

Kommt Hartz auf Umwegen doch noch zum Ziel?

Gastkommentar in der Börsen-Zeitung vom 18.7.2003

Von Umwegen und Zufällen war sie geprägt, die Entstehung des Hartz-Berichts. Vor dem Hintergrund des Skandals über gefälschte Statistiken in der Bundesanstalt für Arbeit setzte die Bundesregierung im Februar 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein. Wenige Monate später erweiterte Bundeskanzler Schröder angesichts schlechter Umfragewerte für die Koalitionsparteien den Auftrag an die Kommission. Sie sollte nicht mehr nur den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen konzipieren, sondern eine weitergehende Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entwickeln. In Aussicht gestellt wurde plötzlich das ehrgeizige Ziel, mit den vorgeschlagenen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit um 2 Millionen in drei Jahren zu reduzieren.

Nach gezielten Indiskretionen vor der Veröffentlichung des Berichts wurden einzelne Teile des Reformkonzepts, wie die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer, wieder zurückgenommen. Als Antwort auf die spezifischen Probleme Ostdeutschlands wurde kurzfristig der Jobfloater hinzugefügt. Unter dem Eindruck des Elbe-Hochwassers erhielt die Präsentation des Berichts am 16. August 2002 allerdings nicht die Aufmerksamkeit, die ihr ursprünglich zgedacht war. Im Wahlkampf wurde „Hartz“ dennoch als die zentrale Antwort der Regierung auf die Massenarbeitslosigkeit dargestellt. Inzwischen liegen diese Ereignisse etwa ein Jahr zurück. Obwohl vom Kanzler in Aussicht gestellt wurde, die Kommissionsvorschläge „1:1“ umzusetzen, wurde richtigerweise eine Reihe von ordnungspolitisch fragwürdigen Programmen nicht aufgegriffen, so etwa das Bridge-System, das ein vorzeitiges Ausscheiden älterer Arbeitsloser aus dem Arbeitslosengeldbezug bzw. aus der Betreuung durch das Jobcenter ermöglicht hätte, oder das Bonussystem bei der Arbeitslosenversicherung für Unternehmen, die ihre Beschäftigung ausweiten. Trotzdem steht „Hartz“ immer noch für das beschäftigungspolitische Programm der Bundesregierung. Und nach wie vor schwanken die Bewertungen zwischen der Unterschätzung der Wirkungen der Hartz-Gesetze auf die Strukturen des deutschen Arbeitsmarkts und der Überschätzung der möglichen Wirkungen auf die Arbeitslosenzahlen.

Diejenigen, die das Hartz-Konzept unterschätzen, übersehen, daß die bereits verabschiedeten und noch geplanten Hartz-Gesetze zu wesentlichen Verbesserungen bei zwei der gravierenden Arbeitsmarktprobleme Deutschlands beitragen: Zum einen wird die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Vermittlungsbemühungen deutlich gesteigert. In diesem Bereich sind auch schon erste Erfolge sichtbar: Durch die Gewerkschaften wurde allerdings die Ausweitung der Zeitarbeit massiv behindert, die den Weg in die Beschäftigung noch weiter erleichtert hätte.

Zum anderen wird versucht, die Schwarzarbeit einzuschränken. Minijobs und Ich-AGs sollen attraktive Rahmenbedingungen für legale Beschäftigung in den Bereichen schaffen, in denen typischerweise illegale Beschäftigungsverhältnisse entstehen: bei Nebenerwerbstätigkeit und im Niedriglohnbereich einerseits und bei erwerbsfähigen Arbeitslosen

andererseits. Auch hier lassen jüngste Entwicklungen eine positive Wirkung des Hartz-Konzepts erkennen.

Diejenigen, die das Hartz-Konzept überschätzen, geben zu erkennen, nur die schwache Weltkonjunktur verhindere die Erreichung der von der Hartz-Kommission gesteckten Ziele; weitere Maßnahmen seien nicht erforderlich. Sie übersehen, daß die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland struktureller und nicht konjunktureller Art sind, und hoffen auf die Beschäftigungswirkungen des nächsten Aufschwungs, obwohl während der letzten 30 Jahre keine Aufschwungphase die Massenarbeitslosigkeit nennenswert abgebaut hat. So wird die Beseitigung der strukturellen Probleme seit Jahren verschleppt. Diese liegen außer in den nun in Angriff genommenen Bereichen – Vermittlungseffizienz und Schwarzarbeit – insbesondere bei den hohen Lohnnebenkosten, bei den zu großzügigen passiven Leistungen für Arbeitslose und in den rechtlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigung. Bei den Lohnnebenkosten haben SPD und Grüne erkannt, daß großer Handlungsbedarf besteht. Grundlegende Reformen stehen allerdings noch aus. In bezug auf die zu großzügigen passiven Leistungen für Arbeitslose, die den Anreiz zur Arbeitsaufnahme einschränken, sind erste Schritte schon im Winter 2002 erfolgt, indem die Bezugsbedingungen für die Arbeitslosenhilfe verschärft wurden. Weiteres soll und muß im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und durch Veränderungen beim Arbeitslosengeld erfolgen.

Am wenigsten kommt die Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen in Gang. Im Tarif- und Arbeitsrecht konnten die Gewerkschaften bisher die notwendigen grundlegenden Veränderungen verhindern. Bei der Handwerksordnung blockieren Kammern, unterstützt von Teilen der Opposition, die notwendigen Reformen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß es die Hartz-Kommission versäumt hat, auf die Systemzusammenhänge am Arbeitsmarkt einzugehen. Sie hat, ordnungspolitisch ausgedrückt, die „Interdependenz der Ordnungen“ mißachtet. Deshalb hat sie die Bedingungen für den Erfolg ihrer eigenen Vorschläge nicht benannt und damit der kritisierten Über- und Unterschätzung Vorschub geleistet. Nur zwei Beispiele:

Richtig wurde erstens diagnostiziert, daß in Deutschland der Weg in die Selbständigkeit zu schwer ist. Deshalb wurde zwar die Ich-AG eingeführt. Der Weg in die Selbständigkeit ist allerdings durch eine große Regulierungsdichte erschwert, teilweise sogar unmöglich.

Zur Überführung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigung wurden zweitens Ausnahmeregelungen für Minijobs bei Steuern und Abgaben eingeführt. Dabei besteht die Gefahr, daß die Minijobs nicht illegale, sondern normale Arbeitsverhältnisse ersetzen. Sinkende Einnahmen in den Sozialkassen zwingen dann zu steigenden Beitragssätzen und machen so die normalen Arbeitsverhältnisse im Verhältnis zur Schwarzarbeit noch unattraktiver. Insgesamt wird die Schwarzarbeit erst dann zurückgehen, wenn zum einen die lohnspezifische Abgabenlast durch Reformen der sozialen Sicherungssysteme insgesamt sinkt und zum anderen Arbeitslose aufgrund niedriger passiver Leistungen und großzügiger Zuverdienstmöglichkeiten einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme haben.

An beiden Beispielen wird deutlich, daß sich ein wirklicher Erfolg der Hartz-Vorschläge erst einstellen wird, wenn weitere grundlegende Strukturreformen folgen. Die Ansätze, die erst nach der Vorstellung des Hartz-Berichts geplant wurden und nun mit den Schlagworten „Rürup II“ und „Agenda 2010“ verbunden sind, sind erste Schritte in diese Richtung und

damit Teil der Voraussetzungen für den Erfolg des Hartz-Konzepts. So könnte das Hartz-Konzept, wenn diese und weitere Reformschritte gelingen, – wiederum auf Umwegen – doch noch die Erwartungen erfüllen, die vor einem Jahr in wahlkämpferischer Überschätzung aufgebaut wurden.

Dr. habil. Lüder Gerken, Vorsitzender des Vorstands der Stiftung für Ordnungspolitik