

PRESSEINFORMATION - KURZANALYSE

Berlin, den 16. August 2004

2 Jahre Hartz: Puntualismus ist noch keine beschäftigungspolitische Strategie

Die Stiftung Marktwirtschaft bewertet die Umsetzung des Hartz-Reformkonzepts in einer Kurzanalyse: Gute Ansätze, handwerkliche Mängel und zu kurz gesprungen.

„Das Hauptproblem der Hartz-Reformen liegt darin, daß die Politik den Menschen mehr versprochen hat, als realistischerweise zu erwarten ist, und weniger erklärt hat, als nötig gewesen wäre“, kritisiert Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, den Reformprozeß der letzten beiden Jahre am Arbeitsmarkt. Der Grundgedanke, die Vermittlung effizienter zu gestalten, die Arbeitslosen mehr zu fordern und zu fördern und den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, sei zwar richtig. „Um die Massenarbeitslosigkeit im angestrebten Umfang zu halbieren, hätte es aber einer umfassenderen beschäftigungspolitischen Strategie bedurft, als es dem Auftrag und den Lösungsvorschlägen der Hartz-Kommission entsprach.“ Denn den zahlreichen strukturellen Problemen des deutschen Arbeitsmarktes, die mehr Beschäftigung und einem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit im Wege stehen, wurde keine ausreichende Beachtung geschenkt. Zu den vernachlässigten Bereichen gehören u.a.:

- Der Lohnfindungsprozeß durch Flächentarifverträge, bei dem die Tarifpartner häufig Löhne vereinbaren, die über der Produktivität von Langzeitarbeitslosen liegen, und diesen die Aufnahme einer Beschäftigung unmöglich machen.
- Der immer noch rigide Kündigungsschutz, der im Ergebnis nachweislich die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt und die Dauer von Arbeitslosigkeit verlängert.
- Die Ankopplung der Sozialversicherungsbeiträge an die Löhne, was im Ergebnis wie eine Sondersteuer auf den Faktor Arbeit wirkt und diesen zunehmend verteuert.

Hinzu kommt, daß sich mit Hartz IV (Zusammenlegung der beiden steuerfinanzierten Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II) gerade der Teil der Hartz-Reformen, der zumindest einige strukturelle Defizite bei den bisherigen Anreizwirkungen angeht, noch mitten im Umsetzungsprozeß befindet und frühestens ab Januar 2005 Wirkung zeigen kann. Ähnliches gilt für die Ende 2003 beschlossene Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von derzeit noch 32 auf 18 Monate, die aus Vertrauensschutzgründen erst ab Februar 2006 wirksam werden kann. Auch ist es illusorisch zu glauben, man könne innerhalb nur weniger Monate eine Mammutbehörde wie die Bundesagentur für Arbeit zu einem effizienz- und kundenorientierten Dienstleister machen.

Es sei daher nicht weiter überraschend, daß von den Elementen der Hartz-Reform, die bisher Zeit zum Wirken hatten (insbesondere also Hartz I und II), keine nennenswerte Senkung der Arbeitslosigkeit ausgegangen sei. Hinzu kommt, daß nicht alle ergriffene Maßnahmen überzeugen können. Zu den Maßnahmen im einzelnen stellt die Stiftung Marktwirtschaft fest:

Hartz I und II:

- Nach den bisherigen Erkenntnissen sind die **Mini-Jobs** insofern ein Erfolg, als die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse stärker als erwartet angestiegen

ist. Dies trägt zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei und ist auch ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Schwarzarbeit. Sofern Unternehmen dadurch besser am Markt agieren können, kann sich dies auch positiv auf Vollzeitstellen auswirken. Einen direkten Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit können die Mini-Jobs allerdings nicht leisten, da die eigentliche Zielgruppe, die Arbeitslosen, verfehlt wird. Mini-Jobs sind vor allem interessant für Schüler, Studenten und Rentner oder als Nebenverdienst. Gerade für Langzeitarbeitslose, denen sie einen gleitenden Einstieg in eine reguläre Beschäftigung ermöglichen sollten, sind sie indes wenig attraktiv, weil die Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bei Aufnahme einer solchen Beschäftigung fast vollständig gekürzt wird.

- Auch das Instrument der **Ich-AG** (Existenzgründungszuschüsse) ist trotz seiner äußerst dynamisch wachsenden Teilnehmerzahl von derzeit fast 150.000 nur auf den ersten Blick ein Erfolgsmodell. Es ist zu befürchten, daß es sich bei einem beträchtlichen Teil der bisher „gegründeten“ Ich-AGs um „Pro-forma-Selbständigkeiten“ handelt, bei denen die Teilnehmer lediglich in den Genuß der nicht-rückzahlbaren Förderung kommen wollen. Zudem sind die Anforderungen an die Bewerber extrem niedrig, so daß überdurchschnittlich viele Fehlschläge bei der Existenzgründung zu erwarten sind. Anders als beim sogenannten Überbrückungsgeld werden bei der Förderung der Ich-AGs die Erfolgsaussichten und die Tragfähigkeit des Konzepts (bisher) keiner Überprüfung unterzogen.
- Deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen bleiben die **Personal-Service-Agenturen** (PSA). Nach einem Maximum von knapp 33.000 in PSA Beschäftigten Anfang des Jahres stagniert ihre Zahl derzeit bei knapp 26.000 – deutlich weniger als die ursprünglich angestrebten 50.000. Das Ziel – ähnlich wie in anderen Ländern – die Zeitarbeit auch in Deutschland zu einer Job-Maschine zu machen, wurde damit deutlich verfehlt. Der prinzipiell gute Gedanke, die Beschäftigungspotentiale der Leiharbeit zu nutzen und den Arbeitsmarkt „durch die Hintertür“ flexibler zu machen, wurde schlecht umgesetzt.
- Die sonstigen im Rahmen von Hartz I und II umgesetzten Maßnahmen, die auf eine bessere Vermittlung von Arbeitslosen hinzielen, sind überwiegend positiv zu bewerten, können aber angesichts der drückenden Probleme nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Dazu gehören u.a. frühzeitige Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit, etwas verschärfte Zumutbarkeitsregelungen, die Ausweitung der Möglichkeit, mit älteren Arbeitnehmern befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund abzuschließen, oder auch diverse Verwaltungsvereinfachungen.

Hartz III:

- Der Grundgedanke von Hartz III, die Bundesagentur für Arbeit zu einem effizienteren und kundenorientierteren Dienstleister zu machen, ist zwar grundsätzlich lobenswert. Angesichts der erkennbaren Probleme, Widerstände und Verzögerungen wäre ein radikalerer Umbau der Arbeitslosenversicherung möglicherweise erfolgversprechender: nämlich die Beschränkung der BA-Kompetenzen auf die Auszahlung des Arbeitslosengeldes. Die Vermittlung der Arbeitslosen könnte man dagegen weitgehend privatisieren. Und die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte angesichts ihrer zweifelhaften Wirkungen drastisch reduziert und – sofern sie zur Integration besonderer Problemfälle unerlässlich erscheint – den Kommunen übertragen werden.

Nicht überzeugen kann weiterhin die Zusammensetzung und Funktion des Verwaltungsrates, in dem Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mitwirken. Beide Gruppen haben starke Eigeninteressen, die nicht mit denen der Arbeitslosen übereinstimmen. Dies macht eine unabhängige Kontrolle unwahrscheinlich. Es

bestehen sowohl direkte Interessen – etwa im Bereich der durch die BA geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen – als auch indirekte: Schließlich bleibt die Arbeitsmarktpolitik der BA nicht ohne Rückwirkung auf die Lohnfindungsprozesse zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

- Differenziert zu bewerten sind die Änderungen beim **Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums**. Neben der Zusammenführung von Struktur- anpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist besonders zu begrüßen, daß seit Jahresanfang durch die Teilnahme an ABM keine neuen Ansprüche auf Arbeitslosengeld mehr entstehen. Damit entfällt zumindest ein Anreiz für dieses teure und ineffiziente arbeitsmarktpolitische Instrument. Kritisch zu sehen ist allerdings, daß die Voraussetzungen für den Einsatz von ABM gelockert wurden, da das Ziel „Verbesserung der Eingliederungsaussichten der Arbeitnehmer“ entfallen ist. ABM können somit auch dann gewährt werden, wenn sie erkennbar keinen Beitrag für eine Erhöhung der Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt leisten. Unter das Stichwort „statistische Kosmetik“ fällt die Tatsache, daß die Teilnehmer an sogenannten Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen seit Januar 2004 nicht mehr als arbeitslos zählen. Dadurch senkte sich die Zahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen auf einen Schlag um rund 85.000, ohne daß sich am Arbeitsmarkt auch nur die geringste Veränderung ergeben hätte.
- Die **Vereinfachungen im Leistungsrecht** durch Hartz III, z.B. in Form einer stärkeren Pauschalierung, sind unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen, bleiben in ihren Auswirkungen aber notwendigerweise begrenzt.

Hartz IV:

- Die durch Hartz IV vorgenommene Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 war überfällig, da sich nur so die Verschiebepbahnhöfe zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Sozialämtern schließen lassen. Auch wenn die Regelungen im einzelnen vielfach verbesserungsfähig bleiben, angefangen von der irreführenden Bezeichnung der neuen Transferleistung „Arbeitslosengeld II“ über die unglückliche Aufgabenteilung zwischen der BA und den Kommunen bis hin zu den immer noch geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten, sollte die Politik jetzt nicht der Mut verlassen, diese wichtige Reform entschlossen umzusetzen. „Ungerecht ist nicht, daß man steuerfinanzierte Transfers nur an wirklich Bedürftige zahlt und die Bedürftigkeit daher im Vorfeld überprüft. Ungerecht ist vielmehr die bisherige Praxis, bei der Arbeitslosenhilfeempfänger häufig deutlich großzügigere Leistungen beziehen konnten als Sozialhilfeempfänger, ohne daß es dafür einen objektiv sinnvollen Grund gegeben hätte“, ist Dr. Michael Eilfort überzeugt. „Und die kommunalen Modellprojekte werden zeigen, daß man die Zuständigkeit für die Langzeitarbeitslosen besser den Kommunen übertragen hätte.“

Ihr Ansprechpartner:

Dr. Guido Raddatz
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin

Tel.: (030) 206057-32
Fax: (030) 206057-57
Email: raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de