

Schöne neue Arbeitsmarktpolitik?

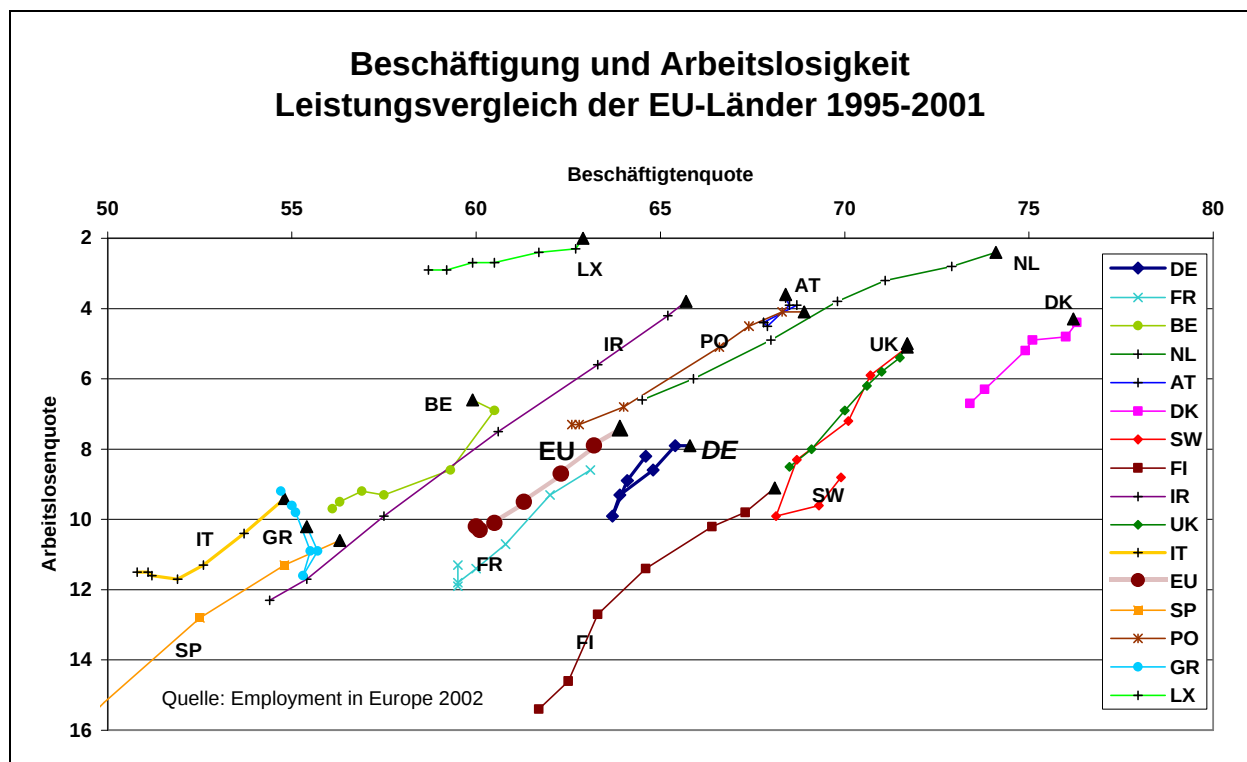
Das Hartz-Konzept und seine Umsetzung nach den „Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Referat bei der Arbeitnehmerkammer Bremen am 22.1.2003

Die deutsche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktbilanz im EU-Vergleich

Deutschland liegt im EU-Vergleich bei den arbeitsmarktpolitischen Leistungsindikatoren „Beschäftigtenquote“ und „Arbeitslosenquote“ eher im Mittelfeld, trotz des noch immer unverdauten Schocks der deutschen Einigung. Auf den ersten Blick scheinen wir also zumindest kein außergewöhnliches Problem zu haben. Dabei verwendet die EU natürlich die standardisierte Arbeitslosenquote nach der internationalen Definition, die niedriger ist als unsere amtliche.

Abbildung 1:



Auf den zweiten Blick fällt jedoch auf:

- In kaum einem Land gibt es von 1995 bis 2001 so wenig Veränderung bei den Indikatoren wie in Deutschland. Die meisten Länder haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre

die Beschäftigung steigern und die Arbeitslosigkeit deutlich senken können. Wir dagegen treten auf der Stelle – ähnlich wie Griechenland und Österreich, wenn auch jeder auf einer anderen Stelle.

- Der letzte Aufschwung kam spät, war kurz und mickrig, und wir haben ihn arbeitsmarktpolitisch unzureichend genutzt.
- Deutschland hat 2001 zwar noch gegenüber 2000 die Beschäftigung steigern, aber die Arbeitslosigkeit nicht mehr senken können. Was seitdem geschehen ist, wissen wir. In keinem EU-Land außer Griechenland kam die Erholung so spät und war so schnell wieder vorbei.

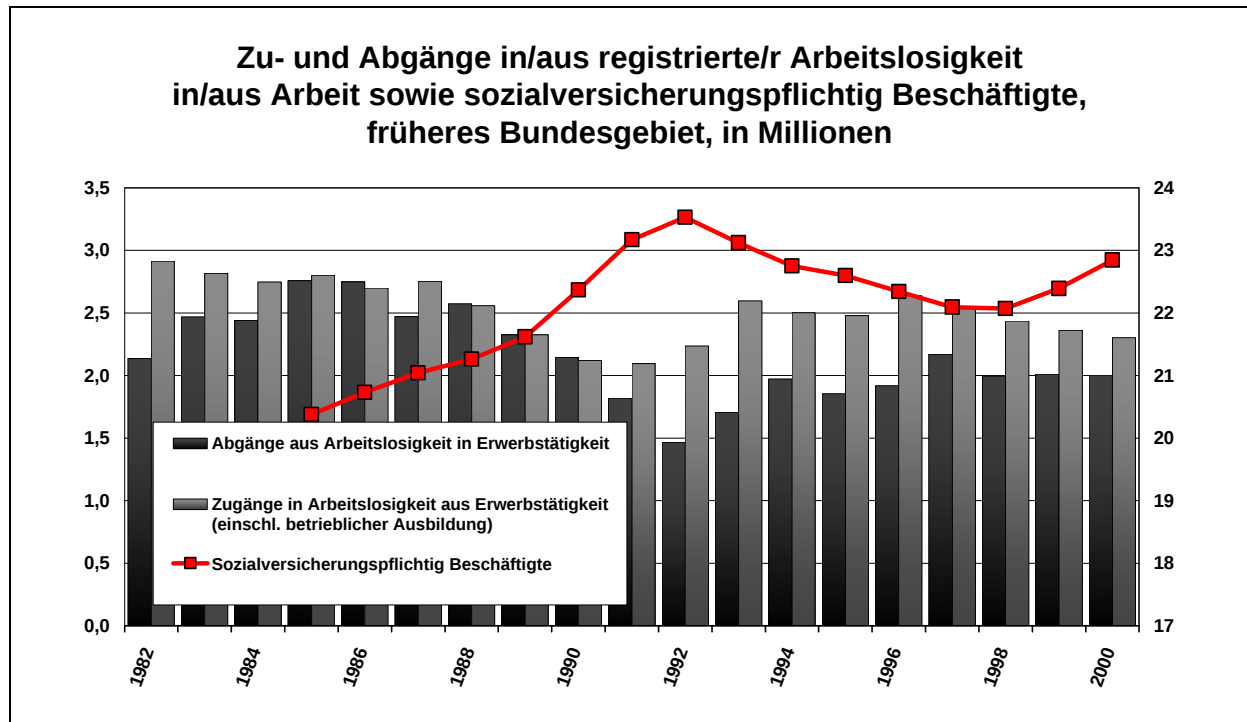
Bedingungsfaktoren der Arbeitslosigkeit

Die anhaltende und von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland ist im wesentlichen durch fünf Faktoren bedingt:

1. Die deutschen Raten des Wirtschaftswachstums sind im internationalen Vergleich bescheiden. Aber es gibt auch EU-Länder mit ähnlich schwachem Wachstum, die dennoch bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit besser abschneiden als wir.
2. Bei schwachem Wirtschaftswachstum wächst auch die Beschäftigung nur schwach, aber auch deswegen, weil es uns nicht gelingt, die Arbeit gleichmäßiger zu verteilen – u.a. auch nicht auf Arbeitslose:
3. die profitieren nur wenig vom Beschäftigungswachstum. Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit gingen schon im vorletzten Aufschwung ab 1988 stark zurück (vgl. Abbildung 2), weil das Reservoir an Arbeitslosen, die die Unternehmen als beschäftigungsfähig ansahen, bald abgeschöpft war. Im letzten Zyklus waren die Veränderungen im Abschwung wie im Aufschwung geringer. Die jährlichen Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit sind Ende der neunziger Jahre geringer als sie Anfang der achtziger Jahre waren, obwohl seitdem Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gestiegen sind. Die Arbeitslosen sind also immer stärker vom Arbeitsmarkt abgekoppelt worden. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Arbeit liegen in den ganzen neunziger Jahren über den Abgängen in Arbeit; d.h. wenn Arbeitslosigkeit überhaupt noch sinkt, dann wegen Abgang in Nichterwerbstätigkeit, nicht in Arbeit.
4. Wir haben in Deutschland viele Arbeitslose, die aus gesundheitlichen Gründen für eine Beschäftigung nicht mehr ernsthaft in Frage kommen und die in vielen anderen Ländern Erwerbsminderungsrenten bekommen würden. Sozial weniger brisante, aber statistisch in gleicher Weise sich auswirkende Fälle sind Arbeitslosmeldungen zwecks Sicherung von Kindergeldansprüchen in Übergangszeiten oder zur Legitimierung von Unterhaltsansprüchen nach einer Trennung. Wir halten unsere Arbeitslosenzahlen hoch, indem wir diesen Menschen keinen anderen sozialrechtlichen Status anbieten als die Registrierung als Arbeitslose. Gleichzeitig wundern wir uns, wenn diese Menschen Vermittlungsversuchen nicht zugänglich sind. Die öffentliche Meinung wähnt die 25 Prozent der registrierten Arbeitslosen, die keine neue Stelle suchen, obwohl sie noch keine neue gefunden haben,

sämtlich in der „sozialen Hängematte“ – obwohl wir gleichzeitig unser Sozialsystem so eingerichtet haben, dass diese Menschen Nachteile hätten, wenn sie sich nicht arbeitslos melden würden.

Abbildung 2



Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Statistisches Taschenbuch 2002; eigene Berechnungen © IAT 2002

5. Wir haben schließlich auch viele ältere Arbeitslose, die durchaus arbeiten könnten, die aber wegen ihres Alters nicht eingestellt werden oder die nicht ernsthaft Arbeit suchen, weil ihre Arbeitslosigkeit Teil eines Vorruhestandsplans ist. Nach unseren Analysen mit Daten, die leider keine ganz aktuellen Aussagen erlauben, machte der Leistungsbezug Älterer, der sich nach stabiler betrieblicher Beschäftigung bis zum Rentenalter erstreckte, ohne von erneuter Beschäftigung unterbrochen zu werden, bereits im Jahre 1993 elf Prozent der gesamten im Leistungsbezug verbrachten Tage aus (Knuth / Kalina 2002). Die Arbeitslosenuntersuchung von infas fand im Frühjahr 2000 fünfzehn Prozent auf den Altersübergang orientierte Arbeitslose (Brixy et al. 2002).

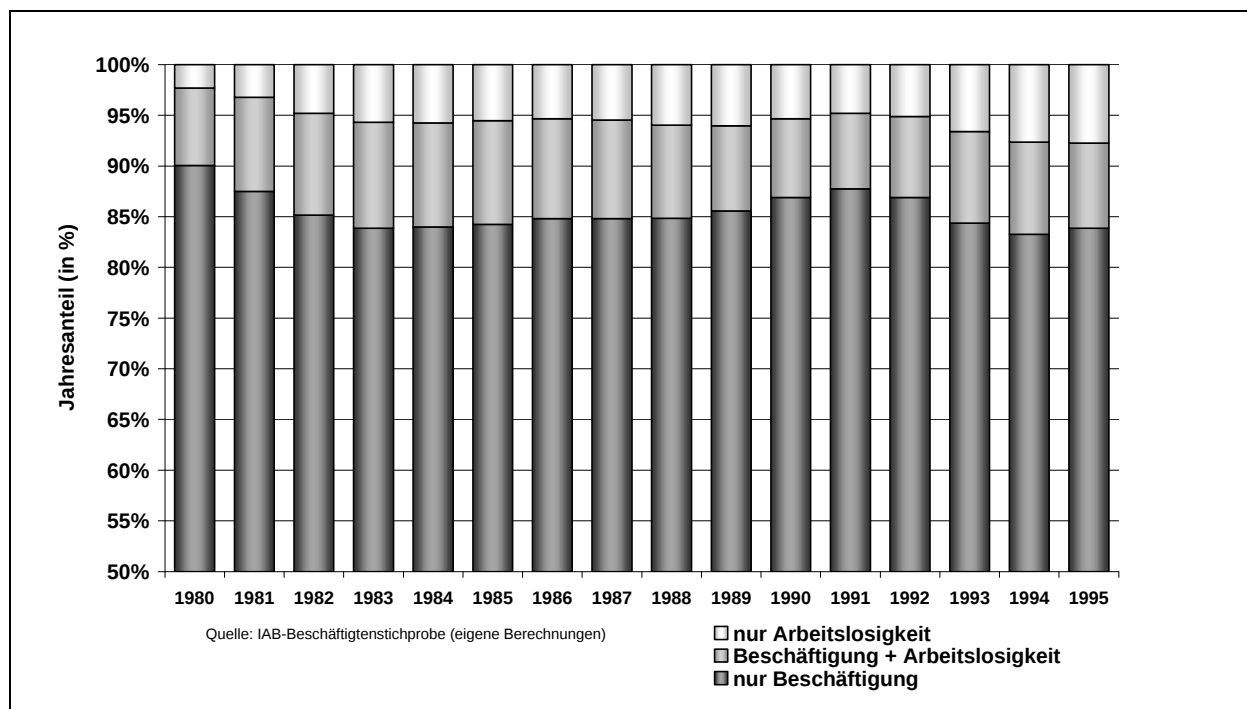
Aus den beiden letztgenannten Gründen ist unsere amtliche Arbeitslosenquote höher als die nach internationalen Standards berechnete. Wer daran etwas ändern will, wird von der jeweiligen Opposition sofort des Betruges verdächtigt. Wohl kein Land liebt seine Arbeitslosigkeit als Dauerproblem und Dauerthema so sehr wie Deutschland.

Verteilung der Arbeitslosigkeit

Die öffentliche Debatte ist fixiert auf monatliche oder jährliche Durchschnittsbestände von Arbeitslosen. Dabei wird meistens übersehen, dass Arbeitslosigkeit ein äußerst ungleich verteiltes Phänomen ist. Es gibt nicht „die“ Arbeitslosen, denn das sind jeden Tag wieder andere. Zu einem leider zu großen Teil sind es aber auch viele Tage hintereinander immer wieder

dieselben, und das ist das, was man Langzeitarbeitslosigkeit nennt. Die Mehrzahl derjenigen, die in den vergangenen Jahren aus dem Erwerbsleben schieden, haben Arbeitslosigkeit während ihres ganzen Erwerbsverlaufs entweder überhaupt nicht – oder nur am Ende zwischen der letzten Beschäftigung und der Rente als „Vorruhestand“ erlebt (Kurtz 2000). Pro Kalenderjahr erfahren mehr als 80 Prozent der Arbeitsmarktteilnehmer keine Arbeitslosigkeit, aber der Anteil derjenigen, die im jeweiligen Jahr nur Arbeitslosigkeit und keine Beschäftigung erleben, ist im Zeitablauf stark gestiegen.

Abbildung 3: Anteil der ArbeitsmarktteilnehmerInnen mit Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitserfahrung im jeweiligen Kalenderjahr, früheres Bundesgebiet, 1980-1995



Quelle: Erlinghagen, Marcel/ Knuth, Matthias (2002a)

Die Folge ist, dass die 20 Prozent Arbeitslosigkeitsfälle mit der längsten Dauer zwei Drittel des gesamten Arbeitslosigkeitsvolumens (Summe der in Arbeitslosigkeit verbrachten Tage) ausmachen, während andererseits die 35 Prozent Arbeitslosigkeitsfälle mit den kürzesten Dauern nur 5 Prozent des Volumens ausmachen. (Karr 2002) Die immer wieder zum Programm erhobene Halbierung der Arbeitslosigkeit dürfte also keine unlösbare Aufgabe sein, wenn es gelänge, die Fälle von Arbeitslosigkeit mit voraussichtlich langer Dauer im vorhinein zu erkennen und durch geeignete Hilfen wirksam zu verkürzen. Das kann allerdings nur in den Fällen funktionieren, in denen überhaupt die Absicht und die Möglichkeit zur Aufnahme einer Arbeit besteht. Wie angedeutet, ist das für einen Teil unserer heute als Arbeitslose Definierten nicht der Fall.

Kritikern, die eine beschleunigte Vermittlung für grundsätzlich unmöglich halten, so lange Unterbeschäftigung herrscht, ist aufgrund der Analyse der Arbeitskräfteströme zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entgegen zu halten: Wenn wir morgen durch ein Wunder vier Millionen Arbeitsplätze hätten, würde nicht etwa die Arbeitslosigkeit verschwinden, sondern wir könnten die meisten dieser Arbeitsplätze nicht besetzen. Beschäftigungspolitik und

Arbeitsmarktpolitik sind gleichermaßen notwendig, und es führt nicht weiter, die eine gegen die andere auszuspielen.

Frühere Reformansätze

Die rot-grüne Koalition der vergangenen Legislaturperiode hat darauf vertraut, dass der Aufschwung, der ja 1998 schon im Gange war, die Arbeitslosigkeit abbauen würde. Aus der Erfahrung des vorangegangenen Aufschwungs, der ja wegen des Vereinigungsbooms viel ausgeprägter war, hätte sie wissen müssen, dass diese Hoffnung unrealistisch war (siehe Abbildung 2). So aber wurde der kurze Aufschwung arbeitsmarktpolitisch nicht genutzt. Man war zunächst voll beschäftigt mit „630-DM-Gesetz“, Scheinselbständigkeit und Rente. Dann wurde Anfang dieses Jahrs das JobAQTIV-Gesetz in eine konjunkturelle Situation platziert, in der es kaum greifen konnte, und bevor die Bundesanstalt für Arbeit überhaupt versuchen konnte, JobAQTIV umzusetzen, kam der angebliche Skandal um die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gerade recht, um im Wahlkampf Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Es gelang das außergewöhnliche Kunststück, ausgerechnet während des Wahlkampfes in der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ einen Konsens herbeizuführen, den man im „Bündnis für Arbeit“ nicht hätte finden können.

Die Hartz-Kommission – Auftrag und Anspruch

Der Auftrag der sog. Hartz-Kommission lautete kurz gefasst, Vorschläge für eine Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln, die diese wiederum in die Lage versetzen sollen, den Vermittlungsprozess wesentlich zu beschleunigen. Peter Hartz hat diesem Auftrag eine sehr eigenwillige Wendung gegeben. Er benannte seine Kommission schrittweise um, zunächst in „**Kommission zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik** und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Zwischenpräsentation von Peter Hartz im Juni 2002), dann mit zunehmender Nähe der Wahlen in „**Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit** und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Hartz et al. 2002). Er fütterte die öffentliche Debatte mit phantasievollen, meistens Englisch klingenden Bezeichnungen für mehr oder weniger neue Instrumente, die den Übergang von Arbeitslosen in neue Beschäftigung – oder besser noch von einem wegfallenden Arbeitsplatz zu einem neuen ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit – unterstützen sollen.

Der links wie rechts von der Koalition erhobene Vorwurf, die „Hartz-Reformen“ würden in Wirklichkeit 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. Statt die Hartz-Kommission dafür zu kritisieren, dass sie keine Gesamtlösung für alle beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Probleme präsentiert hat, sollte man lieber froh sein, dass sie sich nicht in noch mehr Politikbereiche eingemischt hat.

Hartz-Ansatz und konjunkturelle Situation

Allerdings verweist die gleiche Analyse auch auf die Risiken. Das Hartz-Konzept ist ein Konzept für den Aufschwung, oder genauer, für Zeiten einer zunehmenden Nachfrage nach Arbeitskräften, dem Vorboten des Aufschwungs. Es ist völlig richtig, die deutsche Arbeitsmarktpolitik jetzt für den nächsten Aufschwung neu aufzustellen, denn wenn man das erst täte, wenn der Aufschwung da ist, käme man wieder einmal zu spät. Wer allerdings jetzt verspricht, in drei Jahren, also großzügig gerechnet bis Ende 2005, die Arbeitslosigkeit bereits um zwei Millionen reduziert zu haben, hat seine Rechnung ohne Rücksicht auf den Konjunkturzyklus gemacht. Denn wenn man die Dauer der beiden letzten Zyklen unterstellt, dann könnte 2005 der Aufschwung zwar da sein, aber es würde dann noch etwa zwei weitere Jahre dauern, bis er arbeitsmarktpolitisch voll genutzt sein kann. 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.

Auch wenn der Ansatz einer rascheren Vermittlung also niemals falsch sein kann, so besteht doch die Gefahr, dass die neuen Ansätze durch überzogene Versprechungen diskreditiert werden, bevor sie eine Chance haben zu wirken. Das ist besonders problematisch, wenn flächendeckend neue Einrichtungen geschaffen werden, die mangels Nachfrage der Unternehmen zum Flop werden könnten. So etwas kann man sich mit Vermittlungsgutscheinen leisten – Sie erinnern sich noch an die im Frühjahr eingeführten Vermittlungsgutscheine? – aber nicht mit Personalserviceagenturen als einer tragenden Idee des Hartz-Konzepts. Wenn man die vom IAT begleitete NRW-Initiative „Zeitarbeit 50plus“ (Zeitarbeit zur Eingliederung Älterer ab 50) als Test auf die PSA nimmt, dann kann man über deren kurzfristigen Erfolg nur skeptisch sein. Auch der Markt für Zeitarbeit – und ganz besonders dieser – unterliegt der Konjunktur.

Relevante, aber begrenzte Reichweite einer BA-Reform

Auch unter einem anderen Gesichtspunkt ist vor Überschätzung zu warnen. Nach einer aktuellen Untersuchung von WSI und infratest (Bielenski et al. 2002) war das Arbeitsamt nur für jede achte Stellenbesetzung von Arbeitnehmern entscheidend, die aus einer anderen Beschäftigung ausgeschieden waren, auch wenn der Einschaltungsgrad des Arbeitsamtes höher war. Bei den Untergruppen der vom vorherigen Arbeitgeber Gekündigten oder durch Fristablauf Ausgeschiedenen, bei denen die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit höher ist, hat das Arbeitsamt zwar einen größeren Erfolgsanteil, steht aber auch nicht an erster Stelle. Diese Ergebnisse unterstreichen noch einmal die Kritik an der bisherigen Vermittlungsstatistik, aber sie rücken auch die Erwartungen in ein realistischeres Licht, die man gegenüber einer Reform haben kann. Selbst wenn es gelingt, den Motor der Arbeitsvermittlung auf erheblich höhere Drehzahl zu bringen, so bewegt man dadurch doch nur einen kleinen Teil des Arbeitsmarktgeschehens. Nur durch langfristige und überzeugende Erfolge wird man den realen Marktanteil der öffentlichen Arbeitsvermittlung in ihren künftig vielfältigeren Ausprägungen steigern können. Die Gewohnheiten der Betriebe bei der Personalsuche und die Gewohnheiten der Arbeitnehmer bei der Arbeitsuche ändern sich nicht in drei Jahren grundlegend, sondern vielleicht in zehn Jahren, in denen die neuen JobCenter Vertrauen gewinnen müssen.

Bessere Dienstleistungen mit dem gleichen Personal?

Damit komme ich zum wichtigsten Risiko der Reformvorschläge: Eine wesentlich höhere Qualität und Wirksamkeit der Dienstleistungen der Arbeitsämter würde eine deutliche Verbesserung des Personalschlüssels voraussetzen. Auch eine Auslagerung von Funktionen an private Dienstleister will nicht nur bezahlt, sondern auch vom künftigen JobCenter gemanagt werden. Die Hartz-Reformen stehen aber angesichts der Haushaltssituation des Bundes unter dem Vorbehalt, dass sie nichts kosten dürfen. Außerdem musste ein Vorstandsmitglied der Gewerkschaft ver.di im Boot gehalten werden; da durfte man nicht durch allzu radikale Vorschläge zur inneren Reform der Bundesanstalt einen relevanten Teil der Mitgliedschaft in Aufruhr versetzen. Misst man die Gewichtung der Themen in den „dreizehn Modulen“ am ursprünglichen Auftrag der Bundesregierung, so kann man nur zu dem Schluss kommen: Auftrag verfehlt. Die Kommission scheint sich am ursprünglichen Kern ihrer Aufgabe vorbeigemogelt zu haben; sie scheint ausgewichen zu sein auf die Erfindung einer Reihe neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die durch eine Organisation umgesetzt werden sollen, die schon mit dem effizienten Einsatz der bisherigen Instrumente überfordert ist. Wenn man allerdings in der Langfassung des Berichts der Kommission genau nachliest, dann finden sich dort durchaus weit reichende Vorschläge zum Umbau der bisherigen Arbeits-„Verwaltung“ zu einer modernen Dienstleistungsorganisation – nur wird darüber öffentlich viel zu wenig geredet.

Grundlegende Reform der BA – nur aufgeschoben oder aufgehoben?

Die Bundesanstalt für Arbeit ist im Vergleich zu anderen Großorganisationen des Öffentlichen Dienstes hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz eher besser als schlechter einzuschätzen. Dass jedoch mit unserem Staat insgesamt kein Staat mehr zu machen ist, fällt bei ihr 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, und sie müsste an den Grundlagen öffentlicher Dienstleistungen ansetzen: Am Dienst- und Haushaltsrecht.

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 präsentiert, deren pseudo-englische Namen von Werbeagenturen erfunden sein könnten. Nachdem dieser Rohstoff zu einem Ge-

setz 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.

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, die stark von einer zu erwartenden EU-Richtlinie beeinflusst wurde. Debatten aus den ersten Tagen der vorangegangenen Legislaturperiode erfuhren Neuauflagen mit umgekehrtem Vorzeichen („Ich-AG“ / Scheinselbstständigkeit und „Mini-Jobs“ / 630-DM-Gesetz).

Überforderung statt Reform der BA

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.

Parlamentarismus und „Honoratioren-Korporatismus“

Die Mitglieder der Hartz-Kommission waren als Privatpersonen tätig, repräsentierten jedoch eine Mischung aus Expertentum, Vertretung der Sozialpartner und der Öffentlichen Hand, Großunternehmen sowie Beratungsfirmen, die im Hinblick auf die anstehende Reform ihre Auftragsakquisition vorbereiteten. 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 über den Mechanismus von Bundesrat und Vermittlungsausschuss 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.

Die jüngsten Gesetze sind von Hartz beeinflusst, aber sie sind keine „Hartz-Gesetze“

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.

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 Scheinselbständigkeit
- bescheidene eigenständige Reformansätze über Hartz hinaus, die teilweise Nebenbemerkungen im Hartz-Konzept aufgreifen (Beispiel: „Gleitzone“).

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.

Richtig und erfreulich sind die vermutlich endgültigen Verzicht auf

- „Ausbildungs-Zeit-Wertpapier“
- „Bridge-System“ („Brückengeld“ im ursprünglichen Gesetzentwurf)
- Beschäftigungs-Bonus

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.

Fortschritte als Zufallsergebnis?

Auch die grundsätzlich vernünftigen und sogar innovativen Elemente der jüngsten Gesetze – wie z. B. die „Gleitzone“ zwischen geringfügiger und voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – 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). Derartige Detailregelungen können nicht an sich richtig oder falsch sein; ob sie Sinn machen, kann man nur im Lichte einer mittelfristigen Strategie entscheiden. Auch virtuose Klempnerei kann nicht überzeugen, solange ein Bauplan zur Neuordnung des deutschen Erwerbsregimes nicht bekannt ist.

Der Kern der Reformen steht noch aus

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.

Was wirklich zählt, steht nicht im Gesetz

Die Bundesanstalt für Arbeit steht im Jahre 2003 unter der geschäftspolitischen Vorgabe, ohne Bundeszuschuss auszukommen. Angesichts der konjunkturellen Lage und da ein großer Teil ihrer Ausgaben auf gesetzlich Ansprüchen basiert, wird das zwar kaum gelingen, und am Ende kommt der Bund an der Abdeckung des Defizits nicht vorbei. Aber die Vorgabe wird sich massiv zu Lasten der aktiven Arbeitsförderung auswirken:

- Man wird vorrangig Arbeitslosengeld- statt –hilfeempfänger fördern müssen, denn nur die Beendigung des Arbeitslosengeldbezuges entlastet den Haushalt der BA – Arbeitslosenhilfe ist ja eine Leistung des Bundes. Es ist offensichtlich, wie absurd diese Orientierung nicht nur unter arbeitsmarktpolitischen, sondern auch unter rein immanenten fiskalischen Gesichtspunkten ist: Der Bundeshaushalt würde natürlich auch entlastet, wenn der Bezug von Arbeitslosenhilfe beendet würde, aber das schlägt sich nicht im BA-Haushalt nieder.
- Man wird die Förderung überwiegend auf Maßnahmen und Teilnehmergruppen mit hohen Erfolgsaussichten konzentrieren müssen, da nur im Erfolgsfalle, dass nach der Maßnahme kein erneuter Leistungsbezug eintritt, die Maßnahmekosten wieder eingespielt werden.
- Man wird sich stärker auf Maßnahmen mit kurzer Laufzeit konzentrieren müssen, einmal, um Maßnahmekosten zu sparen, und zum anderen, damit der Einsparungserfolg bei den Leistungen noch in diesem Haushaltsjahr eintritt.
- Man wird den Kostenwettbewerb unter den Trägern verschärfen.
- Im Ergebnis werden die Personen mit größeren Vermittelungshemmnissen sowie die auf diese Teilnehmergruppen spezialisierten Träger auf der Strecke bleiben. Die Arbeitslosigkeit wird sich weiter verfestigen – das Problem, das mit den Reformen überwunden werden sollte, wird verschärft.
- Makroökonomisch ist festzustellen, dass die neue Bundesregierung eine prozyklische Arbeitsmarktpolitik betreibt. Prozyklische Arbeitsmarktpolitik ist nicht neu, aber neu

ist das zu erwartende Ausmaß, das in der Geschichte der Bundesrepublik wohl kein Vorbild hat.

Literatur

- Brixy, Udo/ Gilberg, Rainer/ Hess, Doris/ Schröder, Helmut (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht Nr. 2/02 v. 21.1.
- Erlinghagen, Marcel/ Knuth, Matthias (2002 a): Auf der Suche nach dem "Turbo-Arbeitsmarkt": Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt "Restrukturierung des Arbeitsmarktes - Disaggregierte Längsschnittanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe". Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, Graue Reihe Nr. 2002-03. <http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/erling02a.pdf>
- Erlinghagen, Marcel/ Knuth, Matthias (2002 b): Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht. Fluktuation stagniert - Beschäftigungsstabilität nimmt zu. IAT-Report 2002-04. <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-04.pdf>
- European Commission, Employment & Social Affairs (2002): Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/docs/empleur_ope2001_en.pdf
- Hartz, Peter, et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin. http://bmairacer.workbox.de/Hartz-Kommission/download/Bericht_ges_amt.pdf
- Karr, Werner (2002): Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht Nr. 6/02 v. 19.3.
- Knuth, Matthias/ Kalina, Thorsten (2002): „Vorruhestand“ verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. IAT-Report 2002-02. <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2002/report2002-02.pdf>
- Kurtz, Beate (2000): 40 Jahre gearbeitet und nie arbeitslos. IAB-Materialien 4/00: 8-9.