

# Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung

**Verfehlte Arbeitsmarktpolitik,  
aber erfolgreiche Regierungspolitik ?**

Prof. Dr. Hermann Scherl  
Universität Erlangen-Nürnberg

## Umsetzung der Hartz-Vorschläge

01.11.02 Vorweg: „Job Floater“ durch KfW

„Hartz I“ (zustimmungsfreie Gesetze)  
zu PSA, Arbeitnehmerüberlassung,  
Bildungsgutscheinen, Neue Zumutbarkeit,  
Beschäftigungsförderung für ältere  
Arbeitnehmer

„Hartz II“ (zustimmungspflichtige Gesetze)  
zur Vorbereitung von JobCenter, Ich-AG,  
Mini-Jobs, Midi-Jobs

2003 in Kraft getreten – in administrativer Umsetzung

„Hartz III“ Verabschiedung Herbst 2003?  
Reform der BA

„Hartz IV“ Verabschiedung Herbst 2003?  
Zusammenlegung von Alhi/HLU,  
Zusammenarbeit BA-Kommunen

flankierende Gesetze zum Ich-AG-Konzept  
„Small Business Act“  
Liberalisierung der Handwerkerordnung  
sollen Anfang 2004 in Kraft treten

## Die 13 „Innovationsmodule“ der Hartz-Kommission und deren Umsetzung

Modul Nr. Titel im Hartz-Bericht	Inhalte (Untertitel)	Umsetzung (Stand Mai 2003)
<b>1</b> <b>Doppelter Kundenauftrag:  Arbeitsuchende und Arbeitgeber –  Verbesserter Service für Kunden –  JobCenter</b>	JobCenter als „neues Arbeitsamt“; Service für den Kunden Arbeitsuchende; Vermittlungsprozess steht im Zentrum; Service für den Kunden Arbeitgeber.	<b>Zögerlich:</b> Datenaustausch zwischen Arbeits- und Sozialämtern beschlossen, Organisation von JobCenter wird administrativ vorbereitet, flächendeckende Einrichtung braucht Zeit (einige Jahre ?).
<b>2</b> <b>Familienfreundliche Vermittlung  und Erhöhung der  Geschwindigkeit in der  Vermittlung</b>	Arbeitslosmeldung nach Erhalt der Kündigung; Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung; Familienfreundliche Vermittlung; Bonussystem – Anreize für Vermittler.	<b>Partiell:</b> Ab 1.7.03 Pflicht zur Arbeitslosmeldung bereits bei Kündigung. Das Konzept der „familienfreundlichen Vermittlung“ wurde nicht weiterverfolgt.
<b>3</b> <b>Neue Zumutbarkeit und  Freiwilligkeit</b>	Neue Zumutbarkeit; Freiheit der Wahl – Ohne Leistung keine Gegenleistung.	<b>Auf dem Papier:</b> Das Gesetz ist geändert, aber ob die Arbeitsämter den Arbeitslosen tatsächlich mehr „zumuten“ und fehlende Mitwirkung mit „Sperrzeiten“ bestrafen, ist noch offen.
<b>4</b> <b>Jugendliche Arbeitslose –  AusbildungsZeit-Wertpapier</b>	Zukunftsfähigkeit für Jugendliche nachhaltig sichern; Ausbildung und Finanzierung – das AusbildungsZeit-Wertpapier (AZWP).	<b>Nicht aufgegriffen.</b>

<p><b>5</b>  <b>Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“</b></p>	<p>Integration fördern – individuellen Ausstieg ermöglichen;  Lohnversicherung – Anreiz für die Vermittlung in eine Beschäftigung mit geringem Einkommen; Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer; BridgeSystem für ältere Arbeitslose.</p>	<p><b>Teilweise:</b> Der Bridge-„Vorruhestand“ wurde verworfen. Die Beschäftigungsanreize für Ältere wurden ausgeweitet, u.a. durch „Kombilohn“ zur Entgeltsicherung und Befreiung vom Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung, Möglichkeit zu befristeter Beschäftigung</p>
<p><b>6</b>  <b>Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe</b></p>	<p>Zuständigkeitsverteilung; Das neue Leistungsgefüge; Einführung einer Signaturkarte; Weitere Vereinfachung von Leistungen und Verwaltung.</p>	<p><b>Mit Zeitverzug:</b> Gesetzentwurf (Hartz VI) soll erst im Herbst 2003 verabschiedet werden. Bund, Länder und Gemeinden streiten um die finanziellen Folgen.</p>
<p><b>7</b>  <b>Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz - Bonussystem für Unternehmen</b></p>	<p>Kein Nachschub für Nürnberg!; Beschäftigungsbilanz; Bonus für Unternehmen, die Beschäftigung sichern und schaffen.</p>	<p><b>Verworfen.</b></p>
<p><b>8</b>  <b>Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer</b></p>	<p>PersonalServiceAgenturen; Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten.</p>	<p><b>Inhaltlich weitgehend, aber nur in geringer Breite:</b>  Zur Einrichtung von rund 800 PSA laufen die Vergabeverfahren; insgesamt sollen nur rund 50.000 Arbeitnehmer in PSA beschäftigt werden (mit jährlich ca. 200.000 Eintritten und Übernahmen ?).</p>

<p><b>9</b>  <b>Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen</b></p>	<p>Wege aus der Schwarzarbeit; Neue Selbständigkeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“; Mini-Jobs; Steuerliche Abzugsfähigkeit für Privathaushalte.</p>	<p><b>Weitgehend:</b>  „Existenzgründungszuschuss“ für Arbeitslose, mit einer Laufzeit bis zu 3 Jahren für Ein-Personen-Unternehmen mit Einkommen unter 25.000 Euro.  Ab 1.4.2003 Neuregelung für „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“</p>
<p><b>10</b>  <b>Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management</b></p>	<p>Die Mitarbeiter; Steuerung und Controlling; Dienstleistungs- und prozessorientierte IT-Unterstützung; Organisatorischer Aufbau; Organisation der Servicefunktionen; (Rechts-) Form der [BA-neu]; Arbeitsmarktforschung und Evaluation; Change Management – Den Kulturwandel gestalten.</p>	<p><b>Verzögert:</b> Gesetzentwurf (Hartz III) soll erst im Herbst 2003 verabschiedet werden.</p>
<p><b>11</b>  <b>Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCenter für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern</b></p>	<p>Der Fokus: Arbeitslosigkeit abbauen durch neue Arbeitsplätze; KompetenzCenter als „Entwicklungsagentur“; Neue Arbeitsplätze durch Clusterbildung in regionalen Wirtschaftsräumen; Organisation der KompetenzCenter; Start mit den neuen Bundesländern; Zusätzliche Maßnahmen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen</p>	<p><b>Blockiert:</b> Die Bundesländer sind gegen eine Abschaffung der Landesarbeitsämter. Deswegen will die Regierung dies nicht mehr weiter verfolgen.</p>
<p><b>12</b>  <b>Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit</b></p>	<p>Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit / Infrastrukturmaßnahmen; Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen.</p>	<p><b>Geringe Nachfrage:</b>  Programm „Kapital für Arbeit“ der KfW seit 01.11.2002 erreicht nur einen Bruchteil der von Hartz anvisierten zehn Milliarden Euro jährlich. Bisher wurden nur gut 3000 Anträge bewilligt</p>
<p><b>13</b>  <b>Masterplan – Beitrag der Profis der Nation</b></p>	<p>Profis der Nation; Masterplan; Projektkoalition folgt dem Bündnis für Arbeit.</p>	<p><b>Moralischer Appell ohne Resonanz</b></p>

# Hartz-Kommission: Bis 2005 2 Mio. Arbeitslose weniger!

## Summarische „Begründung“

- Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Alo um ein Drittel  
(von 33 Wochen auf 22 Wochen)
- Verringerung der Zugänge in Alo um 25%  
(von 6,2 Mio. auf 4,7 Mio.)

nur besondere Formulierung für das Ziel - keine brauchbare Angabe zum Weg!

Detaillierte Entlastungseffekte	Bandbreite in Tsd		
PSA mit 500.000 Förderungsfällen insb. „Klebeeffekte“	von	bis	
	360	520	bereits im 1. Jahr!
Expansion von Zeitarbeit (Klebeeffekte)	100	200	
Verringerung des Zugangs in Alo durch PSA und JobCenter (???)	250	350	
Ich-AG	200	500	
Mini-Jobs	120	150	
Beschleunigte Arbeits- Vermittlung mit „Neuer Zumutbarkeit“	250	250	
JobCenter (???)	120	230	
Job Floater	120	120	2003: 50.000 2004: 100.000 2005: 200.000
„kein Nachschub für Nürnberg“	50	120	
<u>„Bridging“</u>	<u>150</u>	<u>200</u>	
Summe:	<b>1720</b>	<b>2640</b>	

Argumentation größtenteils kaum nachvollziehbar

## Bis 2005 2 Mio. Arbeitslose weniger



nur möglich mit

dazu in den Vorschlägen der  
Hartz-Kommission enthalten:

Zunahme des nachgefragten  
gesamtwirtschaftlichen  
Arbeitsvolumens (AV)  
3 Jahre mit ca. 5% Wachstum!

Umwandlung von Teilen der  
schattenwirtschaftlichen  
Leistungen in Erwerbstätigkeit  
( durch Ich-AG, Mini-Jobs)

Umverteilung des AV auf  
mehr Erwerbstätige:  
 $AV = ET \times (AV/ET)$   
Verringerung von AV/ET

Durch Ich-AG, Mini-Jobs  
Verringerung von Überstunden  
durch PSA und bessere  
Arbeitsvermittlung

Verringerung des  
Arbeitsangebots

„Bridging“-Vorruhestand,  
Inaktive Ich-AGs

Verlagerung von  
Unterbeschäftigung in  
„Stille Reserve“

verbesserte und beschleunigte  
Arbeitsvermittlung für  
Arbeitslose,  
evtl. auch inaktive Ich-AGs

**insgesamt sehr wenig !**

**Fazit:**

**Allein mit den von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen  
Instrumenten ist die versprochene Verringerung der Alo  
nicht zu erreichen.**

**Bestenfalls ca. 500.000**

# PersonalServiceAgenturen PSA

## Grundkonzept der HK

- vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung
- durch besondere Verleihbetriebe
- im Auftrag der BA (Vergabeverfahren)
- mit befristeter Beschäftigung von AN (Alo), die von den Arbeitsämtern vorgeschlagen werden
- evtl. mit vermittlungsfördernden Qualifizierungsangeboten für verleihfreie Beschäftigungszeiten
- von den Arbeitsämtern honoriert durch Fallpauschalen und Vermittlungsprämien

## Angestrebte Wirkungen

- bessere Wiedereingliederungschancen für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen (HK: Verkürzung der Arbeitslosigkeitdauer)
- evtl. zusätzlich Möglichkeit zur Prüfung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen
- zusätzliche Beschäftigung evtl. durch
  - Substitution von Überstunden durch Leiharbeit
  - Vermeidung von Vakanzen
  - „Neutralisierung des Kündigungsschutzes“ (?)
  - Minderung der betrieblichen Arbeitskosten (dank subventionierter Verbilligung von PSA-Leiharbeit)

## Erfolgsentscheidend

- **Umfang und Art der Subventionierung**
- **Auswahl der PSA-Bewerber durch Arbeitsämter**  
(Zielkonflikt Eingliederungsziel – Beschäftigungsziel)

## **PSA-Umsetzung**

Über Ausschreibung und **Vergabeverfahren** sollen bei den 180 Arbeitsämtern ca. **800 PSA als Vertragspartner der BA** eingerichtet werden

- mit vertraglich vereinbarter Beschäftigtenzahl
- und vertraglich vereinbarter Struktur der AN (Zielgruppen, definiert durch berufsfachliche oder personenbezogene Merkmale).

Angestrebte **Gesamtbeschäftigtenzahl: 50.000**

### **PSA-Beschäftigung:**

- befristet: 9 bis 12 Monate
- bis Ende 2003 zu tariflichen Bedingungen (freie Tarifwahl), ab 2004 evtl. auch tariffrei
- mit möglichst geringen verleihfreien Zeiten, die für vermittlungsfördernde Maßnahmen (z.B. Bewerbungstraining) genutzt werden sollen

### **PSA-Honorierung:**

- „Grundbetrag“ wird als Angebotspreis im Vergabeverfahren festgelegt, meist um 1000 €
- degressive monatliche „Fallpauschale“:
  - 100% für die ersten 3 Monate,
  - 75% für die Monate 4-6
  - 50% für die Monate 7-9
- degressive Vermittlungsprämie:
  - 200% in den ersten 3 Monaten
  - 150% in den Monaten 4-6
  - 100% nach dem 6. Monat

## **PSA – tatsächlicher Erfolg?**

Bei jahresdurchschnittlich 50.000 PSA-Beschäftigten –  
evtl. 200.000 Eintritten (?) – **sehr gering!**

Eingliederungseffekt fraglich,  
Beschäftigungseffekt nahezu Null

Unverhältnismäßig hoher administrativer Aufwand der BA,  
- „Gutscheinlösung“ wäre einfacher

Offene Fragen:

Auswahl der PSA-Beschäftigten – „creaming“?

Verdrängung nicht subventionierter Arbeitnehmer-  
überlassung?

### **Nebeneffekt des PSA-Konzepts**

Flankierung durch

### **Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung**

aber:

- dafür neues Gleichbehandlungsgebot („Equal Pay“)
- nur abdingbar durch tarifliche Regulierung

noch offen:

Ausgestaltung der tariflichen Regulierungen

## **„Ich-AG“ - Konzept und Umsetzung**

### **Existenzgründungszuschuss für Arbeitslose**

für selbständige Erwerbstätigkeit mit geringem Einkommen (25.000 pro Jahr) ohne Arbeitnehmer

- bis zu 3 Jahren, degressiv gestaffelt gem. § 421, I, SGB III:  
1. Jahr 600,- € pro Monat, 2. Jahr 360,- €, 3. Jahr 240,- €
- mit Sozialversicherungspflicht (günstige Beiträge)
- ohne Erfordernis positiver fachlicher Begutachtung der Erfolgsaussichten

### **Erwartete Effekte (HK):**

- Zusätzliche Existenzgründungen von Arbeitslosen, Ich-AG als Vorstufe zu tragfähigen Unternehmen
- Substitution von „Schwarzarbeit“ durch Erwerbstätigkeit in Ich-AG
- Stimulierung der Nachfrage für arbeitsintensive Dienstleistungen
- Aufteilung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf mehr Erwerbstätige
- Flexibilisierung der Beschäftigung, „Ich-AG“ als Beschäftigungsform für „freie Mitarbeiter“ außerhalb der arbeitsrechtlichen Regulierung (???)

**Insgesamt: Entlastungseffekt 200.000 – 500.000 (?)**

## **Existenzgründungszuschuss (EGZ) gem. § 421, I, SGB III**

### **Kritische Würdigung:**

- Förderung substituiert teilweise bisheriges und weiterhin bestehendes Übergangsgeld für arbeitslose Existenzgründer (auf 6 Monate begrenzt, Höhe wie Lohnersatzleistung, Erfordernis fachlicher Begutachtung)
- Verzicht auf Begutachtung der zu fördernden Projekte ist ambivalent: - mehr riskante Existenzgründungen?
- Möglichkeit zur „Mitnahme“ der Förderung ohne Bemühen um nachhaltige Existenzgründung – Anreiz dazu insb. bei sehr niedrigen Lohnersatzleistungen oder geringer restlicher Anspruchsdauer
- Substitutionseffekte bzw. Verdrängungseffekte des zusätzlichen Dienstleistungsangebotes wahrscheinlich
- Anreize zu „Legalisierung“ von Schwarzarbeit nur sehr begrenzt - zugleich auch Chancen zu Schwarzarbeit unter legalem Anschein

### **Offene Fragen:**

Regelung für „Kleingewerbe“ steht noch aus

- Unklarheiten bezüglich „Scheinselbständigkeit“
- Handwerksordnung beschränkt legale Erwerbsmöglichkeiten bei handwerklichen Leistungen – Liberalisierung geplant

## Mini- und Midi-Jobs

HK: Anhebung der 325-Euro-Grenze auf 500 Euro und besondere Förderung geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten.

Ab 01.04.03

- Mini-Jobs: bis 400 € monatlich mit reduzierten SV-Beiträgen (nur Arbeitgeber 23%) auch für „Nebenbeschäftigungen“
- Midi-Jobs: bei Löhnen in der „Gleitzone“ von 400 – 800 € neben normalem Arbeitgeberbeitrag linear ansteigende Beitragssätze für Arbeitnehmerbeitrag, von 4% bis zum vollen Beitragssatz bei 800 €
- Begünstigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen,
  - Mini-Jobs in Privathaushalt: nur 10% Arbeitgeberbeitrag (und 2% Pauschalsteuer)  
Auftraggeber kann 10% der Kosten, max. 510 € von Steuerschuld abziehen,
  - Midi- und Voll-Jobs:  
12%, maximal 2400 € von Steuerschuld abziehbar,  
haushaltsnahe Dienstleistungen (?) gegen Rechnung  
20%, maximal 600 € abziehbar

### Vermutliche Wirkungen:

- Wiederbelebung geringfügiger „Nebentätigkeiten“
- Umwandlung von Mini- in Midi-Jobs
- Umwandlung von „normalen“ Teilzeit-Jobs in Midi-Jobs
- Insgesamt Zunahme von Mini- und Midi-Jobs

## **Bessere Arbeitsvermittlung**

durch neue **JobCenter** (in Vorbereitung)

- mit beiderseitiger Kundenorientierung und Kundensegmentierung
- mit „Case-Management“ für schwer vermittelbare Arbeitslose mit Integration vermittlungsergänzender Dienstleistungen (z.B. Schuldnerberatung, Suchtberatung, Coaching)

außerdem (in anderen Modulen enthalten)

- Arbeitslosmeldung bereits bei Kündigung
- „Neue Zumutbarkeit“
- Verbesserung der internetbasierten „elektronischen Stellenmärkte“

### **Erwartungen HK:**

Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, Verringerung der Zugänge in Alo

### **Aber:**

Durchschnittliche Dauer der Alo ergibt sich aus Relation von Bestand zu Abgängen (pro Periode), auch bessere Arbeitsvermittlung kann nur sehr begrenzt Abgänge erhöhen

- evtl. durch Verringerung von Vakanzen
- durch Entfernen von „Scheinarbeitslosen“

### **Daneben möglich:**

Verdrängung von Bewerbern aus der „Stillen Reserve“:  
Verstecken von Unterbeschäftigung

## **Job Floater**

Umgesetzt: KfW - „Kapital für Arbeit“ (ab 01.11.02)

Neue Kreditmöglichkeit für kleinere und mittlere Unternehmen (bis 500 Mio. Umsatz)

- bis zu 100.000 €  
hälftig als Nachrangdarlehen der KfW und als Hausbankdarlehen
- nur bei Bonität
- und (zusätzlicher) Einstellung eines Arbeitslosen oder Auszubildenden

### **Ziele:**

- Überwindung von Finanzierungsengpässen bei Ausweitung der Beschäftigung → mehr Beschäftigung
- bevorzugte Einstellung von Arbeitslosen

### **Tatsächliche Wirkungen:**

- nur geringe Nachfrage, bisher nur gut 3.000 Anträge (von HK projiziert: 2003: 50.000, 2004: 100.000, 2005: 200.000)
- zweifache Mitnahmeeffekte
  - Ohnehin geplante Einstellungen werden gefördert
  - Unternehmen mit hinreichender Bonität substituieren damit andere Kreditmöglichkeiten
- wenn überhaupt zusätzliche Beschäftigung bei geförderten Unternehmen induziert wird, besteht Risiko von „Verdrängungseffekten“ bei Wettbewerbern

## **Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe (Alhi) und Sozialhilfe (HLU) für Arbeitslose (geplant)**

Alhi und HLU für erwerbsfähige Personen werden durch neues „Arbeitslosengeld II“ ersetzt

- Bemessung: nur nach Bedürftigkeit
- Verwaltung durch BA
- steuerfinanziert (Bund / Länder ?).

Für nichterwerbsfähige Personen (bzw. Haushalte) weiterhin HLU

### **Ziele:**

- Beseitigung von Ungleichbehandlungen  
Alhi-Empfänger – HLU-Empfänger
- Verwaltungsvereinfachung
- Beseitigung von Anreizen zu Kostenverschiebungen zwischen Kommunen und BA
- durch Kappung von Alhi oberhalb HLU-Niveau:
  - Ausgabeneinsparungen
  - stärkere Arbeitsanreize für Alhi-Empfänger:

⊢ Chancen für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor

### **Offene Fragen:**

Ausgestaltung des „ALG II“

- Bemessung: Höhe, Pauschalierung
- Anrechnung von Vermögen, Einkommen anderer Haushaltsmitglieder
- Anrechnung eigenen Arbeitseinkommens.

Davon hängt es ab, inwieweit Anreize zu Beschäftigung mit geringem Lohn geschaffen werden.

## **Gesamturteil**

- Versprochene Verringerung der Alo illusorisch
- beruht größtenteils auf fehlerhafter naiver Betrachtungsweise „wenn ein Arbeitsloser eingestellt wird, verringert sich dadurch die Zahl der Arbeitslosen“: Ignorierung von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten,
- teilweise auch auf „Doppelzählungen“ von Eingliederungseffekten, z.B. PSA und Zeitarbeit.

Viele unausgegangene Vorschläge:

Viel verlorene Zeit und unnütze Bemühungen.

Ablenkung der politischen Diskussion und Willensbildung von seriösen Problemlösungsbemühungen

Nur wenige zweckmäßige Problemlösungsansätze

Beschäftigung der Bundesanstalt für Arbeit mit viel unnötigem administrativen Aufwand für wenig ergiebige Maßnahmen (z.B. PSA, Ich-AG).

„Innovativ“ ist hauptsächlich nur der Stil des Kommissionsberichts

- fachlicher Dilettantismus mit dreisten Erfolgsversprechen
- verbrämt mit sprachlichem Imponiergehabe  
(Schwall von Anglizismen und neuen Wortprägungen)

**Arbeitsmarktpolitische Scharlatanerie  
schlechte „policy“**

**aber teilweise erfolgreiche „politics“**

(politische Resonanz, Wahlgewinn, Umsetzung)