitgeber eingegangen. Diese Besonderheit ermöglicht eine Stützung des Arbeitsplätzeangebotes durch einen sehr breiten öffentlichen Dienst. Hieraus ergibt sich jedoch auf der anderen Seite ein großer Finanzierungsbedarf, der sich in einer im internationalen Vergleich hohen Steuerquote niederschlägt. Für eine abschließende Würdigung des dänischen Modells ist daher die Abgabenstruktur genau zu analysieren, auch um abzulesen zu können, welche Gruppierungen den Beschäftigungsaufschwung tatsächlich finanzieren. Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Steuer- und Sozialversicherungssysteme ergibt sich ein Problem bei der Vergleichbarkeit zwischen Dänemark und Deutschland und damit auch der Übertragbarkeit der Reformvorgänge.

Im Hinblick auf die allgemeine Beschäftigungsentwicklung wurde auch in der Diskussion auf das Auseinanderfallen von Arbeitsproduktivität und Lohnniveau verwiesen. Hierdurch kann es einerseits durch Abwanderung von Unternehmen zu einem Arbeitsplatzabbau kommen, andererseits wird das Entstehen neuer Beschäftigung vor allem im Dienstleistungssektor verhindert. Es herrschte Übereinstimmung, dass Lohnsubventionen einen Beitrag leisten können, um diese Tendenzen abzubremsen, auch wenn Uneinigkeit darüber bestand, ob Leistungen eher an die Arbeitgeber oder an die Arbeitnehmer gehen sollten. Grundsätzlich gilt es, entsprechende Programme sorgfältig auszugestalten, um Effizienzverluste zu vermeiden. In dieser Hinsicht ist es durchaus sinnvoll, sich den Erfahrungsschatz anderer Länder nutzbar zu machen. ([Folien](#))

Rüdiger Wapler

Workshop 1:

Neue Organisationsstrukturen: Bessere Betreuung und Vermittlung?

Der erste Workshop befasste sich mit den unterschiedlichen Organisationsmodellen zur Betreuung Arbeitsloser und den damit verbundenen Konzepten. Regina Konle-Seidl (IAB) gab einen Abriss über die Arbeitsmarktreformen und ihre organisatorischen Konsequenzen. Mit dem Umbau der BA wurden Kundenzentren eingeführt, die dazu führen sollen, dass Kunden schneller an den richtigen Bearbeiter kommen. Das Einführen von Handlungsprogrammen soll dazu führen, dass Bearbeiter klare Vorstellungen und Anweisungen bekommen, welche Maßnahmen für welche Kunden implementiert werden sollten. Hierbei wird zwischen Marktkunden, Beratungskunden die entweder aktiviert oder

gefördert werden müssen, und Betreuungskunden differenziert. Letztere Gruppe sind Personen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass es besonders schwierig sein wird, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Insgesamt hat der Umbau der BA dazu geführt, dass die Voraussetzung für Vermittlungsarbeit verbessert wurden, ein differenziertes Controlling mit mehr Steuerungsmöglichkeiten entstanden ist und somit Effizienzgewinne erzielt wurden. Eine Gefahr besteht, dass Betreuungskunden „geparkt“ werden, da die begrenzten finanziellen Ressourcen der BA in erster Linie für die anderen Kundengruppen eingesetzt werden weil dort schnellere Erfolge erwartet werden können. Das Einführen von Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen, so Konle-Seidl, ist aus Aktivierungsgesichtspunkten sinnvoll. Allerdings ist hierdurch keine gesamtwirtschaftliche Kohärenz entstanden weil es weiterhin eine operative Trennung von beitrags- und steuerfinanzierten Transferleistungen gibt. [\(Folien\)](#)

Dr. Matthias Knuth, Geschäftsführer des IAT Gelsenkirchen, setzte sich kritisch mit dem Auftrag der Hartz-Kommission und den Ergebnissen der Reform auseinander. Die Kommission hat den Anstoß für viele der Reformen gegeben, aber auch viele Punkte wie beispielsweise die Rechtsform der Zusammenarbeit zwischen BA und Sozialamt offen gelassen. Einiges ist besser als vorher, z.B. arbeiten Kundenzentren effektiver als die Arbeitsämter. Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Probleme: die Anreizwirkung des Aussteuerungsbetrags ist zweifelhaft, es gibt kein Betriebskonzept für die ARGE n (kein eigener Haushalt, Personal usw.), ein Vermittlungskonzept für SGB II Kunden existiert nicht, den Kommunen fehlt es an arbeitsmarktpolitischer Erfahrung und es sind entgegen den Intentionen der Reform weiterhin Verschiebebahnhöfe möglich.

Die Hauptarbeit der Umsetzung der Reform bestand bis jetzt darin, die Strukturen für die bessere Vermittlung zu schaffen und die pünktliche Zahlung der Geldleistungen sicher zu stellen. Die eigentliche Vermittlungsarbeit konnte bis jetzt noch nicht im Vordergrund stehen. Trotz aller Kritik erhob Knuth die Forderung, das System jetzt nicht hektisch zu verändern, sondern einen kontinuierlicher Verbesserungsprozess innerhalb der gesetzten Vorgaben anzustreben. [\(Folien\)](#)

Aus der Praxis vor Ort berichtete Jürgen Peeß, Geschäftsführer des Jobcenter Stuttgart. Dort gibt es noch große Probleme wegen personeller Unterbesetzung, woarn die ARGE nichts ändern kann, da sie kein eigenes Personal einstellen darf. Die Mitarbeiter werden zugeteilt, aber auch wenn sie qualitativ gut sind, haben sie unter Umständen andere Kompetenzen als die, die im JobCenter benötigt werden. Das führt dazu, dass die Ablauforganisation an Mitarbeiter angepasst wird und nicht umgekehrt. Mitarbeiter mit gleichen Tätigkeiten werden unterschiedlich entlohnt je nachdem, ob sie kommunale oder Agenturmitarbeiter sind. Im Rahmen der Organisationsstrukturen gibt es kaum Aufstiegsmöglichkeiten für Personal. Um die Vermittlungstätigkeit zu verbessern, wird momentan die Möglichkeit der Vermittlung durch Dritte geprüft. Als Fazit der Stuttgarter Erfahrungen fordert Peeß, dass die Geschäftsführer der ARGE n mehr Kompetenzen erhalten und die Schnittstelle zur BA verbessert werden müsste.

Der letzte Referent des Workshops war Bernd Mager, Dezernatsleiter Sozialwesen beim Landratsamt Tuttlingen, einem optierenden Landkreis. Er berichtete, dass die politischen

Akteure in Tuttlingen sich für die kommunale Lösung entschieden, weil sie schon 1994 positive Erfahrung mit dem Tuttlinger Beschäftigungsmodell gemacht haben. Sie verfügen über ein eigenes Budget, über das sie frei entscheiden können und das für die Aufgaben ausreicht. Lebhaft aufgenommen und diskutiert wurde die Tuttlinger Strategie, einstellenden Firmen bis zu zwölf Monaten Lohnkostenzuschüsse von 1.000 €/Monat (1.500 €/Monat für über 55-Jährige) zu zahlen, um Personen wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Lt. Mager liegt die Übernahmequote bei denen, die den Zuschuss für die zwölf Monate bekommen haben, bei 85 Prozent.

Die Kernarbeit der Betreuung liegt bei den Fallmanagern, die alles machen außer Arbeitsvermittlung. Letztere wird von drei Mitarbeitern gemacht, die enge Kontakte zur Wirtschaft haben. Diese haben somit auch den Überblick, ob Betriebe die Lohnkostenzuschüsse „missbrauchen“. Insofern habe man eine hinreichende Kontrolle über mögliche Mitnahmeeffekte. Aktuelle Probleme der Arbeit in Tuttlingen bestehen darin, dass Zielvereinbarungen mit Hilfeempfänger noch nicht ausreichend durchgeführt werden und dass die Probleme mit der Software nach wie vor ungelöst sind, was u.a. dazu führt, dass die Datenlieferungen an die BA bislang noch unvollständig sind.

Sabine Klinger

Workshop 2:

Erster Arbeitsmarkt um jeden Preis?

Im zweiten Workshop trugen die Teilnehmer theoretische Modelle und praktische Erfahrungen darüber zusammen, wie realistisch und sinnvoll es ist, alle Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt integrieren zu wollen. Selbstverständlich ist dies ein lohnendes Ziel. Angesichts der lahmenden Arbeitsnachfrage und der Diskrepanz zwischen den Anspruchs- und Bewerberprofilen, besonders bei Geringqualifizierten, seien Illusionen jedoch unangebracht. Speziell die Instrumente der Lohnzuschüsse und der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung können nur für eine enge Zielgruppe hilfreich sein. Ihre Anwendung müsse obendrein streng unter Kosten- und Missbrauchsgesichtspunkten kontrolliert werden. Insgesamt sei die Datenlage sowohl für wirtschaftswissenschaftliche Analysen als auch für die Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik so essenziell wie unbefriedigend. Sie verbessere sich erst allmählich parallel zur Umsetzung der Reform.

In seinem einleitenden Vortrag erörterte PD. Dr. Alexander Spermann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW, Mannheim) die Frage nach der betroffenen Personengruppe. Berücksichtigt man alle Empfänger von Grundsicherung, wären dies etwa 10 Prozent der deutschen Bevölkerung. Diese hohe Zahl ist aber – das ergab die Diskussion – um Arbeitnehmer und Rentner, die Aufstockungsbeträge erhalten, sowie um nicht Erwerbsfähige zu bereinigen. Dennoch: In Anbetracht der großen und heterogenen Menge können trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht alle Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Insbesondere unverhältnismäßig teure Umwege und die unbedingte Förderung von Personen mit extrem geringen Integrationschancen seien zu vermeiden. Alternativ zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik stellte er ein Vier-Komponenten-Modell als Lösungsvorschlag vor. Danach sollen ALG I und II mit Differenzierungen nach dem Anspruchsinhaber degressiv gestaltet abschmelzen. Im Anschluss soll die Existenz nach dem Konzept der Negativen Einkommensteuer gesichert werden, die die Anreize zur

Arbeitsaufnahme auch im Niedriglohnbereich erhält. Für Personen mit minimalen Integrationschancen seien gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten bereitzustellen. Im Übergang auf ein solches System betrifft dies allerdings sehr viele Personen. Als wichtig stellte Herr Spermann heraus, dass der „soziale Sprengstoff“ der Gesellschaft entschärft werden müsse. Dazu gehöre sowohl ein menschlicher Umgang mit den Verlierern des Strukturwandels als auch Maßnahmen, die der Polarisierung zwischen relativ bildungsferner, kinderreicher „Unterschicht“ und kinderloser Bildungselite Einhalt gebieten. ([Folien](#))

Im zweiten Referat erläuterte Dr. Marco Caliendo (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW, Berlin) Vorzüge und Nachteile der Lohnsubventionen an Arbeitgeber. Ein Ziel dieses speziellen Instruments der Integrationsförderung liegt darin, Defizite von Arbeitnehmern aus Sicht der Unternehmen mittels eines Zuschusses auszugleichen und so die Arbeitsnachfrage zu erhöhen. Zudem würden die Arbeitnehmer auf den geförderten Stellen marktkonforme Tätigkeiten ausführen, damit steige die Wahrscheinlichkeit eines nachhaltigen Integrationserfolges. Den Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber: Wäre der ehemals Arbeitslose auch ohne Zuschuss eingestellt worden (Mitnahmeeffekt)? Würden Arbeitsverhältnisse gekündigt, um mit der neuen Einstellung in den Genuss des Zuschusses zu gelangen (Substitutionseffekt)? Verdrängen bezuschusste Unternehmen Konkurrenten ohne Förderung vom Markt, weil sie die geringeren Personalkosten als Wettbewerbsvorteile ausspielen können (Verdrängungseffekt)? Möglichkeiten und Risiken sind also erheblich. Infolge der knappen Daten mangelt es noch an belastbaren Evaluationsergebnissen für Deutschland. Internationale Erfahrungen lehren, dass die Integrationswirkungen positiv sein können – unter den Bedingungen einer engen Begrenzung der Zielgruppe und einer strengen Durchführungskontrolle, ggf. mit Sanktionen. ([Folien](#))

Als Vertreter der Praxis wies Klaus Kittler (Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart) auf die Brüche in Erwerbsbiografien hin, die durch Arbeitslosigkeit entstehen. Wer einmal arbeitslos werde, laufe eher Gefahr, mehrfach den Job zu verlieren. Mit mehrfacher Arbeitslosigkeit gehe die Tendenz zur Langzeitarbeitslosigkeit einher, die realistisch mit fast 50 Prozent anzugeben sei und ein eklatantes Problem darstelle. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sei vor allem für Geringqualifizierte in weite Ferne gerückt, besonders weil sich – trotz eines vorhandenen Niedriglohnssektors – der erste Arbeitsmarkt nicht durch politische Maßnahmen ausdehnen ließe. Herr Kittler plädierte deshalb für einen umfangreichen zweiten Arbeitsmarkt für diese Personengruppe. Seiner Erfahrung habe die Reform sowohl die individuelle Betreuung der Arbeitslosen als auch effiziente Zielkontrolle erschwert.

Abschließend berichtete Prof. Dr. Peter Heimann (Industrie- und Handelskammer IHK, Halle) über die Erfahrungen bei der Umsetzung des neuen SGB II im Raum Halle. Er stellte den ökonomischen Sinn eines zweiten Arbeitsmarktes in Frage, hielt dieses Instrument aber mittelfristig für unabdingbar, weil einerseits die wirtschaftliche Dynamik fehle und andererseits auch wirtschaftspolitischer Wandel zeitverzögert wirke. Die wesentlichen Nachteile sah er in der Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt (Substitutions- und Verdrängungseffekte) und in der Wettbewerbsverzerrung, die im Grunde jede Arbeitsgelegenheit hervorrufe. Nur eine enge Zielgruppe könne über Arbeitsgelegenheiten in den ersten Arbeitsmarkt zurückfinden. Im Zeitalter hoch technisierter Produktion blieben jedoch Geringqualifizierte ohne Chance. Der Anspruch, auch all diese Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sei zu hehr. Arbeitsgelegenheiten sollten hier lediglich helfen, die Arbeitsbereitschaft zu überprüfen.

Christine Wübbeke

Workshop 3:

Neue Chancen für Schwervermittelbare – Wie wirken die neuen Instrumente?

Der dritte Workshop setzte sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungsförderung für Schwervermittelbare auseinander, wobei insbesondere die Erfolgchancen einer auf Aktivierung setzenden Arbeitsmarktpolitik diskutiert wurden. Zur Eröffnung gab Dr. Wolfgang Ochel (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München) einen Überblick über die Instrumente der Aktivierung von Schwervermittelbaren in ausgewählten Ländern und stellte einschlägige Evaluationsergebnisse zu deren Wirksamkeit vor. Aus den referierten Befunden zog er das Fazit, dass eine Kombination aus finanziellen Arbeitsanreizen, konsequenten Kontrollen und Sanktionen zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden, einer obligatorischen Teilnahme an arbeitsmarktnahen workfare-Programmen, kurzen Trainingsmaßnahmen, einer zielgruppenadäquaten Ausrichtung der Arbeitsförderung und einer hohen Betreuungsintensität die besten Eingliederungserfolge verspreche. In der anschließenden Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob die bisher vorliegenden internationalen Erfahrungen die in Debatten gelegentlich vertretene Position untermauern, wonach der Vermittlung Priorität vor der Qualifizierung von Arbeitslosen einzuräumen sei. Dr. Ochel konnte dies nicht bestätigen und verwies darauf, dass (kurze) Trainingsmaßnahmen in Verbindung mit intensiver Beratung und Betreuung nach den vorliegenden Erkenntnissen durchaus die Eingliederungschancen verbesserten. Allerdings gelte in den untersuchten Ländern in der Regel die Maxime „work first“ in Kombination mit einer Qualifizierung „on the job“. Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde das in vielen Ländern praktizierte „contracting out“ an private Arbeitsvermittler hinterfragt: Hiervon sei keine wesentliche Verbesserung der Integrationschancen Schwervermittelbarer zu erwarten, da private Agenturen vorrangig die arbeitsmarktnahen Arbeitslosen als Kunden auswählen würden („creaming“). Dr. Ochel vertrat demgegenüber die Auffassung, dass ein „creaming“ durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen mit den privaten Vermittlern weitgehend unterbunden werden könne. Als Negativbeispiel führte er in diesem Zusammenhang die Regelungen für die Personal-Service-Agenturen an, denen ohne zwingenden Grund das Recht eingeräumt worden sei, von den Arbeitsagenturen vorgeschlagene Arbeitslose ablehnen zu dürfen. ([Folien](#))

Im zweiten Vortrag stellte Prof. Lechner (Universität St. Gallen) ein Pilotprojekt in der Schweiz vor, in dem erprobt wird, inwieweit sich die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Anwendung einer „Statistisch assistierten Programmselektion“ (SAPS) verbessern lässt. Ziel von SAPS ist es, die Zuweisung von Arbeitslosen in bestimmte Maßnahmen zu optimieren, indem es Arbeitsvermittlern Informationen darüber an die Hand gibt, welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei gegebenen individuellen Charakteristika des Arbeitslosen und unter den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen in der Vergangenheit die besten Eingliederungserfolge erzielt haben (Leitidee: „Stelle dem Arbeitsvermittler das Wissen des Ökonometrikers zur Verfügung“). Auf Nachfrage bestätigte der Referent, dass die Anwendung von SAPS kontinuierliche ökonomische Wirkungsanalysen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen voraussetze, was für eine wissenschaftlich abgesicherte Steuerung der Arbeitsmarktpolitik jedoch ohnehin unabdingbar

sei. In der anschließenden Diskussion wurde kritisch angemerkt, dass die flächendeckende Einführung des Systems die Gefahr einer Entmachtung von Arbeitssuchenden und –vermittlern in sich berge, was insbesondere dann problematisch sei, wenn die Empfehlungen des Systems nur auf Daten zu den kurzfristigen Maßnahmewirkungen beruhten. Prof. Lechner schloss sich der Kritik einer ausschließlich auf kurzfristige Effekte abstellenden Arbeitsförderung an, verwies jedoch darauf, dass Informationen über langfristige Maßnahmewirkungen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stünden. ([Folien](#))

Im Anschluss daran referierte Lutz Klein, Geschäftsführer des Jobcenters in Frankfurt am Main, über die bisherigen Erfahrungen seiner Arbeitsgemeinschaft (Arge) mit der Umsetzung des SGB II und sich daraus ergebende Schlussfolgerungen. Dabei ging er insbesondere auf das Instrument der Arbeitsgelegenheiten ein, wo er für einen kontrollierten, transparenten, mit den lokalen Arbeitsmarktakteuren abgestimmten und auf die jeweilige Zielgruppe (wie Jugendliche, Migranten) zugeschnittenen Einsatz plädierte; auch sollte stärker als bisher von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Arbeitsgelegenheiten mit weiteren Maßnahmen des SGB II und SGB III (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen) zu kombinieren und so deren Nutzen für die Geförderten zu erhöhen. Darüber hinaus wies er auf das Problem hin, dass die Gruppe der schwer integrierbaren Jugendlichen die herkömmlichen Maßnahmeangebote der Arbeitsagenturen und Jobcenter zunehmend weniger annähmen. Ein erheblicher Teil dieser Jugendlichen wolle lieber arbeiten, als in die Schule gehen. Nähme man das Prinzip der Kundenorientierung wirklich ernst, müsse man diesen Jugendlichen daher Arbeitsstellen oder Arbeitsgelegenheiten anbieten und sie gegebenenfalls berufsbegleitend qualifizieren, statt sie in immer neue Warteschleifen zu schicken. Zum Abschluss stellte Herr Klein das Frankfurter „Jobmobil“ vor, den Außendienst der Arge, dessen Aufgabe die Akquirierung offener Stellen in den Betrieben der Region ist.

Der Beitrag von Gisa Haas (BAG Arbeit, Landesverband Baden-Württemberg) beschäftigte sich mit der Umsetzung von Hartz IV in Baden-Württemberg, wobei auch in ihrem Vortrag der Schwerpunkt auf empirischen Befunden zur Nutzung der Arbeitsgelegenheiten lag. Diese seien das mit Abstand am meisten eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrument in der Argen und optierenden Kommunen Baden Württembergs. Angeboten würden die Zusatzjobs dabei fast ausschließlich in der Variante der Mehraufwandsentschädigung, nur selten hingegen in der Entgeltvariante (also als Arbeitsgelegenheiten in Form von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung). Damit habe sich im Vergleich zur früheren Förderpraxis der Kommunen ein grundlegender Wandel vollzogen, denn im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung auf Basis des Bundessozialhilfegesetzes sei in weit größerem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigung subventioniert worden und dies zum Teil sogar zeitlich unbefristet. Die Referentin bewertete die Dominanz der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung eher kritisch, da diese wegen des Kriteriums der Zusätzlichkeit relativ marktfremd sein müssten, während bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante die Überprüfung der Zusätzlichkeit entfiel und diese Jobs somit näher am ersten Arbeitsmarkt angesiedelt werden könnten. Um das Angebot der Arbeitsgelegenheiten in dieser Ausgestaltungsvariante stärker zu fördern, plädierte sie für die Einführung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von passiven und aktiven Leistungen im Haushalt der Grundsicherungsträger (Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung = passive Leistung, Zusatzjobs in der Entgeltvariante = aktive Leistung). Weiterhin problematisierte Gisa Haas auch das Fehlen eines einheitlichen

Konzepts für den Einsatz der Zusatzjobs; so würden z.B. die Grundsicherungsträger sowohl in unterschiedlichem Umfang begleitende Qualifizierungsmaßnahmen finanzieren als auch das Kriterium der Zusätzlichkeit unterschiedlich definieren. Gemeinsam sei den Trägern allerdings, dass Arbeitsgelegenheiten wegen der großen Nachfrage überwiegend nicht als Zwangsmittel zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt würden, sondern mehrheitlich den Interessierten angeboten würden. Frau Haas schloss ihren Vortrag mit dem Hinweis auf das EQUAL-Projekt im Landkreis Sigmaringen (ein Projekt zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering Qualifizierte in einer strukturschwachen Region), welches sie als positives Beispiel für eine kreative Nutzung der Spielräume des SGB II besonders herausstellte.

Silke Hamann, Peter Kupka

Workshop 4:

Berufliche Qualifizierung – Umbau oder Abbau der Förderung?

Der wissenschaftliche Teil des Workshops begann mit dem Vortrag von Thomas Kruppe (IAB), der zentrale Tendenzen der Entwicklung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) darstellte und Ergebnisse eines Kooperationsprojektes zu deren Wirkungen präsentierte. Den Umbau der FbW sieht Kruppe als selektiven Abbau an, von dem hauptsächlich Frauen betroffen sind und Maßnahmen, in denen ein berufsqualifizierender Abschluss erworben wird. Im Rahmen der neuen Steuerungslogik der BA werden die Kriterien für den Einsatz von FbW-Mitteln deutlich verschärft. Eine neuere Untersuchung langfristiger Effekte von FbW zeigt eine deutliche Verbesserung von Beschäftigungschancen der FbW-Teilnehmer vier bzw. sieben Jahre nach der Maßnahme. Als Ergebnis seiner Analysen fordert Kruppe eine langfristige Sichtweise, die in eine Strategie lebenslangen Lernens eingebettet ist. Diese lasse sich besser im Rahmen einer Steuerfinanzierung umsetzen und sollte daher aus der Beitragsfinanzierung herausgenommen werden.

In der Diskussion beantwortete Kruppe die Frage nach der Wirksamkeit anderer Maßnahmen dahingehend, dass alle Maßnahmen außer Übungsfirmen positive Effekte aufweisen. Das Ergebnis, dass kurzfristige FbW-Maßnahmen besser abschneiden sollen als längere, führt Kruppe auf methodische Probleme zurück. Das präsentierte Ergebnis, dass Absolventen einer Umschulung nach 7 Jahren eine um 10-15% höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit haben als vergleichbare Nicht-Absolventen, wird in der Diskussion aus betriebswirtschaftlicher Sicht als Beispiel für fehlende Effizienz gewertet, da Kosten für alle Teilnehmer angefallen seien. Kruppe vertritt dagegen die Position, dass sich der Aufwand gesamtgesellschaftlich schon rechnet, da das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte z.B. auch dazu führen könnte, dass sich Unternehmen nicht in einem Land oder in einer Region ansiedelten.

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sei ein wichtiger Aspekt der Politikberatung des IAB. Eine Reaktion der Politik auf Ergebnisse der Wirkungsforschung sei bislang aber nur dort zu sehen, wo die Ergebnisse (kurzfristige Effekte) eine Kürzung von Mitteln nahe legen. Der Nachweis eines Effektes in die Richtung, ggf. mehr Geld in berufliche Weiterbildung zu investieren (Ergebnisse zu langfristigen Effekten), stehe dagegen noch aus. Im Übrigen bilde die mikroökonomische Analyse immer nur einen Aspekt ab, Bildungsentscheidungen seien aber immer auch wertebasiert. Dies gelte auch für

den zweiten (geförderten) Bildungsmarkt, so dass die Frage, ob hier nicht eine „adverse Selektion“ stattfindet und man das Geld für Weiterbildung nicht besser in „gute Risiken“ investieren sollte, aus diesem Blickwinkel problematisch sei. Zusätzlich gelte, dass auch der erste Ausbildungsmarkt nicht nur die Besten fördere. ([Folien](#))

Im zweiten Vortrag des Vormittags befasste sich Michael Fertig vom RWI Essen mit der Frage der Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in die berufliche Weiterbildung. Er sieht wenig überzeugende Argumente für eine aktive Rolle des Staates. Wenn man die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung als individuelle Investitionsentscheidung ansieht, dann besteht die Rechtfertigung für eine solche Intervention einzig in der Vermeidung negativer Externalitäten. Dies bedeutet, dass durch fehlende Weiterbildung eine Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos oder eine Verlängerung der Dauer von Arbeitslosigkeit eintreten kann, durch die Kosten für die Allgemeinheit entstehen. Die Intervention, so Fertig, sollte in diesem Fall am besten in der Schaffung von monetären Anreizen und Sanktionen für die Individuen bestehen, um einen möglichst frühen Effekt zu erzielen und Bürokratie zu vermeiden. Anreize für die Betriebe seien ebenfalls denkbar, aber groß angelegte Förderprogramme sollten wegen geringer Effizienz und hoher Bürokratieintensität vermieden werden. Als Mittel zum Abbau sozialer Ungleichheit sei eine solche Strategie allerdings wenig geeignet, da die Forderung, dass die Erträge der Bildungsinvestition dem zustehen, der investiert hat, eher zu einer sozialen Differenzierung führt. ([Folien](#))

Ein Schwerpunkt der Diskussion bezog sich auf die Konzentration des Vortragenden auf individuelle Anreize bzw. Sanktionen. Dem wurde entgegengehalten, dass die Anforderungen der Arbeit die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung für die Individuen rational erscheinen lassen, dass auch Betriebe von Weiterbildung profitierten und dass die ungleiche Verteilung von Weiterbildung weniger auf fehlende Einsicht sondern auf von den Betrieben geschaffene Chancenstrukturen zurückginge. Demgegenüber betont Fertig die Bedeutung individueller Einsicht in die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Da aus seiner Sicht die Individuen am meisten von Investitionen in Humankapital profitierten, sei es auch an ihnen, sich kontinuierlich und unter Einsatz eigener Zeit- und Finanzressourcen weiterzubilden.

Andere Einwände bezogen sich auf die Lernmotivation bzw. das dem Vortrag zu Grunde liegende Menschenbild. Bildungsbereitschaft hänge demnach mehr mit vorher gemachten Erfahrungen in Bildungsprozessen als mit der Erwartung finanzieller Vorteile zusammen. Insofern sei die Wirkung ökonomischer Anreize zweifelhaft. Der Autor sieht jedoch in finanziellen Anreizen einen wichtigen Stimulus individueller Einsicht. Bislang gebe es keinen überzeugenden Gegenbeweis für die Wirksamkeit ökonomischer Anreize bzw. Sanktionen.

Dr. Ulrich Bausch, Geschäftsführer der Volkshochschule Reutlingen und Leiter der Arbeitsgemeinschaft Berufliche Fortbildung Reutlingen/Tübingen, berichtet über Veränderungen der Weiterbildungslandschaft durch die Arbeitsmarktreformen. In der Vergangenheit habe es eine enge Kooperation mit der Arbeitsverwaltung gegeben; diese habe sich auf verschiedene Ausbildungsgänge bezogen, die in enger Kooperation mit der Reutlinger Wirtschaft angeboten wurden. Insgesamt habe es hohe Vermittlungsquoten gegeben; besonders erfolgreich war z.B. der Ausbildungsgang „Euro-Kaufmann“, der in enger Kooperation mit der lokalen Wirtschaft durchgeführt wurde.

Dies, so Bausch, sei jetzt „alles Geschichte“, die Übungsfirma, die die Ausbildungen durchgeführt habe, sei geschlossen, die Kompetenz, die dort aufgebaut wurde, liege brach. Besonders ärgerlich sei der Umgang mit den Bildungsgutscheinen: diese funktionierten nicht wie gewünscht, häufig landeten Jugendliche bei unqualifizierten Anbietern. Bausch sieht darin eine Folge der Ausschreibungspraxis, die Kostenaspekte über die Qualitätsorientierung stelle. Die Folgen der Reform beschreibt er als Kahlschlag, der die Trägerstrukturen zerstört habe. Ein Wiederaufbau, der im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Berufliche Fortbildung versucht werde, sei sehr schwierig.

Den Abschluss des Workshops gestaltete Jutta Driesch, Geschäftsführerin Operativ der Regionaldirektion Baden-Württemberg der BA. Sie knüpfte an den Vorredner an und berichtete, dass 80% der Bildungsgutscheine eingelöst würden. Bei der Zertifizierung der Bildungsträger sei man weiter vorangeschritten, bei der Vergabe von Maßnahmen werde nun die Qualität mit 60%, der Preis nur noch mit 40% gewertet. Im Übrigen verwies sie auf die massiven Veränderungen, die die Arbeitsverwaltung seit Anfang 2003 bewältigt habe: die Führungsstruktur habe sich komplett geändert, es gebe einen Wettbewerb der Agenturen, durch verbessertes Controlling sei ein hohes Maß an Transparenz geschaffen worden. Stichworte der Veränderungen waren: verbindliche Ziele, verbesserte Effizienz, optimierte Abläufe und stabile Prozesse. In der Summe haben diese Entwicklungen zu einer Zunahme von Integrationen in den Arbeitsmarkt geführt.

Im Bereich der Weiterbildung habe es im Jahr 2004 in der Regionaldirektion bei einem um 30% reduzierten Mitteleinsatz ein Plus von 12% bei den Integrationen gegeben. Im 1. Halbjahr 2005 setze sich diese Tendenz fort. Trotz der Erfolge, die sich unter anderem in einer höheren Eingliederungsquote in den ersten Arbeitsmarkt niederschlugen, gebe es noch viele zu tun: so sei eine durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 7 Monaten bis zum Beginn einer Fördermaßnahme noch viel zu lang.

In der Diskussion wurde moniert, dass eine solche Erfolgsbilanz die innere Sicht der BA widerspiegele, dass Realität der Mitarbeiter und der Betroffenen vor Ort aber noch von großen Problemen gekennzeichnet sei. Zwar sei der Umbau der BA eine Riesenleistung, aber in welche Richtung gehe er? Frau Driesch verwies darauf, dass die Ziele der Reform von der Politik gesetzt würden. Daher sei es wichtig, zwischen dieser und der BA zu unterscheiden. Ziel der BA sei es, einen schnelleren Arbeitsmarktausgleich zu erzielen. Hier habe man viel erreicht, stehe aber noch vor großen Herausforderungen.

Peter Kupka

Resümee der Tagung

Christian Brinkmann, ehemaliger Leiter der Koordination der Evaluationsforschung am IAB, übernahm es, zentrale Aspekte der vorangegangenen Diskussionen und Vorträge zusammenzufassen. Zunächst verwies Brinkmann auf das grundsätzliche Problem, das die Vielzahl gesetzlicher Änderungen, das neue Steuerungssystem in der BA und sich wechselseitig überlagernde Einflüsse die Evaluationsarbeit erheblich erschweren. Dazu kommt die Diskrepanz zwischen den Zeiträumen, in denen Wirkungen sichtbar werden und den Vorgaben aus der Politik, schnelle Ergebnisse zu erhalten. Dies bedeutet aus Sicht der Evaluationsforschung, dass die Politik den beschlossenen Maßnahmen die Chance geben

sollte, ihre Wirkungen zu entfalten, anstatt hektisch und ohne belastbare Evaluationsergebnisse umzusteuern.

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Arbeitsmarktreformen verwies Brinkmann auf die Gefahr, die Implementationsprobleme zu unterschätzen. Die Diskussionen auf der Tagung hätten gezeigt, dass viele Probleme nicht falschen Ansätzen geschuldet sind, sondern Umsetzungsproblemen, die eigentlich vorhersagbar waren. So hat die Einrichtung der ARGE n zu arbeits- und dienstrechtlichen, zu mitbestimmungsrechtlichen und zum Teil sogar verfassungsrechtlichen Problemen geführt. Auch die unterschiedlichen Organisationskulturen der kommunalen Seite und der BA haben großen Einfluss auf die Arbeit und benötigen Zeit, um die Arbeitsstile aneinander anzugleichen. Auch diese Argumente lassen laut Brinkmann einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess sinnvoller erscheinen als radikale Veränderungen.

Die Erkenntnisse aus internationalen Vergleichen zeigten, dass sich andere Länder erheblich mehr Zeit genommen haben, ihren Arbeitsmarkt zu reformieren. Eine solche Arbeit kann nur erfolgreich sein im Rahmen einer längerfristigen Strategie, die den Arbeitsmarkt als Ganzes funktionsfähig macht und vor allem auch die wirtschaftliche Dynamik ankurbelt. Dies betrifft primär die Wirtschaftspolitik, insbesondere Strukturpolitik, aber zunehmend wird in diesem Zusammenhang auch auf die notwendige Globalsteuerung hingewiesen. Hilfreich sei außerdem, keine unrealistischen Erwartungen an Arbeitsmarktpolitik zu richten (z.B. die Halbierung der Arbeitslosenzahl) und sich somit ein Scheitern zu organisieren. Die hier notwendige und mögliche Verbesserung der Effizienz dürfe nicht gegen den Beitrag ausgespielt werden, den andere Politikbereiche in weit größerem Maße zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten können.

Des Weiteren lohne sich auch ein Blick auf bislang ausgesparte Reformelemente. Dies betrifft nicht nur die nicht realisierten Elemente des Berichts der Hartz-Kommission wie das „Bridge-System“ für Ältere oder die „familienfreundliche Vermittlung“. Wichtig sind vor allem grundsätzliche Finanzierungsfragen wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die als gesamtgesellschaftliche Aufgabe eigentlich eine Steuerfinanzierung nahe legen würde. Auch zur künftigen Finanzierung der Berufsberatung als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe wurde bislang kaum eine offene politische Diskussion geführt. Bei den ABM lösen sich, so Brinkmann, die Finanzierungsfragen unter der Hand und damit tendenziell suboptimal: Sie wurden zugunsten von Arbeitsgelegenheiten drastisch zurückgefahren und werden nunmehr überwiegend steuerfinanziert im Regelkreis des SGB II eingesetzt. Ein gravierendes Problem bleibt damit ungelöst: Wie lässt sich trotzdem ein prophylaktischer Maßnahmen einsetz bei potentiellen Problemfällen im beitragsfinanzierten Regelkreis SGB III sicherstellen?

Im Anschluss an das einleitende Referat von Koch und Walwei (Link ...) griff Brinkmann die drei zentralen Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreform auf: die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die Verstärkung der Arbeitsanreize und die Neuausrichtung der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unstrittig sei, dass in allen drei Bereichen Teilbeiträge zur Lösung des Beschäftigungsproblems geleistet werden können und dass es Potenziale zur Effizienzsteigerung gibt. Diese können aber nur eine flankierende Rolle spielen und nicht das Problem selbst lösen. Zu allen diesen Bereichen können gegenwärtig nur erste Einschätzungen gegeben werden und quasi Ex-Ante-Evaluationen erfolgen. Belastbare Evaluationsergebnisse stehen dagegen noch weitgehend aus. Sie sollten aber möglichst abgewartet werden, bevor es zu politischen Schlussfolgerungen und gravierenden

Politikwechseln kommt. In begrenztem Umfang nachzusteuern ist dagegen sinnvoll und zum Teil auch schon geschehen, z.B. bei Vermittlungsgutscheinen, der Ich-AG und dem Job-Floater, der komplett eingestellt wurde.

Auch bei der immer wieder diskutierten Frage um die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte griff Brinkmann Koch und Walwei auf, von denen herausgestellt wurde, dass Neuregelungen in diesem Bereich vor allem Randbelegschaften, nicht aber Stammbesetzungen betreffen und das weiterhin stark regulierte und mit hohen Abgaben belastete Normalarbeitsverhältnis ausgespart haben. Regulierung und Abgabenbelastung bleiben damit Reformthemen, auch wenn hier kaum kurzfristige Arbeitsmarkteffekte erwartet werden können.

Hinsichtlich der konkreten Regelungen zu den Mini-Midi-Jobs ergibt sich eine Reihe von Fragen, die weiterer empirischer Klärung bedürfen: bilden diese ein Sprungbrett für Arbeitslose in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sind Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung zu befürchten und werden Anreize zur Substitution gesetzt? Diese Diskussion, so Brinkmann, müsse verbunden werden mit der allgemeinen Diskussion um Lohnsubventionen bzw. Kombilöhne. Insgesamt wünscht Brinkmann sich ein Risikomanagement bei der weiteren Umsetzung der Hartz-Reformen, das Hinweise für eine entsprechende Nachsteuerung bietet und Maßnahmen, die eine politische Umsetzung der zu erwartenden belastbaren Ergebnisse der Wirkungsforschung befördern können.

Peter Kupka

Podiumsdiskussion: Perspektiven einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Den Abschluss der Tagung bildete eine Podiumsrunde zum Thema „Perspektiven einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ bei der unter der Leitung von Dagmar Bürkardt die hessische Sozialministerin Silke Lautenschläger, Werner Bruns, Baden-Württembergisches Wirtschaftsministerium sowie Dr. Dierk Hirschel, der „Chefökonom“ des DGB diskutierten.

Lautenschläger betonte, die Systemzusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sei richtig gewesen, allerdings seien bei der Umsetzung Fehler gemacht worden. So erhielten von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen nunmehr erst dann Hilfe, wenn Sie nach Ablauf des ALG I in den Rechtskreis des SGB II kämen. Die Evaluation des Optionsmodells sah sie skeptisch: schließlich gebe es im internationalen Maßstab einen eindeutigen Vorrang für Dezentralisierung. Zentrale Steuerung aus Nürnberg oder Wiesbaden lehne sie ab, einer kommunalen Zuständigkeit sei eindeutig der Vorzug zu geben. Viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hätten sich als wenig wirksam erwiesen; wichtig seien Anreizstrukturen im Niedriglohnssektor, insbesondere Kombilöhne. Mini-Jobs sollten Langzeitarbeitslosen nicht angeboten werden, um Lock-in-Effekte zu vermeiden.

Hirschel ging das Thema von der makroökonomischen Seite an: Arbeitsmarktreformen und Steuersenkungen brächten keine Verbesserung des Arbeitsmarktes. Wachstum und Vollbeschäftigung basierten dagegen auf einer Kombination von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik. In der Fiskalpolitik habe Eichel aus neoklassischer Sicht alles Richtig gemacht; trotzdem sei die Arbeitslosigkeit gestiegen. Das Instrument der Geldpolitik liege nicht mehr in der Hand der Regierung, die EZB achte fast ausschließlich auf Geldwertstabilität. Die Lohnentwicklung schließlich sei zu niedrig gewesen, mit der Folge dass Deutschland

Exportweltmeister sei, aber die Binnennachfrage nachlasse. Alternativen der Politik sah Hirschel in einer Erhöhung staatlicher Investitionen und einer dynamischeren Lohnentwicklung, die unter anderem auch durch eine „Re-Regulierung“, zum Beispiel in Form eines gesetzlichen Mindestlohns, erreicht werden könne.

Bruns stimmte seinem Vorgänger dahingehend zu, dass die entscheidenden Stellschrauben im Bereich der Makroökonomie zu suchen seien. Konjunkturprogramme seien aber nicht geeignet, da durch Staatsverschuldung das Zinsniveau nach oben getrieben und das Investitionsklima belastet werde. An der Arbeitsmarktpolitik monierte er deren fehlende Effizienz: in den letzten sieben Jahren seien 150 Mrd. Euro ausgegeben worden, aber die Hoffnungen auf einen Rückgang der Arbeitslosigkeit hätten sich nicht erfüllt. Daher dürfe man die Wirkung von Arbeitsmarktpolitik nicht überschätzen. Die Arbeitsmarktreformen Hartz I-III seien nicht weit genug gegangen, Hartz IV hingegen sei im Kern richtig. Die von Brinkmann in der Zusammenfassung des Seminars erwähnte Strategie, auf dem nun eingeschlagenen Weg weiterzugehen und sich die Ergebnisse anzuschauen, lehne er ab. Vielmehr müsse es im Einklang mit Frau Lautenschläger mehr Autonomie für die Kommunen geben. Dort seien die JobCenter anzusiedeln, die BA würde auf eine Versicherungsanstalt zurückgeführt.

In der Diskussion wurden strategische Aspekte der Arbeitsmarktpolitik (Vermittlung vs. Schaffung von Arbeitsplätzen) ebenso gestreift wie die Bedeutung von Bildung, die Organisation der Arbeitsmarktpolitik (zentral oder kommunal) das Prinzip des Förderns und Forderns sowie die Evaluation von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.

Lautenschläger sieht Aufgaben der Vermittlung insbesondere bei den Älteren. Bei Frauen müssten durch eine Ausweitung der Kinderbetreuung Beschäftigungshemmnisse abgebaut werden, nach dem Motto: „lieber einen Kindergartenplatz finanzieren als Arbeitslosigkeit für die ganze Familie“. Arbeitsplätze schaffen könne man besonders im Bereich der Hochqualifizierten. Aber auch einfache Tätigkeiten müssten akzeptiert werden und gesellschaftlich mehr Anerkennung erfahren, z.B. die haushaltsnahen Dienstleistungen. Für Bruns liegt das Rezept für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der Standortpolitik. Hierzu müsse man deregulieren, entbürokratisieren und die Bildung stärken, aber auch zukunftssträchtige Technologien wie die Gentechnologie besser akzeptieren und fördern als dies gegenwärtig der Fall sei.

Hirschel moniert den Zustand des Bildungssystems, den er als katastrophal bezeichnet. Hier seien massive Investitionen nötig, um in Zukunft frei werdende Arbeitsplätze zu besetzen. Dies stehe aber im Widerspruch zur Haushaltskonsolidierung. In der Arbeitsmarktpolitik werde von der Devise „Fördern und Fordern“ gegenwärtig nur das Fordern umgesetzt. Auf der anderen Seite seien die Gewinne der Unternehmen massiv gestiegen und die Steuerquote gehöre zu den niedrigsten in Europa. All dies habe jedoch nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt.

Die Forderung nach einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, so Bruns, beinhalte keine Kritik an den Mitarbeitern der BA. Die Organisation müsse aber effizienter werden und hier hätten die Kommunen deutliche Vorteile. Insbesondere sieht Bruns zu viele unterschiedliche Arbeitsmarktprogramme, die man deutlich straffen könne. Lautenschläger sieht die Finanzverantwortung falsch organisiert: bei den Kommunen seien nur die Kosten der Unterkunft angesiedelt. Am besten sei es aber, ein Budget vor Ort zu haben, mit dem man flexibel arbeiten könne. Grundsätzlich könne auch das Modell der ARGEen funktionieren,

aber man müsse „möglichst wenig drüberbauen“. Auch innerhalb der BA sollten Kompetenzen stärker von der Zentrale in die Regionaldirektionen verschoben werden.