

# Interview

## „Wir können den Arbeitsmarkt nicht nur den Sozialpartnern überlassen“

### Ein Gespräch mit Daniela Behrens, Thomas Gerhardt und Eberhard Trumpp

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) gehört zu den wichtigsten Beratungsempfängern des IAB. Bereits in der letzten Ausgabe des IAB-Forum haben wir in einem Interview mit Eva Maria Welskop-Deffaa (verdi) und Christina Ramb (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) einen Blick auf die Arbeit dieses Gremiums geworfen. Diesmal stehen uns mit Dr. Thomas Gerhardt, Daniela Behrens und Prof. Eberhard Trumpp drei Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Bank – genauer gesagt von Bund, Ländern und Kommunen – Rede und Antwort. Dabei widersprechen sie der Einschätzung der Sozialpartner, dass die Selbstverwaltung in der BA in den vergangenen Jahren geschwächt worden sei.



**Frau Behrens, Sie gehören den Aufsichtsräten verschiedener Unternehmen an. Worin unterscheidet sich der Verwaltungsrat der BA vom Aufsichtsrat eines Unternehmens?**

**Daniela Behrens:** Auch in anderen Aufsichtsräten befassen wir uns mit der strategischen Ausrichtung und der Überwachung des Unternehmens. Aber wir gehen dort nicht so sehr in die Details der jeweiligen Organisation. Das ist im Verwaltungsrat der BA anders. Zudem haben wir dadurch, dass es drei Banken mit ganz unterschiedlichen Interessen gibt, auch eine andere Diskussionskultur. Die Diskussionen im Verwaltungsrat der BA sind sehr lebendig und intensiv. In anderen Aufsichtsräten spielen die Interessengegensätze eine etwas geringere Rolle, man beschränkt sich eher auf die fachliche Sicht.

**Die BA ist laut Gesetz eine selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts. Was macht für Sie das Prinzip der Selbstverwaltung aus?**

**Daniela Behrens:** Dabei geht es vor allen Dingen um die gemeinsame Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Und da die Beschäftigten und die Arbeitgeber in dieses System einzahlen, haben sie auch das Recht, es mitzugestalten.

**Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat sich in einem Positionspapier zur Selbstverwaltung wie folgt geäußert: „Die soziale Selbstverwaltung stellt ein wichtiges Gegengewicht zur unmittelbaren Staatsverwaltung dar. Durch sie wird der Gefahr politischer Einflussnahme entgegengewirkt.“ Stimmen Sie dieser Einschätzung zu?**

**Thomas Gerhardt:** „Staatslenkung“, „Staatsferne“ oder „Staatsnähe“ sind aus meiner Sicht Worthülsen, die der Praxis der Selbstverwaltung, so wie ich sie erlebt habe, nicht gerecht werden. Wir haben ein hocheffizientes Aufsichtsgremium, das seine Kontroll- und Aufsichtsfunktion sehr professionell ausübt. Und die Arbeitsmarktpolitik ist nun mal ohne Bund, Länder und Kommunen nicht denkbar. Insofern lehne ich diese Position klar ab. Ich halte sie nicht für sachgerecht und für nicht vereinbar mit unserer institutionellen Ordnung.

**Daniela Behrens:** Selbstverwaltung ist ja auch keine staatsfreie Veranstaltung, sondern unterliegt einer staatlichen Rechtsaufsicht, die auch ausgeübt wird. Die Selbstverwaltung agiert nicht im rechtsfreien Raum. Sie hat sich an den rechtlichen Rahmen zu halten wie alle anderen auch. Wenn

man Arbeitsmarktpolitik gestalten will, und das ist der Anspruch, den der Verwaltungsrat der BA hat, dann ist dieser nicht der alleinige Player, der völlig frei von anderen Einflüssen arbeiten kann, sondern Teil eines größeren Räderwerkes.

**Eberhard Trumpp:** Wir können den Arbeitsmarkt nicht nur den beiden Sozialpartnern, also Arbeitgebern und Arbeitnehmern, überlassen. Der Staat muss natürlich aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen ein großes Interesse

**Behrens: „Die Selbstverwaltung agiert nicht im rechtsfreien Raum.“**



daran haben, bei der Arbeitsmarktpolitik mitzugestalten und mitzuentcheiden.

**Die Selbstverwaltung der BA ist – anders als in den anderen Sozialversicherungszweigen – drittelparitätisch organisiert. Warum gibt es eigentlich diesen Unterschied? Ist er eigentlich auch dann**

**gerechtfertigt, wenn die BA ihren Haushalt komplett aus Beitragsmitteln finanziert?**

**Daniela Behrens:** Die Frage müsste eher sein: Warum sind die anderen

Körperschaften nicht auch so organisiert? Bei der Selbstverwaltung der BA geht man ja nicht nur vom finanziellen Gerüst, sondern auch von der Aufgabenstellung aus. Und deswegen ist die öffentliche Bank dabei. Weil der Staat in der Debatte um die Gestaltung des Arbeitsmarktes ein wichtiger Player ist, und weil das Aufgabenspektrum der Arbeitsmarktpolitik so umfangreich ist, lässt sich das gar nicht auf die Sozialpartner begrenzen. Bei den anderen Sozialversi-



cherungszweigen, zum Beispiel der Renten- oder Krankenversicherung, beteiligt sich der Bund zwar an den Kosten, ist aber ansonsten nicht in die Aufgabenerledigung involviert. Es geht bei der BA also nicht nur um die Finanziers, sondern auch um die Player. Das föderale System von Bund, Ländern und Kommunen ist nun mal ein wesentlicher Akteur in der Arbeitsmarktpolitik. Und deswegen hat der Gesetzgeber auch klugerweise die Drittelparität in der BA eingeführt.

Mitunter wird argumentiert, dass die Selbstverwaltung in den vergangenen Jahren geschwächt worden ist. So beklagt beispielsweise Frau Welskop-Deffaa in einem Interview für die letzte Ausgabe des IAB-Forum, dass der Verwaltungsrat der BA in seiner Aufsichtsfunktion eingeschränkt ist, weil der Bundesrechnungshof seine Berichte über die BA dem Bundestag vorlegen muss,

**Gerhardt: „Wir haben eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik betrieben, ohne die sozialen Sicherungssysteme zu destabilisieren.“**

nicht aber dem Verwaltungsrat. Auch kritisieren Gewerkschaften und Arbeitgeber, dass die Befugnisse des Verwaltungsrats bei der Haushaltsfestsetzung beschnitten worden sind. Welches Interesse hat die öffentliche Hand daran, die Rechte der Selbstverwaltung einzuschränken?

**Daniela Behrens:** Ich kann keine Schwächung der Rechte der Selbstverwaltung erkennen. Man hat aber in den letzten Jahren mehr darauf geachtet, was eigentlich mit öffentlichen Mitteln oder Beitragsmitteln passiert. Und die Mittel, die die BA zur Verfügung hat, sind ja Mittel, die die Beitragszahler aufbringen. Und hier hat der Bundesrechnungshof seine Kontrollfunktion genauso wahrzunehmen wie bei anderen öffentlich finanzierten Einrichtungen auch. Und dass sich der Bundestag dafür interessiert, dass die Arbeitsverwaltung effektiv und auftragsgemäß arbeitet, ist doch keine Schwächung der Selbstverwaltung – ganz im Gegenteil! Insofern kann ich die Kritik nicht nachvollziehen.

**Eberhard Trumpp:** Ich darf vielleicht ein anderes Beispiel nennen: Ich komme aus dem kommunalen Bereich, wo es wirklich eine sehr weitgehende Selbstverwaltung gibt. Die Kommunen haben die sogenannte Finanzhoheit, die Planungshoheit; sie dürfen über viele Dinge selbst entscheiden. Nur eines muss klar sein: Auch die Kommunen sind an Recht und Gesetz gebunden, auch was das Haushaltsgebaren anlangt. Ich muss den Haushalt einer Gemeinde oder eines Landkreises dem Regierungspräsidenten oder dem Landrat vorlegen, wenn Schulden aufgenommen werden. Das ist wichtig, denn sonst könnte sich eine Gemeinde im rechtsfreien Raum bewegen. Das wäre nicht mit unserer Verfassung vereinbar. Und deshalb geht es auch bei einer Institution wie der BA nicht an, dass der Rechnungshof nicht prüft. Der Rechnungshof muss prüfen und gegebenenfalls auch beanstanden.

**Der Bund hatte der BA erstmals im Jahr 2007 einen jährlichen Zuschuss von 8 Milliarden Euro gewährt, um den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung**

**von 6,5 auf 2,8 Prozent senken zu können, aktuell beträgt er drei Prozent. Mittlerweile ist der Bundeszuschuss an die BA gestrichen, so dass die BA kaum noch Reserven für Krisenzeiten hat. Plündert der Bund die Kassen der Beitragszahler, um sich selbst zu sanieren?**

**Thomas Gerhardt:** Es ist eine immer mal wieder hervorgeholte These, dass die BA zum Kostgänger des Bundes zu werden droht. Das ist nicht eingetreten, denn der Bundesfinanzminister hat ein originäres Interesse daran, dass die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig finanziert sind. Er muss in Brüssel die Maastricht-Kriterien, also den öffentlichen Gesamthaushalt, vertreten. Dazu zählen auch die Sozialversicherungen. Zudem erhält die BA vom Bund Liquiditätshilfen, damit sie ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann, wenn die Mittel der BA zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen. Es wäre kontraproduktiv, eine Politik zu betreiben, die die Sozialkassen „plündert“ und ihnen die Finanzierungsgrundlage raubt.

Es ist richtig, dass der Bund zu bestimmten Zeitpunkten Festlegungen trifft, was die Höhe der Zuschüsse anbelangt. Wenn aber diese Mittel aufgrund der Effizienz der Organisation oder einer verbesserten Arbeitssituation nur zum Teil benötigt und für andere Zwecke verwendet werden, etwa für die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter, dann führt dies eben zu einer neuen Finanzierungsstruktur. Natürlich sind auch die Sozialversicherungshaushalte Teil einer umfassenden Konsolidierungsstrategie. Das versetzt uns 2015 erstmals wieder in die Lage, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorlegen zu können. Zugleich müssen die Sozialversicherungen auf stabile finanzielle Grundlagen vertrauen können. Zu den Reserven für Krisenzeiten, die Sie angesprochen haben: Die BA hätte niemals für die Lehmann-Krise vorsorgen können. Denn keiner weiß, wann so eine Krise ausbricht und gegen solch eine Krise kann man nicht mit Rücklagen vorsorgen. Kurzum, wir haben rückblickend eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik betrieben, ohne die sozialen Sicherungssysteme zu destabilisieren.

**Daniela Behrens:** Ansonsten lohnt ein Blick ins Gesetz.

**Behrens: „Im Fall der Fälle lassen wir die BA nicht hängen.“**

Demnach muss der Bund die Zahlungsfähigkeit der BA sichern. Und auch die Länder haben ein originäres Interesse an einer guten Arbeitsmarktpolitik, weil die sich unmittelbar auf die Wirtschaftsleistung niederschlägt. Und im Fall einer Krise, in der die BA wieder deutlich mehr Erwerbslose finanzieren muss, werden Bund und Länder ihre Verantwortung wahrnehmen und nachsteuern. Das ist ja in der Vergangenheit auch passiert. Im Fall der Fälle lassen wir die BA nicht hängen.

**Sehen Sie nicht die Gefahr, dass sich der Bund von den Kosten für versicherungsfremde Leistungen entlastet und diese dem Beitragszahler auferlegt?**

**Daniela Behrens:** Momentan nicht.



#### Zur Person

**Daniela Behrens** gehört dem Verwaltungsrat der BA seit April 2013 an. Sie ist zudem stellvertretendes Mitglied des Ausschusses I (Strategische Entscheidungen, Haushalt, Fragen der Selbstverwaltung) in der Gruppe der öffentlichen Körperschaften. Seit Februar 2013 ist die SPD-Politikerin und studierte Politikwissenschaftlerin Staatssekretärin im niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

**Thomas Gerhardt:** Die alte Frage, die theoretische Frage, ist ja: Was sind überhaupt versicherungsfremde Leistungen?

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber hier einen weiten Spielraum eingeräumt. Die BA ist keine klassische Versicherung, sie ist eine Sozialversicherung. Und damit sind bestimmte Aufgaben verbunden, bei denen die eine Seite sagt: „Das ist versicherungsfremd und muss durch Steuern finanziert werden“, und die andere Seite: „Das obliegt der Arbeitslosenversicherung“.

**Prof. Stephan Rixen moniert in einem Beitrag für diese Ausgabe des IAB-Forum, dass die Selbstverwaltung im Bereich des SGB II praktisch außer Kraft gesetzt sei, weil sie qua Gesetz – anders als beim SGB III – von der Fachaufsicht ausgeschlossen ist. Macht denn diese strikte Trennung der Arbeitsmarktregulierung zwischen SGB II und SGB III Sinn? Der Arbeitsmarkt ist doch ein Gesamtkomplex, bei**

**dem die Dinge sehr stark ineinander greifen.**

**Daniela Behrens:** Wer das so bewertet, blendet den grundlegenden Unterschied zwischen SGB II und SGB III aus. Die Leistungen des SGB II werden ausschließlich vom Bund und den Kommunen finanziert. Und vor allen Dingen haben wir dort eine klare Fokussierung auf die Menschen

mit einer Langzeitproblematik. Wir haben für das SGB II einen Bund-Länder-Ausschuss eingerichtet, in dem Bund, Länder, BA und die kommunalen Spitzenvertreter vertreten sind. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Aufnahme weiterer Akteure in dieses Gremium die Steuerung des SGB II verbessert. Die Zusammenarbeit, die Sie mit Recht ansprechen, der Gesamtblick auf die Arbeitsmarktpolitik ist dadurch ja gar nicht ausgeschlossen. Und durch die Beiräte in den Jobcentern organisieren wir die Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene sehr gut. Das ist das Entscheidende.

### **Trumpp: „Wir brauchen im SGB II keine weiteren Selbstverwaltungsorganisationen und –einheiten, die dort mitwirken“.**



**Eberhard Trumpp:** Die Kommunen haben schon immer mit der Arbeitsverwaltung zusammengearbeitet, weil sie für viele Dinge originär die Zuständigkeit haben. Gerade Menschen, die langzeitarbeitslos sind, haben multiple Vermittlungshemmnisse, entweder weil sie alleinerziehend sind, krank sind, verschuldet sind oder Ähnliches. Und da haben gerade die Kommunen das entsprechende Know-how und die Dienstleistungen vor Ort, um den Menschen in diesen Bereichen so zu helfen, dass sie im nächsten Schritt überhaupt wieder eine Chance haben, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Solange diese Vermittlungshemmnisse nicht beseitigt sind, kriegen sie keinen Menschen wieder in den Arbeitsmarkt. Deshalb ist es ganz wichtig, dass wir zwischen kommunaler Ebene und dem SGB-II-Bereich auch eine entsprechende Kooperation haben. Da brauchen wir keine weiteren Selbstverwaltungsorganisationen und -einheiten, die dort mitwirken. Wir haben hier nur den Menschen im Blick und bemühen uns, dass der nach Möglichkeit wieder eine Arbeit finden kann.

**Thomas Gerhardt:** Im SGB II geht es um Hilfebedürftigkeit und Existenzsicherung – Regelungsbereiche, die naturgemäß steuerfinanziert sein müssen. Parlamentarische Kontrolle und Begleitung sind hier die üblichen und notwendigen Verfahren. Welchen Mehrwert würde hier eine wie auch immer geartete Selbstverwaltung schaffen? Die Abstimmungsprozesse im SGB II sind ohnehin komplex und würden dadurch nicht einfacher werden.

**Daniela Behrens:** Professor Rixen blendet ja auch mindestens ein Viertel der Jobcenter völlig aus, nämlich die in den Optionskommunen [Anmerkung der Redaktion: Diese befinden sich ausschließlich in kommunaler Trägerschaft, also ohne Beteiligung der BA]. Wir müssen heute feststellen, dass alle Jobcenter insgesamt gut funktionieren. Vor diesem Hintergrund sollte mehr über das Miteinander der Akteure auf dem Arbeitsmarkt gesprochen werden. Die Strukturen, die wir jetzt haben, lassen eine gute Zusammenarbeit im Sinne der Betroffenen zu. Das beweisen wir auf allen drei Ebenen, jeden Tag eigentlich. Neue Strukturen braucht es nicht.

**Gerhardt: „Das IAB hat in den letzten zehn Jahren eine sehr positive Entwicklung durchlaufen“.**



#### Zur Person

**Prof. Eberhard Trumpp** ist seit Juli 2002 Mitglied des BA-Verwaltungsrats und des Ausschusses I (Strategische Entscheidungen, Haushalt, Fragen der Selbstverwaltung) in der Gruppe der öffentlichen Körperschaften. Von Juli 1995 bis März 2002 gehörte er dem damaligen ehrenamtlichen Vorstand der BA an. Hauptamtlich ist der Jurist seit April 1993 Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Baden-Württemberg.

#### Hat die BA einen sozialpolitischen Auftrag?

**Eberhard Trumpp:** Ich würde die Arbeitsmarktpolitik, die die BA ja primär im SGB-III-Bereich betreibt, schon als sozialpolitischen Auftrag verstehen. Denn wir sind nach dem Grundgesetz ein sozialer Rechts- und Bundesstaat. Und dazu gehört, dass wir eine entsprechend ausgestaltete Arbeitsmarktpolitik haben. Ohne diese Arbeitsmarktpolitik wäre auch der soziale Frieden gefährdet. Insofern ist die BA im weitesten Sinne eine Organisation, die soziale Aufgaben wahrzunehmen hat.

**Daniela Behrens:** Das unterstreiche ich. Arbeitsmarktpolitik ist auch immer Sozialpolitik, weil man das eine vom anderen gar nicht trennen kann – genauso wie Arbeits-

marktpolitik auch immer Wirtschaftspolitik ist. Und in der BA kümmern wir uns ja vor allen Dingen um die Situation von Menschen, die arbeitslos sind und schauen, wie wir diesen wieder eine Perspektive eröffnen können. Das ist natürlich auch Sozialpolitik.

**Thomas Gerhardt:** Ich glaube, das ist vom Gesetzgeber auch intendiert, dass mit der Arbeitsförderung nicht nur eine Versicherungsleistung erfüllt wird, sondern auch die soziale Teilhabe gestärkt wird. Und wenn wir an die Wirtschafts- und Finanzkrise denken, wo der Staat mit der Kurzarbeiterregelung massiv Beschäftigung und Humanvermögen gesichert hat, sind das Ausgaben mit sozialpolitischem Charakter. Das heißt nicht, dass die BA eine sozialpolitische Funktion hätte oder dass sie Sozialpolitik im engeren Sinne macht. Aber sie betreibt Arbeitsmarktpolitik und ist insofern Teil unseres Sozialsystems.

**Behrens:** „Das IAB darf sich in seiner wissenschaftlichen Arbeit und in seiner Öffentlichkeitsarbeit nicht beschränken lassen. Das ist ganz entscheidend.“

**Die Bundesregierung ist in Gestalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einer der wichtigsten Beratungsempfänger des IAB. Welchen Einfluss haben die Erkenntnisse des IAB auf die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung?**

**Thomas Gerhardt:** In nunmehr 20 Jahren Politikberatung steht das Credo einer evidenzbasierten Politikberatung für mich an oberster Stelle. Bei evidenzbasierter, empirisch gestützter Politikberatung – alles andere ist Ideologie oder normativ geprägt – geht es darum, im Rahmen vorgegebener politischer Ziele die Mittel aufzuzeigen, um diese Ziele zu erreichen. Da braucht man wissenschaftliche Beratung und hier hat das IAB aus meiner Sicht in den letzten zehn Jahren eine sehr positive Entwicklung durchlaufen.

**Woran machen Sie das fest?**

**Thomas Gerhardt:** Zum Beispiel an der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, die übrigens am Beginn meiner beruflichen Laufbahn im Ministerium mein Steckenpferd war. Das Finanzministerium hat seinerzeit das Monopol des IAB auf die wissenschaftliche Auswertung der Daten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit aufgehoben, um Daten nicht nur dem IAB, sondern auch anderen Instituten zur Verfügung stellen zu können. Das hat dazu geführt, dass wir heute eine Arbeitsmarktforschung in Deutschland haben, die breit aufgestellt ist und internationale Reputation genießt. Und das IAB hat in diesem härter gewordenen Wettbewerb den Anschluss gefunden, auch was die empirisch gestützten Verhaltensmodelle in der Mikrosimulation anbelangt. Aber auch darüber hinaus verfügt das IAB über einen breit gefächerten Kanon von Forschungsfeldern, der den Vertretern der öffentlichen Hand einen enormen Fundus an Informationen bietet. Und das ist ein wichtiger Input für unsere Arbeit in der Politikberatung und im Verwaltungsrat.

**Das IAB ist mit seinem regionalen Forschungsnetz in den Regionaldirektionen der BA präsent, die in Fragen der Arbeitsmarktpolitik wiederum eng mit den**





### Zur Person

**Dr. Thomas Gerhardt** ist seit Juli 2010 Mitglied des BA-Verwaltungsrats und stellvertretendes Mitglied des Ausschusses I (Strategische Entscheidungen, Haushalt, Fragen der Selbstverwaltung) in der Gruppe der öffentlichen Körperschaften. Der Ökonom ist Leiter der Unterabteilung II C in der Abteilung „Bundeshaushalt“ des Bundesministeriums für Finanzen.

**jeweiligen Landesregierungen zusammenarbeiten. Welche Rolle spielen dabei die Befunde des IAB?**

**Daniela Behrens:** Für uns ist das eine ganz entscheidende Informationsquelle. Insbesondere die Analyse der lokalen und regionalen Arbeitsmarktentwicklung ist für die Landesregierungen entscheidend, um die begrenzten Mittel für die Arbeitsmarktpolitik auch gezielt einsetzen zu können. Und wenn wir uns überlegen, welche Projekte, Maßnahmen und Programme wir gemeinsam mit den Regionaldirektionen der BA machen, stützen wir uns zunächst auf die Befunde des IAB.

**Wie gehen Entscheidungsträger mit Befunden des IAB um, die nicht ins politische Konzept passen?**

**Daniela Behrens:** Sie können ja nur dann gute Politik machen, wenn Sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse

einlassen und reflektieren, was tatsächlich passiert. Wir brauchen die unabhängige wissenschaftliche Sichtweise, um auf dieser Basis die Arbeitsmarktpolitik auszurichten. Das IAB darf seine Unabhängigkeit in der Frage, was es forscht, wie es forscht und wie es seine Ergebnisse an die Öffentlichkeit bringt, nicht preisgeben – auch wenn es immer wieder, von allen drei Banken, kritische Anmerkungen gibt, weil man nicht immer in seiner Meinung bestätigt wird. Das Institut darf sich in seiner wissenschaftlichen Arbeit und in seiner Öffentlichkeitsarbeit nicht beschränken lassen. Das ist ganz entscheidend, denn wenn die Unabhängigkeit nicht gewahrt ist, können wir das IAB abschreiben.

**Eberhard Trumpp:** Ich kann das nur bestätigen und das IAB darin bestärken, seine Unabhängigkeit hochzuhalten.

**Frau Behrens, Herr Gerhardt, Herr Trumpp, ich danke Ihnen für das Gespräch!**

### Das Interview führte



#### **Dr. Martin Schludi**

Wissenschaftsredakteur im Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“ am IAB.

**[martin.schludi@iab.de](mailto:martin.schludi@iab.de)**