

Gespaltene Gesellschaft

Thymian Bussemer / Gesine Schwan

Hartz und wie er die Welt sah

Der Geist der Agenda 2010 und ihre Rolle für Europa

Die Agenda 2010, die vor zehn Jahren verkündet und dann schrittweise umgesetzt wurde, ruft bis heute völlig konträre Reaktionen hervor. Die Bandbreite reicht von mystischer Überhöhung bis hin zur völligen Verdammung. Welches aber waren die eigentlichen Intentionen der Hartz-Gesetzgebung? Welcher Kontext führte zu ihrer Entwicklung? Wo gab es Fortschritte, wo wurde die gesellschaftliche Spaltung vertieft?

Thymian Bussemer

(*1972) ist Manager bei der Deutschen Telekom AG.

t.bussemer@gmx.de



Gesine Schwan

(*1943) war von 1999 bis 2008 Präsidentin der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder und ist heute Präsidentin der Humboldt-Viadrina School of Governance in Berlin.

gesine.schwan@humboldt-viadrina.org



Grund zu gehen. Es geht uns um die Frage, wie aus dem recht klar eingegrenzten Projekt einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Wahrnehmung eine umfassende »Reform«-Agenda für Deutschland werden konnte. Diese Frage gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem die Agenda-Politik mystisch überhöht wird und heute nicht nur als »bittere« Medizin für Deutschland, sondern auch als notwendige Rosskur für weite Teile Europas propagiert wird.

Die Geschichte der Hartz-Reformen beginnt nämlich nicht im Februar 2002, als Peter Hartz nach Bekanntwerden von geschönten Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit von der Regierung Schröder beauftragt wird, mit Hilfe einer Kommission Vorschläge für die Modernisierung der Arbeitsverwaltung zu erarbeiten. Sie beginnt vielmehr schon 1998. Da jährt sich die Gründung der Stadt Wolfsburg durch die Nationalsozialisten zum 60. Mal. Schon in den Jahren des Wirtschaftswunders, als Werk und Stadt am Mittellandkanal prosperieren, hat es sich eingebürgert, dass Volkswagen der Kommune Wolfsburg zu jedem runden Geburtstag ein großes Geschenk macht. In den 50er Jahren war dies ein noch heute zu besichtigendes Freibad, im Jahr 2008 eine internationale Schule. Und 1998 besteht das von VW-Vorstands-

Wer nach dem *genius loci* der Hartz-Reformen sucht, muss sich tief in die niedersächsische Provinz bemühen. Dort stehen, kurz außerhalb von Wolfsburg und eingeklemmt zwischen der Bundesautobahn A 39 und der L 321, die Pavillons der Wolfsburg AG. Sie wirkt unscheinbar und ist doch der Nukleus für den größten Umbau des Sozialstaats in der bundesdeutschen Geschichte.

Die schlichten Pavillons an der A 39 sind für uns Ausgangspunkt des Versuchs, einer Bedeutungsverschiebung auf den

mitglied Peter Hartz verantwortete Geschenk an die ehemalige »Stadt des KDF-Wagens« in dem Versprechen, die regionale Arbeitslosigkeit von über 12 % binnen vier Jahren zu halbieren.

Die Blaupause der Hartz-Kommission

Südostniedersachsen ist Mitte der 90er monostrukturell durch Schwerindustrie und Automobilbau geprägt, Dienstleistungen sind schwach, Innovationszentren fehlen weithin. Wer als Arbeitnehmer den harten Drei-Schicht-Betrieb bei Volkswagen oder der Salzgitter AG nicht leisten kann oder will, hat Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.

Gemeinsam mit einer großen Unternehmensberatung konzipiert Hartz die Wolfsburg AG, die als Public-Private-Partnership der Volkswagen AG und der Stadt Wolfsburg gegründet wird. Sie ist Arbeitsvermittler, Ideen-Inkubator, Gründerzentrum, Personal-Service-Agentur und Leiharbeitgeber unter einem Dach und spielt von Anfang an eine feste Rolle als Impulsgeber für die wirtschaftliche Entwicklung.

Das Gründungskonzept der Wolfsburg AG enthält bereits all jene Ideen, die auch den Bericht der Hartz-Kommission von August 2002 prägen werden: vom Job-Floater über die Modernisierung der Arbeitsvermittlung bis zur Ich-AG – der Instrumentenkasten ist schon lange vor 2002 voll entwickelt. Hinzu kommt: Die WOB AG und ihre Schwestergesellschaft Auto-Vision werden von Hartz zu schlagkräftigen Leiharbeitsfirmen ausgebaut, die den VW-Konzern in bislang unbekannter Größenordnung mit Zeitarbeitern versorgen. Die Wolfsburg AG ist also die Blaupause für den Bericht der Hartz-Kommission, der wiederum in den Hartz-Gesetzen I bis III zu wesentlichen Teilen umgesetzt wurde (Hartz IV lag nicht im Augenmerk der Kommission, diese sah in ihrem Bericht

übrigens auch keine Leistungskürzungen für Arbeitssuchende vor).

Vor dem Hintergrund dieser engen Verflechtung der Situation in Wolfsburg, der Person Peter Hartz und dem Programm der Agenda 2010 liegt es nahe, einen näheren Blick auf die politischen Intentionen von Hartz und seine Praxis als Personalmanager von einem der größten Arbeitgeber in Deutschland einerseits und die der Agenda 2010 zugeschriebenen Ziele und Wirkungen andererseits zu werfen. Aus dieser Zusammenschau entsteht nicht nur ein Bild davon, was die Hartz-Kommission beabsichtigte und was nicht. Die Kenntnis des Kontextes kann auch dazu beitragen, die aktuelle Empfehlung an die europäischen Krisenländer, eine gleiche Agenda-Politik aufzulegen, auf Wirksamkeit und politische Vernunft hin zu überprüfen.

Das wohl gängigste Klischee über die Notwendigkeit der Agenda-Politik besteht in der Behauptung, Deutschland sei im Jahr 2003 »der kranke Mann Europas« gewesen. Erst das Aufbrechen starrer Strukturen am Arbeitsmarkt, die Senkung von Steuern und Sozialabgaben, vor allem aber die Reduzierung von Löhnen und Lohnnebenkosten habe Deutschland in einem zehnjährigen Gesundheits- und Aufholprozess zurück an die Spitze Europas geführt.

Diese Lesart der Agenda 2010 wird weder dem Inhalt der Hartz-Gesetze noch dem Kontext der Agenda 2010 gerecht. Hartz I und II brachten (zum Teil bereits wieder abgeschaffte) Innovationen wie die Ich-AG, eine Neufassung der Mini-Jobs und die Bildungsgutscheine. Hartz III zielte auf die Umwandlung der bürokratischen Bundesanstalt in eine kunden- und serviceorientierte Bundesagentur für Arbeit ab, die vor allem ein schnelleres Zusammenführen von Arbeitslosen und offenen Stellen erlauben sollte. Mitbestimmung, Flächentarifvertrag und Kündigungsschutz sollten ausdrücklich nicht angetastet werden – wenn auch letzterer vor allem in Kleinbetrieben in Mitbestimmungsverfah-

ren »handhabbar« gemacht werden sollte. Außer einer in Hartz III vorgesehenen Möglichkeit der befristeten Einstellung von älteren Arbeitnehmern und dem tatsächlichen Sündenfall einer beinahe totalen Deregulierung der Leiharbeit, war keines der Gesetze auf das Aufbrechen »starrer Strukturen am Arbeitsmarkt«, vulgo des Kündigungsschutzes oder auf das Zerschlagen von vermeintlichen »Tarifkartellen« ausgelegt. Die Agenda zielte auf eine Effektivierung der Arbeitsvermittlung und die Etablierung neuer Beschäftigungsformen, die aus Sicht von Hartz und der Bundesregierung aber nicht Normalarbeitsverhältnisse ersetzen, sondern ergänzen sollten. Auch die Agenda 2010 baute auf die vertrauensvolle Praxis der Mitbestimmung, in der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer gesamtgesellschaftliche Verantwortung übernehmen sollten.

Die Motivlage von Hartz deckt sich mit den Intentionen der ersten drei nach ihm benannten Gesetze. Der frühere Stahlmanager war gesellschaftspolitisch ein Leben lang von der Vision getrieben, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und setzte dabei schon in Wolfsburg vor allem auf die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und die »Entfesselung« des Arbeitsmarktes. Dies auch auf Bundesebene durchzusetzen, gleichzeitig aber den neoliberalen Einschlag der Entfesselungs-Rhetorik auszutarieren, ist vor allem das Verdienst von Olaf Scholz als Arbeitsminister. Wer heute eine deutsche Arbeitsagentur betritt, merkt, dass der Muff alter Zeiten dort gründlich ausgekehrt wurde.

An der Höhe der Arbeits- und Lohnnebenkosten dagegen war Hartz kaum interessiert. Als VW-Vorstand tolerierte und förderte er Lohnsteigerungen, welche die sechs westdeutschen Werke der Volkswagen AG gegen Ende seiner Amtszeit an den Rand der Wettbewerbsfähigkeit manövierten. Auch die im Feuilleton viel gelobte 4-Tage-Woche war eher ein Sündenfall, da sie dazu diente, langfristig angehäuften Per-

sonalüberhänge zu kaschieren. Beide Fehlentwicklungen mussten 2006 von Hartz' Nachfolger Horst Neumann und dem Betriebsratsvorsitzenden Bernd Osterloh mühsam zurückgedreht werden.

Tatsächlich interessiert war Hartz dagegen an der Flexibilisierung von Arbeit. Die unselige Ausdehnung der Leiharbeit im Kontext der Agenda-Politik geht insofern mit auf sein Konto, vor allem aber eine sehr weitgehende innerbetriebliche Flexibilisierung der Arbeitssysteme, damit die Betriebe – bei VW beispielhaft umgesetzt – über Zeitkonten und andere Instrumente im Einklang mit der Konjunktur »atmen« konnten. Hier war Hartz Vordenker einer Entwicklung, wie sie ab etwa 2000 überall in der Industrie und vollkommen unabhängig von der Agenda zu beobachten war. Das 2004 abgeschlossene Pforzheimer Abkommen für den Geltungsbereich der IG Metall etwa trug wesentlich mehr zur Einbnung der Nachteile des Flächentarifvertrags bei als alles Lamentieren über das Hochlohnland Deutschland im Rahmen neoliberaler Standortrhetorik. Denn Öffnungsklauseln zwischen den Tarifparteien ermöglichten fortan die Einführung von Arbeitszeitsystemen, welche sowohl die Konjunktur wie spezielle Branchennotwendigkeiten mit Augenmaß in den Blick nahmen.

Diese Entwicklung wurde in verantwortungsvoller Kooperation von Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebern vorangetrieben und setzte vor allem auf Arbeitnehmerseite das Vertrauen voraus, dass die nun gegebenen Möglichkeiten zur Flexibilisierung – etwa durch Leiharbeit – durch die Arbeitgeber nicht zur strategischen Kosteneinsparung pervertiert würden (wie dies einige Jahre später dennoch geschah).

Unbestrittene Folge dieser Entwicklung ist, dass Deutschland heute in seinen Spitzenindustrien die flexibelsten Arbeitssysteme der Welt hat. Zudem erlauben die Abkommen jenen Betrieben, die in schwierigem Fahrwasser unterwegs sind, temporär von den Vorgaben des Flächentarifs ab-

zuweichen. So wird eine Anpassung der Lohnkosten je nach Erfordernis möglich. In der Krise 2008/09 spielten beide Faktoren eine zentrale Rolle für die vergleichsweise erfolgreiche Krisenbewältigung. Hier handelte es sich aber um klassische korporatistische Kompromisse, wie sie eher die bereits vorangegangene Politik des Bündnisses für Arbeit prägten als die letztlich auf den Sozialstaat und seine Bürokratien zielende Agenda-Politik. Vor allem aber wurde die Krise nicht durch eine »Entfesselung« des Arbeitsmarktes gemeistert. Im Gegenteil: Kapital- und Arbeitsseite setzten einvernehmlich und mit massiver Unterstützung des Arbeitsministeriums auf die Vermeidung von Personalfreisetzungen, da beide Parteien mit einer baldigen Verbesserung der Situation rechneten.

Wir haben argumentiert, dass es Peter Hartz im Kern seines Denkens nicht um Deregulierung und Geländegewinne im internationalen Standortwettbewerb, sondern um die Verringerung der Arbeitslosigkeit ging. Was haben die nach ihm benannten Gesetze dem Arbeitsmarkt gebracht? Klar ist: Deutschland hat seit der Agenda drei kleine Beschäftigungswunder erlebt: ein Absinken der Arbeitslosenzahlen nach 2005 (in diesem Jahr waren im Zuge von Hartz IV die arbeitsfähigen ALG II-Empfänger in die Arbeitslosenstatistik überführt worden), eine erstaunliche Konstanz in der Krise und nun mit 41,6 Millionen Beschäftigten die höchste Erwerbsquote in der Geschichte der Bundesrepublik. Insgesamt hat es seit 2003 einen Stellenzuwachs um 9 % gegeben, von denen allerdings – und hier sind wir bei den Schattenseiten – 4 % auf oft gering verdienende Selbstständige entfallen. Heute gibt es 1,4 Millionen so genannte Aufstocker, der Anteil der im Niedriglohn Beschäftigten ist von 20,9 auf 22,4 % der Erwerbsbevölkerung gestiegen. Vor allem aber: Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich ist von 18,5 % 2004 auf 20,8 % 2010 gestiegen – immer mehr

Menschen können also auch von tagesfüllender Arbeit nicht leben. Gleichzeitig hat die Zahl der atypisch Beschäftigten in Teilzeit, Leiharbeit und Befristung zwischen 2003 und 2011 um 29 % zugenommen und die Zahl der Leiharbeiter ist von 200.000 auf 800.000 gestiegen. Nur die Hälfte der Zeitarbeitsplätze sind neu geschaffene Stellen, während die andere Hälfte – ähnlich wie bei den Minijobs – reguläre Arbeitsverhältnisse verdrängt hat. Wie weit zudem insbesondere nach 2005 die Weltkonjunktur die Erhöhung der Beschäftigtenzahlen bewirkte, welche Rolle der schwache Euro und die Geldpolitik spielten und was die bereits vor der Agenda eingeleitete Politik der Lohnzurückhaltung zur Erholung beigetragen hat, ist nach wie vor umstritten.

Vor diesem Hintergrund muss man sich fragen, ob die Agenda wirklich eine neue ökonomische Dynamik entfacht hat oder ob die Beschäftigung nicht einfach immer dann steigt, wenn man Arbeitslosen – wie bei Hartz IV geschehen – die Unterstützung kürzt, sie teilweise in ungesicherte Arbeiten zu Minilöhnen zwingt und damit massiven Druck auf sie ausübt. Dann wäre die daraus folgende Ausweitung von Armut und Prekariat in Deutschland ein unvermeidlicher Bestandteil des »Erfolgs« der Agenda 2010. Das Prinzip des »Förderns und Forderns« aus Hartz IV jedenfalls wurde nur höchst einseitig eingelöst.

Wir könnten diese Liste kritischer Nachfragen fortsetzen und erwähnen, dass das Bruttoinlandsprodukt seit 2003 nur um durchschnittlich 0,3 % mehr als in den Vor-Agenda-Jahren gewachsen ist und dass die Entlastung von öffentlichen Haushalten und Sozialkassen durch Hartz IV beileibe nicht im erwarteten Maß eintrat. Wir lassen es aber bei den vorgebrachten Überlegungen bewenden, denn unsere Argumentation sollte vor allem zeigen, dass wir vor einer messianischen Überhöhung der Hartz-Reformen warnen, die in ihrer rhetorischen Gestalt auch eine Reak-

tion auf zwei Jahrzehnte neoliberaler Propaganda waren. Deswegen haben wir hier den Blick auf die eigentlichen Intentionen und den Kontext der Hartz-Gesetzgebung gelegt. Dort ging es vor allem um die Verbesserung der Arbeitsvermittlung und die Schaffung neuer Beschäftigungsformen, nicht primär um Druck, Kostensenkung und Deregulierung. Im Übrigen hatte Gerhard Schröder die Arbeitsmarktflexibilisierung ausdrücklich mit wachstumsfördernden öffentlichen Investitionsinitiativen kombiniert, um sie nicht ins Leere laufen zu lassen.

Schattenseiten der Agenda

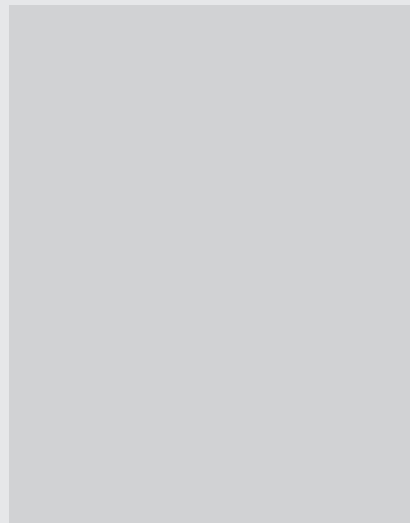
Kein Zweifel: Die Agenda 2010 hat Korrekturen am deutschen Sozialstaat vorgenommen, die zum Teil sinnvoll waren. Das gilt explizit für das Gesetz Hartz IV, das die Verschiebebahnhöfe zwischen arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen Transfereinkommen-Empfängern und damit zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen beendete. Eine Reihe von Maßnahmen erweist sich zugleich in der Rückschau als höchst problematisch. Hierzu zählen die Deregulierung der Leiharbeit, der Verzicht auf Mindestlöhne und die AGL I-Bezugsdauer gerade für ältere Arbeitnehmer.

Vor allem aber: Deutschland neu erfinden hat die Agenda nicht. Denn die Stärke und Wandlungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft beruht nicht auf der jeweiligen Ausgestaltung des Sozialstaats, sondern auf ihrem Festhalten am industriellen Modell, auf ihrer starken Innovationsfähigkeit, auf der relativ hohen Unabhängigkeit der Unternehmen von den Kapitalmärkten, auf dem einmal eingeschlagenen Pfad der diversifizierten Qualitätsproduktion und auf der Stabilität der Arbeitsbeziehungen in der Tradition der Mitbestimmung. All dies sind singuläre Kennzeichen des Modells Deutschland, die auch im Krisenjahr 2003 Gültigkeit hatten, an-

derswo in Europa aber kaum anzutreffen sind. Arbeitskosten spielen in diesem Setting nur eine untergeordnete Rolle. Denn eines war auch den Agenda-Akteuren klar: Die Reduzierung von Lohnkosten allein schafft Arbeitslosigkeit nicht ab. Und sie wussten auch: Sparpolitik ist nicht einfach eins zu eins Wachstumspolitik. Dies ist der entscheidende Unterschied zur Lebenslüge der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, die einseitig angebotsorientiert agiert und aus diesem Irrglauben heraus auch anderen Ländern eine Roskur auf der Kostenseite nahelegt.

Wer heute unseren Nachbarn leichthin eine eigene Agenda 2010 empfiehlt, sollte sich gut überlegen, ob diese – ganz anders als ein Audi oder BMW – angesichts ihrer von uns beschriebenen Ausrichtung, ihrer Gebundenheit an deutsche Verhältnisse und ihres spezifischen historischen Kontextes wirklich als Exportgut taugt. ■

Das hier ist der Richtige!



In die Mai-Ausgabe hat sich auf Seite 23 ein falsches Foto eingeschlichen. Bei dem dort Abgebildeten handelt es sich nicht um Paul Singer. Wir bitten dieses Missgeschick zu entschuldigen.