

Zwölf Thesen im Rückblick auf dreizehn Module

Kurzfassung des Beitrages zur Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen „Schöne neue Arbeitsmarktpolitik?“ am 22. Januar 2003

1. Mehr Beschäftigung ist eine zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für den Abbau der Arbeitslosigkeit: Die letzten beiden Aufschwünge gingen zu einem großen Teil an den Arbeitslosen vorbei. Die Zunahme des Niveaus der Arbeitslosigkeit ist mehr eine Folge zunehmender durchschnittlicher Dauer individueller Arbeitslosigkeitsperioden als eine Folge zunehmender Betroffenheiten unter den Erwerbstätigen. Insofern ist der grundlegende Ansatz der Hartz-Kommission, Arbeitslosigkeit durch raschere Vermittlung senken zu wollen, zumindest rechnerisch richtig. Funktionieren kann er allerdings nur bei dem Teil der Arbeitslosen, die überhaupt auf Wiederbeschäftigung orientiert sind, und nur in dem Maße, wie überhaupt Arbeitsplätze zu besetzen sind. Was allerdings in der Debatte oft übersehen wird: Selbst im steilsten Abschwung werden tagtäglich Arbeitsplätze neu besetzt. Auf den Titelseiten der Zeitungen stehen freilich nur die Stellenstreichungen namhafter Großunternehmen.
2. Die Bundesanstalt für Arbeit ist im Vergleich zu anderen Großorganisationen des Öffentlichen Dienstes hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz eher besser als schlechter einzuschätzen. Dass mit unserem Staat kein Staat zu machen ist, fällt bei ihr nur mehr auf, weil sie eine für viele Betriebe und Arbeitnehmer notwendige Aufgabe erfüllt und weil diese Aufgabe zeitkritischer ist als viele andere öffentliche Aufgaben. Eine grundlegende Reform der BA ist in der Tat Voraussetzung für eine höhere Qualität und Wirksamkeit von Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung. Die BA-Reform könnte und müsste als Pilotprojekt zur Reform öffentlicher Dienstleistungsorganisationen schlechthin verstanden werden.
3. Der ursprüngliche Auftrag der Hartz-Kommission mit den drei Kernpunkten
 - Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt der Bundesanstalt für Arbeit
 - Konzept für deren neue Organisationsstruktur
 - Durchführungskonzept

ist im Verlauf des Wahlkampfes in den Hintergrund getreten (nur vier der dreizehn Hartz-Module handeln davon!) und inzwischen von der Regierungskoalition auf später verschoben worden. An Stelle von wenig werbewirksamen Verwaltungsreformen wurden angebliche Wundermittel zum raschen Abbau der Arbeitslosigkeit präsen-

tiert, deren pseudo-englische Namen von Werbeagenturen erfunden sein könnten. Nachdem dieser Rohstoff zu einem Gesetz verarbeitet ist, zeigt sich, dass viele dieser Vorschläge nicht wirklich neu sind und dass sie teilweise in Konkurrenz zu bereits vorhandenen Instrumenten stehen (z.B. Existenzgründungszuschuss ($\approx$ „Ich-AG“) im Verhältnis zum Überbrückungsgeld). Mit dem ursprünglichen Anlass und Auftrag der Kommission haben diese Neuerungen zum Teil wenig bis gar nichts zu tun.

4. Der links wie rechts von der Koalition erhobene Vorwurf, die „Hartz-Reformen“ würden keine zusätzlichen Arbeitsplätze schaffen, ist weitgehend zutreffend, geht aber am ursprünglichen Auftrag der Kommission vorbei. Die schrittweise Erweiterung des Anspruchs der Kommission ging über die Kompetenz ihrer unter anderer Zielsetzung ausgewählten Mitglieder hinaus und trug zur Verwirrung über Auftrag und Ziele bei. Die Diskussion über technische Einzelaspekte der vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumente hat sich verselbständigt, und es wurde zunehmend unklar, zu welchem Zweck sie dienen sollen:

- Raschere Wiederbeschäftigung von (potenziellen) Arbeitslosen?
- Angemessenere (und natürlich niedrigere) Zählung der Arbeitslosen?
- Angebot einer subventionierten Alternative zur Arbeitslosigkeit?
- Stabilisierung vorhandener Beschäftigung?
- Zusätzliche Beschäftigung – für Arbeitslose oder für wen?
- Verdeckte Beschäftigung (Schwarzarbeit) ans Licht der Statistik und der öffentlichen Finanzen holen?
- Arbeitslose aus der Schwarzarbeit holen?

Wegen der Verselbständigung der Einzelvorschläge wurde die gesellschaftliche und parlamentarische Debatte von Kontroversen dominiert, die mit dem ursprünglichen Problem der BA-Reform nichts mehr direkt zu tun hatten, wie z.B. der Neuregulierung der Leiharbeit. Debatten aus den ersten Tagen der vorangegangenen Legislaturperiode erfuhren Neuauflagen mit umgekehrtem Vorzeichen („Ich-AG“ / Scheinselbständigkeit und „Mini-Jobs“ / 630-DM-Gesetz).

5. Im Ergebnis der jüngsten Gesetzgebung ist die BA, die schon im vergangenen Jahr mit der Vielzahl ihrer Aufgaben überfordert war, nun mit noch mehr Förderinstrumenten und Anforderungen konfrontiert, ohne dass sich an ihren Rahmenbedingungen und Strukturen grundsätzlich etwas geändert hätte. Der im Februar 2002 mit dem angeblichen „Vermittlungsskandal“ einsetzende Prozess hat die sinnvollen Ansätze des im Januar 2002 in Kraft getretenen JobAQTIV-Gesetzes überrollt. Das SGB III wurde durch die Reform nicht vereinfacht – was eine entscheidende Flankierung für die Organisationsreform der BA wäre – sondern weiter verkompliziert. Der nächste „Skandal“ ist vorprogrammiert.

6. Das Dogma der „Hartz-Umsetzung 1:1“, das im Wahlkampf die wohlmeinenden Kritiker im Zaum halten sollte, schränkte im Nach-Wahlkampf die Gestaltungsmöglichkeiten der Koalition zunächst ein. Folglich liegt das Verdienst, den Vorrang parlamentarischer Verantwortlichkeit gegenüber den Vorschlägen einer Regierungskommission wieder hergestellt zu haben, zum größeren Teil bei der Opposition. Es kam jedoch unter dem selbstgesetzten Terminzwang zu einer Hast im Gesetzgebungsverfahren, die solide gesetzgeberische Arbeit gefährdete, und zur weitgehenden Intransparenz für die Bürgerinnen und Bürger, selbst für Experten. Die entscheidenden Veränderungen wurden im Vermittlungsverfahren quasi über Nacht zwischen wenigen Personen ausgehandelt. Wir haben in Deutschland derzeit eine politische Kultur, die Entscheidungsfähigkeit anscheinend nur noch dadurch herstellen kann, dass sie sich durch selbst gesetzte extreme Zeitnot besinnungslos macht.
7. Die beiden am 19. Dezember 2002 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind nicht „Hartz 1:1“. Auch wenn weitere Reformen zu erwarten sind, die von den Vorschlägen der Hartz-Kommission beeinflusst sein werden, so ist doch nach jetzt erfolgten Weichenstellungen klar, dass es „Hartz 1:1“ niemals geben wird. Deshalb kann man im Januar 2003 nicht mehr in der Weise über das „Hartz-Konzept“ diskutieren wie im August 2002.
8. Die aktuellen Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt haben mehrere Bestandteile:
 - „Hartz-Rosinen“ (das, was gesetzestechnisch leichter umsetzbar und politisch konsensfähig war)
 - strukturelle Leistungskürzungen, die mit „Verwaltungsvereinfachung“ und „Vorbereitung der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ wenig überzeugend begründet wurden und eher dem Diktat der teilweise mutwillig herbeigeführten Krise der öffentlichen Finanzen entspringen
 - fällige Anpassungen an rechtliche Entwicklungen auf anderen Gebieten (z.B. zu erwartende EU-Richtlinie zur Leiharbeit)
 - stillschweigende „Ent-Riesterung“: Kehrtwende der Regulierungsphilosophie bei der geringfügigen Beschäftigung und der Scheinselbstständigkeit
 - bescheidene eigenständige Reformansätze über Hartz hinaus, die teilweise Nebenbemerkungen im Hartz-Konzept aufgreifen (Beispiel: „Gleitzone“).
9. Die durch die jüngste Gesetzgebung eingeleiteten Reformen sind zum größeren Teil durchaus vernünftig, zu einem weiteren Teil stellen sie soziale Härten dar, die zumindest in ihrer fiskalischen Logik nachvollziehbar sind, und zu einem kleineren Teil sind sie zwar unsinnig, aber u. a. wegen ihrer befristeten Geltung nicht besonders

gefährlich. Ein erheblicher Teil der „Hartz-Rosinen“ erfuhr in der letztgenannten Kategorie ihr Begräbnis Erster Klasse. Die Nachwirkungen des Wahlkampfes („Hartz 1:1“) führten zu einer Verschwendung der knappen Reformenergien auf Nebenschauplätzen und für nicht wirklich ernst gemeinte Vorhaben. Die Öffentlichkeit bleibt fixiert auf symbolische Politik, während die Leistungskürzungen mit vermutlich langfristiger struktureller Wirkung kaum wahrgenommen und diskutiert werden.

10. Richtig und erfreulich sind die vermutlich endgültigen Verzicht auf

- „Ausbildungs-Zeit-Wertpapier“ und
- „Bridge-System“ („Brückengeld“ im ursprünglichen Gesetzentwurf),

durch die grundlegend falsche Weichen gestellt worden wären. Beim „Brückengeld“ müsste die Regierungskoalition dem staunenden Publikum eigentlich erklären, warum der Opposition die Rolle zufiel, einen Rückfall hinter den im „Bündnis für Arbeit Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ am 4. März 2001 vereinbarten Paradigmenwechsel bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu verhindern.

11. Auch die grundsätzlich vernünftigen und sogar innovativen Elemente der jüngsten Gesetze werfen zwei Fragen auf:

- Was hat das mit dem ursprünglichen Problem einer unbefriedigenden Dienstleistungsqualität der BA und einer zu langen durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer zu tun?
- Aufgrund welcher neuen Einsichten verfolgt die Koalition heute bei geringfügiger Beschäftigung, Dienstleistungen im Privathaushalt und kleinen Selbständigen teilweise entgegengesetzte Strategien im Vergleich zu vier Jahren zuvor?

Der grundgesetzliche Auftrag an die Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, hätte eigentlich erfordert, dem Wähler diesen Strategiewechsel zu erklären, bevor er durch Gesetzgebung festgeschrieben wurde. Versäumt man das, muss man sich nicht wundern, wenn die Unzufriedenheit mit der Politik zunimmt, die gesellschaftlichen Debatten immer zielloser und Reformen dadurch immer schwieriger werden. An die Stelle von Strukturreformen tritt die kurzfristige Modellpflege (z.B. Abgeltungssteuer bei geringfügiger Beschäftigung 1999 abgeschafft und 2003 wieder eingeführt).

12. Den Hauptteil der erforderlichen arbeitsmarktpolitischen Reformen haben wir noch vor uns:

- Vereinfachung des SGB III und Erhöhung des Handlungsspielraums und der Verantwortlichkeit der Arbeitsämter durch weitgehenden Verzicht auf die gesetzliche Vorgabe von Instrumenten, Umstellung der aktiven Arbeitsförderung von Konditional- auf Finalsteuerung

- Befreiung der „Bundesanstalt neu“ aus den Fesseln des öffentlichen Haushalts- und Dienstrechts
- Reform der Ausbildung in der BA: vom Verwaltungsvollzug zum Arbeitsmarkt-Management
- Brückenschlag zwischen Arbeitslosenhilfe und dem (kleineren!) Teil der Sozialhilfe, die an Beschäftigungsfähige gezahlt wird, ohne dass zwischen Arbeits- und Sozialämtern ein neuer Verschiebebahnhof entsteht
- Zusammenführung von aktiver Arbeitsförderung der BA und „Hilfe zur Arbeit“ der Sozialhilfeträger unter Bewahrung vorhandener erfolgreicher Ansätze, Netzwerke und Kompetenzen der lokalen Arbeitsmarktpolitik.