

Abschlussdiskussion: Die Lehren der §-55-Forschung für die zukünftige Ausgestaltung des SGB II

Peter Bartelheimer: Zwischenresümee

Dieses kurze Zwischenresümee spricht vier Punkte an:

- Wie ist das Verhältnis von Wirkungsforschung und Arbeitsmarktpolitik?
- Wie können Wirkungen besser gemessen werden?
- Stößt „Aktivierung“ an Grenzen?
- Grundsicherung für Arbeitsuchende - noch das richtige System?

Verhältnis von Wirkungsforschung und Arbeitsmarktpolitik / Grundsicherungspolitik

Die Tagung bot eine beeindruckende Leistungsschau der Wirkungsforschung zum SGB II am IAB. Zwei kritische Fragen stellen sich bei solchen Gelegenheiten: Haben wir die richtigen Daten und ziehen wir die richtigen politischen Schlüsse?

Der gesetzliche Auftrag an die Arbeitsmarktforschung wurde erst im Rahmen der Gesetzgebung nach 2002 enger gefasst, nämlich (nach § 282 Abs. 2 und 3 SGB III und § 55 SGB II) als „Wirkungsforschung“, die eine Überprüfung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente ermöglichen soll. In keinem anderen Politikfeld ist die Beziehung von anwendungsorientierter Forschung und Politik seither so eng.

Burkart Lutz hat auf einer Tagung 2005¹ gefragt, warum dies Arbeitsmarktforscher/innen trotz „warmen Geldregens“ und „unvorstellbar“ verbesserter Datenlage Unbehagen verursachen könnte:

- Es könne sein, dass über dem auftrags- und nachfragegesteuerten Abfragen von Ergebnissen ein eigener theoretischer Rahmen verloren gehe und Zeit für die Beobachtung von Wirkungen fehle.
- Wissenschaft müsse „sich einlassen“: Sie könne nicht evaluieren, ohne sich die arbeitsmarktpolitischen Ziele der Evaluation zu eigen zu machen. Das Ergebnis könne statt einer Verwissenschaftlichung der Politik die Funktionalisierung von Wissenschaft sein.

¹ Lutz, Burkart (2006): Wirkungsforschung und Politikberatung. In: Brinkmann, Christian / Koch, Susanne / Mendius, Hans Gerhard (Hg.) (2006): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 300). Nürnberg: 375-384.

Gert Heyer, der im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nach 2002 für viele große Aufträge der Wirkungsforschung verantwortlich war, bilanziert diese Politiknähe 2012² als erfolgreiche Koproduktion: Die Administration habe sich „in vielfältiger Weise als Koproduzent wissenschaftlicher Evaluationen etabliert und zentrale Entwicklungslinien mit bestimmt“. Damit bestimme die Administration „weitgehend, welche Forschungsgegenstände mit welchen Methoden und ggf. auch Daten in welchem Zeitraum bearbeitet werden“, wogegen die Forschung, die nicht Ressortforschung ist, „kaum einen maßgeblichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Wirkungsforschung geleistet“ habe. Jedoch sieht auch er ein Risiko darin, dass diese Koproduktion und die dafür eingesetzten Ressourcen „leistungsfähige und innovative Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler davon abhalten können, Grundlagenforschung (und) Theorienentwicklung ... im erforderlichen Umfang zu betreiben“.

In der Politikberatung kann es nicht darum gehen, wissenschaftlich basierte politische Entscheidungen vorzubereiten. Wissenschaft und Politik agieren eigenständig. Wie jede Beratung setzt auch die Politikberatung einen Kompetenzvorsprung voraus: Damit die Arbeitsmarktforschung Problemsicht und Problemlösungskompetenz der zu Beratenden erhöhen kann, kann sie sich nicht auf Wirkungsforschung zu politischen Programmen beschränken. Sie braucht Theorie und eine eigene Fallsicht auf den Gegenstand, eine eigene Informationsgrundlage und eigene Bewertungsmaßstäbe. Sie muss Themen setzen und Fragen der Politik für falsch oder unbeantwortbar erklären können. Im Entscheidungsprozess aber ist es allein Sache der Politik, welche Informationen sie wie deutet und welche Empfehlungen sie umsetzen kann oder will. Die Wirkungsforschung kann z.B. zeigen, dass Maßnahmen gruppenspezifisch wirken. Werden sie dann ganz abgeschafft, kann die Evaluation nicht Recht behalten gegen ihre Auftraggeber.

Was folgt daraus? Die Arbeitsmarktforschung muss wissenschaftlich unabhängig und ergebnisoffen arbeiten. Die Politik muss den daraus resultierenden Pluralismus aushalten. Sie hat die Wahl zwischen mehreren Ratgebern. Dass es eine zweite und dritte Meinung geben kann, sollte sie als Ressource nutzen. Und Wissenschaftler/inn/en sollten jeweils transparent machen, ob sie Forschungsergebnisse präsentieren oder sich selbst politisch äußern.

² Heyer, Gerd (2012): Arbeitsmarktforschung im Spannungsfeld von Administration und Wissenschaft. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 61 (6/2012): 111-118.

Wie können Wirkungen besser gemessen werden?

Natürlich wirkt „Hartz IV“. In den Präsentationen des IAB war von einer „verbesserten Funktionsweise des Arbeitsmarkts“ die Rede: Es gibt weniger Arbeitslose und weniger Langzeitarbeitslose, mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und ein besseres Verhältnis von offenen Stellen und arbeitslosen Bewerber/inn/en. Die Beveridge-Kurve verschiebt sich nach innen, die Matching-Effizienz hat zugenommen. Schwieriger ist offenbar die Bewertung dieser Wirkungen.

Zunächst stellt sich die Frage, welche Wirkungen sich der Neuregelung der Grundversicherung für Arbeitsuchende zurechnen lassen, und über welchen Wirkungszusammenhang. Verhaltensänderungen wurden nicht nur bei Leistungsbeziehenden erzielt, sondern auch durch Abschreckung: Beschäftigte und Bewerber/inn/en sind generell konzessionsbereiter und riskieren weniger Stellenwechsel. Offenbar gibt es aber auch Anhaltspunkte dafür, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktlage stärker auf Neuregelungen und Instrumente im Rechtskreis des SGB III zurückgeht und nicht auf „Hartz IV“. Zudem könnten die Effekte der „Hartz“-Gesetzgebung auf die Arbeitsmarktstruktur „auslaufen“. Die letzte Krise wurde eher durch interne Flexibilität der betrieblichen Beschäftigungssysteme (Kurzarbeit, sozialpartnerschaftliche Beschäftigungssicherung, Arbeitszeitkonten) bewältigt.

Noch problematischer ist ein zweiter Befund: Mehr Beschäftigung geht mit mehr Ungleichheit einher: Teilhabeeffekte und -chancen sind im Beschäftigungssystem heute ungleicher verteilt. Den Flexibilitätsgewinnen der Unternehmen steht mehr Unsicherheit bei Beschäftigten und Bewerber/inn/en gegenüber.

- Die Beschäftigungsdynamik im SGB II ist hoch, bleibt aber auf das sekundäre Arbeitsmarktsegment beschränkt.
- Die Arbeitsmärkte sind stärker segmentiert: Beschäftigung im Normalarbeitsverhältnis hängt stark von Geschlecht, Alter und Qualifikation ab. Die atypische Beschäftigung mit prekärem Potenzial ist stark gewachsen.
- Die Lohnspreizung hat zugenommen.
- Welche Teilzeitverhältnisse sind gewünscht, welche erzwungen?

Die politische Bewertung wurde im Plenum und in den Arbeitsgruppen kontrovers diskutiert.

- Den einen erscheint mehr Ungleichheit als ein zu hoher Preis für mehr Beschäftigung, zumal die gleichen Arbeitsmarkteffekte mit einem sehr unterschiedlichen Maß an Ungleichheit erzielt werden könnten. Wenn die „Reform“ das Teilhabeziel verfehlt, brauche man vielleicht eine „Reform der Reform“, die positive Be-

schäftigungseffekte besser verteilt und mehr Vermittlung in Beschäftigung erreicht, die außerdem länger andauert und anständig bezahlt wird.

- Dagegen hieß es, von Nachhaltigkeit rede, wer kurzfristige Erfolge nicht hinbekomme. Öffentliche Beschäftigung dürfe nicht zu attraktiv sein, Mindestlohn sei der falsche Weg. Der Vergleichsmaßstab für Minijobs sei Arbeitslosigkeit, nicht das Normalarbeitsverhältnis. Die Integration ins Beschäftigungssystem müsse für viele Arbeitslose „klein anfangen“: „Besser ein bisschen arbeiten als gar nicht“.

Viele Beiträge beschäftigten sich mit Messkonzepten für das Beschäftigungssystem und die Erwerbsbeteiligung, die für diese Kontroversen eine bessere Informationsgrundlage schaffen können. Die Tagung hat eine ganze Reihe von Entwicklungsbedarfen gezeigt:

Welche Längsschnittindikatoren erlauben es, Wirkungen im Lebens- und Erwerbsverlauf zu bewerten? Übergangereignisse und -wahrscheinlichkeiten bilden nur die kurze Frist ab und haben nicht zufällig eine gewisse Ähnlichkeit mit Ergebniskennzahlen der (geschäfts-)politischen Steuerung. Ob Flexibilität zu Beschäftigungsstabilität bei geringer Arbeitsplatzstabilität oder zu prekären Verlaufsmustern führt, zeigt sich aber erst auf längere Frist, über ganze Lebensphasen. Verlaufsanalysen sollten Kombinationen von Erwerbseignissen und Lebensereignissen erfassen.

Wenn Beratung – etwa in der Grundsicherung – individueller wird, muss man auch individuellere Maßstäbe für die Bewertung von Ergebnissen finden, etwa für das Erreichen vereinbarter Ziele.

Gerade in der Grundsicherung kommt es auf die Perspektive der Bedarfsgemeinschaft, auf die Haushaltsperspektive an. Das SGB II verfolgt einerseits für den unteren Teil der Gesellschaft ein „adult worker model“, andererseits beeinflussen Kinder und Partner die Übergangswahrscheinlichkeiten von Frauen. Wessen Rollenverständnis drücken diese sehr traditionellen geschlechtsspezifischen Muster aus? Das der Leistungsberechtigten, das der Integrationsfachkräfte und Führungskräfte, das der Arbeitgeber – oder das von allen zusammen?

Wie Beschäftigungsfähigkeit und Integrationsfortschritt (im Sinne von § 54 SGB II) gemessen werden kann, um etwa Effekte öffentlich geförderter Beschäftigung zu bewerten, hat auch diese Tagung wieder beschäftigt. Kann man den Wechsel der Profilage im Profiling so interpretieren? Setzt die Messung bei abstrakten Individualmerkmalen an, oder ist Beschäftigungsfähigkeit konkret, d.h. auf den regionalen Arbeitsmarkt bezogen zu definieren?

Teilhabe ist als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende in aller Munde, aber erst mit dem Bildungs- und Teilhabepaket (§§ 28 f. SGB II) ins Gesetz gekommen. Das IAB fragt in seinem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) auch nach subjektivem Teilhabeempfinden. Aber einen Anspruch auf Erwerbsteilhabe, der dem Teilhabeanspruch im SGB IX vergleichbar wäre und der dort Grundlage einer örtlichen Teilhabeplanung zur Überwindung gesellschaftlicher Benachteiligung ist, kennt das SGB II nicht.

Stößt „Aktivierung“ an Grenzen?

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die „Hartz“-Gesetze und insbesondere die Neuordnung der Grundsicherung hatten zum Ziel, Eigenverantwortung und Eigeninitiative durch individuelle Betreuung zu fördern und durch höhere Suchintensität der Bewerber/inn/en einen schnelleren Marktausgleich zu erreichen. „Aktivierung“, oft als Versprechen des neuen Arbeitsmarktregimes bezeichnet, hat auch eine drohende Seite. (Auch umgangssprachlich ist ja „Dir werd ich helfen!“ unterstützend oder drohend gemeint.) Diskussionsbeiträge und Fragen auf dieser Tagung offenbarten erhebliche Verunsicherung über dieses Paradigma der „Fordernden Aktivierung“.

Alleinerziehende scheitern an gestiegenen Flexibilitätsanforderungen der Arbeitgeber. 70% der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende weisen zwei und mehr „Vermittlungshemmnisse“ auf, und damit sinkt ihre Abgangswahrscheinlichkeit auf Werte zwischen 6% und 0%. Gibt es Stellen für diese Personen? Hinzu kommt, dass viele dieser „Hemmnisse“ nicht in der Person liegen und daher auch nicht durch individuelle Beratung und Betreuung oder durch Gruppen-Coaching beeinflussbar sind. Vielmehr entsteht Benachteiligung dadurch, dass Arbeitgeber auf zugeschriebene (askriptive) Merkmale auf eine bestimmte Weise reagieren.

Während der Arbeitsmarkt der Aktivierung Grenzen setzt, zeigt sich das vom Gesetzgeber offenbar angenommene Aktivierungsdefizit bei den Arbeitsuchenden nicht: Es gibt keine Hinweise auf zu geringe Konzessionsbereitschaft, Beschäftigungswechsel nehmen zu, die Mehrzahl der erwerbstätigen Leistungsberechtigten („Aufstocker“) strebt höhere Arbeitszeiten an.

Der „Arbeitgeberkunde“ war seit 2002 König – wie verändert sich das System, wenn die Arbeitgeber und ihre Personalpolitik wieder als Interventionsgegenstand der Arbeitsverwaltung in den Blick kommen?

Lassen sich im Profiling und in individuellen Handlungsstrategien die regionale Arbeitsmarktlage und die andere Marktseite berücksichtigen?

Was bewirken Sanktionen? Wer gleicht den Wegfall des Lebensunterhalts aus? Wenn sie bei jungen Erwachsenen die Deprivation oder den Dropout mit größerer Sicherheit bewirken als eine Verhaltensänderung, muss man dann Sanktionen nicht wenigstens im „U25“-Bereich in Frage stellen?

Aktivierung stößt auch an innere Grenzen in der Arbeitsverwaltung: Wie passgenau wird in Maßnahmen zugewiesen? Welche Qualität haben die Dienstleistungen Beratung, Betreuung und Vermittlung? Wie wird das Dienstleistungsversprechen der Grundsicherung eingelöst? Wie eng oder wie lose ist der Zusammenhang zwischen dem, was in der Beziehung zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitsverwaltung geschieht, und Ein- und Austritten in Beschäftigung? Wie dienstleistungsfreundlich ist der rechtliche und organisatorische Rahmen, etwa der Verfahrensschritt „Eingliederungsvereinbarung“?

Mit solchen Fragen, die immer wieder gestellt wurden, deutet sich die Möglichkeit an, das Aktivierungsparadigma könne seinen Zenit überschritten haben.

Grundsicherung für Arbeitsuchende – noch das richtige System?

Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es nach dem mehrfach zitierten § 1 Abs. 2 SGB II, die „Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, (zu) stärken und dazu bei(zu)tragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“. Es gibt offenbar erhebliche Zweifel daran, dass das Leistungssystem des SGB II in seine heutigen komplexen Ausgestaltung geeignet ist, Leistungen auf die Herstellung von Erwerbsfähigkeit und Überwindung von Arbeitslosigkeit zu konzentrieren.

Erstens wurden systemische Grenzen der Grundsicherung angesprochen: Welchen Stellenwert hat „Fürsorgepolitik“ (gemeint ist Hilfe in besonderen Lebenslagen), welche Rolle spielen Existenzsicherung und materielle Teilhabe? Ganz unterschiedlicher Überlegungen wurden dazu angestellt, wie man die Leistungsgewährung bei bestimmten Problem- oder Lebenslagen an andere Strukturen binden könne:

- „Produktionsschulen“ für junge Erwachsene,
- andere Systeme für Selbständige (da die Grundsicherungsstellen mit der leistungsrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Prüfung überfordert seien),
- Kombilohn unabhängig von der Grundsicherung.

Zweitens wird offenbar Beschäftigungspolitik und Regulierung wieder zum Thema: Wie kann die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts, die Struktur des Beschäftigungssys-

tems und die Personalpolitik auf der Arbeitgeberseite politisch gestaltet werden? Stichworte waren hier Regelungen zum Mindestlohn, zur Befristung und Leiharbeit, zu geringfügiger Beschäftigung, zur Verfügbarkeit von Bewerber/inn/en und zur Zumutbarkeit angebotener Stellen.

Drittens kommen andere Politikfelder und vorgelagerte Systeme als „Ordnungsrahmen“ in den Blick. Hier fielen Stichworte wie Anrechnungsregeln, Arbeitslosenversicherung, Kinderbetreuung und soziale Infrastruktur, Steuer- und Transfersystem.

Zum Schluss

Wie stand es also auf dieser Tagung um die beiden Fragen: Haben wir die richtigen Daten, und was wären die politischen Schlüsse? Das IAB hat sich in seinen Präsentationen als unabhängige Forschungseinrichtung gezeigt. Die verbesserte Datengrundlage wird intensiv genutzt und das belebt die Diskussion um bessere Messkonzepte. Selbst vorsichtige Schlussfolgerungen bieten Anlass für politische Neubewertungen.