

Tegtmeier, Werner

Working Paper

Arbeitsmarktpolitik: Anspruch und Wirklichkeit von Arbeitsmarktreformen

ZeS-Arbeitspapier, No. 05/2007

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Tegtmeier, Werner (2007) : Arbeitsmarktpolitik: Anspruch und Wirklichkeit von Arbeitsmarktreformen, ZeS-Arbeitspapier, No. 05/2007, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27133>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Werner Tegtmeier

**Arbeitsmarktpolitik –
Anspruch und Wirklichkeit von Arbeitsmarkt-
reformen**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/2007

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 08.11.2006 in Bremen im Rahmen des Sozial- und Gesundheitspolitischen Kolloquiums des Zentrums für Sozialpolitik im Wintersemester 2006/2007 gehalten hat.

Dr. Werner Tegtmeier war von 1995 bis 2003 Mitglied im Beirat des Zentrums für Sozialpolitik.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Das Arbeitspapier untersucht Ziele und Rahmenbedingungen der jüngsten beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Reformen in Deutschland, die auf eine weit reichende Umstrukturierung der Rahmenbedingungen, des Förderinstrumentariums und auch der Förderintentionen ziel(t)en („Agenda 2010“, „Hartz-Gesetze“). Es zeigt sich, dass die Vernachlässigung von Wirkungszusammenhängen Reformziele gefährden oder gar dysfunktionale Wirkungen haben kann. Dies wird exemplarisch an den Themen „Arbeitslosigkeit“, „Arbeitslosigkeit und Übergang in Rente“ sowie „Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ ausgeführt. Die Betrachtungen schließen mit einem Plädoyer dafür, die ökonomischen, finanziellen, sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhänge in den (arbeitsmarkt-)politischen Debatten wie im gesetzgeberischen Reformprozess nicht zu vernachlässigen.

Summary

The working paper discusses objectives and framework conditions of the latest reforms in employment and labour market policy in Germany, aiming at an extensive restructuring of the framework and of the instruments as well as intentions of subsidies (Agenda 2010, “Hartz-rules”). It appears that neglecting the interrelation of effects may endanger the reform objectives or even have dysfunctional effects. This is analysed by the examples “unemployment”, “unemployment and transition from work to retirement” as well as “unemployment benefits and social assistance”. The final conclusions plead for not neglecting the economic, financial and social interrelations in the political debates as well as in the legislative reform process.

Inhalt

1	Einleitung.....	5
2	Ziele und Rahmenbedingungen	6
3	Ausgewählte Wirkungszusammenhänge	10
4	Literatur	17

1 Einleitung

1. Jede Therapie (Reform) kann nur so gut sein, wie die zugrunde liegende Diagnose (Analyse).

Das gilt auch und gerade für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, sowie die soziale Sicherung im Falle von drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit. Nur bei Klarheit über die angestrebten Ziele von beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Reformen, der Kenntnis von relevanten Rahmenbedingungen und Wirkungszusammenhängen, können Politik und Gesetzgebung die Regeln so setzen, dass eine Erfolg versprechende Zielerreichung ermöglicht wird. Und zwar mit Regelungen, die bei rationalem Verhalten der beteiligten Akteure auch zu einem in den Zielen intendierten adäquaten Ergebnis führen.

2. Wie sehr man bei unzureichender oder fehlender Analyse „daneben“ liegen kann, hat die „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die sog. Hartz-Kommission, vor knapp einem Jahr testiert bekommen.

Bei der Präsentation des Kommissionsberichtes am 16. August 2002 im Französischen Dom in Berlin stellte sie selbstbewusst fest: „Die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen ... zielen auf eine Absenkung der Arbeitslosigkeit bis zum 31.12.2005 um 2 Mio. bei gleichzeitiger Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit.“ (Kommissionsbericht 2002: 12). Im August 2002 waren 4,019 Millionen Arbeitslose registriert. Politiker stellten flugs eine 1:1 Umsetzung der Vorschläge in Aussicht.

Die tatsächliche Entwicklung lief jedoch in eine andere Richtung. Nicht die „prophezeite“ Halbierung der Arbeitslosenzahl, sondern ein Anstieg der Arbeitslosigkeit markierte den Jahresbeginn 2005.

„Der Auslöser für den sich anbahnenden rasanten Verfall der Zustimmung zur Arbeit der Koalition aber war die Nachricht, dass die Arbeitslosenzahlen die Fünf-Millionengrenze überschritten hatten. Im Januar 2005 wurden genau 5,037 Millionen Arbeitslose registriert.“ (Schröder 2006: 41). Und diese so „beklagte“ Entwicklung war – über den konjunkturellen Grundtrend hinaus – politisch und administrativ in wesentlichen Punkten sogar noch hausgemacht, nämlich durch Zeitpunkt und Ausgestaltung der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, sowie einem seit 2003 andauernden massiven Rückschnitt des Mitteleinsatzes und der Teilnehmerzahlen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.^{1 2}

¹ Der Mittelansatz für aktive Arbeitsmarktpolitik betrug lt. Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 2006 im Jahr 2002: 22,1 Mrd. Euro, im Jahr 2005: 14,1 Mrd. Euro (Bundesagentur 2006: 7). Die Entwicklung der Teilnehmerzahlen am Beispiel der beruflichen Bildung (Bestand jeweils zum Monatsende): Januar 2001: 363713 Personen; Januar 2004: 216676 Personen; Januar 2005: 136178 Personen (Quelle: Statistik der Bundesanstalt für Arbeit für Januar 2005). Zugleich besonders gravierend: Fortsetzung des massiven Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit einem Minus von rd. 337 Tsd. Personen gegenüber dem Vorjahr.

Im Dezember 2005 wurden 4,61 Mio. Arbeitslose registriert.

3. Zur eigenen Beurteilung des Anspruchs und der Wirklichkeit von Arbeitsmarktformen empfiehlt es sich, sich zunächst Klarheit über Ziele, relevante Rahmenbedingungen und Wirkungszusammenhänge dieses Politikbereichs zu verschaffen.

2 Ziele und Rahmenbedingungen

1. Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14.3.2003, später allgemein als „Agenda 2010“ bezeichnet, markiert politisch die bereits in 2002 eingeleitete veränderte Akzentsetzung im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die – im Zuge der 4 Gesetze „über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die sog. Hartz I–IV Gesetze zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung der institutionellen Rahmenbedingungen sowie des Förderinstrumentariums und der Förderintentionen führen sollte. Ein Vorgang, der im Übrigen auch heute längst noch nicht abgeschlossen ist, sondern sowohl gesetzgeberisch („Fortentwicklungsgesetze“), organisatorisch (u. a. Defizite bei den sog. Arbeitsgemeinschaften) und finanziell (Auseinandersetzung Bund – Länder über die Lastentragung) andauert.³

Aus dieser Regierungserklärung einige für die Thematik relevante Aussagen:

„Die Lohnnebenkosten haben eine Höhe erreicht, die für die Arbeitnehmer zu einer kaum mehr tragbaren Belastung geworden ist und die auf der Arbeitgeberseite als Hindernis wirkt, mehr Beschäftigung zu schaffen“ (S. 1)

„Die Struktur unserer Sozialsysteme ist seit 50 Jahren praktisch unverändert geblieben. An manchen Stellen, etwa bei der Belastung der Arbeitskosten, führen Instrumente der sozialen Sicherheit heute sogar zu Ungerechtigkeiten.“ (S.3)

„Wir werden die Kommunen ab dem 1. Januar 2004 von der Zahlung für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger entlasten. Das heißt, für bis zu 1 Million Sozialhilfeempfänger wird künftig die Bundesanstalt für Arbeit materiell zuständig sein.“ (S. 4)

„Wir haben die Arbeitsmärkte ... für neue Formen der Beschäftigung und der Selbständigkeit geöffnet“ (S.6)

„Wie haben die Zeit- und Leiharbeit von bürokratischen Beschränkungen befreit... Wir haben die gering bezahlten Jobs bis 800 Euro massiv von Abgaben befreit.“ (S. 6)

„Wir haben die Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung verlängert... , für die über 50-jährigen sogar ohne zeitliche Grenze.“ (S. 6)

² Selbst die zur Bundesanstalt für Arbeit gehörende Forschungseinrichtung (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/IAB) stellt im November 2004 lapidar fest: „Die in der Öffentlichkeit viel beachtete „5-Mio-Marke“ der Arbeitslosenzahl könnte infolge der SGB II-Effekte und in Verbindung mit der üblichen Winterarbeitslosigkeit (rd. 0,4 Mio.) im ersten Quartal 2005 also durchaus erreicht werden.“ (IAB-Kurzbericht 2004).

³ „Das so genannte Fortentwicklungsgesetz zu Hartz IV, das im August in Kraft treten soll, bringt gut 50 Änderungen...“ (Bovensiepen: 2006: 5; Adamy: 2004: 332 ff.)

„Wir brauchen .. Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand. Damit steigern wir die Chancen derer, die arbeiten können und wollen. Das ist der Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar auf einer Höhe ..., die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird.“ (S.7)

„Es liegt doch auf der Hand, dass eine Gesellschaft wie die unsere eine wirklich gute Zukunft nur als Sozialstaat haben kann. Anders als in einem Sozialstaat lässt sich die Zusammenarbeit ... in einer Gesellschaft, in der sich der Altersaufbau, die Art und Dauer der Arbeitsverhältnisse, aber auch die kulturellen Verhältnisse dramatisch verändern, gar nicht organisieren. Aber wir müssen aufhören ... die Kosten von Sozialleistungen, die der Gesellschaft insgesamt zu gute kommen, immer nur und immer wieder dem Faktor Arbeit aufzubürden.“ (S.14)

Ähnlich detaillierte Ankündigungen enthält „der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005“ (CDU/CSU und SPD 2005).

Die Große Koalition setzt im Kern den begonnenen arbeitsmarktpolitischen Umbau fort, korrigiert aufgetretene Fehler bzw. Ungereimtheiten aus den voran gegangenen Gesetzgebungsverfahren⁴ und kündigt zusätzliche Maßnahmen an.

Auf eine detaillierte Benennung wird an dieser Stelle – mit einer Ausnahme, weil für die späteren Darlegungen relevant – verzichtet. Die hier zu erwähnende Maßnahmenankündigung zielt auf die Vermeidung saisonbedingter Winterarbeitslosigkeit im Baugewerbe: „Durch die kostenneutrale Einführung eines aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanzierten Saisonkurzarbeitergeldes sollen daher – wenn möglich – bereits ab diesem Winter witterungs- und auftragsbedingte Entlassungen und zugleich entsprechende Ausgaben für das Arbeitslosengeld während der Monate Dezember bis März vermieden werden.“ (CDU/CSU und SPD 2005: 24)⁵.

2. Politik hat also in zahlreichen Punkten die in § 1 SGB III normierten Ziele der Arbeitsförderung⁶ für operatives Handeln konkretisiert und auch neu akzentuiert.

Zugleich muß in die Betrachtung einbezogen werden, dass es auch supranationale Bindungswirkungen gibt, die in die Ausformung auch arbeitsmarktpolitischen Handelns einwirken.⁷ Das gilt für die Berücksichtigung relevanter ILO-Übereinkommen, das gilt

⁴ So z. B. die zeitweilige Öffnung des Alg II für EU-Ausländer: „EU-Ausländer, die sich nur zum Zweck der Arbeitsaufnahme in Deutschland aufhalten und vorher nicht in Deutschland gearbeitet haben, sollen künftig keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II mehr haben.“ (Koalitionsvertrag CDU,CSU und SPD 2005: 28).

Zu weiteren Einzelheiten vgl. auch Beschlussempfehlungen und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2006: 13). So auch die Verletzung europäischen Rechts im Bereich der befristeten Arbeitsverhältnisse: Die bis Ende 2006 geltenden erleichterten Befristungsregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 52. Lebensjahr werden entfristet und europarechtskonform gestaltet.“ (CDU/CSU und SPD 2005: 24).

⁵ Zu Einzelheiten vgl. Gesetz zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft.

⁶ § 1 SGB III – hier in der Fassung mit Stand v. März 2003, d. h., unter Berücksichtigung der mit dem JobAQTIV-G neu eingefügten Punkte, insbes. des Absatzes 2.

⁷ Ebenda, S. 173. In einer sehr lesenswerten Analyse spricht Schulte für den Gesamtbereich der sozialen Sicherung von einer Europäisierung und Transnationalisierung der Politiken und verweist in diesem Zusammenhang auf die Rechtssprechung des EuGH, die Lissabon-Strategie, die beschäftigungspolitischen Leitlinien, sowie die Methode der „offenen Koordinierung“ ausgewählter Bereiche und daraus resultierender Wirkungen (vgl. Schulte 2006a, b).

für die Beachtung und Verwirklichung der vom Europäischen Rat in Lissabon (2000) und in Stockholm (2001) beschlossenen mittel- und längerfristigen Beschäftigungsziele (so z. B. eine EU-weite Erwerbstätigen-Quote von 70 % bis zum Jahr 2010, eine Erwerbstätigenquote für ältere Arbeitnehmer (55-64 Jahre) etc. (vgl. Bundesministerium für Gesundheit... 2005: 175 ff.)⁸, und das gilt auch für die in der EU geltende Freizügigkeit von Arbeitnehmern und der Erbringung von Dienstleistungen. Im Rahmen der Verhandlungen zu der am 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der Gemeinschaft um zehn Mitgliedsstaaten hatte Deutschland eine bis zu sieben Jahren mögliche Übergangsfrist für den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt, sowie dem Erbringen bestimmter grenzüberschreitender Dienstleistungen, bewirkt.

3. Deutschland steht bei der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen im vollen Wettbewerb zu den anderen Volkswirtschaften und wird dies beim Wirksamwerden der vollen Freizügigkeit in einigen Jahren auch im Hinblick auf die neu beigetretenen Mitgliedsstaaten der EU noch voll zu spüren bekommen. Es stellt sich deshalb auch unter arbeitsmarktlichen Gesichtspunkten die Frage, ob die ergriffenen Maßnahmen zu einer zukunftsgerichteten optimalen „Aufstellung“ führen oder nicht.

Es geht in diesem Kontext um die Kosten des Faktors Arbeit in der Kategorie „Lohnzusatzkosten“. Hierzu empfiehlt es sich, einige relevante Rahmenbedingungen hinsichtlich der Finanzierung (Einnahme- und Ausgabeseite) des SGB III (Arbeitsförderung/Arbeitslosenversicherung), sowie dem Aufgabenspektrum (SGB III-spezifisch oder gesamtgesellschaftlicher Natur) zu erörtern.

Einnahmeseite

Das deutsche Sozialversicherungssystem finanziert sich im Grundsatz durch Beiträge (von sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und deren Arbeitgebern), die sich am Einkommen (bis zu einer bestimmten Beitragsbemessungsgrenze) orientieren. D. h. für die Finanzierung wird nur ein Teil der jeweiligen volkswirtschaftlichen Wertschöpfung herangezogen. Verglichen mit anderen Ländern, die keine Sozialversicherungsbeiträge kennen, sondern ihre soziale Sicherung z. B. aus dem Budget finanzieren – wie Dänemark, allerdings mit einem Mehrwertsteuersatz von 25 % – ist diese Belastung des Faktors Arbeit unter sonst vergleichbaren Bedingungen höher.

Die – bislang – auf europäischer Ebene nicht erfolgte Harmonisierung der Steuersysteme und der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme führt also zu spürbaren Verwerfungen.

Wenn dann – wie in Deutschland geschehen – die Einnahmeseite durch politische Entscheidungen oder deren Folgewirkungen erodiert, z. B. durch das Steuer- und Sozialversicherungsfreistellen bestimmter Einkommensbestandteile⁹, dem teilweise oder gänzlichen Verzicht auf Sozialversicherungsbeiträge bei bestimmten Beschäftigungsformen, dem massiven Verlust von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl.

⁸ Vgl. auch den Umsetzungs- und Fortschrittsbericht für das „Nationale Reformprogramm Deutschland 2005-2008 (NRP) im Rahmen der EU-Lissabon-Strategie.

⁹ Gemeint ist die sog. „Gehaltsumwandlung“, bei der Einkommensbestandteile in den Aufbau einer komplementären Alterssicherung eingebracht werden. Häufig gibt es hierzu tarifvertragliche Vereinbarungen, so dass der Vorgang durchaus Milliarden Euro schwere Wirkungen hat.

Sachverständigenrat (2006: 216), muss dies natürlich die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungszweige massiv erhöhen.

Ausgabenseite

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang auch die Ausgabenseite der „Arbeitslosenversicherung“. Diesem Sozialversicherungszweig sind im Laufe der Jahre – mit unterschiedlichem Gewicht – Aufgaben übertragen worden, die mit seiner Kernfunktion nur noch begrenzt oder gar nichts mehr zu tun hatten (z. B. Aussiedlerintegration in den 90er Jahren)¹⁰, die „nackte“ Verlagerung von Ausgabepositionen des Bundeshaushaltes¹¹ oder aber die andauernden Kosten aus der deutschen Vereinigung, die als gesamtgesellschaftliche Lastentragung besser verortet und finanziert hätten werden sollen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung veranschlagt den West-Ost-Transfer in der Arbeitslosenversicherung in 2004 mit 10,5 Mrd. Euro (vgl. SVR-Jahresgutachten 2006: 368)¹². Im Übrigen beziffert der SVR nach detaillierter Aufstellung die als „versicherungsfremd“ qualifizierten Leistungen der Arbeitslosenversicherung mit rd. 19 Mrd. Euro – netto immerhin 2 Beitragssatzpunkte (SVR-Jahresgutachten 2006: 370; vgl. hierzu auch Schmähl 2003: 110 ff.).

Es fällt jedenfalls auf, dass im Zusammenhang mit der im Nov. 2006 – angesichts der Steuermehreinnahmen – geführten Diskussion um die Reduktionen des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 4,2% die für eine nachhaltige Politik der Senkung von Lohnnebenkosten sehr viel wichtigere Frage, welche Aufgaben künftig überhaupt noch und in wessen Finanzverantwortung durchgeführt werden können, gar nicht erst zum Gegenstand von Entscheidungen wird.

Genau das wäre aber erforderlich, wenn man der unerfreulichen Praxis finanzpolitischer Verschiebebahnhöfe einen Riegel verschieben und klare Finanzierungs- und Verantwortungszuständigkeiten schaffen will.

Die Besichtigung der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung verlangt auch die Feststellung, dass einige der Ausgabepositionen in beträchtlichem Umfang die Kosten einzelwirtschaftlicher Beschäftigungsanpassung oder Kostenreduktion beinhalten – nicht selten von Unternehmen, die gleichzeitig Gewinne in Milliardenhöhe ausweisen. Politik muss deshalb schon mit Nachdruck darauf achten, Sozialtransfers nicht zum Gegenstand einzelwirtschaftlicher Dispositionen werden zu lassen. Und Politik darf sich getrost auch fragen lassen, in welcher Form die Privatisierung der großen öffentlichen Unternehmen und daraus resultierender Beschäftigungsanpassungen erfolgt ist – häufig qua Frühverrentung, d. h. per Externalisierung dieser Kosten in die Sozialversicherung.

¹⁰ Sprachförderungskurse, berufliche Qualifizierung etc. belasteten die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in den 90er Jahren zeitweilig mit bis zu 1 Mrd. DM p. a. Im Zuge von Konsolidierungsmaßnahmen wurde die BA von diesem Kostenblock „befreit“. Gleichzeitig setzte dann ein massiver Rückschnitt der nun anderweitig öffentlich finanzierten Maßnahmen (z. B. Dauer der Sprachkurse) ein – mit der weiteren Folge, dass dieser Personenkreis wegen mangelnder Chancen am Arbeitsmarkt (Sprachdefizite, keine berufliche Qualifikation) wenig später wiederum im System der Arbeitslosenversicherung bzw. der Sozialhilfe aufschien.

¹¹ Ein Beispiel – unter mehreren – ist das als „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ gestartete und vom Bund zunächst mit rd. 1 Mrd. Euro finanzierte Sonderprogramm, das bereits 1 Jahr später wieder in das beitragsfinanzierte System der BA „verlastet“ wurde.

¹² Der Sachverständigenrat stuft diese Position nicht als versicherungsfremde Aufgabe ein. Er ignoriert damit allerdings, dass die Bewältigung der Deutschen Einheit stets als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wurde.

4. Unter den Vertretern der Wirtschaftswissenschaften – und zwar gleich, welcher Denkschule sie angehören – gibt es keinen Dissens darüber, dass spürbare und nachhaltige Beschäftigungseffekte am ehesten durch ein optimales Zusammenwirken von Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Kreditpolitik, sowie den relevanten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken der verschiedenen Ebenen und dem Agieren der Sozialpartner bewirkt werden können. Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau ergeben sich insbesondere durch die Gestaltung der Makropolitiken; Arbeitsmarktpolitik – auch in ihrer jetzigen Ausgestaltung – kann dies zwar nachhaltig flankieren, z. B. durch schnelle Vermittlung und Re-Integration in Beschäftigung, effektiver Ausgleich von Teilarbeitsmärkten, aber sie kann die Makropolitiken *nicht* ersetzen. Erforderlich wäre ein ineinander greifendes Maßnahmenbündel und Agieren der jeweiligen Akteure. Die IAB-Agenda '98 (vgl. IAB 1998) hatte auf dem Hintergrund eines ökonometrischen Modells (IAB/Westphal) der Politik erfolgversprechende Befunde und Empfehlungen zur Verfügung gestellt. Die Resonanz war vergleichbar bescheiden bzw. blieb ganz aus. Das galt auch für das seinerzeitige „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“. Einer der ersten Impulse der dabei Agierenden: Wiederherstellung der günstigen Rahmenbedingungen zur Frühverrentung!

3 Ausgewählte Wirkungszusammenhänge

Arbeitslosigkeit und Übergang in Rente

Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt¹³ hat der Gesetzgeber ab 1. Februar 2006 die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 12 Monate und für Arbeitnehmer nach Vollendung des 55. Lebensjahres auf bis zu 18 Monate begrenzt. Nach Ablauf von Übergangsfristen (und nicht erneuter nachträglicher Veränderung dieses Grundsatzes – siehe die aktuelle Diskussion um nach Beitragsjahren gestaffelte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes) wäre dieses Einfallstor zur Frühverrentung nunmehr verschlossen.

Welche Wirkungskette hatte in der Vergangenheit bestanden?

Bei Erfüllung einer Rahmenfrist von 2 Jahren in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis war ein Anspruch auf 12-monatige Bezugsdauer von Arbeitslosengeld begründet, und dieser Anspruch stieg dann für langjährig Versicherte – gestaffelt nach Lebensalter – auf bis zu 32 Monaten an (57. Lebensjahr, vor dem 1.4.1997: 54. Lebensjahr). Verbunden damit waren Beitragsleistungen an die Sozialversicherung, die auf 80 % des zuletzt erzielten Einkommens Bezug nahmen.

Nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bestand bei fortdauernder Arbeitslosigkeit und bestehender Bedürftigkeit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Diese Leistung wurde vom Bund getragen und zeitlich unbefristet, längstens jedoch bis zum 65. Lebensjahr gewährt.

Zusammen mit den Regelungen im Rentenrecht (Rente wg. Arbeitslosigkeit ab dem 60. Lebensjahr, später modifiziert in Richtung auf eine schrittweise Anhebung der relevanten Altersgrenzen auf das 65. Lebensjahr) ergab sich eine Handlungskette, die – bis in die jüngste Gegenwart – den Trend zur Frühverrentung maßgeblich begünstigt hat.

¹³ Gesetz v. 24.12.2003 (BGBl. I. S. 3004), in Kraft ab 1.1.2004.

Unternehmen haben sich bei Beschäftigungsreduzierungen vielfach von ihren – oft sogar unkündbaren – älteren Mitarbeitern in der Weise getrennt, dass sie ihnen einen Aufhebungsvertrag zusammen mit einer Sozialplanregelung (Entlassungsabfindung etc.) anboten, die in Kombination mit den beschriebenen SGB III-Leistungen für die Phase der Arbeitslosigkeit ein Nettoeinkommen von rd. 80 % oder mehr garantierten, um dann zum frühest möglichen Zeitpunkt in den – häufig durch betriebliche Leistungen ergänzten – Rentenbezug einzumünden.

Das Ganze wurde dann im Sprachgebrauch von Gewerkschaften, Unternehmen und Politik gern als „sozialverträgliche Beschäftigungsanpassung“ dargestellt.

Die Wahrheit ist: Der Kündigungsschutz wurde „abgekauft“, ältere Arbeitnehmer vorzeitig aus dem Beschäftigungssystem herausgedrängt und der Beschäftigungsgrad nachhaltig gesenkt. Die Kosten wurden im Wesentlichen in die Sozialversicherung externalisiert. Klaus Zumwinkel hat dies einmal für die Post mit der Faustformel charakterisiert: Ein Drittel trägt das Unternehmen, zwei Drittel entfallen auf die Sozialversicherung und den Fiskus. Fast alle großen Unternehmen sind durchweg diesem Handlungsmuster gefolgt. Ein einzelwirtschaftlich vermeintlich rationales Verhalten – mit gleichwohl fatalen Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft und die Kosten des Faktors Arbeit: Die sozialversicherungsrelevanten Kosten wurden seinerzeit modellartig für 100 Tsd. Personen (bei 2-jähriger Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ab Alter 58 und Rentenbezug ab Alter 60) mit rd. 22 Mrd. DM beziffert: Kosten der Bundesanstalt für Arbeit 9,2 Mrd. DM, Kosten der Rentenversicherung 12,7 Mrd. DM (Deutscher Bundestag 1996: 14).

Die Exekutive hat die Problematik von Vorruhestandsregelungen sehr früh erkannt, sah sich jedoch gehindert, rechtzeitig einen Paradigmenwechsel politikfähig zu machen: Die Entschärfung im Zusammenhang mit Stilllegungen in Rheinhausen, überhaupt die strukturellen Anpassungen bei Kohle und Stahl, sind im Kern genau mit diesen Instrumenten bewerkstelligt worden. Und dies erfolgte erst recht und im großen Stil mit dem Verlust von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland. Binnen kürzester Frist waren dort nach der Vereinigung 3 Millionen Arbeitsplätze weggebrochen oder gefährdet. Die Eröffnung eines Weges, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, schaffte Entlastung und vermied unkalkulierbare soziale Spannungen in Ostdeutschland. Das dazu eingesetzte Instrument, das sog. Altersübergangsgeld (Alüg) war nichts anderes als die Kombination der Arbeitslosengeldregelung für ältere Arbeitnehmer und der Arbeitslosenhilfe gewesen – nur verwaltungstechnisch wesentlich einfacher zu handhaben.¹⁴

Erst in der 2. Hälfte der 90er Jahre griff der Gesetzgeber spürbar und gegen den Widerstand von Wirtschaft und Gewerkschaften in die Rahmenbedingungen ein, die die Frühverrentung begünstigten – u. a. durch Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei gewährter Abfindung (vg. Henkes u. a. 1999: 319 f.). Diese zum 1. April 1997 einsetzende und durch Übergangsregelungen erst 2 Jahre später voll wirksam werdende Restriktion hatte allerdings keinen Bestand. Auf Vorschlag des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wurden die wesentlichen Einschränkungen durch die neue rot-grüne Koalition mit dem Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz vom

¹⁴ Die finanzielle Lastentragung des ALÜG war den Ausgangsinstrumenten nachgebildet: Alg-Zeitraum – BA, Alhi-Zeitraum – Bund. Wenig später „verabschiedete“ der Bund sich jedoch wieder aus dieser Verantwortung, indem er den ALÜG-Empfängern den frühest möglichen Renteneintritt auferlegte.

24. März 1999 zurückgenommen.

Ein neuerlicher Versuch, vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben unter Nutzung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu etablieren, findet sich in den Vorschlägen der Hartz-Kommission. Unter dem unverfänglichen Etikett „BridgeSystem“ heißt es dort u. a.: „Das BridgeSystem ermöglicht vorübergehend ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitslosengeldbezug oder Ausstieg aus der Betreuung durch das JobCenter. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ab 55. Jahren) werden auf eigenen Wunsch aus der Betreuung der JobCenter entlassen. Sie erhalten statt des Arbeitslosengeldes eine kostenneutral errechnete monatliche Leistung und den vollen Schutz der Sozialversicherung...“.

„Das BridgeSystem wird so ausgestaltet, dass der Arbeitslosenversicherung keine Mehrkosten entstehen. Es wird angesichts der demografischen Entwicklung stufenweise zurückgeführt.“ (Kommissionsbericht 2002: 26). Das Zitat spricht für sich: Frühverrentung in neuem Gewande, Denaturierung von Sozialtransfers zum Zwecke einzelwirtschaftlicher Beschäftigungsreduktion, keine Senkung von Lohnnebenkosten, keine Erhöhung des Beschäftigungsgrades Älterer. Es illustriert Anspruch und Wirklichkeit dieses Reformvorschlages, Verpackung und tatsächlichen Inhalt. Politik hat diesen Teil des Vorschlags – zu Recht – nicht aufgegriffen, wohl aber die „alten“ Frühverrentungsregeln noch einmal verlängert.¹⁵

Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Zahlung von Arbeitslosenhilfe an von Arbeitslosigkeit Betroffene schloss sich an die Leistungsgewährung von Arbeitslosengeld an, wenn die Arbeitslosengeld-Bezugsdauer erschöpft war, die Arbeitslosigkeit fortbestand und Bedürftigkeit gegeben war. „Anders als die Sozialhilfe, die sich nach dem für den Lebensunterhalt notwendigen Bedarf richtet, hat die Arbeitslosenhilfe jedoch Entgeltersatzfunktion, d. h. die Höhe der Leistung richtet sich nicht nach dem Bedarf, sondern nach dem ausfallenden Arbeitsentgelt.“ (Henkes u. a. 1999: 113). Während das Arbeitslosengeld – je nach Familienstand – 67 % bzw. 60 % des pauschalierten Nettoentgelts beträgt (§ 129 SGB III), betrug die Arbeitslosenhilfe – je nach Familienstand – 57 % bzw. 53 % (§ 195 SGB III alt). War die Bezugsbasis also ein niedriges Arbeitsentgelt, konnte es durchaus sein, dass ergänzend Sozialhilfe in Anspruch genommen werden musste.¹⁶

Die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe erfolgte aus Mitteln des Bundes, aktive Arbeitsförderung dieses Personenkreises aus den – im Grundsatz beitragsfinanzierten Mitteln der BA; die Durchführung der Arbeitslosenhilfe war der BA übertragen. Die – ebenfalls – steuerfinanzierte Sozialhilfe liegt in der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte. Es ist evident, dass – mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit – die Ausgaben in beiden Bereichen massiv angestiegen sind.

¹⁵ „Die Möglichkeit, ältere Arbeitnehmer bis zu 36 Monate zu fördern, wurde wegen deren besonders schwieriger Arbeitsmarktsituation bis in das Jahr 2009 verlängert.“ (Bundesministerium für Gesundheit, 2005: 17, Ziff. 2.2.5; Hinweis des Verf.: § 127 Abs. 2 sieht allerdings nur eine Bezugsdauer von max. 32 Monaten für ältere Arbeitnehmer vor).

¹⁶ Die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe war – unter Beachtung bestimmter Kautelen – im Grundsatz bis zum Renteneintritt unbefristet.

Allein beim Bund ergab sich für den Bereich der Arbeitslosenhilfe folgende Entwicklung:

Jahr	Arbeitslosenhilfe (Mrd. DM)
1980	0,4
1990	7,6
1995	18,0
1999	30,5
2000	25,7
2002	14,8 Mrd. Euro

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2004: 228.

D. h. Umfang und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hatten nicht nur gesellschaftlich, sondern auch finanzpolitisch eine kritische Dimension erreicht. Es bestand mehrfacher Handlungsbedarf. Und das galt auch für Fehlsteuerungen, die sich aus dem institutionellen Nebeneinander von zwei zwar öffentlich finanzierten, konzeptionell aber unterschiedlich angelegten und verorteten „Fürsorge“-systemen ergaben. So verhielt sich der „Kämmerer“ einer Kommune innerhalb des bestehenden Regelwerkes scheinbar durchaus rational, wenn er Finanzmittel zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von bislang Sozialhilfe-Empfangenden einsetzte und diese Beschäftigung nach dem Erwerb von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenversicherung wieder beendete. Das unbefriedigende Ergebnis bei nicht erreichter Integration in den ersten Arbeitsmarkt: erneute Arbeitslosigkeit – jetzt aber finanziert durch die Arbeitslosenversicherung. Es wurde lediglich die Kostenstelle gewechselt.

Beispiele für diese Praxis gab es in unterschiedlichster Ausprägung – die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften in Leipzig folgten über Jahre hinweg dieser „Philosophie“, mit zum Teil sehr innovativen und sozial kohäsiven Ansätzen, aber wegen der geschilderten „Finanzierungsmotivation“ stets zeitlich befristet.

Auf diesem Hintergrund bestand Einvernehmen zwischen Bund und Bundesländern, derartige Friktionen zu beseitigen und zukunftsgerechte Gestaltungsoptionen durch Harmonisierung und/oder Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu entwickeln.

Parallel dazu wurde mit ausgewählten Arbeitsämtern und Sozialämtern eine verbesserte Zusammenarbeit unter Nutzung neuer Instrumente erprobt (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2001: 27).

Zur Genese dieser Politikfelder gehört, dass dieser sehr komplexe sozial- und gesellschaftliche Politikbereich im weiteren Verlauf einer Lösungssuche bei der Bund-Länder-Kommission zur Reform der Gemeinde-Finanzen angesiedelt war – also die Finanzsituation zwischen den Gebietskörperschaften dominant war. Eine in diesem Rahmen eingesetzte Unterarbeitsgruppe war mit der Aufgabe betraut, „die finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften“ zu untersuchen (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“... 2003: 3f.). Die verschiedenen Gestaltungsoptionen wurden zu zwei Grundmodellen verdichtet: Zusammenführung zu einem einheitlichen System und Harmonisierung durch Angleichung relevanter Regelungen unter Beibehal-

tung der strukturellen Rahmenbedingungen (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“... 2003: 4f.). Am Beispiel des Modells „Zusammenführung“ wurden die finanziellen Auswirkungen dargestellt, über die Leistungs-Trägerschaft (BA oder Kommunen in Selbstverwaltung) bestand Dissens. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen erzielte ebenfalls keinen Konsens.

Die Bundesregierung hatte sich offenbar aber bereits früher auf die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe festgelegt¹⁷ und setzte diese Absicht mit der Hartz IV-Gesetzgebung um – mit für die Leistungsträgerschaft (Agenda 2010 „Zuständigkeit und Leistung aus einer Hand“) fatalen Konsequenzen: Statt der zunächst vorgesehenen bundesweiten Zuständigkeit der Arbeitsagenturen bewirkte das Ergebnis des Vermittlungsausschusses die Möglichkeit zur Bildung einer Vielzahl von Organisationsformen, die von einer Zusammenarbeit der bisherigen Träger in Arbeitsgemeinschaften (ARGE), einem Nebeneinander der Träger oder für 69 kommunale Träger die Wahrnehmung der Gesamtaufgabe vorsieht (vgl. Adamy 2004). Der „Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitslose“ hat in seinem Schlussbericht am 23. Juni 2006 festgestellt, „dass die aufgrund zurückliegender politischer Auseinandersetzungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 beschlossene Organisationsformen sich für die Bewältigung der gemeinsam gewollten anspruchsvollen Aufgaben als unzureichend erwiesen haben.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: 8, Ziff. 4).

Gesetzgeberisch ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in eine Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 1.1.2005 mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch ins Werk gesetzt worden. Erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 15 bis unter 65 Jahre erhalten nach diesem Gesetz die Grundsicherung, also z. B. das Arbeitslosengeld II; sie sind in der Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert, in der Alterssicherung auf der Basis eines Mindestbeitrages.

Viele Fragen und Wirkungen dieser sehr grundsätzlichen Neuordnung werden im Zeitablauf beobachtet, bedacht und ggf. neu geordnet werden müssen. Der Ombudsrat hat mit seinen Empfehlungen hierzu bereits den Anfang gemacht.

Auf einen Aspekt, den im SGB II mit dem § 46 „kreierten“ Aussteuerungsbetrag soll jedoch – wegen seiner höchst fragwürdigen Regelsetzung – schon an dieser Stelle eingegangen werden: Danach hat die Bundesanstalt für Arbeit beim Wechsel eines ALG I-Beziehers in den ALG II-Bezug einen vollen Jahresbetrag ALG II an den Bundeshaushalt abzuführen. Im Bundesanstalt Haushalt waren hierfür für 2005: 6,7 Mrd. Euro, für 2006: 5,3 Mrd. Euro veranschlagt (Bundesanstalt für Arbeit 2006: Kap. 4/63101: 68). Abgesehen von der rechtlichen fragwürdigen Konstruktion des Bundeszugriffs auf die zur Arbeitslosenversicherung geleisteten Sozialversicherungsbeiträge wird – bei rationalem Verhalten der BA – alles unternommen werden, um mit Kurzfristmaßnahmen eine solche Situation zu vermeiden. Mit sinnhaftem, auf nachhaltige Integration in Beschäftigung gerichteten Instrumenteneinsatz hat das nur noch wenig zu tun. Und dieser Zugriff des Bundes hat auch mit der erklärten Zielsetzung der Senkung von Lohnne-

¹⁷ Im Auftrag der Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 22. Februar 2002 heißt es: „Die Bundesregierung beabsichtigt in der nächsten Legislaturperiode, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zusammenzuführen.“ (vgl. Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“... 2003: 16).

benkosten nichts mehr, wohl aber mit der „Subventionierung“ des Bundeshaushaltes, zu tun. Wenn – angesichts der in 2006 erwarteten Überschüsse der Bundesanstalt – undementiert, dem Finanzminister Erwägungen zugeschrieben werden, über eine Erhöhung der Malus-Zahlungen einen Teil der Einnahmenüberschüsse „abzuschöpfen“¹⁸, wird vollends klar, dass es hier um rein fiskalische und nicht etwa „gestaltende“ Interessen geht.

Arbeitslosigkeit

Lange Phasen hoher Arbeitslosigkeit haben tief greifende gesellschaftliche, soziale Folgewirkungen. Sie führen nicht nur zu prekären Individual- und Familienlagen, sondern berühren die gesellschaftliche Kohäsionskraft schlechthin. „Wenn das ‚Fördern‘ nicht funktioniert, dann geht der Abstieg sehr schnell. So schnell, dass sehr viele, die noch Arbeit haben, sich ängstigen.“ (Augstein 2006: 13). Und so manch einer erlebt am Beispiel BenQ – betroffen – unmittelbaren Anschauungsunterricht.

Deshalb wird es auch allein nicht reichen, die Effizienz der Arbeitsmarktinstrumente zu überprüfen, so wichtig dies ist. In Regionen mit dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit läuft „Fördern und Fordern“ leer. Über öffentlich geförderte Beschäftigung muss nachgedacht und ein neuer Konsens hergestellt werden. Qualifikationen kann man nicht lagern, sie veralten sehr schnell – deshalb muss die scharfe Reduktion von Qualifizierungsmaßnahmen kritisiert und überdacht werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf nicht auskömmliche Arbeitseinkommen hinausläuft, produziert die nicht auskömmlichen Rentenbiografien von morgen. Und es sollten auch keine Illusionen mit neuen Instrumenten erweckt werden. Die Rentenversicherung Bund macht z. B. darauf aufmerksam, dass ein Jahr ALG II-Bezug unter Berücksichtigung des aktuellen Rentenwertes eine Rentenanwartschaft von 2,19 Euro pro Monat bewirken würde (vgl. Deutscher Bundestag 2006: 10). Daraus kann nie eine auskömmliche Alterssicherung werden. Wenn binnen vier Jahren rd. 2 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen, muss schon die Frage erlaubt sein, ob die selbst gesetzten Regeln massiv dazu beigetragen haben. Es besteht die begründete Vermutung, dass in nicht wenigen Fällen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in „geringfügige“ Beschäftigung, z. B. 400-Euro-Jobs umgewandelt wurden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die „Rationalität“ einer solchen Verhaltensweise am konkreten Rechenbeispiel demonstriert.¹⁹

Das *Fazit* dieser – zuletzt – eher fragenden Anmerkungen:

1. Arbeitsmarktpolitik hat gleichermaßen ökonomische, finanzielle, soziale und gesellschaftliche Dimensionen; sie ist in vielfältiger Weise in Ziel- und Wirkungszusammen-

¹⁸ Vgl. Generalanzeiger vom 4./5. November 2006, S. 4. – Besonders offenkundig wird die eigentliche Intention im übrigen auch daran, dass der Aussteuerungsbetrag auch unter den Voraussetzungen des § 428 SGB III anfällt und hier nun wahrlich nicht von einer Steuerungswirkung gesprochen werden kann.

¹⁹ „Ein Arbeitgeber benötigt ein Arbeitsvolumen von 160 Stunden im Monat, dafür soll ein Netto-Lohn von 7,50 Euro pro Stunde gezahlt werden. In der Form eines Mini-Jobs, der auf drei Arbeitskräfte aufgeteilt wird, belaufen sich die Kosten für den Arbeitgeber auf 1500 Euro, da er auf die 1200 Euro Entgelt pauschale Abgaben in Höhe von 25 v. H. leisten muss. Wird dagegen eine Vollzeitkraft eingestellt, muss der Arbeitgeber für ein Nettoeinkommen von 1200 Euro ein Bruttogehalt von 1873 Euro bezahlen, was für ihn mit Lohnkosten von 2272 Euro verbunden ist. Insgesamt ist der Vollzeit-Job um 51 v. H. teurer als die drei Mini-Jobs.“ (SVR-Jahresgutachten 2006: 217).

hänge eingebunden, deren Missachtung nicht nur die Zielerreichung in Frage stellt, sondern auch langfristig höchst dysfunktionale Wirkungen zeitigen kann. Es ist deshalb eine – auch intellektuell – höchst ärgerliche Attitüde geworden, wenn Kommissionen konkrete Entscheidungsvorschläge abliefern, ohne deren empirische und/oder aus relevanten Wirkungszusammenhängen abgeleitete Begründung transparent zu machen. Intransparenzen begünstigen Vorurteile und sind kein guter Ratgeber.

Wenn dabei dann noch – wie bei der Hartz-Kommission – eine mit Anglizismen durchsetzte, eher unverständliche Sprachlichkeit²⁰ verwandt wird, darf man getrost danach fragen, wer eigentlich der Adressat des Berichtes sein sollte. Viele von Arbeitslosigkeit Betroffene sicherlich nicht. Ausweislich der Strukturanalyse der Bundesanstalt für Arbeit wiesen ein Drittel der registrierten Arbeitslosen keinen beruflichen Abschluss auf, ein nennenswerter Teil hatte keinen Berufsabschluss (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003: 8).

2. Arbeitsmarktpolitik benötigt einen weiten Zeit- und Sachhorizont der verantwortlichen Entscheidungsträger – im Hinblick auf die durch die demografische Entwicklung gegebenen Sachverhalte, im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Lebensbiografien der Menschen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung 2001 sowie Hengsbach 2004: 27), auf gesellschaftliche Kohäsion schlechthin. Ressortübergreifendes Politikhandeln, vor allem aber eine klare ordnungspolitische Konturierung wäre geboten. Mit der andauernden, über die Kernaufgabe der Arbeitslosenversicherung weit hinausgehende Befrachtung der Bundesanstalt für Arbeit mit Aufgaben (und Ausgaben) sowie den sich aus der gewählten Form der Zusammenführung der früheren Arbeitslosen- und Sozialhilfe fortdauernden Friktionen ist diese klare Orientierung jedenfalls nicht gegeben.

²⁰ Die Begrifflichkeiten reichen vom „business unit, bridgesystem“ über „case manager, change management, corporate social responsibility, front office, jobfloater“, bis hin zu: „softskills, Profiler, temp to perm ..“ (Kommissionsbericht 2002: 9 ff.)

4 Literatur

- Adamy, Wilhelm, 2004: „Schwierige Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen“, *Soziale Sicherheit* 53 (10): 332ff.
- Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 2003: *Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen*.
- Augstein, Franziska, 2006: „Bis zum letzten Tropfen. Warum die Globalisierungsideologie gescheitert ist“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 256, S. 13 (07.11.2006).
- Bovensiepen, 2006: „Größte Korrektur der Arbeitsmarktreform. Bundestag verschärft Hartz IV.“, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 126, S. 4 (02.04.2006).
- BA/Bundesagentur für Arbeit (Hg.), 2006: *Haushaltsplan. Haushaltsjahr 2006*.
- BA/Bundesanstalt für Arbeit, 2003: *Strukturanalyse 2003*, ANBA 51. Jg.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), 2005: *Sozialbericht 2005*. Bundestagsdrucksache 635/05.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), 2001: *Sozialbericht 2001*. Bundestagsdrucksache 14/8700.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), 2006: *Schlussbericht des Ombudsrats. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schlussbericht*.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), 2001: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bundesratsdrucksache 328/01.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.), 2004: *Finanzbericht 2005*.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.), 2003: *Finanzbericht 2004*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), 2006: *Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006*. Bundestagsdrucksache 16/313.
- CDU/CSU und SPD, 2005: *Gemeinsam für eine Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestags (18.11.2005).
- Deutscher Bundestag, 2006: *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales*. Bundestagsdrucksache 16/688.
- Deutscher Bundestag, 1996: *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales*. Bundestagsdrucksache 13/4336.
- Henkes, Andreas u. a., 1999: *Handbuch der Arbeitsförderung, SGB III*, München: Beck.
- Hengsbach, Friedhelm, 2004: „Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozialetische Reflexion“, in: Ministerium für Gesundheit, Soziales Frauen und Familie des Lan-

des Nordrhein-Westfalen, 2004 (Hg.): *Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht*.

IAB/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2004: „Deutschland: Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2005“. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 17 (12.11.2004).

IAB/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1998: *Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. IAB Werkstattbericht Nr. 10/1998.

Kommissionsbericht, 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.

SVR-Jahresgutachten/Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006: „*Jahresgutachten 2005/2006. Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen*“. Wiesbaden.

Schmähl, Winfried, 2003: „*Weniger Lohnnebenkosten durch aufgabenadäquate Finanzierung der sozialen Sicherung. Mindestens acht Beitragspunkte ließen sich sparen*“, *Soziale Sicherheit* 52 (4): 110 ff.

Schulte, Bernd, 2002a: „Sozialpolitik und europäische Integration. Nach dem Euro und vor der Erweiterung“, *ZFSH/SGB 2* (6): 328 ff.

Schulte, Bernd, 2002b: „Sozialpolitik und europäische Integration. Nach dem Euro und vor der Erweiterung“, *ZFSH/SGB 2* (7): 387 ff.