

Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002

Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“

Hans-Hermann Hartwich

Inhalt

Das Problem: Der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Demokratie

Teil 1: Bedingungen und Ziele staatlicher Arbeitslosenpolitik in der Weimarer Demokratie und im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft“ bis 1998

- 1.1 Staatliche Arbeitslosenpolitik bis 1945
 - 1.1.1 Von der kollektiven Selbsthilfe zur Arbeitsmarktpolitik der Weimarer Demokratie
 - 1.1.2 Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 und ihr Scheitern
 - 1.1.3 Staatlich reglementierter Arbeitseinsatz ab 1933
- 1.2 Die Restauration des AVAVG 1952 und der Bedeutungsverlust im „Wirtschaftswunder“
 - 1.2.1 Umstrittenes staatliches Vermittlungsmonopol
 - 1.2.2 Die Arbeitslosenvermittlung und -versicherung im sozialstaatlichen Netz
 - 1.2.3 Reduktion der Arbeitsverwaltung und Aufgabenerweiterung
- 1.3 Vom Arbeitsförderungs- (1969) zum Sozialrecht (1998)
 - 1.3.1 Das AFG als „Vollbeschäftigungsgesetz“
 - 1.3.2 Die Bundesanstalt als Institution für „aktive Arbeitsmarktpolitik“
 - 1.3.3 Das Arbeitsförderungsrecht als Bestandteil des Sozialrechts ab 1998

Teil 2: Arbeitsmarktreform 2002 – eine Fallstudie zum Bundestagswahlkampf 2002

- 2.1 Reformanstöße
 - 2.1.1 Das Job-AQTIV-Gesetz
 - 2.1.2 Gefälschte Vermittlungsstatistiken
 - 2.1.3 Eine privatwirtschaftliche Führungsstruktur als „Innovationsmanagement“
- 2.2 Die „Hartz-Kommission“ – Politische Strategien und Taktiken (politics)

- 2.2.1 Die Rolle der „Hartz-Kommission“ im Regierungswahlkampf
- 2.2.2 Verkehrte Fronten – Schwierige Positionierung der Opposition
- 2.2.3 Hartz – der Reformier als „Wahlkampf-Marionette“?
- 2.3 Das Hartz-Konzept und seine politische Durchsetzung (policies)
- 2.3.1 Das Konzept
- 2.3.2 Vor der Wahl und nach der Wahl – die großen Streitpunkte
- 2.3.3 Die Reformgesetze der kleinen und der großen Koalition

Teil 3: Ergebnisse 2003: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

- 3.1 Vermittlungsmanagement und „Personal-Service-Agenturen“ (PSA)
- 3.2 Arbeitsmarkt-Flexibilisierungen im Niedriglohnsektor
- 3.3 „Fordern“ und Fördern – sozialstaatliche Pointierungen
- 3.3 „IG-AG“ und die Förderung geringfügiger Beschäftigung
- 3.4 „Job-Center“ als Agenturen für Arbeits- und Sozialhilfe

Zusammenfassung und Bewertung

Das Problem: Der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Demokratie

Nur Demokratien müssen sich wirklich um das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit kümmern, weil diese ihre Lebensfähigkeit bedroht. Denn zwischen Demokratie und Arbeitslosigkeit besteht ein enger Zusammenhang. Er beruht darauf, dass die Erwerbsarbeit seit der Industrialisierung die Lebensgrundlage aller Bürger geworden ist und dass eben diese Bürger in einem demokratischen Staat das Wahlrecht frei ausüben können. Selbstverständlich werden von abhängiger Arbeit lebende Wähler versuchen, wenigstens ihre Stimme für eine Verbesserung ihrer Lage, für Sicherheit und Arbeit, einzubringen. Sie werden reagieren, wenn die Demokratie ihnen in großer Zahl und ohne Zukunftsperspektiven einen Arbeitsplatz schuldig bleibt. So zumindest wird es empfunden, obwohl natürlich die Politik in einer prinzipiell staatsfreien Wirtschaftsordnung keine Arbeitsplätze bereitstellen kann. Bei dramatischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ist überdies die Gefahr demokratiegefährdender Unruhen nicht auszuschließen. Auf der anderen Seite ist der Umgang der Parteien und politischen Institutionen mit der Massenarbeitslosigkeit aufschlußreich für den Zustand der Demokratie

Politische Bildung kann vor derart massiven öffentlichen Themen nicht zurückschrecken, auch wenn sie in der Sache schwierig sind und beim Lehrenden eine besondere Kompetenz zu erfordern scheinen. Sie muss – vor allem in der Schule – einem sachlich stabilisierenden Anspruch auf individuelle Information gerecht werden. Ob damit noch „Einsichten“, „Problembewußtsein“ oder gar „Problemlösungen“ erreicht werden können, muss nach allen Erfahrungen offen bleiben. Man kann auch sagen, sie sind in der verwirrenden Medienwelt dieser Zeit unerreichbar. Also wird es

vor allem um „Information“ als ein stabilisierendes Element persönlicher Meinungssicherheit gehen. Diese „Analyse“ versucht aber auch aufzuzeigen, dass es für den sozialkundlichen Unterricht, ebenso für Geographie und Geschichte, durchaus „Einstiegsmöglichkeiten“ und interessante und einleuchtende Studien- und Erkenntnismöglichkeiten gibt, die durch weiterführendes Recherchieren im Internet gewonnen werden und einem lebendigen Unterricht zugute kommen können.

Die Schule hat schließlich, anders als die Tagespresse, durchaus die Möglichkeit, aktuelle Thematiken in größere Zusammenhänge zu stellen. Dabei sollte das historische Moment der Problementwicklung, die normative Begründung politischer Gestaltungsaktivitäten, die gesellschaftliche Relevanz und die politische Brisanz einer aktuellen öffentlich diskutierten Thematik zum Vorschein kommen. Der Umgang des demokratischen Staates mit den Problemen unaufhaltsam steigender Arbeitslosigkeit ist eine solche öffentliche Thematik.

In Deutschland organisierte Bismarcks vordemokratisches Regiment schon ab 1878 soziale Leistungen und Lebensbedingungen für Industriearbeiter. Aber erst der demokratische Staat der Weimarer Republik begann ab 1919, sich auch für die Schaffung von Arbeit zu interessieren. Als verbindlicher Wendepunkt sei hier der Art. 163 Absatz 2 der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 zitiert: „Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“ Das war die Selbstverpflichtung einer Demokratie, der Start in den demokratischen Sozialstaat. Dessen Ausgestaltung nach 1945 unter den Bedingungen einer erfolgreichen sozialen Marktwirtschaft hatte ihn perfektioniert. Heute steht dieser demokratische Sozialstaat vor der schwierigen Aufgabe, dieses „Sorgen“ für den Unterhalt noch bezahlbar zu halten, aber auch, der individuellen Verantwortung für die eigenen Existenz, als einem Element von Freiheit, ihren Ort im Normensystem zu sichern.

Teil 1: Bedingungen und Ziele staatlicher Arbeitslosenpolitik in der Weimarer Demokratie und im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft“ bis 1998

1.1 Staatliche Arbeitslosenpolitik bis 1945

1.1.1 Von der kollektiven Selbsthilfe zur Arbeitsmarktpolitik

Mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16.7.1927“ beginnt die Geschichte gesamtstaatlicher Arbeitsverwaltung in Deutschland. Sogenannte „Arbeitsnachweise“ hatte es schon im Kaiserreich vor 1900 und 1918 gegeben. Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten damit getrennt oder auch kooperativ begonnen. Wichtiger aber waren die Gemeinden. Seit 1898 gab es einen „Verband Deutscher Arbeitsnachweise“, die prinzipiell bis zum 1. Weltkrieg kommunale Einrichtungen blieben. Gewerbliche Stellenvermittler wurden durch sie

mehr und mehr verdrängt. Das „Stellenvermittlungsgesetz“ von 1910 verstärkte diese Tendenz. „Unentgeltlichkeit, Einbeziehung der sozialen Gegenspieler (also paritätische Mitwirkung von Gewerkschaftern und Arbeitgebern) und die Hilfe der hoheitlichen Gewalt waren also die wichtigsten Ursachen für den Erfolg der kommunalen Arbeitsnachweise.“ (Weller, Arbeitslosigkeit, S. 19).

Die Arbeitsnachweise versuchten auch, die Stadtverwaltungen zur rechtzeitigen Vorbereitung von Notstandsarbeiten anzuhalten. Denn für die Arbeitslosen kam als Alternative nur die diskriminierende „Armenpflege“ mit dem Verlust des Wahlrechts infrage. Bei Notstandsarbeiten setzten die Gemeinden das Entgelt fest. Tarifverträge und Kündigungsfristen gab es nicht. Die Nachfrage nach Arbeit überwog das Angebot. Deshalb war eine Verpflichtung zur Annahme der Notstandsarbeit irrelevant.

Wegen der befürchteten Radikalisierung der Arbeiterschaft durch Arbeitslosigkeit diskutierte der Reichstag zwar alle Fragen. Die Reichstagsmehrheit hatte vor 1914 aber kein Interesse an einer reichseinheitlichen Regelung. Der 1. Weltkrieg veränderte die Situation aus militärischen Gründen. Im August 1914 vereinbarten die Landesregierungen noch ohne Mitwirkung der Reichsregierung eine „Reichszentrale für Arbeitsnachweise“. Zur Mobilisierung von Arbeitskräften wurden dann durch das „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ von 1916 reichseinheitliche Organisationsmöglichkeiten geschaffen, die vor allem die Militärbehörden nutzten.

Die Weimarer Demokratie hatte nicht nur außenpolitisch (z.B. Versailler Vertrag), sondern auch innenpolitisch (Aufstände und Putsche, Rheinlandbesetzung) ein schweres Erbe zu tragen. Anfangs ging es auch darum, das Millionenheer der Kriegsteilnehmer wieder in ein ziviles Arbeitsleben zurückzuführen. „Demobilisierungsverordnungen“ des Staates schufen nun erste Maßnahmen zur „Erwerbslosenfürsorge“ (13.11.1918) neben der Armenpflege und einen öffentlich-rechtlichen, paritätisch besetzten, Arbeitsnachweis (9.12.1918). Zug um Zug wurde sodann der Arbeitsnachweis verstaatlicht. Ein „Reichsamt für Arbeitsvermittlung“ (VO vom 5.5.1920) wurde dem neugegründeten „Reichsarbeitsministerium“ (RAM) unterstellt. Die Arbeitsvermittlung wurde 1922 reichseinheitlich geregelt; es gab von nun an drei Instanzen (Reichsamt, Landesbehörden, Gemeinden). Zum Grundsatz wurde die paritätische Verwaltung durch Vertreter von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern. Gewerbliche Arbeitsnachweise wurden in der Weimarer Republik immer stärker zurückgedrängt und ab 1931 verboten.

1.1.2 Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 und ihr Scheitern

Verschiedene Entwicklungsstränge trafen sich mithin im Gesetz vom 16.7.1927, das als „AVAVG“ in die deutsche Sozialgeschichte einging. Nicht nur die Arbeitsvermittlung (Arbeitsnachweise), sondern auch eine Arbeitslosenversicherung als ein neuer Pfeiler der Bismarckschen Sozialversicherungen wurden als Reichsaufgabe anerkannt. Der Arbeitsnachweis wurde wieder aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und zusammen mit der neuen Versicherung als eine selbständige (Reichs-)Arbeitsverwaltung aufgebaut. Rechtlich handelte es sich um eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ mit einer Hauptstelle, 13 Landesarbeitsämtern und 361 Arbeitsämtern. Geführt wurde die Reichsanstalt von einem Vorstand und einem Verwal-

tungsrat, in den beiden anderen Instanzen gab es sogenannte Verwaltungsausschüsse. Es galten die Prinzipien der drittelparitätischen Besetzung aller Organe, also auch des Vorstandes, sowie der Unparteilichkeit (vor allem in Arbeitskämpfen) und der Unentgeltlichkeit. Die Prinzipien behördlicher Arbeitsvermittlung waren: Arbeitgeber melden freie Stellen und ihre Interessen beim Arbeitsamt als der untersten Dienststelle. Versicherte Arbeitnehmer melden sich bei Arbeitslosigkeit beim Arbeitsamt, beziehen ggfs. ihre Arbeitslosenunterstützung und müssen der Vermittlung „zur Verfügung stehen“. Der zuständige Sachbearbeiter führt das Angebot an Arbeitsstellen mit einer möglichst adäquaten Nachfrage nach einer Arbeitsstelle zusammen.

Die Arbeitslosenversicherung baute auf der Fürsorgeverordnung von 1918 auf. Die Finanzierung wandelte sich von der unbeschränkten öffentlichen Finanzierung zunächst zu einer Begrenzung der Unterstützungsdauer und dann, im Gefolge der großen Inflationskrise von 1923, zu einer Beitragspflicht der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber. Als die Arbeitslosigkeit infolge der Währungsstabilisierung von 1924 stark stieg, wurde die Arbeitslosenunterstützung in der Regel auf 26 Wochen begrenzt und – wegen des Art. 163 der Reichsverfassung – eine neue „Krisenfürsorge“ für Erwerbslose eingerichtet, die wegen Überschreitung der Höchstdauer keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhielten. Einen Rechtsanspruch gab es nicht; sie wurde nur Bedürftigen zugestanden, war also eine Fürsorgeleistung. Die Kosten dieser neuen Sozialeinrichtung wurden zu vier Fünftel vom Reich und zu einem Fünftel von den Gemeinden getragen.

Als im Sommer 1927 das Gesetz über die neue Reichsanstalt verabschiedet war, konnte noch niemand ahnen, dass bereits im Winter 1929 die größte und bislang schwerwiegendste deutsche und internationale Wirtschaftskrise ausbrechen würde. Sie brachte bereits im Februar 1930 2,4 Mio. Hauptunterstützungsempfänger. Die Arbeitslosenquote betrug 1932 30,8%. Ausgerichtet war die Reichsanstalt auf bis zu 850.000 Arbeitslose. Infolge der Länge der Depression und scharf restriktiver staatlicher Maßnahmen reduzierte sich die Arbeitslosenzahl bis Oktober 1932 auf 582.000. Genau entgegengesetzt verlief die Entwicklung in der Krisenfürsorge, die ja die „ausgesteuerten“ Versicherten aufnehmen sollte, soweit sie bedürftig waren: Im Februar waren es 277.000, im April 1932 1,7 Millionen. Hinzu kamen 1932 noch über 2 Millionen Arbeitslose, die „Wohlfahrtsunterstützung“ durch die Gemeinden erhielten.

Die Reichsanstalt hatte in der kurzen Zeit nicht nur keine finanziellen Reserven durch die Beiträge ansammeln können, sie war schlicht finanziell überfordert und stand wenige Jahre nach ihrer Gründung schon wieder vor dem Zusammenbruch. War aber tatsächlich die Finanzlage der „Reichsanstalt“ zu Beginn der Krise das ganz große Problem, so zeigte sich im Laufe der Krise, dass sie am Ende der Krise trotz höchster Massenarbeitslosigkeit finanziell „saniert“ war. Anfangs erhielt der Versicherte noch 26 Wochen lang die Unterstützung, 1932 waren es nur noch sechs Wochen. Danach wurde er ein Fall für die Fürsorge. Die Hauptunterstützung in der Arbeitslosenversicherung war auf 40% des (durchschnittlichen) Einheitslohnes abgestellt. Hinzu kamen Familienzuschläge. Dieser Prozentsatz wurde während der Krise und im Zuge allgemeiner Lohnsenkungen weiter verkürzt (Vgl. Riester, 2002, BArbBl. 5/2002, S. 6, und Hartwich, 1975, Arbeitslosigkeit, S. 15ff.)

Welche immense politische Bedeutung die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die parlamentarische Demokratie hatte, zeigte sich im März 1930. Die seit 1928 bestehende „Große Koalition“ von der SPD bis hin zur DVP unter Reichskanzler Müller

(bis zu seinem Tod 1929 mit Außenminister Stresemann) zerbrach an der Frage der „Sanierung“ der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Es ging nach außen hin „um ein halbes Prozent“ Beitragserhöhung oder Leistungsabbau. Der linke Flügel der SPD wehrte sich gegen jeden Leistungsabbau, die Industriepartei DVP lehnte jede Beitragserhöhung ab. Natürlich zerbrach diese letzte parlamentarische Regierung Weimars nicht allein an diesem Umstand. Aber dennoch muss registriert werden, dass wegen der Bewältigung des Arbeitslosenproblems ein Koalitionsbruch hingenommen wurde, der – wie jeder Politiker wußte – eine Regierung aufgrund der Kompetenzen des Reichspräsidenten (Art. 48 RV) zur Folge hatte. Es folgten von Fröhsommer 1930 bis zum Januar 1933 die vom Willen des Reichspräsidenten, nicht mehr von Reichstagsmehrheiten abhängigen Regierungen. Dann kam die „Machtergreifung“ Hitlers.

Das Ziel des vom Reichspräsidenten gestützten Reichskanzlers Brüning (1930-32) war die „Sanierung“ der Reichsanstalt. Dies gelang am Ende dadurch, dass nur noch wenige „Versicherte“ den Schutz eben dieser Einrichtung zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit genossen. Die Anstalt wurde vor dem finanziellen Zusammenbruch gerettet. Aber die Schutzvorsorge hatte vollkommen versagt. Gegen diese Art von Arbeitslosigkeit, so wurde klar, kann man sich ebenso wenig wie gegen eine Weltwirtschaftskrise versichern.

1.1.3 Staatlich reglementierter Arbeitseinsatz ab 1933

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme am 30. Januar 1933 blieb die Reichsanstalt bestehen. Sie erhielt jedoch völlig andere Funktionen in einem grundlegend veränderten Umfeld. So ging (schon ab Herbst 1932) die Arbeitslosigkeit zurück. Die Konjunktur verbesserte sich durch kreditfinanzierte staatliche Nachfragen, versteckt nach Rüstungsgütern, nach Bauleistungen, z.B. auch den Autobahnbau.

„Aus der Arbeitsvermittlung wurde der Arbeitseinsatz“, formulierte Weller in seinem Buch (1969, S. 104ff.) über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts. Verschiedene Gesetze und Verordnungen übertrugen dem Präsidenten der Anstalt den Auftrag, den „Arbeitseinsatz“ (Gesetz von 1934) nach staatspolitischen Bedürfnissen zu steuern. Angestrebt wurde z.B. eine gleichmäßige Verteilung der Arbeitskräfte über das gesamte Reichsgebiet.

Die Lenkung des Arbeitsmarktes erfolgte natürlich nicht mehr auf der Basis der Selbstverwaltung; die Gewerkschaften und Arbeitgeber waren verboten bzw. aufgelöst. Es galt das Führerprinzip, ausgeübt durch den Präsidenten der Anstalt. 1938 gingen alle Aufgaben und Befugnisse auf das Reichsarbeitsministerium über; Hauptstelle und Arbeitsämter wurden Reichsbehörden. Die Reichsanstalt hieß nun „Reichsstock für Arbeitseinsatz“. Ihr oblag nur noch die Verwaltung der Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung.

Das Grundprinzip der Arbeitslosenversicherung, d.h. die anteilige Beitragspflicht der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber blieb erhalten. Aber das Solidaritätsprinzip wurde durch eine Verordnung über Arbeitslosenhilfe von 1939 dadurch erweitert, dass nunmehr alle Reichsangehörigen unterstützungsberechtigt wurden, auch wenn sie nicht in abhängiger Arbeit gestanden, also keine Beiträge entrichtet hatten. Als Regulativ für die Erweiterung des unterstützten Personenkreises wurde wieder eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt. D.h., die Beitragszahlung war Pflicht, Art und Höhe der Unterstützung aber war ungewiss.

Den Höhepunkt der Arbeitsmarktregulierung bildete, dass alle Arbeitnehmer durch einen Massenkündigungsschutz gegen Arbeitslosigkeit gesichert wurden.

Kündigungen bedurften der Genehmigung durch sogenannte „Treuhand der Arbeit“, die an die Stelle der amtlichen Arbeitskampf-Schlichter in der Weimarer Republik getreten waren. Sie überwachten auch den allgemeinen Lohnstopp.

1.2 Die Restauration des AVAVG 1952 und der Bedeutungsverlust im „Wirtschaftswunder“

Nach Kriegsende hielten die Besatzungsmächte in den Besatzungszonen der USA und Großbritannien zunächst die Arbeitsmarktreglementierungen aufrecht, nun durch die Arbeitsämter. Sie reichten bis hin zur Zwangskündigung von Arbeitnehmern, die nicht auf ein Arbeitsentgelt angewiesen waren. Ab 1947 begann die Wiederherstellung der Arbeitslosenversicherung, der drittelparitätischen Verwaltung der Arbeitsämter und des Versicherungsprinzips. Alle Schritte wurden auf der Grundlage des nie aufgehobenen AVAVG von 1927 vollzogen. Hauptaufgaben waren Notstandsarbeiten und besondere Schutzmaßnahmen für Schwerbeschädigte sowie Bergleute bei der Arbeitsverteilung. Mit Diskussion und Beschlußfassung über das Grundgesetz 1948/49 begann die Gestaltung der Arbeitsverwaltung der Bundesrepublik Deutschland.

Das Grundgesetz beschränkt sich in bezug auf die Arbeitslosigkeit auf die Nennung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung im Art. 74 Ziff. 12 GG, d.h., es weist die Materie in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Im weiteren Sinne gehören zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesetzliche Regelungsbereiche wie z.B. die Kriegsfolgelasten, die Sorge um Flüchtlinge und Vertriebene und die Ausgestaltung der öffentlichen Fürsorge. Einschlägig ist in jedem Fall das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs.1 GG sowie der Art. 9 Abs. 3, der die Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts und der Tarifautonomie bildet.

Die Mitwirkung der Gewerkschaften und der Arbeitgeber bei der Führung der Anstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde wiederhergestellt. Weitergehende Wünsche in Richtung auf eine vollständige Selbstverwaltung der Anstalt, wie sie am 13.1.1950 von den beiden Großverbänden in Hattenheim vorgeschlagen worden waren, fanden letztlich keine Berücksichtigung im Bundesrecht. Es blieb bei der Drittelparität. Nach dem neuen AVAVG vom 10.3.1952 (BGBl. I, S. 123) wirkten in allen Organen die öffentlichen Körperschaften gleichberechtigt mit. Die Vorsitzenden und ihre Vertreter wurden allerdings allein von den Sozialparteien gestellt.

1.2.1 Umstrittenes staatliches Vermittlungsmonopol

Stark umstritten war von Anfang an, ob die neue „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ in Nürnberg ein „Vermittlungsmonopol“ erhalten sollte. Die alleinige Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung und das Vermittlungsmonopol definierten die §§ 35 und 37 des Gesetzes von 1952. Das schloß eine gewerbliche Stellenvermittlung aus und bedeutete eigentlich einen Verstoß gegen Art. 12 GG, die Berufsfreiheit. In mehreren Urteilen der fünfziger und sechziger Jahre folgte das Bundesverfassungsgericht jedoch der Auffassung des Bundesgesetzgebers, das Monopol diene dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsinteressen (vgl. v. a. BVerfGE 21, 245). Die Abgrenzung des Vermittlungsmono-

pols, also Fragen wie die Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft oder Künstler, blieb stets umstritten. In einem weiteren Urteil von 1967 (BVerfGE 21, 261) erklärte z.B. das Bundesverfassungsgericht die vom Gesetzgeber vorgenommene Ausdehnung des Monopols auf die „Vermietung“ von Arbeitnehmern durch „Arbeitnehmerüberlassungsverträge“ für verfassungswidrig.

Für die heute diskutierten Reformen der Bundesanstalt ist zunächst noch der allgemeine Rahmen wichtig, in den die Bundesanstalt seit 1952 gestellt war. Das Ziel der Arbeitsverwaltung war, insonderheit nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik, der Schutz vor und bei Arbeitslosigkeit. Ein besonderer Druck ging von der Bevölkerungszunahme in der Bundesrepublik durch heimkehrende Soldaten, Vertriebene, Evakuierte und Flüchtlinge aus. Angesichts der regional ungleichen Verteilung der Flüchtlingsströme waren auch erhebliche regionale Unterschiede abzumildern.

1.2.2 Die Arbeitslosenvermittlung und -versicherung im sozialstaatlichen Netz

Ab 1957, im Zeichen eines rasanten Wirtschaftswachstums, bestimmte ein neuer Grundsatz in differenziertester Form die Arbeitsmarktpolitik. Mit der Novellierung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde erstmals der Vorrang der Arbeitsvermittlung vor der Gewährung von Unterstützungsleistungen gesetzlich festgelegt. Hinzu kam die Berufsberatung als gleichberechtigte Fachaufgabe der Bundesanstalt.

In den fünfziger Jahren wurde neben der Arbeitsverwaltung ein Netz sozialstaatlicher Schutzvorkehrungen für einzelne Gruppen potentiell Arbeitsloser geschaffen. Dazu gehörte z.B. der Kündigungsschutz bei Massenentlassungen für Behinderte und Schwerbeschädigte, erwerbstätige Mütter und Jugendliche, Hinzu kam der Schutz bei Kurzarbeit („Kurzarbeitergeld“), kamen Winterbauförderung und Umschulungen. In den meisten Fällen bezog der Schutz die Zustimmung des Betriebsrates oder auch der Arbeitsämter ein.

1956 wurde die „klassische“ Form der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch die „Arbeitslosenhilfe“ (in der Weimarer Republik: „Krisenfürsorge“) ergänzt. Die Kosten übernahm der Bund. Diese Hilfe wurde von der öffentlichen Fürsorge (seit 1961 „Sozialhilfe“ nach dem Bundessozialhilfegesetz) abgegrenzt. Auch wenn das Vorliegen eines „Bedürfnisses“ geprüft wurde, hatte der Bedürftige einen Anspruch, soweit er der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stand.

1.2.3 Reduktion der Arbeitsverwaltung und Aufgabenerweiterung

Die Bundesgesetzgebung war bereits vor 1969 bestrebt, die Arbeitslosenversicherung und -hilfe als „ultima ratio“ anzusehen. Zuvor sollten Politik und Sozialparteien alle Möglichkeiten, auch unter Zuhilfenahme der Bundesanstalt, ausschöpfen, um Arbeitslosigkeit überhaupt zu vermeiden. Diese Vorstellung paßte zu den Arbeitsmarktverhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1952 und 1969. Unmittelbar nach Gründung des Staates hatte die Arbeitslosigkeit zeitweise noch bei 10% gelegen. Ab Beginn der fünfziger Jahre ging sie sukzessive und beschleunigt zurück. Anfangs half die Bundesanstalt z.B. mit Hausbaukrediten, um Vertriebene dort anzusiedeln, wo Arbeitskräfte gesucht wurden. Ab Ende der fünf-

ziger Jahre eröffnete sie Filialen in der Türkei und in Sizilien, um Arbeitnehmer für die deutsche Wirtschaft anzuwerben. In den sechziger Jahren lag die Arbeitslosigkeit bis 1967 stets zwischen 100000 und 200000, was statistisch betrachtet eine „normale“ (Frikions-) Arbeitslosigkeit darstellt, die durch den normalen Arbeitsplatzwechsel bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit entsteht.

Die günstige Wirtschaftslage erlaubte Strukturreformen der Arbeitsverwaltung. Die Zahl der Landesarbeitsämter wurde von 12 auf 9 reduziert, die der Arbeitsämter von 209 auf 149. Die Zahl der in der Bundesanstalt Beschäftigten sank auf 24.000 im Jahr 1961 (2002 waren es 86.000). Der Beitragssatz konnte von 4% (1950) auf 1,3% (1964) gesenkt werden. In dieser Zeit schien es sinnvoll, der Bundesanstalt als zusätzliche Aufgabe die Zahlung des Kindergeldes zu übertragen, also eine nicht arbeitsmarktbezogene Aufgabe, die sie bis heute erfüllen muss.

1967 war das erste Rezessionsjahr, das vorübergehend die Arbeitslosigkeit auf knapp 500000 Arbeitlose scharf ansteigen ließ. Mit massiver fiskalischer Gegensteuerung („Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“) der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD war die Rezession schnell überwunden. Die Schwierigkeiten begannen mit den siebziger Jahren. Dazwischen schuf die große Koalition mit dem „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG) vom 25.6.1969 (BGBl. I, S. 583) eine Neuordnung, die im Prinzip bis zum Jahr 2002 erhalten blieb.

1.3 Vom Arbeitsförderungs- (1969) zum Sozialrecht (1998)

Schon der Name sollte anzeigen, dass für die Arbeitsmarktpolitik künftig die Förderung der Arbeit und nicht mehr die Milderung der negativen sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen sollte: „Bundesanstalt für Arbeit“. Sie blieb eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Rechtsaufsicht oblag dem Arbeitsministerium. Die traditionell drittelparitätisch (Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der öffentlichen Körperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden) zusammengesetzten leitenden Organe waren der Vorstand, der Verwaltungsrat, die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter. Hinzu kamen der Präsident und die Vizepräsidenten. Sie wurden nach Anhörung des Verwaltungsrates auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. Die organisatorische Gliederung in „Hauptstelle“ (Sitz in Nürnberg), Landesarbeitsämter und Arbeitsämter blieb 1969 erhalten.

1.3.1 Das AFG als „Vollbeschäftigungsgesetz“

„Das AFG war ein typisches „Vollbeschäftigungsgesetz“ (Riester, 2002, BarbB I.5/2002, S. 7).

Ganz im Sinne des Stichworts „Arbeitsförderung“ wurden ab 1969 die klassischen Aufgabenbereiche der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung sowie der früheren Krisenfürsorge zu Beiträgen der Anstalt zur staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 schrieb vor, alle Maßnahmen der Bundesanstalt seien „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ – so auszurichten, „dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum

der Wirtschaft gefördert wird.“ Diese Formulierung war ganz im Geiste des 1967 von der Großen Koalition erlassenen „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ verfaßt. Sie strahlte jenen Optimismus aus, der einst die Durchsetzung der keynesianisch begründeten fiskalischen Konjunktur- und Wachstumspolitik begleitete. In diesem Kontext sollte die „Bundesanstalt für Arbeit“ (BA) jene staatliche Einrichtung sein, die sich um die Förderung der beruflichen Bildung, um Berufsberatung, berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation und Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen kümmerte. Die neue Aufgabe hieß: „Aktive Arbeitsmarktpolitik“. Der Bundesanstalt wurde ein eigenes empirisch arbeitendes Institut (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg) zur Arbeitsmarktbeobachtung, Arbeitsmarktstatistik und -berichterstattung sowie zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beigegeben. Die Arbeitslosenunterstützung hieß jetzt Arbeitslosengeld, die der Arbeitslosenfürsorge Arbeitslosenhilfe. Das Monopol der Anstalt auf Arbeitsvermittlung blieb auch 1969 erhalten. Es wurde erst 1994 eingeschränkt und modifiziert.

1.3.2 Die Bundesanstalt als Institution für „aktive Arbeitsmarktpolitik“

Sicher stellte die neue Funktion der Arbeitsförderung statt der Begrenzung auf Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenhilfe einen gewaltigen sozialpolitischen Fortschritt dar. An gewichtigen Grundproblemen konnte allerdings auch dieses Gesetz nichts ändern. Die Finanzierung der Bundesanstalt und ihrer Aufgaben beruhte nach wie vor auf den anteiligen Beiträgen der versicherten Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber. Hinzu kam die Verpflichtung des Bundes, bei ungedecktem Mehrbedarf einen entsprechenden Zuschuss zu leisten. Der Bund trug auch allein die Kosten der Arbeitslosenhilfe. Schon die Relation des normalen Beitragsaufkommens zu den Aufgaben, z.B. Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Berufsbildung, machte klar, dass es durchaus zu Finanzierungsdilemmata kommen musste. Denn in den Aufgabenkatalog waren Aufgaben übernommen worden, die als Staatsaufgaben eigentlich auch vom Staat, und das heißt: aus dem allgemeinen Steueraufkommen, hätten finanziert werden müssen. Indem die Arbeitsförderung nun zur Aufgabe der Bundesanstalt geworden war, wurden den Beitragszahlern der Bundesanstalt auch die Kosten übertragen. So gesehen, brachte die Erweiterung des Aufgabenkatalogs eher eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Beitragszahler.

Eine weitere, außerordentlich schwerwiegende Belastung stellte die Wiedervereinigung dar. 1990 übernahm die Bundesanstalt für Arbeit auf einen Schlag die 38 Arbeitsämter der DDR mit 11.000 Beschäftigten. 1991 waren es bereits 25.000 Beschäftigte, die dringend benötigte Umschulungen, Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen organisierten und durchführten. Diese Aktivitäten waren der Beitrag der Bundesanstalt zu einem sozial moderierten Übergang der ehemaligen DDR in die Marktwirtschaft. (Sozialpolitische Informationen, hg. vom BMA, H. 2/2002 v. 26.4.2002, S. 1f.). 1992 flossen fast 50% der Gesamtausgaben der Bundesanstalt in die neuen Bundesländer, 2002 waren es noch fast 40%, obwohl dort nur rd. 20% der Erwerbspersonen lebten (Riester, BArbB 1.5/2002, S. 8).

1.3.3 Das Arbeitsförderungsrecht als Bestandteil des Sozialrechts ab 1998

In den neunziger Jahren wurden die an der Vollbeschäftigung orientierten Zielsetzungen sukzessive aufgegeben. Die bis auf 4 Millionen Arbeitslose steigende Erwerbslosigkeit und die Sparzwänge für die öffentlichen Haushalte erzwangen auch in der Arbeitsverwaltung eine neue reaktive Ausrichtung und zwar in Form von Versuchen, die Lasten für die Beitragszahler und den Bundeshaushalt zu begrenzen. Aufgegeben wurde der Grundsatz, dass die Arbeitsvermittlung eine ausschließlich staatlich zu erbringende Aufgabe sei. Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1994 hob das seit 1931 bestehende und 1952 bekräftigte Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt auf. Nun erhoffte man sich von der Einschaltung privater Vermittler von Arbeit stärkere Beschäftigungswirkungen.

Durch das Arbeitsrechts-Reformgesetz (AFRG) wurde das Arbeitsförderungsrecht des AFG zum 1.1.1998 als sogenanntes „Drittes Buch“ (SGB III) in das Sozialgesetzbuch eingeordnet. Es bestand also nicht weiter als eine gesonderte Rechtsmaterie neben den zahlreichen Regelungen der deutschen Sozialgesetzgebung. Im Zuge dieser Einordnung in das SGB III wurde das Arbeitsförderungsrecht sowohl rechtssystematisch als auch sprachlich völlig überarbeitet, ohne allerdings wesentliche Inhalte des alten Arbeitsförderungsgesetzes aufzugeben. Das SGB III erhielt eine völlig andere Struktur als das AFG. Wie die anderen Bücher des Sozialgesetzbuches wurde es in Kapitel (13) und Abschnitte aufgeteilt und enthält 433 Paragraphen. Mit der Geltung des SGB III wurde das alte Arbeitsförderungsgesetz von 1969 außer Kraft gesetzt.

Das neue Gesetz umfaßte die Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsförderung einschließlich der Leistungen zur beruflichen Rehabilitation. Durch die im SGB III geregelten Leistungen der Arbeitsförderung sollte nun, so hieß es, der Ausgleich am Arbeitsmarkt durch Beratung der Ausbildungs- und Arbeitssuchenden über die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe unterstützt werden. Offene Stellen sollten dadurch schnell besetzt und die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitssuchenden für eine Erwerbstätigkeit verbessert werden. So sollten die Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vermieden oder verkürzt werden. Die Aufgaben der Bundesanstalt als Trägerin der Arbeitsverwaltung umfaßten nun auch die Förderung der beruflichen Rehabilitation, einschließlich der Förderung Behinderter und Schwerbehinderter nach dem Schwerbehindertengesetz.

Ansonsten blieb die Bundesanstalt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Hauptstelle (in Nürnberg) war zuständig für Empfehlungen und Maßnahmen für die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung. Die 10 Landesarbeitsämter hatten die Aufgabe, die von der Hauptstelle verfaßten Anordnungen und Erlasse, bei Bedarf ergänzt durch regionale Sonderregelungen und Maßnahmen, für ihren Bereich umzusetzen sowie die fachliche Arbeit der Arbeitsämter zu beaufsichtigen und zu koordinieren. Die 181 Arbeitsämter mit ihren Nebenstellen, so formulierte das Gesetz, „erledigen die unmittelbaren Fachaufgaben im Kontakt mit den Arbeits- und Ratsuchenden“. Neu war eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen zugunsten der Arbeitsämter. Diese erhielten Mittel für sogenannte „Ermessensleistungen“ im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung, über die sie frei disponieren durften.

Teil 2: Arbeitsmarktreform 2002 – eine Fallstudie zum Bundestagswahlkampf 2002

2.1 Reformanstöße

Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts war die hierarchische Behördenorganisation der Arbeitsverwaltung erhalten geblieben, auch wenn sich in deren Aufgabendefinitionen schon flexiblere Strukturen andeuteten. Der deutsche Sozialstaat hatte auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes seine volle Entfaltung gefunden. So wie sich der gesamte Charakter dieser Sozialstaatlichkeit immer stärker mit den Elementen von Staatlichkeit verbunden hatte, so blieb auch die schon 1927 gefundene Form der Anstalt erhalten. Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung und der Sozialstaat, schon ab 1980 international umstritten, aber in Deutschland noch von jeder Bundesregierung bis zum Jahre 2000 in ihrer traditionellen Form bewahrt, gerieten in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts unter massiven Druck.

Der Vorwurf der Ineffizienz und die Erkenntnis, dass die stetig gewachsenen Leistungsverpflichtungen nicht mehr finanzierbar waren, schlugen die erste Bresche in den Glauben an die Fähigkeiten der Anstalt. Der Konjunkturereinbruch des Jahres 2002 verstärkte den Druck auf die Politik. Wie schon oft in der Geschichte der Bundesrepublik erzwang politischer und ökonomischer Problemdruck die Bereitschaft zur Anerkennung neuer Ideen und erleichterte die Durchsetzung von Reformen. Neben überfälligen Reformen bei den Sozialleistungen schlechthin steht die Reform der traditionellen Arbeitsmarktpolitik ganz vorn auf der Agenda.

2.1.1 Das Job-AQTIV-Gesetz

Das SGB III wurde bereits in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages mehrfach geändert. Eine dieser Novellierungen betraf das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene „Job-AQTIV-Gesetz“, das der Bundesrat erst am 30.11.2001 verabschiedet hatte. Mit diesem Gesetz wollte die Bundesregierung aus SPD und Grünen die „vorwiegend reaktive Ausrichtung des geltenden Arbeitsförderungsrechts durch deutlich präventivere Ansätze, insbesondere im Bereich der Vermittlung und Beratung, aber auch bei den anderen aktiven Arbeitsförderungsleistungen, ersetzen. Vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten sollten konsequenter genutzt und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut oder vermieden werden (vgl. hierzu: Hans-Hermann Hartwich, „Das Job-AQTIV-Gesetz“ in: GWP H.1/2002 S. 73ff.).

Die Formulierung der Zielsetzung stellt historisch betrachtet eine Kritik an allen Bemühungen seit 1969 dar. Die Absage an eine „reaktive“ Politik hatten alle Regierungen in ihre Gesetzesnovellierungen geschrieben. Das Job-AQTIV-Gesetz ist zudem im Kern nicht eigentlich eine „aktive“ Förderungsmaßnahme. Es geht nicht um die Schaffung von mehr Beschäftigung, sondern um eine zügigere und konsequentere Vermittlung von Arbeitskräften, einschließlich eines größeren Drucks auf die Arbeitslosen, angebotene Stellen auch anzunehmen. Im übrigen blieb für Arbeitsminister Riester klar, dass die Bundesanstalt für Arbeit „systembedingt“ nicht nur Dienstleistungen erbringen könne, weil sie als Zweig der Sozialversicherung auch den Grundsatz „Fördern und Fordern“ umzusetzen habe (Riester, 2002, BArbBl. 5/2002, S.10)

2.1.2 Gefälschte Vermittlungsstatistiken

Den eigentlichen und bedeutsamen Anstoß für eine grundlegende Neuorientierung bewirkten verschiedene Ereignisse des Jahres 2002:

Am Anfang (4.2.02) stand eine aufsehenerregende Kritik des Bundesrechnungshofes an der Vermittlungsstatistik der Arbeitsämter, der Nachweis falscher und „geschönter“ Zahlen über die Erfolge bei der Vermittlung Arbeitsloser. Er hatte fünf repräsentative Arbeitsämter überprüft und festgestellt, dass 70% der verbuchten Vermittlungserfolge gar keine waren. Im Zeichen des beginnenden Bundestagswahlkampfes 2002 wurden die Vorwürfe rasch zu einer massiven Kritik an der Bundesanstalt für Arbeit und an der aufsichtführenden Behörde, dem Bundesarbeitsministerium. Der zuständige Bundesarbeitsminister ordnete weitere Überprüfungen an. Regierungsmitglieder begannen über Teilprivatisierungen der Arbeitsverwaltung zu sprechen (Staatssekretär Anders, SPD). Der Vize-Vorsitzende der FDP, Rainer Brüderle, forderte die „totale“ Privatisierung der Arbeitsvermittlung. (alle Angaben nach: Die Welt vom 8.4.2002)

Am 14.2.2002 fasste der Vorstand der Bundesanstalt zwei Beschlüsse. Der erste bestätigte einen erheblichen Umfang fehlerhafter Vermittlungen in der Statistik, erklärte formal die Ursachen der „fehlerhaften Erfassung von Vermittlungen“ (Steuerdefizite, technische Defizite, fachliche Defizite) und bekräftigte, dass er die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Präsidenten (Jagoda) fortsetzen werde.

Der zweite Beschluss betonte die Ernsthaftigkeit der schon begonnenen Vermittlungsoffensive im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes, die bereits eingeleiteten Reformen mit der Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“ hin zum modernen Dienstleister sowie die Einrichtung eines „betriebs-/arbeitgeberorientierten Call-Centers im Sinne einer Stellenagentur bei jedem Arbeitsamt.“ Schließlich forderte der Vorstand seine Verwaltung auf, stärker mit privaten Vermittlern zusammenzuarbeiten. Er richtete ein „Beschwerdemanagement“ für Kunden und Mitarbeiter ein und versprach u.a. die Einsetzung einer externen Überprüfungscommission für Aufbau und Ablauf der Organisation (Presse-Info der Bundesanstalt vom 15.2.2002). Im Rückblick erweckt diese Reaktion des damals noch paritätisch besetzten Vorstandes und seines langjährigen Präsidenten Jagoda den Eindruck, die Bundesanstalt sei erst durch die Beanstandungen des Rechnungshofes aufgerüttelt worden und zu ernsthafter Verfolgung der Ziele des Job-AQTIV-Gesetzes übergegangen. So waren zwar im Rahmen der vorgeschriebenen „Vermittlungsoffensive“ 3000 Mitarbeiter zusätzlich eingestellt worden, aber genau dort, in der Vermittlungsstatistik, waren die Täuschungsmanöver nachgewiesen worden. Jetzt erst wurde bekräftigt, dass man verstärkt mit privaten Vermittlern zusammenarbeiten wolle. Nun wurde beteuert, man werde jetzt das Anreiz- und Leistungsinstrumentarium einsetzen, das bereits 1997 durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts eingeführt worden war. „Da insbesondere in der Vermittlung erfolgsorientierte Leistungsentgelte gezahlt werden sollten, werden diese Möglichkeiten künftig Anwendung finden und sollen ausgeschöpft werden“. Die Bundesanstalt werde dem Bundestag bis Ende 2003 über die Erfahrungen mit den Leistungsinstrumenten berichten (Vgl. Stefan Marx und Rudolf Schmachtenberg, Reform der Arbeitsverwaltung, in: BARbBl.4/2002, S. 7).

Deutlicher konnte eigentlich der Vorwurf, die Bundesanstalt sei eine „verkrustete Mammutbehörde“ (Gerster, Die Welt v. 8.4.2002), kaum belegt werden. Die sofortige Reaktion der Bundesanstalt und der auffallend defensive Charakter der

Beschlüsse zeigte, dass die Bundesanstalt sich selbst in einer schweren Krise wähnte. Dieser Eindruck wurde durch die Reaktionen der Bundesregierung verstärkt. Zweifellos forcierte die herannahende heiße Phase des Bundestagswahlkampfes im September 2002 den Reformwillen. Ja, es drängte sich angesichts der ungewöhnlich raschen und durchgreifenden Bundesgesetzgebung der rot-grünen Regierungskoalition sowie der Art der Reaktion der Eindruck auf, dass die Wahlen in Sachsen-Anhalt und im Bund der eigentliche Motor des Geschehens waren.

2.1.3 Eine privatwirtschaftliche Führungsstruktur als „Innovationsmanagement“ für die Arbeitsverwaltung

Bereits am 22. Februar 2002 legte die Bundesregierung einen Zweistufen-Plan „für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BarbB I.3/2002, S. 24f.) vor. Zur Umsetzung der ersten Stufe, nämlich der „Modernisierung der Leistungsstrukturen“ der Anstalt, wurden am 28. Februar Eckpunkte formuliert, die als Änderungsantrag der Regierungskoalition zum Entwurf eines „Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat“ am 15. März 2002 in zweiter und dritter Lesung vom Bundestag beschlossen wurden. Der Bundesrat stimmte am 22. März zu. Zum 27. März trat dieses Gesetz in Kraft (BGBl 2002 I, Nr. 20 v. 26.3.2002, S. 1130ff.).

Es ist zwar nicht unüblich, in Gesetzen verschiedene Rechtsmaterien „zusammenzupacken“, die eigentlich recht unterschiedliche Dinge betreffen. In bezug auf die „Modernisierung der Leitungsstrukturen“ aber ist die Rechtsgrundlage besonders kompliziert plaziert, vermutlich weil überstürzt gehandelt wurde. So enthält das Gesetz zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes zugleich verschiedene Änderungen des Aktienrechts (was dazu gehört) sowie diverse Änderungen des Sozialgesetzbuches (was in der Sache nicht unbedingt erforderlich gewesen wäre). In diesem Kontext sind die doch ziemlich revolutionären Umstrukturierungen der Führungsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit untergebracht, für den Laien also schwer auffindbar.

Unter den Nummern 23ff. (§ 394 SGB III betreffend) wird aus der traditionellen Präsidialverfassung der Anstalt eine Vorstandsverfassung. Geführt wird die Bundesanstalt für Arbeit demnach durch einen „Vorsitzenden des Vorstandes“ mit Richtlinienkompetenz für die Geschäftsführung und zwei „Mitgliedern des Vorstandes“. Der Bundesminister bestimmt den Vorsitzenden und muss diesen bei der Besetzung der übrigen Vorstandsposten anhören. Die Vorstandsmitglieder stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis mit einer Amtszeit von 5 Jahren. Vorgeschrieben wird eine leistungsgerechte Bezahlung aller Mitarbeiter.

Um dieser Neustrukturierung auch sofortige Wirkung zu verleihen, wurden an anderer Stelle (Änderung von SGB II § 434f.) die Amtszeiten des bisherigen Verwaltungsrates auf den 30.6.2002 begrenzt und dieser ab sofort mit den neuen Aufgaben (im Sinne eines verkleinerten Aufsichtsrates) im Verhältnis zum neuen Vorstand betraut.

Bis dahin hatte es den hauptamtlichen Präsidenten, den ehrenamtlichen neunköpfigen Vorstand, dessen Vorsitz zwischen der DGB-Vertreterin und dem Arbeitgebervertreter wechselte, sowie einen 51köpfigen Verwaltungsrat gegeben. Er wurde auf 21 Mitglieder (je 7 Vertreter der drei Gruppen Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Öffentliche Hand) reduziert. Der ehrenamtliche Vorstand wurde durch den hauptamtlichen ersetzt. Das Amt des Präsidenten entfiel. Zugleich wurde in die-

ser Gesetzesänderung festgelegt, dass der bisherige Präsident (Jagoda) – dessen Amtszeit erst im Januar 2001 um vier Jahre verlängert worden war – und sein Vizepräsident mit sofortiger Wirkung (also zum 27. März 2002) in den Ruhestand treten. Der Verwaltungsrat alten Rechts hatte ihn bereits am 15.3.2002 förmlich verabschiedet. Der neue Vorstandsvorsitzende sollte nach dem Gesetz ausnahmsweise ohne Anhörung des Verwaltungsrates ernannt werden.

Durch die Änderung der gesetzlichen Grundlagen für die Bundesanstalt für Arbeit wurden zwar formal korrekt die Voraussetzungen für eine „Reform“ in Richtung auf eine privatwirtschaftliche Aufgabenstellung und -erfüllung geschaffen. Politisch aber zeugt der Vorgang doch eher von einer ungewöhnlichen Hektik. Der neue Präsident, Florian Gerster, bis dahin rheinland-pfälzischer Sozial- und Arbeitsminister, SPD), wurde zum 27. März 2002 berufen. Seine beiden von der Regierung vorgeschlagenen Vorstandsmitglieder erhielten am 11. April die mehrheitliche Zustimmung des Verwaltungsrats und wurden sodann von der Bundesregierung dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorgeschlagen. Es waren Heinrich Alt, bisheriger Vizepräsident der Anstalt und ein Repräsentant der Arbeitsamtstradition sowie Frank Jürgen Weise, Finanzvorstand und Vorstandssprecher eines Logistikunternehmens. Damit war die neue Führung komplett.

Radikale Reformvorschläge wurden gleichwohl von der neuen Führung weder erwartet noch erwünscht. Dies mußte Gerster bereits kurz nach seiner Nominierung erfahren, als er nicht nur einen Umbau verkrusteter Strukturen der Anstalt im Sinne eines „Innovationsmanagements“, sondern auch Arbeitsmarktreformen wie Einschnitte bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose, liberalere Regeln für befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit und anderes mehr forderte sowie auch mutig die Umbenennung der Anstalt in „Bundesagentur für Arbeit“ vorschlug. (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 31.3.2002). In allen diesen Punkten wollte aber offensichtlich die Politik die alleinige Initiative und zeitliche Disposition bewahren (vgl. Dorothea Siems, Wer vor den Wahlen aufs Tempo drückt, gefährdet die Strategie seiner Partei, in: Die Welt vom 8.4.2002).

Der „Zweistufenplan“ der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 22. Februar 2002 hatte bereits in der ersten Stufe neben der Modernisierung der Leitungsstrukturen mehr Wettbewerb für Vermittler (auch private), eine konsequentere Ausschöpfung der Möglichkeiten des Job-AQTIV-Gesetzes, mehr Kundenorientierung bei der Vermittlung, Job-Gutscheine (Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, um private Vermittler in Anspruch zu nehmen), einen unabhängigen Arbeitsamts-TÜV und ein Benchmarking zwischen den Arbeitsämtern, vorgesehen. Die zweite Stufe des Planes enthielt „Konzepte für zügige Strukturreformen“.

Den Kern der Planung bildete die Einsetzung einer „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Diese Kommission, bestehend aus 15 Persönlichkeiten der Wirtschaft, Gewerkschaften, Politik und Wissenschaft, Unternehmensberatung, Länder und Kommunen, sollte bis zum Ende der Legislaturperiode, also bis zum August 2002, Vorschläge vorlegen.

Zum Vorsitzenden wurde Dr. Peter Hartz, Vorstandsmitglied der Volkswagen-AG, ernannt. Die Kommission erhielt eine Geschäftsstelle beim Arbeitsministerium. Sie konnte Gutachten vergeben und Sachverständige einladen.

Alle Formulierungen deuteten im Frühjahr 2002 darauf hin, dass die Bundesregierung keine konkreten Schritte vor der Bundestagswahl zu unternehmen gedach-

te, die zum Streit mit der Opposition oder zur Verunsicherung der Wähler hätten führen können. Ihre Reformaktivität reduzierte sich damit auf eine Beschäftigung der interessierten Öffentlichkeit mit progressiven Reformkonzepten ohne aktuelle Verbindlichkeit. Die Reform der Bundesanstalt war damit für den Wahlkampf instrumentalisiert. Belegt wurde dies nicht zuletzt durch den Umstand, dass der gerade ernannte Vorsitzende des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, nicht als Mitglied der Hartz-Kommission berufen wurde. Das wiederum bedeutete, dass seine rasche Ernennung und die neue Vorstandsstruktur eine Reaktion auf die öffentliche Kritik an der Anstalt darstellten, jedoch noch nicht als definitive Neuordnung gemeint waren.

2.2 „Hartz-Kommission“ – Politische Strategien und Taktiken (polities)

Zur Aufgabe der „Hartz-Kommission“ hieß es wörtlich im Zweistufenplan der Bundesregierung vom 22.2.2002:

„Die Arbeit der Kommission orientiert sich am Leitbild der Bundesregierung für eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation. Dessen vier Kernelemente sind:

1. Aufgabenkonzentration auf Kernbereiche
2. Im Zentrum: Vermittlung und Beratung
3. Organisatorischer Umbau
4. Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe.

Hinzu kommen sollte ein schlüssiges Durchführungskonzept. Die Kommission konnte auch aktuelle Vorschläge zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe machen, die aber der „Reform als solcher“ nicht vorgreifen durfte.

Die Bundesregierung teilte mit, dass sie nach der Wahl den Prozess der Umgestaltung der Arbeitsverwaltung bis Ende 2004 abzuschließen gedachte.

Am 22. März nahm die Kommission ihre Tätigkeit auf. Es konnte nicht ausbleiben, dass sie mit ihrem Zeitplan (bis August 2002) das besondere Interesse der wahlkämpfenden Parteien und der Interessenverbände auf sich zog. Was sie erwartete, konnte sie der gewerkschaftlichen Reaktion auf Florian Gersters Reformideen entnehmen: „Sozialdemokrat auf Abwegen“ schrieb die IG-Metall (Das Monatsmagazin 4/2002 v. 1.4.2002). Die Rezepte: Privatisierung, Einschränkung der Selbstverwaltung, Leistungskürzungen, seien einfach unsozial.

Es ist deshalb zunächst interessant, einen Blick auf die Mitglieder der Hartz-Kommission zu werfen, die von der SPD/Grüne-Regierung berufen worden waren:

Peter Hartz, Vorstandsmitglied der VolkswagenAG;
 Norbert Benschel, Vorstandsmitglied der DaimlerChrysler ServicesAG;
 Heinz Fischer, Abteilungsleiter Personal Deutsche BankAG;
 Eggert Voscherau, Vorstandsmitglied BASF AG;
 Jobst Fiedler, Roland Berger Strategy Consultants;
 Peter Kraljic, Direktor bei der McKinsey&Company;
 Hanns-Eberhard Schleyer, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks;
 Klaus Luft, Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH;

Harald Schartau, Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen;
Wolfgang Tiefensee, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig;
Isolde Kunkel-Weber, Mitglied des ver. di-Bundesvorstandes;
Peter Gasse, Bezirksleiter der IG-Metall NRW;
Wilhelm Schickler, Präsident des Landesarbeitsamts Hessen
Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam;
Prof. Dr. Günter Schmid, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.

Sicher überwogen in dieser „Hartz-Kommission“ das unternehmerische Denken, privatwirtschaftliche Erfahrungen, strenge Rentabilitätskriterien. Der gewerkschaftliche Einfluss war gering. Hinsichtlich der Parteipräferenz gibt es keine Angaben. Jedoch kann wohl kaum von einer SPD-Lastigkeit ausgegangen werden.

2.2.1 Die Rolle der „Hartz-Kommission“ im Regierungswahlkampf

Bis zum Juni 2002 hatte die Bundesregierung mit dieser Kommission zunächst das brisante Thema der Reform der Arbeitsverwaltung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aus dem Zentrum des öffentlichen Interesse weitgehend verbannt. Parteipolitisch eine Problementlastung ersten Ranges! Erst ab 20. Juni gelangten Ideen und Vorschläge aus der Hartz-Kommission an die Öffentlichkeit. Es handelte sich zunächst nur um die „Zwischenberichte“ der Kommissionsmitglieder. Sie wurden an die Presse gegeben. Damit begann eher die „heiße Phase“ des Bundestagswahlkampfes als eine heiße Reformdebatte. Es gelang der Regierung, die Aufmerksamkeit von der Forderung nach konkreten Schritten abzulenken und auf einzelne heiß umstrittene Fragen hinzulenken. Dadurch kam auch der Eindruck auf, es müsse vor allem jetzt das Richtige formuliert werden. Themen waren u.a. eine Begrenzung des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate, Begrenzung und Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, Abschaffung der Vorruhestandsregelung, Honorierung rechtzeitiger Arbeitslosmeldung, privatrechtlich organisierte Arbeitsvermittlung, eine Chip-Karte, eine Art elektronischer „Arbeitslosen-Pass“ zur Beschleunigung der Vermittlung (FAZ v. 21.6.2002). Bald kamen Konzepte für Personal-Service-Agenturen bei den Arbeitsämtern hinzu, die Arbeitslose befristet an Unternehmen „verleihen“, Schaffung eines Niedriglohnssektors durch staatliche Zuschüsse zum Lohn, Unterstützungszahlungen bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit („Ich-AG“). Der Vorsitzende Peter Hartz meinte, mit dem sich entwickelnden Konzept könnte die Zahl der Arbeitslosen binnen drei Jahre halbiert werden.

So begann ein Kampf mit verkehrten Fronten. „Mutig und interessant“, das konnte man den Ideen kaum absprechen. Der Kanzler wurde zum „Reformkanzler“. Er warnte davor, die „Reform“ zu zerreden (Die Welt v. 24.6.02). Die Opposition, den Ideen konzeptionell nahestehend, weil sich vieles mit den Vorschlägen des Wirtschaftsexperten Lothar Späth im Stoiber-Team deckte („die Richtung stimmt!“), bekam politische Schwierigkeiten. Denn es stimmte schon: Die Teilkonzepte wurden „wahlkampfgerecht und mit viel Wind präsentiert“, so der CSU Generalsekretär Goppel (Welt v. 29.6.02). Der Kanzlerkandidat Stoiber sah sich veranlaßt, Leistungskürzungen abzulehnen („ein Irrweg, den ich nicht mitmache!“ FAZ v. 25.6.02), was sicher auch nicht eigentlich seine Vorstellung sein konnte.

Ende Juni regte sich allerdings auch innerhalb der Regierungsfractionen Widerstand gegen Schröders erfolgreiche Wahlstrategie mit der Hartz-Kommission. Er richtete sich vor allem gegen die Umwandlung der Arbeitsämter in Zeit(Leih-)ar-

beitsfirmen und gegen die Leistungskürzungen. Die Gewerkschaften monierten vorübergehend ebenfalls die vorgeschlagenen Leistungskürzungen. Sie erfaßte jedoch bald ein „Hartz-Fieber“ (FAZ v. 2.7.02), ohne sich allerdings zu den Details zu bekennen. Sie „verblüfften ihre Gegner“. Chemiegewerkschaft, Baugewerkschaft, selbst die IG-Metall entschieden sich für eine Unterstützung der Kommissionsarbeit. Sie verbanden dies allerdings auch geschickt mit ihren Änderungswünschen im Detail. Nur Ver.di „übte sich noch in der Rhetorik des Widerstands“ (SZ. v. 2.7.02)

2.2.2 Verkehrte Fronten – Schwierige Positionierung der Opposition

„Wahlkampf? Wahlkampf! Die Hartz-Kommission hat auf die Tagesordnung gesetzt, was dem Wahlkampf bisher fehlt: Eine Streitfrage, bei der es wirklich um etwas geht. Prompt geht es munter zu bei den konkurrierenden Volksparteien, deren große Anstrengung sich bisher darin erschöpfte, der jeweils anderen keine Angriffsfläche zu bieten... Das Wirtschafts-Ass der Union, Lothar Späth, verlangt ein klares positives Bekenntnis der Bundesregierung zum Hartz-Konzept. Er hätte sich vorher bei seinem Kanzlerkandidaten vergewissern sollen, was der eigentlich davon hält. Denn Stoiber mag nicht in die Begeisterung einstimmen... Auch auf der SPD-Seite geht es nicht ohne Überraschungen... Die Kommissionsvorschläge müssen diskutiert werden... Späth und Stoiber müssen zeigen, wie Modernisierung und Gerechtigkeit zusammenpassen. Und Schröder muss es auch.“ (Tissy Bruns in Die Welt v. 25.6.02).

„Hartzklopfen“ titelte der Berliner Tagesspiegel am 1.7.02. „Die Vorschläge der Arbeitsmarkt-Kommission des VW-Managers passen nicht in Stoibers Wahlkampfkonzept“. Die Vorschläge aus der Kommission sorgten für Unruhe bei CDU/CSU, denn hier gab es unterschiedliche Positionen. Merkel, Merz, Schäuble und Wulff gaben zu bedenken, dass nicht Hartz, sondern Schröder der Kontrahent sei, und dass die Vorschläge in der Wirtschaft auf Interesse stießen (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 30.6.02.) Auch verunsicherte Stoibers negative Reaktion, einschließlich seiner Rüge für seinen Mitstreiter Späth die Union (Tagesspiegel v. 1.7.02). Die Opposition blieb ambivalent, hatte wohl auch keine andere Wahl. CDU, FDP und z.B. der Bundesverband mittelständischer Wirtschaft forderten vor allem die konsequente Umsetzung der von ihnen im Grunde positiv bewerteten Vorschläge. Der Deutsche Städtetag lehnte Leistungskürzungspläne ab. Er fürchtete offensichtlich die Verlagerung der finanziellen Lasten von der Arbeitslosenhilfe auf die von ihnen zu erbringende Sozialhilfe. (Vgl. Die Welt v. 22.7.02)

„Neue taktische Spielchen“ gab es im Juli 2002 um das „Herauspicke“ einzelner Vorschläge. Der Bundeskanzler setzte seine Gegner weiter unter Druck, indem er erklärte, dass das Hartz-Papier nur in seiner Gesamtheit ein Erfolgsrezept sein werde. „Wer sich das herauspicke, was seinen eigenen Interessen entspreche, verurteile es zum Scheitern. Unter anderen Umständen könnte die Union getrost darauf setzen, dass die Koalition ihr die Arbeit des Zerpflückens abnehmen würde. Doch da Schröder sich nun mit seiner ganzen Autorität dahinterstellt, werden sogar die Gewerkschaften ihre Bedenken bis zu Wahltag zurückstellen. Mit kleinkariierter Kritik wird die Union Schröder den frischen Wind nicht aus den Segeln nehmen können. Auch Stoiber muss den Mut haben, aus der Deckung des „Allen wohl und niemandem weh“ herauszutreten. Denn gewählt werden nicht nur Parteien, sondern Personen, die Hoffnungen verkörpern.“ (Die Welt v. 1. u. 2.7.02)

Die Kommission taktierte mit. Angesichts der Ablehnung von Leistungsbegrenzungen auf 12 Monate bei Arbeitslosengeld und -hilfe durch Gewerkschaften, Sozialpolitiker und den Unionskanzlerkandidaten Stoiber, erwog sie öffentlich, stattdessen individuelle Leistungskürzungen vorzuschlagen, wenn z.B. eine zumutbare Arbeit verweigert wird (Die Welt vom 30.7.02). Anfang August veröffentlichte die Hartz-Kommission den Vorschlag, mit einem neuen Wertpapier in den nächsten drei Jahren bis zu 150 Mrd. Euro für Mittelstandsförderung in die strukturschwachen Regionen der neuen Länder zu lenken und damit neue Jobs zu schaffen („Job-Floater“). Auch sollte die Bundesanstalt teilweise privatisiert und auf ihre Kernaufgaben beschränkt werden. Vernünftigerweise sollte die Anstalt nicht mehr für die Auszahlung des Kindergeldes und die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständig sein. Dies hatte Florian Gerster schon Monate zuvor gefordert. Im Niedriglohnbereich sollten sogenannte „Mini-Jobs“ bis zu 500 Euro und eine pauschale Steuer nur für hausnahe Dienstleistungen und für Arbeitslose gelten (Die Welt v. 5.8.02)

Der Job-Floater wurde umgehend vom Bankenverband abgelehnt, von SPD-Politikern im Osten begrüßt. Die CDU-Ministerpräsidenten der neuen Länder sahen darin eine „große Luftblase“ und sprachen – so Späth – von einer neuen Wundertüte“. Damit werde der seriöse Teil der Hartz-Konzepte verspielt (S7 v. 7.8.2002). „Politik ist Verkaufsförderung mit anderen Zielen“, meinte die FAZ (7.8.02) und Hartz sei offensichtlich ein Naturtalent, obwohl er eigentlich ein Mann der Wirtschaft sei und nur durch Zufall die Sphäre des Politischen streife.

2.2.3 Hartz – der Reformier als „Wahlkampf-Marionette“ ?

Hartz, der „Erfüllungsgehilfe“ oder der „waschechte Wahlkämpfer“ – Wahlkampf-Marionette der rot-grünen Regierung? Schon bevor die Hartz-Kommission ihr fertiges Konzept vorgelegt hatte, konzentrierte sich die öffentliche Diskussion schon stärker auf die Rolle des Vorsitzenden im Wahlkampf der SPD als auf die Sachthemen. Am deutlichsten sagte dies Christoph B. Schiltz in der Welt (5.8.02): „Hartz, der Erfüllungsgehilfe!“ „Was am Ende in der politischen Praxis umgesetzt wird, bleibt ungewiss. Für den Bundeskanzler ist das auch zweitrangig. Was für Schröder zählt, ist die Symbolik. Die vom ihm eingesetzte Kommission sollte vor allem einen Zweck erfüllen: dem schlappen Wahlkampf der Sozialdemokraten Leben einhauchen und der SPD Stimmen bringen... Diesen Auftrag wird Hartz mit seinem Abschlussbericht erfüllen. Er wußte von vornherein, was sein Auftraggeber von ihm erwartete: Stimmen, Stimmen, Stimmen. Hartz ist kein beherzter Reformier, sondern ein Erfüllungsgehilfe des Kanzlers.“ Dies wurde nun einem Mann nachgesagt, der noch am 25. Juni 2002 von derselben Zeitung (Die Welt v. 25.6.02) als „freundlicher Revolutionär aus Wolfsburg“ porträtiert worden war. In Wolfsburg, so hieß es dort, habe „der innovative Denker mit unkonventionellen und bahnbrechenden Lösungen gegläntzt.“ Genannt wurden Arbeitszeitverkürzung statt Massenentlassungen, „Zeit-Wert-Papier“ als Überstunden-Konto, flexible Arbeitszeitregelung mit dem spektakulären 5000x5000 Projekt (Neueinstellungen in Hannover). Aber selbst die der Hartz-Kommission prinzipiell wohlgesonnene Süddeutsche Zeitung sprach davon, dass sich der angeblich „gute Makler Hartz als waschechter Wahlkämpfer“ präsentiere (SZ v. 8.8.02). Die FAZ (17.8.2002) titelte „Die virtuelle Reform“ und sprach von einer Phantomdiskussion. Das meiste hätte die Bundesanstalt auch ohne

Aufforderung durch ein Expertenkommission in Angriff nehmen können. Die aufwendige Präsentation des fertigen Reformkonzepts vor 500 geladenen Gästen im Französischen Dom zu Berlin komplettierte dann am 16. August 2002 die Show. Die Sache selbst, die Reform war in den Hintergrund geraten.

2.3 Das Hartz-Konzept und seine politische Durchsetzung bis zum Ende des Wahljahrs (policies)

2.3.1 Das Konzept

Das Hartz-Konzept „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (243 Seiten, <http://www.bma.bund.de/hartz-kommission>; <http://bma.bund.de/download/hartz-kommission/kurzfassung.pdf>; das digitale Magazin „e-balance“ der Bundesregierung; oder z.B. von Gewerkschaftsseite: <http://www.igbce.de> und Umschau. Fachzeitschrift der IGBCE, September 2002, S. 26-29) besteht aus 13 ineinander greifende Modulen:

- Die Arbeitsämter sollen als „JobCenter“ zu zentralen Anlaufstellen für alle Arbeitslosen und auch erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden.
- Arbeitslosigkeit muss bei Strafandrohung unmittelbar nach der Kündigung gemeldet werden.
- Die Beweislast bei der Zumutbarkeitsregel soll umgekehrt werden, Der Arbeitslose muss beweisen, dass eine angebotene Arbeit für ihn unzumutbar ist.
- Für Jugendliche, vor allem in strukturschwachen Gebieten, soll es Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensiven finanziert durch regional oder lokal organisierte gemeinnützige Stiftungen, geben.
- Arbeitslose ab 55 Jahre können nach dem „Bridge-System“ auf eigenen Wunsch aus der Arbeitsamtsbetreuung ohne finanzielle Nachteile ausscheiden
- Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden zusammengeführt. So bleibt es beim Arbeitslosengeld, I genannt. Für Erwerbsfähige folgt darauf das unbefristete Arbeitslosengeld II. Nicht-Arbeitsfähige erhalten ein Sozialgeld, das sich an der Sozialhilfe orientiert.
- Um Entlassungen möglichst zu vermeiden, soll den Unternehmen eine „Beschäftigungsberatung“ angeboten werden.
- Das Herzstück der Vorstellungen von einer „neuen Form der Zeitarbeitsgesellschaft“ ist die „PersonalServiceAgentur“ (PSA). Jedes Arbeitsamt soll über eine solche ausgelagerte PSA verfügen. Diese Zeitarbeitsagenturen verleihen Arbeitslose an Unternehmen. Sie erhalten ein halbes Jahr lang einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes und danach einen eigenen PSA-Tariflohn.
- Durch sogenannte „Ich-AG“ oder auch „Familien-AG“ soll mittels Steuervergünstigungen für drei Jahre der Weg, z.B. aus der Schwarzarbeit, in die Selbstständigkeit individuell geebnet werden.
- Die Einkommensgrenze für sozialversicherungsfreie „Mini-Jobs“ soll für Dienstleistungen in privaten Haushalten von 325 auf 500 Euro angehoben werden.
- Bei der Neuorganisation der Bundesanstalt soll in Zukunft eine Steuerung über vorgegebene Ergebnisse und nicht mehr über detaillierte Vorgaben erfolgen.

- Die Landesarbeitsämter sollen zu „Kompetenz-Centern“ als Ansprechpartner für Großunternehmen umgebaut werden.
- Bei einem „Job-Floater“ soll (anders als ursprünglich diskutiert) der Arbeitslose gleichsam Geld in Form eines Darlehens für einen Arbeitsplatz mitbringen (spätere Bezeichnung: „Kapital für Arbeit“).
 - Das letzte Modul ist ein Appell an alle Profis in Unternehmen, Verwaltungen, Verbänden, der Wissenschaft, bei der Verwirklichung der Vorschläge mitzuwirken.

Wie auch immer dieses Gesamtkonzept bewertet wurde, ausschlaggebend blieb die Frage, wie und wann es oder wichtige Teile daraus realisiert werden sollte. Eine solche Frage mußte natürlich unbeantwortet bleiben, solange nicht klar war, wer die Bundestagswahl gewinnen und eine neue Regierung bilden würde. Deshalb erübrigen sich hier Wiederholungen in bezug auf die unterschiedliche Bewertung des Hartz-Konzepts.

Die Hauptbetroffene, die Bundesanstalt für Arbeit, versprach sogleich die Realisierung des Konzepts auf Verwaltungsebene und harrte der Weichenstellungen durch den Gesetzgeber. Sie schätzte den Umbauprozess auf zwei Jahre und wollte sogleich mit den Landesarbeitsämtern beginnen. Erneut bekräftigte der Vorstand den Wunsch, die Bundesanstalt in „Bundesagentur für Arbeit“ umzubenennen (Presse-Information Nr. 56 v. 22.8.2002). Die Chancen für eigene Initiativen waren allerdings auch nach der Wahl gering. Der BA-Vorstandsvorsitzende Gerster und der Arbeitsminister Riester konkurrierten mit Aktionismus. Riester gründete Leiharbeitsagenturen, ohne mit der Anstalt zu sprechen. Gerster, zuvor Ideengeber, Querdenker, Großreformer, hatte Schwierigkeiten mit seiner Rolle als Ausführungsorgan für die Ideen anderer, Ideen, die er selbst statt der Hartz-Kommission entwickelt hätte (vgl. Jonas Viering, Der einsame Ritter von Nürnberg, in: SZ v. 11.9.02). Unmittelbar nach der Wahl forderte Gerster öffentlich mehr Unabhängigkeit von der Regierung und von den Selbstverwaltungsträgern Arbeitgeber und Gewerkschaften beim Umbau der Bundesanstalt (SZ v. 24.9.02).

2.3.2 Vor der Wahl und nach der Wahl – Die großen Streitpunkte

SPD und Grüne/Bündnis90 hatten die Bundestagswahl am 22.9.2002 gewonnen. Damit standen sie sofort im Wort. Ging die Regierungsbildung noch relativ reibungslos über die Bühne, so verwischten sich bald die Konturen einer klar konzipierten „Umsetzung“ des „Hartz-Konzepts“. Im Hintergrund stand die unaufhaltsam steigende Zahl der Arbeitslosen, im September 2002 noch knapp unter 4 Millionen, waren es im November dann 4.026.000, zum Ende des Jahres deutlich über 4 Millionen. Immerhin gelang es aber dem neuen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, zum 1. November 2002 das Mittelstandsprogramm „Kapital für Arbeit“ zu starten. Im Hartz-Konzept lief diese Initiative unter dem Begriff „Job-Floater“. Die Grundidee, der Arbeitslose bringt gleichsam das Kapital für seinen Arbeitsplatz mit, wurde nun in der Form realisiert, dass die „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW) mittelständischen Unternehmen im Schnellverfahren bis zu 100.000 Euro zinsverbilligten Kredits zur Vergütung stellt, wenn sie für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte für mindestens 12 Monate ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis schaffen (Internet: <http://www.kfw.de>).

Für die Gesetzgebung plante die Regierung angesichts der klaren Mehrheit von CDU/CSU im Bundesrat eine Aufteilung der Vorschläge in solche, die der Zustimmung des Bundesrats bedurften und solche, für die die Mehrheit im Bundestag ausreichte. Letztere sollten auf jeden Fall am 1.1.2003 in Kraft treten. Dazu zählten die Vorschläge für die neuen Personal-Service-Agenturen, die Reform der Zeitarbeit und die Vorschläge zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer. Eine dritte Gruppe von Gesetzgebungsvorhaben betraf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die erst im Laufe des Jahres 2003 zusammen mit der Gemeindefinanzreform in Angriff genommen werden soll. Bei ihren öffentlichen Äußerungen ging die Bundesregierung auch jetzt nicht auf die Eigeninitiativen der Bundesanstalt und ihres Vorstandes ein (FAZ und SZ v. 30.9.02). Allerdings kann auch nicht übersehen werden, dass die Vize-Vorsitzende des neuen Verwaltungsrates der Anstalt, Engelen-Kefer, in ihrer Eigenschaft als stellvertretende DGB-Vorsitzende diverse Vorbehalte zum Kündigungsschutz, zu Leistungskürzungen und zur Finanzierung der PSA anmeldete. Hier tat sich also ein weiterer Riss innerhalb der umzubauenen Anstalt auf.

Im November 2002 entbrannte dann ein heftiger Streit über den Gesetzentwurf des neuen Wirtschafts- und Arbeitsministers zur Reform des Arbeitsmarktes. Clement legte gemäß den oben genannten Erwägungen zum Bundesrat zwei Gesetzentwürfe (endgültiger Inhalt s. u.) vor, die am 7. November 2002 erstmals im Bundestag beraten wurden. Peter Hartz gab sich enttäuscht über eine unzureichende Umsetzung der mit seinem Namen verbundenen Vorschläge. Vor allem betonte er, dass die von den Personal-Service-Agenturen ausgeliehenen Arbeitnehmer zu spürbar niedrigeren Löhnen arbeiten müssten, wenn das Konzept der Schaffung von bis zu 350000 neuen Arbeitsplätzen aufgehen solle (FAZ v. 25.11.02)

Genau um diese Frage, die Gleichstellung der Leiharbeiter mit den regulär Beschäftigten sowie über Tarifverträge zwischen PSA und Gewerkschaften, entbrannte in den zwei Monaten bis zum Inkrafttreten der Reform am 1.1.2003 der Streit. Minister Clement fand schließlich einen Kompromiß mit den Gewerkschaften, den auch die Gemeinschaft Deutscher Zeitarbeitsunternehmen akzeptierte. Es sollte flächendeckende Tarifverträge zwischen ihnen geschlossen werden und dabei sollte nur der Grundlohn zwischen Leiharbeitern und Festangestellten gleich sein. Auch Gerster hatte sich entschieden für niedrige Einstiegstarife für Arbeitslose eingesetzt (Die Welt v. 13.11.02).

Ein weiterer Streitpunkt bei der Realisierung von Hartz-Vorschlägen waren die Einsparforderungen des Finanzministers. Um 2003 einen Zuschuss des Bundes unnötig zu machen (2002 war dieser wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf knapp 5 Mrd. Euro angewachsen), legte der Vorstand der Bundesanstalt einen Haushalt vor, wonach Ausgaben in Höhe von 2,8 Mrd. Euro eingespart werden sollten (Gesamthaushalt: 53,2 Mrd. Euro). Dies entsprach den Hartz-Vorschlägen (2,83 Mrd. Euro). Die Änderungen nach den Hartz-Vorschlägen bedeuteten aber auch höhere Ausgaben (zunächst rd. 1,2 Mrd. Euro), vor allem für die PSA, den Umbau von Arbeitsämtern zu Job-Centern und für zusätzliche Vermittler (weitere 2069 sollten eingestellt werden). Kürzungen sollten beim Arbeitslosengeld, das nicht mehr automatisch an die Lohnentwicklung angepaßt werden sollte, und z.B. für Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen vorgenommen werden. Außerdem hoffte man auf Einsparungen durch eine schnellere Vermittlung. Nach dem Hartz-Konzept sollte die Zeit,

bis ein Arbeitsloser wieder vermittelt war, von 33 auf 22 Wochen sinken. Einsparmöglichkeiten wurden überdies dadurch erwartet, dass Arbeitslose sich in „Ich-AGs“ selbständig machten, und dass Arbeitslose als Zeitarbeitskräfte weitergegeben wurden. Die Förderprogramme der Anstalt sollten effizienter und damit kostengünstiger gestaltet werden (FAZ v. 15.11.02).

2.3.3 Die Reformgesetze der kleinen und der großen Koalition

Die CDU/CSU, erneut in der Opposition, kündigte unmittelbar nach der Bundestagswahl an, sie werde im Bundesrat „nicht alles mitmachen, was Herr Hartz erfunden hat“ (Ministerpräsident Roland Koch, Hessen, FAZ v. 30.9.02). Der CDU-Spitzenkandidat für Niedersachsen, Christian Wulff, der ebenfalls vor einer Landtagswahl am 2. Februar 2003 stand, legte ein Zehn-Punkte-Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als Gegenentwurf zur Regierungspolitik vor. Hierzu schrieb die WELT (4.12.02), dass auch diese Vorschläge kein „Jobwunder“ bewirken würden, weil sie viel zu zaghaft seien und damit nicht wirklich eine Abgrenzung zu den Regierungsplänen darstellten. Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement machte aber bei den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat weitreichende Zugeständnisse an die Union (SZ v. 11.12.02 und 18.12.02). Auf diese Weise wurde nicht nur das allein von der Regierungsmehrheit im Bundestag am 20.12.2002 verabschiedete 1. Gesetz, sondern auch das zustimmungsbedürftige 2. Gesetz zur Reform des Arbeitsmarktes – am 19.12.02 mit den Stimmen von Koalition und Union im Bundestag gebilligt. Beide Gesetze traten am 1. Januar 2003 in Kraft. Die Reform war – in wichtigen Teilen mit Hilfe der Oppositionspartei – tatsächlich in nennenswertem Umfang zustande gekommen. Das kann durchaus als eine bestandene Bewährungsprobe des parlamentarischen Systems angesehen werden.

Die beiden Gesetze mit dem identischen Titel „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und dem Ausfertigungsdatum 23. Dezember 2002 wurden am 30.12.2002 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (BGBl. 2002 I Nr. 87, S. 4607 ff (1. Gesetz) und S. 4621ff. (2. Gesetz) und traten am 1. Januar 2003 in Kraft. Sie stellen im wesentlichen Abänderungen bestehender gesetzlicher Vorschriften im Sozialgesetzbuch sowie weiteren einschlägigen Gesetzen dar. Einige Neuregelungen treten erst im Laufe des Jahres 2003 bzw. am 1.1.2004 in Kraft.

Teil 3: Ergebnisse 2003 – „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Das Ergebnis der Umwandlung einer staatlichen Anstalt zur Verwaltung der Arbeitslosigkeit in eine Dienstleistungsagentur weist durchaus klare Konturen auf, obwohl sich die Reform aus vielen Detailänderungen bisheriger gesetzlicher Regelungen zusammensetzt. Sie ist zugleich ein Beitrag zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Eine Lehre aus dem mühsamen Geschäft der Transformation eines Jahrhundertwerks, wie es die Reichs- und Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung, – vermittlung und Arbeitsförderung war, ist, dass in keiner Demokratie und offenen Gesellschaft die Reform aus einem Guss erwartet werden kann. Zu viele

Interessen, Ideologien, Taktiken haben Zugang zu den Konzepten, vor allem aber Veto-Macht in der politischen Durchsetzung der Reform.

3.1 Vermittlungsmanagement und „Personal-Service-Agenturen“ (PSA)

Entgegen den Wünschen des Vorstandsvorsitzenden Gerster hat die Politik die Bezeichnung „Bundesagentur für Arbeit“ bislang nicht übernommen. Dennoch darf gesagt werden, dass eine nach privatwirtschaftlichen Maximen operierende „Agentur“ entsteht. Diese Wortwahl „entsteht“ ist notwendig, weil von einem mehr als 80.000 Mitarbeiter umfassenden Unternehmen nicht von heute auf morgen eine neue Handlungsmentalität erwartet werden kann. Vor allem muss zunächst Hoffnung auf eine effektive Steuerung der Bundesanstalt über Zielvereinbarungen und Entbürokratisierungen gesetzt werden. Auch bleibt die Hoffnung, dass die gesetzliche Ermächtigung, im tarif- und besoldungsrechtlichen Bereich durch Rechtsverordnung des Wirtschafts- und Arbeitsministers eine leistungsgerechte Bezahlung bei der Arbeitsvermittlung festzulegen, die gewünschte interne Dynamik der Vermittlungstätigkeit bewirkt.

Geführt wird von einem dreiköpfigen Vorstand, der nicht aus der traditionellen Drittelparität hervorgegangen ist. Neben dem Vorsitzenden gibt es eine Art Finanzvorstand und ein Vorstandsmitglied für das operative Geschäft. Dies entspricht privatwirtschaftlichen Führungsmethoden. Der auf 21 Mitglieder verkleinerte Verwaltungsrat ist nach wie vor drittelpartitisch zusammengesetzt. Den Vorsitz im neuen Verwaltungsrat haben die beiden früheren ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder inne – Kannengießer für die Arbeitgeber und Engelen-Kefer für die Gewerkschaften. Dennoch scheint der Einfluss der Arbeitsmarktparteien etwas zurückgedrängt. De facto funktioniert der neue Verwaltungsrat als Aufsichtsrat ohne die bisherige Geschäftsführungskompetenz.

Institutionell von zentraler Bedeutung für die Reform sind die „Personal-Service-Agenturen“ (PSA). Sie sollen flächendeckend, d.h. bei jedem Arbeitsamt, eingerichtet werden. Nur in Ausnahmefällen sollen Arbeitsämter selbst PSA gründen oder sich an Verleihunternehmen beteiligen. Im Prinzip muss jedes Arbeitsamt eine PSA durch Vertrag mit bereits tätigen Arbeitskräfte-Verleihunternehmen einrichten. Zwischen Arbeitsamt und PSA wird auch vereinbart, welche Arbeitslosen in der PSA beschäftigt werden. Durch eine solche „vermittlungsorientierte Zeitarbeit“ sollen Beschäftigungsreserven besser erschlossen werden. Schnellstmögliche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei geringstmöglichen Ausgaben für die Versicherungsgemeinschaft sind die Ziele.

Bei der Anstellung in einer PSA erhalten Arbeitslose einen Arbeitsvertrag mit Sozialversicherungsschutz, im Regelfall für maximal 12 Monate. Die Höhe des Arbeitsentgelts in den PSA richtet sich nach den ebenfalls novellierten Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). Ob ein Arbeitsloser eine Beschäftigung in einer PSA annehmen muss, entscheidet sich nach den geltenden Zumutbarkeitsregeln.

3.2 Arbeitsmarkt-Flexibilisierungen im Niedriglohnsektor

Zeitliche Verzögerungen in der Realisierung dieser neuen Einrichtungen scheinen sich mit Sicherheit daraus zu ergeben, dass für die novellierten Bestimmungen des AÜG eine Übergangsfrist bis zum 1.1.2004 gilt. In der Zwischenzeit dürfen Verträge zur Einrichtung von PSA nur abgeschlossen werden, wenn sich Lohn und Arbeitsbedingungen nach Tarifverträgen in der Zeitarbeitsbranche richten.

Der Streit um Bezahlung und Tarifverträge für Arbeitslose in der Zeitarbeit, für die es ja längst reguläre Arbeitskräfte mit geregelter Entlohnung gibt, ist noch nicht beigelegt. Mühsam war im Gesetzgebungsprozess der Kompromiss dahingehend gefunden worden, dass in nächster Zeit die Tarifparteien für den Bereich der PSA Tarifverträge abschließen sollen, die den unterschiedlichen Voraussetzungen der PSA-Beschäftigten Rechnung tragen und den besonders schwer Vermittelbaren auch (durch niedrige tarifliche Festlegungen) eine Chance auf Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt eröffnen.

Grundsätzlich soll der Grundsatz der Gleichbehandlung gelten. Damit dies sich aber nicht nachteilig für die Einstellung Arbeitsloser auswirkt, sind zwei Ausnahmen vorgesehen: 1. Durch Tarifvertrag können abweichende Regelungen (sprich geringerer Lohn) vertraglich festgelegt werden; 2. Grundsätzlich kann Arbeitslosen in den ersten sechs Wochen eine geringere Entlohnung als den regulären Arbeitnehmern in der Zeitarbeit gezahlt werden. Die Bezahlung darf aber nicht unter dem Arbeitslosengeld liegen.

Verbunden mit den ausführlicheren Regelungen für Arbeitslose in der Zeitarbeit sind zugleich alle Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung bisheriger Art entfallen (Befristungsverbot, Wiedereinstellungsverbot, Maximale Dauer von 24 Monaten).

Insgesamt kann die Novellierung des Arbeitnehmer-Überlassungsgesetzes (AÜG) im Zusammenhang mit den Personal-Service-Agenturen (PSA) wesentlich zur Flexibilisierung der Arbeit im Niedriglohnsektor beitragen. Der Grundsatz, dass alles über Tarifverträge mit den Gewerkschaften funktionieren soll, überlässt den Tarifparteien aber ein hohes Maß an Verantwortung dafür, ob diese Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch wirklich funktioniert.

Das Festhalten am Prinzip tarifvertraglicher Regelungen ist einerseits ein Zugeständnis an die Gewerkschaften. Auf der anderen Seite ist es auch der Versuch, ein grundlegendes sozialstaatliches Prinzip zu bewahren und dennoch mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu verwirklichen.

Ein weiterer Beitrag zur Verwirklichung des Leitbildes „moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ ist – zunächst noch für einen Erprobungszeitraum –, dass das Arbeitsamt nicht mehr Art und Inhalt von Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen vorschreibt, sondern Aufträge an interessierte Träger solcher Maßnahmen in einem Wettbewerbsverfahren vergibt, wobei einzig und allein der Eingliederungserfolg zählt.

Weitere Regelungen, die auch genereller als Flexibilisierung des Arbeitsmarktes angesehen werden können, sind Erleichterungen für die Einstellung älterer Arbeitnehmer (über 55 Jahre) durch Befreiung der Arbeitgeber vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, Herabsetzung der Altersgrenzen, von denen ab befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden können, von 58 auf 52 Jahre, und schließlich die

Lohnsicherung für ältere Arbeitnehmer ab 50 Jahre, die arbeitslos waren oder davon bedroht sind, durch einen „Kombilohn“, bestehend aus einem abgabenfreien Zuschuss von 50% zur Lohndifferenz und einer Höherversicherung in der Rentenversicherung.

3.3 „Fordern“ und Fördern – sozialstaatliche Pointierungen

Bei der Neuordnung geht es allerdings nicht nur um Flexibilisierungen bei der Vermittlungsarbeit der Anstalt und auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr wird auch die Beanspruchung der Arbeitslosen deutlich erhöht. So besteht ab 1.7.2003 die Pflicht, sich so früh wie möglich zu melden, also z.B. schon nach einer Kündigung und vor Beginn der Arbeitslosigkeit. Geschieht dies nicht, wird das Arbeitslosengeld bis zu 30 Tagen gesperrt.

Die sogenannten „Zumutbarkeitsregelungen“ werden verschärft. So kann z.B. auch ein Umzug oder ein Pendeln zur Aufnahme einer Beschäftigung verlangt werden, wenn keine familiären Bindungen vorliegen. Im übrigen wird die „Beweislast“ umgekehrt: Im Streitfall muss in Zukunft ein Arbeitsloser beweisen, dass er die Arbeitslosigkeit nicht schuldhaft herbeigeführt oder ihre Beendigung nicht schuldhaft vereitelt hat. Bei Weiterbildungsförderungen für Arbeitslose steht in Zukunft die Verbesserung der Vermittlungschancen und nicht die Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs im Vordergrund. Dies bedeutet, dass Zeiten der Weiterbildung bis zu Hälfte auf die Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld angerechnet werden.

3.4 „Ich-AG“ und die Förderung geringfügiger Beschäftigung

Wichtige Veränderungen für Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktverfassung bringt schließlich das gemeinsam mit der CDU/CSU beschlossene 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hier geht es um Existenzgründungszuschüsse und „Ich-bzw. Familien AG“, um die „Mini-Jobs“ und die mittelfristig geplante Umwandlung der Arbeitsämter in Job-Center.

Mit der finanziellen Förderung von Existenzgründungen zur „Ich-AG“ – von Intellektuellen gerade zum „Unwort des Jahres“ erklärt! – sollen Bezieher von Arbeitslosengeld- oder hilfe, auch Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ermutigt werden, eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen. Der Zuschuss wird für drei Jahre in abnehmender Höhe (600, 360, 240 Euro) orientiert am erzielten Einkommen, gewährt. Der Existenzgründungszuschlag ist steuerfrei. Die Bundesregierung will noch einen Gesetzentwurf für Kleingewerbetreibende und Gründer einer „Ich-AG“ vorlegen, ein „Small Business Act“.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit entsprechenden niedrigen Entgelten werden zwar nicht abgabenfrei, wohl aber durch Pauschalabgaben der Arbeitgeber von insgesamt 25% entlastet. Bei sogenannten „haushaltsnahen Mini-jobs“ sollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Pauschalabgaben nur noch 12% für den Arbeitgeber betragen. Der Arbeitnehmer bleibt abgabenfrei, auch wenn er diesen Job neben einer Hauptbeschäftigung ausübt. Außerdem darf der Arbeitgeber einen Teil seiner Aufwendungen von seiner Steuerschuld abziehen. Geringfügige Beschäftigungen sowohl im gewerblichen Bereich wie im Privathaushalt werden bezüglich der Versicherungspflicht zusammengeführt. Die bestehende „Niedriglohn-

schwelle“ bei Sozialabgaben und Besteuerung (bei Überschreitung steigen die Abgaben sprunghaft an) wird beseitigt und durch eine „Gleitzone“ bei Einkünften oberhalb von 400 bis 800 Euro ersetzt. Diese Flexibilisierungen im sogenannten „Niedriglohnbereich“ treten am 1. April 2003 in Kraft.

3.5 „Job-Center“ als Agenturen für Arbeits- und Sozialhilfe

Eine Art Schlußstein der gegenwärtig überschaubaren Reformvorhaben bildet die Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und kommunaler Sozialhilfe, eine wirkliche Zäsur im deutschen Sozialsystem. In Verbindung mit einer längst überfälligen Gemeindefinanzreform soll ab Mitte 2003 ein zusammenhängendes Dienstleistungsangebot am Arbeitsmarkt aufgebaut werden. Arbeitsämter sollen mittelfristig in „Job-Center“ umgewandelt werden und dann die gemeinsamen Anlaufstellen von Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe darstellen. Das „Job-Center“ soll allen Bürgern Zugang zu den arbeitsmarktbezogenen Beratungs-, Vermittlungs- und Integrationsleistungen sowie zu Geldleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts erschließen. Soweit aufgrund der jetzigen Rechtslage Arbeitsämter und örtliche Träger der Sozialhilfe Kooperationsvereinbarungen zum Betrieb einer gemeinsamen Anlaufstelle abgeschlossen haben, dürfen die Arbeitsämter schon jetzt die erforderlicher Sozialdaten erheben, verarbeiten oder nutzen.

Zusammenfassung und Bewertung

Der Weg der deutschen Arbeitslosenverwaltung begann mit Einrichtungen der Gemeinden sowie als Hilfs- bzw. Selbsthilfe-Einrichtungen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zur Unterstützung in Not geratener Arbeiter. Das autoritäre Kaiserreich nahm sich der „sozialen Frage“ an, aber die Arbeitslosigkeit gehörte nicht dazu.

1919 verpflichtete die Weimarer Verfassung den demokratischen Staat zur Sorge um erwerbslose Bürger (Art. 163 RV). 1927 wurde die gesetzliche Form staatlicher Arbeitslosenpolitik gefunden und eine zentrale staatliche „Anstalt“ (Reichsanstalt) gegründet. Der Staat begann das Monopol der Arbeitsvermittlung zu übernehmen und kümmerte sich im übrigen um die zeitbegrenzte Unterstützung von Arbeitnehmern, die gegen Arbeitslosigkeit zwangsversichert waren. Verwaltet wurde die Anstalt „drittelpartitatisch“ durch Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand. Schon nach wenigen Jahren (1930) zerbrach die letzte parlamentarische Regierungsmehrheit der Weimarer Demokratie, die „Große Koalition“, unter dem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Unfähigkeit der Politik, die notwendigen finanziellen und sozialen Folgerungen daraus zu ziehen und zu vertreten. Zugleich wurde das labile Fundament des parlamentarischen Systems zum Einsturz gebracht: Nach „Präsidentenregierungen“ und politischer Radikalisierung folgte die nationalsozialistische Machtübernahme.

1952 wurde die Anstalt als Bundesanstalt wieder aufgebaut. Die Maximen der Arbeitsverwaltung änderten sich kaum. Die wirtschaftlichen Erfolge und die sozialen Verbesserungen im Rahmen der „Sozialen Marktwirtschaft“ schienen lange Zeit

nicht nur die neue deutsche Demokratie zu stabilisieren, sondern auch eine besondere staatliche Sorge um Arbeitslosigkeit sekundär zu machen.

Deswegen änderten sich im Jahre 1969 – übrigens nach dem Willen der „Großen Koalition“ von CDU/CSU und SPD – die Aufgaben der Arbeitsverwaltung grundsätzlich. Es blieb zwar bei der „Anstalt“. Aber nicht mehr die Unterstützung im Falle der Arbeitslosigkeit, sondern die Durchführung, Förderung und Unterstützung aller Maßnahmen waren angezeigt, die den Eintritt in die Arbeitslosigkeit vermeiden halfen. Dadurch wurde der Übergang zur allgemeinen Arbeitsmarktpolitik fließend. Die von Beiträgen der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber finanzierte Bundesanstalt übte Funktionen aus, die eigentlich als allgemeine Staatsaufgaben aus den öffentlichen, steuerfinanzierten, Haushalten von Bund und Ländern zu erfüllen waren.

Die Euphorie war bald verflogen. Die Entstehung von Massenarbeitslosigkeit in den siebziger Jahren zwang die Bundesanstalt für Arbeit zunehmend zurück in die Funktion der Vermittlung und Arbeitslosenversicherung. 1994, nach dem weiteren unaufhaltsamen Anstieg der Arbeitslosigkeit, bedeutete die Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen eine deutliche Rückkehr zur sozialpolitischen Funktion der Arbeitslosenversicherung. Das Arbeitsförderungsgesetz wurde durch die rechtliche Einordnung der Arbeitsverwaltung in das Sozialgesetzbuch (III) abgelöst. Zugleich wurde das staatliche Monopol auf Arbeitsvermittlung gelockert.

Nach der deutschen Wiedervereinigung gelang es weder der CDU/CSU noch der SPD mit ihren jeweiligen Koalitionspartnern, den Anstieg der Arbeitslosigkeit nachhaltig zu stoppen. Aus der geschichtlichen Erfahrung wissen wir, dass heute das eng geknüpfte soziale Sicherungsnetz den Ausbruch jener sozialen Unruhen verhinderte, die letztlich die Weimarer Demokratie zerstörten. Dieses Netz, oder: der Sozialstaat, ist aber ebenso wie die Erwerbsarbeit abhängig von der konjunkturellen und der strukturellen Entwicklung der Wirtschaft. Arbeitslosigkeit und die Finanznot des Staates sind in diesem gesamten Kontext, zu dem auch spezifische politische Fehlentscheidungen gehören, in eine dramatische Krisensituation geraten. Vor diesem Hintergrund musste sich die Politik ausgerechnet in einem Bundestagswahlkampf bewähren. Strategien und Taktiken überlagerten die sachlichen Inhalte überfälliger Reformen.

Zu den grundlegenden Weichenstellungen des Reformprozesses gehört, dass die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 2002 faktisch in ein privatwirtschaftlich geführtes Dienstleistungsunternehmen umgewandelt wurde, dessen wichtigste Funktion die reibungslose Wiedereingliederung arbeitslos gewordener Arbeitnehmer ist. Außerdem sollen durch Effektivierung und Rationalisierung der Verwaltung sowie schärfere Maßstäbe bei der Leistungsgewährung erhebliche Einspareffekte für die Beitragszahler und den öffentlichen Haushalt erzielt werden. Alle Ansätze – vor allem auch die neuen Dienstleister selbst – müssen sich erst noch bewähren. Ein „Beschäftigungswunder“ ist nicht zu erwarten. Es ist ein Anfang.

Im Jahre 2003 stellen sich aus der Vogelperspektive die zahlreichen neuen Bestimmungen zur Arbeitsmarktverwaltung, zum Niedriglohnbereich des Arbeitsmarktes und zur Sozialhilfe als eine Rückbesinnung auf Grundtatbestände der Arbeitsgesellschaft unter mühsamer Wahrung sozialstaatlicher Gewohnheiten dar. Philosophisch formuliert: Auch wenn der Industriegesellschaft „die Arbeit ausgeht“, so ist die Folge nicht primär eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Bereitstellung eines sozialen Auffangnetzes, sondern die intensive und auch schmerzhaft individuelle Su-

che nach jeder nur möglichen Gelegenheit, durch Erwerbsarbeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern.

Weniger philosophisch, sondern international vergleichend, kann konstatiert werden, dass Deutschland den Anschluss an die internationale Entwicklung zu finden beginnt. Der Slogan „Fördern und fordern“ heißt im englischen „work first“, in den Niederlanden „Werk voor Inkomen“. Im angelsächsischen Raum gibt es die „Jobcentre Plus“, in Holland „Centren voor Werk en Inkomen“. „Man könnte fast davon sprechen, dass sich ein ‚Strickmuster für Reformen‘ mit mehreren, logisch ineinandergreifenden Reformschritten abzeichnet...“ Insbesondere die Leitbild-Entwicklung, das Veränderungs-Management und die Implikation ergebnisorientierter Steuerungs- und Managementmethoden markierten den Weg zur neuartigen Dienstleistungsorganisation, schrieb Frank Frick in der vergleichenden Studie der Bertelsmann-Stiftung über die Erfahrungen in 15 Ländern (2002, Reformieren heißt ‚Spielregeln ändern‘ – in der Arbeitsmarktpolitik. S. 12)

Die Kluft zwischen Modellen und den Ergebnissen politischer Realisierung von Reformen in der deutschen Demokratie ist groß und zumeist unbefriedigend. Insofern ist der Reformprozess 2002 auch ein Lehrbeispiel für das Funktionieren der Demokratie. Demokratien und offene Gesellschaften, so zeigt unsere Untersuchung, haben allergrößte Schwierigkeiten, einerseits dem Anspruch aller gesellschaftlichen Gruppen auf politisches Gehör gerecht zu werden und andererseits durchgreifende und „schmerzliche“ Reformen politisch durchzusetzen. Unter diesen Umständen müssen sie sich mit den Unvollkommenheiten ihrer Reformen abfinden. Sie sind aber auch gezwungen, stets aufs Neue den offenen Meinungsprozess zu Kritik und Verbesserungen zu nutzen.

Was bewegt eine Reformpolitik, treibt sie an? Auch hier vermag die Studie einige Antworten zu geben. Es sind öffentlich bekanntgewordene gravierende Mißstände; Wirtschaftskrisen und bedrohliche Massenarbeitslosigkeit; Finanzkrisen des Staates, der Parteienwettbewerb; der Interessentendruck und nicht zuletzt die internationalen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen, wie vor allem jene der Europäischen Union.

Zwei Grundprobleme können durch Arbeitsmarktreformen nicht gelöst werden. Zum einen wird der Umverteilungsmechanismus des Sozialstaates, also Verwaltung und Verausgabung von Zwangsabgaben, sei es als Arbeitslosengeld, sei es als Sozialhilfe, immer eine behördliche Teilstruktur der Arbeitsverwaltung aus Gründen der Rechtssicherheit erfordern. Zum anderen – das zu sagen, gebietet die Wahrfähigkeit – wird auch die exzellente Arbeitsvermittlung nicht das Dilemma fehlender Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft beseitigen können. Diese Konsequenz der Entscheidung für eine liberale Wirtschaftsverfassung sollten die politischen Parteien viel öfter und offener eingestehen.

Literatur

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (monatlich)
Arbeitsamt online, Pressemitteilungen – Presse-Info der Bundesanstalt für Arbeit, Jg. 2002 (Internet);
Bertelsmann Stiftung (Hg), 2002: Internationales Beschäftigungs-Ranking, Güterloh;
Bertelsmann Stiftung /Hg), 2002, Die Arbeitsverwaltung im Umbruch, Video/DVD + Begleitheft;
Bundesanstalt für Arbeit, Presse-Informationen, Jg. 2002;

- Bundesarbeitsblatt, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BArbBl.), Jg. 2002
 Bundesarbeitsministerium 2002 (<http://www.bma.bund.de>)
 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Sozialpolitische Informationen, Jg. 2002;
 Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 2002, Pressemitteilungen/Infos (Internet);
 Bundesgesetzblatt Teil 1, Jg. 2002 (<http://www.bundesanzeiger.de/bgbl1.htm>);
 direkt. Der Info-Dienst der IG Metall, Jg. 2002;
 Europäische Kommission (Hg.), 2002: Beschäftigungspolitiken in der EU und in den Mitgliedstaaten. Gemeinsamer Bericht 2001, Brüssel;
 Frick, Frank (Hg.), 2002: Arbeitsverwaltung im Wandel – Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich, Verlag Bertelsmann Stiftung Gütersloh;
 Hartwich, Hans-Hermann, 1967: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933, Berlin;
 Hartwich, Hans-Hermann/Nina Laatsch-Nikitin/Monika Schaal, 1978: Arbeitslosigkeit. Fachwissenschaftliche Analyse und didaktische Planung, Opladen;
 Hartwich, Hans-Hermann, 2002: Das Job-AQTIV-Gesetz, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 1/2002, S. 73ff.
 Magazin, hg. v. der IG BCE. Die Gewerkschaftszeitschrift, Jg. 2002;
 Matthes, Joachim (Hg), 1983, Krise der Arbeitsgesellschaft? (u.a. mit R. Dahrendorf, Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht, und K. Offe, Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie, Ffm+New York (Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages 1982);
 Marx, Stefan/Rolf Schmachtenberg, 2002: Mehr Wettbewerb und moderne Leitungsstrukturen, in: BArbBl. 2/2002, S. 5-9;
 Metall, hg. v. der IG Metall. Das Monatsmagazin, Jg. 2002;
 Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)
 Riester, Walter, 2002: Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen, in BArbBl. 5/2002, S. 5-10;
 Rottenecker, Heribert/Jürgen Schneider, 1996: Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln;
 Schmid, Günther/Jacqueline O'Reilly/Klaus Schömann (Hg), 1996: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, CheltenhamUK+Brookfield, US;
 Schmidt, Manfred G., 2000: Bundesanstalt für Arbeit, in: U. Andersen/W. Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen;
 Schütz, Holger, 2001: Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. Sonderdruck aus Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung, Stuttgart, Köln, Mainz;
 Stingl, Josef, 1979: Arbeitsmarktpolitische Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit, in: W. Gaggel u.a. (Hg.): Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Politische Bildung Heft 2/1979, S. 28-38, Stuttgart;
 Tageszeitungen: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Süddeutsche Zeitung (SZ), Die Welt; Der Tagesspiegel (Ts);
 Umschau. Fachzeitschrift der Industriegewerkschaft GBCE, Jg. 2002;
 Weller, Bernhard, 1969: Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht. Untersuchung der Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts, Stuttgart;
- Nach Redaktionsschluss erschien die Ausgabe B 6-7/2003 v. 3.2.2003 der Beilage zu Das Parlament „Aus Politik und Zeitgeschichte“, die sich dezidiert mit der Arbeitsmarktreform beschäftigt.