

Schöb, Ronnie

Article

Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur noch eine Nachbetrachtung?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schöb, Ronnie (2002) : Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur noch eine Nachbetrachtung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 04, pp. 19-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163748>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?

Dieser Artikel möchte vor dem Hintergrund des gescheiterten Leipziger Modells und der aktuellen Diskussion um den Kombilohn, der ja ebenfalls darauf abzielt, Sozialhilfeempfängern wieder Arbeit zu beschaffen, die ökonomischen Aspekte einer kommunalen Beschäftigungsförderung durch die Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften beleuchten. Untersucht werden die fiskalischen Anreize zur Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, die das bestehende deutsche System der sozialen Grundsicherung geschaffen haben sowie die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen.

Die Tatsache, dass das Leipziger Modell aufgrund von Betrugsvorwürfen, offenbar falschen Abrechnungen mangelnder Finanzplanung des Betriebs für Beschäftigungsförderung in seiner bisherigen Form nunmehr abgebrochen wird, bedeutet noch lange nicht das Aus für kommunale Beschäftigungsgesellschaften. In diesem Sinne ist diese Nachbetrachtung zugleich ein Versuch, die Rolle abzustecken, die kommunale Beschäftigungsgesellschaften in einer zukünftigen aktiven Arbeitsmarktpolitik, die das Ziel verfolgt, Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, spielen können und sollten.

Das Leipziger Modell: »Arbeit oder nichts«

Wenn man auf die Homepage des Leipzigers Betrieb für Beschäftigungsförderung (BfB) geht, so findet man nur noch einen lapidaren Hinweis, dass aufgrund der Reorganisation und Neustrukturierung des Betriebes die Internetseiten bis auf weiteres deaktiviert wurden. Deaktiviert wurden jedoch nicht nur einige Internetseiten, sondern ein kommunales Beschäftigungsprogramm, das bundesweit für Schlagzeilen sorgte und in den neunziger Jahren viele Nachahmer fand. Mit dem Programm »Hilfe zur Arbeit« hatte Leipzig den ambitionierten Versuch unternommen, alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe zu holen und eine neue Arbeit zu beschaffen. Auch wenn es die ursprüngliche Motivation war, die Ausgaben für die Sozialhilfe zu senken, so beschritt Leipzig damit den Weg einer kommunalen Beschäftigungsförderung.

Das Leipziger Modell wurde 1995 aus der Taufe gehoben. Es sieht vor, jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger vom Sozialamt eine Arbeitsmöglichkeit im städtischen »Betrieb für Beschäftigungsförderung« (BfB) anzubieten. Lehnt der Hilfesuchende ab, so wird ihm die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt, bis sie schließlich ganz wegfällt. Nimmt der Hilfesu-

chende das Angebot dagegen an, wird ihm ein auf ein Jahr befristeter Zeitvertrag angeboten, der ihm ein Gehalt erbringt, das zwar über dem Sozialhilfeniveau liegt, jedoch nur etwa 80% des untersten Tariflohnes im öffentlichen Dienst entspricht. Nicht herangezogen werden Personen, die selbst körperlich oder geistig arbeitsunfähig sind, Alleinerziehende, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet ist oder wenn die künftige Ausübung einer bisher überwiegend ausgeübten Tätigkeit erheblich erschwert wird.

Anders als beim Mainzer Modell entsteht im Leipziger Modell der Arbeitsanreiz nicht durch das Versprechen, den Nettolohn genügend weit über das Sozialhilfeniveau hinaus anzuheben, sondern durch die Androhung, die Sozialhilfe zu streichen, wenn man die Arbeit ablehnt. Bei diesem drastischen Vorgehen wendet die Stadt Leipzig die im Bundessozialhilfegesetz vorgesehenen Richtlinien für die Gewährung von Sozialhilfe konsequent an. So heißt es in §18 BSHG, dass darauf hinzuwirken ist, »dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sind zur An-

* PD Dr. Ronnie Schöb ist Lehrstuhlvertreter am Institut für Volkswirtschaftslehre I, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Magdeburg und wissenschaftlicher Referent am CESifo.

nahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit ... verpflichtet.« Die den Kommunen zur Verfügung stehenden Sanktionsmittel sind in §25 BSHG festgelegt: »Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten ..., hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt.« Die Sozialhilfe ist demnach als Hilfe zur Arbeit und nicht als Hilfe zum Müßiggang angelegt. Die Stadt Leipzig hat dies auf einen Nenner gebracht: »Arbeit oder nichts«.

Im Rahmen des Modells wurde versucht, soweit als möglich, die Wünsche und Fähigkeiten der Hilfesuchenden zu berücksichtigen, doch die überwiegende Zahl der Tätigkeiten waren bislang Arbeiten, wie Brachflächen baufähig zu machen, Teiche zu entschlammen, oder Asbestsanierungen vorzunehmen. Der BfB betreibt eine Wäscherei, eine Druckerei, verschiedene Werkstätten und eine Baumschule. Ein Arbeitsplatz im BfB kostet die Stadt Leipzig etwa das Dreifache des Sozialhilfesatzes. Doch sind mit diesen einmaligen Mehrkosten Einsparungen infolge wegfallender Hilfebezieher aufzurechnen. Wer die Arbeitsaufnahme verweigerte, dem wurde die Sozialhilfe gekürzt oder ganz gestrichen. Von den 1996 zur Arbeit aufgeforderten Personen entschieden sich 38% gegen eine Arbeit im BfB, in Jahr 1999 waren es durchschnittlich noch 17%, wobei bei dieser Zahl zu berücksichtigen ist, dass viele nicht arbeitswillige potentielle Sozialhilfeempfänger überhaupt keinen Antrag auf Sozialhilfe mehr stellten. Als Gründe für das Ausscheiden aus dem Hilfebezug werden häufig die Schwarzarbeit angeführt oder die Unterstützung durch Angehörige. Vor die Wahl gestellt, im BfB zu arbeiten oder aber auf staatliche Unterstützung zu verzichten, wurden für so manchen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger nun aber auch niedrig entlohnte (Teilzeit-)Beschäftigungsverhältnisse, etwa im Dienstleistungsbereich, interessant, die sich vorher aufgrund der hohen Transferentzugsraten bei der Sozialhilfe finanziell nicht auszahlten.

Die langfristig bedeutsamste Einsparung durch die »Hilfe zur Arbeit« entsteht der Stadt Leipzig aber nicht durch die Ausscheider, sondern dadurch, dass die Beschäftigten des BfB nach Ablauf des Jahresvertrages nicht mehr (oder zumindest nicht mehr in dem Maße wie zuvor) die Gemeindekasse belasten. Die einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen des Modells sichert den ehemaligen Sozialhilfeempfängern Ansprüche auf die Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. So erhält er zunächst für bis zu 156 Kalendertage Arbeitslosengeld in Höhe von 60 bis 67% des Nettoarbeitsentgelts. Darauf folgt gegebenenfalls die Arbeitslosenhilfe, die zwar an verschiedene Bedin-

gungen, wie etwa die Meldung beim Arbeitsamt oder die Verfügbarkeit des Arbeitslosen zur Vermittlung geknüpft ist, aber ohne zeitliche Befristung zwischen 53 und 57% des Nettoarbeitsentgelts ausmacht. Egal ob Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezahlt wird, sobald die Hilfebedürftigen Ansprüche an das Sozialversicherungssystem stellen können, wird der Gemeindehaushalt entlastet. Die einzige dauerhafte finanzielle Belastung, die der Kommune verbleibt, sind die ergänzenden Sozialhilfeforderungen, die zu zahlen sind, sofern die anderen Transferzahlungen nicht ausreichen, das Existenzminimum des Arbeitslosen abzusichern.

Die fiskalische Seite

Die Ausgaben der Stadt Leipzig für einen in der Beschäftigungsgesellschaft tätigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger sind im ersten Jahr in etwa dreimal so hoch wie die für einen Sozialhilfeempfänger. Die langfristigen Vorteile ergeben sich aus der Befristung der Arbeitsverhältnisse in der Beschäftigungsgesellschaft, denn nach der einjährigen Beschäftigung hat der ehemalige Sozialhilfeempfänger Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und fällt der Gemeinde nicht mehr zur Last. Den einmalig höheren Kosten im Jahr der Beschäftigung stehen demnach dauerhafte Einsparungen in der Sozialhilfe gegenüber, selbst wenn die Arbeitslosenunterstützung nicht ausreicht und die Entlassenen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben. Tabelle 1 vergleicht die fiskalischen Sozialhilfeforderungen für einen alleinstehenden, 25-jährigen Sozialhilfeempfänger sowie einen verheirateten, 35-jährigen Sozialhilfeempfänger mit zwei Kindern mit den Belastungen, die entstehen, wenn der Sozialhilfeberechtigte eine befristete Beschäftigung in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft aufnimmt.

Tab. 1
Sozialhilfe versus Hilfe zur Arbeit (Ostdeutschland)

	Alleinlebend, 25 Jahre	Verheiratet, 35 Jahre, 2 Kinder
Jährliche Sozialhilfe	10 020	22 572
Beschäftigung in kommunaler Beschäftigungsgesellschaft im ersten Jahr	30 120	38 268
Mehrkosten im ersten Jahr	20 100	15 696
Folgejahre: ergänzende Sozialhilfe p.a.	318	8 892
Einsparungen in den Folgejahren p.a.	9 702	13 680

Legende: Die Sozialhilfe entspricht der zu zahlenden jährlichen Hilfe zum Lebensunterhalt in den neuen Bundesländern. Die Kosten einer Beschäftigung entsprechen 80% des Tarifentgelts BMT-G Lohngruppe 1. Die ergänzende Sozialhilfe ist für den Fall zu zahlen, dass der Beschäftigte nach dem Jahr arbeitslos wird und AFG-Leistungen erhält.

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10759 vom 22. Mai 1998, Tabelle 29. Die Angaben wurden in Euro umgerechnet.

Bei einem Alleinverdiener übersteigt der von der Kommune zu zahlende Bruttolohn in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft die Sozialhilfeausgaben für einen Sozialhilfeempfänger um 200%. Für die Kommune kommen also im ersten Jahr rund 10 000 € Mehraufwendungen für den betreffenden Sozialhilfeempfänger hinzu. Dafür spart sie sich ab dem zweiten Jahr die Sozialhilfe fast vollständig. Die Ausgaben für einen Beschäftigten entsprechen für einen Zeitraum von drei Jahren den Ausgaben für die entsprechende Sozialhilfe. Bei einem verheirateten Sozialhilfeempfänger kommt es im gleichen Zeitraum bereits zu Nettoeinsparungen.

Dabei unterschätzen die zwei Modellrechnungen der Tabelle 1 das tatsächliche Einsparungspotential, denn sie berücksichtigen nicht die Einsparungen, die sich daraus ergeben, dass ein gewisser Prozentsatz der aufgeführten Sozialhilfeempfänger eine Arbeit in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft ablehnt und dementsprechend Kürzungen bei der Sozialhilfe hinnehmen muss. Würden wie in Leipzig ein Drittel der Sozialhilfeempfänger lieber aus der Sozialhilfe ausscheiden, als das sie eine Arbeit annehmen, so amortisieren sich die Mehrkosten des ersten Jahres schon in deutlich weniger als zwei Jahren.

Neben den Einsparungen bei der Sozialhilfe ist schließlich auch noch die Wertschöpfung in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft mit in die Rechnung einzubeziehen. Sanierungsarbeiten, Verschönerungen der Parkanlagen und der Bau von Spielplätzen sind in der kommunalen Kosten-Nutzen-Rechnung mit Marktpreisen bewertet anzusetzen.

Gegeben die Vor- und Nachteile kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise eine Kommune wie Leipzig eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft betreiben sollte. Natürlich lohnt es sich für die Kommune, die Beschäftigungsgesellschaft zunächst einmal als Verschiebebahnhof zu betreiben, auf dem Sozialhilfeempfänger in die Sozialversicherung abgeschoben werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Arbeit in der Beschäftigungsgesellschaft völlig unproduktiv ist. Doch was soll mit der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft passieren, nachdem alle Sozialhilfeempfänger einen befristeten Vertrag erhalten haben und nach einem Jahr als Arbeitslosengeldempfänger wieder ausgeschieden sind? Langfristig lohnt es sich für die Kommune, die kommunale Beschäftigungsgesellschaft wie ein privates Unternehmen zu führen, das genau das Beschäftigungsniveau wählt, bei dem ein zusätzlicher Arbeiter die Beschäfti-

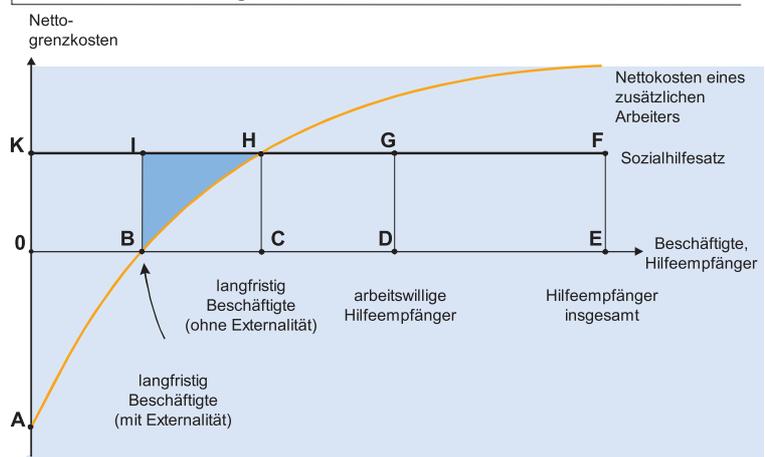
gungsgesellschaft genau so viel kostet, wie er erwirtschaftet. Dabei kann sich die Kommune allerdings den Vorteil nutzen, dass sie anders als private Unternehmen Löhne zahlen kann, die weit unter dem Tariflohn liegen.

Die langfristigen jährlichen Einsparungen, die sich für eine Kommune ergeben können, die eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft gründet und weiter betreibt sind in Abbildung 1 systematisch dargestellt.

Ohne Beschäftigungsgesellschaft muss Sozialhilfe an alle Sozialhilfeberechtigten bezahlt werden. Die Gesamtausgaben entsprechen der Zahl der Hilfeempfänger multipliziert mit dem Sozialhilfesatz FE. Dies entspricht der Fläche OEFK. Betriebswirtschaftlich lohnend ist es, dauerhaft 0B Arbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft zu beschäftigen, da bei diesem Beschäftigungsniveau die Wertschöpfung des letzten noch eingesetzten Arbeiters genau seinen Lohnkosten entspricht. Bei dem Beschäftigungsniveau 0B erwirtschaftet die Beschäftigungsgesellschaft einen Überschuss in Höhe AB0.

Der Teil BD der ehemaligen Sozialhilfeempfänger wurde durch die kurzfristige Beschäftigung in den Vorjahren in die Sozialversicherung abgeschoben und erhält nun die von der Sozialversicherung oder vom Bund zu zahlende Arbeitslosenunterstützung. Abstrahiert man vereinfachend von ergänzenden Sozialhilfezahlungen, so spart die Kommune durch die Abschiebung dieser Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung jährlich Ausgaben in Höhe der Fläche BDGI. Der Teil DE der Sozialhilfeempfänger verzichtet auf Sozialhilfe. Ihr Ausscheiden entlastet die Gemeindekasse jährlich um einen weiteren Betrag in Höhe der Fläche DEFG. Die dauerhafte jährliche Gesamteinsparung gegenüber dem reinen Sozialhilfesystem beträgt für die Gemeinde somit ABEFK.

Abb. 1 Die finanzielle Belastung der Gemeinde



Quelle: Feist und Schöb (1998).

Dieser Betrag übersteigt die gesamten bisherigen Sozialhilfeaufwendungen OBA, d.h. das für andere kommunale Ausgaben zur Verfügung stehende Budget steigt um den in der Beschäftigungsgesellschaft erwirtschafteten Überschuss.

Aus Sicht einer einzelnen Kommune hat die Entscheidung, eine Beschäftigungsgesellschaft zu gründen, kaum Einfluss auf den pauschal gewährten Bundeszuschuss, denn die durch sie verursachten Kürzungen beim Bundeszuschuss werden auf alle Gemeinden gleichmäßig verteilt. Wenn aber alle Kommunen Beschäftigungsgesellschaften gründen, dann werden langfristig die Bundeszuschüsse genau in dem Umfang sinken, in dem die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ansteigen, d.h. der Zuschuss sinkt um die der Bundesanstalt für Arbeit aufgebürdeten Mehrkosten im Umfang BDGI.

Das ändert jedoch nichts an den Anreizen für die einzelne Kommune. Trotz des geringeren Bundeszuschusses bleibt die kommunale Beschäftigungsgesellschaft für die Kommune lohnend, da ihr die jährliche Nettoeinsparung aufgrund des Aussortierungseffekts DEFG bleibt und die OB dauerhaft beschäftigten ehemaligen Sozialhilfeempfänger einen Überschuss von OBA erwirtschaften. Insgesamt beträgt der Entlastungseffekt damit mindestens ABIK + DEFG. In diesem Umfang tragen kommunale Beschäftigungsgesellschaften gesamtwirtschaftlich dazu bei, die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Gegenüber dem bestehenden System der Sozialhilfe ist das eine klare Verbesserung. Effizient ist das System jedoch noch lange nicht. Im bestehenden System haben die Kommunen einen Anreiz, zu viele Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung abzuschieben und langfristig zu wenigen arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungsgesellschaften Arbeit zu geben.

Würden die Gemeinden nicht wie bisher nur zur Zahlung der Sozialhilfe, sondern auch – bei entsprechend höherem Zuschuss des Bundes – zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung herangezogen, dann würde sich das Kalkül jeder einzelnen Gemeinde ändern. In diesem Fall würde eine Kommune das Beschäftigungsniveau dauerhaft nur auf ein Niveau OC zurückfahren, bei dem die Nettokosten eines zusätzlichen Arbeiters gerade der eingesparten Sozialhilfeleistung entsprechen. Die verbliebenen CD Sozialhilfeberechtigten, die nicht auf ihren Anspruch verzichtet haben und grundsätzlich zur Arbeit in der Beschäftigungsgesellschaft bereit sind, erhalten weiterhin ihre Sozialhilfeleistung.

Im Vergleich zu einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft im bestehenden System werden zusätzlich BC Ar-

beiter beschäftigt. Diese erhalten keine Sozialhilfe mehr, was zu Einsparungen von BCHI führt. Da die Bruttolöhne bei dieser Gruppe von Arbeitern das Grenzprodukt der Arbeit jedoch übersteigen, entstehen der Gemeinde zusätzliche Kosten aus der Beschäftigungsgesellschaft in Höhe der Fläche BCH. Bei einer »Sozialhilfe aus einer Hand« stellt sich der Fiskus gegenüber der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften im bestehenden deutschen System der sozialen Grundsicherung – über die Einsparung DEFG hinaus – um den Betrag BHI, der der blauen Fläche entspricht, besser. In diesem Umfang sinken die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Sozialhilfe.

Die Gründung von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften kann also nur ein erster Schritt bei der Reform der sozialen Sicherung sein. Bei der bestehenden Verteilung der Lasten verbleiben zu viele Anspruchsberechtigte im klassischen System der sozialen Sicherung, das anstelle des Arbeitens das Nichtstun belohnt und zugleich im umfangreichen Maße Humankapital vernichtet. Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wie sie gegenwärtig wieder in der Diskussion steht, würde die öffentliche Beschäftigungsgesellschaften jedoch fiskalisch noch attraktiver machen und weitere dauerhafte Arbeitsplätze schaffen. Wer diese Beschäftigungsgesellschaften betreibt, hängt dann jedoch davon ab, wer die integrierte Leistungen verwaltet.

Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass die einzelne Kommune alleine aus fiskalischen Erwägungen heraus einen Anreiz hat, arbeitsmarktpolitisch tätig zu werden. Im Folgenden wenden wir uns der Frage zu, welche Konsequenzen eine bundesweite Ausweitung des Leipziger Modells für den deutschen Arbeitsmarkt hätte.

Laut Statistischem Bundesamt erhielten im Jahr 2000 etwa 2,7 Mill. Empfänger in Deutschland im Rahmen der Sozialhilfe finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt. Eine Entlastung der kommunalen Sozialhilfekassen durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ist jedoch nur in dem Maße möglich, als die Sozialhilfeempfänger grundsätzlich als arbeitsfähig eingestuft werden können. Eine Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger Ende 1999 zeigt, dass etwa ein Drittel der Sozialhilfeempfänger für das Hilfe zur Arbeit Programm in Frage kommen. Tabelle 2 listet die Ausschlussgründe und deren zahlenmäßige Bedeutung auf.

Das Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger liegt also bei etwa 870 000. Geht man davon aus, dass von der einen Mill. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger etwa ein

Tab. 2
Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger

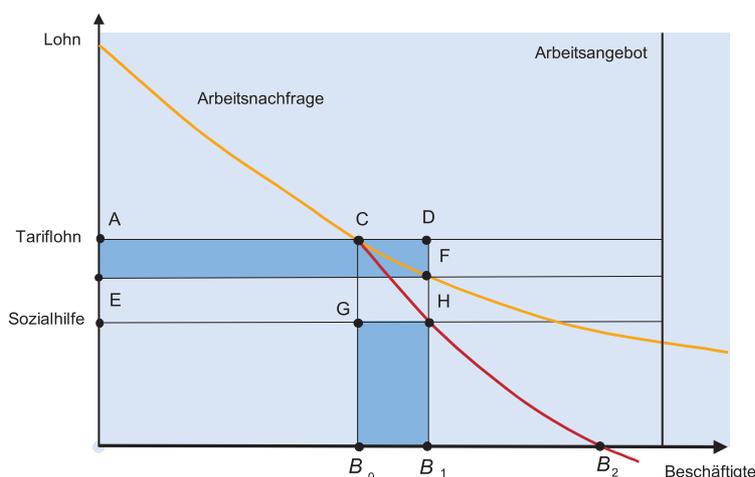
Sozialhilfeempfänger im engeren Sinn	2 792 000	100%
davon sind im erwerbsfähigen Alter (15-59)	1 460 000	52,3%
- nicht erwerbsfähig wegen häuslicher Bindung	- 276 000	9,9%
- nicht erwerbsfähig wegen Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit	- 121 000	4,3%
= Arbeitskräftepotential (brutto)	1 063 000	38,1%
- Erwerbstätige in Voll- oder Teilzeit	- 145 000	5,2%
- nicht erwerbstätig wegen Aus- oder Fortbildung	- 52 000	1,9%
= Arbeitskräftepotential (netto)	867 000	31,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001, S. 379).

Viertel lieber aus der Sozialhilfe ausscheidet, als dass es in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften arbeitet, so verbleibt ein effektives Arbeitsangebot von ca. 650 000 Sozialhilfeempfänger.

In Abbildung 2 wird der Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitskräfte dargestellt. Die fallende Arbeitsnachfragekurve gibt die Grenzproduktivität der Arbeit in Abhängigkeit von der Beschäftigung an. Bei dem durch die Tarifparteien festgesetzten Tariflohn, der entsprechend dem Lohnabstandsgebot oberhalb des Sozialhilfesatzes liegen muss, werden gerade einmal B_0 Arbeiter beschäftigt. Wie oben angeführt stehen jedoch mindestens 650 000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, finden jedoch zum gegebenen Tariflohn keine Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt. Entsprechend übersteigt das Arbeitsangebot die realisierte Beschäftigung B_0 .

Abb. 2
Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitskräfte



Kommunale Beschäftigungsgesellschaften können nun Sozialhilfeempfänger einstellen und, anders als private Unternehmen, unterhalb des Tariflohns bezahlen. Da die Arbeitsnachfrage der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften jedoch nur ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage ausmacht, verläuft die effektive Arbeitsnachfragekurve unterhalb des Tariflohns (rechts von Punkt C) steiler als die gesamtwirtschaftliche. Zahlen die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften beispielsweise einen Lohn, der genau der Sozialhilfe entspricht, so würden die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften im gegenwärtigen System der sozialen Sicherung langfristig $B_1 - B_0$ Sozialhilfeempfänger beschäftigen. Bei B_1 entspricht der Sozialhilfesatz gerade dem Grenzprodukt der Arbeit eines Sozialhilfeempfängers.

Das System der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ist damit jedoch noch lange nicht kosteneffizient. Zur Erinnerung: Aus gesamtfiskalischer Sicht betragen die Opportunitätskosten der Beschäftigung Null. Solange ein Sozialhilfeempfänger noch einen positiven Beitrag zu seinem Einkommen beiträgt, reduziert sich aus Sicht der öffentlichen Hand die Ausgaben der Sozialen Sicherung. Fiskalisch optimal wäre es demnach, das Beschäftigungsniveau B_2 zu realisieren. Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe würde den Anreiz für die Kommunen stärken, über B_1 hinweg die Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften auszuweiten.

Doch die Ausweitung die Beschäftigung durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften schöpft nicht sämtliche Vorteile des Beschäftigungszuwachses aus. Dies kann man in Abbildung 2 erkennen, wenn man sich das mit dem Beschäftigungszuwachs $B_1 - B_0$ beispielsweise durch eine Tariflohnsenkung erreicht, so betrüge der Zuwachs an Sozialprodukt CFB_1B_0 . Durch die Beschäftigung dieser $B_1 - B_0$ zusätzlichen Arbeiter in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften lässt sich das Sozialprodukt hingegen nur um CHB_1B_0 steigern, d.h. das Sozialprodukt ist um CFH kleiner als bei einem effizienten Einsatz der Arbeit.

Dieser effiziente Beschäftigungszuwachs lässt sich beispielsweise durch eine Lohn-

subvention erreichen, die den von den Arbeitgebern zu zahlenden Bruttolohn absenkt. Um die Beschäftigung auf B_1 auszuweiten, müsste eine Lohnsubvention in Höhe von DF bezahlt werden. Dem dadurch erzielten Effizienzgewinn von CFH in Form eines höheren Sozialprodukts stehen jedoch staatliche Aufwendungen in Höhe von ADFE gegenüber, die der Staat für eine umfassende Lohnsubvention aufbringen müsste.

Vergleicht man die Kosten einer Lohnsubvention mit der für eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft, so zeigt sich, dass die Beschäftigungsausweitung durch die kommunale Beschäftigungsgesellschaft den Fiskus billiger kommt. In beiden Fällen, bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft wie auch bei einer Lohnsubvention, verbunden mit der Androhung, bei Ablehnung einer Arbeit die Sozialhilfe zu streichen, werden zunächst einmal Sozialhilfezahlungen in Höhe von GHB_1B_0 , zuzüglich der Einsparungen bei denjenigen, die die Sozialhilfe verlassen, eingespart. Doch während bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft netto ein Überschuss in Höhe von CHG entsteht, kommt es bei Lohnsubvention für den Staat zu zusätzlichen Aufwendungen in Höhe von ADFE (s.o.). Eine Beschäftigungsausweitung durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften kostet den Staat also um $ADFE + CHG$ weniger als eine entsprechende Beschäftigungsausweitung durch Gewährung von Lohnsubventionen. Dem effizienteren Arbeitseinsatz mit Hilfe der Lohnsubvention stehen also fiskalische Mehraufwendungen gegenüber, die angesichts der angespannten Haushaltslage durchaus ins Gewicht fallen können.

Eine Zukunft für die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften?

Das Modell Hilfe zur Arbeit in Leipzig scheint gescheitert zu sein. In diesem Jahr plant die Stadt Leipzig einen radikalen Umbau des Betriebs für Beschäftigungsförderung. Die Zahl der Hilfebedürftigen, die unter dem Motto »Hilfe zur Arbeit« Arbeit statt Sozialhilfe erhielten, soll auf nur noch 800 Frauen und Männer zurückgefahren werden (siehe Sächsische Zeitung vom 22. Dezember 2001). Welche Gründe, abgesehen von individuellem Fehlverhalten, können wohl dafür verantwortlich gemacht werden? Entscheidend ist wohl, dass die Idee kommunaler Beschäftigungsgesellschaften nicht mit der Rückendeckung von Kommunalpolitikern und der ortsansässigen Wirtschaft rechnen kann. Aus diesen Kreisen wird immer wieder der Vorwurf erhoben, dass die Mitarbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft reguläre Arbeitsplätze im freien Arbeitsmarkt verdrängen würden. Diese Verdrängung könnte sich sowohl auf die Arbeit öffentlicher Bediensteter in niedrigen Tarifgruppen beziehen, als auch auf Arbeitsplätze, die von öffentlichen Aufträgen an den lokalen privaten Sektor abhängen.

Aus kommunalpolitischer Sicht sind diese Befürchtungen durchaus begründet. Es ist in der Tat vorstellbar, dass private Gewerbetreibende wie etwa Gartenbaubetriebe öffentliche Aufträge verlieren und dadurch Arbeitsplätze vor Ort verloren gehen. Aber die vom Stadtkämmerer eingesparten Mittel können anderweitig nachfragewirksam werden. Verstärkt die Stadt ihre Bautätigkeit, so profitieren dadurch die lokalen Bauunternehmen. In diesem Falle kommt es netto nicht zu einer Verdrängung von Arbeitsplätzen vor Ort. Anders sieht es jedoch aus, wenn die Kommune z.B. ihren Fuhrpark aufstockt. Dies schafft Arbeitsplätze in Eisenach, Wolfsburg oder Ingolstadt, nicht aber in der eigenen Kommune. Und wenn eingespartes Geld zur Verringerung der kommunalen Verschuldung verwendet werden sollte, so werden diese Mittel letztlich über den Kapitalmarkt nachfragewirksam. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist also keine Verdrängung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt zu befürchten, wohl aber unmittelbar vor Ort.

Natürlich können lokale Arbeitsplätze in dem Maße erhalten bleiben, wie kommunale Beschäftigungsgesellschaften sich drauf beschränken, öffentliche Güter zu produzieren, die nicht von heimischen Firmen angeboten werden. Doch eine solche Abgrenzung ist schwierig, und es verwundert deshalb nicht, dass kommunale Beschäftigungsgesellschaften auf wenig Gegenliebe stoßen. So viel Beachtung das Leipziger Modell in den letzten Jahren fand, aus den Schlagzeilen ist es schnell wieder verschwunden. Gegenüber den Vorschlägen von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich können kommunale Beschäftigungsgesellschaften kaum mehr auf politische Unterstützung hoffen, denn Lohnsubventionen sind für die private Wirtschaft in jedem Fall vorteilhafter.

Doch sollte man deshalb die Idee, mit Hilfe kommunaler Beschäftigungsgesellschaften Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, zu den Akten legen? Auch wenn die Bundesregierung mit der bundesweiten Ausweitung des Mainzer Modells nun einen ersten, wenn auch kaum erfolgversprechenden Versuch unternommen hat, Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich einzuführen, bleibt mindestens temporär Bedarf für einen öffentlichen Arbeitsmarkt, der nicht in Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt steht, was zugegebenermaßen nicht einfach zu realisieren ist. Diesem öffentlichen Arbeitsmarkt sind dabei von vornherein Grenzen gesetzt, denn in ihm können nur arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger beschäftigt werden, die anderswo keine Arbeit finden können. Da unter Tarif bezahlt wird, besteht für sie jedoch immer der Anreiz, in die Privatwirtschaft zu wechseln, sobald sich etwas anbietet. Schafft es die Bundesregierung durch eine wirksame Subvention der Löhne im Niedriglohnbereich, die Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften auszuweiten, so werden in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften langfristig nur noch

diejenigen beschäftigt, die zu dem im regulären Arbeitsmarkt bestehenden Lohnniveau trotz Lohnsubvention keine Arbeit finden können. Dem nunmehr bundesweit eingeführten Mainzer Modell wird es jedoch kaum gelingen, eine nennenswerte Zahl neuer Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger zu schaffen. Laut Schätzung der Bundesregierung könnten mit der Einführung des Mainzer Modells gerade einmal 3% des arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfänger eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt finden. In dem Maße, indem es die Politik in den nächsten Jahren nicht vermag, den privaten Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich durch Lohnsubventionen wiederzubeleben, können kommunale Beschäftigungsgesellschaften eine beachtenswerte Rolle in der Arbeitsmarktpolitik für sich beanspruchen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die mit der Massenarbeitslosigkeit verbundenen Belastungen der öffentlichen Haushalte.

Literatur

Feist, H. und R. Schöb (1998), »Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities«, *Finanzarchiv* 55, 461–480.
Statistisches Bundesamt (2001), *Wirtschaft und Statistik* (5).