

Frank Wießner (IAB)
Ulrich Möller (IAB)

IAB Colloquium

Praxis trifft Wissenschaft

vom 21. bis 23. Mai 2003 in der Evangelischen Akademie Bad Boll (Tagungsbericht)

Sternschnuppen oder Leitgestirn?

Debatte über die Hartz-Reformen und neue arbeitsmarktpolitische Instrumente - Fachtagung mit „Profis der Nation“ in Bad Boll vom 21. bis 23. Mai 2003

Kleines „ja“, großes „ABER“, viele Fragezeichen

Das generelle Problem ist nicht neu und im Prinzip schon lange erkannt: Wir brauchen mehr Beschäftigung. Derzeit stehen dem aber in Deutschland eine zu hohe Beschäftigungsschwelle und eine Konjunktur im Wege, die vielleicht schon rezessive Züge zeigt. Damit ist auch klar: Aktive wie aktivierende Arbeitsmarktpolitik allein wären bei seiner Lösung heillos überfordert. Gleichwohl kann sich die Arbeitsmarktpolitik nicht aus der Verantwortung stehlen: Ihre Kernaufgabe bleibt es, gemeinsame Anstrengungen der Finanzpolitik, der Ordnungspolitik und der Tarifpolitik zu flankieren. Abstimmung ist weiterhin erforderlich mit der Wirtschaftsförderung und der Bildungspolitik, die den Grundstein für künftige Beschäftigungsfähigkeit legt.

Angetreten zu einer kritischen Bestandsaufnahme der laufenden Arbeitsmarktreformen und der Erörterung zweckmäßiger Schritte waren in Bad Boll Arbeitsmarktakteure, Vertreter aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft – kurz ein Querschnitt der von Peter Hartz so genannten „Profis der Nation“. Erstes Fazit der drei arbeitsreichen Tage, die unter dem Motto „Praxis trifft Wissenschaft“ standen: Die Hartz-Reformen hätten durchaus Aussicht auf gewisse Erfolge, allerdings setzte dies andere Rahmenbedingungen voraus – von konzeptionellen Defiziten und Schwierigkeiten bei der Implementation ganz zu schweigen. Dabei bestätigten die Praktiker im Wesentlichen die Vorbehalte der Theoretiker, wie die Highlights der Tagung zeigen:

Hat der Bildungsgutschein keinen Wert?

Bemerkenswert schien, dass den neuen Bildungsgutscheinen kein geldwerter Betrag zugewiesen ist, sondern eine Maßnahme bestimmter Art und Dauer. Dies führte rasch zu der Frage,

inwieweit ein solches Instrument geeignet und ausreichend sei, die vorhandenen Mängel an Bildung und Ausbildung zu beheben. Denn das neue System verlange vom Einzelnen ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz, wie es gerade bei schwächeren Teilnehmern am Arbeitsmarkt nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Hier werde man nachbessern müssen.

Noch seien nämlich die Märkte für Bildung und Qualifizierung so wenig transparent und funktionsfähig, dass die Arbeitsämter ihre Einflussmöglichkeiten nicht vollständig aus der Hand geben sollten. Zudem führe der abrupte Systemwechsel zu Friktionen, die bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation außerordentlich problematisch sein können. Auszuloten bleibt noch, inwieweit Bildungsgutscheine über mehr Marktconformität tatsächlich zu effizienteren Angeboten führen. Es mache wenig Sinn, hier alle und alles über einen (Gutschein-)Kamm zu scheren. Wegen des in absehbarer Zeit drohenden demographisch bedingten Fachkräftemangels, der zunehmend alternden Erwerbsbevölkerung und der damit verbundenen Überlastung der sozialen Sicherungssysteme bleibe im übrigen der „alte Reparaturbetrieb“ bis auf weiteres unverzichtbar. Weitere Lösungsbeiträge sind aber auch von den übrigen Akteuren und Institutionen unseres Bildungssystems zu fordern.

Gutscheine gibt es seit neuestem auch für *private Arbeitsvermittlung*. Deregulierung schafft hier neue Freiheiten: So könnten nach dem Fall der bisher recht rigiden Zugangsbeschränkungen nunmehr „Hinz und Kunz vom Wohnzimmer aus Vermittlung machen“. Qualitätsstandards und ein berufsständischer Kodex müssten deshalb die junge Branche vor Imageverlust durch schwarze Schafe schützen.

Harte Zeiten für Zeitarbeit

Von schwarzen Schafen bleibt auch die Zeitarbeit nicht verschont. Umso wichtiger sei es deshalb - so die Sicht des Branchenprimus - über Tarifverträge zu einheitlichen Standards zu gelangen, die auch für die neuen PersonalServiceAgenturen (PSA) gelten sollten. Damit werde tarifpolitisches Neuland betreten. Doch scheinen die Vorbereitungen auf einem guten Wege, wie die weitgehende Übereinstimmung zwischen den Tarifpartnern am Tisch zeigte. Ein positiver Eindruck, den man so nicht aus allen Branchen kennt.

Neue Mode für geringfügig Beschäftigte

Wie so oft trifft es die Falschen, wie so oft trifft es Frauen: Denn attraktiv sind die neuen Mini- und Midi-Jobs vor allem für jene, die bereits einen regulären Arbeitsplatz besitzen und sich nur etwas dazuverdienen wollen. Chic sind Minis und Midis etwa auch für verheiratete Frauen, die nicht auf Existenzsicherung und eigene soziale Absicherung angewiesen sind. Wenig vorteilhaft ist die „neue Mode“ dagegen für alleinstehende arbeitslose Frauen, zumal

dann, wenn sie auch noch Kinder erziehen müssen. Die geringfügigen Einkommen können die Transferleistungen zwar kurzfristig aufstocken, doch drohen auf längere Sicht erhebliche soziale Risiken, insbesondere Altersarmut.

Steinige Wege aus der Transferfalle

Alleinerziehende Frauen im Sozialhilfebezug waren auch die Zielgruppe eines Modellversuchs im Rhein-Neckar-Kreis. Die Freibeträge für selbst gesuchte Arbeit wurden dabei auf 50 Prozent des Brutto-Entgeltes für 12 Monate angehoben. Fazit: Der Arbeitsanreiz war wohl kräftig genug, die Konjunktur aber zu schwach, um dauerhaft nennenswerte Erfolge zu erzielen. Gleichwohl soll der Versuch fortgesetzt werden.

Auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger zielte das Programm in Mannheim, in dem diese zu ähnlichen Konditionen in Lohn und Brot gebracht werden sollten. Das Besondere: Durch die Bildung von Kontrollbezirken konnte mit Unerstützung des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen ein soziales Experiment durchgeführt werden. Fazit: Die vergleichbaren Werte der geförderten Zielgruppe lagen nur geringfügig über denen der Nichtteilnehmer. Die Nettoeffekte der Förderung waren hier also nachweislich gering.

Neue Töne mit MoZArT

„Wir brauchen den zweiten Arbeitsmarkt, um gewisse Dinge zu trainieren, wenn die unmittelbare Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt“. Mit diesem Plädoyer für maßgeschneiderte Hilfsangebote, die sich an den individuellen Kundenprofilen orientieren, schloss der Arbeitsamtsdirektor von Rottweil seinen Erfahrungsbericht über ein „recht kostengünstiges Experiment“ der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt. Besonders problematisch erscheine dabei die Entscheidung darüber, wer von den Sozialhilfeempfängern erwerbsfähig sei und wer nicht. Trotz erster Erfolge zeige sich aber auch hier eine starke Abhängigkeit von konjunkturellen Einflüssen.

Gleichwohl konnten die bisherigen Erfahrungen und Zwischenergebnisse der bundesweit rund 30 Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe „MoZArT“ für die aktuellen Gesetzgebungsverfahren nützliche Hinweise geben. Im JobCenter Köln, das berufliche und soziale Beratung aus einer Hand organisiert und die Ressourcen unter einem gemeinsamen Dach konsequent bündelt, sollen künftig sogar stadtweit alle arbeitsfähigen Erwerbslosen mit Sozialhilfebezug gefördert werden. Die „Modellbauer“ sehen darin einen großen Schritt, der über reine Einspareffekte hinausgeht, auch wenn eine abschließende Bewertung noch aussteht.

Zum guten Schluss

„Hat die Politik auf die strukturellen und konjunkturellen Probleme adäquat reagiert?“. Nach fast zwei vollen Tagen intensiver Debatte war dies die Schlüsselfrage zum Abschluss der Tagung. Wie nicht anders zu erwarten, fielen die Antworten sehr unterschiedlich aus, je nachdem, welchem (tarif-)politischen Lager die Diskutanten auf dem Podium zuzuordnen waren.

Die „neutrale“ Wissenschaft bemerkte, dass in diesem Zusammenhang offensichtlich auch die Administration vom rasanten Reformtempo „überrascht“ worden sei. Sie selbst würde mit der Evaluation von Reformschritten und Instrumenten noch stärker in die Verantwortung genommen als zuvor, obwohl die Bedingungen für Wirkungsforschung durch die permanente Änderung von Gesetzen oder den vorzeitigen Abbruch von Modellversuchen deutlich ungünstiger geworden seien.

Die praktisch übergangslose Abschaffung der „alten“ Förderinstrumente bei gleichzeitiger Implementation der neuen Programme könne durchaus auch zu einem – vorübergehenden – Anstieg der Arbeitslosigkeit beitragen, befürchtete eine Reihe von Teilnehmern. Als persönlich betroffene Akteure sahen sie die sozialen Prioritäten in den Arbeitsämtern gefährdet, weil durch die allzu rasche Einführung von Wettbewerbselementen die bewährte Kooperation aufs Spiel gesetzt worden sei.

Schade nur, dass über dieser engagierten Betroffenheit die analytischen Informationen zur Arbeitsmarktdynamik im internationalen Vergleich ein wenig zu kurz kamen, die von einem Vertreter der EU-Kommission zu guter Letzt in die Diskussion eingebracht wurden. Immerhin bietet die Stoffsammlung im Internet Gelegenheit, auch diesen Aspekt nachträglich zu vertiefen.

Wie geht es weiter?

Wesentliche Teile der Reformgesetze sind bis Ende 2005 befristet und haben damit vorläufig einen eher experimentellen Charakter. Damit sind Praxis und Wissenschaft auch weiterhin aufeinander angewiesen. Nur eine umfassende Evaluation der neuen Instrumente kann über ihre Effekte auf dem Arbeitsmarkt hinreichend Aufschluss geben. Dies setzt zunächst eine Systematisierung praktischer Erfahrungen voraus. Auch brauchen wissenschaftliche Wirkungsanalysen stets einen zeitlichen Vorlauf. Das IAB bittet also weiterhin um Geduld, selbst auf die Gefahr hin, dass die Macht des Faktischen uns die Weichenstellung aus der Hand nimmt.

