

Klaus-Uwe Gerhardt

Hartz plus

Perspektiven der Sozialpolitik

Herausgegeben von
Michael Opielka

Klaus-Uwe Gerhardt

Hartz plus

Lohnsubventionen
und Mindesteinkommen
im Niedriglohnsektor



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage September 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14842-7

ISBN-13 978-3-531-14842-7

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Vorwort	13
1 Einleitung	15
1.1 Arbeitsmarktkrise und politisches System	15
1.2 Der sozioökonomische und technische Rahmen	16
1.3 Fragestellungen und Aufbau der Arbeit	19
2 Die Fakten: Struktur der Arbeitslosigkeit	21
2.1 Die Anatomie der Krise	21
2.2 Internationale Erfahrungen	33
2.3 Beschäftigungspotenzial und Lohnstruktur	40
2.4 Hartz plus – Zwischenfazit	42
3 Die Ursachen: Angebot oder Nachfrage?	43
3.1 Erklärungsdefizite der Mainstream-Ökonomie	43
3.2 Makroökonomische Schocks und Arbeitslosigkeit	55
3.3 Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums	66
3.4 Finanz- und wirtschaftspolitische Optionen	71
3.5 Hartz plus – Zwischenfazit	79
4 Die Hintergründe: Konstitution der Lohnarbeit	81
4.1 Entstehung eines Marktes für Arbeit	81
4.2 Rechte und Chancen	84
4.3 Arbeitsmarkt und Gesellschaft	93
4.4 Zukunft der Arbeit und soziale Sicherheit	97
4.5 Hartz plus – Zwischenfazit	103

5	Lösungsvorschläge: Lohnsubventionen und negative Einkommensteuer.....	105
5.1	Allheilmittel – Rettungsanker – Notnagel?.....	105
5.2	Modelle der Lohnsubventionen	107
5.3	Modelle der negativen Einkommensteuern.....	118
5.4	Lohnsubventionen – das deutsche Großexperiment	123
5.5	Hartz plus – Zwischenfazit.....	125
6	Das Experiment: Hartz und der deutsche Arbeitsmarkt.....	127
6.1	Einzelwirtschaftliche Kostensenkungsprogramme bei VW	127
6.2	Gesamtwirtschaftliche Kostensenkungsprogramme	131
6.3	Das Projekt Hartz I.....	135
6.4	Das Projekt Hartz II	137
6.5	Das Projekt Hartz IV	146
6.6	Hartz plus – Zwischenfazit.....	159
7	Die Wirkungen: Hartz – ein anderes „Modell Deutschland“?	161
7.1	Mikroanalyse: Gewinner und Verlierer der Hartz-Reformen	161
7.2	Makroanalyse I: Chancen der Zielerreichung.....	168
7.3	Makroanalyse II: Risikofaktoren der Zielerreichung.....	181
7.4	Gesetzescontrolling und Social Monitoring.....	190
7.5	Hartz plus – Zwischenfazit.....	198
8	Der Vorschlag: Mindesteinkommen und Lohnsubvention	201
8.1	Kriterien des Reformkonzeptes.....	201
8.2	Vorschlag eines garantierten Mindesteinkommens	204
8.3	Finanzierungsvorschlag.....	207
8.4	Hartz plus – Zwischenfazit.....	216
9	Concluding Remarks	217
	Literatur	221
	Index	243

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote	21
Abbildung 2.2: Beschäftigte, Arbeitsstunden, Produktivität	23
Abbildung 2.3: Entwicklung der Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	25
Abbildung 2.4: Verweildauer in der Arbeitslosigkeit	27
Abbildung 2.5: Abgangsgründe aus der Arbeitslosigkeit	29
Abbildung 2.6: Regionale Strukturelemente	32
Abbildung 2.7: Earned Income Tax Credit (EITC)	36
Abbildung 3.1: Determinanten der Arbeitslosigkeit (Modelle)	44
Abbildung 3.2: Bereinigte Lohnquote im Ländervergleich	68
Abbildung 3.3: Nettokapitalrendite (Net returns on capital stock)	69
Abbildung 3.4: Kurz- und langfristige Zinsen (1957-2003)	70
Abbildung 3.5: Investitionen und Konsum	72
Abbildung 3.6: V-Hypothese zeitgleicher Verlaufsmuster	75
Abbildung 4.1: Synopse zur Bedarfsstruktur eines Niedriglohnssektors	89
Abbildung 4.2: Bestandsaufnahme Niedriglohnssektor	90
Abbildung 4.3: Spieltheorie Sozialgesetze	91
Abbildung 5.1: Modellwirkung von Lohnsubvention	108
Abbildung 5.2: Umverteilungswirkung von Lohnsubvention	109
Abbildung 5.3: Negative Income Tax (Modell)	119
Abbildung 5.4: Wirkungsabschätzung des Bürgergeldes	121
Abbildung 5.5: Lohnsubventionen beim Hartz-Konzept	124
Abbildung 6.1: Die 13 Hartz-Innovationsmodule	132
Abbildung 6.2: Stufenplan der Reformen - viermal Hartz	134
Abbildung 6.3: Bruttoverdienstanrechnung von Geringverdiensten	140
Abbildung 6.4: Umwandlung der Beschäftigung	142
Abbildung 6.5: Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitsförderung	146
Abbildung 6.6: Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	151
Abbildung 6.7: Optionskreise	158
Abbildung 7.1: Ideenbörse Arbeitsgelegenheiten	176
Abbildung 8.1: Anforderungsprofil an ein garantiertes Mindesteinkommen	201
Abbildung 8.2: Hartz plus (Alleinstehende)	205
Abbildung 8.3: Hartz plus (Familie 8/12)	206

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Jahresdurchschnitte der Zugänge und Abgänge registrierter Arbeitslosen	24
Tabelle 2.2: Ausgewählte Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit.....	26
Tabelle 3.1: Veränderung der nominalen Lohnstückkosten im internationalen Vergleich ..	56
Tabelle 3.2: Anteil der Ausrüstungsinvestitionen an den Gewinnen.....	73
Tabelle 5.1: Synopse Mainzer Modell und Scharpf-Modell.....	111
Tabelle 5.2: Sozialversicherungsfreibeträge	115
Tabelle 5.3: Lohnsubventionsmodelle (Auswahl)	122
Tabelle 6.1: Strukturdaten der Leistungsempfänger (Alg II).....	148
Tabelle 6.2: Eckregelsätze des Arbeitslosengeldes II und Alternativen.....	149
Tabelle 6.3: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	152
Tabelle 7.1: Auswirkungen auf das Einkommen	163
Tabelle 7.2: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Auswahl).....	171
Tabelle 7.3: Resonanz auf die Reformpläne	193
Tabelle 8.1: Finanzierungsmodell (A)	211

Abkürzungsverzeichnis

(Abkürzungen, die im Duden verzeichnet sind, werden nicht gesondert aufgeführt.)

AFDC	Aid for Families with Dependent Children
aFl	Arbeit für Langzeitarbeitslose (eingestellt)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung (Schweiz)
AKQ	Arbeitskreis Quantifizierung der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen
Alg I/II	Arbeitslosengeld I bzw. Arbeitslosengeld II
Alhi	Arbeitslosenhilfe
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ArGe	Arbeitsgemeinschaft nach SGB II
ASF	Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen
ATTAC	Bürgerrechtsbewegung
AVE	Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrags
Az	Aktenzeichen
AZWP	Arbeitszeitwertpapier
BA	Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg (ab 2004: Bundesagentur für Arbeit)
BAT	Bundesangestelltentarif
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BDA/BDI	Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände/Bundesverband der dt. Industrie
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIAJ	Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe
BIEN	Basic Income Earth Network (früher: Basis Income European Network)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMGS	Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BsI	Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung
BZA	Bundesverband Zeitarbeit
CAST	Chancen u. Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten
CDA	Christliche Arbeitnehmerschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)
DLT	Deutscher Landkreistag
DPW(V)	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECB/EZB	Europäische Zentralbank (Frankfurt/Main)
EITC	Earned Income Tax Credit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR/€	Einheit der Europäischen Währung

EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EWS	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
Fed	Federal Reserve Bank (Washington)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung (Bad Godesberg)
GATS	General Agreement on Trades and Services
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GdV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (Berlin)
GERdata	Datensammlung des Autors
GEV	Grundeinkommensversicherung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GOE	Gesellschaft für Organisation und Entwicklung (Bielefeld)
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung (Bremen)
HLU	Hilfen zum Lebensunterhalt
HWWA	Hamburger Weltwirtschaftsarchiv (Hamburg)
HZA	Hilfe zur Arbeit
i. V. m.	in Verbindung mit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Nürnberg)
IAO	Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Stuttgart)
IAT	Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen)
IATA	International Air Transport Association
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung (München)
IfW	Institut für Weltwirtschaft (Kiel)
IGES	Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (Berlin)
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Düsseldorf)
INIFES	Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (Stadtbergen)
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Köln)
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Köln u.a.)
ISI	Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung
IT	Informationstechnologie
iwd	Institut der deutschen Wirtschaft (Köln)
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung (Halle)
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit (Bonn)
JUMP	Jugend mit Perspektive, Programm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (JUMPplus: Fortsetzung von JUMP bis 12/2004)
KAPOVAZ	Kapazitätsorientierte Variable Arbeitszeit
LKZ	Lohnkostenzuschuss
MAE	Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung
MEK	(garantiertes) Mindesteinkommen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe
NAIRU	Non-Accelerating-Inflation Rate of Unemployment
NAK	Nationale Armutskonferenz
NAV	Normalarbeitsverhältnis
NBER	National Bureau of Economic Research (New York)
NERU	Non-Market Clearing Equilibrium Rate of Unemployment
NfQ	Nicht formal Qualifizierte
NGO	Non Government Organisations
NIT (NES)	Negative Income Tax, negative Einkommensteuer
NLS	Niedriglohnssektor

OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIA	Produkt-Innovations-Agentur
PIK	Potsdam Institut für Klimafolgenforschung
PPE	Prime Pour l'Emploi
PPP	Public-Private-Partnership
PSA	Personal-Service-Agenturen
QERU	Quasi-Equilibrium Rate of Unemployment
RAD	Reichsarbeitsdienst
RCD	Reverse-Capital Deepening (Wiederkehr der Technik)
RMI	Revenue Minimum d'Insertion (Frankreich)
SFES	Small Firms Employment Subsidy (Großbritannien)
SGI	Saargemeinschaftsinitiative
SLS	Speenhamland-System (Großbritannien)
SMIC	Salaire Minimum de Croissance (Mindestlohn in Frankreich)
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
SoVD	Sozialverband Deutschland
SPAK	Specifieke Afdrachtskorting, Niederlanden)
SV	Sozialversicherung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage
TANF	Temporary Assistance for Needy Families
TK	Techniker Krankenkasse
Tz	Textziffer
U1/U2	Umlagen für Kleinbetriebe (U1 Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, U2 Lohnersatzleistung bei Mutterschutz)
VdaK	Verband der allgemeinen Krankenkassen
VDI	Verband Deutscher Ingenieure
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
Verdi	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
vH	vom Hundert (Prozent)
W-2	Wisconsin Works
WFTC	Working Families' Tax Credit
WMP	PR-Agentur WMP EuroCom
WSI	Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB
ZIP	Zukunftsinvestitionsprogramm
ZUMA	Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (Mannheim)

Hinweis: Im Text werden zwei Zitierweisen verwendet. Es wird nicht zwischen rein ökonomischer und anderer Literatur differenziert. Aus Aktualitätsgründen werden Pressemeldungen als Fußnote ergänzt. Gesetze, Verordnungen, Ausführungsrichtlinien und zugängliche Protokollvermerke wurden eingearbeitet. Die Wortwahl Hartz-Bericht, Hartz-Reform u. ä. ist die umgangssprachliche Kurzformel für die Reformvorschläge der Harz-Kommission bzw. die Gesetzesinitiativen, die – inspiriert von den Empfehlungen des Kommissionsberichts – im Rahmen der Agenda 2010 umgesetzt wurden. Alle mit dem Kommissionsvorsitzenden Peter Hartz namensgleichen Personen sind von der persönlichen Verantwortung suspendiert. Aus drucktechnischen Gründen wird das Maskulinum verwendet (z. B. Sozialhilfeempfänger statt Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger). Im Sinne von Gender Mainstreaming sind beide Geschlechter angesprochen. Bei einigen Presseartikeln fehlen die Seitenangaben und/oder die Ausgabennummern (Online-Artikel).

Gesetze und Richtlinien

Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE), Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), Asylbewerberleistungsgesetz (AsylLG), Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), Bundeskindergeldgesetz (BKGG), Bundessozialhilfegesetz (BSHG), Gesetz über den Vertrieb ausländischer Investmentanteile (AIG), Grundgesetz (GG), Handelsgesetzbuch (HGB), Job-AQTIV-Gesetz, Kündigungsschutzgesetz (KSchG), Mindestarbeitsbedingungsgesetz v. 1952 (MinArbBG), Tagesbetreuungsausbaugesetz („Krippengesetz“) (TAG), Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) Sozialgesetzbuch (SGB), Zweites Sozialgesetzbuch (SGB II), Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (SGB II), Drittes Sozialgesetzbuch (III), Arbeitsförderung (SGB III).

Periodika/Tageszeitungen

Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA), Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Berliner Zeitung, Bild-Zeitung, Börsen-Zeitung, Brand eins – Wirtschaftsmagazin, Bundesbank Monatsberichte, Die Presse (Wien), Der Spiegel, Der Stern, Der Tagesspiegel, Die Tageszeitung (TAZ), Die Welt, Die Zeit, EZB-Monatsberichte, Financial Times Deutschland (FTD), Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Frankfurter Neue Presse (FNP), Frankfurter Rundschau (FR), Handelsblatt (HB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Soziale Sicherheit, Süddeutsche Zeitung (SZ).

Vorwort

Mit dem Namen des ehemaligen Automobilmanagers Peter Hartz werden drei, anfangs Erfolg versprechende Reform-Konzepte assoziiert: die VW-Tarifmodelle, die Hartz-Kommission und die Hartz-Gesetze. Der Titel dieser Arbeit lautet „Hartz plus“, was darauf hindeutet, dass der von der Hartz-Kommission initiierte Reformprozess weder konzeptionell noch politisch abgeschlossen ist. In der Politik (und in der sie beratenden Wissenschaft) kämpfen verschiedene Deutungen und Nebenabsichten miteinander und ringen um Einfluss. Dies überrascht angesichts der enormen Breitenwirkung der Hartz-Gesetze kaum. Die Diskursstruktur bezeichnet zahlreiche Interpretationsmöglichkeiten: Hartz *plus* Markttradikalismus, Hartz *plus* autoritärer Staat, Hartz *plus* schlechtes Gewissen, Hartz *plus* soziales Antlitz. Die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen sind berechtigt, denn der Weg zur Vollbeschäftigung ist vernagelt. Das Reform-Paket sollte die Arbeitslosigkeit durch eine Verwaltungsreform, die Neuordnung der geringfügigen Tätigkeiten, breit angelegte Lohnsubventionen sowie geringere Transferleistungen halbieren. Doch verstärkter Angebotsdruck ohne dynamische Wirtschaft bringt keine neuen Jobs. Ungelöst sind ferner Mitnahme- und Verdrängungseffekte sowie Armut trotz Erwerbsarbeit. Das Thema Kombilöhne ist nicht durch, aber es geht um Existenzsicherung. Dafür schlage ich einen Vier-Punkte-Plan vor. Nicht Hartz gegen Arbeitslose, sondern Mindesteinkommen, Mindestlöhne sowie Qualifizierung sind angemessen, die Arbeitsproduktivität eines Hochtechnologielands zu sichern.

„Hartz plus“ löst nicht alle gesellschaftlichen Probleme gleichzeitig. Erwerbstätigkeit und nicht marktvermittelte Tätigkeiten (z. B. Familien- bzw. Eigen- und Gemeinwesenarbeit) ließen sich aber passgenau und auf freiwilliger Basis annähern. Die letzte Bundesregierung wurde wegen der größten Sozialreform der Bundesrepublik abgewählt. Nun besteht die neue Chance, dem Niedriglohnssektor ein soziales Antlitz zu verleihen.

Der Text lag der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation vor. Besonders danke ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Carlo C. Jaeger und Dr. Fritz Reusswig vom Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Für Expertengespräche, technische und inhaltliche Hinweise bedanke ich mich bei: Sylvia Artzen, Matthias Ballenberger, Dr. Volker Bellmann, Herbert Bohner-Rapp, Gerhard Both, Reimund Butz, Dr. Michael Franger, Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach, Martina Hitzel, Rolf Klatta, Prof. Dr. Peter Koch-Steinheimer, Tobias Koch, Dr. Angelika Krüger, Ismet und Nicola Küpelikilinc, Daniel Läufer, Prof. Dr. Frank Maier, Jürgen Merz, David F. Milleker, Prof. Dr. Joachim Mitschke, Frank und Dr. Sabine Mittelstädt, Prof. Dr. Michael Opielka, Ulrich Proschitzki, Gernot Richter, Silvia Reuter-Grimm, Dr. Meinrad Rohner, Prof. Dr. Dr. h. c. Bertram Schefold, Dr. Rolf Schneider, Dr. Matthias Schulze-Böing, Dieter Sippel, Peter Starlinger, Herbert Storn, Sahra Wagenknecht, Dr. Arnd Weber, Prof. Dr. Klaus Werner, Hartmut Wirth, Marion Wögler und denen, die hier ungenannt bleiben.

Im Team von Dr. Bruno Kaltenborn konnte ich Methoden und Arbeitsweisen der Hartz-Evaluation kennen lernen. Die Hartz-IV-Umsetzung eines kommunalen Optionsmodells begleitete ich aktiv. Besonderer Dank gebührt meiner Frau Cornelia und meinen Kin-

dem Lucie und Malte für ihre Geduld, Unterstützung und Kritik. Ihnen ist die Arbeit in Liebe und Dankbarkeit gewidmet.

Kontakt für Fragen und Informationen: ger.hardt@web.de