

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Bewertung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Gesamtbewertung:

Der Start der Hartz-Kommission war hoffnungsvoll, um eine grundlegend neue Arbeitsmarktverfassung in Deutschland zu schaffen. Bedauerlicherweise sind im Laufe der Beratungen viele vernünftige und zielführende Ansätze, um mehr Beschäftigung in Deutschland zu schaffen, verwässert oder ganz fallen gelassen worden. Einige der jetzt vorliegenden Empfehlungen gehen gleichwohl in die richtige Richtung, während viele andere deutlich hinter den Notwendigkeiten zurückbleiben. In seiner Gesamtausrichtung ändert der Bericht kaum etwas an den grundlegenden Schwächen der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Die finanzielle Belastung der Beitragszahler bleibt zu hoch. Die beschäftigungsfeindlichen Fehlanreize bei den Sozialleistungen für Arbeitslose werden eher verstärkt. Die notwendige Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik bleibt hinter den Erwartungen zurück.

In vielen Punkten widerspricht der Bericht in eklatanter Weise den durch den Stufenplan der Bundesregierung vorgegebenen und in Einleitung wie Abspann mehrfach betonten Zielen für eine Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Diese sollte sich künftig auf die Kernaufgaben der Versicherung konzentrieren, von Fremdaufgaben entlastet werden und Vermittlung sowie Beratung in den Mittelpunkt der Aktivitäten stellen. Die Kommission hat sich jedoch im Zeitablauf immer weiter davon entfernt.

Ganz offensichtlich dominieren bei dem vorgelegten Bericht einmal mehr versorgungsstaatliche Überlegungen. Keineswegs lassen sich die ausgewiesenen Reformwirkungen (Senkung der Arbeitslosigkeit und Verminderung der Ausgaben bei Lohnersatzleistungen) allein durch die Realisierung der 13 Module erreichen, sondern setzen auch eine Deregulierung des Arbeitsmarktes, sinkende Lohnzusatzkosten und beschäftigungsfreundliche gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus.

Einige vorgeschlagene Instrumente deuten nicht nur auf eine Nichtbeachtung internationaler Aktivierungsansätze, sondern auch auf gravierende Wettbewerbsverzerrungen und absehbare Fehllenkungen hin. Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorschläge der Kommission für die Lohnersatzleistungen bei Höhe, Dauer und Anspruchsvoraussetzungen nicht auf den schnellstmöglichen Übergang in ungeforderte Beschäftigung ausgestaltet werden.

In der zusammenfassenden Betrachtung gilt:

1) Positive Ansätze für eine Reform des Arbeitsmarktes

- Ansätze zur Stärkung der Vermittlung (Vermeidung von Parallelstrukturen, Freistellung der Vermittler von sachfremden Aufgaben, Profiling, Eingliederungsvereinbarungen),
- Beschleunigung der Vermittlung durch frühzeitige Arbeitslosmeldung,
- Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht,
- Aufwertung des „Kunden“ Arbeitgeber,
- Liberalisierung von befristeter Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer ab 50 Jahren,
- Organisationsreform in der BA,
- Entbürokratisierung der Zeitarbeit,
- Ausbau der Wirkungsforschung.

2) Negative Ansätze für eine Reform des Arbeitsmarktes



- Keine Klarstellung der Finanzverantwortung in den JobCentern (Versicherungsleistung Bund – Kommune),
 - Geschwindigkeit und Passgenauigkeit der Arbeitsvermittlung treten hinter sozial- und familienpolitischen Kriterien zurück,
 - Zumutbarkeit wird nicht verschärft,
 - Ausbildungszeitwertpapier für Jugendliche,
 - BridgeSystem für ältere Arbeitslose (neue Vorruhestandsregelung),
 - Ausgestaltung des Leistungsrechtes: Keine Begrenzung der Bezugszeiten, Ausweitung der Transferansprüche der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger,
 - Bürokratiezuwachs durch Beschäftigungsbilanzen,
 - Zu weite Aufgabenbestimmung der PSA, Gefahr des Wettbewerbs zu Lasten der gewerblichen Zeitarbeit,
 - Begrenzung der Mini-Jobs auf haushaltsnahe Dienstleistungen,
 - Beschränkung der Finanzierungsfrage auf „JobFloater“.
- 3) Fehlende, aber notwendige Ansätze für eine Reform des Arbeitsmarktes
- Senkung der Lohnzusatzkosten durch Reduzierung des Aufwandes der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik,
 - Konzentration auf die Kernaufgaben der BA als Arbeitslosenversicherung,
 - Auslagerung der Zuständigkeit für illegale Beschäftigung und Kindergeld,
 - Übergang von der Lohnersatz- zur Lohnergänzungsleistung (echtes Kombi-Einkommen),
 - Reduzierung des zweiten und dritten Arbeitsmarktes, insb. Abschaffung von ABM und SAM,
 - Drehtüreffekte bleiben bestehen durch erneute Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung nach Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt.

Die Reformvorschläge im Einzelnen:

1. JobCenter als ganzheitliche Organisationsform; Zusammenfassung aller Akteure

Die Parallelstrukturen in der Vermittlung und Betreuung von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosengeld-/hilfebeziehern werden aufgehoben und das Ziel der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt durch Kompetenzbündelung betont, was prinzipiell zu begrüßen ist. Angesichts der Übertragung der Verantwortung für die Administration der sozialen Absicherung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger (steuerfinanziertes Arbeitslosengeld II) auf die BA ist die Bündelung bei der BA auch konsequent. Die BDA hat sich freilich für die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und für die Kommunalisierung der Zuständigkeit der Betreuung von Langzeitarbeitslosen ausgesprochen. Das vorgeschlagene Konzept führt zu einer Ausdehnung der Zuständigkeit der BA in personeller Hinsicht, da ca. 800.000 bis 1 Mio. erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zusätzlich leistungsrechtlich und vermittlerisch zu betreuen sind. Außerdem besteht die Gefahr, dass sozialtherapeutische Fremdaufgaben das arbeitsmarktorientierte Profil der JobCenter verwischen. Eine sachgerechte Aufteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Beitragszahlern und Staat ist nicht erkennbar.

2. Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung

Die Maßnahmen zur Beschleunigung der Vermittlung sind anzuerkennen. Durch die vorgesehenen gestaffelten Abschläge bei verspäteter Meldung wird zumindest ansatzweise das Transfersystem in den Dienst einer beschleunigten Beschäftigungssuche gestellt. Die BDA hat dazu eine allgemeine



Karenzzeit vorgeschlagen, was die Eigeninitiative und -verantwortung stärker unterstrichen hätte. Die vorgeschlagene Abschlagsregelung sowie die vor-gesehene umfassende Betreuung gekündigter Arbeitnehmer bedeutet einen gesteigerten administrativen Aufwand für die BA. Kritisch zu bewerten ist das vorgesehene Bonussystem,⁴ das vorrangig familien- und sozialpolitische Aspekte betont und die Passgenauigkeit und Geschwindigkeit der Vermittlung vernachlässigt.

3. Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit

Durch die vorgeschlagene Neudefinition der Zumutbarkeitskriterien werden die Anforderungen an die regionale und überregionale Mobilität sowie Verpflichtung zur Annahme niedriger entlohnter Tätigkeiten tendenziell gegenüber dem geltenden Recht eher abgeschwächt als verschärft. Das gilt insbesondere für Arbeitslose mit familiären Betreuungsverpflichtungen. Die BDA hat sich für die Ausdehnung der zumutbaren Pendelzeiten sowie die Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der überregionalen Mobilität ausgesprochen, wodurch nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit für alle Arbeitslose grundsätzlich auch ein Umzug zumutbar wäre. Hinter diesen Forderungen bleiben die Empfehlungen zurück.

Die Empfehlungen der Kommission zur effektiveren Anwendung individueller Sanktionen werden begrüßt. Die Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht ist von den Arbeitgebern bereits im Zuge der Beratungen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Job-Aktiv-Gesetz verlangt worden. Hier kommt es auf eine konsequente gesetzgeberische Umsetzung sowie eine entsprechende praktische Anwendung an.

4. Jugendliche Arbeitslose; Ausbildungszeitwertpapier

Die Empfehlungen zielen – neben den knappen Hinweisen zu Veränderungsnotwendigkeiten im Bildungssystem – vorrangig darauf, neue Finanzierungsquellen für betriebliche Ausbildungsplätze zu erschließen. Insgesamt soll die ohnehin schon üppige Förderkulisse für arbeitslose Jugendliche weiter ausgebaut werden. Die Bezuschussung der vorgesehenen Ausbildungsstiftung über Zuschüsse der BA bedeutet faktisch zumindest eine teilweise Umlagefinanzierung der zusätzlich zu schaffenden Ausbildungsplätze. Offenkundig hat man aus den Erfahrungen des JUMP-Programms nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen. Der äußerst begrenzte Erfolg zeigt mehr als deutlich, dass die Ausweitung der finanziellen Förderung nicht ursachengerecht wirkt und damit auch nicht zielführend sein kann. Inwieweit es gelingt, entsprechende private Finanzierungsquellen zu erschließen, bleibt ungewiss. Die vorgesehene Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze könnte dazu führen, dass sich die Betriebe bei der Schaffung ungeförderter betrieblicher Ausbildungsplätze zurückhalten.

5. Förderung älterer Arbeitnehmer und BridgeSystem

Die Erweiterung der Befristungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer entsprechen den Forderungen der BDA. Faktisch entfällt damit das Beschäftigungshemmnis des Kündigungsschutzes für diesen Personenkreis. Mit der gezielten Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung können die Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose ebenfalls verbessert werden. Anreize für die Verlängerung der Erwerbsbiografien von noch beschäftigten Arbeitnehmern gehen allerdings von den Empfehlungen nicht aus.

Mit der angestrebten Lohnversicherung wird der Grundgedanke „Lohnergänzung statt Lohnersatz“ aufgenommen. Allerdings entspricht der Vorschlag der Kommission nicht dem in der Wissenschaft verbreiteten Ansatz, Lohnergänzungsleistungen anstelle der langen Bezugszeiten von Lohnersatzleistungen zu gewähren. Vielmehr will die Kommission die Bezugszeiten unverändert lassen, ein neues Vorruhestandsmodell entwickeln und „on top“ Lohnergänzungsleistungen einführen. Die Finanzierung einer derartigen Leistungsausweitung bleibt ungeklärt. Auch dürften die Anreizwirkungen zugunsten einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer deutlich relativiert werden, wenn gleichzeitig



der vorzeitige Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung subventioniert wird.

Das BridgeSystem ist als neues Vorruhestandsmodell strikt abzulehnen. Die unterstellte Kostenneutralität wird sich als Illusion erweisen, da sie die zu erwartende Sogwirkung in den Vorruhestand nicht berücksichtigt. Insgesamt ist das BridgeSystem ein defensiver Ansatz, der angesichts der demografischen Lage als verfehlt abzulehnen ist.

6. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die vorgeschlagene Neuordnung des Leistungsrechts ist der gravierende Schwachpunkt der Kommissionsempfehlungen. Die Ausgestaltung der Transferleistungen bleibt nicht nur weitgehend unverändert, vielmehr greift eine in ihren Wirkungen nicht zu unterschätzende Leistungsausweitung Platz. Die Transferansprüche erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger werden auf das Niveau der Arbeitslosenhilfe angehoben. Dies bedeutet faktisch die Wiedereinführung der im Jahr 2000 abgeschafften originären Arbeitslosenhilfe. Damit steigen nicht nur die Kosten der sozialstaatlichen Versorgung von Arbeitslosen, sondern die Beschäftigungsanreize durch einen überhöhten sozialstaatlich definierten Anspruchslohn werden weiter gemindert. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass keinerlei Vorschläge für eine Veränderung der Anrechnungsmodalitäten von Erwerbseinkommen auf die Transferleistungen im Sinne eines Kombi-Einkommens gemacht werden.

Zu kritisieren ist auch die Zementierung der langen Bezugszeiten von Lohnersatzleistungen. Der ursprüngliche mutige Vorschlag von Hartz und Gerster, diese jeweils auf maximal ein Jahr zu begrenzen, ist fallengelassen worden. Das Transferleistungssystem wird damit nicht in den Dienst einer eigenverantwortlichen zügigen Beschäftigungssuche und Beschäftigungsaufnahme gestellt. Die notwendige Aktivierung von Arbeitslosen wird ausschließlich individuellen Förderleistungen und Sanktionen überlassen, was einen hohen finanziellen und administrativen Aufwand bedeutet und kaum hinreichend erfolgversprechend sein dürfte.

Die Zuständigkeit der BA für die Administration einer steuerfinanzierten Fürsorgeleistung (Arbeitslosengeld II) wird nicht nur aufrecht erhalten, sondern erweitert, da zukünftig ca. 800.000 bis 1 Mio. bisherige erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger durch die BA leistungsrechtlich betreut werden müssen. Dies widerspricht dem Ziel der Konzentration der BA auf ihre Kernaufgaben als Arbeitslosenversicherung.

Einzig positiv zu bewerten ist der Verzicht auf die jährliche Anpassung der Lohnersatzleistungen an die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte. Damit ist eine – wenn auch geringfügige – Degression der Leistungen im Zeitverlauf verbunden.

7. Beschäftigungsbilanz; Bonussystem für Unternehmen

Mit dem Bonus in der Arbeitslosenversicherung will die Kommission solche Firmen fördern, die Beschäftigung aufbauen oder halten, denen es also offensichtlich ohnehin gut geht. Dagegen werden Firmen, die zu Entlassungen gezwungen sind, durch das System nicht unterstützt. Aus dem Raster fallen auch diejenigen Firmen, die zwar Arbeitsplätze abbauen müssen, aber nach besten Kräften Beschäftigung beibehalten. Die anvisierte „Beschäftigungsbilanz“ ist abzulehnen, weil sie dazu missbraucht werden kann, Firmen an den Pranger zu stellen. Die Dienstleistung „Beschäftigungsberatung“ wird zur Subventionsberatung. Erneut wird für die Betriebe und die BA zusätzliche Bürokratie geschaffen. Allgemeine Beitragssenkungen geraten aus dem Visier.

8. Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)

Die PSA können einen sinnvollen Beitrag zur Integration schwervermittelbarer Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt sein. Darüber hinaus bieten sie die Möglichkeit, den Vermittlungsdruck auf motivati-



onsschwache Arbeitslose zu erhöhen. Das Risiko, dass die PSA's zu öffentlich organisierten und subventionierten Beschäftigungsgesellschaften mutieren, kann durch eine entsprechende Konzentration des Aufgabenkreises der PSA's erreicht werden. Eine derartige enge Aufgabenbeschreibung lassen die Kommissionsempfehlungen indes vermissen.

Erforderlich ist darüber hinaus eine klare Abgrenzung zum Betätigungsfeld der gewerblichen Zeitarbeit. Es muss klargestellt werden, dass eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und zu gewerblichen Zeitarbeitsfirmen eindeutig Vorrang vor einer Beschäftigung in PSA's hat. Auch hier bleiben die Kommissionsempfehlungen unscharf und interpretationsfähig.

Zu begrüßen ist, dass die Kommission die Notwendigkeit der Deregulierung der Zeitarbeit entsprechend der Forderungen der BDA unterstreicht. Eine Deregulierung unter dem Vorbehalt der Geltung von Tarifverträgen bleibt allerdings hinter den Notwendigkeiten zurück. Sowohl hinsichtlich der PSA wie hinsichtlich der Zeitarbeit hat die Kommission sich nicht vom Dogma ausschließlich tarifgebundener Beschäftigung lösen können. Damit einher geht ein nivellierender Einfluss auf die Lohnstruktur am Arbeitsmarkt, obschon die dringend notwendige Steigerungen der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten eine stärkere Lohnspreizung erfordern würde

9. „Ich-/Familien-AG“ und Mini-Jobs

Die „Ich-AG“ ist ein grundsätzlich interessanter Ansatz, „kleine Beschäftigungsverhältnisse“ auf werkvertraglicher Basis zu schaffen. Den Gedanken der Selbständigkeit, der Bürokratie- und Abgabentlastung zur Verminderung der Anreize zur Schwarzarbeit widerspricht freilich die Empfehlung, „Ich-AGs“ der vollen Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen. Die Förderkulisse für die aus Arbeitslosigkeit heraus gegründete „Ich-AG“ lässt Mitnahmeeffekte befürchten.

Die Mini-Jobs mit einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 500 € sind deutlich eingeschränkt: Sie sollen nur für Arbeitslose und Nichterwerbstätige in haushaltsnahen Dienstleistungen in privaten Haushalten gelten. Von einer Flexibilisierung im unteren Einkommensbereich kann damit keine Rede mehr sein. Ebenso ist die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge zwischen 501 und 1.000 € abzulehnen. Das Konzept entspricht hier weitgehend dem im April 2002 bundesweit eingeführten so genannten „Mainzer Modell“, dass sich als wirkungslos erwiesen hat.

10. Personal, transparentes Controlling, effiziente IT - Unterstützung aller Prozesse,

Die Vorschläge zur Binnenreform der BA sind in wesentlichen Punkten geeignet, die Ausrichtung als effizienter, kundenorientierter Dienstleister zu unterstützen. Zu kritisieren ist allerdings, dass die Kommission es versäumt hat, einen Weg für die Konzentration der BA auf Kernaufgaben aufzuzeigen. Die BA bleibt ein Gemischtwarenladen aus Sozialversicherung, sozialer Daseinsvorsorge, allgemeiner Leistungs- und Eingriffsverwaltung. Ein klares Profil erhält sie damit nicht.

Die Rechte des Aufsichtsrates entsprechen im Wesentlichen jenen in einer Aktiengesellschaft. Allerdings wird der Einfluss von Gewerkschaften und Bundesregierung deutlich gestärkt, die Position der Arbeitgeber dagegen geschwächt. Sie bringen weiterhin 50 Prozent der Beiträge auf, haben im Aufsichtsgremium aber nur noch 25 Prozent der Stimmen. Mit der dominierenden Ausgestaltung der Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden sichert sich die Bundesregierung darüber hinaus faktisch die Kontrolle über den Aufsichtsrat. Der politischen Instrumentalisierung der BA bleiben damit auch in Zukunft Tür und Tor geöffnet.

11. Umbau der Landearbeitsämter zu KompetenzCenter für neue Arbeitsplätze und

Auch hier fehlt die konsequente Konzentration auf Kernaufgaben. Die Erweiterung des Aufgabenspektrums auf strukturpolitische Themen soll offenbar neue Handlungsfelder für die LAÄ erschließen. Die



Kommission versäumt es, eine arbeitsmarkt- und organisationspolitisch sinnvolle Neuordnung der Regionalstruktur der BA zu entwerfen, die eine Abschaffung der LAÄ erlaubt hätte.

12. Finanzierung

Sicherlich ist die Finanzsituation vieler Mittelständler – v. a. in den neuen Bundesländern schwierig (schlechte Eigenkapitalausstattung, niedrige Bonität). Ob jedoch gerade diese Unternehmen durch eine staatliche Finanzspritze Anreize erhalten, mehr Arbeitslose einzustellen, ist äußerst fraglich. Hinzu kommt die Erfahrung, dass gerade mittelständische Unternehmen relativ wenig Interesse an einer Arbeitnehmerbeteiligung haben.

Da bei der Förderung der Unternehmen noch dazu auf die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze abgestellt werden soll, sind eher Subventionen nach dem „Gießkannenprinzip“ zu befürchten. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass eine derartige Förderpraxis zur Konservierung nicht wettbewerbsfähiger Strukturen führt und die notwendige Gesundung der Unternehmenslandschaft verhindert wird. Unternehmen können ihre Marktstellung dauerhaft nicht durch umfangreiche staatliche Förderung behaupten. Der erhoffte Effekt des „JobFloaters“ wird ausbleiben, da die Anreizwirkungen für Unternehmen und Hausbanken gering sind.

Da der „JobFloater“ als einziger Vorschlag der Kommission zur Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit verblieben ist, ist aus Sicht der BDA deutlich zu kritisieren, dass die Finanzierungsfrage ungeklärt bleibt. Positiv ist zwar das allgemeine Bekenntnis zum Versicherungsprinzip. Bedauerlicherweise schlägt sich dieses nicht in den einzelnen Empfehlungen nieder. Somit werden Möglichkeiten zur Senkung der Lohnzusatzkosten verspielt und der Rekordbeitragssatz zumindest mittelfristig zementiert.

13. Profis der Nation / Masterplan

Die BDA sieht in diesen Appellen an die verschiedensten Gruppen weder positive noch negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit den Abbau der Arbeitslosigkeit.

Die vollständige Textversion mit einer Zusammenfassung der Vorschläge kann von den Internetseiten der BDA heruntergeladen werden.

<http://www.arbeitgeber.de>

Nach: Auszug aus BDA-Analyse des Hartz-Papiers vom 16.08.2002.

