

Matthias Knuth (IAT)

„Hartz-Kommission“: Zu den wissenschaftlichen Grundlagen der Reform-Vorschläge

Thesenpapier:

1. Mit ihrem Ansatz, das gesellschaftliche Niveau der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung individueller Arbeitslosigkeitsdauern zu senken, hat die Hartz-Kommission (HK) erstmals eine „dynamische“ (an Stromgrößen orientierte) Betrachtung des Arbeitsmarktes gegen die im öffentlichen Diskurs vorherrschende statische (an Bestandsgrößen orientierte) Betrachtungsweise zu etablieren versucht. Dem entspricht eine Arbeitsmarktpolitik, die vorrangig darauf gerichtet ist, Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu unterstützen, anstatt den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Ersatzlösungen zu „entlasten“.
2. Die implizite dynamische Betrachtung des Arbeitsmarktgeschehens bleibt bei der HK freilich beschränkt auf den Kreis der Arbeitslosen, ohne Blick auf das Arbeitsmarktgeschehen insgesamt. Warum bei wachsendem Reservoir von Arbeitslosen die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit gesunken sind bzw. seit zehn Jahren praktisch stagnieren, wird nicht diskutiert (siehe hierzu Thesen 7 und 8). Wie kann man Arbeitslosen wieder einen höheren Anteil an den zyklusübergreifend weitgehend niveaustabilen Neueinstellungen verschaffen? Dazu finden sich einerseits angebotstheoretische ad-hoc-Annahmen bei der Begründung einzelner Instrumente, andererseits die verstärkte und beschleunigte Arbeitsvermittlung als Allheilmittel.
3. Denn während sich in den Materialien der HK-Teilprojekte eine durchaus vielschichtige Sichtweise der Faktoren findet, die einer Wiedereingliederung in Arbeit förderlich sind, hat die öffentliche Kommunikationsstrategie des Kommissionsvorsitzenden eher das Bild einer paternalistischen, allumfassend ver- und vorsorgenden Arbeitsvermittlung befördert („familienfreundliche Quick-Vermittlung). Das Pendant zu diesem „Fördern“ durch „Moderne Dienstleistungen“ ist das „Fordern“ einer „Neuen Zumutbarkeit“. So wurde aus einem potenziell aktivierenden Ansatz im öffentlichen Diskurs ein pädagogisierender und moralisierender.
4. Der unterstellte zentrale Wirkungsmechanismus der Reformvorschläge besteht in einer rascheren Arbeitsvermittlung. Obwohl ein Skandal um die Vermittlungsstatistik der BA Auslöser für die Bildung der HK war, hat die Kommission sich keine Rechenschaft darüber zu geben versucht, wie gering der Anteil der „echten“ Vermittlungen an den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung tatsächlich war. Sie hat wohl auch kaum antizipiert, dass dieser durch die vorgeschlagenen Umbaumaßnahmen weiter sinken könnte. Eine Berechnung, in welchen Größenordnungen Vermittlungserfolge hätten gesteigert werden müssen, um die versprochene Senkung der Arbeitslosigkeit um 2 Millionen in gut drei Jahren zu erreichen, hätte ernüchternd wirken müssen.
5. Es ist nicht der HK anzulasten, dass sie kaum über wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse verfügen konnte, was Arbeitsvermittlung als sozialpolitische Intervention und soziale Interaktion eigentlich ist, wie sie wirkt oder woran Vermittlungsbemühungen scheitern.

Gegenstand oder „Opfer“ arbeitsmarktpolitischer Wirkungsforschung waren bis zum Vermittlungsskandal immer die „Dritten“, niemals die BA selbst. Es gab bezüglich der Arbeitsvermittlung keine Statistik zum Verhältnis von erfolglosen Bemühungen zu Erfolgen, keine Evaluation ihrer Netto-Wirkungen, über ziemlich alte Fallstudien hinaus keine Prozessanalyse und keine Analyse von erfolgsentscheidenden Elementen im Vermittlungsprozess. Insofern bleibt Arbeitsvermittlung in den Darstellungen der Hartz-Kommission eine „black box“.

6. Den Kommissionsmitgliedern war immerhin klar – so ist den Materialien der Teilprojekte zu entnehmen – dass die Strategie „Verringerung des Bestandes durch Verkürzung der Dauer“ nur dann aufgehen konnte, wenn es gelänge, durch Arbeitsvermittlung und andere Interventionen die Arbeitslosigkeitsdauer insbesondere der potenziell langdauernden Fälle entscheidend zu verkürzen. Diese Einsicht ist aber auf dem Weg der Vorschläge in die Öffentlichkeit weitgehend verloren gegangen. Die Verpflichtung zur Arbeitslosmeldung sofort nach Erhalt der Kündigung („Aktionszeit nutzen“) richtet die Kräfte darauf, die Arbeitslosigkeit der noch gar nicht Arbeitslosen zu verkürzen, und hat in der Praxis zu neuen bürokratischen Routinen ohne jeden Dienstleistungsgehalt geführt. Quantitative Zielvorgaben ohne angemessene Gewichtung der bei jeweiligen Kundengruppen zu überwindenden Vermittlungshemmnisse zwingen zum Creaming und verhindern die Auflösung der Sockelarbeitslosigkeit.
7. Allerdings: Wenn schon das Wissen über Arbeitsvermittlung im Allgemeinen gering ist, so weiß man noch weniger darüber, wie die potenziell langdauernden Verbleibsfälle in Arbeitslosigkeit durch präventive Vermittlungsstrategien abzukürzen wären. Die ansonsten sehr verdienstvollen Analysen des IAB (Karr) zur individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit blenden zwar technisch-administrative Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit aus, unterscheiden aber beim dauerhaften Abgang nicht nach dem Folgezustand. Bisher, so kann man aus den Analysen des IAT (Kalina/Knuth) zur Arbeitslosigkeit als Altersübergang schlussfolgern, enden die meisten „sehr langen“ Arbeitslosigkeitsverläufe überhaupt nicht in Arbeit, sondern in einer Form des Ruhestandes. Sofern aber die Orientierung von vornherein nicht auf Arbeit gerichtet ist, kann auch Vermittlung nichts fruchten. Diese Feststellung relativiert den positiv gewerteten Ausgangspunkt in These 1: Ohne den erwerbsbiografischen Kontext ist der Ansatz „Verringerung des Bestandes durch Verkürzung der Dauer“ nur arithmetisch richtig, aber nicht praktisch realisierbar. Man müsste genauer angeben, für welche potenziell langdauernden Fälle von Arbeitslosigkeit dieser Ansatz aufgehen kann, und was dazu notwendig ist.
8. Zu diesem Kontext gehört auch die Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen, insbesondere ihrer gesundheitlichen Verfassung – ein Thema, das bei der Hartz-Kommission völlig fehlt. Internationale Strukturvergleiche (OECD 2003) der Sozialleistungsbezieher im Erwerbsalter nach dem ihnen zugewiesenen Status (dem offiziellen Grund für den Leistungsbezug) erwecken den Eindruck, dass die Deutschen weniger von Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit geplagt sind als andere Nationen, im Vergleich zu manchen Ländern auch weniger von Sozialhilfebedürftigkeit, dafür aber sehr viel mehr von Arbeitslosigkeit – bei eher geringen Unterschieden in der Gesamtheit der Sozialleistungsabhängigkeit. Statistiken des Gesundheitszustandes von deutschen Arbeitslosen vermitteln hingegen den Eindruck, dass diese besonders krank sind. Die Schlussfolgerung liegt nahe: Wir halten aufgrund ihres Gesundheitszustandes faktisch nicht beschäftigungsfähige Personen im Status der Arbeitslosigkeit fest, weil wir ihnen keine anderen Optionen eröffnen. Durch die medizinische Minimaldefinition von „Erwerbsfähigkeit“ im SGB II wird dieser Effekt ab 2005 verstärkt. Es ist offensichtlich, dass eine Strategie „verstärkter Vermittlung“ gegenüber diesem Personenkreis allenfalls dann teilweise greifen könnte, wenn das Thema „Umgang mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen“ explizit Be-

standteil dieser Strategie wäre. Dieses Thema kommt aber in der Hartz-Kommission nicht vor. Mit dem vom Gesetzgeber nicht akzeptierten „Bridge-System“ für Ältere suchte die Kommission (oder ihr Vorsitzender) Auswege aus dem von ihr entworfenen neuen Arbeitsmarktregime für die Großindustrie. An individuelle Auswege für die Kranken wurde nicht gedacht.

9. Das ist um so bemerkenswerter, als ja ein zentrales Element der Dienstleistungs-Strategie der HK darin besteht, in den „Job-Centern“ ein breiteres Spektrum von nicht nur unmittelbar arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen zusammenzuführen, die bisher getrennt von Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege erbracht wurden. Bei deren Zusammenstellung scheint aber weniger eine Analyse des Dienstleistungsbedarfs von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen als vielmehr eine Addition der nun einmal in den Kommunen vorhandenen Dienste Pate gestanden zu haben. Aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung und einer Überbewertung des „two-stop-Agency-Problems“ (7% der Arbeitslosen betroffen – nach den Zahlen der Hartz-Kommission!) war die „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ und damit der Dienstleistungen, die an diese Sozialtransfers geknüpft waren, ein Ausgangspunkt, nicht eine Schlussfolgerung der HK.
10. Unter dieser Prämisse hatte die HK wohl keine Chance, ihren Auftrag zur Entwicklung eines friktionsarm realisierbaren Durchführungskonzepts für die Reform der Erbringungsstruktur von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu erfüllen. So kam es zur Gleichzeitigkeit von internem und externem Umbau, wobei insbesondere der externe Umbau – die Zusammenführung von Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen der BA mit solchen kommunaler Träger – durch die HK völlig unzureichend vorbereitet wurde. Während in den Materialien der Teilprojekte noch die Ahnung davon zu entdecken ist, dass hier verfassungsrechtliche Probleme stecken könnten, gibt der Kommissionsbericht keinerlei Hinweis darauf, geschweige wie sie zu lösen wären. Dienst-, arbeits- und mitbestimmungsrechtliche Probleme wurden überhaupt nicht thematisiert. Nach vielen wirtschaftlich erfolglosen Unternehmensfusionen, die an der Unvereinbarkeit von Organisationskulturen scheiterten (worüber es wissenschaftliche Berichte gibt), findet sich in den Unterlagen der HK nicht einmal die Ahnung davon, dass es ein Problem geben könnte, wenn ein bundesweit operierendes „Großunternehmen“ an jedem Standort mit einem Mittelständler ein *joint venture* eingehen soll, den man sich noch nicht einmal aussuchen kann. Auch wenn die HK für die Irrungen und Wirrungen des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens nicht verantwortlich gemacht werden kann, so kann man andererseits in diesem Punkt auch dem Gesetzgeber nicht vorhalten, dass es besser funktioniert hätte, wenn man dem Grundsatz „1:1“ gefolgt wäre: Da gab es nichts, an das man sich hätte halten können. So ist letztlich in den Vorschlägen der HK angelegt, was wir derzeit erleben: Eine Reform mit dem erklärten Ziel, institutionelle Brüche und arbeitsmarktpolitische „Verschiebebahnhöfe“ zu beseitigen, vertieft und vermehrt die institutionellen Brüche und richtet neue Verschiebebahnhöfe ein.
11. Die HK hat sich zwar zuarbeiten lassen durch Länder-Exposés über organisatorische Reformen von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Diese Exposés sind aber anekdotisch-oberflächlich: Sie beschreiben die im Ergebnis erreichten oder auch nur die angestrebten Strukturen und Abläufe, aber sie analysieren nicht, welche Probleme des jeweiligen Arbeitsmarktes mit den Organisationsänderungen gelöst werden sollen, welche Probleme bei der Fusion von Organisationen neu auftreten oder warum man sich für welche Optionen entschieden hat. Warum hat man bei den britischen Jobcenter Plus die Kommunen – nach ihrer Einbeziehung in den vorbereitenden Modellversuch ONE – außen vor gelassen? Funktionieren die niederländischen CWI wie intendiert als Drehscheiben zwischen den Dienstleistungen verschiedener Organisationen? Warum debattiert

man in Dänemark die Zusammenlegung der Dienste von Arbeits- und Sozialämtern, schreckt aber bisher davor zurück? Was haben die MoZArT-Modellversuche über lobenswerte „best practice“ hinaus an Problemen erkennen lassen, die bei einer großflächigen Zusammenführung von Dienstleistungen virulent werden mussten? Antworten auf diese Fragen hätten sicherlich dazu führen können, informierter und problembewusster in den „externen Umbau“ der Erbringungsstruktur von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu gehen.

12. Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Reform-Vorschläge nicht auf soliden wissenschaftlichen Grundlagen aufbauen. Diese war im eher politischen Auftrag an die Hartz-Kommission auch nicht verlangt worden, und bei ihrer Zusammensetzung wäre ein wissenschaftlich-deduktives Vorgehen auch wohl kaum konsensfähig oder praktisch durchführbar gewesen. Insgesamt lassen sich für die Lücken im „wissenschaftlichen Unterbau“ der Reformvorschläge drei Ursachenbündel identifizieren:

- Die Kommission sollte Ideen produzieren, nicht Fragen stellen. Hätte sie aber gründlicher gefragt, so wäre es auch bei der kurzen Produktionszeit der Kommission durchaus möglich gewesen, zu einigen Fragen solidere wissenschaftliche Grundlagen zusammenzutragen.
- Bei einigen entscheidenden Kernfragen jedoch hätte das Fragen nichts genützt: Die wissenschaftlichen Studien, die man gebraucht hätte, lagen nicht vor, weil sie früher nicht erwünscht waren und daher weder in Auftrag gegeben noch ermöglicht wurden. Das betrifft insbesondere die Kernfrage nach Funktionsweise und Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung.
- Die Arbeitsmarktforschung selbst hat sich viele Fragen nicht gestellt, denen sich die Hartz-Kommission plötzlich gegenüber sah – oder die sie hätte sehen können, wenn sie mehr Sehvermögen gehabt hätte. Das liegt einerseits an der Verzettelung arbeitsmarktpolitischer Forschung in der Begleitung und Evaluation einzelner Programme und Instrumente, wodurch der Blick auf die Gesamtheit von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eher verstellt wird. Das liegt zum zweiten auch daran, dass Fragen nach dem institutionellen Umbau dieser Dienstleistungen wissenschaftlich kaum gestellt werden können, solange sie nicht politisch gestellt sind. Drittens schließlich hat die institutionelle Trennung von „aktiver Arbeitsförderung“ und „Hilfe zur Arbeit“ ihr Pendant in der Forschungslandschaft gefunden: Forschungen zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik kamen eher aus der Provenienz von Sozialpolitik und Sozialarbeit, Forschungen zur Arbeitsmarktpolitik der BA eher aus dem Bereich der Arbeitssoziologie und Arbeitsökonomik. Jetzt könnte sich zwischen diesen Forschungssträngen so etwas wie eine „Arbeitsgemeinschaft“ anbahnen, da die „neue Arbeitsmarktpolitik“ anders nicht mehr begriffen werden kann.