

Fachtagung der Evangelischen Akademie Bad Boll und des IAB am 17./18. Oktober 2005 in Bad Boll

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

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 ARGEen 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 so sehr die nicht realisierten Elemente des Berichts der Hartz-Kommission. 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 Maßnahmeeinsatz bei potentiellen Problemfällen im beitragsfinanzierten Regelkreis SGB III sicherstellen?

Im Anschluss an das einleitende Referat von Koch und Walwei 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 Stammbeslegschaften 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.