

Sondermemorandum der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung

Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht. Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung

1) Die Grundüberzeugungen des Hartz-Konzeptes - ein zweifelhaftes Leitbild

Sechs Monate lang hat die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung des VW-Managers Dr. Peter Hartz an ihren Reformkonzepten für den Arbeitsmarkt gestrickt. Den Anlass zur Bildung der Hartz-Kommission lieferten bekanntlich Berichte über zu hoch angesetzte Vermittlungszahlen der BA zur Jahreswende 2001/2002. Dies wurde zum Skandal erklärt - 3,85 Millionen registrierte Arbeitslose waren anscheinend nicht Skandal genug. Obgleich der Arbeitsauftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission vom Februar 2002 ursprünglich auf die Erarbeitung von Vorschlägen zur Reform der BA begrenzt war, hat sie ihn „so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat“ (Hartz, S. 5).

Nach dem knappen Wahlsieg wird jetzt in ausgesprochener Hektik an der gesetzgeberischen Umsetzung der Hartz-Vorschläge gearbeitet. Abgesehen von der inhaltlichen Positionierung befremdet schon die *Form*, in der Zustimmung zu den Kommissionsvorschlägen geradezu durchgepeitscht und eingefordert wird: Wer kritisiert oder auch nur Fragen stellt, wird in die Ecke des Mäklers und Meckerers gestellt - und wer will sich dort schon wiederfinden? Dabei erinnert die Entscheidungsfindung über den zentralen Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik eher an vordemokratische Strukturen, als Kalifen, Großwesire oder andere Herrscher einen Rat der Weisen einberiefen, der die zentralen Probleme der Herrschenden und der Beherrschten lösen sollte. Die Weisheit in Fragen der Massenarbeitslosigkeit scheint derzeit im Wesentlichen bei den Unternehmens- und Bankvorständen, den Arbeitgeberorganisationen und bei den Unternehmensberatungen à la McKinsey zu liegen. Über die Hälfte der fünfzehnköpfigen Kommission stellten Vertreter dieser Interessengruppen, wobei sich der Rest der Weisheit auf drei öffentliche Körperschaften, eine Gewerkschaftsvertreterin und einen Gewerkschaftsvertreter und zwei Wissenschaftler verteilte. Nun weiß jeder, dass auch eine noch so hochkarätig besetzte Expertenkommission - erst recht unter enorm hohem Zeitdruck - keine „Bibel für den Arbeitsmarkt“ (Peter Hartz im „Stern“) produzieren kann. Was aber sind die Grundüberzeugungen, die den 13 Modulen der Hartz-Kommission zugrunde liegen?

1. Unausgesprochen zieht sich durch das Papier die Auffassung, dass es den Arbeitslosen an Eigenaktivität und Flexibilität bei der Arbeitssuche fehle, weshalb ein weiterer Schritt im seit Jahren anhaltenden Prozess der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen („Neue Zumutbarkeit“, Leistungskürzungen, Entdynamisierung des Arbeitslosengeldes) empfohlen wird. Durch Erhöhung des *Drucks auf Arbeitslose* soll - so die Hypothese - die Arbeitslosigkeit erfolgreich reduziert werden.

2. In den Empfehlungen dominiert eine Auffassung, wonach geringere Lohnkosten und eine Deregulierung zu mehr Arbeitsplätzen führen bzw. *(zu) hohe Lohnkosten und eine (zu) hohe Regulierungsdichte zumindest mit schuld an der hohen Arbeitslosigkeit* sind. Deutlich tritt diese Auffassung u. a. in den Empfehlungen hervor, Leiharbeit auszuweiten, sie für die Unternehmen kostengünstiger zu gestalten und durch die Aufhebung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes von bisherigen Beschränkungen zu befreien, niedrig entlohnte Minijobs auszuweiten und eine neue Form der Scheinselbständigkeit (in Form von „Ich-AGs“) zu fördern.

3. Durch den Bericht zieht sich ein *konservatives Frauen- und Familienbild*, wonach es nach wie vor Familienernährer und Zuverdienerinnen gibt - auch wenn das Geschlecht im endgültigen Entwurf nicht



mehr ausdrücklich benannt wird. In der ursprünglichen Fassung kam mit der Bezeichnung „Familienväter“ diese Grundhaltung klarer durch. Erkennbar wird dies u. a. bei der Forderung nach „familienfreundlicher Vermittlung“, die sich darin zeigt, dass „Arbeitslose, die besondere Verantwortung tragen für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige“ Priorität bei der Vermittlung erhalten sollen, aber auch an der vorgeschlagenen Ausgestaltung von Mini-Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten, die sich bestenfalls zum Zuverdiene eignen.

4. Das Papier ist durch die Auffassung geprägt, dass *Arbeitgebersubventionierung* ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sei. Dies wird deutlich in verschiedenen Angeboten an Arbeitgeber zur Senkung ihrer Personalkosten zu Lasten öffentlicher Förderung - bis hin zum partiellen Ausstieg aus der paritätischen Beitragsfinanzierung (für Unternehmen mit positiver Beschäftigungsbilanz).

Die neue Qualität des Hartz-Gutachtens besteht in der Kombination von Aktivierungs- und Entbürokratisierungselementen. Einerseits folgen die auf Aktivierung zielenden Ansätze dem bekannten Muster des Generalverdachts individueller Leistungsunfähigkeit und -verweigerung, indem den Arbeitslosen mit Arbeitszwang und Sozialleistungskürzungen die angeblich fehlende Mobilität und Flexibilität nachhaltig vermittelt werden sollen. Durch die Entbürokratisierung und Deregulierung bei den Arbeitsämtern andererseits - durch JobCenter, Kundenorientierung, Bildungsgutscheine etc. - soll parallel eine win-win-Situation erzeugt werden, die allen Seiten, d.h. den Arbeitslosen, der Arbeitsverwaltung und den Arbeitgebern, einen Reformprofit verspricht.

Das auf den ersten Blick faire Angebot enthält allerdings viele Elemente, die eine Parität vermissen lassen und reiht sich damit bruchlos ein in eine - zumeist zivilgesellschaftlich bemäntelte - Aktivierungsstrategie, die mit neosozialen Reformansätzen die allgemeinen Lebensrisiken zunehmend zu reprivatisieren beginnt (wie bei der Rentenreform). Dass dies im Falle der Arbeitslosigkeit bzw. Berufsnot nun offensichtlich auch verstärkt ansteht, macht beispielsweise der Vorschlag deutlich, dass Ausbildungsplätze über so genannte Ausbildungszeitwertpapiere von Eltern, Großeltern etc. erworben werden sollen, die auf der Basis dieser Einzahlungen oder Spenden zur Berufsausbildung arbeitsloser Jugendlicher berechtigen (Hartz, S. 110 ff). Auch der Pflicht der Arbeitslosen, unterqualifizierte und unterbezahlte (Leih)Arbeit zu akzeptieren, steht ausdrücklich kein individueller Rechtsanspruch auf passgenaue Angebote zur Erwerbsintegration gegenüber. Insofern ist auch das Motto, „Kunden und Mitarbeiter (...) begegnen sich auf gleicher Augenhöhe“ (Hartz, S. 97), wohl eher lyrisch zu verstehen, zumal der zur Bundesagentur mutierten BA zahlreiche Sanktionsmöglichkeiten eingeräumt werden, der Bürger hingegen stets nur zu folgen und nicht etwa zu fordern hat. „Fordern und Folgen“ jedoch verträgt sich kaum mit dem postulierten Grundsatz der Neuen Arbeitsmarktpolitik, nämlich der Förderung von Eigenaktivität (vgl. Hartz, S. 45 ff).

Man muss also hinter die Formulierungen schauen, um den Sinn der Vorschläge und das Gesamtkonzept zu verstehen. Tut man dies, dann stellen sich ganz grundsätzliche Fragen: Was ist das für ein Gesellschaftsprojekt, in dem prekäre Beschäftigung nicht begrenzt, sondern vielmehr ausgeweitet werden soll? Was ist das für ein Gesellschaftsvertrag, in dem von den Arbeitslosen gefordert wird, während die Unternehmen gefördert werden? Was ist das für ein gesellschaftliches Leitbild, in dem vorgesehen ist, privaten Luxus (Putzfrauen, die sich nur Wohlhabende leisten können) gemeinschaftlich (über steuerliche Begünstigung) zu finanzieren und Arbeitslosen je nach „Beschäftigungsfähigkeit“ eine mehr oder weniger marginale Existenzsicherung (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) zuzubilligen?

2) Die Qualität des Hartz-Gutachtens - falsche Diagnose, schlechte Therapie

Will man die Bewertung der diversen Vorschläge nicht restlos auf dem Boden normativer Behauptungen und Stammtischparolen aufbauen („Arbeitslose brauchen Druck“, „Putzfrauen wurden immer schon gebraucht“, „Sozialleistungen erzeugen Arbeitslosigkeit“), dann empfiehlt es sich, die professionellen Standards fachwissenschaftlicher Politikberatung in Erinnerung zu rufen.



1. Eine Politikempfehlung sollte auf einer klaren Ist-Analyse der zu lösenden Probleme aufbauen, damit z. B. nicht Lösungen für Probleme angeboten werden, die gar nicht existieren oder relativ vernachlässigbar sind. Die meisten Vorschläge der Hartz-Kommission wie z. B. JobCenter, PSA, Familienfreundliche Quick-Vermittlung, Neue Zumutbarkeit etc., zielen letztlich darauf ab, die Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit zu verbessern. Damit soll die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um ein Drittel verkürzt und so die Arbeitslosigkeit wesentlich verringert werden. Damit wird unterstellt, das eigentliche Problem in der Bundesrepublik sei eine Mismatch- bzw. friktionelle Arbeitslosigkeit, d. h. dass die vorhandenen Arbeitslosen nicht passgenau auf die vorhandenen Stellen zu vermitteln wären.

Ein Blick auf einige statistische Kennziffern entlarvt jedoch diesen Mythos: Wie die Hartz-Kommission selbst darstellt (vgl. Hartz, S. 271, 275), lag im Jahr 2001 die durchschnittliche *Arbeitslosigkeitsdauer* bei 33,8 *Wochen* (Ostdeutschland 39,7 Wochen, Westdeutschland 31,2 Wochen). Die *Laufzeit offener Stellen*, d. h. der Zeitraum zwischen Meldung einer offenen Stelle beim Arbeitsamt und dem Abschluss der Vermittlung lag jedoch 2001 in Ostdeutschland bei nur 30,5 *Tagen* und in Westdeutschland bei 62,3 *Tagen*. Noch kürzer sind die *Vakanzenzeiten* bei den Unternehmen, d. h. der Zeitraum, in dem eine Stelle im Unternehmen tatsächlich unbesetzt ist (Ostdeutschland 14 Tage, Westdeutschland 27 Tage). Verbesserte und schnellere Vermittlung allein kann die Arbeitslosigkeit letztlich nur im Rahmen dieser Vakanzenzeiten verringern. Nach Schätzungen des IAB ergibt sich bei Verkürzung der Vakanzenzeiten um ein Drittel jedoch höchstens ein Potenzial von 125.000 Stellen. Dieser Einwand wird von der Hartz-Kommission ohne nähere Begründung als zu „konservative Schätzung“ einfach beiseite gewischt.

Das entscheidende Problem ist und bleibt die negative Arbeitsmarktbilanz, die einen Fehlbedarf von ca. sechs Millionen Stellen ausweist. Selbst wenn man dieser Arbeitsplatzlücke das geschätzte gesamtwirtschaftliche Stellenangebot (also nicht nur die dem Arbeitsamt gemeldeten Stellen) von 1,2 Millionen Arbeitsplätzen gegenüberstellt, fehlen objektiv Erwerbsarbeitsplätze in mehrfacher Millionenhöhe. Besonders kurios wird die These von der Mismatch-Arbeitslosigkeit in den Neuen Ländern: Auf die 1.324.561 gemeldeten Arbeitslosen in Ostdeutschland im Oktober 2002 kamen gerade einmal 61.121 den Arbeitsämtern gemeldete offene Stellen. So ist die Arbeitslosigkeit offensichtlich nicht vorrangig durch Vermittlungsinkompetenz oder durch eine angebliche Passivität der Arbeitslosen bedingt, sondern vor allem durch eine lang andauernde Passivität der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und eine prozyklische Fiskalpolitik (Stichwort: Haushaltskonsolidierung), die den Strukturwandel, den Produktivitätsfortschritt sowie die Globalisierung von Geld- und Warenströmen nicht angemessen zu begleiten wussten.

2. Andererseits dürfen offensichtliche Problemlagen nicht einfach ignoriert werden. Zu diesen offensichtlichen Problemen des Arbeitsmarktes in Deutschland gehören die extremen regionalen Disparitäten. Nicht nur in sozialer Dimension haben wir es mit einem gespaltenen Arbeitsmarkt zu tun (was Alter, Nationalität, Geschlecht, Qualifikation, Gesundheitszustand angeht), sondern auch regional. Die altindustrialisierten Gebiete der früheren Bundesrepublik wie auch die Neuen Länder weisen strukturelle Probleme auf, zu deren Lösung die Arbeitsmarktpolitik Beiträge leisten muss.

Die Hartz-Instrumente bieten jedoch keine Strategien für strukturschwache Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Dynamik am Arbeitsmarkt - außer der Empfehlung zur Abwanderung. Selbst wenn man die möglichen Verdrängungseffekte der Hartz-Vorschläge auf reguläre Beschäftigung - durch vermehrte Scheinselbständigkeit und Ausweitung der Leiharbeit auf Kosten der Stammbeslegschaften - bestreiten oder durch flankierende Maßnahmen verhindern wollte, ist eine größere positive Wirkung nicht zu erwarten. Leiharbeit als Instrument zum Überstundenabbau und vermehrte Existenzgründungen sowie die Ausweitung der Beschäftigung in privaten Haushalten als Kernelemente des Hartz-Konzeptes sind letztlich auf dynamisches Wirtschaftswachstum und auf eine gewisse Prosperität der Region angewiesen. Diese Voraussetzungen bestehen zurzeit aus konjunkturellen Gründen nicht, sie sind aber auch in strukturschwachen Regionen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

3. Analysen, aus denen Empfehlungen abgeleitet werden, sollten empirisch fundiert oder zumindest nachvollziehbar belegt sein, damit sie überprüfbar sind und nicht bloße Bekenntnisse bleiben. Diesem einfachen Standard fachlich fundierter Politikberatung genügt Hartz in keiner Weise, insbesondere bei seinen Vorschlägen zur Ich-AG. Hier wird unterstellt, dass eine maßgebliche Ursache von Arbeitslo-



sigkeit die vorherrschende Schwarzarbeit und deren Nutzung sei, der mit der Legalisierung und Förderung von Marginalexistenzgründungen oder Mini-Dienstleistungsjobs erfolgreich beizukommen sei. Auch wenn die Ursachenvermutung „Schwarzarbeit“ zuerst einmal etwas anders aussieht als die Mismatch-Hypothese, so ist das Argumentationsmuster jedoch verwandt. Das verhärtete Strukturproblem Arbeitslosigkeit wird individualisiert und zum persönlichen Fehlverhalten der Betroffenen erklärt, indem die Opfer der wirtschaftlichen Strukturentwicklung zu Tätern stilisiert werden, die letztlich durch ihr individuelles Fehlverhalten (Schwarzarbeit, Motivationsmangel etc.) für die Krise verantwortlich zu machen sind. Aus wissenschaftlicher Sicht ist allerdings entscheidend, dass die zentrale Hypothese, aus der die Einführung der Ich-AG ihre Legitimation bezieht, nämlich die Unterstellung, dass Arbeitslose in maßgeblichem Umfang schwarzarbeiten - 10 bis 25 vH des Schwarzarbeitsvolumens (vgl. Hartz, S. 276) -, empirisch nicht belegt ist. Es wird lediglich *unterstellt*, dass dadurch bis zu 500.000 neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen wären (vgl. Hartz, S. 276).

4. Solide Politikempfehlungen beinhalten eine Prognose der Kosten und des Nutzens der jeweiligen Reformvorschläge. Dies reicht allerdings für eine sachgerechte Abwägung der eingebrachten Empfehlungen nicht aus, denn die Realisierung der Empfehlungen bedeutet zugleich, dass denkbare Alternativen nicht umgesetzt werden. Auch nicht umgesetzte Alternativen verursachen - ökonomisch gesehen - Kosten, die offen ausgewiesen werden müssten. Wenn Hartz z. B. vorschlägt, nicht nur durch eine Verbesserung der Verwaltungsabläufe zusätzliche Ressourcen für das Vermittlungsgeschäft zu gewinnen, sondern tatsächlich alle Ressourcen der BA hierauf zu konzentrieren, so wären den Vorschlägen die durch unterlassene Alternativstrategien verursachten Kosten gegenüberzustellen. So hat z. B. die Verwendung des Eingliederungstitels für den Aufbau der PSA die Austrocknung von ABM und Qualifizierungsmaßnahmen zur Folge. Damit stehen für eine aktive Arbeitsplatzschaffung durch intelligente Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik nicht mehr ausreichend Mittel zur Verfügung. So vergibt man gleich eine doppelte Chance: Da ist zum einen die *unmittelbare* Beschäftigung ansonsten vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzter und zum anderen die Verbesserung der öffentlichen, sozialen oder ökologischen Infrastruktur. Diese Effekte werden aufgegeben zugunsten der Hoffnung auf hinreichende „Klebeeffekte“ von Zeitarbeit (vgl. Hartz, S. 147), und zwar in dem sich reduzierenden Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte. So fließen dann allerdings die öffentlichen Subventionen an private Unternehmen und kommen nicht mehr der gesellschaftlichen Infrastruktur zugute.

5. Von geradezu bestürzender Unbesorgtheit ist das Hartz-Gutachten in Bezug auf mögliche nicht-intendierte Folgen der vorgeschlagenen Problemlösungsstrategien. Hier liegen die „blinden Flecken“ vor allem bei der fehlenden Ausweisung von Netto-Nutzen-Wirkungen. Fast durchgängig werden Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte der Empfehlungen ignoriert bzw. bagatellisiert. Dies gilt z. B. für die Anhebung der Grenzen der geringfügigen Beschäftigung bei haushaltsnahen Dienstleistungen auf 500 €, die Vorschläge zur Ich-AG, die Begünstigung von Einstellungen und Entlassungen älterer Arbeitnehmer oder vor allem auch für die Empfehlungen zur subventionierten Leiharbeit. Gefährlich werden solche Blind-Gutachten, wenn bei den vorgeschlagenen Problemlösungen nicht ausgeschlossen werden kann, dass die nicht-intendierten Nebeneffekte die eigentlich beabsichtigten Wirkungen übersteigen, sodass per Saldo der Schaden größer als der Nutzen ist. Dies ist insbesondere bei den erwartbaren Verdrängungseffekten normaler Beschäftigungsverhältnisse durch die für die Unternehmen deutlich günstigeren Konditionen in Subunternehmenschaft von Ich-AGs möglich, da es betriebswirtschaftlich irrational wäre, wenn Unternehmer sich die dann bietenden Gelegenheiten zur Personalkostensenkung entgehen ließen. Die im Hartz-Papier eingebaute „Sicherung“, dass zur Vermeidung von Missbrauch bei Unternehmen die Anzahl von Beschäftigten aus Ich-AGs im Verhältnis zu normalen Beschäftigten höchstens 1:1 betragen darf (vgl. Hartz, S. 167 f), erlaubt im Umkehrschluss maximal eine Vernichtung von 50 vH der vorhandenen regulären Einfacharbeitsplätze - und zwar mit öffentlichen Subventionen und unternehmerischen Einsparungen bei den Lohn(neben)kosten.

6. Zu den nicht-intendierten Wirkungen in ökonomischer Hinsicht treten aber auch soziale Folgewirkungen, die nicht reflektiert werden. So ist in den Hartz-Plänen die Restrukturierung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (künftig Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld) vorgesehen. Das ALG II soll eine steuer-finanzierte Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung sein, die allen erwerbsfähigen Arbeitslosen offen steht, also auch früheren Sozialhilfeempfängern, soweit sie nicht das ALG I mit den höheren Leistungen beziehen und soweit sie als geprüft erwerbsfähig eingestuft worden sind. Das niedrigere

Sozialgeld, für das weiterhin die Kommunen zuständig sein sollen, steht jenen zu, die sich als nicht-erwerbsfähig erwiesen haben. Was nun erwerbsfähig bzw. nicht-erwerbsfähig heißt, verrät die Hartz-Kommission nicht, nur dass die Prüfung und Feststellung durch den Fallmanager des JobCenters (Arbeitsamt-neu) im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst erfolgt.

An der Frage, wer als erwerbsfähig zertifiziert bzw. als nicht-erwerbsfähig selektiert wird, hängt damit nicht nur die Kostenträgerschaft von mehreren Milliarden Euro für die Transferleistung, sondern auch das individuelle Schicksal der Betroffenen, die je nach Einstufung eine mehr oder weniger ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen sollen. Abgesehen von der Frage einer wissenschaftlich haltbaren Operationalisierbarkeit des Kriteriums „Erwerbsfähigkeit“, das überdies unabhängig von Arbeitsmarktlagen zuverlässig messbar sein müsste, birgt dieses Verfahren auch ein sozialetisches Problem: In Zukunft soll offensichtlich das, was der Mensch zum Leben braucht bzw. zum Leben zugestanden bekommt, nicht unmaßgeblich von seiner wirtschaftlichen Verwendbarkeit abhängig sein. Dies ist eine wirklich bemerkenswerte Neuinterpretation des Sozialstaatspostulats des Grundgesetzes durch die Hartz-Kommission.

Mit diesen Grundzügen des Hartz-Konzeptes hat die Diskussion um den aktivierenden Sozialstaat gewissermaßen ein neues Niveau der Selbstvergewisserung erreicht. Geht das Konzept in dieser Form nicht bruchlos auf, liegt es an den zu wenig flexiblen, zu gering motivierten und zu undynamischen Betroffenen, die folglich noch stärker zu aktivieren sind. Das Aktivierungskonzept ist demnach von seiner logischen Struktur her kein „Lernendes System“, da im Falle eines Misserfolgs - wie bislang schon - die Ursachen bei den Betroffenen und nicht im System gesucht werden.

3) Alternativen einer offensiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik allein kann die Beschäftigungslücke von über 6 Millionen fehlenden Arbeitsplätzen in Deutschland nicht lösen. Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik müssen zu einer stringenter Beschäftigungspolitik verzahnt werden, um Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen zu können. Die steigende Arbeitslosigkeit resultiert letztlich aus dem Missverhältnis zwischen derzeit nahezu stagnierendem Wirtschaftswachstum, weiter steigender Arbeitsproduktivität und weitgehend zum Stillstand gekommener Arbeitszeitverkürzung. Es ist daher eine aktive antizyklische Finanzpolitik notwendig. Um diese zu ermöglichen, ist kurzfristig eine weitere Neuverschuldung hinzunehmen, auch dann, wenn sie die Defizitquote des Maastrichter Vertrages von 3 Prozent übersteigt. Wir haben immer wieder betont, dass es für diese Grenze keine vernünftige Begründung gibt und der Versuch, sie im konjunkturellen Abschwung einzuhalten, ihn nur verstärkt. Auf längere Sicht muss der Staat aber wieder seine Einnahmeseite in den Griff bekommen, d. h. die Steuereinnahmen stabilisieren, die in den letzten Jahren zunehmend weggebrochen sind. Auch hierzu hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in der Vergangenheit bereits umfassende Vorschläge unterbreitet, die von der Wiedereinführung der Vermögensteuer, über die Abschaffung des Ehegattensplittings bis hin zu Mehreinnahmen aus einer reformierten Ökosteuer reichen. Eine derartige aktive Finanzpolitik würde nicht weiter durch eine verfehlte Sparpolitik das Wirtschaftswachstum strangulieren, sondern durch eine Ausweitung u. a. der öffentlichen Investitionen einerseits Zukunftsaufgaben des Staates nachkommen, andererseits dringend erforderliche Wachstumsimpulse auszulösen.

Hinzu kommen muss eine staatlich unterstützte Politik der Arbeitszeitverkürzung, um die Effekte der steigenden Arbeitsproduktivität auch von dieser Seite her abzufedern. Das derzeit weit verbreitete Phänomen, dass diejenigen, die Arbeit haben, oftmals unter allerhöchstem Arbeitsdruck und Arbeitsüberlastung leiden, während für Millionen anderer Menschen nur die „Nulllösung“ auf dem Arbeitsmarkt bleibt, ist gesellschaftspolitisch zynisch und ökonomisch irrational. Eine Gesellschaft, die es sich leistet, wertvolles Humankapital in millionenfacher Höhe ungenutzt und unentwickelt zu lassen, verschwendet sträflich ein ungeheures Wohlfahrtspotential. Arbeit muss also zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen gerechter verteilt werden, wobei ein weitgehender Lohnausgleich, auch mittels Lohnsubventionen, zu realisieren ist, um nicht erneut die Binnennachfrage zu schwächen. Zielgröße der wöchentlichen Arbeitszeit könnten 30 Stunden sein, wobei im Rahmen eines neuen „Normalarbeitsverhältnisses“ die sozialen Sicherungssysteme hierauf abgestellt werden müssen. Zur Umverteilung von



Arbeit gehört jedoch auch der Abbau von Überstunden, der durch eine entsprechende Änderung des Arbeitszeitgesetzes flankiert werden müsste.

Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn bleibt allerdings ein unverzichtbarer Bestandteil von Beschäftigungspolitik. Sie hat zwei zentrale Aufgaben zu bewältigen: Sie muss Angebote bereithalten, die angesichts dynamischer Veränderungsprozesse das Funktionieren des zunehmend flexibleren Beschäftigungssystems unterstützen. Gleichmaßen muss sie der Gefahr sozialer Ausgrenzung, die sich für einzelne Personen in Folge von Langzeitarbeitslosigkeit ergibt, entgegenwirken. Eine schlüssige Ausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf diese Zielsetzungen setzt die Akzeptanz und Einlösung folgender Grundprinzipien voraus:

1. Individueller Rechtsanspruch auf ein Angebot aktiver Arbeitsmarktpolitik

Was bislang nur für den Bereich der passiven Leistungen gilt, ist systematisch auf präventive und aktive arbeitsmarktpolitische Angebote auszudehnen: Arbeitslosen und Erwerbstätigen ist ein individuell einklagbarer Anspruch auf Förder- und Beschäftigungsangebote einzuräumen. Das bedeutet, dass es sich bei den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht länger um Ermessensleistungen seitens der Arbeitsämter handeln kann und diese damit auch den Unwägbarkeiten fiskalischer Disposition zu entziehen sind. Der Orientierungsrahmen für Inhalt und Gestalt des arbeitsmarktpolitischen Angebots ergibt sich folgerichtig aus den Kompetenzen, Anforderungen und Bedürfnissen der Individuen, weiterhin aus der notwendigen Gewährleistung existenzsichernder Arbeit für ansonsten Chancenlose sowie aus den im Arbeitsmarkt diagnostizierten berufsfachlichen Trends.

2. Gleichgewicht der Vertragspartner

Die „Beförderung“ der Arbeitssuchenden vom Objekt obrigkeitstaatlicher Steuerung durch die Arbeitsamtsbürokratie hin zum selbstbestimmten Vertragspartner mit Mitspracherecht und Leistungsansprüchen ist konsequent umzusetzen. Die Rechte der Betroffenen dürfen nicht nur als rhetorische Floskel bemüht werden. Insofern ist eine Förderplanung im Einvernehmen mit der bzw. dem Arbeitslosen abzustimmen; bei Differenzen müssen neutrale Dritte hinzugezogen werden können. Nicht negative Sanktionen, sondern positive Anreize, erweiterte Entscheidungsspielräume und praktische Lebenshilfen für Arbeitslose müssen die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik bestimmen.

3. Finalitätsprinzip statt Konditionalprinzip

Aktive Arbeitsmarktpolitik darf nicht länger zurückgewandt nach der Vergangenheit fragen, sondern muss durchgängig auf die Zukunft ausgerichtet sein. Nicht der Nachweis vorangegangener Versicherungszeiten oder der Bezugszeiten von Lohnersatzleistungen schafft die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialleistungen. Stattdessen werden ausschließlich die angestrebten Ziele der Leistung - wie Arbeitsmarktintegration oder Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit - zur Richtgröße und Anspruchsgrundlage der arbeitsmarktpolitischen Strategie.

4. Qualifizierung und Zielgruppenorientierung statt Niedriglohnsubventionierung

Um die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitskräftepotenzials auszubauen, kommt der Zielgruppenarbeit nach wie vor eine zentrale Funktion zu. Dabei müssen die Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes einbezogen werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss eine auf lebenslanges Lernen angelegte Weiterbildungspolitik fördern und so bereits jetzt die in den nächsten Jahrzehnten notwendig werdende stärkere Einbeziehung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsprozess vorbereiten. Innovative Verknüpfungen arbeitsorganisatorischer Konzepte mit arbeitsmarktpolitischen Angeboten sind zukünftig verstärkt zu realisieren. In diesem Sinne sind die Weiterbildungspolitik und die Zielgruppenarbeit die anzustrebende Alternative zu Subventionen mit der Gießkanne.

5. Synergetische Verbindung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik



Arbeitsmarktpolitik hat Aufgaben, die über die zweifellos wichtige Funktion des Ausgleichs von Mismatch-Problemen im Arbeitsmarkt hinausreichen. In der Kopplung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik steckt ein großes arbeitsplatzgenerierendes Potential, das derzeit noch sträflich vernachlässigt wird. Insbesondere in strukturschwachen Regionen kann durch treffgenaue und effiziente Beschäftigungsförderung gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor Ort erschlossen bzw. brachliegende Arbeit erledigt werden. Nachhaltige Arbeitsmarktpolitik verfolgt den Auftrag, zuvor Ausgegrenzte in das Gemeinwesen wieder einzubinden und bewirkt so Synergien für die Einzelnen und die Gemeinschaft.

6. Aktive Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigungsmaßnahmen

Selbst bei einer zukünftig - demografisch bedingt - tendenziell sinkenden Arbeitslosenquote bedarf es der Verstärkung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik, um der weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Da, wo ein eklatanter Mangel an Arbeitsplätzen herrscht, wird auf absehbare Zeit der Ausbau und nicht der Abbau öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen benötigt. Erforderlich ist eine kleinräumig angelegte Beschäftigungsförderungspolitik, die gezielt die vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten mit den vor Ort vorhandenen Bedarfen (persönliche Dienstleistungen, Ganztagsbetreuung in Schulen etc.) passgenau verknüpft. Eine zielgruppenorientierte ergänzende Förderung tätigkeits- und zivilgesellschaftlicher Strukturen durch die Arbeitsmarktpolitik der BA setzt allerdings voraus, dass die dort angebotenen Arbeiten, Arbeitsinhalte und Arbeitsbedingungen durch die Arbeitslosen frei wählbar sind.

7. Finanzielle Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit

Die soziale Sicherung der Individuen ist zu gewährleisten. Das setzt voraus, dass die bestehenden passiven Leistungen nicht reduziert, sondern armutsfest ausgebaut werden. Finanzielle Verschlechterungen der Vergangenheit - etwa im Bereich der Arbeitslosenhilfe - sind zurückzunehmen. Die Kürzung von Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit ist gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv, da sie unmittelbar nachfragewirksame Einkommensspielräume dort begrenzt, wo sie direkt in den Konsum einfließen - also die brachliegende Binnenkonjunktur stimulieren. Darüber hinaus ist - wie bereits in der Rentenversicherung - auch in der Arbeitslosenversicherung ein Grundsicherungselement vorzusehen, das den Eintritt von Sozialhilfeabhängigkeit bei Arbeitslosigkeit zukünftig verhindert. Auf diesem Weg werden Parallelstrukturen zwischen Arbeits- und Sozialämtern vermieden und individuell ein angemessener Lebensunterhalt sichergestellt.

8. Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen garantieren

Massenhafte Arbeitslosigkeit darf in der Konsequenz nicht dazu führen, dass hierdurch die Systeme der gesetzlichen Sozialversicherung (speziell der Rentenversicherung) erodieren. Statt die Beitragsleistungen der Arbeitslosenhilfebezieher zur Rentenversicherung immer weiter zu kürzen und die Sozialhilfebezieher von der Rentenversicherung völlig auszuschließen, müssen Einzahlungen in angemessenem Umfang zur Alterssicherung erfolgen, da ansonsten Armut im Alter und massenhafte Sozialhilfeabhängigkeit vorprogrammiert werden.

9. Verbreiterung der Finanzierungsbasis

An der Finanzierung der BA aus Sozialversicherungsbeiträgen und ergänzenden steuerlichen Mitteln ist im Prinzip festzuhalten. Auf diesem Weg bleibt auch die Einbindung der Unternehmen in das Finanzierungssystem gewährleistet. Aus Gründen einer sozial gerechten Finanzierung empfiehlt sich allerdings die Umstellung auf eine breitere Basis. Dies ist durch eine Arbeitsmarktabgabe auch für Beamte und Selbständige sowie durch die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen zu erzielen. Für die neu in die Versicherung einbezogenen Gruppen („neue Selbständige“) müssen daraus natürlich auch entsprechende Leistungsansprüche erwachsen.



Arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm

Angesichts der dramatischen Lage auf dem Arbeitsmarkt hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits Anfang des Jahres ein arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm gefordert, das mit seinen zwei Programmbestandteilen an konkreten Problemen der Kommunen vor Ort ansetzt. Mittels längerfristig angelegter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sollen Defizite in der kommunalen Daseinsvorsorge und in der Infrastruktur nachhaltig vermindert werden. Hierbei sollen vorhandene Instrumente genutzt werden, um ein schnell wirksames, arbeitsmarktpolitisches Programm zu initiieren, das zügig zu einer deutlichen Entlastung des Arbeitsmarktes führt. Angesichts der Tatsache, dass im nächsten Jahr die Arbeitslosigkeit aller Voraussicht nach noch weiter zunehmen wird, bekräftigen wir unsere Forderung nach einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm mit den Elementen „kommunales Strukturentwicklungsprogramm“ und „gemeinwohlorientierte Projekte“:

Kommunales Strukturentwicklungsprogramm

Die Kommunen sind durch die Steuersenkungen sowie die Sparpolitik des Bundes am stärksten betroffen. Den Kommunen in besonders strukturschwachen Regionen, in denen auf der Ebene der Arbeitsämter eine besonders hohe Arbeitslosenquote von über 12 vH besteht, sollen Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, die dann vor Ort mit Fördermitteln der BA verknüpft werden. Damit sollen sowohl im Bereich der Pflege und Entwicklung der Infrastruktur wie auch bei der kommunalen Daseinsvorsorge zusätzliche Projekte umgesetzt und so arbeitslose Personen in Beschäftigung gebracht werden. Als arbeitsmarktpolitische Förderung bieten sich hierfür SAM an. Mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren ermöglichen sie eine größere Kontinuität in längerfristig angelegten Vorhaben als ABM. Daneben sind sie für die BA fast kostenneutral auszuweiten, da die Förderhöhe sich am durchschnittlich gezahlten Betrag an Arbeitslosengeld und -hilfe orientiert. Eine Ausweitung der SAM-Förderung ist daher im Unterschied zu den für den BA-Haushalt deutlich teureren ABM wesentlich unproblematischer möglich, vorausgesetzt, die Maßnahmeträger finden einen Weg zur Kofinanzierung, um die fehlenden Personalkosten und benötigte Sachmittel abzusichern.

Daher schlagen wir vor, für ein solches Programm über 5 Jahre jeweils 2 Mrd. € jährlich zur Verfügung zu stellen, die vollständig vom Bund aufgebracht werden. Die Kommunen sollen diese Gesamtmittel direkt erhalten und in den Haushalt einstellen können. Der Einsatz der Mittel wäre nur verbindlich daran zu binden, dass sie für SAM eingesetzt werden. Auf diesem Wege wären ca. 117.000 neue Stellen jährlich zu finanzieren.

Beispielhafte Felder für solche Projekte wären die Schul- und Kindergartensanierung, die Dorferneuerung, die Sanierung von Spiel- und Sportstätten, die Pflege öffentlicher Grünflächen, Naturschutzmaßnahmen oder die Einrichtung von Stadtteiltreffs und Begegnungsstätten.

Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitslose

Ältere Arbeitslose ab 55 Jahren stellen eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes dar. Sie müssen erleben, dass sie kaum noch in eine reguläre Beschäftigung zu vermitteln sind, wenn sie nicht über hochspezialisierte und daher gefragte Qualifikationen verfügen. Trotz Möglichkeiten zum vorgezogenen Renteneinstieg bei Arbeitslosigkeit verspüren viele Betroffene noch gar nicht den Wunsch, sich aufs „Altenteil“ zurückzuziehen. Daher müssen für diese Gruppe wieder mehr Wahlmöglichkeiten in ihrer Lebensgestaltung geschaffen werden. Für diejenigen, die auch mit 55 Jahren und darüber hinaus noch unverändert Interesse an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben, sollen öffentlich finanzierte, gemeinwohlorientierte Beschäftigungsprojekte ins Leben gerufen werden.

Durch die erweiterten Möglichkeiten der BA, SAM für über 55-Jährige über 5 Jahre und mit einem zusätzlichen Sachkostenzuschuss von 200 € monatlich zu fördern, sind für ein solches Programm sehr gute Ausgangsbedingungen gegeben. Auch hier stellt sich jedoch die Frage nach der Kofinanzierung. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schlägt daher vor, solche Projekte durch ein eigenständiges Bundesprogramm abzusichern. Die Mittel in Höhe von ebenfalls 2 Mrd. € jährlich sollen in



Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, insbesondere mit einem hohen Anteil Älterer, direkt in kommunaler Verantwortung eingesetzt werden. Denkbare Felder sind z. B. zusätzliche soziale Beratungsleistungen, Umweltbildung und Umweltschutz, soziale Dienste und Betreuung älterer Menschen oder die Ausweitung von Öffnungszeiten und Bildungsangeboten in kulturellen Einrichtungen.

Bei einem Gesamtfinanzierungsbedarf von 30.000 € pro Arbeitsplatz und einer Förderung in Höhe von 15.300 € durch die BA ließen sich mit den komplementär eingesetzten 2 Mrd. € 136.000 Stellen bundesweit finanzieren.

Mit diesen beiden Bestandteilen eines arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramms könnten ohne weiteren Planungsvorlauf zügig gut 250.000 neue Arbeitsplätze entstehen, die gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung kommunaler Infrastruktur und Daseinsvorsorge leisten würden. Dieser Ansatz hat im Unterschied zu den Konzepten der Hartz-Kommission nicht nur den Vorteil, dass er kurzfristig umsetzbar ist und sinnvolle Arbeitsplätze schafft, sondern vor allem, dass die erwarteten Resultate realistisch sind. Die Tatsache, dass trotz der eingeleiteten Umsetzung der Hartz-Vorschläge mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet wird, unterstreicht die bleibende, sogar wachsende Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und des vorgeschlagenen Sofortprogramms im Besonderen.

Nach: Sondermemorandum der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zum Hartz-Konzept vom 28.11.2002

