

## Die Verhartzung der Arbeitsmarktpolitik

### Präsentation beim IAT-Kolloquium am 26.5.2003

- (1) Deutschland befindet sich mit seinen Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten im EU-Mittelfeld, wenn man die nach der ILO-Definition standardisierte Arbeitslosenquote zu Grunde legt. Aber Deutschland gehört zu den Schlusslichtern, was die Verbesserung dieser Indikatoren angeht. (Folie)
- (2) Es gelingt Deutschland nicht, seine Aufschwungphasen arbeitsmarktpolitisch zu nutzen: In Phasen wachsender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nehmen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit **ab** (1986–1992) – oder jedenfalls **nicht zu** (schwächerer Aufschwung 1998–2001). (Folie) Das von Zyklus zu Zyklus steigende Niveau der Arbeitslosigkeit geht nicht auf eine Zunahme des Risikos zurück, arbeitslos zu werden, sondern auf die zunehmende Wahrscheinlichkeit, es lange zu bleiben. Solange das so ist, würde auch eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik den Sockel der Arbeitslosigkeit nicht abbauen können.
- (3) Die Reaktion der Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit auf die Kritik des Bundesrechnungshofs zeigt, dass diese Kritik sachlich gerechtfertigt war. (Folie)
- (4) Der grundlegende Auftrag und Ansatz der Hartz-Kommission, durch wirksamere Dienstleistungen der Arbeitsförderung die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auch deren gesamtwirtschaftliches Niveau zu senken, ist richtig. Funktionieren kann das allerdings nur in Verbindung mit entsprechender Nachfrage am Arbeitsmarkt, die in der benötigten Größenordnung nur von einem Beschäftigungswachstum ausgelöst werden kann.
- (5) Die Kritik, die Hartz-Vorschläge würden keine zusätzliche Beschäftigung schaffen, ist insofern zutreffend – aber sie geht am Auftrag und der Kompetenz der Kommission vorbei. Die Problematik der Hartz-Vorschläge besteht nicht im Fehlen von Beschäftigungspolitik, sondern im Gegenteil darin, dass beschäftigungspolitische Wundermittel die arbeitsmarktpolitische Reformperspektive überlagert haben.
- (6) Mit zunehmender Nähe des Wahltermins machte die Präsentation der Hartz-Vorschläge eine Metamorphose durch, die sich darin widerspiegelt, wie die Kommission bezeichnet wurde bzw. sich selbst bezeichnete:
  - „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Regierungsauftrag)
  - „zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Zwischenpräsentation Juni 2002)

- „zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Abschlussbericht August 2002)

Die durchaus detaillierten und substanziellen Vorschläge zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einer effektiveren und effizienteren Dienstleistungsagentur der Arbeitsförderung sowie zur Zusammenführung der Dienste von Arbeitsämtern und Kommunen traten zurück hinter angebliche beschäftigungspolitische Wundermittel.

(7) Die gesetzgeberische Umsetzung im wohl hastigsten und kopflosesten Gesetzgebungsverfahren aller Zeiten griff diese bunten Wahlkampfballons auf und orientierte sich im übrigen an den Kriterien:

- Was ist sehr kurzfristig und ohne allzu komplizierte Verflechtungen mit anderen politischen Arenen und gesetzgeberischen Baustellen machbar?
- Anstehende rechtliche Harmonisierungen – Kompatibilität mit der zur erwartenden EU-Richtlinie zur Arbeitnehmerüberlassung
- Einsparung von Sozialstaatskosten auch ohne Senkung der Arbeitslosigkeit,
- Überraschende, mehr oder weniger zufällig erscheinende Kompromisslösungen im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat.

Einige unausgelegene Vorschläge wurden in verschiedenen Stufen des Verfahrens ausgefiltert und fallen gelassen; schade ist es um keinen davon.

(8) Das Ergebnis ist von der Wahlkampfparole der Umsetzung „eins zu eins“ weit entfernt:

- Es gibt Leistungskürzungen, obwohl dafür in der Hartz-Kommission kein Konsens zu erzielen war.
- Der von der Kommission vorgeschlagene regelgebundene Bundeszuschuss zum Haushalt der Bundesanstalt wird in der Geschäftspolitik der Bundesanstalt übersetzt mit „in der Regel kein Bundeszuschuss“. Ergebnis ist eine prozyklische Fehlsteuerung der Arbeitsmarktpolitik in einem Ausmaß, das in der Geschichte der Bundesrepublik kein Beispiel hat.
- Der Kern des Auftrages und der Hartz-Vorschläge, die strukturelle Reform der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, wurde auf eine spätere Phase der Umsetzung verschoben und wird unter der „Agenda 2010“ ein anderes Gesicht erhalten.

(9) Die Selektivität der Umsetzung, die auf den ersten Blick nur einem planlosen Pragmatismus geschuldet scheint, offenbart im Hinblick auf die „Agenda 2010“ doch eine gewisse Logik:

- Mini- und Midi-Jobs sowie die als Existenzgründungszuschuss umgesetzte „Ich-AG“ erweitern die Möglichkeiten abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit

im Niedriglohnbereich. Gegenüber der vergangenen Legislaturperiode werden die Zielsetzungen bezüglich geringfügiger Beschäftigung und „Schein“-Selbständigkeit umgekehrt: nicht eindämmen, sondern ausweiten.

- Die Förderung der Einstellung und Arbeitsaufnahme Älterer durch Beitragsbefreiung des Arbeitgebers und Einkommensbeihilfe für den Arbeitnehmer ist zwar von Intention und Wirkungen her nicht zu beanstanden, passt aber von ihrer unterstellten Wirkungslogik her ebenfalls in das neoliberale Bild, wonach Arbeitslosigkeit durch Senkung der Lohnkosten und Steigerung der Anreize zur Arbeitsaufnahme zu beseitigen sei.
- Die Ausweitung der Leiharbeit und der Befristungsmöglichkeiten bei der Einstellung von Älteren vermehren die Optionen zur Umgehung des Kündigungsschutzes. Die Personal-Service-Agenturen, die Arbeitslose durch Verleih in Arbeit bringen sollen, werden in einer Weise umgesetzt, bei der von dem ursprünglich vorgesehenen umfassenden Förderungsangebot nicht viel übrig bleibt.
- In der beruflichen Weiterbildung wird durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen ein Markt simuliert, den die Hartz-Kommission in dieser Form nicht vorgeschlagen hat. Hartz wollte Transparenz durch Qualitätsstandards und Erfolgskontrolle; der Gesetzgeber sorgte für noch mehr Intransparenz durch scheinbare „Kundensouveränität“. Dass dieser Markt nicht funktioniert, ist aktuell willkommen, weil nicht eingelöste Bildungsgutscheine die Bundesanstalt nichts kosten.

(10) Handelte es sich bei den ursprünglichen Hartz-Vorschlägen noch um eine Mischung von Neo-Liberalismus und großindustriellem Paternalismus – man denke an:

- die Betonung der Verantwortung von Unternehmen und gesellschaftlichen Verantwortungsträgern für die Beschäftigung („kein Nachschub für Nürnberg“, „Profis der Nation“)
- die altväterliche Sorge um „Familienväter“ –

sowie um eine Anwendung des „state of the art“ hinsichtlich der Gestaltung und Steuerung öffentlicher Dienstleistungen auf die Organisationsprozesse der Bundesanstalt, so wurden im bisherigen Prozess der Umsetzung zielsicher ausschließlich die neoliberalen Elemente herausdestilliert. Die anschließend verkündete „Agenda 2010“ lässt das nur als folgerichtig erscheinen.

(11) Die schon ältere Parole „Fordern und fördern“ wurde von der Hartz Kommission übersetzt mit „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“. Entsprechend der Philosophie vom „aktivierenden Staat“ sollten die Dienstleistungen der Arbeitsförderung so umgestaltet werden, dass die erfolgsnotwendige

„Koproduktion“ der Klienten gesichert wird. Außerdem wurde von der Hartz-Kommission die schon seit dem Übergang vom AFG zum SGB III und seit „JobAQTIV“ verfolgte Entwicklungslinie einer stärker „präventiven“ Ausrichtung der Arbeitsförderung fortgesetzt. Inzwischen aber erscheint ungewiss, ob diese Strategie überhaupt noch verfolgt wird. Was sich jetzt abzeichnet, wäre wohl zutreffender durch die Parole „Sicherheit auflösen – gesellschaftliche Verantwortung ablösen“ beschrieben. Zugleich werden durch permanente Skandalisierung und finanzielle Austrocknung der aktiven Arbeitsförderung die in der Trägerlandschaft und in der Bundesanstalt vorhandenen Reformpotenziale gefährdet.

- (12) Gleichwohl lässt sich feststellen, dass die Diskussionen um die Hartz-Vorschläge das arbeitsmarktpolitische Denken im Lande positiv verändert hat:
- Erstmals wird Arbeitslosigkeit als Prozess und nicht nur als Zustand gedacht.
  - Erstmals wird aktive Arbeitsförderung entlang von Prozessketten diskutiert.