

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Würdigung der Hartz-Vorschläge

Jahresgutachten 2002/2003: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum

Auszug aus dem Jahresgutachten 2002/2003

472. Der Sachverständigenrat hat in diesem Kapitel seine aus drei Komponenten bestehende Konzeption zur Überwindung der Arbeitslosigkeit vorgelegt. Dabei haben wir Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit und der Vermittlung, wie sie von der Hartz-Kommission unterbreitet wurden, hier nicht nochmals dargestellt. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass es wünschenswert ist, die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit durch eine leistungsfähigere Organisation und eine kundenorientiertere Motivation ihrer Mitarbeiter zu verbessern. Wir haben im Rahmen unserer Konzeption im Einzelfall auch Vorschläge der Hartz-Kommission aufgegriffen. Die Vorschläge, zu deren Umsetzung mittlerweile zwei Gesetzentwürfe vorliegen, gehen in zentralen Punkten jedoch nicht weit genug.

These: Hartz-Vorschläge nicht hinreichend

Die Vorschläge der Hartz-Kommission sind nicht hinreichend zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, denn sie gehen an die zentralen Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht heran. Sie sind in vielen Punkten unklar. Der angekündigte Abbau der Arbeitslosigkeit um 2 Millionen Personen lässt sich durch die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht erreichen; die in der Öffentlichkeit geweckten Erwartungen dürften enttäuscht werden. Es gilt jedoch, die durch die öffentliche Diskussion der Vorschläge der Hartz-Kommission geschaffene Bereitschaft für eine grundlegende, umfassende und systematische Reform am Arbeitsmarkt zu nutzen.

473. Das im Zentrum des Hartz-Berichts stehende Konzept, an jedes Arbeitsamt eine Zeitarbeitsagentur (Personal-Service-Agentur, PSA) anzugliedern, die bei ihr angestellte Arbeitslose an Unternehmen verleiht, um ihnen einen Einstieg in die Beschäftigung zu erleichtern, geht zwar in dem Sinn in die richtige Richtung, dass damit Arbeitslose bei einem potenziellen Arbeitgeber einen Fuß in die Tür der Beschäftigung bekommen können; der Arbeitgeber kann sich von den Fähigkeiten eines potenziellen Mitarbeiters überzeugen, ohne sich zunächst dauerhaft verpflichten zu müssen. Aber: Viele Fragen sind offen und eine ganze Reihe von Problemen stellt den Erfolg des Vorschlags in Frage. So ist unklar, nach welchen Kriterien Arbeitslose für die PSA ausgewählt werden sollen, ob beispielsweise überwiegend Problemgruppen von der PSA betreut werden sollen oder aber Qualifizierte, die vielleicht auch ohne die PSA auf dem Arbeitsmarkt untergekommen wären. Davon wird aber die Wirkung der PSA entscheidend mit beeinflusst. Ohnehin kann aus Gründen der Finanzierungsmöglichkeiten die Aktivität der PSA nicht alle Arbeitslose umfassen, sondern nur eine kleinere Gruppe. Zu bedenken ist auch, dass es bereits derzeit eine Reihe von Subventionen zur Eingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt gibt, allerdings ohne einen nennenswerten Beschäftigungserfolg. Sicherzustellen ist, dass sich die PSA nicht in schwerbewegliche und bürokratische Beschäftigungsgesellschaften entwickeln. Eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit ist, dass derzeit bestehende einschränkende Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung wie die Begrenzung auf eine einmalige Befristung der Einstellung, die Ausnahme des Baugewerbes von der Arbeitnehmerüberlassung, das Synchronisierungs- und Wiedereinstellungsverbot abgebaut werden, wie dies die Hartz-Kommission mit Recht vorschlägt. Es muss ferner sichergestellt sein, dass die PSA mit ihrer staatlichen Subventionierung die privaten Arbeitskräfteverleiher nicht verdrängen. Nach Informationen des Bundesverbands Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. waren im Jahre 2001 etwa 780.000 Personen in der Zeitarbeitsbranche beschäftigt, wobei sich aufgrund der hohen Fluktuation die Beschäftigtenzahl im Jahresdurchschnitt auf rund 340.000 Personen belief. Von den rund 440.000 im Laufe des Jahres neu eingestellten Arbeitnehmern waren etwa 60 v. H. zuvor nicht erwerbstätig. Knapp 240.000 Zeitarbeitnehmer verließen die



Zeitarbeitsunternehmen und wechselten in eine Stelle außerhalb der Verleihbranche, davon etwa die Hälfte bei den Entleihbetrieben. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, kommt, ausgehend von einer anderen Datenbasis, zu Ergebnissen in einer ähnlichen Größenordnung. Die PSA können hier sinnvollerweise nur ein Zusatzangebot machen. Auf keinen Fall dürfen die Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung nur zugunsten der PSA verändert werden, wie dies derzeit schon von einigen gefordert wird. Dann ginge das, was bei der PSA möglicherweise an Beschäftigung gewonnen wird, bei den privaten Zeitarbeitsunternehmen wieder verloren.

Die Personal-Service-Agenturen werden mit Belastungen für das öffentliche Budget verbunden sein. Der Vorteil, das Arbeitslosen die Chance der Integration in einen Betrieb eröffnet wird, wird nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission dadurch erkaufte, dass von der öffentlichen Hand zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld die Differenz zum PSA-Lohn und die Beiträge zur Sozialversicherung sowie die operativen Kosten der PSA zu übernehmen sind; abzuziehen sind die Einnahmen aus dem vom Entleihbetrieb zu zahlenden Entleihsatz, der so kalkuliert werden soll, dass im Durchschnitt 50 v. H. der Kosten der Zeitarbeitsagentur durch den Verleih erwirtschaftet werden. Mitnahmeeffekte der Unternehmen sind zu erwarten, die im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass reguläre Arbeitsplätze durch die temporär Subventionierten verdrängt werden. Der Finanzierungsbedarf hängt auch davon ab, wie die noch abzuschließenden Tarifverträge aussehen werden, zu denen die dort Beschäftigten nach der Probezeit von sechs Monaten, in denen der Nettolohn das Arbeitslosengeld nicht übersteigen soll, ausgeliehen werden. Ist dies kein PSA-Tarif sui generis, sondern orientiert er sich – wie von den Gewerkschaften gefordert – an den bestehenden Tariflöhnen der Branchen der Entleihunternehmen, so wird der Mittelbedarf entsprechend groß, und dies bei einer eher geringen Beschäftigungswirkung. Die Gewerkschaften bestimmen mit dem Tarifvertrag indirekt über das Subventionsvolumen, es besteht die Gefahr eines Vertrags zu Lasten Dritter. Inzwischen will die Regierung gesetzlich regeln, dass alle Leiharbeiter, also auch die durch private Verleiher Vermittelten, nach den bei dem Entleihunternehmen geltenden Entgeltbedingungen bezahlt werden, es sei denn, ein für den Verleiher geltender Tarifvertrag lässt abweichende Vereinbarungen zu. Wir halten dies für verfehlt.

Erstens werden dadurch die Vermittlungs- und Integrationschancen für die Arbeitslosen verringert. Zweitens kann das Ausnahmeerfordernis eines bestehenden Tarifvertrags im Ergebnis auf privaten Verleih einen Druck ausüben, einen Tarifvertrag abzuschließen. Drittens wird der privaten Leiharbeit Lohnflexibilität genommen; eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit wird zurückgedrängt. Auch wenn dafür Regulierungen wie das Synchronisationsverbot fallen sollten – der Preis dafür ist zu hoch.

Die von der Hartz-Kommission vorgelegte rudimentäre Belastungsrechnung halten wir für nicht überzeugend. Die Bundesregierung will die Kosten der PSA zu Lasten des bisherigen Eingliederungstitels finanzieren.

Letztlich kann man die PSA als vom Staat finanzierten Versuch interpretieren, für die Unternehmen die einstellungshemmende Wirkung des Kündigungsschutzes aufzuheben; denn die Unternehmen beschäftigen die Leiharbeiter nur temporär, Kosten der Kündigung fallen bei ihnen nicht an, das Arbeitsverhältnis des einzelnen Arbeitnehmers besteht mit der PSA. Der Preis des Kündigungsschutzes wird auf die öffentliche Hand verlagert. Die Alternative zu diesem Kernstück der Hartz-Kommission ist, anstatt ein Hemmnis zu umgehen, das Hemmnis selbst zu beseitigen.

474. Probleme stellen sich auch für Ich-AG und Familien-AG, die nach dem Hartz-Konzept Arbeitslosen den Schritt in die Selbständigkeit erleichtern sollen und deren Leistungen kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe im Verhältnis eins zu eins zu regulärer Beschäftigung in Anspruch nehmen dürfen. Wir beurteilen diesen Vorschlag skeptisch, da erhebliche Verdrängungseffekte zu befürchten sind und da damit eine legale temporäre Form der Steuervermeidung geschaffen wird. Allein aus diesem Grund dürften auf die öffentliche Hand erhebliche Belastungen zukommen. Eine seriöse Kostenschätzung liegt auch hier nicht vor. Die für den Haushaltsbereich vorgesehenen Mini-Jobs, deren Kosten der Haushalt von seiner „Steuerschuld“ (sic) abziehen kann, dürfte eine Einladung zur Gründung von Scheinfirmen und zur Steuerumgehung sein.

Auch andere Vorschläge sind problematisch. So ist bei dem Ausbildungs-Zeit-Wertpapier unklar, wie die Finanzierung – etwa durch die Großzügigkeit der Öffentlichkeit, die sich der Jugend verpflichtet fühlt – erfolgen soll. Die vorgeschlagene Lohnversicherung im Rahmen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitnehmer würde zu einem Beitragsanstieg führen und ist von daher kontraproduktiv; sie kann für die Unternehmen ein Anreiz sein, sich von ihren älteren Arbeitnehmern zu trennen, um andere Ältere zu einem günstigeren Lohn einzustellen. Ein solcher Anreiz lässt sich dadurch aus der Welt schaffen, dass die spätere Einstellung nicht beim gleichen Arbeitgeber vorgenommen werden darf. Schließlich ist der Vorschlag, dass ältere Arbeitnehmer ab 55 Jahren auf eigenen Wunsch aus der Betreuung durch die Jobcenter entlassen werden können und eine kostenneutral errechnete monatliche Leistung und den vollen Schutz der Sozialversicherung erhalten, angesichts der Notwendigkeit, in der alternden Gesellschaft das Renteneintrittsalter heraufzusetzen, nicht problemadäquat.

475. Der Vorschlag der Hartz-Kommission, die Arbeitslosenhilfe durch ein befristetes Arbeitslosengeld II zu ersetzen, lässt zunächst offen, auf welchem Niveau diese Lohnersatzleistung festgelegt werden soll. Inzwischen ist laut Koalitionsvertrag beabsichtigt, bei den Leistungen der Arbeitslosenhilfe stärker das Einkommen des Partners und das Vermögen zu berücksichtigen, nicht aber die strengen Bedürftigkeitskriterien des BSHG anzuwenden. Dadurch sollen 1,3 Mrd. Euro im Jahre 2003 und in den Folgejahren jeweils 2,4 Mrd. Euro eingespart werden. Inwieweit es tatsächlich zu diesen Einsparungen kommt, ist nicht abzusehen. Grundsätzlich ist eine Neudefinition der Leistungen der Arbeitslosenhilfe ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings würden bei der nun vorgesehenen Regelung erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger gegenüber dem Status quo besser gestellt – ihre Anspruchslöhne würden sich damit erhöhen. Unser Vorschlag vermeidet dies. Nach Auffassung des Sachverständigenrates ist vielmehr eine Absenkung der Anspruchslöhne in diesem Bereich geboten. In der zweiten Komponente unseres Programms für mehr Beschäftigung haben wir deshalb vorgeschlagen, den Eckregelsatz für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger abzusenken, falls sie nicht in der Beschäftigungsagentur arbeiten.

Offen ist, ob das Arbeitslosengeld II eine – über die Vermittlung hinausgehende – Verlagerung auch der finanziellen Verantwortlichkeit für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger von den Gemeinden an die Arbeitsämter beinhaltet. Wenn dies so sein sollte, so wird im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip im Ergebnis die Finanzierungslast der Bundesebene zugewiesen; damit geht der bei kommunaler Verantwortlichkeit bestehende finanzielle Druck, eine Lösung für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zu finden, verloren. Dies dürfte sich auf Dauer für die Kostenentwicklung als Fehlanreiz herausstellen, den unser Vorschlag der Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe mit eindeutiger Zuständigkeit der Kommunen vermeidet.

476. Die Hartz-Kommission hat ihre Vorschläge einstimmig im Konsens mit den Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber formuliert. Dadurch haben diese Vorschläge die Chance, gestützt auf einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung, umgesetzt zu werden. Der Bericht der Hartz-Kommission geht jedoch an den Kern der Arbeitslosigkeit nicht heran, so an die Frage, wie Arbeitsplätze zustande kommen – unsere Komponente I – und wie der Abstimmungsmechanismus, der Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt näher zueinander bringen soll – unsere Komponente III –, verbessert werden kann. Die Anreizprobleme im Niedriglohnbereich – unsere Komponente II – halten wir für nicht angemessen gelöst. Subventionen werden vielfach über die bestehenden Regulierungen gelegt, um auf diese Weise die negativen Wirkungen von Regulierungen zu vermeiden. Regulierungen werden dadurch mit staatlichen Mitteln umgangen, aber die Regulierungen selbst werden nicht thematisiert. In diesem Sinn geht die Hartz-Kommission einen Umweg, und zwar mit erheblichen Kosten. Bei vielen Vorschlägen ist die Konkretisierung unklar. Zu bemängeln ist auch, dass genaue Finanzierungsrechnungen fehlen.

Nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03

