

Das Sozialrecht und seine Nachbardisziplinen

13. Sozialrechtslehrertagung
des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V.

26./27. März 2015 in Kassel

ERICH SCHMIDT VERLAG

Schriftenreihe des
Deutschen Sozialrechtsverbandes e. V.

SDSRV Band 65

2015

Redaktion:

Prof. Dr. Christian Rolfs

Das Arbeitsförderungsrecht und die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Andreas Hänlein

I. Einleitung

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderungsrecht sind ständig Gegenstand wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Diskurse. Ich möchte der Frage nachgehen, ob und inwiefern diese Diskurse für Sozialrechtler von Interesse sind. Drei sehr unterschiedliche Zugänge der Annäherung an diese Fragestellung erscheinen mir sinnvoll. Ein erster – methodologischer – Zugang bezieht sich auf eine denkbare interdisziplinäre Methodik im Hinblick auf die Konkretisierung des geltenden Sozialrechts des Arbeitsmarkts. Ein zweiter – gesetzespositivistischer – Zugang setzt an an den gesetzlichen Vorschriften, die die Arbeitsverwaltung verpflichten, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben (§§ 280 und 282 SGB III; § 55 SGB II); deren Entwicklung und Gehalt möchte ich darstellen. Ein dritter – ideengeschichtlicher – Zugriff soll den Blick auf den Einfluss wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Konzepte auf die Arbeitsmarktpolitik und auf deren gesetzesförmige Ausprägungen lenken. Der Beitrag schließt mit Überlegungen zur Legitimität wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Einflüsse auf das Sozialrecht.

II. Methodologischer Zugang: Interdisziplinäre Kooperation bei der Konkretisierung des geltenden Rechts?

Ein entscheidender Akteur bei der Konkretisierung des Gesetzesrechts sind die Sozialgerichte. Wenn das Gesetz die Arbeitsverwaltung auf die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Erforschung des Arbeitsmarktgeschehens verpflichtet, liegt die Frage nahe, ob die richterlichen Akteure bei ihrer Konkretisierungsarbeit von den Befunden der wissenschaftlichen Analysen profitieren können und ob sie womöglich sogar tatsächlich davon profitieren. Interessant ist in diesem Zusammenhang,

dass Alexander Gagel, eine der bekanntesten und wichtigsten Figuren des Arbeitsförderungsrechts, bereits vor vielen Jahren methodische Interdisziplinarität bei der Anwendung des Arbeitsförderungsrechts gefordert hat.

1. Das Gagel-Postulat: Berücksichtigung der Wirkungsforschung bei der Rechtsfindung

Alexander Gagel hat 1981 einen Aufsatz veröffentlicht, der den Titel trägt: „Die Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung für die Rechtsfindung“.¹ Mit diesem Beitrag reagierte Gagel auf ein Schwerpunktheft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, in dem das IAB erstmals systematisch den damaligen Stand der Wirkungsforschung zusammengetragen hatte.² Gagel begann seinen Beitrag mit dem Satz „Die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung hat erhebliche Bedeutung auch für die Rechtsfindung“. Dieser Satz erweist sich im weiteren Fortgang des Beitrags jedoch nicht als beschreibende Aussage, sondern als Forderung. Denn die Wirklichkeit der Rechtsfindung sehe, wie Gagel bedauernd meint, anders aus, „die (...) Bedeutung (der Wirkungsforschung für die Rechtsfindung sei) noch nicht hinreichend erschlossen“. Der Rechtswissenschaft fehle es am notwendigen Bewusstsein dafür, deshalb stelle man den Sozialwissenschaften nicht die Fragen, zu denen man wissenschaftsbasierte Antworten brauchen könnte. Und seitens der Sozialwissenschaften werde nicht bedacht, welche Fragen für die Rechtsanwender wichtig seien und wie gefundene Ergebnisse den Rechtsanwendern „verdolmetscht“ werden könnten. Im Fortgang des Aufsatzes bemüht sich Gagel darum, an einigen Beispielen, u.a. aus dem Arbeitsförderungsrecht, zu zeigen, „inwieweit die Forschungsergebnisse aus der Wirkungsforschung eine Bedeutung für die Rechtsfindung erlangen könn(t)en“. Er diskutiert hier Maßnahmen der Bildungsförderung und bezieht sich auf einen Beitrag in dem Schwerpunktheft, der auf eine hohe Abbruchquote hingewiesen hatte, die mit schichtspezifischen Verhaltensweisen und Einstellungen zu erklären sei.³ Würden solche Erkenntnisse seitens der BA bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen oder im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Bewilligungsermessens nicht berücksichtigt, müsse

¹ Gagel, Die Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung für die Rechtsfindung, MittAB 1981, 345-349; ähnlich Gagel, Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu unbestimmten Rechtsbegriffen im AFG, in: Kittner (Hrsg.), Arbeitsmarkt – ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, 1982, S. 341 ff. (341-343).

² Schwerpunktheft 3/1981 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; darin u.a. Mertens/Reyher/Kühl, Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen, einschließlich Überblick über bisherige Arbeiten des IAB, MittAB 1981, 209 ff.

³ Brater, Neue Formen der Jungarbeiterbildung, Theoretische Erträge und praktische Ansätze des Modellversuchs „JUBA“, MittAB 1981, 263-273.

dies bei der Bewertung der Rechtmäßigkeit eventueller Sanktionen zugunsten der Abbrecher berücksichtigt werden.⁴

Das Gagel'sche Postulat ist insofern bemerkenswert, als sich in Bezug auf das Rechtsgebiet des Arbeitsförderungsrechts Gagel als der einzige Autor erweist, der sich in dieser Weise explizit für ein interdisziplinäres Methodenkonzept stark gemacht hat. Einordnen lässt sich das Postulat in Debatten, die vor allem in den siebziger Jahren geführt worden sind, als eine „Öffnung der Jurisprudenz zu den Sozialwissenschaften“ vielfach gefordert worden war.⁵ Ob sich aber an dem von Gagel beklagten Befund, dass die Kooperation zwischen Rechts- und Sozialwissenschaften noch unterentwickelt sei,⁶ seit 1981 viel geändert hat, erscheint mir eher zweifelhaft.

2. Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung

Eine systematische empirische Untersuchung zu der Frage, ob und wie wirtschafts- oder sozialwissenschaftliche Erkenntnisse in der Rechtsprechung zum Arbeitsförderungsrecht berücksichtigt werden, gibt es bisher offenbar nicht. Diesem Forschungsdesiderat kann ich hier auch nicht abhelfen. Möglich ist hier nur eine gewisse Annäherung ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Ich habe versucht, über die juris-Rechtsprechungsdatenbank Entscheidungen des Bundessozialgerichts zu ermitteln, in denen außerjuristische Erkenntnisse eine Rolle gespielt haben. Eine Operationalisierung dessen, was wirtschafts- oder sozialwissenschaftliche Erkenntnisse sein könnten, habe ich versucht durch Verwendung der Suchstichworte Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und IAB. Der Ertrag dieser Recherchen war insgesamt eher schmal. Immerhin lassen sich auf der Basis dieser Analyse unterschiedliche Modi identifizieren, wie wissenschaftliche Einsichten über den Arbeitsmarkt in arbeitsförderungsrechtliche Entscheidungen einfließen können.

⁴ Gagel, MittAB 1981, 345 (347).

⁵ Zitat bei Lautmann, Soziologie und Rechtswissenschaft, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaften und Nachbarwissenschaften I, 1976, S. 35 ff. (48); vgl. auch Knickrehm/Rust, Vorwort zu dies. (Hrsg), Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback, 2010, S. 8; vgl. auch Deckert, Folgenorientierung in der Rechtsanwendung, 1995, S. 27 ff.

⁶ Gagel, ebd.; ähnlich der Befund von Grimm im Vorwort des in Fn. 5 zitierten Sammelbandes.

a) *Berücksichtigung wissenschaftlicher Einsichten bei der Ermittlung des Sachverhalts*

Zum einen können Erkenntnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Ermittlung des Sachverhalts des jeweils zur Entscheidung anstehenden Streitfalls eine Rolle spielen.⁷ Da das BSG in aller Regel als Revisionsgericht tätig wird, ist es natürlich keine Überraschung, dass es nicht selbst Einsichten der Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften heranzieht, um den Sachverhalt zu klären. Dementsprechend ergibt sich eine deutlich höhere Trefferzahl bei Recherchen in den Entscheidungen der Landessozialgerichte. Gleichwohl kann hier von einer interessanten Entscheidung des BSG berichtet werden, die illustriert, dass und wie das LSG als Tatsacheninstanz auf die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zurückgegriffen hat. In einem Fall des Siebten Senats des BSG aus dem Jahr 1980⁸ hatte sich ein Kundendienstmonteur einer Umschulung zum Krankenpfleger unterzogen. In dem Rechtsstreit ging es um die Förderung dieser Maßnahme. Eine Förderung nach § 36 AFG kam nur in Betracht, wenn der Monteur geeignet war und die Förderung unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie seiner beruflichen Neigung zweckmäßig erschien. Auf Basis einer Anordnung der BA war eine Förderung als zweckmäßig anzusehen, wenn eine Sicherung oder Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit oder ein beruflicher Aufstieg beabsichtigt war und durch die Teilnahme an einer Maßnahme arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Bedürfnissen besser entsprochen werden konnte, als dies ohne die Teilnahme an der Maßnahme möglich wäre. Nach vorliegender Rechtsprechung des BSG war eine Maßnahme in diesem Sinne immer dann zweckmäßig, wenn sich jemand für einen Mangelberuf umschulen lassen wollte. Nach Auffassung des LSG hatte es sich jedoch bei dem angestrebten Beruf nicht um einen Mangelberuf gehandelt. Zu dieser Einschätzung war das LSG durch die Vernehmung eines Mitarbeiters der Bundesanstalt für Arbeit als sachverständigen Zeugen gelangt; im Hinblick auf die künftige Entwicklung hatte es sich auf einen Trendbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung berufen. Das BSG sah in der Art und Weise der Sachverhaltsermittlung keinen revisionsrechtlich relevanten Rechtsfehler.

Dieser Fall illustriert, wie wissenschaftsbasierte Einsichten in die Sachverhaltsermittlung der Tatsacheninstanzen einfließen können. Die hinter den jeweiligen Einsichten stehende Wissenschaft fungiert dabei gewissermaßen als „Steinbruch für Informationen, die im Verlaufe juristischer Argumentationen benötigt werden“, sie erhält so „den Status einer ‚Hilfswissenschaft‘ für die *Jurisprudenz*“.⁹ Weniger ne-

⁷ Zur Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Sachverhaltsermittlung auch *Rehbinder*, Rechtssoziologie, 6. Aufl. 2007, S. 8 f.

⁸ BSG, Urt. v. 21.5.1980, 7 RAr 109/78, AuB 1980, 377.

⁹ So *Lautmann*, aaO. (Fn. 5), S. 46 (Hervorhebung im Original).

gativ eingefärbt ist es, wenn man von „vertikaler Kooperation“ spricht, um die Belieferung einer Wissenschaft mit Erkenntnissen einer anderen Wissenschaft zu charakterisieren.¹⁰

b) *Berücksichtigung wissenschaftlicher Einsichten bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe*

An einer weiteren Entscheidung des BSG lässt sich zeigen, dass eine Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse auch auf eine Weise denkbar ist, die sich nicht auf die Tatsachen des Streitfalls bezieht. Im Jahr 2001 war der elfte Senat des BSG mit einem Fall befasst,¹¹ in dem die BA einem arbeitslosen Elektroinstallateur ein Stellenangebot als Elektroinstallateur bei einer nach dem AÜG zugelassenen Zeitarbeitsfirma übermittelt hatte. Der spätere Kläger hatte das Angebot mit dem Argument abgelehnt, die Annahme eines Leiharbeitsverhältnisses könne ihm nicht zugemutet werden. Im Rechtsstreit um die nun verhängte Sperrzeit vertraten SG, LSG und BSG einhellig die Auffassung, der Kläger habe für die Ablehnung des Arbeitsangebotes keinen wichtigen Grund daraus ableiten können, dass man ihm ein Leiharbeitsverhältnis angesonnen hatte. Leiharbeitsverhältnisse seien nicht generell, sondern allenfalls unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalles unzumutbar. Bei den Reflexionen des BSG, die zu diesem Ergebnis führen, wird relativ ausführlich darauf eingegangen, dass und inwiefern Leiharbeitsverhältnisse für die Betroffenen ungünstige Lohn- und Arbeitsbedingungen bieten (Rn. 19). Im Hinblick auf diese Realbefunde bezieht sich der Senat u.a. auf einen Beitrag von Rudolph und Schröder aus den Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB.¹² Im Anschluss daran wird anhand der Materialien zum AFRG¹³ gezeigt, dass der Gesetzgeber einerseits auf diese Schutzbedürftigkeit mit gewissen Schutzvorkehrungen reagiert habe, dass er andererseits in der Überlassung von Arbeitnehmern aber auch ein Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes gesehen habe. Aus alledem leitet der Senat dann ab, die Vermittlung in Leiharbeit könne nicht von vornherein als unzumutbar angesehen werden. Die Feststellung der misslichen Lage der Leiharbeiter wird benötigt, um die dem AÜG immanente Bewertung dieses Phänomens – im Sinne von: unter Berücksichtigung der Schutzvor-

¹⁰ Diese Begrifflichkeit verwendet von *Wangenheim*, Wofür braucht die Ökonomik andere Wissenschaften?, in: Bizer/Führ/Hüttig (Hrsg.), Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, 2002, S. 81 ff. (83); von *Wangenheim* unterscheidet drei Modi der Interaktion von Wissenschaften miteinander: vertikale Kooperation, horizontale Kooperation (= gemeinsame, sich gegenseitig befruchtende Wissensproduktion) und Konkurrenz.

¹¹ BSG, Urt. v. 8.11.2001, B 11 AL 31/01 R, SozR 3-4300 § 121 Nr. 1.

¹² *Rudolph/Schröder*, MittAB 1997, S. 102 ff.

¹³ BT-Drs. 13/4941, S. 247.

kehrungen des AÜG mit Blick auf die Wiedereingliederungschancen nicht generell inakzeptabel – zu ermitteln. Die so ermittelte Wertung dient dann der Ausziselierung des Begriffs des „wichtigen Grundes“ im Sinne des § 144 Abs. 1 SGB III a.F.

Methodisch geht es bei den vom BSG hier festgestellten Tatsachen um solche Tatsachen, die für die Konkretisierung der entscheidungsrelevanten Rechtsnormen allgemein bedeutsam sind, um auslegungsrelevante Tatsachen mithin.¹⁴ Auch in dieser Variante verbleibt der Nachbarwissenschaft die Funktion, Realinformationen zu liefern, es geht jedoch nun um Rechtskonkretisierung auf einer höheren, allgemeineren Ebene, denn das BSG ist ja insbesondere zur Klärung von Rechtsfragen „grundsätzlicher Bedeutung“ berufen.¹⁵

3. Ergebnis: Einlösung des Gagel-Postulats kaum nachweisbar

Die Forderung Alexander Gagels nach einer auch auf das Arbeitsförderungsrecht bezogenen stärker interdisziplinär ausgerichteten Methodik der Rechtsfindung ist nicht auf große Resonanz gestoßen. In der sozialgerichtlichen Praxis spielen wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Einsichten allerdings eine vermutlich bedeutsame, wenn auch empirisch schwer nachzuweisende Rolle, wenn die entscheidungsrelevanten Rechtsnormen für den zu entscheidenden Einzelfall Realinformationen verlangen. Im Kontext der Auslegung oder in Bezug auf die Konkretisierung von Generalklauseln gibt es demgegenüber nach meinem Eindruck in der Gerichtsbarkeit kein besonders großes Interesse an einer Integration wirtschafts- oder sozialwissenschaftlicher Einsichten. Dieser Befund gilt übrigens nicht allein für die Gerichtsbarkeit. Auch in der Literatur scheint es mir an methodischer Reflektion zu der Frage zu fehlen, wie solche Einsichten methodologisch integriert werden könnten. Es gibt zum Sozialrecht des Arbeitsmarkts keinen Methodendiskurs, wie er unter dem Stichwort der „ökonomischen Analyse“ des Rechts im Feld des Wirtschaftsrechts geführt wird.¹⁶

¹⁴ Zur Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse bei der „Normfindung“ eingehend *Rehbinder*, Rechtssoziologie, 6. Aufl. 2007, S. 9-18.

¹⁵ Vgl. §§ 41 Abs. 4 und 144 Abs. 2 Nr. 1 SGG.

¹⁶ Zur ökonomischen Analyse des Rechts: *Deckert*, aaO. (Fn. 5), u.a. S. 31 f., 71 ff.; *Eger*, Was heißt und wozu „Ökonomische Analyse des Rechts“, in: *Beschorner/Eger* (Hrsg.), *Das Ethische in der Ökonomie*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans G. Nutzinger, 2005, S. 177 ff.; vgl. auch die Rechtsprechungsanalysen bei *Kötz/Schäfer* (Hrsg.), *Judex oeconomicus*, 2003; vgl. aber auch die Skepsis gegenüber zu großen Erwartungen an interdisziplinäre Kooperation von Juristen und Ökonomen bei *von Wangenheim*, Sie denken anders – Verfassungsökonomik und Verfassungsrecht, in: *Hänlein/Roßnagel* (Hrsg.), *Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa*. Festschrift für Bernhard Nagel, 2007, S. 407 ff.

III. Gesetzespositivistischer Zugang: Die Entwicklung der Arbeitsmarktforschung und ihrer gesetzlichen Grundlagen

Seit Jahrzehnten gibt es gesetzliche Vorschriften, die die Arbeitsverwaltung darauf verpflichten, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu erforschen. Im Folgenden soll das Gesetzesrecht der Arbeitsmarktforschung näher in den Blick genommen werden. Dabei soll zunächst die Entwicklung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und zugleich auch der einschlägigen Forschungsaktivitäten nachgezeichnet werden; es bietet sich an, zwei Entwicklungsphasen zu unterscheiden.

1. Von der Gründung des IAB bis zum Ende der Ära Kohl (1967 – 1998)

Als Beginn einer ersten Entwicklungsphase kann man das Jahr 1967 annehmen, das Jahr der Gründung des IAB. Mitte der 60er Jahre hatten in der Bundesanstalt Überlegungen eingesetzt, ein Forschungsinstitut zur Erforschung des Arbeitsmarkts zu gründen. Hintergrund dieser Überlegungen waren öffentliche, durch einen „Berufsreport“ des „Stern“ angestoßene Diskussionen über die Folgen der „Automation“ und die Rolle qualifizierter Berufsberatung in diesem Zusammenhang; man erhoffte sich dabei Unterstützung durch Ergebnisse einer wissenschaftlichen Berufsforschung; die Diskussionen führten zur Gründung des IAB, das als Einrichtung der Bundesanstalt am 1.4.1967 mit der Ernennung seines Gründungsdirektors seine Arbeit aufnahm.¹⁷ Zum Gründungsdirektor wurde der junge Volkswirt Dieter Mertens (1931 – 1989)¹⁸ berufen. Er war dort bis 1987 tätig und wird für seine Tätigkeit alenthalben gerühmt.¹⁹

Das von der damaligen Großen Koalition erarbeitete Arbeitsförderungs-gesetz enthielt einigermmaßen ausführliche Vorschriften, die als gesetzliche Sanktionierung der

¹⁷ Karr, Die Gründung des IAB im Jahre 1967, S. 63 ff. in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 63 ff.; zur Gründungsgeschichte des IAB außerdem eingehend Altmann, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S. 147-150.

¹⁸ Mertens wurde 1980 Honorarprofessor der damaligen Gesamthochschule Kassel; vermutlich war er es, der damals ein gemeinsames Kontaktseminar der Gesamthochschule Kassel und des IAB zu Problemen des Arbeitsmarkts organisierte, das in dem bereits erwähnten, von Kittner herausgegebenen und mit einem Geleitwort von Mertens versehenen Band dokumentiert ist (oben Fn. 1).

¹⁹ Karr, aaO. (Fn. 17), S. 91: „Glücksfall“.

Tätigkeit des IAB verstanden wurden.²⁰ Der Bundesanstalt wurde ausdrücklich die Aufgabe übertragen „Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben“ (§ 3 Abs. 2 S. 2 AFG). Diese Forschungsaufgabe wurde folgendermaßen gesetzlich umschrieben: Die Anstalt habe „Umfang und Art der Beschäftigung sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts, der Berufe und der beruflichen Bildungsmöglichkeiten im allgemeinen und in den einzelnen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsgebieten, auch nach der sozialen Struktur, zu beobachten, zu untersuchen und für die Durchführung der Aufgaben der Bundesanstalt auszuwerten“ (§ 6 Abs. 1 S. 1 AFG). Und: „für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (habe die Bundesanstalt) die notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen“ (§ 6 Abs. 2 S. 1 AFG). Auf dieser im Wesentlichen unveränderten Rechtsgrundlage beruhte die Arbeit des IAB bis 1998.

Unter dem maßgeblichen Einfluss von Mertens wurden 1967 am IAB sieben Forschungsbereiche etabliert, deren Zuschnitt die spätere Arbeit des Instituts stärker prägte als ein sehr allgemein gehaltenes Programmpapier, das er im Oktober 1967 vorlegte.²¹ Zwei dieser Forschungsbereiche, die Bereiche I und II, waren wirtschaftswissenschaftlich, zwei weitere waren sozialwissenschaftlich-soziologisch (Bereiche III und IV) und ein fünfter Bereich war technikbezogen ausgerichtet.²² Diese organisatorische Struktur führte dazu, dass in der Arbeit des Instituts die ökonomische und soziologische Forschung größeres Gewicht erlangte als die im Vorfeld der Gründung vor allem für wichtig gehaltene Berufsforschung.²³ Die Arbeitsschwerpunkte der Forschungsbereiche in den Jahren nach der Gründung werden in der Literatur folgendermaßen beschrieben.²⁴ Im makroökonomischen Bereich I wurden v.a. langfristige Arbeitsmarktprojektionen erstellt; der als Regionalforschung betitelte Forschungsbereich II war für die kurzfristige Analyse und Alternativprojektion zuständig. Der Forschungsbereich III (Soziologie) führte vor allem Erhebungen zur beruflichen Mobilität durch. Berufsforschung war Gegenstand des Forschungsbereichs IV; dieser Bereich war maßgeblich an der Vorberei-

²⁰ Vgl. auch den Regierungsentwurf zum AFG BT-Drs. V/2291, S. 54 und 61. Allerdings hatte bereits das AVAVG eine Vorschrift enthalten, der zufolge die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts im Allgemeinen und in den einzelnen Wirtschaftszweigen, Berufen und Gebieten zu beobachten und zu untersuchen hatte (§ 202 Abs. 1 AVAVG).

²¹ Mertens, „Rahmenvorstellungen für die Aufgaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, Mitteilungen des IAB 1968, Nr. 1, S. 5 ff.; dazu Karr, aaO, (Fn. 17), S. 114: das Rahmenprogramm könne unterschiedlich gedeutet werden: „zum einen als Alibi- und Abwehrgapier, zum anderen als Versuch einer Systematisierung der Bundesanstands-Aufgaben zur Identifizierung jener Felder, auf denen Forschung überhaupt möglich und sinnvoll ist“.

²² Karr, aaO. (Fn. 17), S. 100 f.; zwei weitere Bereiche widmeten sich den Themen Statistik und Dokumentation.

²³ Zu den Gründen Karr, aaO. (Fn. 17), S. 113.

²⁴ Karr, aaO. (Fn. 17), S. 111.

tung des 1974 erschienenen aufwändigen „ABC-Handbuchs‘ der Berufe“, das dem ursprünglich intendierten Auftrag des Instituts Rechnung tragen sollte, von den Dienststellen der Bundesanstalt „jedoch trotz intensiver Schulung als Arbeitsmittel faktisch nicht angenommen“ wurde.²⁵ Der Forschungsbereich V (Technikforschung) schließlich befasste sich „mit der Großerhebung über technische Neuerungen und den Meßproblemen des technischen Fortschritts“, spielte aber in späteren Jahren offenbar keine besonders prominente Rolle.²⁶

Das IAB hat 2007 einen Rückblick auf seine Arbeit in den vorangegangenen 40 Jahren vorgelegt.²⁷ Diese Publikation vermittelt den Eindruck, dass die von Mertens anvisierte Grundlagenforschung nicht wie gedacht realisiert werden konnte.²⁸ Immer wieder ist in diesen Beiträgen von Theoriedefiziten die Rede.²⁹ Eine bedeutsame Rolle spielte dabei die seit 1973 steigende und sich verfestigende Arbeitslosigkeit, vor deren Hintergrund das IAB vielfältig auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren hatte. Es scheint überdies so gewesen zu sein, dass die einzelnen Forschungsbereiche des IAB ein gewisses Eigenleben entwickelten und dass umgekehrt die Institutsleitung nur in Ansätzen die Forschungsarbeiten strategisch-konzeptionell gesteuert hat. Bei der Bewertung der Arbeit des IAB muss man aber auch berücksichtigen, dass in den ersten beiden Jahrzehnten seiner Existenz die elektronische Datenverarbeitung bei weitem noch nicht so leistungsfähig war, wie das heute selbstverständlich ist, und dass auch die quantitativen Methoden der wirtschaftswissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung erst in den 90er Jahren und nach der Jahrtausendwende ein Niveau erreicht haben, das einigermäßen verlässliche Aussagen zulässt. In der wissenschaftlichen Community wurden die Leistungen des IAB ex post durchaus positiv gewürdigt.³⁰ Hinsichtlich der Arbeiten des IAB zur Arbeitszeitforschung aus den 80er Jahren etwa heißt es, diese hätten auch international Beachtung gefunden.³¹ Anerkennung erfahren hat auch die Arbeit des IAB in Bezug auf die umfangreichen Forschungsaufgaben, die sich aus der Wiedervereinigung ergaben; dieser „Transformationsforschung“ hatte der damalige Institutsdirek-

²⁵ Karr, aaO. (Fn. 17), S. 105.

²⁶ Karr, aaO. (Fn. 17), S. 111.

²⁷ Brinkmann/Karr/Kühl/Peters/Stoß, 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung, 2007.

²⁸ Vgl. etwa Brinkmann, Die 1970er und 1980er Jahre: Forschungsprofile und Steuerungsprobleme, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 161 ff.; Karr, Regionalforschung im IAB: Zögerlicher Beginn mit wechselnden Schwerpunkten, ebd., S. 229 ff.

²⁹ Vgl. etwa Karr, aaO. (Fn. 28), S. 260.

³⁰ Vgl. Bolte, Zur Innovation eines wissenschaftlichen Ansatzes: Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Wissenschaftslandschaft und Politikberatung, MittAB 1997, 801 ff.

³¹ Brinkmann, aaO. (Fn. 28), S. 177 f.

tor, der Ökonom Friedrich Buttler, hohe Priorität eingeräumt.³² Buttler leitete das IAB von 1988 bis 1994.

Vor allem in dem für die Transformationsforschung zuständigen, 1991 eingerichteten Forschungsbereich 10 (Wissenschaftliche Praxisbegleitung)³³ begann sich das IAB in den 90er Jahren mit dem zu beschäftigen, was die Politik allmählich immer dringlicher erwartete: mit der Evaluation der als zu teuer empfundenen Arbeitsmarktpolitik.³⁴ Dieses Anliegen der Politik wurde gesetzesförmig zum ersten Mal erkennbar, als das AFRG das Instrument der „Eingliederungsbilanz“ einführte (§ 11 SGB III)³⁵ und die Beschreibung der Aufgaben des IAB dahingehend ergänzte, dass auch „die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung zu beobachten, zu untersuchen und auszuwerten sind“ (§ 280 SGB III).³⁶ In den Vorschriften des neuen SGB III über die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wurde im Übrigen das IAB erstmals ausdrücklich im Gesetzestext erwähnt (§ 282 Abs. 2 S. 2 SGB III a.F.).

2. Wirkungsforschung und Forschungswettbewerb (1998 – heute)

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre war die Arbeitsmarktpolitik nach dem vorübergehenden Boom der Jahre nach der Wiedervereinigung in eine Legitimationskrise geraten. Sie galt weithin als zu teuer, und der Nutzen vieler Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik galt als zweifelhaft. Zugleich hatte sich die Wissenschaftslandschaft verändert; in der Arbeitsmarktforschung gab es nunmehr auch an den Universitäten ernstzunehmende Akteure, und es hatten sich auch außerhalb der Universitäten Forschungseinrichtungen auf diesem Gebiet profiliert. Vor allem aber hatten sich die Methoden weiterentwickelt, insbesondere durch Arbeiten des amerikanischen Ökonomen James Heckmann, für die dieser im Jahr 2000 den Nobelpreis erhalten hatte. Diese ökonometrischen Ansätze wurden in der zweiten Hälfte der

³² Hierzu *Brinkmann*, Aufbau und Auslaufen der „Transformationsforschung“ des IAB in den 1990er Jahren, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 201 ff. (abschließende Würdigung auf S. 222).

³³ Zunächst eingerichtet unter der Bezeichnung „Wissenschaftliche Praxisbegleitung und handlungsorientierende Informationsversorgung“, seit 1995 noch als Bereich „Wissenschaftliche Praxisbegleitung“ bezeichnet.

³⁴ Dazu *Brinkmann*, aaO. (Fn. 32), S. 223; *ders.*, Evaluation der Arbeitsförderung durch das IAB, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 333 ff. (S. 348 ff.).

³⁵ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594; dazu BT-Drs. 13/4941, S. 142; zur politischen Einordnung *Karr*, Regionalforschung im IAB, aaO. (Fn. 28), S. 253.

³⁶ Vgl. Art. 1 AFRG; dazu BT-Drs. 13/4941, S. 204 f.

90er Jahre auch in Deutschland rezipiert.³⁷ Aus Sicht der Politik wurde die so ermöglichte moderne Evaluationsforschung durch das IAB nicht hinreichend schnell aufgegriffen. Zwar hatte das IAB bereits 1981 ein Schwerpunktheft mit zahlreichen Beiträgen zum Thema „Wirkungsforschung“ vorgelegt,³⁸ in dem „der damalige Forschungsstand erstmals in Deutschland systematisch aufbereitet wurde“.³⁹ Aufgrund praktischer und methodischer Probleme und auch wegen in der Bundesanstalt und auch im IAB offenbar gering ausgeprägter Evaluationswilligkeit ging man dem Thema in den folgenden zwei Jahrzehnten jedoch nicht systematisch und zielstrebig nach.⁴⁰ Das änderte sich erst in den Jahren ab 2001.⁴¹ Dabei spielte offenbar zum einen eine große Rolle, dass die Politik, insbesondere das Bundesministerium der Finanzen unabhängigen Forschungsinstituten Aufträge zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik erteilte und das IAB durch die so erzeugte Forschungskonkurrenz unter Druck setzte.⁴² Zum anderen trieb der Gesetzgeber die arbeitsmarktbezogene Evaluationsforschung durch deutliche gesetzliche Impulse voran.

Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte im Jahr 2001 durch Job-AQTIV-Gesetz.⁴³ Seitdem ist „die Untersuchung der Wirkungen der Arbeitsförderung ... ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung“, und sie ist „ständige Aufgabe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (§ 282 Abs. 2 SGB III). Entscheidende weitere Schritte zur Veränderung der Arbeitsmarktforschung erfolgten dann im Zuge der Hartz-Gesetzgebung.⁴⁴ Im November 2002 forderte der Bundestag in einer Entschließung die Evaluierung der Umsetzung der Hartz-Vorschläge.⁴⁵ Darüber hinaus wurden in das SGB II Wirkungsforschungsaufträge aufgenommen.⁴⁶

³⁷ Vgl. *Heyer*, Arbeitsmarktforschung im Spannungsfeld von Administration und Wissenschaft, SF 2012, S. 111 ff. (113); vgl. auch *Altmann*, aaO. (Fn. 17), S. 222 ff.

³⁸ MittAB Heft 3/1991; darin u.a. der Grundlagenbeitrag von *Mertens/Reyher/Kühl*, Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen, MittAB 1991, S. 209 ff; zur Einschätzung des Schwerpunktheftes *Brinkmann*, Evaluation der Arbeitsförderung durch das IAB, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 333 ff. (S. 341-343).

³⁹ *Brinkmann*, ebd., S. 341.

⁴⁰ Vgl. *Brinkmann*, aaO. (Fn. 34), S. 342-348.

⁴¹ Vgl. die Darstellung bei *Brinkmann*, aaO. (Fn. 34), S. 348-353.

⁴² Vgl. *Heyer*, Arbeitsmarktforschung im Spannungsfeld von Administration und Wissenschaft, SF 2012, S. 111 ff. (S. 114 f.).

⁴³ § 282 SGB III i.d.F. des Art. 1 Nr. 99 des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Gesetze (Job-AQTIV-Gesetz) v. 10.12.2001, BGBl I S. 3443; dazu BT-Drs. 14/6944, S. 27 und 48.

⁴⁴ Vgl. zum Folgenden auch den Überblick bei *Sell*, Wirken die „modernen“ Instrumente der Eingliederung?, in: *Knickrehm/Rust* (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback, 2010, S. 51 ff. (53-61).

⁴⁵ Punkt II 6. der Entschließung vom 14.11.2002, BT-Drs. 15/98.

⁴⁶ Art. 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt v. 24.12.2003, BGBl I, S. 2954.

Dieses Gesetz enthält eine ausdrücklich mit „Wirkungsforschung“ überschriebene Vorschrift (§ 55 SGB II), die vorsieht, dass die „Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ... regelmäßig und zeitnah zu untersuchen und in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 des Dritten Buches einzubeziehen“ sind (§ 55 S. 1 SGB II a. F.). Ein weiterer gesetzlicher Auftrag dieser Art wurde durch das Kommunale Optionsgesetz⁴⁷ eingeführt (§ 6c SGB I a.F.), der „Wirkungsforschung zur Experimentierklausel“ der §§ 6a und 6b SGB II vorschrieb; es ging dabei um die vergleichende Bewertung der Erfüllung der Eingliederungsaufgaben durch Optionskommunen einerseits und durch die Agenturen für Arbeit andererseits. Diese Regelung ist später in die allgemeine Regelung des SGB II über die Wirkungsforschung aufgenommen worden (als § 55 Abs. 2 SGB II⁴⁸).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die Evaluationsforschung – außerhalb, aber auch innerhalb des IAB – vom „Stiefkind zum Superstar“.⁴⁹ In den folgenden Jahren wurde eine große Zahl von Forschungsberichten vorgelegt. Die Ergebnisse der vom Bundestag in der erwähnten EntschlieÙung geforderten Forschung legte die Bundesregierung in den Jahren 2005 und 2006 in Form zusammenfassender Berichte vor.⁵⁰ Der Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wurde im Jahr 2008 vorgelegt.⁵¹ Das IAB hat seine Forschungsaktivitäten zum SGB II in zwei umfassenden Berichtsbänden veröffentlicht.⁵² Einen weiteren umfangreichen Forschungsbericht veröffentlichten

⁴⁷ Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) v. 30.7.2004, BGBl I, S. 2014.

⁴⁸ Vgl. Art. 1 Nr. 21 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende v. 3.8.2010, BGBl I, S. 1112.

⁴⁹ Vgl. *Brinkmann*, Evaluation der Arbeitsförderung durch das IAB, aaO. (Fn. 34), S. 353: „Ausblick: Vom Stiefkind zum Superstar?“, eingehende Darstellung der Abwicklung der gesetzlichen Forschungsaufträge bei *Heyer*, Arbeitsmarktforschung im Spannungsfeld von Administration und Wissenschaft, SF 2012, S. 112 ff. (114-116); vgl. aber auch die skeptische Bewertung der modernen ökonomischen Wirkungsforschung bei *Sell*, Wirken die „modernen“ Instrumente der Eingliederung?, in: Knickrehm/Rust (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback, 2010, S. 51 ff. (62-70); vgl. demgegenüber aber auch die Forderung nach noch weiterem Ausbau der Arbeitsmarktevaluation bei *Michaelis/Spermann*, Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze, Zeitschrift für Evaluation 2004, S. 223 ff.

⁵⁰ Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Zwischenbericht), BT-Drs. 16/505; Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/3982.

⁵¹ BT-Drs. 16/11488.

⁵² *Koch/Kupka/Steinke*, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315, Bielefeld, 2009; *Dietz/Kupka/Lobato*, Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. IAB-Bibliothek 347, Bielefeld, 2013.

BMAS und IAB im Jahr 2011, den Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente;⁵³ dieser Bericht lag der Instrumentenreform des Jahres 2008⁵⁴ zugrunde. Damals wurde eine ganze Reihe von Instrumenten abgeschafft, die sich als unwirksam erwiesen hatten.⁵⁵ Und im Jahr 2011 wurden durch das das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt⁵⁶ die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich des SGB III endgültig abgeschafft, u.a. mit der Begründung, dass „die Arbeitsmarktforschung negative Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Form eines verzögerten Übergangs in ungeforderte Beschäftigung festgestellt“ habe.⁵⁷

In den Jahren seit den Hartz-Reformen hat sich im Übrigen auch das IAB selbst stark verändert. Es wurde im Jahr 2004 organisatorisch von der Zentrale der BA getrennt; seit den siebziger Jahren war es eine Abteilung der Hauptstelle der Bundesanstalt gewesen; heute hingegen ist das Institut als „besondere Dienststelle“ dem Vorstand zugeordnet.⁵⁸ Unter der Leitung der Soziologin Jutta Allmendinger, Institutsdirektorin von 2003 bis 2007, wurde auch die innere Struktur des Instituts modernisiert.⁵⁹ Seit 2007 gibt es eine neue Organisationsstruktur mit sechs thematischen Forschungsschwerpunkten.⁶⁰ Die Arbeit des Instituts wird nunmehr überaus positiv beurteilt: der Wissenschaftsrat hat das Institut im Jahre 2007 sehr positiv evaluiert. Er hat u.a. festgestellt, dass „zu Beginn des Jahrzehnts bestehende Schwächen im Bereich der eingesetzten wissenschaftlichen Methoden (...) ausge-

⁵³ Dazu eingehend: *Heyer/Koch/Stephan/Wolff*, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, ZAF 2012 (45), S. 41-62.

⁵⁴ Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente v. 21.12.2008, BGBl. I, S. 2917; dazu BT-Drs. 16/10810.

⁵⁵ Vgl. die Übersicht im Regierungsentwurf BT-Drs. 16/10810, S. 24; abgeschafft wurden folgende Instrumente: der Einstellungszuschuss bei Neugründung; die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung im Wege der Job-Rotation; die institutionelle Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung; die Befreiung der Arbeitgeber von der Beitragstragung betreffend die Arbeitsförderung bei Einstellung älterer Arbeitnehmer; die Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung; die beschäftigungsbegleitenden Eingliederungshilfen und die Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung bei Teilnahme an ausbildungsbegleitenden Hilfen.

⁵⁶ Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt v. 27.12.2011, BGBl. I, S. 2854.

⁵⁷ BT-Drs. 17/6277, S. 109.

⁵⁸ Wissenschaftsrat, Stellungnahme zum Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Frankfurt, 2007, S. 50 (über: www.wissenschaftsrat.de), S. 17.

⁵⁹ Dazu Hinweis in Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, Anhang 1, S. 383.

⁶⁰ A: Gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktforschung; B: Regionale und internationale Arbeitsmärkte; C: Arbeitsmarktpolitik; D: Betriebe und Beschäftigung; E: Lebenschancen und soziale Ungleichheit; F: Methoden und Datenzugang; Quelle: Organigramm der Website des IAB (www.iab.de).

räumt“ worden seien, dass „Qualität und Quantität der wissenschaftlichen Publikationen deutlich angehoben (...) sowie nationale und internationale Kooperationen ausgebaut“ worden seien; „in der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen und soziologischen Arbeitsmarktforschung gehör(e) das IAB zu den führenden Einrichtungen, auf internationaler Ebene genieß(e) es beträchtliche Anerkennung“.⁶¹ Auf Empfehlung des Wissenschaftsrat wurde die Unabhängigkeit des IAB durch eine „Erklärung zur wissenschaftlichen Unabhängigkeit“, durch eine das IAB betreffende Rahmengeschäftsordnung der Bundesagentur und durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen BMAS, BA und IAB abgesichert.⁶²

3. Normativer Gehalt der gesetzlichen Forschungsaufträge

Vor dem Hintergrund der bisherigen Darstellung sollen nun wesentliche Aspekte des gesetzlichen Forschungsauftrags des Arbeitsförderungsrechts festgehalten werden.

Die Beschreibung der Forschungsaufgaben der Bundesagentur für Arbeit beschränkt sich heute nicht mehr auf die pauschale Benennung von Forschungsthemen. Das Gesetz erhebt vielmehr die Erforschung der Wirkungen der Arbeitsförderung zu einem Schwerpunkt der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (§ 282 Abs. 2 SGB III). Noch weitergehend gibt das Gesetz inhaltliche und methodische Anweisungen zur Ausgestaltung der Wirkungsforschung im Detail (§ 282 Abs. 3 und 4 SGB III).

Es werden vier Dimensionen vorgegeben, denen sich die Wirkungsforschung in besonderem Maße widmen soll: der Untersuchung der Verbesserung der Vermittlungsaussichten und der Beschäftigungsfähigkeit infolge der Teilnahme an Maßnahmen, der vergleichenden Ermittlung von Kosten und Nutzen von Maßnahmen, der Messung volkswirtschaftlicher Nettoeffekte und der Analyse von Auswirkungen auf Erwerbsverläufe (§ 282 Abs. 3 SGB III).

In disziplinärer Hinsicht lassen diese Vorgaben deutlich erkennen, dass wirtschaftswissenschaftliche Ansätze eine Rolle spielen sollen, sollen doch Kosten ermittelt und volkswirtschaftliche Nettoeffekte gemessen werden (§ 282 Abs. 3 Nrn. 2 und 3 SGB III). Die ebenfalls vorgesehene Analyse der Auswirkungen von Maßnahmen auf Erwerbsverläufe (§ 282 Abs. 3 Nr. 3 SGB III) kann man sich aber

⁶¹ Wissenschaftsrat, Stellungnahme zum Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Frankfurt, 2007, S. 50 (über: www.wissenschaftsrat.de).

⁶² Vgl. Wissenschaftsrat, Umsetzung der Empfehlungen aus der zurückliegenden Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Frankfurt 2011 (über: www.wissenschaftsrat.de).

wohl nur als soziologisch zu bearbeitende Fragestellung vorstellen. So gesehen wäre in der gesetzlichen Regelung also das angelegt, was in der Realität des IAB stattfindet, interdisziplinäre Arbeitsmarktforschung mit wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Ausrichtung.

Als Adressaten der Forschungsergebnisse werden einerseits die Bundesagentur selbst, andererseits das Bundesministerium für Arbeit- und Soziales genannt (§ 282 Abs. 1 S. 1 SGB III). Sowohl der eigene Informationsbedarf der Bundesagentur wie auch derjenige des Ministeriums soll bei der Ausgestaltung der Forschungsprogramme „berücksichtigt“ werden. Diese einigermaßen weiche Formulierung lässt Spielraum auch für Forschungsthemen, die nicht unmittelbar durch Aspekte der praktischen Verwertbarkeit in Verwaltung und Politik motiviert sind.

Als Akteur der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird im Gesetz in erster Linie das IAB genannt (§ 282 Abs. 2 S. 2 SGB III). Das Gesetz gibt im Hinblick auf die Organisation des IAB vor, dass es „räumlich, organisatorisch und personell vom Verwaltungsbereich der Bundesagentur zu trennen ist“ (§ 282 Abs. 5 S. 3 SGB III). Diese Vorgabe zielt, wie der Regelungskontext zeigt, weniger auf die wissenschaftliche Unabhängigkeit, als auf den Datenschutz. Die heute immerhin durch untergesetzliche Regelungen gesicherte wissenschaftliche Unabhängigkeit des IAB hat noch keinen Niederschlag im Gesetz gefunden.⁶³

Es ist aber nicht allein das IAB, das vom Gesetz als Akteur der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung angesprochen wird, denn dem Gesetz liegt die Vorstellung von einer Forschungslandschaft zugrunde, in der die Forschung durch diverse Akteure im Wettbewerb stattfindet. Nur so wird es verständlich, dass die Bundesagentur gesetzlich verpflichtet ist, „wissenschaftlichen Einrichtungen“ auf Antrag oder Ersuchen anonymisierte Daten zu übermitteln, die für die Zwecke der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erforderlich sind (§ 282 Abs. 7 S. 1 SGB III). Dem Leitbild vom Forschungswettbewerb entspricht es auch, wenn das SGB II davon spricht, dass „Dritte mit der Wirkungsforschung beauftragt werden“ können (§ 55 Abs. 1 S. 3 SGB II).

⁶³ Zur Bedeutung von Forschungs- und Veröffentlichungsfreiheit im IAB als Ressortforschungseinrichtung *Peters*, Ressortforschung und Politikberatung am Beispiel des IAB, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 1 ff. (13-22).

IV. Ideengeschichtlicher Zugang⁶⁴: Prägung des Arbeitsförderungsrechts durch wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Theorien

Ging es soeben um die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften als Regelungsgegenstand des Gesetzes, möchte ich jetzt gewissermaßen umgekehrt fragen, ob das Gesetzesrecht der Arbeitsförderung seinerseits von diesen Wissenschaften geprägt worden ist. Die Geschichte des Arbeitsförderungsrechts, vor allem die seiner großen Reformen wird immer wieder so erzählt, dass man wichtige Veränderungen des Gesetzesrechts als Ausdruck wirtschafts- und sozialpolitischer Konzepte darstellt, die aus bestimmten wissenschaftlichen Strömungen hervorgegangen sind.

1. Das AFG als keynesianisch geprägtes Gesetz?

In Bezug auf die erste große Fundamentalreform des Arbeitsförderungsrechts erzählt man sich, das AFG sei Ausdruck einer Wirtschaftspolitik, die auf Globalsteuerung setzte und dem Keynesianismus verpflichtet war.⁶⁵ Die Große Koalition unter Kiesinger hat, so geht die Geschichte, einen neuen wirtschaftspolitischen Kurs eingeschlagen. Leitfigur des neuen wirtschaftspolitischen Kurses war der Starminister Karl Schiller, der bereits in den 50er Jahren „zur keynesianischen Avantgarde in Deutschland gehör(t)“ hatte.⁶⁶ Unter seiner Federführung wurde das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)“⁶⁷ verabschiedet, das bekanntlich die im „magischen Viereck“ zusammengestellten Ziele verfolgt, u.a. das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes. Die gesetzlichen Regelungen zu einer nachfrageorientierten Globalsteuerung wurden, so geht die Geschichte weiter, noch unter derselben Großen Koalition komplettiert durch ein neues, einem neuen Konzept verpflichtetes Arbeitsmarktgesetz, das AFG. Bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag stellte Hans Katzer das Gesetz als keynesianisches Komplement zum kurz zuvor verabschiedeten Stabilitätsgesetz dar.⁶⁸ Dass dieses Gesetz dem selben wirtschaftspolitischen Ansatz verpflichtet ist wie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, ließe sich in dieser Erzählung durch Hinweise auf einige Elemente des Gesetzes belegen. Hinzuweisen wäre insbeson-

⁶⁴ Eingehend zu ideenpolitischen Ansätzen der Erklärung sozialstaatlicher Entwicklungen *Lessenich*, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, 2008, S. 50 ff.

⁶⁵ Vgl. etwa *Schmuhl*, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002, 2003, S. 454 ff.

⁶⁶ *Hochstätter*, Karl Schiller – eine wirtschaftspolitische Biographie, 2006, S. 93; vgl. auch *Altmann*, aaO. (Fn. 17), S. 189.

⁶⁷ Gesetz v. 8.6.1967, BGBl. I, S. 582; Entwurf: BT-Drs. V/810; zur Vorgeschichte des StabG: *Altmann*, aaO. (Fn. 17), S. 77 ff.

dere⁶⁹ auf die Zielbeschreibung des Gesetzes (§ 1 AFG), auf die konjunkturpolitische Ausrichtung der Rücklagenverwendung (§ 220 AFG)⁷⁰ und auf die prominente Platzierung der Regeln über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Corpus des AFG, in den §§ 91 ff. AFG, also noch vor den Regelungen über die passiven Leistungen.

Wenn man sich allerdings die Entstehungsgeschichte des AFG genauer ansieht, bekommt man doch erhebliche Zweifel an dieser Erzählung. Altmann hat gezeigt, dass diese Einordnung des AFG vor allem auf die Darstellung des zuständigen Ministers Katzer zurückgeht, der sozusagen mit zeitgeistkonformen Argumenten die Reform gegen Widerstände durchsetzen wollte.⁷¹ Diese politisch motivierte Selbstdarstellung hat dann die späteren wissenschaftlichen Darstellungen der Entwicklung maßgeblich geprägt.⁷² Demgegenüber haben sich die tatsächlichen Abläufe, wie Altmann nachgewiesen hat, ganz anders abgespielt. Den Quellen lassen sich keine ernstzunehmenden unmittelbaren Einflüsse seitens der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften auf den Diskussionsprozess zur Arbeitsmarktreform der Jahre 1967 und 1969 entnehmen.⁷³ Keynesianisches Gedankengut hat auch nicht etwa vermittelt über internationale Kanäle den deutschen Reformprozess spürbar beeinflusst.⁷⁴

Die entscheidenden Reformelemente, die wirklich neu waren, lassen sich ideengeschichtlich auf einen ganz anderen Diskussionsstrang zurückführen, als auf die Debatte um eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik. Der Ausbau der Leistungen zur Förderung der beruflichen Fortbildung steht, wie Altmann ebenfalls überzeugend darlegt, im Kontext der seit Mitte der 50er Jahre geführten Debatte um die Folgen von Automation und technischem Fortschritt für den Arbeitsmarkt.⁷⁵ An dieser Diskussion hatten sich zwar auch Wissenschaftler beteiligt; diese kamen aber vornehmlich aus der Soziologie. Prominente Beiträge zu diesem Thema stammten von Schelsky und von Gehlen.⁷⁶ Der wichtigste Akteur, der dem Thema große politische Aufmerksamkeit verschafft hatte, waren jedoch die Gewerkschaften gewesen.⁷⁷ Dieser Reformschwerpunkt der damaligen Arbeitsmarktreformen lässt sich

⁶⁸ So Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 182; vgl. auch Katzer, BT. Sten. Prot., Bd. 65, S. LP, 143. Sitzung, S. 7401 A.

⁶⁹ Vgl. auch insoweit Schmuhl, aaO. (Fn. 65), S. 456.

⁷⁰ Dazu Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 159, 165 und 178.

⁷¹ Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 181.

⁷² Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 183 mit Nachweisen; vgl. auch S. 82 f. mit Fn. 256.

⁷³ Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 178 ff.

⁷⁴ Zu dieser These Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 117 mit Fn. 391; zur Widerlegung der These: S. 125 f., 187.

⁷⁵ Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 157.

⁷⁶ Nachweise bei Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 64, Fn. 184.

⁷⁷ Altmann, aaO. (Fn. 17), S. 66 f.

im Übrigen auch in den allgemeinen bildungspolitischen Diskurs der ersten Hälfte der 60er Jahre einordnen, der vor allem aus der Reformpädagogik heraus gespeist wurde – bekanntester Akteur mit diesem Hintergrund war Georg Picht⁷⁸ –, in der allerdings auch Wissenschaftler eine beachtliche Rolle spielten, so der Soziologe Dahrendorf mit seinem populären Buch „Bildung ist Bürgerrecht“.⁷⁹

2. Die rot-grünen Arbeitsmarktreformen – eine Anthony Giddens-Gesetzgebung?

Die zweite Fundamentalreform des Arbeitsförderungsrechts erfolgte bekanntlich nach dem Vermittlungsskandal zu Beginn des Jahres 2002 im Kontext der „Agenda 2010“ durch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung hatte am 22. Februar 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, deren Bericht vom Kommissionsvorsitzenden Peter Hartz kurz vor der Bundestagswahl 2002 im Französischen Dom in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt hatte.⁸⁰ Die Vorschläge der Kommission – entsprechend der Ankündigung von Bundeskanzler Schröder, sie „Eins zu Eins“ umzusetzen,⁸¹ – prägten die nachfolgende Arbeitsmarktreform maßgeblich, u.a. weil sich die Kommissionsmitglieder einstimmig auf das Konzept verständigt hatten.⁸² Der Kommission gehörten zwei Wissenschaftler an: die Politikwissenschaftler Werner Jann und Günther Schmid. Schmid war schon vorher an der sog. Benchmarking-Gruppe zum Bündnis für Arbeit beteiligt. Vorschläge dieser Gruppe und auch Vorschläge einer von der Bertelsmann-Stiftung betreuten Arbeitsgruppe wurden von der Hartz-Kommission aufgegriffen.⁸³ Die Diskussionen der Hartz-Kommission wurden wissenschaftlich begleitet und unterstützt durch die Bertelsmann-Stiftung und durch das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.⁸⁴ Vorbereitet und koordiniert wurde dieser Pro-

⁷⁸ Näher *Raulff*, Kreis ohne Meister. Stefan Georges Nachleben, 2009, S. 477 ff.

⁷⁹ *Dahrendorf*, Bildung ist Bürgerrecht, 1965.

⁸⁰ *Wolfrum*, Rot-Grün an der Macht, Deutschland 1998 – 2005, S. 528 ff.

⁸¹ Vgl. auch Jann/Schmidt (Hrsg.), Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, 2004.

⁸² So die Einschätzung von *Buchheit*, Das Reformkonzept „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – und seine Umsetzung, SDSRV 52 (2004), S. 49 ff. (50).

⁸³ *Ruddat*, Eine überraschende Reform? Politikwissenschaftliche Interpretationen und Erklärungsansätze zu Hartz IV, ZSR 2011, 221 ff. (227 m.w.N.).

⁸⁴ Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung war beratend tätig (vgl. den Hinweis in Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 40 Jahre IAB. Ein Rückblick auf Forschung und Politikberatung (IAB-Bibliothek 307), 2007, S. 382), aber politisch vermutlich nicht so einflussreich wie die anderen Akteure (vgl. die Andeutung bei *Bieback*, Umbau der Arbeitsförderung nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission – Analyse und Würdigung der Reformen, SDSRV 52 (2004), S. 59 ff. (62, bei und in Fn. 13).

zess durch das Bundeskanzleramt.⁸⁵ Der Bundesregierung ging es bei diesem Prozess darum, das Konzept des aktivierenden Sozialstaats in Reformen am Arbeitsmarkt umzusetzen,⁸⁶ und zwar unter „Umspielung“ der Vetospieler.“⁸⁷ In der zweiten Hälfte der ersten rot-grünen Legislaturperiode hatte sich Bundeskanzler Schröder programmatisch in diese Richtung orientiert – dabei vor allem beraten durch seinen Kanzleramtsminister Bodo Hombach.⁸⁸

An dieser Stelle setzt die gängige Erzählung zur ideengeschichtlichen Einordnung der Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierungszeit ein. Danach gehört die Politik des aktivierenden Sozialstaats zur Neuerfindung der Sozialdemokratie in den 90er Jahren.⁸⁹ Es heißt, nach jahrelangen Regierungszeiten seien damals die konservativen Regierungen in den USA, im Vereinigten Königreich und in Deutschland abgewählt worden. Die Sozialdemokratie habe in dieser Situation nicht wirklich Tragfähiges zu bieten gehabt; eine ideologische Erneuerung sei dann in Form der Politik der Dritten Weges konzipiert worden, wie sie Gegenstand des Schröder-Blair-Papiers aus dem Jahr 1998 gewesen sei. Als ein geistiger Vater dieses Politikansatzes wird der britische Soziologe Anthony Giddens gesehen.⁹⁰ Dessen in diesem Sinne maßgebliches Buch „Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie“⁹¹ war 1998 in England erschienen. Bundeskanzler Schröder hatte die deutsche Ausgabe dieses Buchs in London vorstellen wollen, konnte dieses Vorhaben aber nicht umsetzen, da er wegen des Rücktritts von Finanzminister Lafontaine an eben diesem Tage – dem 11. März 1999 – in Berlin unabhkömmlich war,⁹² wegen des Ereignisses, das den Wendepunkt für die Neuorientierung der sozialdemokratischen Programmatik markiert.

⁸⁵ Zahlreiche Details zu diesen Vorgängen bei *Spindler*, War die Hartz-Reform auch ein Bertelsmann Projekt?, in Wernicke/Bultmann (Hrsg.), Netzwerk der Macht – Bertelsmann, 2. Aufl. 2007, S. 279 ff.; um einen Nachtrag ergänzt findet sich der Beitrag auch unter www.nachdenkseiten.de/?p=4212.

⁸⁶ *Buchheit*, aaO. (Fn. 82), S. 49.

⁸⁷ *Ruddat*, aaO. (Fn. 83), S. 227-229 m.w.N.

⁸⁸ Näher *Wolfrum*, aaO. (Fn. 80), S. 145 ff.

⁸⁹ Vgl. *Lessenich*, „Aktivierender“ Sozialstaat: eine politisch-soziologische Zwischenbilanz, in: Bispinck/Bosch/Hofemann/Naegele (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, 2012, S. 41 ff. (49).

⁹⁰ Ein weiterer vielzitiierter Vordenker ist der dänische Soziologe Esping-Andersen; zu ihm mit Nachweisen *Lessenich*, Die Neuerfindung des Sozialen, aaO. (Fn. 64), S. 98 ff.

⁹¹ *Giddens*, The Third Way. The Renewal of Social Democracy, 1998; deutsche Ausgabe: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, 1999; eingehend zu *Giddens*: Lamla, Anthony Giddens, 2003.

⁹² Hinweis bei *Lamla*, Anthony Giddens, 2003, S. 147.

Bei der Analyse der Programmatik des aktivierenden Sozialstaats werden zwei Dimensionen unterschieden, eine individuelle und eine institutionelle;⁹³ beide Elemente sind in Giddens' „Drittem Weg“ angelegt, beide Elemente haben in den deutschen Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 und 2004 gesetzesförmige Ausprägungen erfahren. Was die individuelle Dimension angeht, findet sich bereits bei Giddens das zentrale Motto: „keine Rechte ohne Verpflichtungen“;⁹⁴ das heißt für Arbeitslose, dass der Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit an die Verpflichtung zur Arbeitssuche gekoppelt werden soll.⁹⁵ Giddens ist der Auffassung, dass „hohe Arbeitslosigkeit ... mit großzügigen und zeitlich unbegrenzten Sozialleistungen ... zusammen(hängt)“.⁹⁶ Daraus lässt sich zwar auch ableiten, dass diese Leistungen gekürzt und nur zeitlich begrenzt geleistet werden sollten; zugleich und vor allem ist aber die Aktivierung der Eigeninitiative der Individuen von zentraler Bedeutung; die Individuen sollen mit ihren staatlichen Ansprechpartnern Rechte und Pflichten aushandeln. „Das Aushandeln von Rechten, Pflichten und Verantwortung ist Kerninhalt in allen Arenen einer dialogischen Demokratie“.⁹⁷ Bei der zweiten, der institutionellen Dimension geht es um eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung, die sich marktförmige Elemente zunutze macht. Im Hinblick auf die Sozialverwaltung plädiert Giddens für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit durch Übernahme erfolgreicher Managementmethoden und durch gelegentliche Verwendung marktwirtschaftlicher Lösungen;⁹⁸ er spricht von einem Modell einer neuen gemischten Wirtschaft.⁹⁹

Dass sich das Aktivierungsdenken in den Reformgesetzen aus der zweiten rot-grünen Regierungszeit niedergeschlagen hat, muss hier nicht ausführlich dargelegt werden. Es mag genügen,¹⁰⁰ hinsichtlich der Aktivierung der Individuen auf den Einsatz des Instruments des Vertrages in Form der Eingliederungsvereinbarung und auf den Vermittlungs- und Bildungsgutschein hinzuweisen, sowie hinsichtlich der institutionellen Seite auf Ausschreibungen und auf externe Qualitätssicherung.

Kann man nun sagen, dass die Soziologie oder besser der Soziologe Giddens prägend für die Leitlinien der deutschen Arbeitsmarktreformen gewesen ist? Die Ein-

⁹³ Systematisierung von *Lessenich*, „Aktivierender Sozialstaat“, aaO. (Fn. 89), S. 45 ff., und bereits früher ders., *Die Neuerfindung des Sozialen*, aaO. (Fn. 64), S. 86 f.

⁹⁴ *Giddens*, *Der dritte Weg*, aaO. (Fn. 91), S. 81.

⁹⁵ *Giddens*, *Der dritte Weg*, aaO. (Fn. 91), S. 81.

⁹⁶ *Giddens*, *Der dritte Weg*, aaO. (Fn. 91), S. 138 u. S. 142 ff.

⁹⁷ *Lamla*, aaO. (Fn. 92), S. 140.

⁹⁸ *Giddens*, *Der dritte Weg*, aaO. (Fn. 91), S. 90 f.

⁹⁹ *Giddens*, *Der dritte Weg*, aaO. (Fn. 91), S. 117; vgl. auch *Lamla*, aaO. (Fn. 92), S. 139: „neue gemischte Wohlfahrtsökonomie“.

¹⁰⁰ Mit den nachfolgend benannten, für das Aktivierungsdenken typischen Aspekten, hat sich bereits 2004 Bieback näher auseinandergesetzt: *Bieback*, aaO. (Fn. 84), S. 70 ff. bzw. S. 66 ff.

schätzung, sein Einfluss auf die Politik der sozialdemokratischen Regierungen der damaligen Zeit sei „sicher (...) nicht zu vernachlässigen“,¹⁰¹ ist sehr plausibel.¹⁰² Vermutlich war es allerdings so, dass das Konzept des aktivierenden Sozialstaats deshalb so einflussreich geworden ist, weil sich in ihm sowohl „Neosozialdemokraten“ wie auch „Neoliberaler“ wiederfinden konnten; Lessenich spricht in diesem Zusammenhang von „Sozialpolitischen Diskurskoalitionen im ‚aktivierenden‘ Sozialstaat“.¹⁰³

3. Ertrag des ideengeschichtlichen Zugangs für das Sozialrecht

Festzuhalten bleibt, dass die rot-grüne Reformpolitik sehr viel deutlicher als die Arbeitsmarktreform der 60er Jahre von einem (sozial)wissenschaftsbasierten Großkonzept geprägt war. Außerdem habe ich angedeutet, dass die wirtschaftswissenschaftlich inspirierten Debatten aus den 90er Jahren – Stichwort: „Neoliberalismus“ – den Hintergrund bildeten, vor dem das neue sozialdemokratische Denken wirkmächtig werden konnte. Was hat nun die Sozialrechtswissenschaft von solchen Einsichten? Ich meine, sie ermöglichen Erzählungen über den Stoff unserer Lehre, die die Ideen aufhellen, die in den Rechtsinstituten stecken, über die wir mit unseren Studierenden sprechen. Außerdem können solche Einsichten auch Bedeutung erlangen für Vorschläge zur Konkretisierung des geltenden Rechts. Beispielsweise haben sich Eingliederungsvereinbarungen oder Zertifizierungsvereinbarungen als keineswegs zufällig ins Gesetz hineingeratene Phänomene erwiesen, sondern als Rechtsinstitute, die unmittelbar und zentral mit den politischen Grundlinien des heute marktorientierten Arbeitsförderungsrechts zusammenhängen. Da in Bezug auf diese Beispiele die wissenschaftsbasierten Ideen vom Gesetzgeber aufgegriffen und umgesetzt wurden, sollten diese Ideen auch die rechtliche Konkretisierungsarbeit leiten.¹⁰⁴

V. Schlussbemerkung: Zur Legitimität wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Einflüsse auf das Sozialrecht

Der Überblick hat ergeben, dass die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Arbeitsförderungsrecht einflussreich sind, allerdings in unterschiedlichen Kontexten in sehr unterschiedlicher Weise. Abschließend möchte ich darüber nachdenken, ob

¹⁰¹ Lamla, aaO. (Fn. 92), S. 146 f.

¹⁰² Lamla, aaO. (Fn. 92), S. 149.

¹⁰³ Lessenich, „Aktivierender Sozialstaat“, aaO. (Fn. 89), S. 48 f.

¹⁰⁴ Hierzu näher Hänlein, Das Recht der Arbeitsförderung aus Sicht der Rechtswissenschaft, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Band 2, 2015, sub VI 2 und VII 4.

bzw. unter welchen Voraussetzungen diese Einflüsse als legitim angesehen werden können.

Was zunächst die Rechtsanwendung durch die Gerichte angeht, war oben die Rede von „Hilfsdiensten“ der nichtjuristischen Wissenschaften, insbesondere von solchen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Diese „vertikale Kooperation“ ist unter Legitimitätsgesichtspunkten unproblematisch, weil die Berücksichtigung wissenschaftlicher Einsichten davon abhängt, ob die Richter sich von ihnen überzeugen lassen. Die Entscheidung bleibt beim Richter, und dieser ist zur Entscheidung auch berufen.

Bei Gelegenheit der Darstellung der gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist deutlich geworden, dass die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beachtliche politische Bedeutung gewonnen hat, und zwar vor allem in einem negativen Sinn: Eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist abgeschafft worden, deren Wirksamkeit die Wissenschaft bezweifelt oder bestritten hat. Auch dieser politische Einfluss der Wissenschaft ist legitim. Der Gesetzgeber hat mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Wirkungsforschung zugleich zum Ausdruck gebracht, dass es ihm auf die Wirkung der Instrumente ankommt, und implizit angekündigt, dass ihn die Ergebnisse interessieren werden, die die Wissenschaften zu Tage fördern werden. Überdies bleibt es ohnehin stets der Gesetzgeber, der über die etwaige Abschaffung von Instrumenten entscheidet, die als wirkungslos eingestuft werden. Es kommt also darauf an, ob sich jeweils Mehrheiten in den Gesetzgebungsorganen finden lassen, die den Konzepten der Wissenschaftler folgen wollen. Gegen all dies ist nichts einzuwenden. Der Gesetzgeber entscheidet, er ist es, der dazu berufen ist.

Diese Aussagen gelten im Grundsatz gleichermaßen, wenn sich ein Gesetzgeber, der eine „große“ Reform auf den Weg bringt, von wissenschaftsbasierten Großtheorien überzeugen lässt, wie es vor zehn Jahren hinsichtlich des Konzepts vom „aktivierenden Sozialstaat“ geschehen ist. Die damaligen Reformen sind mit großer Mehrheit verabschiedet worden, die Verantwortung war transparent und die Verantwortungsträger haben die Verantwortung in Form der politischen Kosten auch tragen müssen.

Ein Legitimitätsproblem lässt sich in diesem Zusammenhang im Hinblick auf das politische System mithin nicht ausmachen, sondern eher im Hinblick auf das Wissenschaftssystem. Insoweit habe ich den Eindruck, dass auf politische Gestaltung ausgerichtete Konzepte aus den Wissenschaften bisweilen wissenschaftliche Legitimität in einem Ausmaß in Anspruch nehmen, das zu weit geht. So ist etwa zu Giddens Programmatik des „Dritten Wegs“ angemerkt worden, der „normative

Standpunkt der kritischen Theorie von Giddens sei klärungsbedürftig“.¹⁰⁵ Auch bei arbeitsmarktpolitischen Konzepten aus den Wirtschaftswissenschaften entsteht bisweilen der Eindruck eines überschießenden normativen Anspruchs.¹⁰⁶ Ich meine demgegenüber, dass es nicht Sache der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist, „normative Standpunkte“ als wissenschaftlich begründet auszuflaggen. Normative Standpunkte zu entwickeln und zu begründen ist allenfalls die Rechtswissenschaft berufen, sofern sie sich dabei auf gegebenes Recht beziehen kann. Und deshalb ist es auch Aufgabe der Sozialrechtswissenschaft, überschießende Geltungsansprüche der nicht normativen Wissenschaften zurück- und u.U. auch – beispielsweise mit verfassungsrechtlichen Argumenten – in die Schranken zu weisen.¹⁰⁷ Geschieht dies, interagiert die Rechtswissenschaft aus methodologischer Sicht mit den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Kooperationsmodus der Konkurrenz.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Lamla, Anthony Giddens, aaO. (Fn. 92), S. 155: „(D)as größte Desiderat und eine wirkliche Chance der Bereicherung lieg(e) in der Klärung des normativen Standpunkts der kritischen Theorie von Giddens. Ohne diesen Schritt (vermittelten) insbesondere die jüngeren Entwicklungen seines Werkes und die politisch-praktische Wendung seiner Erkenntnisse den Eindruck geringer Solidität kritischer Wissenschaft“.

¹⁰⁶ Vgl. den Überblick bei *Spellbrink*, Arbeitsmarktpolitische Stellschrauben im Sozialrecht aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, in: Knickrehm/Rust (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback, S. 180-183.

¹⁰⁷ Wie es – wo geboten – etwa *Spellbrink* tut: *Spellbrink*, aaO. (Fn. 106), S. 163 ff.

¹⁰⁸ Vgl. zum Interaktionsmodus der Konkurrenz als Element der bereits erwähnten, von *von Wangenheim* vorgeschlagenen Trias denkbarer Interaktionsmodi (oben Fn. 10).