

Wie sind die Vorschläge der Hartz-Kommission zu beurteilen?

Nach den Vorstellungen des Vorsitzenden und Namensgebers der Hartz-Kommission kann die Arbeitslosigkeit in nur drei Jahren halbiert werden. Ist dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen? Welche Rolle spielt dabei die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung? Was ist von den Vorschlägen der Hartz-Kommission zu halten?

Markus Gangl, Günther Schmid

Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung

Kein Punkt war umstrittener in der Hartz-Kommission als die Frage der Leistungsverkürzung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe. Der erste, am 21. Juni dieses Jahres bekannt gewordene Entwurf der Kommission sah eine Begrenzung des Leistungsbezugs auf jeweils ein Jahr vor. Der zweite interne Entwurf, vorbereitet von einer Teilprojektgruppe, beließ die derzeitige Regelung des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes und führte die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer einheitlichen, steuerfinanzierten, bedürftigkeitsgeprüften und unbefristet geltenden Eingliederungshilfe zusammen, die später zum „Arbeitslosengeld II“ umbenannt wurde. Diese soll das Einkommensniveau der derzeitigen Sozialhilfe gewährleisten, plus einem pauschalen Aufschlag im Falle der Aktivierung in Erwerbstätigkeit, Qualifizierung oder in eine andere Maßnahme, z.B. Zeitarbeit über die neu zu gründenden Personal-serviceagenturen (PSA). Wird ein zumutbares Angebot abgelehnt, kann die Leistung bis auf ein Existenzminimum gekürzt werden.

Damit war die Idee geboren, eine „individuelle“ anstelle einer „kol-

lektiven“ Leistungskürzung einzuführen, denn auch beim Arbeitslosengeld I soll die (in der Dauer ungekürzte) Leistung konsequenter als bisher gegebenenfalls gekürzt werden, wenn Arbeitslose Aktivierungsangebote ablehnen. Die weiteren Beratungen gerieten sowohl unter den politischen Druck von außen als auch unter Kritik von Seiten der Arbeitsmarktforschung. Die Arbeitgeberseite forderte vehement eine Rückkehr zum „ursprünglichen Konzept“ der Kommission (obwohl ein solches von der Kommission nie verabschiedet worden war), während von der Forschungsseite auf Anspruchslöhne hingewiesen wurde, die umso überzogener würden, je länger die Arbeitslosen mit Leistungen rechnen könnten. Zwischenzeitlich wurden Kompromisslösungen diskutiert, bis am Ende ein von allen Kommissionsmitgliedern getragener Beschluss zustande kam.

Danach kann das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I, gestaffelt nach Alter und Beitragszeiten, nach wie vor bis 32 Monate bezogen werden, während das „Arbeitslosengeld II“ unbefristet bleibt, vorausgesetzt, die Leistungen empfangende Person ist erwerbsfähig und kann trotz aller

Bemühungen durch die neu geschaffenen Institutionen der Job-Center und PSA nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Des Weiteren einigte sich die Kommission auf einen Prüfauftrag: Auf der Basis der Arbeitslosenzahlen vom 30.6.2005 ist eine Evaluation des gesamten Maßnahmenpakets durchzuführen. Ist das Ziel (Absenkung der Arbeitslosigkeit um 2 Mill.) trotz Umsetzung der Maßnahmen nicht erreichbar, ist kurzfristig über weitergehende Vorschläge, unter anderem auch die Einführung der zeitlichen Begrenzung des Arbeitslosengeldes, zu entscheiden. Im Folgenden begründen wir, dass der Beschluss der Kommission auch aus wissenschaftlicher Sicht als „salomonisches Urteil“ gewertet werden kann.

Sind die Lohnerwartungen der Arbeitslosen zu hoch?

Aus einer Vielzahl nationaler und internationaler Studien ist bekannt, dass der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Dauer von Arbeitslosigkeit tendenziell verlängert. Diese Beobachtung entspricht der theoretischen Erwartung, dass die Existenz von Lohnersatzleistungen den Anspruchslohn erhöhen, zu dem Arbeitslose bereit sind,

Arbeit aufzunehmen. Dadurch wird den Arbeitslosen eine stärker selektive Arbeitssuche ermöglicht. Allerdings kann die Wirkung intensivierter Arbeitssuche eine zweifache sein. Auf der einen Seite erhöht sie die Dauer der Arbeitslosigkeit, auf der anderen Seite kann sie jedoch auch das „Matching“ verbessern, d.h. zu einer adäquateren Wiederbeschäftigung als ohne Arbeitslosenversicherung führen. Dies gilt insbesondere für spezifische Qualifikationen, für die in der Regel ein wesentlich größeres Marktsegment abzutasten ist, um eine nachhaltige Passung von Angebot und Nachfrage zu gewährleisten. Der Forschungsstand besagt, dass dieser Zielkonflikt bis zu etwa sieben Monaten eher zugunsten der besseren Allokation (matching) ausfällt, danach jedoch eher die Versicherungsgemeinschaft belastet.

Die Arbeitslosenversicherung ist also eine Gratwanderung. Eine zu forcierte Vermittlung zu Beginn kann kontraproduktiv sein, mit zunehmender (oder eindeutig drohender) Dauer der Arbeitslosigkeit ist jedoch die Arbeitswilligkeit strikter zu prüfen, die Beschäftigungsfähigkeit durch Arbeitsförderung zu verbessern oder der Übergang zu einer Beschäftigungsalternative oder Erwerbsunfähigkeit vorzubereiten. Deshalb ist der Vorschlag der Hartz-Kommission, über die PSA flächendeckend einen vermittlungsorientierten Arbeitnehmerverleih – fokussiert auf von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Kunden – zu organisieren, auch arbeitsmarkttheoretisch wohl begründet.

In einer neuen Studie des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, wird nun aber argumentiert¹, dass die relative Erhöhung des Anspruchslöhnes durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung

einen Fehlanreiz darstelle, der die Arbeitslosigkeit über Gebühr verlängert. Dieser Fehlanreiz käme insbesondere bei Langzeitarbeitslosen zum Tragen, denn die Lohnansprüche der Arbeitslosen und die am Markt erzielbaren Löhne fielen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit auseinander. In anderen Worten: Unterstützt durch die Arbeitslosenversicherung erhielten Arbeitslose unrealistische Lohnexpectationen aufrecht, anstatt sich an die Marktgegebenheiten anzupassen und dem (infolge Arbeitslosigkeit) verlorenen Humankapital

entsprechend niedrigere Löhne zu akzeptieren. Die Schlussfolgerung erscheint einfach: eine stärkere Degressivität der Leistungen der Arbeitslosenversicherung könnte Arbeitslose zu einer besseren Anpassung an die Gegebenheiten des Marktes veranlassen und dadurch die Dauer der Arbeitslosigkeit senken.

Diese Schlussfolgerung stellt jedoch keineswegs den aktuellen Forschungsstand dar. Es spricht wenig dafür, dass Arbeitslose in der Bundesrepublik im Allgemeinen unrealistisch hohe Anspruchslöhne haben, und noch weniger, dass dies ein Problem der Degressivität der Leistungen darstellen könnte. Vielmehr besteht – neben einem steigenden bzw. anhaltend hohen Zustrom in die Arbeitslosigkeit – das entscheidende bestandwirksame Problem in einer im internationalen Vergleich extrem langen Arbeitslosigkeitsdauer von älteren Arbeitslosen. Dieses Problem hat aber weniger mit Fehlanreizen im Sinne der Studie von Christensen, sondern mehr damit zu tun, dass lange Anspruchsdauern für ältere Arbeitslose in der Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit generösen Frühverrentungsregelungen zu einer Norm des gleitenden Übergangs in die Rente geworden sind². Über diesen Übergang wurde in den vergangenen 15 Jahren ein wichtiger Teil der Kosten des wirtschaftlichen Strukturwandels auf Kosten der Beitragszahler in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung abgewickelt, anstatt nach

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Günther Schmid, 60, Mitglied der Hartz-Kommission, lehrt ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Dr. Markus Gangl, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am WZB.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 48, ist Institutsdirektor im Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster (CAWM) der Universität Münster und Projektleiter des Internationalen Beschäftigungsrankings der Bertelsmann Stiftung.

Prof. Dr. Norbert Berthold, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Dr. Jens Weidmann, 34, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Björn Christensen: Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Working Paper, Nr. 1095, Kiel 2002.

² Florian Gerster: Thesen zur Neuordnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Nürnberg, Juni 2002, mimeo; Günther Schmid: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M., New York 2002, S. 315 ff.

sinnvollen alternativen Beschäftigungsformen und -möglichkeiten zu suchen.

Wie hoch ist das Verringerungspotential?

Die durch das Leistungsrecht gesetzten ökonomischen Rahmenbedingungen sind nur ein Kontextfaktor unter vielen anderen individuellen, aber auch arbeitsmarktstrukturellen Faktoren, die den Wiederbeschäftigungserfolg von Arbeitslosen und damit die Dauer von Arbeitslosigkeit bestimmen. Es ist – wie schon gesagt – richtig darauf hinzuweisen, dass der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Dauer von Arbeitslosigkeit erhöht. Gleichzeitig sollten aber keine überzogenen Erwartungen dahingehend geweckt werden, dass eine Änderung des Leistungsrechts übermäßig große Nettowirkungen entfalten wird.

In internationalen Studien besteht weiterhin eine relativ hohe Unsicherheit, wie stark die Dauer der Arbeitslosigkeit auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung reagiert (Dauerelastizität). Überwiegend wird vor allem der Dauer (und nicht der Höhe) des Leistungsbezugs ein signifikanter Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit zugesprochen. Nimmt man einen Wert von etwa 0,33 als mittleren Schätzwert an, hätte die von niemandem gewünschte radikale Abschaffung der Arbeitslosenversicherung das maximale Potential, die Dauer von Arbeitslosigkeit um ein Drittel – d.h. von heute durchschnittlich 8 bis 9 Monaten auf etwa 6 Monate – zu senken. Es ist offensichtlich, dass marginale Kürzungen der Leistungshöhe dementsprechend geringe ökonomische Wirkungen auslösen werden.

Darüber hinaus muss bei derartigen Berechnungen auch

sorgfältig zwischen den originären Anreizeffekten der Leistungen auf die Rückkehrbereitschaft in die Erwerbstätigkeit einerseits und Effekten des Leistungsbezugs auf die Kontinuität der Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit andererseits unterschieden werden. Die Arbeitslosenversicherung wirkt in etwa gleich stark auf beide Übergänge ein³: Leistungsansprüche bewirken einmal eine geringere Übergangsrate in die Erwerbstätigkeit, zum anderen verringern sie aber auch die Neigung zu diskontinuierlichem Suchverhalten, das sich in den Daten als Übergang in die Nichterwerbstätigkeit widerspiegelt. Vor diesem Hintergrund sind die durch eine Reform des Leistungsrechts maximal erzielbaren Beschäftigungsgewinne also mit Sicherheit geringer anzusetzen, als die Verkürzung der Dauer von Arbeitslosigkeit ausdrückt. Zu einem gewissen Teil würde der jetzt als Arbeitslosigkeit erfasste Leistungsbezug nicht mehr als Arbeitssuche erfasst und dadurch die gesamte Phase der Nichtbeschäftigung in mehrere kurze Phasen der Arbeitslosigkeit aufgespalten – ein statistisches Artefakt, dem allerdings keine Veränderung der substantiellen Problemlage der Betroffenen entspricht.

Faule Arbeitslose?

Im Gegensatz zur landläufigen Meinung ist die Verlängerung der Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit Leistungsbezug auch nicht einfach als Subventionierung von Freizeit zu werten. Eine aktuel-

³ Markus Gangl: Welfare state stabilization of employment careers: Unemployment benefits and job histories in the United States and West Germany, Discussion Paper FS I 02-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002; ders.: Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance, Discussion Paper FS I 02-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002.

le Studie von Gilberg u.a. ermittelte beispielsweise⁴, dass Leistungsbezieher im Vergleich zu Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche eine höhere Suchintensität aufweisen. Wenn auch dieses Ergebnis in anderen (auch internationalen) Studien kontrovers ist, so dürfte als relativ gesichert gelten, dass Leistungsbezug zu einer selektiveren Jobsuche in Bezug auf Lohn, Beruf oder Arbeitsplatzsicherheit führt.

Die wenigen vorhandenen ökonometrischen Studien zur Arbeitsmarktposition nach der Arbeitslosigkeit zeigen nun aber, dass diese selektivere Jobsuche sich tendenziell auszahlt. Addison und Blackburn⁵ sowie Gangl⁶ haben gezeigt, dass Arbeitslose mit Leistungsansprüchen eben nicht nur eine längere Dauer von Arbeitslosigkeit aufweisen, sondern bei Wiederbeschäftigung einen relativ höheren Lohn erzielen, einen stabileren Arbeitsplatz finden und seltener den Beruf wechseln. Im Gegenzug zu einer etwas verlängerten Arbeitssuche trägt die soziale Absicherung während der Arbeitslosigkeit dazu bei, das vorhandene Humankapital der Arbeitslosen zu erhalten bzw. dessen Entwertung durch die Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Die empirisch ermittelten humankapitalerhaltenden Effekte der Arbeitslosenversicherung sind alles andere als trivial und bewegen sich im Bereich von durchschnittlich bis zu 5% höheren Löhnen und Gehäl-

⁴ Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder: Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000: Suchverhalten und Eingliederungschancen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34: 2001, S. 376-401.

⁵ John T. Addison, McKinley L. Blackburn: The effects of unemployment insurance on postunemployment earnings, in: Labour Economics, 7, 2000, S. 21-53.

⁶ Markus Gangl: Welfare state stabilization of employment careers, a.a.O.; ders.: Unemployment Benefits as a Search Subsidy, a.a.O.

tern bei Wiederbeschäftigung. Es scheint sogar so zu sein, dass die positiven Effekte der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu den USA in der Bundesrepublik eher stärker ausgeprägt sind, während im dynamischen US-Arbeitsmarkt die negativen Leistungseffekte auf die Übergangsraten überwiegen.

Passen Arbeitslose ihr Marktverhalten zu schlecht an?

Es ist nicht zu bestreiten, dass mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die Gefahr nachhaltiger (individueller wie kollektiver) Schäden wächst. Durch Nichtbeschäftigung verfällt vorhandenes Humankapital, der Erwerb neuen Wissens wird eventuell erschwert, und es entstehen Stigmatisierungen im Einstellungsprozess. Ein effektives Vermittlungssystem, das möglichst gleich nach der Kündigung (also präventiv) ansetzt, Netzwerkzusammenhänge fördert (z.B. Jobcenter, Transfergesellschaften, vermittlungsorientierte Zeitarbeit) und eine optimale Informationsinfrastruktur (Internet etc.) bereitstellt, ist daher – wie es die Hartz-Kommission vorschlägt – dringend erforderlich. Dennoch darf die Arbeitslosenversicherung nicht als „passives“ System missverstanden werden. Sie hat – richtig balanciert – sozialpolitisch, regionalpolitisch wie volkswirtschaftlich auch aktive Funktionen⁷.

Die Chance, eine Wiederbeschäftigung zu finden, sinkt jedoch

⁷ Günther Schmid, Bernd Reissert, Gert Bruche: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin 1987, S. 377; dies.: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy. An International Comparison of Financing Systems, Wayne State University Press, Detroit 1992, S. 314; Günther Schmid, Bernd Reissert: Unemployment Compensation and Labour Market Transitions, in: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham 1996, S. 235-276.

mit zunehmender Arbeitslosigkeit: Nach einem Jahr in der Arbeitslosigkeit beträgt die Übergangsraten in die Erwerbstätigkeit nur noch etwa die Hälfte bis zwei Drittel der Rate zu Beginn der Arbeitslosigkeit. In Bezug auf die Rolle der Leistungen der Arbeitslosenversicherung stellt sich nur die Frage, inwiefern die Lohnersatzleistungen dafür kausal verantwortlich sind. Im Gegensatz zu seinen eigenen Schlussfolgerungen zeigt Christensens Studie selbst⁸, dass die akzeptierten Lohn- bzw. Gehaltsangebote mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinken. Die Arbeitslosen passen ihre Lohn-erwartungen also offensichtlich über die Zeit an und akzeptieren zunehmend Lohn- und Gehalts-einbußen⁹. Die sinkenden Wiederbeschäftigungschancen ergeben sich also, obwohl Arbeitslose in der Regel ihre Lohnerwartungen bei längerer Arbeitslosigkeit reduzieren!

Könnte aber eine stärkere Degressivität der Leistungen doch dazu beitragen, die Anpassung der (Langzeit-)Arbeitslosen an die Marktgegebenheiten zu verstärken? Hier ist Skepsis deshalb angebracht, weil neuere Analysen in Gangl¹⁰ gezeigt haben, dass Anreizeffekte der Lohnersatzleistungen vor allem in den ersten sechs bis neun Monaten der Arbeitslosigkeit auftreten. Dies gilt sowohl für die Verlängerung der Suchdauer wie auch für die Erhaltung des individuellen Humankapitals. In diesem Sinn wirken die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung

⁸ Björn Christensen, a.a.O.

⁹ Vgl. entsprechende Ergebnisse auch bei Addison und Blackburn (John T. Addison, McKinley L. Blackburn, a.a.O.) sowie Gangl (Markus Gangl: Welfare state stabilization of employment careers, a.a.O.; ders.: Unemployment Benefits as a Search Subsidy, a.a.O.)

¹⁰ Markus Gangl: Unemployment Benefits as a Search Subsidy, a.a.O.

vor allem als Subvention des Suchverhaltens (Kenneth Burdett); ab einer Arbeitslosigkeit von etwa einem Jahr überwiegt dagegen die Funktion der sozialen Existenzsicherung, ohne dass auf der Mikroebene weitere Effekte auf das ökonomische Verhalten der Arbeitslosen nachweisbar wären.

Als Fazit lassen sich vier Gründe (und auch international anerkannte Praxis) anführen, warum es nicht ratsam ist, den Druck auf Arbeitslose zu Beginn der Arbeitssuche durch ein rigides Regime der Arbeitslosenversicherung zu verschärfen:

- Erstens, weil die meisten Arbeitslosen hoch motiviert sind, rasch einen Arbeitsplatz zu finden.
- Zweitens, weil die Arbeitslosen als Versicherte das Recht haben (deshalb sind sie auch „versichert“), bei angemessener Einkommenssicherung in aller Sorgfalt einen neuen Arbeitsplatz zu finden und nicht den nächstbesten Job annehmen zu müssen.
- Drittens, weil die Hebelwirkung zur Senkung des Arbeitslosigkeitsvolumens bei Langzeitarbeitslosen bzw. Arbeitslosen, bei denen eine solche droht, viel höher ist als bei Kurzeitarbeitslosen.
- Viertens, weil – was nicht genügend betont werden kann – sorgfältige Suche erwiesenermaßen zu nachhaltig besserem Matching führt als hektische Suche unter Druck, Panik und nachlässiger Beratung bzw. schlechter Information.

Zuerst positive Anreize „ausreizen“

Als Alternative zu Druck sollten immer zuerst positive Anreize „ausgereizt“ werden. Die Lohnersatzleistung könnte in Zukunft – im

Sinne des Konzepts der Beschäftigungsversicherung¹¹ – zunehmend Lohnergänzungsfunktionen, perspektivisch Einkommensergänzungsfunktionen erhalten („Aktivierung“ von „passiven“ Leistungen). Nicht ausgeschöpfte Leistungsansprüche könnten also z.B. in Analogie zum Schweizer „Zwischengeld“ zum Ausgleich von Lohnverlusten bei Akzeptanz eines Arbeitsplatzes mit niedrigerem Gehalt herangezogen werden. Auch der Einkommensverlust bei einem Übergang von Vollzeit auf Teilzeit

¹¹ Günther Schmid: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a. M., New York 2002.

(z.B. wegen Erziehungs- und Pflegezeiten) könnte nach dieser Logik ergänzt werden.

Versicherungsleistungen müssen in der Dauer in der Tat begrenzt bleiben. Dabei spielt aber, wie etwa die Erfahrungen in Dänemark und in den Niederlanden mit Bezugszeiten bis zu 36 oder gar 60 Monaten zeigen, die Grenze nach oben solange keine zentrale Rolle, wie „aktivierende“ Stoppregeln den Leistungsbezug von der Akzeptanz eines Beschäftigungs- oder Qualifizierungsangebots abhängig machen. Für eine grundsätzliche Begrenzung spricht – neben der Versicherungslogik – die beschäf-

tigungspolitische Logik: Ab einem bestimmten Niveau der Massenarbeitslosigkeit, welche die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit sehr stark determiniert, muss die Hauptverantwortung der Beschäftigungspolitik den Akteuren der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik sowie der regionalen Wirtschaftspolitik zugewiesen werden. Die Bundesanstalt für Arbeit (oder wie immer sie nun heißen wird) hat hierzu nicht den Handlungsspielraum, im Gegenteil: Die Arbeitsmarktpolitik verkommt bei Überforderung entweder zu einem arbeitsdisziplinierenden Instrumentarium oder zu einer gigantischen Beschäftigungsgesellschaft.

Ulrich van Suntum*

Nicht auf halbem Wege stehenbleiben

Vieles von dem, was die Hartz-Kommission vorschlägt, erscheint im Ansatz richtig, wenn auch nicht wirklich neu. Die geschickte Wortwahl (Ich-AG, PersonalServiceAgentur, Sozialgeld) baut eher goldene Brücken für diejenigen, die dem Inhalt der Vorschläge bisher eher ablehnend gegenüberstanden. Denn in Wirklichkeit verbergen sich hinter den neuen Begriffen überwiegend bekannte Ideen:

- Die Ich-AG entspricht im Kern dem Konzept des Kombi-Lohns, also der Kombination von Transferbezug und Markteinkommen, wobei letzteres hier allerdings auch in selbständiger Tätigkeit erworben werden kann. Hinzu kommt noch die - bisher als „Dienstmädchenprivileg“ bekannte und kritisierte - steuer-

liche Abzugsfähigkeit privater Haushaltshilfen.

- Die PersonalServiceAgentur entspricht im wesentlichen der Kombination von Lohnkostenzuschüssen mit Zeitarbeit, ähnlich dem niederländischen START-Modell, das auch in Deutschland regional bereits angewendet wird.
- Das sogenannte Sozialgeld, welches nach zwei Jahren das Arbeitslosengeld ablösen soll, ist nichts anderes als das von vielen seit langem geforderte Aufgehen der Arbeitslosenhilfe in der Sozialhilfe.

Die geschickte Kombination und Neubenennung bereits bekannter Ideen muß indessen nichts Negatives sein. Wenn Vernünftiges und im Ausland Bewährtes auf diese Weise endlich auch in Deutschland vorurteilslos diskutiert wird, dann ist dies bereits ein Erfolg.

Nach über 30jähriger Dauerdiskussion über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wäre es auch eher verdächtig gewesen, wenn wirklich ganz neue Rezepte vorgelegt worden wären, und dies auch noch von einer politisch zusammengesetzten Kommission. Allerdings greifen die Vorschläge der Hartz-Kommission insgesamt zu kurz, und vor allem bleiben sie auf halbem Wege stehen. Etwas Mut auch zu unpopulären Maßnahmen vorausgesetzt, würde es nämlich viel einfacher und konsequenter gehen.

Ansatz am Arbeitsangebot

Zunächst einmal setzt das Hartz-Papier – soweit bisher bekannt – ausschließlich beim Arbeitsangebot an. Die effizientere Vermittlung von Arbeitslosen schafft indessen netto nur dann neue Arbeitsplätze, wenn gleichzeitig entweder ein neuer Niedriglohnsektor entsteht oder zumindest bisherige Schwarzarbeit

* Abgeschlossen am 17. Juli.

durch reguläre Arbeit ersetzt wird. Alles andere wären überwiegend Verdrängungs- oder Mitnahmeeffekte, die gesamtwirtschaftlich nichts nützen. Mobilisierung der Arbeitslosen und Entstehung neuer Arbeitsplätze durch Deregulierung des extrem verkrusteten Arbeitsmarktes müßten also Hand in Hand gehen. Vorbild könnte die Schweiz sein, wo es weder Flächentarifverträge noch einen besonderen Kündigungsschutz gibt, aber gleichwohl Vollbeschäftigung bei hohem Lohnniveau.

Auch innerhalb ihrer auf das Arbeitsangebot beschränkten Vorschläge ist die Kommission letztlich nicht konsequent genug. Es hätte vor allem nahe gelegen, die Organisation der Arbeitsverwaltung nach skandinavischem Vorbild zu dezentralisieren, idealerweise durch vollständige Übertragung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen. So könnte deren Detailwissen um die örtlichen Problemlagen genutzt werden und gleichzeitig echter Wettbewerb um die besten Lösungen entstehen. Statt dessen soll das alte System nun plötzlich managementmäßig handeln, ohne wirklichen Wettbewerbsdruck zu spüren. Es soll weniger bürokratisch werden, obwohl gleichzeitig noch mehr Sonderregelungen wie etwa die Ich-AGs zu berücksichtigen sind. Und es soll auch weiterhin den Spagat zwischen sozialem Ausgleich und wirkungsvollen Anreizmechanismen üben, statt beides – wie es wiederum die Schweiz mit ihrem Gesundheitssystem vorgemacht hat¹ – voneinander zu trennen. Damit wird weiter versucht, ein auf brüchigem Fundament schwankendes Gebäude um neue Stützbalken, Zinnen und Balkone zu ergänzen, statt es von Grund auf umzubauen.

Neuanfang in der Arbeitsmarktpolitik

Dabei könnten die Kommissionsvorschläge, konsequent zu Ende gedacht, durchaus Wege für einen wirklichen Neuanfang in der Arbeitsmarktpolitik weisen:

(1) Das Konzept, Arbeitslosen per Zeitarbeit wieder einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist sicher richtig. Es wäre aber sinnvoll, die bereits bestehenden, überwiegend privaten Zeitarbeitsfirmen dazu einzusetzen und eine entsprechende Mitarbeit dort grundsätzlich für jeden arbeitsfähigen Erwerbslosen zumutbar zu machen. Wer nicht mitmacht oder unzuverlässig ist, müßte statt dessen gemeinnützige Tätigkeiten verrichten. Die Lohnzahlungen seitens der Zeitarbeitsfirma sollten dabei an das Arbeitsamt bzw. an die Sozialhilfe gewährende Kommune gehen, die dann ihrerseits dem Arbeitslosen daraus eine Aufwandsentschädigung zahlen mag – je nach Leistung und Zuverlässigkeit²! Dies wäre ein wirklich konsequentes, mit Sanktionen bewährtes Stufenmodell zurück in den ersten Arbeitsmarkt.

(2) Es ist nichts dagegen einzuwenden, Arbeitslose für Dienstleistungen in privaten Haushalten einzusetzen, wie es die Kommission vorschlägt. Auch in

Gastronomie und Handwerk gibt es ein großes Reservoir von Einsatzmöglichkeiten, gerade auch für ältere und ungelernete Kräfte. Dafür braucht man aber nicht das komplizierte Konstrukt einer Ich-AG. Dieses wirft ohnehin Gerechtigkeitsprobleme gegenüber denjenigen auf, die nicht gleichzeitig Transferleistungen und Markteinkommen erhalten – immerhin bis zu 20 000 Euro im Jahr. Die bekannten Probleme jedes Kombilohnmodells treten auch hier wieder auf. Dabei ginge es viel einfacher, nämlich wiederum per Zeitarbeit nach dem oben skizzierten Modell. Die Entlohnung sollte sich nach dem Knappheitspreis richten und wiederum der transferleistenden Stelle, nicht aber dem Arbeitslosen direkt zufließen. Auf diese Weise würde der Schwarzarbeit von beiden Seiten her das Wasser abgegraben: Die Arbeitslosen als Anbieter hätten keine Zeit und die privaten Haushalte als Nachfrager hätten keinen Anreiz mehr dazu.

(3) Richtig ist es auch, die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe in der kommunal finanzierten Sozialhilfe aufgehen zu lassen. Die vorgesehene maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist mit zwei Jahren aber eindeutig zu lang. International üblich ist bestenfalls ein Jahr, in Großbritannien sogar nur sechs Monate³. Auch hier sollte man deshalb Nägel mit Köpfen machen und ein ganz einfaches, zweiteiliges System schaffen, so wie es in den meisten anderen Ländern auch besteht: Bis zu einem Jahr gäbe es beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen, danach nur noch Sozialhilfe von der Kommune, die ab diesem Zeitpunkt auch für die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zuständig wäre. Als finanzieller Ausgleich könnten den Kommunen unter anderem die nunmehr ersparten

¹ Vgl. dazu im einzelnen Jan Böcken, Martin Butzlaff, Andreas Eschhe (Hrsg.): Reformen im Gesundheitswesen. Ergebnisse der internationalen Recherche, Carl Bertelsmann Preis 2000, Gütersloh 2000, insbes. S. 97 ff.

² Vgl. dazu im einzelnen Carsten Rolfe, Ulrich van Suntum: Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tarifindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin 1997, S. 114 ff.

³ Vgl. dazu auch Martin Kröger, Ulrich van Suntum: Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh 2000, S. 83.

Arbeitslosenhilfemittel zufließen, unbeschadet der ohnehin auf der Agenda stehenden Kommunalfinanzreform.

Mittelfristig könnte man den Beschäftigten sogar die Wahl des in der Arbeitslosenversicherung abzusichernden Betrages selbst überlassen⁴. Auf diese Weise würden gleichzeitig die Lohnnebenkosten gesenkt, denn der

Beitrag wäre dann nicht mehr an das Arbeitsentgelt gekoppelt, und die Kommunen finanzieren sich ja ohnehin aus Steuern und nicht aus Beiträgen. Ihre bisher übliche Praxis, die Arbeitslosen nach einem Jahr befristeter Beschäftigung wieder an die Arbeitsämter durchzureichen, wäre natürlich zu unterbinden.

(4) Gänzlich kontraproduktiv angesichts der demografischen Zeitbombe ist allerdings das Vorhaben der Hartz-Kommission, ältere Arbeitslose ab 55 Jahren praktisch in die Frührente zu schicken. Hier wäre das Gegenteil der richtige Weg, nämlich die konsequente Reintegration auch älterer Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt. Daß und wie dies geht, zeigen an-

dere Länder wie die Schweiz oder die USA, wo ältere Arbeitnehmer keineswegs eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes darstellen⁵. Auch hier könnte im übrigen das Zeitarbeitskonzept sehr nützlich sein, auch als späteres Zusatzeinkommen zu dem mageren werdenden Rentenbezug.

Insgesamt hat die Hartz-Kommission zwar richtige und kluge Denkansätze gefunden, ist aber letztlich viel zu kurz gesprungen. Internationales Anschauungsmaterial für sehr viel weitergehende und konsequentere Reformen gibt es genug, sowohl in Skandinavien als auch in der Schweiz und in den Niederlanden. Freilich darf man sich dabei nicht nur die Rosinen herauspicken.

⁴ In Finnland, Schweden und Dänemark ist die Arbeitslosenversicherung freiwillig. Zur Übertragbarkeit auf Deutschland vgl. auch M. Kröger, U. van Suntum, a.a.O., S. 220 ff.; sowie U. van Suntum: Trennung von Risikoabsicherung und Umverteilung in der Sozialversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 3, S. 153 ff.

⁵ Vgl. Carsten Rolfe, Ulrich van Suntum, a.a.O., S. 108 ff.

Norbert Berthold*

Hartz – Viel Lärm um nichts?

Die Legislaturperiode ist fast um, der Bundestag hat seine gesetzgeberischen Aktivitäten wohl eingestellt, am 22. September wird neu gewählt. Das eigentliche Problem, die desolante Lage auf den Arbeitsmärkten, bleibt der neuen Regierung erhalten. Die rot-grüne Koalition war, auch gemessen an eigenen Maßstäben, auf diesem Felde alles andere als erfolgreich. Nach der arbeitsmarktpolitischen Arbeit, die sie in den letzten vier Jahren abgeliefert hat, kann das auch nicht anders sein. Auf wirtschaftliche Veränderungen hat sie falsch reagiert, wo mehr Flexibilität angesagt gewesen wäre, hat sie mit neuen Regulierungen geantwortet. So lässt sich Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig abbauen, im Gegenteil. Es gelang nicht, die offen ausgewiesene Arbeitslosigkeit nachhaltig

unter 4 Mill. zu drücken. Mit einer schlechteren weltwirtschaftlichen Entwicklung alleine ist das nicht zu erklären, die Probleme bleiben vor allem hausgemacht.

Was ist auf den Arbeitsmärkten los?

Unternehmungen und Arbeitnehmer bewegen sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld. Weltweit offenere Güter- und Kapitalmärkte haben den Wettbewerb intensiviert, nicht nur Finanz- auch Realkapital ist mobiler geworden. Das schlägt auf die Nachfrage nach Arbeit durch, sie ist weniger stabil, das Risiko der Arbeitnehmer ist gewachsen, den Arbeitsplatz zu verlieren. Aber auch die Struktur der Arbeitsnachfrage hat sich grundlegend verändert. Der sektorale Strukturwandel vernichtet massenhaft Arbeitsplätze im industriellen Bereich, schafft

aber nicht schnell genug neue auf dem Felde der Dienstleistungen. Damit werden auch Regionen unterschiedlich hart getroffen. Schließlich fördern offenere Märkte den internationalen Handel und beschleunigen den technischen Fortschritt. Beides trifft vor allem gering qualifizierte Arbeitnehmer hart, ihre Arbeitsplätze sind die ersten, die ihnen zum Opfer fallen.

Die Quelle des wirtschaftlichen Wohlstandes versiegt, wenn sich wirtschaftliche Strukturen nicht mehr verändern. Schmerzlos ist der strukturelle Wandel allerdings nicht, Pleiten von Unternehmungen und Abbau von Arbeitsplätzen sind der Preis. Dieser Preis lässt sich drücken, wenn die arbeitsmarktpolitischen Akteure adäquat reagieren. Ein probates Mittel gegen eine instabilere Nachfrage nach Arbeit sind flexible Löhne,

* Abgeschlossen am 2. August 2002.

gegen veränderte Strukturen der Arbeitsnachfrage helfen vorübergehend anpassungsfähige sektorale, regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen. Längerfristig müssen allerdings die Arbeitskräfte nicht nur räumlich, sondern auch beruflich mobil sein. Das alles erhöht nicht nur die Anforderungen an die Tarifpartner, die für Lohn- und Tarifpolitik die Verantwortung tragen, auch die Politik ist stärker gefordert, für effiziente arbeitsmarktpolitische Institutionen zu sorgen.

Dieser Aufgabe werden weder Tarifpartner noch Politik gerecht. Die Tarifpartner, voran die Gewerkschaften, versuchen immer wieder, beschäftigungspolitische Lasten aus dem strukturellen Wandel auf Dritte abzuwälzen. Mit dem Flächentarif scheren sie viel zu viel über einen Kamm. Arbeitsplätze werden zur Mangelware, weil Löhne und Lohnstrukturen zu wenig flexibel sind. Die Politik verwaltet diesen Mangel nicht ineffizient, sie verschärft ihn auch noch. Mit vielfältigen Regulierungen, wie einem überzogenen Kündigungsschutz, stärkt sie die Macht der Arbeitsplatzbesitzer und diskriminiert Arbeitslose. Daneben installiert sie arbeitsmarktpolitische Institutionen, die wie etwa die Sozialhilfe das Nichtstun fördern und organisiert eine Arbeitsverwaltung, der es nicht gelingt, Arbeitsuchende und Arbeitsplätze möglichst effizient zusammenzubringen.

Hartz aus der Kiste

Diese strukturellen Defizite sind seit über 30 Jahren bekannt, wirklich dagegen vorgegangen wurde bisher nicht. Mit den Vorschlägen der Kommission um Peter Hartz, von der Bundesregierung wegen der geschönten Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit eingerichtet, kommt kurz vor parlamentarischem

Toresschluss noch einmal Leben in die arbeitsmarktpolitische Diskussion. Nach allem, was bisher bekannt geworden ist, werden keine dicken Bretter gebohrt. Das wichtigste Thema, eine Reform der beschäftigungsfeindlichen Lohn- und Tarifpolitik, steht gar nicht auf der Agenda. Es geht also nicht darum, den Mangel an Arbeitsplätzen zu verringern, bestenfalls ihn effizienter zu verwalten. Was bisher diskutiert wird, kann den Durchbruch nicht bringen. Vorschläge zu einem radikalen Umbau staatlicher Transfersysteme und der Bundesanstalt für Arbeit stehen nicht auf der Agenda.

Keines der dreizehn Module des Dr. Hartz ist revolutionär. Eine erste Antwort auf die offenkundig gewordene Misswirtschaft der Bundesanstalt für Arbeit sind Personal-Service-Agenturen (PSA). Es handelt sich um eine neue Form der Zeitarbeit, sie sollen den Arbeitsämtern angegliedert werden. Arbeitslose werden von den Arbeitsämtern selbst oder von ihr beaufsichtigten Zeitarbeitsfirmen angestellt und an Unternehmungen kostenlos, zur Probe oder gegen Entgelt ausgeliehen. Die Bezahlung der Zeitarbeitnehmer soll nach Tarif erfolgen, gesetzlicher Kündigungsschutz wird garantiert. Wer als Arbeitsloser einen so angebotenen Arbeitsplatz nicht annimmt, dem soll das Arbeitslosengeld gekürzt werden. Das war zumindest vorgesehen, als die Kommission noch keine reine Gestaltungskommission war.

Mehr Zeitarbeit ist sinnvoll, allerdings keine staatlich administrierte. Notwendig ist ein deregulierter Markt für Zeitarbeit. Das seit Anfang 2002 geltende Gesetz zur Arbeitnehmerüberlassung zeugt nicht davon, dass die rot-grüne Regierung diese Einsicht hätte. Der Spielraum für Zeitarbeit wird

de facto kaum erweitert, da ab dem 13. Entleihmonat der Tariflohn gezahlt werden muss. Es ist erst recht verfehlt, wenn Arbeitslose bei der PSA zu Tariflöhnen, die meist über dem Arbeitslosengeld liegen, beschäftigt werden sollen. Ein privater Niedriglohnsektor, für gering qualifizierte Arbeitnehmer ein unbedingtes Muss, entsteht so nie, ein verstaatlichter Niedriglohnsektor ist aber kontraproduktiv. Aus unternehmerischer Sicht wirkt dies Variante der Zeitarbeit dem zu hohen Kündigungsschutz entgegen. Der Volkswirtschaft ist allerdings nicht geholfen, der Kündigungsschutz bleibt unverändert, die Kosten werden allerdings nun auch offiziell sozialisiert.

Mit staatlich organisierter Leiharbeit bleibt ein weiteres Segment des Arbeitsmarktes dem Wettbewerb entzogen. Neben dem zweiten Arbeitsmarkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik und dem dritten der kommunalen Beschäftigungspolitik entstünde ein vierter vom Arbeitsamt regulierter Leiharbeitsmarkt. Alle diese nicht-regulären Arbeitsmärkte helfen, Arbeitslose zu verstecken und sie ruhig zu stellen, die offizielle Arbeitslosenstatistik wird geschönt. Wichtiger ist allerdings, dass sie den Wettbewerb verzerren. Mit dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt wird reguläre Beschäftigung verdrängt, vor allem im Mittelstand, der eigentlichen Jobmaschine. Auf dem vierten (Arbeitsamt-)Arbeitsmarkt wird der Marktzugang für private Zeitarbeitsfirmen behindert. Der Vorschlag zielt nicht darauf ab, das Marktsegment der Zeitarbeit zu deregulieren, sondern die Bundesanstalt für Arbeit vor diesem Wettbewerb zu schützen. Der Marsch in den arbeitsmarktpolitischen Sozialismus geht weiter.

Eine zweite Antwort der Hartz-Kommission auf offenkundige

organisatorische Ineffizienzen zwischen Arbeits- und Sozialämtern, sind so genannte Job-Center. Es ist geplant, beide Ämter zusammenzulegen und sie mit den Personal-Service-Agenturen zu verzahnen. Alle Arbeitssuchenden, alle arbeitsfähigen Arbeitslosen und Empfänger von Sozialhilfe sollen in Zukunft nur noch von einer Institution betreut werden. Job-Center sollen Arbeitslose effizienter beraten, vermitteln und qualifizieren, Verschiebebahnhöfe sollen stillgelegt werden. Dieser Vorschlag geht grundsätzlich in die richtige Richtung. Es ist sinnvoll, das richtige Prinzip „ein Arbeitsloser, ein Betreuer, ein Geldtopf“ wieder zu installieren. Doppelte Arbeit in doppelten Bürokratien könnte weitgehend beseitigt, administrative Kosten könnten verringert, arbeitsfähige Arbeitslose schneller vermittelt werden.

Job-Center, Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Eine solche institutionelle Neuerung würde auch das Problem der Verschiebebahnhöfe entschärfen. Diese entstehen, weil einerseits die Kommunen versuchen, ihre Empfänger von Sozialhilfe für wenigstens ein Jahr in versicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Danach ist die Arbeitsverwaltung finanziell für die Arbeitnehmer zuständig, die wieder arbeitslos werden. Die örtlichen Arbeitsämter haben andererseits kein Interesse, kommunal finanzierte arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu vermitteln. Diese hätten bei erneuter Arbeitslosigkeit in der Regel wieder einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Verschiebebahnhöfe entstehen, weil die Arbeitsämter zwar für die Arbeitslosen zuständig aber nicht betroffen, die Sozialämter zwar betroffen aber nicht zuständig sind. Mit der Zusammenlegung beider Institutionen wäre dieser Verschie-

bebahnhof, der zu Lasten der Arbeitslosen geht, geschlossen.

Es reicht allerdings nicht aus, Arbeits- und Sozialämter zusammenzulegen, es muss auch geklärt werden, ob der arbeits- oder sozialhilferechtliche Weg gewählt wird; es muss entschieden werden, wer die finanziellen Lasten trägt. Die Frage, wer welche staatlichen Leistungen erbringt und wer sie finanziert, ist nach wie vor unbeantwortet. Der Gedanke der Subsidiarität, von der Politik in Sonntagsreden oft beschworen, ist ihr in Wirklichkeit fremd. Zu all diesen Fragen gibt die Hartz-Kommission keine Antworten. Die Äußerungen ihres Vorsitzenden, wonach die Kommission eine Gestaltungs- und keine Kürzungskommission sei, deuten allerdings darauf hin, dass der sozialhilferechtliche Weg nicht angepeilt wird. Auch der ursprüngliche Plan, die Arbeitslosenhilfe in das Arbeitslosengeld zu integrieren und die finanzielle Unterstützung in zwei Jahren sukzessive auf das Niveau der Sozialhilfe abzuschmelzen, gilt nach der heftigen Kritik von Gewerkschaften und CSU wohl nicht mehr.

Ein degressiv ausgestaltetes, auf zwölf Monate befristetes Arbeitslosengeld, in das die Arbeitslosenhilfe integriert wird, wäre mit der vorgesehenen Umkehr der Beweislast der Arbeitslosen, dass sie sich um einen Arbeitsplatz bemüht haben, ein Schritt in die richtige Richtung gewesen. Daraus wird nun wohl nichts mehr. Aber selbst wenn man diesen Schritt gegangen wäre, für eine der Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die gering qualifizierten Arbeitnehmer, wäre damit allerdings noch nicht viel gewonnen. Denn für sie gibt es keine Arbeitsplätze, weil ihre Arbeit zu Löhnen auf dem gegenwärtigen Niveau der Sozialhilfe oft

nicht rentabel ist. Das wird sich erst ändern, wenn man die Sozialhilfe für uneingeschränkt Arbeitsfähige deutlich verringert und die Transferenzzugsrate spürbar reduziert. Eine so reformierte Sozialhilfe wäre eine echte Hilfe zur Selbsthilfe. Nur so kann ein Niedriglohnssektor entstehen. Die Hartz-Kommission drückt sich auch in diesem Punkt.

Was wirklich Not tut

Selbst die Vorschläge der Hartz-Kommission in der „revolutionären“ Variante hätten kaum dazu beigetragen, das eigentliche Problem auf den Arbeitsmärkten zu verringern, den Mangel an Arbeitsplätzen. Die politisch weichgespülte Variante wird es noch viel weniger können. Mehr Beschäftigung erreicht man nur durch Hardcore-Reformen auf dem Arbeitsmarkt. Das erfordert zweierlei: Zum einen muss das Tarifvertragswesen grundlegend reformiert werden; mehr betriebliche Bündnisse für Arbeit sind unabdingbar, gesetzliche Öffnungsklauseln und ein verändertes Günstigkeitsprinzip notwendig. Zum anderen muss das Dickicht an Regulierungen auf den Arbeitsmärkten gelichtet werden; weniger strikter Kündigungsschutz mit Optionsrecht der Arbeitnehmer, Öffnungsklauseln im Betriebsverfassungsgesetz und eine grundlegende Reform des Scheinselbständigengesetzes zählen dazu.

Die Hartz-Kommission wird allerdings auch dem Anspruch, den Mangel effizienter zu verwalten, nur eingeschränkt gerecht. Bessere Arbeit aus Nürnberg, weniger geschönte Zahlen sind nur zu erwarten, wenn bei Beratung, Vermittlung und Qualifizierung mehr Wettbewerb herrscht. Das macht es notwendig, die Arbeitslosenversicherung grundlegend zu reformieren¹. Bei der

Arbeitslosenversicherung neuer Art soll es sich um eine reine, von der Bundesanstalt unabhängige Versicherung handeln. Sie soll nur Versicherungsverträge anbieten, das operative Geschäft der Beratung, Vermittlung und Qualifizierung aber anderen überlassen. Die Versicherung sollte ein Grund- und ein Wahlpaket anbieten. Ein Kernelement des Grundpaketes ist eine Versicherungspflicht in Höhe der regional geltenden Sozialhilfe. Die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld wird auf ein Jahr begrenzt, die Arbeitslosenhilfe wird abgeschafft.

Das Grundpaket enthält auch einen Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Arbeitslose erhalten einen Vermittlungsgutschein, den sie vom ersten Tag der

¹ Für eine ausführliche Darstellung des Reformkonzeptes vgl. N. Berthold, S. v. Berchem: Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, in Druck.

Arbeitslosigkeit an bei zertifizierten Vermittlern ihrer Wahl einlösen können. Das können die Arbeitsämter, Kommunen, Landkreise oder private Vermittler sein. Diese werden grundsätzlich erfolgsorientiert honoriert, die Honorarsätze bilden sich auf dem Markt. Nicht Bestandteil des Grundpaketes sind die gegenwärtig vielfältigen Instrumente der wenig effizienten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Individuen sind für die Pflege ihres Humankapitals selbst verantwortlich, eine staatliche Aufgabe ist das nicht. Es steht den Arbeitnehmern allerdings frei (Wahlpaket), sich gegen den Verlust an Qualifikation zu versichern. Dabei haben sie die freie Auswahl zwischen den Angeboten aller zertifizierten Anbieter von Fort- und Weiterbildung. Der Markttest wird zeigen, ob sie ihr Geld wirklich wert sind.

Es ist denkbar, dass Arbeitnehmer mit dem Grundpaket der

Arbeitslosenversicherung unzufrieden sind. Vielleicht wollen sie mehr Arbeitslosengeld oder es länger beziehen, vielleicht finden sie härtere/laxere Zumutbarkeitskriterien besser, vielleicht wollen sie eine bessere Beratung und Vermittlung. Es sollte ihnen freistehen, sich nach ihren individuellen Präferenzen zusätzlich bei der Arbeitslosenversicherung abzusichern.

Beim Wahlpaket muss allerdings das Äquivalenzprinzip stärker zur Geltung kommen. Wer mehr Leistungen wünscht, wer nicht jeden angebotenen Arbeitsplatz annehmen will, muss mit einem höheren Beitrag rechnen. Die Arbeitslosenversicherung wird diesen Wünschen mit Wahlтарифen entsprechen müssen. Nur ein solcher radikaler Reformschritt hilft, den Mangel effizienter zu verwalten, er trägt aber auch dazu bei, den Mangel etwas zu verringern.

Jens Weidmann

Vorschläge der Hartz-Kommission: Wundertüte oder Mogelpackung?

Seit Wochen ist die Nation im „Hartz-Fieber“: In seltener Einigkeit bejubelte die deutsche Öffentlichkeit zunächst die Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit, mit denen das schwerwiegendste wirtschaftspolitische Problem in kürzester Zeit gelöst werden soll. Nach den Vorstellungen des Namensgebers und Vorsitzenden der Kommission kann die Arbeitslosigkeit in nur drei Jahren halbiert werden¹. Insofern ist das große öffentliche Interesse für die Arbeit der Kommission

verständlich, auch wenn viele Vorschläge nach der anfänglichen Euphorie inzwischen differenzierter beurteilt werden. Aber es ist nicht zuletzt das Verdienst der Kommission, dass es zu einer politischen Auseinandersetzung über den richtigen Weg zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit gekommen ist.

¹ Dieses ehrgeizige Ziel ist allerdings nicht neu: Auch die Vorgängerregierung kündigte 1996 an, die Arbeitslosenquote innerhalb von fünf Jahren durch ihr „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ (50-Punkte-Programm zur Beschäftigungsförderung) zu halbieren.

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission wird allerdings durch die häppchenweise Veröffentlichung ständig „neuer“ halbgarer Ideen erschwert, die zum Teil ebenso schnell von der politischen Bühne verschwinden, wie sie auf diese geworfen wurden. Eine Diskussion der derzeit kolportierten Vorschläge der Kommission vor dem Vorliegen des Abschlussberichtes ist deshalb problematisch, zumal das Herausgreifen einzelner Ideen der umfassenden Arbeit des

Gremiums nicht gerecht werden kann.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist im internationalen Vergleich unbefriedigend, auch weil – im Gegensatz zu anderen Ländern, beispielsweise den Vereinigten Staaten – im Konjunkturaufschwung die während des Abschwungs entstandene Arbeitslosigkeit nur teilweise wieder abgebaut wird. Der deutsche Arbeitsmarkt weist zwei weitere Kennzeichen auf: Erstens einen im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Anteil Langzeitarbeitsloser und zweitens ausgeprägt schlechte Arbeitsmarktchancen für gering Qualifizierte².

Wichtigste wirtschaftspolitische Zielverfehlung

Ursächlich hierfür ist, dass der durch den technischen Fortschritt und die Globalisierung getriebene Strukturwandel in Deutschland auf eine rigide Arbeitsmarktvorfassung und ein Transfersystem stößt, das hohe Anspruchslöhne setzt³. In einem solchen Umfeld lässt sich Wandel nur unter hohen Reibungsverlusten bewältigen, da sich die Arbeitskosten, vor allem für weniger Qualifizierte, nur begrenzt durch entsprechende Lohnänderungen in Einklang mit

der Produktivität bringen lassen. Dass die Folgen der deutschen Vereinigung den Arbeitsmarkt über ein Jahrzehnt später immer noch belasten, liegt sicherlich auch an dieser mangelnden Fähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, „exogene Störungen“ zu verarbeiten.

Eine effektive Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss daher

(1) den gering Qualifizierten, d.h. dem Niedriglohnbereich, besondere Aufmerksamkeit widmen und in diesem Segment des Arbeitsmarktes Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität zusammenführen. Vor allem hier müssen die neuen Arbeitsplätze entstehen.

(2) gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass die Finanzierung des Programms für den Niedriglohnbereich die bereits hohe Belastung des Faktors Arbeit in anderen, komplementären Segmenten des Arbeitsmarktes nicht in die Höhe treibt. Maßnahmen, die den Qualifizierten schaden, können den gering Qualifizierten nicht nutzen.

(3) verhindern, dass sich die Arbeitslosigkeit wie bisher verfestigt, z.B. durch verstärkte Vermittlungsanstrengungen und Deregulierung im Arbeitsrecht. Wer Arbeitslosigkeit nachhaltig bekämpfen will, muss das Problem an der Wurzel packen: nämlich den hohen Sozialabgaben und den Verkrustungen des Arbeitsmarktes.

Subventionen als Königsweg?

Der Hartz-Kommission ist es hoch anzurechnen, dass sie Schwung in die Diskussion um die richtige Arbeitsmarktpolitik gebracht hat, und die Vorschläge, die auf eine raschere und reibungslosere Zusammenführung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zielen, sind sicherlich unein-

geschränkt zu begrüßen. Die, trotz zunehmender Kritik, breite Zustimmung zu den Reformvorschlägen der Hartz-Kommission ist jedoch wenig beruhigend. Ist Deutschland plötzlich zu einem Land von Reformern geworden? Sicherlich nicht.

Vielmehr deutet einiges darauf hin, dass hier ein arbeitsmarktpolitisches Nirwana versprochen wird: eine deutliche und dauerhafte Reduzierung der Arbeitslosigkeit, ohne dass Besitzstände angegriffen werden. Sozialleistungen werden von der Kommission nicht grundlegend in Frage gestellt, Beschäftigungshemmnisse wie der rigide Kündigungsschutz oder das Recht auf Teilzeitarbeit schafften es erst gar nicht auf die Agenda. Die Kommission setzt auf Umgehung von Regulierung statt Deregulierung und vor allem auf milliardenschwere Subventionen, deren Wirkungen umstritten sind. Dies lässt sich an drei prominenten Ideen der Kommission verdeutlichen:

(1) Job-Floater: Der jüngste Plan aus der Hartz-Ideenschmiede trägt den Namen „Job-Floater“. Im Wesentlichen ist der Job-Floater eine von der Kreditanstalt für Wiederaufbau emittierte Anleihe, deren Erlös für Kredite an kleinere und mittlere Unternehmen insbesondere in Ostdeutschland verwendet werden soll, falls diese zusätzliche Arbeitnehmer einstellen. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Finanzierung handelt es sich unterm Strich um eine Lohnsubvention, genauer um eine Einstellungsprämie, in der Form eines (einmaligen) Zinsvorteils.

(2) Personal-Service-Agenturen (PSAs): Zur Schaffung von „Übergangsarbeitsmärkten“ schlägt die Kommission vor, öffentlich-rechtlich organisierte Arbeitnehmerüberlassungen (Personal-Service

² Der Anteil Langzeitarbeitsloser beträgt in Deutschland 50,4%, im EU-Durchschnitt sind es 44,4%. Die Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten ist 1,6 mal höher als im Durchschnitt der Erwerbepersonen. Vgl. Daten der EU, New Cronos und ILO.

³ Besonders der Kündigungsschutz und die Regulierung befristeter Beschäftigung ist in Deutschland im internationalen Vergleich sehr ausgeprägt. Außerdem dominiert in Deutschland der relativ inflexible Flächentarifvertrag: Er bestimmt 78% aller Arbeitsverträge in Westdeutschland und 68% in Ostdeutschland trotz eines gewerkschaftlichen Organisationsgrades von durchschnittlich nur rund 30%. Dies hat seine Ursache auch in arbeitsrechtlichen Regeln wie §77 Abs. 3 BetrVG und der Allgemeinverbindlicherklärung. Das geplante Tarifreuegesetz wird diese Tendenz weiter verstärken.

Agenturen) einzuführen. Die Agenturen sollen Arbeitslose vermitteln und innerhalb der verleihsfreien Zeiten schulen. Nach den ersten sechs Monaten wird der Arbeitnehmer gemäß dem PSA-Tarifgehalt, das über der Arbeitslosenunterstützung liegt, bezahlt, wobei die Ausleihe auch zu einem geringeren Entgelt erfolgen kann.

Da es in Deutschland bereits einen funktionierenden Markt für Arbeitnehmerüberlassungen gibt, kann sich die arbeitsmarktpolitische Begründung der Personal-Service-Agenturen nur aus ihrer Fokussierung auf solche Arbeitslose ergeben, bei denen Lohnsubventionen im Vordergrund stehen. Die PSA tragen nämlich nicht nur das wirtschaftliche Risiko für die verleihsfreie Zeit, sondern gewähren auch Subventionen in Höhe der Differenz zwischen Tarifgehalt und den am Markt gesetzten Löhnen⁴.

(3) Ich-AG: Arbeitslose sollen nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission bis zu 15 000 Euro als Selbständige hinzuverdienen können, ohne dass dies auf die Sozialleistungen angerechnet wird. Sie müssen auf diese Einnahmen lediglich eine Pauschalsteuer von 10% entrichten. Ähnlich wirken die vorgeschlagene Anhebung der Geringfügigkeitgrenze von 325 auf 500 Euro bei gleichzeitiger Senkung des Pauschalsteuersatzes auf ebenfalls 10% und die steuerliche Abzugsfähigkeit privater Haushaltshilfen. In allen Fällen handelt es sich um eine Ergän-

⁴ Bemerkenswert ist auch, dass die PSA-Gewerkschaft in den Tarifverhandlungen maßgeblich das vom Steuerzahler zu finanzierende Subventionsvolumen beeinflussen kann. Werden Arbeitslose zu tariflich entlohnten Mitarbeitern der PSA, wird außerdem die Arbeitsmarktsituation noch weniger als bisher Eingang in die Tarifabschlüsse finden und ein wichtiges disziplinierendes Element entfällt.

zung des Markteinkommens um Transferleistungen, also ebenfalls Subventionen.

Wirksamkeit von Lohnsubventionen

Das Instrument der Lohnsubvention wird in Deutschland bereits seit längerem und in vielfältiger Ausgestaltung eingesetzt, um den „Keil“ zwischen den vom Arbeitgeber zu tragenden Arbeitskosten und dem Nettoentgelt des Arbeitnehmers zu reduzieren und so die Attraktivität einer Beschäftigung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erhöhen⁵. Subventionen fließen entweder dem Arbeitgeber zu, zum Beispiel in Form von Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen für die Beschäftigung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes, oder dem Arbeitnehmer, beispielsweise im Rahmen der unvollständigen Anrechnung zusätzlicher Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe und die Arbeitslosenunterstützung bei Geringverdienern, aber auch durch Regelungen wie §18 Absatz 5 des Bundessozialhilfegesetzes, der einen zeitlich befristeten Arbeitnehmerzuschuss für Sozialhilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit bis zur Höhe des Sozialhilfe-Regelsatzes vorsieht, und das zum 1. März

⁵ Eine Übersicht findet sich in H. Buslei, V. Steiner: Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, 1, S. 54-67.

⁶ Theoretisch sind die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen unabhängig vom gewählten Zahlungsempfänger, es sei denn, Arbeitslosigkeit besteht aufgrund eines zu hohen tatsächlichen oder faktischen Mindestlohns – in diesem Fall führt lediglich eine Subventionierung der Arbeitgeberseite zu einem Beschäftigungsaufbau.

⁷ Siehe H. Buslei, V. Steiner, aa.O.

⁸ OECD: The OECD Job Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris 1999 (eigene Übersetzung).

diesen Jahres bundesweit eingeführte Mainzer-Modell⁶.

Auffallend ist die geringe Inanspruchnahme vieler Maßnahmen, deren Gründe in der Unübersichtlichkeit der verschiedenen Förderwege, ihres teilweise gegenseitigen Ausschlusses und dem bei einigen Programmen vorausgesetzten unbefristeten Arbeitsvertrages zur Erlangung lediglich befristeter Fördermittel gesehen werden⁷.

Die Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen können mit Hilfe von Simulationen bestimmt werden, die jedoch in der Regel Verdrängungseffekte ebenso wenig berücksichtigen wie die negativen Finanzierungseffekte, und dennoch zu einer skeptischen Einschätzung kommen. Auch die Auswertung internationaler Erfahrungen liefert Hinweise auf nur begrenzte Beschäftigungswirkungen aufgrund bedeutender Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Die OECD beispielsweise fasst zusammen, dass „solche Maßnahmen immer unter hohen dead-weight-Kosten und Substitutionseffekten gelitten haben, so dass sie, gemessen an ihren Beschäftigungseffekten, bestenfalls begrenzt erfolgreich waren“⁸.

Die internationale Erfahrung lehrt aber vor allem, dass der Erfolg von Kombilohnmodellen von der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarktstrukturen abhängt. Liegen die Sozialeinkommen relativ nahe bei den Erwerbseinkommen und ist die Verteilung der Erwerbseinkom-

⁹ Die Lohnverteilung in Deutschland weist, hauptsächlich institutionell bedingt, sowohl eine geringere Varianz als auch niedrigere Prämien für Bildung und Berufserfahrung auf als in Ländern mit befriedigenderer Arbeitsmarktentwicklung; siehe E. Prasad: The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation, 2000, IMF Working Paper 00/22.

men gestaucht – wie in Deutschland –, können die Arbeitsanreize nur mit hohen fiskalischen Kosten signifikant gestärkt werden, nämlich dann, wenn ein erheblicher Teil der bereits Beschäftigten subventionsberechtigt ist⁹. Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich kommt damit nicht umhin, auch die Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe umfassend zu reformieren sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen in Frage zu stellen¹⁰. Die Hartz-Kommission betrachtet aber die Arbeitsmarktverfassung und auch die generelle Höhe der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe als Datum. Sie läuft daher Gefahr, geringe Beschäftigungseffekte nur bei hohen fiskalischen Kosten zu erreichen.

Vorschläge der Wissenschaft

Blaupausen für das Gerüst einer konsistenten Gesamtkonzeption wurden in der letzten Zeit von der Wissenschaft vorgelegt¹¹. Neben einer erhöhten Vermittlungseffizienz und anderen Maßnahmen, die auf die Verringerung der friktionellen Arbeitslosigkeit zielen, kommt es dabei auf folgende Eckpunkte an:

(1) Lohnsubventionen „aus einem Guss“, aber nur in Verbindung mit geringeren Lohnersatzleistungen: Ziel muss es sein, die anreiz-

¹⁰ Vgl. hierzu beispielsweise auch U. Walwei: Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 8, S. 469-471. Dass Reformen von Sozialleistungen per se positive Beschäftigungseffekte zeigen können, zeigt T. Maloney: Welfare Reform and Unemployment in New Zealand, in: *Economica*, 2002, S. 273-293.

¹¹ Siehe H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel, M. Werdning: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung, in: ifo Schnelldienst 9/2002; und Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, 2002, BMWi-Dokumentation Nr. 512.

feindliche hohe Grenzbelastung (Transferentzugsrate) im Niedrigeinkommensbereich zu senken, ohne dass es dadurch zu einer wesentlichen Belastung des Staatsbudgets kommt. Dies lässt sich nur erreichen, wenn gleichzeitig für arbeitsfähige Transferempfänger Grundleistungen gekürzt werden, was im Rahmen einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe geschehen sollte. Allerdings muss sichergestellt werden, dass sich die Nettoeinkommenssituation derjenigen arbeitswilligen Transferempfänger nicht verschlechtert, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz gefunden haben – dies könnte durch das Angebot staatlich organisierter Beschäftigungsverhältnisse, beispielsweise im Rahmen der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Personal-Service-Agenturen geschehen. Um Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung in der Privatwirtschaft zu setzen, die Finanzierbarkeit zu sichern und arbeitsangebotsenkende Einkommenseffekte zu minimieren, dürfen sich die von der PSA bezahlten Löhne jedoch nicht an Tarifverträgen, sondern müssen sich an der Höhe der ursprünglichen Lohnersatzleistungen orientieren. Schließlich sollte die Beschäftigung in den PSA nur eine Übergangslösung auf dem Weg in eine reguläre Erwerbstätigkeit sein¹².

¹² Außerdem sollte, wie vom Sachverständigenrat wiederholt gefordert, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gesenkt werden. Empirisch ist eindeutig belegt, dass eine verkürzte Bezugsdauer von Transferleistungen zu verstärkten Suchbemühungen führt und die Dauer der Arbeitslosigkeit reduziert. Aber nicht nur Langzeitarbeitslosigkeit kann verhindert werden, auch eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und damit der Lohnnebenkosten wäre möglich. Zum Zusammenhang zwischen Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosendauer siehe z.B. O. Bover, M. Arellano, S. Bentolilla: Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle, in: *The Economic Journal*, 2002, S. 223-265.

(2) Tarifrecht: Damit die Marktmechanismen auch auf dem Arbeitsmarkt wieder besser greifen und ein weiteres schubweises Ansteigen der Arbeitslosigkeit verhindert wird, sollten auch die Regelungen des Arbeitsrechtes überdacht werden. Besonders dringlich sind eine Überarbeitung des Kündigungsschutzes und mehr Freiräume für Betriebsvereinbarungen durch Öffnungsklauseln¹³.

(3) Lohnpolitik: Eine zentrale Determinante der Beschäftigungsentwicklung ist die von der Hartz-Kommission ausgeklammerte Lohnpolitik. Sie setzt die Löhne, an die sich die Preise und die Beschäftigung anpassen, so dass die Produktivitätsentwicklung mit der Reallohnentwicklung in Einklang gebracht wird. Bei einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit müssen sich auch die Tarifpartner ihrer Verantwortung bewusst sein.

Nur wenn die Politik zu einer ganzheitlichen Sicht der Probleme auf dem Arbeitsmarkt findet und ein Reformpaket umsetzt, das nicht lediglich die Elemente enthält, die auf den geringsten politischen Widerstand treffen, wird sich die Beschäftigungssituation in Deutschland nachhaltig verbessern. Derzeit besteht aber vielmehr die Gefahr, dass die Politik unter dem Druck der Stunde ein Wirrwarr neuer Subventionstatbestände schafft. Sicher sind Subventionen ein integraler Bestandteil erfolgreicher Beschäftigungsstrategien, aber sie müssen transparent und kalkulierbar ausgestaltet werden. Das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist zu ernst für Schnellschüsse.

¹³ Für eine ausführlichere Darstellung einzelner Punkte siehe z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2002, Ziffer 413 ff.