

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 312

Ulrich van Suntum

## Die Agenda 2010 – ist sie auf dem richtigen Weg?

J.P. BACHEM VERLAG

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Gesellschaft und Politik*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Ehe und Familie*

*Bioethik, Gentechnik und Ökologie*

*Europa, Entwicklung und Frieden*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: [kige@ksz.de](mailto:kige@ksz.de)

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

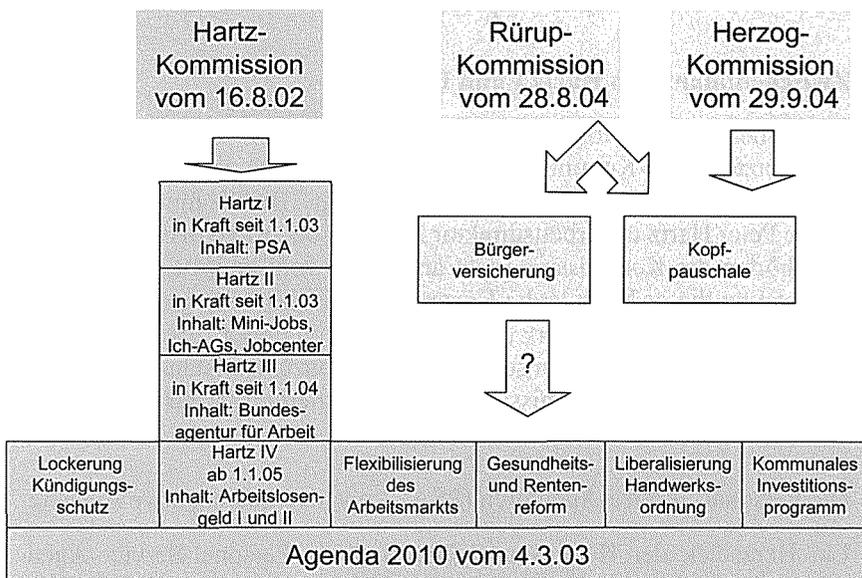
---

2004

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1884-0

Der Begriff „Agenda 2010“ ist von Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 4. März 2003 geprägt worden. Sie enthielt ursprünglich ein Bündel von Maßnahmen und Absichtserklärungen in sieben Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in denen die Bundesregierung dringenden Reformbedarf sah (vgl. die Übersicht). Die ein halbes Jahr zuvor von der Hartz-Kommission vorgelegten Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes waren zu diesem Zeitpunkt zum Teil bereits Gesetz geworden. Das betraf vor allem die Einrichtung von sog. Personal-Service-Agenturen (PSA, Hartz I) und die neuen Instrumente des Mini-Jobs, der Ich-AGs sowie der sog. Job-Center (Hartz II). Mit diesen Instrumenten sollten Arbeitslose schneller wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen (Bundesagentur für Arbeit, Hartz III) sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) stand zum Zeitpunkt der damaligen Regierungserklärung noch bevor. Nachdem inzwischen auch die Umwandlung der früheren Arbeitsämter zu Jobcentern auf den Weg gebracht worden ist, bleibt als wesentlicher Bestandteil der Agenda 2010 aus den Hartz-Vorschlägen noch die Reform der Arbeitslosenunterstützung (Hartz IV), die derzeit für den 1.1.2005 vorgesehen ist.



Die Agenda 2010 umfasst aber noch mehr als die Hartz-Reformen und ist inzwischen zum Synonym für die Reformpolitik der Bundesregierung schlechthin geworden. Neben arbeitsmarktbezogenen Bereichen wie der Reform des Kündigungsschutzes enthielt sie von Anfang an auch ordnungspolitische Reformen wie die Liberalisierung der Handwerksordnung und die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Mittlerweile zählt die Bundesregierung auf ihrer Homepage auch den im Juni 2004 geschlossenen „Nationalen Ausbildungspakt“ mit der Wirtschaft, ihre „Innovationsoffensive“, das „Tagesbetreuungsausbaugesetz“ und alles andere, was irgendeinen Zusammenhang mit Reformen hat, dazu. Die eigentliche Zielrichtung der Reformen und ihr innerer Zusammenhang sind dadurch in der Öffentlichkeit nicht gerade deutlicher geworden.

Im Folgenden wird versucht, die wichtigsten Elemente der Hartz-Gesetze und der Agenda 2010 darzustellen und einer ersten kritischen Zwischenbilanz zu unterziehen. Was soll erreicht werden, was ist bisher erreicht worden, und was müsste noch geschehen? Liegt der Agenda ein schlüssiges Konzept zugrunde, oder handelt es sich eher um ein Sammelsurium von unzusammenhängenden, möglicherweise sogar widersprüchlichen Einzelmaßnahmen? Und vor allem: Gehen die Reformansätze in eine Richtung, die tatsächlich Erfolge auf dem Arbeitsmarkt bei sozial vertretbaren Folgen versprechen?

## **Zwischenbilanz von Hartz I und II**

Die seinerzeit kurz vor dem Bundestagswahlkampf von der Regierung eingesetzte Hartz-Kommission hatte am 16.8.2002 ihr Gutachten mit insgesamt 13 „Innovationsmodulen“ vorgelegt.<sup>1</sup> Der Kommissionvorsitzende Peter Hartz ist Arbeitsdirektor bei der Volkswagen-AG, Volkswirte gehörten der Kommission nicht an. Gleichwohl knüpfte Hartz an die Umsetzung dieser Module die Erwartung, dass die Arbeitslosenzahl halbiert werden könne. Mittlerweile hat er sich von dieser Erwartung sowie auch von der konkreten Umsetzung seines Konzepts distanziert, obwohl die Vorschläge der Kommission von der Regierung tatsächlich weitgehend übernommen worden sind.

Die Personal-Service-Agenturen (PSA) – positive und negative Aspekte

Ein Herzstück der Hartz-Vorschläge sind die Personal-Service-Agenturen, die auch als erstes Element der Reform umgesetzt wurden. Hier geht es darum, Arbeitslose durch Zeitarbeit an Unternehmen auszuleihen und ihnen so im Idealfall wieder die Chance auf einen Dauerarbeitsplatz

zu geben („Klebeeffekt“). Jede Arbeitsagentur soll zu diesem Zweck entweder eine eigene PSA gründen oder – vorzugsweise – mit einem am Markt tätigen, privaten Verleihunternehmen zusammenarbeiten. In den verleihfreien Zeiten sollen die Arbeitslosen qualifiziert werden, wofür es Zuschüsse von der Bundesagentur für Arbeit gibt. Mit der Einrichtung der PSA sind außerdem eine Reihe von gesetzlichen Hindernissen für die Arbeitnehmerentleihe (Begründungserfordernisse, Befristungsregeln etc.) liberalisiert worden.<sup>2</sup>

Die Idee, Arbeitslose über Zeitarbeit wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist keineswegs neu, wie die Hartz-Kommission ohnehin hauptsächlich neue Namen für altbekannte Vorschläge erfunden hat.<sup>3</sup> Der Charme des Vorschlags liegt darin, dass die Arbeitslosen dabei direkt wieder in Kontakt mit dem ersten Arbeitsmarkt kommen und nicht erst irgendwelche „Maßnahmekarrieren“ durchlaufen, welche sie dem eigentlichen Berufsleben eher weiter entfremden.

Entscheidend für den Erfolg ist indessen die praktische Umsetzung. Die Regierung hat hier den Kardinalfehler begangen, die Bezahlung der ausgeliehenen Arbeitslosen zu – wenn auch speziell ausgehandelten – Tariflöhnen ins Gesetz zu schreiben. Das macht das Instrument teuer, inflexibel und setzt zu wenig Anreize für die Betroffenen, nach einer Dauerbeschäftigung zu suchen. Die bisherige Bilanz ist denn auch eher ernüchternd.

Ein Jahr nach der Einführung hatten nur 10.500 Arbeitslose über die knapp 900 PSA in Deutschland einen festen Arbeitsplatz gefunden – erwartet worden waren von der Hartz-Kommission ursprünglich fünfmal so viel. Mit dem holländischen Maatwerk ist der größte PSA-Verleiher inzwischen sogar insolvent geworden – trotz hoher Zuschüsse von rd. 1000 Euro pro Arbeitslosen, welche die Bundesagentur für Arbeit den Vermittlern zahlt. Die rein privaten Zeitarbeitsfirmen sehen in diesen Zuschüssen ohnehin eine Wettbewerbsverzerrung, da die PSA sie nicht für die Qualifizierung, sondern für einen Lohnunterbietungswettbewerb einsetzen.

Es gibt aber auch positive Aspekte; so sind die Vermittlungserfolge der PSA nach anfänglichen Schwierigkeiten etwas größer geworden, und das bisherige Verhältnis von PSA-Beschäftigten zu erfolgreichen Vermittlungen von etwa 3:1 ist eigentlich gar nicht so schlecht. Einen merklichen Beitrag zur Besserung am Arbeitsmarkt bedeuten die insgesamt gut 34.000 PSA-Beschäftigten angesichts von knapp 4,4 Millionen Ar-

beitslosen aber noch nicht, vor allem wenn man die erheblichen Kosten dieses Instruments bedenkt.

Besser wäre es gewesen, das ganze PSA-System dezentraler und flexibler zu organisieren, wobei sich die örtlichen Jobcenter weitgehend der ohnehin bestehenden privaten Zeitarbeitsfirmen hätten bedienen können. Statt Tariflöhne für ausgeliehene Arbeitslose vorzusehen, sollte man diesen grundsätzlich nur ihr Arbeitslosengeld plus eine geringe Aufwandsentschädigung zahlen. Sofern die Nachfrage nach solchen Arbeitskräften das Angebot übersteigt, könnte den ausleihenden Unternehmen gleichwohl ein marktgerechter Lohn in Rechnung gestellt werden, der aber der PSA und nicht dem Arbeitslosen zufließt.<sup>4</sup> Auf diese Weise hätte man die Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sehr viel effizienter, unbürokratischer und auch preiswerter für den Staat gestalten können. Vor allem wäre so sowohl auf Seiten der Arbeitslosen als auch auf Seiten der ausleihenden Unternehmen ein stärkerer Anreiz entstanden, im Erfolgsfall ein Dauerarbeitsverhältnis einzugehen – das vor allem sollte ja eigentlich das Ziel sein.

#### Minijobs – keine Lösung des Kernproblems

Auf den ersten Blick ein Erfolg geworden sind die mit Hartz II installierten sog. Minijobs als Nachfolgemodell der früheren 325-Euro-Arbeitsverhältnisse. Bis zu 400 Euro pro Monat können seitdem für den Arbeitnehmer steuer- und abgabenfrei verdient werden, sogar zusätzlich zum Haupteinkommen. Nur der Arbeitgeber zahlt eine Pauschalabgabe von 25% des Arbeitsentgelts, die sich aus 12% Rentenversicherungsbeitrag, 11% Krankenversicherungsbeitrag und 2% pauschaler Lohnsteuer zusammensetzt. Bei Beschäftigung in einem Privathaushalt sind sogar nur 12% Pauschalabgabe fällig (je 5% GRV und GKV sowie 2% Lohnsteuer), und außerdem kann der Privathaushalt als Arbeitgeber die Kosten wiederum selbst steuermindernd geltend machen. Bei Verdiensten zwischen 400 und 800 Euro pro Monat „gleitet“ die Abgabenbelastung dann allmählich auf die volle Höhe normaler Arbeitsverhältnisse (sog. Midi-Jobs), was im Prinzip dem früheren „Mainzer Modell“ entspricht.

Ein Jahr nach der Einführung zählte die mit der Organisation betraute Mini-Job-Zentrale in Bochum (die frühere Bundesknappschaft) bereits 7,5 Millionen Anmeldungen, 1,7 Millionen mehr als ursprünglich erwartet. Rund 100.000 Anmeldungen entfielen auf Privathaushalte als Arbeitgeber. Unklar ist allerdings, wie viele der gemeldeten Stellen wirk-

lich neu und wie viele nur aufgestockte frühere 325-Euro-Jobs sind. Streit gibt es auch darüber, in welchem Ausmaß frühere Vollzeitstellen in mehrere Mini-Jobs aufgeteilt wurden. Hier rächt es sich, dass die Hartz-Reformen nicht von Anfang durch eine unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung evaluiert worden sind.

Für die Mini-Jobs spricht in jedem Fall ihre vergleichsweise unbürokratische Handhabung. Schüler, Studenten, Hausfrauen und Nebenerwerbstätige können so rasch und unkompliziert ihr Einkommen aufbessern. Die Wirtschaft wiederum kann zeitliche Arbeitsspitzen und solche Tätigkeiten, die eine volle Arbeitskraft nicht ausfüllen würden, auf einfache und flexible Weise abdecken. Gut gemeint ist zumindest auch die Gleitzone der Midi-Jobs, da sie extreme Grenzbelastungen und damit „Abschneideeffekte“ bei Überschreiten der 400-Euro-Grenze vermeidet. Allerdings geht dabei auch ein gutes Stück der Einfachheit des Konzeptes wieder verloren.

Problematisch wird das Konzept in dem Maße, wie die privilegierten Mini- und Midi-Jobs an die Stelle regulärer Beschäftigung treten. Solche Verdrängungseffekte waren auch immer schon kritisch gegen die seinerzeitige 325-Euro-Regelung eingewandt worden. Dies hatte die Regierung zwischenzeitlich sogar veranlasst, über deren ersatzlose Abschaffung nachzudenken. Hinzu kommt, dass solche Verdrängungseffekte gleichzeitig zu Einnahmeausfällen in den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen und bei den Einkommensteuern führen. Diese müssen dann von den verbleibenden regulären Arbeitsplätzen getragen werden, so dass deren Grenzbelastung mit Abgaben tendenziell sogar steigt. Das führt nicht nur zu Ungerechtigkeiten, vor allem im Fall von Minijobs als Nebenerwerb, es stellt auch den erhofften positiven Arbeitsmarkteffekt wieder in Frage. Ohnehin nutzen die Minijobs in erster Linie den Nebenerwerbern und nicht den Arbeitslosen, die davon ja keinesfalls leben könnten.

Das eigentliche Kernproblem ist die Belastung der Arbeit mit viel zu hohen Steuer- und Abgabenlasten in Deutschland. Es wird von den Mini-Jobs nicht gelöst, sondern letztlich nur zu umgehen versucht. Wie in einem System kommunizierender Röhren treten deshalb automatisch Probleme an anderer Stelle auf, sei es in Form von Verdrängungseffekten, staatlichen Einnahmeausfällen oder umso höherer Abgabenbelastung anderer Produktionsfaktoren. Eine wirklich ursachengerechte Therapie müsste deswegen bei den staatlichen Ausgaben und der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme selbst ansetzen.

Das würde konkret konsequenten Subventionsabbau und eine vom Faktor Arbeit weitgehend losgelöste Beitragsbasis für die Alters- und Gesundheitsvorsorge bedeuten. Wenn auf diese Weise die auf den Löhnen lastenden Abgaben generell gesenkt würden, könnte man auf komplizierte Sonderregelungen wie Mini- und Midi-Jobs mit all ihren Problemen weitgehend verzichten. Allenfalls für gelegentliche Nebenverdienste, deren normale steuerliche Erfassung unverhältnismäßig viel Bürokratieaufwand bedeuten würde, wären pauschalierte Abgaben dann noch sinnvoll. Für diese Fälle und nicht etwa für die künstliche Beatumung des unter den staatlichen Belastungen ächzenden regulären Arbeitsmarktes war das Instrument der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ursprünglich auch einmal gedacht.

Die Ich-Ags: Entbürokratisierung wäre besser

Der vordergründig erfolgreichste Teil der Hartz-Reformen ist die Einführung der sog. Ich-AGs gewesen. Bis Ende 2003 waren bereits 93.000 dieser staatlich geförderten Selbständigen gemeldet, im Juli 2004 erreichte ihre Zahl schon fast 150.000. Die Ich-AG ist wie alle Hartz-Vorschläge im Prinzip nichts Neues, sondern eine zusätzliche Variante des ohnehin schon bestehenden Überbrückungsgeldes für Arbeitslose. Arbeitslose, die sich als Ich-AG selbständig machen, erhalten bis zu drei Jahre lang statt Arbeitslosengeld einen zeitlich degressiv gestalteten Zuschuß von der Bundesagentur für Arbeit. Dieser beträgt 600 € pro Monat im ersten Jahr und sinkt auf 360 bzw. 240 Euro in den beiden Folgejahren. Die Geförderten sind mit einem Pauschalbetrag in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert und können zu Vorzugsbedingungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung Mitglied werden. Die Förderung der Ich-AG ist daran gebunden, dass die Einkünfte aus der selbständigen Tätigkeit 25.000 € im Jahr nicht überschreiten. Scheitert die Ich-AG, leben die zwischenzeitlich ruhenden Ansprüche auf normales Arbeitslosengeld wieder auf.

Dieses Konzept ist ein im Prinzip begrüßenswerter Versuch, Arbeitslose in eine dauerhaft selbständige Existenz zu bringen und damit im Idealfall sogar weitere Arbeitsplätze in den neu gegründeten Unternehmen zu generieren. Des weiteren soll das Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit beitragen, indem entsprechende Tätigkeiten nun legalisiert im Rahmen der staatlich geförderten Ich-AG stattfinden. Die oben genannten hohen Gründungszahlen scheinen diese Hoffnungen auf den ersten Blick in der Tat zu bestätigen.

Auf den zweiten Blick ist jedoch eine gehörige Portion Skepsis angebracht. Warum sollen ausgerechnet Arbeitslose in besonderem Maße die Kenntnisse und die Motivation haben, die zur dauerhaft erfolgreichen Ausübung einer selbständigen Tätigkeit gehört? Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt denn auch das diesbezügliche Potential unter den Arbeitslosen auf nur etwa 5%.<sup>5</sup> Man wird deshalb sehr genau beobachten müssen, wie viele der heute gegründeten Ich-AGs nach Auslaufen der dreijährigen Förderung tatsächlich auf eigenen Füßen weiter bestehen können. Dies gilt um so mehr, als für die Förderung – im Gegensatz zu dem weiterhin bestehenden Überbrückungsgeld – keinerlei Expertise über die Erfolgsaussichten des Geschäftsmodells vorliegen muss. Zudem sind die Förderkonditionen so generös gestaltet, dass in erheblichem Maße reine Mitnahmeeffekte ohne die wirkliche Absicht einer dauerhaft selbständigen Existenz zu vermuten sind.<sup>6</sup>

Eine weitaus bessere und billigere Form der Förderung von Selbständigkeit wäre es zweifellos, den in Deutschland bestehenden Regelungswust für Unternehmen gründlich zu lichten. Das hätte zudem den Vorteil, dass es allen Selbständigen und auch solchen Existenzgründern zugute käme, die nicht aus der Arbeitslosigkeit kommen. Es ist ja kaum einzusehen, wieso letztere von der Förderung ausgeschlossen und damit im Zweifel durch die subventionierte Konkurrenz der Ich-AGs aus dem Markt gedrängt werden. Aber auch die Ich-AGs selber können von den Fallstricken der deutschen Bürokratie schnell wieder erdrosselt werden. Dies zeigt der durch die Medien gegangene Fall eines Hundeausführungsdienstes, der von der Regierung sogar als Modellbeispiel für eine erfolgreiche Ich-AG vorgezeigt worden war. Schon die Fahrt zu einem Tierarzt wurde von den Aufsichtsbehörden moniert, die darin ein unzulässiges Taxigewerbe sahen, und der erste Hundebiß rief sofort die Berufsgenossenschaften auf den Plan.

Ohne eine gründliche Entbürokratisierung auf allen Ebenen – vom Arbeitsrecht bis hin zur Gewerbeordnung – wird es trotz aller Förderinstrumente keinen Selbständigenboom in Deutschland geben. Immerhin, erste Ansätze in dieser Richtung sind mit der Teilliberalisierung der Handwerksordnung und einigen kleineren Erleichterungen wie vereinfachten Buchführungspflichten für Selbständige inzwischen zu erkennen. Auf diesem Wege gilt es weiterzumachen – wer die deutsche Jobmaschine wirklich wieder flott machen will, muss den Sand im Getriebe beseitigen, statt ständig neue Hilfsmotoren anzubringen, die alles nur noch komplizierter und störanfälliger machen.

## Ein missglücktes Instrument

Ein völlig missglücktes Instrument der Hartz-Reformen ist das Programm „Kapital für Arbeit“, bei dem es sich im Grunde um eine reine Arbeitsplatzsubvention handelt. Kleine und mittlere Unternehmen, die einen Arbeitslosen – oder neuerdings auch einen Auszubildenden – einstellen, erhalten seit November 2002 von der Kreditanstalt für Wiederaufbau ein Darlehen in Höhe von bis zu 100.000 Euro. Ursprünglich sollten mit Hilfe dieses sog. „Jobfloaters“ im ersten Jahr 50.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, vorzugsweise in den Neuen Bundesländern. Dort wurde das Programm aber kaum angenommen. Es macht auch kaum Sinn, die Gewährung eines Kredits davon abhängig zu machen, dass zusätzliche – im Zweifel gar nicht benötigte – Arbeitskräfte eingestellt werden. Umgekehrt scheitert die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den meisten Fällen nicht am nötigen Kapital, sondern an mangelnder Rentabilität bzw. Güternachfrage. Dies ist in erster Linie ein Problem der Arbeits- und nicht der Kapitalkosten.

In den meisten Fällen dürfte deshalb die Inanspruchnahme des Programms auf reinen Mitnahmeeffekten beruhen und somit kaum Nettoeffekte auf dem Arbeitsmarkt auslösen. Dass sich der „Jobfloater“ mit nur 11.000 geförderten Arbeitsplätzen auch in der Praxis bisher eher als „Jobflopper“ erwiesen hat, ist deswegen weder überraschend noch sonderlich bedauerlich. Man sollte auf dieses Instrument verzichten.

## Überblick: Soll und Ist der Hartz-Reformen

	Ursprünglich erwartet	Tatsächlich erreicht	Bewertung
Mini-Jobs	5,4 Mio Anmeldungen im ersten Jahr	7,5 Mio Anmeldungen im ersten Jahr	Zahlenmäßiger Erfolg, aber an den Problemgruppen vorbei
PSA	50.000 Festanstellungen	10.500 Festanstellungen	Bisher enttäuschend, aber steigende Tendenz
Jobfloater	50.000 Arbeitsplätze im Jahr 2003	11.000 Arbeitsplätze bis Januar 2004	Vermutlich hohe Mitnahmeeffekte
Ich-AG	20.000 pro Jahr	93.000 im Jahr 2003	„Überlebensrate“ noch offen

## Was bringen Hartz III und IV?

Während Hartz I und II vorwiegend neue (zumindest neu verpackte) Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik enthielt, steht bei Hartz III und IV die künftige Gestaltung von Lohnersatzleistungen (passive Arbeitsmarktpolitik) im Vordergrund. Weitgehend auf den Weg gebracht wurde bereits die Umorganisation der Bundesagentur (früher: Bundesanstalt) für Arbeit. Die Umbenennung soll signalisieren, dass es künftig mehr um die aktive Vermittlung als um die bloße Verwaltung von Arbeitslosen geht. Dieser Weg ist im Prinzip richtig und auch von anderen Ländern, beispielsweise Großbritannien und Dänemark, mit Erfolg beschritten worden. Die konkrete Umsetzung begann in Deutschland mit der Umwandlung der früheren Arbeitsämter in Job-Center, u. a. mit dem Ziel, ein deutlich besseres Zahlenverhältnis von Vermittlern zu betreuten Arbeitslosen (höchstens 1:200) zu erreichen.

Ob sich die unbewegliche Mammutbehörde der Bundesagentur für Arbeit tatsächlich zu einer schlagkräftigen und flexibel reagierenden Arbeitsvermittlung wandeln wird, ist allerdings sehr fraglich. Gerade das mit Hartz I und II geschaffene, differenzierte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik verlangt eigentlich nach sehr viel mehr Entscheidungsbefugnissen der unteren Ebenen und nicht nach einer zentralistischen Steuerung aus Nürnberg. Schon frühere Versuche einer Dezentralisierung im Rahmen der alten Struktur („Arbeitsamt 2000“) waren gescheitert. Wo entsprechende Reformen dagegen erfolgreich waren, etwa in Australien, hat man bewusst den Aufgabenbereich der zentralen Arbeitsverwaltung auf die Zahlung von Versicherungsleistungen und die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen beschränkt. Die eigentliche aktive Arbeitsmarktpolitik ist dagegen, ähnlich wie auch in Skandinavien, stark kommunal bzw. teilweise rein privat organisiert. Dies wäre sicher auch für Deutschland der bessere Weg.

Ähnliches gilt auch für Hartz IV, den derzeit noch ausstehenden und sicher einschneidendsten Teil des gesamten Konzeptes. Hier geht es um die von der Wissenschaft schon seit langem geforderte Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zugunsten eines nur noch zweiteiligen Unterstützungssystems mit beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen (ALG I) einerseits, steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen (Sozialhilfe bzw. ALG II) andererseits. Bislang war es so, dass ehemals Beschäftigte nach Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs für unbegrenzte Zeit Arbeitslosenhilfe erhielten. Diese war zwar niedriger als das Arbeitslosengeld, richtete sich aber ebenfalls nach dem letzten Nettoeinkommen und lag

damit meist höher als die rein bedarfsorientierte Sozialhilfe. Auch die Anrechnung von Vermögen und Angehörigeneinkommen sowie der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Programmen war in der Arbeitslosenhilfe deutlich günstiger als in der Sozialhilfe. Im Endeffekt standen sich so die Bezieher dauerhaft weit besser als die Bezieher von Sozialhilfe, obwohl die Arbeitslosenhilfe aus Steuermitteln vom Bund gezahlt wurde und demnach nicht mit den früheren Beitragsleistungen der Betroffenen gerechtfertigt werden konnte. Zudem kam es zu einem teuren und ineffizienten Hin- und Herschieben der Langzeitarbeitslosen zwischen den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe und der Bundesanstalt für Arbeit. All dies war sozial- und arbeitsmarktpolitisch widersinnig und minderte auch die Anreize, rasch wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurückzufinden.

Ab Januar 2005 soll es das einkommensbezogene Arbeitslosengeld (ALG I) nur noch für maximal 12 Monate bzw. für über 55-Jährige maximal 18 Monate (bisher: 32 Monate) geben. Danach fallen die Betroffenen im Prinzip auf das rein bedürftigkeitsbezogene Niveau der Sozialhilfe zurück und unterliegen auch den hier schon immer geltenden, schärferen Anrechnungsvorschriften für das Familienvermögen bzw. -einkommen. Es wird künftig nur noch zwischen arbeitsfähigen und nicht-arbeitsfähigen Transferempfängern unterschieden. Der bisherige Arbeitslose wird in der Regel zur ersten, insgesamt ca. 3 Millionen Personen umfassenden Gruppe gehören und erhält dann das sog. Arbeitslosengeld II. Als erwerbsfähig gilt dabei, wer mindestens drei Stunden täglich arbeiten kann.

Das Arbeitslosengeld II entspricht im wesentlichen dem Sozialhilfesatz und beträgt in Westdeutschland 345 € pro Monat. Da es sich um eine bedarfsorientierte Leistung handelt und in Ostdeutschland die Lebenshaltungskosten geringer sind, liegt es dort nur bei 311 €. Hinzu kommen aber noch Pauschalzahlungen für nicht erwerbsfähige Angehörige, z. B. 207 € für jedes Kind unter 14 Jahren (im Osten 199 €). Außerdem werden Miete und Heizkosten im Rahmen bestimmter Höchstgrenzen für die zulässige Wohnung vom Staat übernommen. Für den Übergang aus dem ALG I in das ALG II gibt es zusätzlich noch einen Zuschlag von 160 € pro Monat im ersten bzw. 80 € im zweiten Jahr – ein Zugeständnis an die ehemaligen, bisher noch sehr viel stärker privilegierten Arbeitslosenhilfebezieher.

Grundsätzlich ist für Bezieher von ALG II jede Arbeit zumutbar, sofern sie nicht sittenwidrig ist. Als sittenwidrig gelten dabei seltsamerweise auch Löhne, die um mehr als 30% unter dem Branchendurchschnitt lie-

gen. Bei Ablehnung zumutbarer Arbeit drohen Leistungskürzungen um 30%, Langzeitarbeitslose unter 25 Jahren erhalten dann sogar drei Monate lang gar keine Leistungen mehr mit Ausnahme der Mietkosten. Wer keinen Job findet, kann auch für gemeinnützige Arbeiten herangezogen werden und erhält dafür zusätzlich 1 € pro Stunde.

Während sich damit der Druck auf die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe deutlich verstärkt, haben bisherige Sozialhilfeempfänger teilweise sogar Vorteile von dem neuen System. Das gilt vor allem für die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt, da nun allen ALG II-Beziehern die gleichen Instrumente und Übergangszahlungen offen stehen. Die Kosten dafür sowie für die Pauschalzahlungen übernimmt künftig allein der Bund. Dafür müssen die Kommunen – nach einem im Juni 2004 nach langem Streit gefundenen Kompromiß – den größten Teil der Wohnungs- und Heizkosten tragen, wofür sie unter dem Strich um rd. 2,5 Mrd. € pro Jahr entlastet werden sollen. Die Bezieher von ALG I werden wie bisher aus Beitragsmitteln von der Bundesagentur für Arbeit finanziert.

Im Prinzip wird mit dieser Trennung von zeitlich begrenzter Arbeitslosenversicherung (ALG I) und staatlicher Fürsorge (ALG II) ein richtiger, allerdings auch längst überfälliger Schritt getan. Richtig ist es auch, mit dem ALG II das Prinzip „Fördern und Fordern“ zu verbinden, das in anderen Ländern längst selbstverständlich ist.<sup>7</sup> Ob allerdings die Betreuung der ALG II-Bezieher durch die Bundesagentur der richtige Weg ist, muss bezweifelt werden. Die Kommunen haben in aller Regel viel bessere Kenntnisse vor Ort und könnten in Alleinverantwortung wesentlich flexibler reagieren, als wenn sie ständig auf Vorgaben aus Nürnberg Rücksicht nehmen müssen. Erst nach zähem Ringen mit der Opposition und auf Drängen u. a. des Deutschen Landkreistages hat sich die Regierung zuletzt dazu durchgerungen, in maximal 69 Modellfällen die alleinige Betreuung der Langzeitarbeitslosen durch die Kommunen zuzulassen. Alle übrigen Kommunen müssen dagegen ihre teilweise recht erfolgreichen, eigenen Vermittlungsaktivitäten künftig unter Kuratel der Bundesagentur stellen und damit im Zweifel beenden.

### **Bisher nur zaghafte Reformen des Arbeitsmarktes**

Die Hartz-Reformen zielen in erster Linie darauf ab, die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen durch neue Instrumente und stärkere Anreize für die Betroffenen zu verbessern. Das ist zwar dringend nötig, wird allein das Problem der Arbeitslosigkeit aber nicht lösen. Wo keine wett-

bewerbsfähigen Arbeitsplätze sind, nützt auch die beste Vermittlungsarbeit und der stärkste Anreiz nichts – im Gegenteil. Aus einer solchen Konstellation, die vor allem in den Neuen Bundesländern zu entstehen droht, kann leicht sozialer und politischer Sprengstoff entstehen, der das gesamte Reformwerk zu Fall bringt. Darum liegt es geradezu in der Sachlogik der Hartz-Reformen, nun auch beherzt an die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte heranzugehen.

Erste zaghafte Schritte dazu hat die Regierung im Rahmen der Agenda 2010 auch unternommen. Die am 1.1.2004 in Kraft getretene teilweise Liberalisierung der Handwerksordnung sieht nur noch für 41 der insgesamt 94 Handwerke eine Zulassungspflicht mit Meisterzwang vor.

Auch im Kündigungsschutz hat es vorsichtige Liberalisierungen gegeben, die freilich im wesentlichen nur die zuvor von der rot-grünen Regierung vorgenommenen Verschärfungen rückgängig gemacht haben. An dieser Stelle wäre wirklich tabula rasa angebracht, zumal das Beispiel anderer Länder zeigt, wie gut gerade die Arbeitnehmer damit letztlich fahren. So gibt es in der Schweiz und in Dänemark nahezu Vollbeschäftigung, aber überhaupt keinen gesetzlichen Kündigungsschutz, sondern nur Kündigungsfristen.

Umgekehrt ist dafür aber auch die Bereitschaft viel größer, Arbeitslosen eine Chance zu geben oder zusätzliche Leute einzustellen, selbst wenn der Auftragsbestand auf Dauer nicht gesichert ist. Dabei ist die Einfachheit und Rechtssicherheit entsprechender Regelungen vielleicht noch wichtiger als ihr konkreter Inhalt. Den Tarifparteien und auch dem einzelnen Arbeitssuchenden bleibt es zudem unbenommen, für sich eventuell günstigere Konditionen auszuhandeln.

### **Keine Fortschritte bei Lohnkosten und Lohnnebenkosten**

Überhaupt keine Fortschritte, ja nicht einmal Anstrengungen hat die Regierung bisher auf dem Gebiet der Lohnkosten und der Lohnnebenkosten vorzuweisen. Noch immer gilt das Günstigkeitsprinzip, wonach z. B. beim Lohn nur nach oben, niemals aber nach unten vom Tarifvertrag abgewichen werden kann. Noch immer können nur Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, nicht aber Unternehmen mit ihrem Betriebsrat Tarifverträge abschließen oder sie zumindest modifizieren. Noch immer gibt es gesetzliche Mindestlöhne, z. B. am Bau, und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen.

Dabei wäre es gerade im Zusammenhang mit Hartz IV dringend notwendig, Niedriglohnbereiche auch in der Industrie und im Handwerk zu schaffen. Der Versuch, subventionierte Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln und gleichzeitig die Löhne der regulär Beschäftigten hoch zu halten, gleicht einer Quadratur des Kreises: Entweder es kommt zu Verdrängungseffekten, oder die Arbeitslosen landen letztendlich doch nur in einem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt. Es führt deswegen kein Weg daran vorbei, die Löhne in den entsprechenden Bereichen zu senken und denjenigen, die davon nicht leben können, entsprechende ergänzende Sozialtransfers zu zahlen. Ausgearbeitete Konzepte dafür hat die Wissenschaft längst vorgelegt.<sup>8</sup>

Im Bereich der Lohnnebenkosten zeichnet sich sogar eine weitere Verschlimmerung durch die Agenda 2010 ab. Schon heute liegt die Sozialabgabenlast mit 42% um 5 Prozentpunkte höher als kurz nach der Wiedervereinigung. Dabei macht allein die Rentenversicherung fast die Hälfte der Sozialabgaben aus. Hier hat die Regierung aber ähnlich wie beim Kündigungsschutz bisher im wesentlichen nur ihre Fehler der vorangegangenen Legislaturperiode korrigiert, indem sie beispielsweise den von ihr zuvor abgeschafften demographischen Faktor nun unter dem Namen „Nachhaltigkeitsfaktor“ wieder in die Rentenformel eingefügt hat. Es fehlt aber bisher ein überzeugendes Gesamtkonzept zur Begrenzung der Beitragslasten. Dasselbe gilt für die ebenfalls im Umlageverfahren finanzierte Pflegeversicherung.

Auch die bisherigen Reformen im Gesundheitswesen dürften nur kurzfristige Entlastung bringen, da sie an den falschen Grundstrukturen des Systems nichts ändern. Insbesondere hängt nach wie vor die gesamte Beitragslast an den Lohnkosten, und es fehlt jede Vorkehrung für die auch in diesem Bereich drohenden demographischen Lasten.

### **Fazit: Teilweise gute Ansätze, aber zu wenig Konsequenz**

Letztlich fällt das Urteil zur Agenda 2010 gemischt aus. Viele Denksätze sind gut und verdienen es, weiter verfolgt zu werden. Zu loben ist auch der Mut, mit dringend notwendigen, aber weitgehend unpopulären Maßnahmen eine Wahlniederlage nach der anderen zu riskieren. Leider mehren sich die Anzeichen, dass mit näherrückendem Termin der nächsten Bundestagswahl weite Teile der Regierungsparteien dieser Mut wieder verlässt. Dabei wäre es nicht nur von der Sache her, sondern auch politisch eher geboten, mit den Reformen jetzt erst richtig durchzustarten. Wer beim Sprung über den Abgrund seinen Anlauf stoppt, wird

in die Tiefe stürzen. Ein abgebrochenes Reformprojekt Agenda 2010 dürfte auch von den Wählern kaum honoriert, sondern eher als Eingeständnis falscher Politik gewertet werden. Was jetzt Not tut, ist in erster Linie eine rasche und sehr weitgehende Liberalisierung der Arbeitsmärkte: Weg mit dem gesetzlich erzwungenen Kündigungsschutz, und weg mit der alles lähmenden Gewerkschaftsmacht. Nur so kann erreicht werden, daß die Hartz-Reformen ihre Wirkung auf dem Arbeitsmarkt entfalten und nicht in einem sozialpolitischen (und wahlpolitischen) Desaster enden.

## **Anmerkungen**

- 1 Zu einer sehr ausführlichen und kritischen Zwischenbilanz der Hartz-Reformen vgl. auch Hermann Scherl, Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz. List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 29 (2003), S. 216–236.
- 2 Vgl. Norbert Berthold/Sascha von Berchem, Job-Aktiv, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 66, Würzburg 2003, S. 21.
- 3 Vgl. Ulrich van Suntum, Alles Hartzler Käse oder was? Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 41. Jg. (2002), Nr. 10.
- 4 Vgl. zu einem solchen Modell im einzelnen Carsten Rolle/Ulrich van Suntum, Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluss von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA. Berlin 1997, S. 117 ff.
- 5 Vgl. Norbert Berthold/Sascha von Berchem, a.a.O. S. 12.
- 6 Vgl. ebenda S. 13.
- 7 Vgl. dazu im einzelnen Kröger/van Suntum, Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh, Verl. Bertelsmann Stiftung, 1999.
- 8 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1993/94, Berlin 2003, S. 397 ff.; Hans Werner Sinn, Ist Deutschland noch zu retten? München, 3. Aufl. 2003, S. 460 ff.

## **Zur Person des Verfassers**

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, Geschäftsführender Direktor des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster (CAWM).