

Franz, Wolfgang; Fehn, Rainer

Article

Die Vorschläge der Hartz-Kommission

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Franz, Wolfgang; Fehn, Rainer (2002) : Die Vorschläge der Hartz-Kommission, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 15, pp. 3-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163808>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Am 16. August wird die von der Bundesregierung unter der Federführung des VW-Personalvorstands Peter Hartz eingesetzte Kommission ihre Vorschläge zur Reform der Arbeitsämter und der Vermittlungstätigkeit vorstellen. Was versprechen erste Eckpunkte, die vorzeitig bekannt wurden?

Weiterhin im Reformstau

Bereits die Begleitumstände der Entstehung der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« kennzeichnen sehr deutlich, wie man in Deutschland den Reformstau zu handhaben pflegt. Obwohl sich zahlreiche nationale und internationale Institutionen mit hoher Reputation seit Jahr und Tag die Finger wund schreiben und mit kaum zu überbietender Deutlichkeit längst überfällige und durchgreifende Reformen vor allem auf dem Arbeitsmarkt, aber nicht nur dort, anmahnen, geschieht wenig. Stattdessen befleißigte sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren einer weiteren Regulierung des Arbeitsmarktes. Die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung, der Rechtsanspruch auf Teilzeit und – bisher allerdings erfolglos – die bundesweite Einführung einer »Tariftreue« stellen die hierfür zuständigen Stichworte dar. Selbst die vielerorts dringlich erhobene Forderung, die Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ernsthaft und mit Hilfe fundierter Evaluierungsmethoden auf den Prüfstand zu stellen, fand bis vor kurzem wenig Gehör und das angesichts eines jährlichen Gesamtausgabenvolumens der BA von rund 50 Mrd. €!

Erst die Aufdeckung von Ungereimtheiten bei der Vermittlungsstatistik der BA ließ die Politik aufhorchen. Immerhin befand man sich seinerzeit ein knappes Jahr vor der nächsten Bundestagswahl. Als die Angelegenheit in den Medien dann zu einem »Riesenskandal« mutierte, setzte der hinlänglich bekannte Aktionismus ein, der aus anderen »Krisen« geläufig ist. Eiligst wurde eine Kommission ins Leben gerufen. Ein Schuft, dem hierzu der Slogan einfällt: Wenn ich nicht mehr weiter weiß, gründe ich einen Arbeitskreis. Fast unnötig zu sagen, dass peinlichst auf Ausgewogenheit insbesondere bei der Re-

präsentanz der beteiligten Tarifvertragsparteien geachtet wurde.

Gleichwohl wäre es verfehlt, der Bundesregierung von vorneherein lautere Absichten bei der Reform der BA abzusprechen, und die Einrichtung der Kommission stieß folglich in der Öffentlichkeit zunächst auf Wohlwollen, nicht zuletzt aufgrund des Ansehens und der konstruktiven Mitarbeit einiger Mitglieder. Dann aber geriet die Arbeit der Kommission in Misskredit. Mehrere Wochen vor Veröffentlichung ihres Berichts gab der Vorsitzende der Kommission ein ausführliches Interview über wesentliche Inhalte der Vorschläge der Kommission. Dies geschah dem Vernehmen nach ohne Einverständnis aller Mitglieder und nach Presseberichten zumindest mit ausdrücklicher Billigung der Bundesregierung. Damit entstand in der Öffentlichkeit – zu Recht oder nicht – der Eindruck, das Ganze sei eher der Wahlkampfstrategie der Bundesregierung geschuldet statt als ernsthafte Reformwille zu werten und sei überdies als ihre Antwort auf die Bemühungen des politischen Konkurrenten um Verstärkung seiner wirtschaftlichen Kompetenz aufzufassen. Bekräftigt wurden diese Vermutungen durch die Ankündigungen des Vorsitzenden der Kommission, bei Umsetzung ihrer Vorschläge die Arbeitslosigkeit halbieren zu können. Von solchen Versprechungen haben die Leute begrifflicher Weise die Nase voll: Die vorherige Bundesregierung wollte die Arbeitslosigkeit schon halbieren und die derzeitige sich an der Anzahl von 3,5 Mill. Arbeitslosen messen lassen. Zu allem Überfluss glaubte der Kommissionsvorsitzende noch nachlegen zu müssen, indem er ei-



Wolfgang Franz*

* Prof. Dr. Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim und Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

nen Abbau der Erwerbslosigkeit in Ostdeutschland um wenigstens 20% in Aussicht stellte.

Beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen fehlen

Es ist schwer nachvollziehbar, warum die Kommission sich selbst und ihre teilweise durchaus sinnvollen Vorschläge derart ins Zwielficht rückt oder zumindest rücken lässt. Von den vorpreschenden Interviews des Vorsitzenden einmal abgesehen, sind die genannten Zahlenangaben der Glaubwürdigkeit abträglich. Denn sie gelten – ungeachtet aller anderen Berechnungsprobleme – bestenfalls dann, wenn genügend Arbeitsplätze vorhanden wären. Es ist aber bekanntlich nicht so, dass die Arbeitslosen, um die es der Kommission geht, auf schon bereitstehende unbesetzte Arbeitsplätze zu vermitteln wären, gegebenenfalls mit (leichtem) Druck. Diese Arbeitsplätze müssen erst einmal geschaffen werden. Dazu sagt die Kommission (bisher) nichts. Gewiss: Dieser Themenbereich steht nicht explizit in ihrem Pflichtenheft. Aber: Entweder greift die Kommission dieses Thema in eigenem Ermessen auf oder sie enthält sich jeglicher quantitativer Versprechungen, deren Erreichung sie selbst bei Umsetzung aller ihrer Vorschläge nicht in der Hand hat.

Wenn es im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze also um beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen geht, die zur Entfaltung der Wirkung der Kommissionsvorschläge erforderlich sind, stehen die Tarifvertragsparteien und der Gesetzgeber an vorderster Front. Jedoch hat die Lohnpolitik in diesem Jahr einen beschäftigungsfeindlichen Kurs eingeschlagen, und eine beschäftigungsfördernde Flexibilisierung des Regelwerkes auf dem Arbeitsmarkt befindet sich nicht auf der Agenda der Bundesregierung. Hier wären wahrhaft dicke Bretter zu bohren. Damit soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, die Kommission habe sich nur dünner Bretter bemächtigt, wenn auch der Hinweis, dass sie mitunter das Rad neu erfunden hat, nicht unterdrückt werden kann, obwohl er heiterer Melancholie überlassen und bei der Würdigung der Vorschläge unberücksichtigt bleibt.

Insgesamt lassen sich drei Kategorien von bisher bekannten Vorschlägen unterscheiden: sinnvolle Maßnahmen, ausbaufähige Empfehlungen und abzulehnende Ratschläge. Für jede Rubrik sei im Folgenden ein Beispiel genannt.

Bisherige Vorschläge: Sinnvolle Maßnahmen, ...

Die Umkehrung der Beweislast bei der Feststellung der Arbeitswilligkeit gehört zu den sinnvollen Maßnahmen. Bislang mussten die Arbeitsämter gerichtlich überprüfbar nachwei-

sen, dass die betreffenden Arbeitslosen nicht ernstlich an einer Arbeitsaufnahme interessiert waren. Nur wenige Arbeitslose lassen dies auf dem Arbeitsamt offen erkennen, und die Unternehmen scheuen den (gerichtlichen) Ärger, wenn sie den arbeitslosen Bewerber als »arbeitsunwillig« zurückschicken. Selbstverständlich sind die besten Kriterien zur Feststellung einer etwaigen Arbeitsunwilligkeit wie schon bisher die Ablehnung eines (verschärft) zumutbaren Arbeitsplatzangebotes, unzureichende Anstrengungen hinsichtlich einer Weiterqualifizierung und Suche nach einem Arbeitsplatz sowie eine mangelhafte Mobilitätsbereitschaft. Das ist wirklich nicht neu, wohl aber, dass nun der betreffende Arbeitslose selbst glaubhaft machen muss, er falle nicht unter diese Kriterien. Zusammen mit der Umkehrung der Beweislast und härteren Sanktionen bei Arbeitsunwilligkeit lässt sich dieses Problem, das indessen trotz der »Faulenzer-Debatte« nicht überschätzt werden sollte, erheblich verringern.

... ausbaufähige Empfehlungen, ...

Zur zweiten Kategorie, also zu den ausbaufähigen Vorschlägen, gehört die Reform der Arbeitslosenversicherung. Die Kommission möchte Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu einem gestuften System zusammenführen. Im ersten Halbjahr der Arbeitslosigkeit sollen nach bisher vorliegenden Informationen (Stand 20. Juli 2002) Pauschalleistungen erfolgen, dann wird analog zur derzeitigen Regelung ein halbes Jahr Arbeitslosengeld gewährt und danach noch für maximal ein Jahr ein reduziertes Arbeitslosengeld gezahlt. Anschließend besteht gegebenenfalls nur noch Anspruch auf »Sozialgeld« in Höhe der heutigen Sozialhilfe. Bei allem Respekt vor den Ratschlägen der Kommission, hier hätte sie durchaus einen größeren Wurf wagen können und zwei Leitgedanken stärker zum Tragen kommen lassen müssen: Eigenverantwortung und Anreizkompatibilität.

Konkret umgesetzt bedeutet dies eine völlige Umgestaltung der bisherigen Regelungen bezüglich Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Ein Alternativmodell könnte beispielsweise drei Säulen vorsehen: eine Grundsicherung gegen den Verdienstausschlag bei Arbeitslosigkeit, dazu eine freiwillige Zusatzversicherung in Form von Wahlтарifen und schließlich eine reformierte Sozialhilfe, welche die Höhe ihrer Leistungen davon abhängig macht, ob der Empfänger arbeitsfähig und erwerbstätig ist oder nicht.

Die Grundversicherung dient in erster Linie als Verdienstausschlagversicherung bei Arbeitslosigkeit. Sie ist verpflichtend, es sei denn, der Arbeitnehmer weist eine anderweitige äquivalente Absicherung nach. Die Leistungen der Grundversicherung sind für alle Arbeitslosen einheitlich, be-

laufen sich wie derzeit auf rund zwei Drittel des vorangegangenen Nettolohns und sinken mit zunehmender Bezugsdauer von ein bis zwei Jahren auf ein durchschnittliches Sozialhilfeniveau ab. Weitergehende Ansprüche etwa auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bestehen nicht, von einfachen Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter abgesehen.

Die zweite Säule bilden freiwillige Zusatzversicherungen zur Grundversicherung. Denn vielen Arbeitnehmern mögen die Basisleistungen allzu dürftig erscheinen. Diesen Leuten kann geholfen werden, auf eigene Kosten freilich. Wahltarife und Zusatzleistungen mögen sich dabei auf vielfältige Tatbestände beziehen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zählen dazu Familienzuschläge (bei Bedürftigkeit kämen hierfür gegebenenfalls staatliche Zuschüsse in Betracht), eine längere Anspruchsdauer auf Unterstützungszahlungen oder eine großzügigere Ausgestaltung der Leistungen im Zeitablauf (also etwa in konstanter Höhe anstatt in fallender). Des Weiteren können die Kostenübernahme von verstärkten Vermittlungsbemühungen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen von privaten und/oder staatlichen Trägern Gegenstand der zusätzlichen Versicherungsleistungen sein, ebenso Mobilitätshilfen wie die Übernahme von Umzugskosten.

Eine Sozialhilfe, die danach unterscheidet, ob ihr Empfänger erwerbsfähig ist oder nicht, stellt die dritte Säule dar. Die Reform der Sozialhilfe bezieht sich in erster Linie auf erwerbsfähige Sozialhilfebezieher. Hier geht es darum, wirkungsvolle Anreize zu schaffen, angebotene Arbeitsplätze zu akzeptieren. Etwas zugespitzt formuliert, belohnt das derzeitige System das Nichtstun und bestraft die Arbeitsaufnahme, weil ein zusätzlich zur Sozialhilfe erzielttes Arbeitseinkommen recht schnell und dann ziemlich drastisch auf die Sozialhilfe angerechnet wird (»Transferentzugsrate«). Zur Lösung dieses Problems liegt eine Reihe von Vorschlägen vor, wie beispielsweise neuerdings vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Kernelemente seines Modells laufen auf eine deutliche Absenkung des Sockelbetrags der Sozialhilfe für Arbeitsfähige bei einer gleichzeitigen und ebenso deutlichen Verbesserung der Hinzuverdienstbedingungen hinaus. In eine ähnliche Richtung gehen die Vorschläge des ifo Instituts. Die Kommission braucht solche Anregungen nur aufzugreifen und gegebenenfalls nach ihren eigenen Vorstellungen zu modifizieren.

... abzulehnende Ratschläge

Zur dritten Kategorie von Vorschlägen, von deren Umsetzung also dringend abzuraten ist, gehört die Einrichtung von (staatlichen) Zeitarbeitsfirmen, zu deren Angestellten

Arbeitslose ab einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit werden. Beschränkt man solche »Personal-Service-Agenturen« (PSA) nicht auf wirkliche Problemgruppen des Arbeitsmarktes, dann besteht die Gefahr der Einrichtung von Mega-Beschäftigungsgesellschaften, mit denen in Ostdeutschland üble Erfahrungen gemacht wurden. Es fällt nicht schwer sich auszumalen, wie es fortan weitergeht: In diesen PSA darf dann nur zu Tariflöhnen entliehen werden, welche gegebenenfalls für allgemeinverbindlich erklärt und per »Tariftreue« abgesichert werden. Sicherlich: So weit muss es nicht kommen. Aber: Besser, man wehrt den Anfängen.



Rainer Fehn*

Hartz: Durchbruch in der Arbeitsmarktpolitik oder Sieg der Besitzstandswahrer?

Ausgerechnet gegen Ende ihrer Regierungszeit, also dann, wenn schmerzhaft Reformen nur besonders schwer zu realisieren sind und es eigentlich zu spät ist, intensiviert die rot-grüne Regierung mit Hilfe der Hartz-Kommission ihre Aktivitäten in der Arbeitsmarktpolitik bzw. präziser die Debatte über deren sinnvolle Ausgestaltung. Unmittelbar nach ihrem Regierungsantritt hat sie ja, inspiriert von den Ideen des Oskar Lafontaine, den Arbeitsmarkt mit weiteren arbeitsplatzvernichtenden Regulierungen überzogen. Dem folgte eine längere Phase des Stillstands (»ruhige Hand«). Man ist stark geneigt, die jetzige Hektik zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt als Torschlusspanik zu deuten, weil die Regierung Schröder offensichtlich an ihren eigenen Maßstäben gemessen versagt hat – sie aber mit Hilfe der Hartz-Kommission dennoch versucht, den Wählern arbeitsmarktpolitische Kompetenz zu suggerieren. Die vor vier Jahren vollmundig angekündigten Erfolge in der Beschäftigungsentwicklung sind nahezu vollständig ausgeblieben. Schlimmer noch, derzeit genügen nicht einmal mehr die üblichen saisonalen Effekte, um die Arbeitslosenzahlen wenigstens vorübergehend zu senken, sondern von Monat zu Monat verschlechtern sich die Werte. Ein Ende der Arbeitsmarktmisere ist gar nicht abzusehen. Die vage Hoffnung, dass alsbald konjunkturelle Aufwärtstendenzen insbesondere aus den USA diesen Negativtrend aufhalten, kann allenfalls als Versuch gedeutet werden, die Wähler bis zur Bundestagswahl darüber hinwegzutäuschen, dass aus arbeitsmarktpolitischer Sicht auch die rot-grüne Regierungszeit als verlorene Jahre zu werten sind.

* Prof. Dr. Rainer Fehn lehrt Wettbewerbs- und Strukturpolitik an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität München und ist CESifo Forschungsdirektor am ifo Institut München.

Arbeitslosigkeit strukturell bedingt

Die internationalen Organisationen wie OECD oder IMF sowie die große Mehrheit der Arbeitsmarktökonomien sind sich einig, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland weitestgehend (85 bis 90%) auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Dies bedeutet, dass es in erster Linie gilt, durch umfassende Strukturreformen des Arbeitsmarktes und im Bereich des Sozialstaates die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern und durch eine konsequente Angebotspolitik in der Steuerpolitik sowie auf dem Güter- und Kapitalmarkt die Wachstumskräfte insgesamt zu entfesseln und dadurch einen anhaltenden Zuwachs an regulärer Beschäftigung zu erreichen. Eine rein konjunkturell bedingte Erholung wird das Arbeitsmarktproblem keineswegs nachhaltig lösen können, zumal es zu bedenken gilt, dass Deutschland ja seit einiger Zeit schon das Schlusslicht innerhalb Europas beim Wirtschaftswachstum ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die Vorschläge der Hartz-Kommission geeignet sind, zu dieser Zielsetzung einen positiven Beitrag zu leisten.

Strukturelle Arbeitslosigkeit besteht aus mehreren Komponenten. Erstens sind dies gemessen an der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer überhöhte reale Lohnkosten für die Unternehmungen. Zweitens passen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in qualifikatorischer, sektoraler und regionaler Hinsicht nicht zueinander, es gibt also einen umfangreichen Sockel so genannter Mismatch-Arbeitslosigkeit. Drittens, Such- oder friktionelle Arbeitslosigkeit, bei der Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage grundsätzlich schon zueinander passen, es aber in Abhängigkeit von der Effizienz der Arbeitsplatzvermittlung eine gewisse Zeit braucht, bis die Unternehmungen und die zu ihnen passenden arbeitswilligen Arbeitslosen zueinander finden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit ist in erster Linie auf institutionell bedingte Funktionsdefizite des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates, also auf Politikversagen im weitesten Sinne zurückzuführen. Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist hierzulande durch ein kaum zu durchdringendes Dickicht an Regulierungen ausgehebelt worden. Diese privilegieren zum einen die Arbeitsplatzbesitzer und führen damit zu einem aggressiveren Lohnverhandlungsverhalten. Zum anderen sollen sie aber auch dazu dienen, die negativen Folgen für die Arbeitslosen sozial abzufedern, was aber wiederum deren Suchintensität sowie deren Bereitschaft senkt, auch nicht optimal passende Stellenangebote anzunehmen. Daher kann der Arbeitsmarkt seine eigentliche Hauptaufgabe nicht mehr erfüllen, nämlich Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in erster Linie über flexible Löhne und Lohnstrukturen, aber auch durch qualifikatorische, sektorale und regionale mobile Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wenigstens annähernd zum Ausgleich zu bringen. Dazu passt die Einschätzung des international renommierten Fraser In-

stituts, welches in ihrem jährlich erscheinenden »freedom index« Deutschland in der Kategorie Arbeitsmarkt aktuell auf den letzten Platz unter den 58 am meisten entwickelten Ländern weltweit verweist.

Die notwendigen umfassenden Strukturreformen, um diesen gordischen Knoten im Bereich des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates zu durchschlagen, sind hinlänglich oft von Ökonomen ausgeführt und angemahnt worden, so dass hier einige kurze Stichworte ausreichen. Es handelt sich offensichtlich vor allem um ein Umsetzungs- und nicht um ein Erkenntnisdefizit. Erstens sind die Versicherungs- und Transferzahlungen an die Arbeitslosen sowie die Zumutbarkeitskriterien wesentlich beschäftigungsorientierter auszugestalten. Dies bedeutet primär, dass eine konsequente Beweislastumkehr eingeführt werden muss, also der Arbeitslose beweispflichtig ist, dass er sich intensiv um eine Beschäftigung bemüht. Nur dann kann er Leistungen vom Arbeitsamt bzw. vom Sozialamt erwarten. Dazu bedarf es einer intensiven Betreuung durch die entsprechende staatliche Stelle mit präzisen Vorgaben, welche Aktivitäten von dem Arbeitslosen erwartet werden. Darüber hinaus ist die Bezugsdauer lohnbezogener Leistungen deutlich zu reduzieren. Die Lohnersatzraten müssen eher sinken als steigen, und es muss einen durchgehend fließenden Übergang zwischen subventionierter und regulärer Erwerbstätigkeit geben.

Außerdem ist arbeitsfähigen Arbeitslosen schon nach einer sehr überschaubaren Dauer der Arbeitslosigkeit (z. B. nach sechs Monaten) ihr Zeitvorteil gegenüber regulär Arbeitenden zu nehmen, den sie zumindest zum Teil in Schwarzarbeit ummünzen. Versicherungs- und Transferzahlungen erhält ein arbeitsfähiger Arbeitsloser dann nur noch, wenn er ohne Einschränkung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dabei sollte durch geeignete Transfers über das Steuersystem analog zum »Earned Income Tax Credit System« in den USA sichergestellt werden, dass sich Mehrarbeit für den Arbeitslosen immer lohnt und dass das soziokulturelle Existenzminimum bei nachgewiesener Arbeitsbereitschaft stets erreicht wird. Wer auch bei verschärften Zumutbarkeitskriterien etwa in regionaler Hinsicht keinen Arbeitsplatz bei einem regulären Arbeitgeber findet, hat dann an kommunalen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen, um das derzeitige Niveau an Versicherungs- und Transferzahlungen weiterhin zu erhalten. Für arbeitsfähige Arbeitslose sollte so schnell wie möglich der Grundsatz gelten, dass nur derjenige förderungswürdig ist, der arbeitet, und nicht derjenige, der sein Arbeitsangebot dem Arbeitsmarkt entzieht.

Es genügt allerdings keineswegs, den Druck auf die Arbeitslosen zu verstärken, grundsätzlich vorhandene Stellen auch tatsächlich anzunehmen. Es muss zweitens auch gelingen, die Arbeitsnachfrage der Unternehmungen auszu-

dehnen, um einen Durchbruch an der Beschäftigungsfront zu erzielen. Der wichtigste Hebel, um dieses Ziel zu erreichen, ist bei gegebener Produktivität und Qualifikation der Arbeitnehmer eine Absenkung der real vom Arbeitgeber zu tragenden Bruttolohnkosten sowie geringere Einschränkungen unternehmerischer Entscheidungsfreiheit durch staatliche Regulierungen. Weniger großzügige Lohnersatzleistungen leisten dazu zwar einen ersten Beitrag, indem sie die in Deutschland im internationalen Vergleich viel zu hohen Lohnnebenkosten senken. Ohne schmerzhaftes Einschnitte bei den Arbeitsplatzbesitzern wird es aber nicht gehen. Insbesondere muss deren Widerstand gegen die Einrichtung eines Niedriglohnssektors überwunden werden. Ansonsten wird man die katastrophal hohen Arbeitslosenraten unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern nicht in den Griff bekommen. Außerdem sind arbeitsplatzschaffende Reformen beim Kündigungsschutz, bei der Tarifautonomie, dem Günstigkeitsprinzip sowie eine generelle Abkehr von zentralen Lohnabschlüssen mit Kartellcharakter zugunsten von dezentralen Lohnverhandlungen auf Unternehmens- oder individueller Ebene notwendig. Dies schafft Flexibilität und Freiraum für unternehmerisches Handeln und für eine Ausdehnung der regulären Arbeitsnachfrage. Betrieblichen Bündnissen für Arbeit und kooperativen Beziehungen auf Unternehmensebene gehört die Zukunft, nicht von der Regierung initiierten runden Tischen, deren Entscheidungen – wenn sie sich überhaupt einigen können – regelmäßig einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen und zu Lasten nicht am Tische des Kanzlers sitzender Dritter gehen.

Was bringt Hartz bei struktureller Arbeitslosigkeit?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Vorstellungen der Hartz-Kommission einen echten Beitrag zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit leisten können und dem vorrangigen Ziel dienlich sind, die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt deutlich auszudehnen. Eine Beantwortung dieser Frage leidet zu diesem Zeitpunkt darunter, dass ihre endgültigen Vorschläge noch gar nicht bekannt sind, sondern nur einzelne Versatzstücke an die Öffentlichkeit dringen, wobei sie noch dazu bei wichtigen Punkten unter dem Dauerfeuer der Lobbyisten ihre Auffassung dauernd zu ändern scheint.

Grundsätzlich zu begrüßen ist zunächst einmal die geplante Intensivierung der Anstrengungen bei der Arbeitsplatzvermittlung durch Job-Center sowie die vorgesehene Ausdehnung des Niedriglohnbereichs durch die Einführung von 500-Euro-Jobs verbunden mit einer stufenweisen Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge für Verdienste, die über dieser Grenze liegen. Alles, was dazu dient, Arbeitnehmer nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes effizienter und vor allem

auch schneller wieder in eine reguläre Erwerbstätigkeit zu vermitteln, ist sinnvoll. Die Idee der Job-Center zusammen mit der dringend notwendigen Einführung des Prinzips »alles aus einer Hand« bei der Betreuung und Alimentierung der Arbeitslosen schließt endlich den Verschiebepbahnhof zwischen Arbeits- und Sozialämtern, und es wird eine klare Zuständigkeit für die erfolgreiche Vermittlung bei einem Betreuer geschaffen. Entscheidend ist bei dem anzustrebenden Ausbau des Niedriglohnssektors weniger die absolute Höhe der Grenze, sondern vielmehr, dass eine unbürokratische Regelung getroffen wird und dass sich ein höherer Bruttoverdienst für den betreffenden Arbeitnehmer stets in einem spürbar höheren Nettolohn niederschlägt. Es muss also vor allem die derzeitige Schwellenregelung verschwinden, bei der sich Jobs mit einem Bruttoverdienst von 326 bis ca. 800 € Bruttoverdienst nicht rechnen.

Die beiden Grundübel des deutschen Arbeitsmarktes, die ausgeprägte Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer sowie die kartellartigen Tarifvereinbarungen, welche die Interessen der Arbeitslosen in der Regel unberücksichtigt lassen, werden jedoch von der Hartz-Kommission allem Anschein nach überhaupt nicht angegangen. Eine Ausdehnung der regulären Arbeitsnachfrage ist daher von ihren Vorschlägen nicht zu erwarten. Dieser Eindruck verstärkt sich noch dadurch, dass auch die mehr als problematische derzeitige Ausgestaltung der Sozialhilfe als Lohnuntergrenze fürs Nichtstun offenbar ebenfalls nicht angetastet werden soll. Damit ist aber vorgezeichnet, dass es bei ihren Vorschlägen in erster Linie um eine effektivere Verwaltung des massiven Mangels an regulären Arbeitsplätzen geht. Dieses Ziel ist zwar an sich nicht unwichtig, wie der erst kürzlich erfolgte Offenbarungseid des Arbeitsamtes bei seiner angeblich so erfolgreichen Arbeitsplatzvermittlung zeigt, der Kern der strukturell bedingten Arbeitsmarktmisere ist es aber nicht. Bessere Informationen darüber, dass die Unternehmen eingeschnürt in das Tarifkorsett und abgeschreckt von den überzogenen Reallohnansprüchen der Arbeitnehmer viel zu wenig Arbeit nachfragen und dass die von den Unternehmen dennoch geäußerte Arbeitsnachfrage viel zu oft hinsichtlich Qualifikation, Sektor und Region nicht zum Arbeitsangebot der Arbeitslosen passt, können nur einen bescheidenen Beitrag leisten, Arbeitslose wieder in Lohn und Brot zu bringen.

Ohne ein Knacken des Tarifkartells in Verbindung mit einer deutlichen Absenkung der Reallohnansprüche der Arbeitslosen durch eine entsprechende Reform des Sozialstaats wird man keine allzu großen Fortschritte erwarten dürfen. Vor all diesen Dingen schreckt die Hartz-Kommission aber weitestgehend zurück. Zaghafte Andeutungen, dass man eigentlich die Bezugsdauer der Versicherungs- und Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit deutlich verkürzen, deren Höhe reduzieren sowie die Zumutbarkeitskriterien spürbar verschärfen müsste, sind unter dem Kugelhagel auch von Seiten der konservativen Opposition erschrocken ver-

stummt. Übrig geblieben ist nach derzeitigem Erkenntnisstand lediglich ein Torso aus Begrenzung der Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr, Verschärfung der regionalen Zumutbarkeit nur für ledige Arbeitslose und »halbhartziger« Beweislastumkehr. Nach wie vor soll die Ausgestaltung des Sozialstaates dazu beitragen, dass ein arbeitsloser Familienvater nicht aktiv wird und umzieht, um woanders eine reguläre Erwerbstätigkeit auszuüben, sondern sesshaft auf bessere Zeiten hofft und möglicherweise dauerhaft von der Allgemeinheit alimentiert wird. Die vorgesehene maximale Bezugsdauer aus Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe beträgt nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission immer noch 44 Monate, sie liegt also weit jenseits der Grenze hin zur Langzeitarbeitslosigkeit von einem Jahr, ab der eine Vermittlung von Arbeitslosen in eine reguläre Erwerbstätigkeit enorm schwer wird. Außerdem liegt sie nur vier Monate unter jener Grenze von vier Jahren, ab der es nach OECD Klassifikation international üblich ist, die Bezugsdauer als unendlich einzustufen. Die zweifelhafte und vorgeschobene Begründung für diese Zaghaftigkeiten und »Halbhartzigkeiten« bei den dringend notwendigen Reformen der Versicherungs- und Transferzahlungen an Arbeitslose lautet, dass man eine Gestaltungs- und keine Kürzungskommission sei, obwohl wohlbedachte Kürzungen sehr wohl eine Form sinnvollen Umgestaltens im Sinne von »fordern und fördern« sein können.

Möglicherweise das Herzstück der Hartz Vorschläge ist die staatliche Personal-Service-Agentur (PSA), welche vor allem staatlich organisierte Zeitarbeit in großem Stil forcieren soll. Die Grundidee lautet wie folgt: Der Arbeitslose wird bei der PSA zu Tarifbedingungen mit vollem gesetzlichen Kündigungsschutz eingestellt, dann aber an private Unternehmen auf Zeit und zu Bedingungen ausgeliehen, die auch erheblich unter den tariflichen Konditionen liegen können. Durch die Zwischenschaltung der staatlichen PSA wird also scheinbar die Quadratur des Kreises geschafft, die Beschäftigung bei regulären Unternehmen des privaten Sektors wird ausgedehnt, ohne dass Arbeitsplatzbesitzern oder Arbeitslosen weh getan wird. Dies wäre natürlich zu schön, um wahr zu sein. Bei genauerer Betrachtung sieht man aber sofort, dass das Konzept keineswegs das Ei des Kolumbus ist. Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen für vermehrte Zeitarbeit bei privaten Unternehmen wären zwar sinnvoll, die vorgesehene Zwischenschaltung des Staates ist aber mehr als problematisch. De facto gibt der Staat durch die PSA allen Arbeitslosen eine Beschäftigungsgarantie zu Tarifbedingungen. Die Kosten einer wirklichkeitsfernen Tarifpolitik werden also endgültig sozialisiert. Ob die arbeitslosen Staatsbediensteten dann wirklich erfolgreich an private Unternehmen ausgeliehen werden können, ist völlig offen. Schlimmer noch, ob sie jemals den Sprung weg von der staatlichen Beschäftigung in eine reguläre Erwerbstätigkeit schaffen, steht in den Sternen. Dabei gilt es zu bedenken, dass sie ja beim Staat zu Tarifbedingungen beschäftigt wer-

den, welche gerade kleine und junge Unternehmen in expandierenden Sektoren noch dazu Problemgruppen am Arbeitsmarkt nicht unbedingt bieten. Der Anreiz für die arbeitslosen Staatsbediensteten, in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln, ist also denkbar gering.

Letztlich handelt es sich um einen gefährlichen Taschenspielertrick. Die Arbeitslosen werden ganz einfach in staatliche Leiharbeitnehmer umgetauft, und nur dadurch lassen sich auch die ansonsten abenteuerlich anmutenden Prognosen der Hartz-Kommission bezüglich der von ihren Vorschlägen zu erwartenden Beschäftigungsgewinne erklären. Diese Augenwischerei ist aber alles andere als kostenlos. Der Staat wird durch die PSA institutionalisierter »employer of last resort«, so dass die Tarifvertragsparteien ein für allemal von ihrer Verantwortung für die Situation am Arbeitsmarkt entbunden werden. Dadurch, dass den arbeitslosen Staatsbediensteten noch dazu der Tariflohn gezahlt werden soll, wird das Tarifkartell nicht etwa wie eigentlich notwendig unterminiert oder gar zerschlagen, sondern im Gegenteil weiter stabilisiert. Eine staatliche Lohnsubventionsmaschinerie gigantischen Ausmaßes wird in Schwung gebracht. All dies wird nicht ohne Rückwirkungen auf das Lohnsetzungsverhalten des Tarifkartells bleiben. Eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik dürfte dann endgültig eine Sache der Vergangenheit, also nostalgischer Erinnerungen an die fünfziger und sechziger Jahre sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bislang bekannten Vorschläge der Hartz-Kommission zwar einige sinnvolle Ansatzpunkte enthalten, wichtige institutionelle Probleme aber gar nicht angegangen werden und sie zum Teil sogar auf eine völlig falsche Fährte führen. Vor allem die PSA in der vorgeschlagenen Form bedeutet nichts anderes als den Marsch in den arbeitsmarktpolitischen Sozialismus. Die voreiligen Prognosen, dass durch ihre Umsetzung angeblich ein Beschäftigungszuwachs von bis zu 2 Mill. Arbeitsplätzen erreichbar sein soll, müssen daher als gefährliche Wahlpropaganda angesehen werden, weil sie die Notwendigkeit echter struktureller Reformen des Arbeitsmarktes verschleiern. Das Besitzstandskartell der Status quo-Bewahrer scheint auch diese Schlacht für sich zu entscheiden. Der ungeschriebene Artikel null des Grundgesetzes bleibt unangetastet, demzufolge Reformen keinem weh tun dürfen bzw. für volle Kompensation aller potentiellen Reformverlierer gesorgt werden muss. Weder der Kanzler noch der Kandidat scheinen an diesen »Grundfesten« der Republik rütteln zu wollen. Offensichtlich ist beiden sowie breiten Bevölkerungskreisen der Ernst der wirtschaftlichen Krise, in der sich Deutschland befindet, immer noch nicht ausreichend klar.