

Ochel, Wolfgang; Werding, Martin

**Article**

## Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2002) : Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 15, pp. 10-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163809>

**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.*

# Und wo kommen die Arbeitsplätze her?

## Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission

10

Wolfgang Ochel und Martin Werding

Die Zahl registrierter Arbeitsloser wird im Jahresdurchschnitt 2002 bei rund 4 Mill. Personen liegen. Bei einer ungebrochen günstigen konjunkturellen Entwicklung während der letzten beiden Jahre wäre sie möglicherweise auf 3,4 bis 3,5 Millionen gesunken. In diesem Bereich liegt jedoch, bei aller Unschärfe entsprechender Definitionen, das Niveau strukturell bedingter Sockelarbeitslosigkeit, das in den vergangenen drei Jahrzehnten in Deutschland kontinuierlich angestiegen ist.<sup>1</sup> Da bisher nichts darauf hin deutet, dass sich dieser langjährige Trend in absehbarer Zeit wieder umkehrt, ist es sehr zu begrüßen, wenn in der Politik endlich offen über Mittel und Wege diskutiert wird, strukturelle Hemmnisse für mehr Beschäftigung zu beseitigen, statt konjunkturell bedingte Aufwärtsbewegungen als eigene Erfolge auszugeben und anderenfalls auf die schlechte Konjunktur als entscheidendes Hindernis für bessere Arbeitsmarktdaten zu verweisen. So gesehen hat die Diskussion über Vorschläge der »Hartz-Kommission« – auch und gerade im laufenden Bundestagswahlkampf – eine Tür aufgestoßen, die während der nächsten Legislaturperiode hoffentlich auch durchschritten wird.

Die Kommission unter der Leitung des VW-Personalvorstands Peter Hartz wurde von der Bundesregierung im Februar 2002 eingesetzt mit dem Auftrag, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik mit einem besonderen Schwerpunkt bei der Diskussion der Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit vorzulegen. Entwürfe für diese Vorschläge wurden Ende Juni vorzeitig bekannt. Der Abschlussbericht der Kommission soll nun dieser Tage vorgelegt und die Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen möglichst noch vor der Bundestagswahl am 22. September eingeleitet werden.

Bei der Reform von Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik ist in Deutschland sicherlich Eile geboten – Eile, aber keine Hast. Vorschläge für Arbeitsmarktreformen, auch solche aus jüngerer Zeit, liegen mittlerweile in mehrfacher Ausführung auf dem Tisch. So hat das ifo Institut im Mai 2002 sein Konzept »Aktivierende Sozialhilfe« vorgestellt (Sinn et al. 2002), und der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (vgl. 2002) hat

im Juli sein Gutachten »Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit« publiziert, in dem er ein ähnliches Maßnahmenpaket favorisiert. Die Entwürfe der Hartz-Kommission wurden von der CDU/CSU ebenfalls noch im Juli mit dem Alternativkonzept »Offensive 2002« beantwortet. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich gleichwohl auf die Vorschläge der Regierungskommission. Deren wichtigste Elemente sollen hier, soweit sie vorab bekannt sind, kurz auf ihre Tauglichkeit hin durchleuchtet werden, die dringend erforderliche Trendwende am Arbeitsmarkt herbei zu führen. Denn die Umsetzung eines unzureichenden Reformkonzepts würde Erwartungen wecken, die anschließend um so bitterer enttäuscht werden, und alle Mühe bei der politischen Durchsetzung wäre verschwendet.

### Lohnersatzleistungen

Der Entwurf der Vorschläge der Hartz-Kommission vom 21. Juni sah eine Absenkung der Lohnersatzleistungen, eine Verkürzung der Bezugsdauer und eine Pauschalierung des Arbeitslosengeldes vor. In den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit sollten Leistungsempfänger zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung ein pauschales Arbeitslosengeld erhalten, wobei drei verschiedene Stufen

<sup>1</sup> Für das Jahr 2001 veranschlagt die OECD, bei einer jahresdurchschnittlichen Zahl registrierter Arbeitsloser von 3,852 Mill. Personen (und einer nach international abgestimmten Standards gemessenen »Erwerbslosenzahl« von 3,112 Millionen), die Erwerbslosenquote auf 7,9% und die Quote struktureller Arbeitslosigkeit nach dem »NAIRU«-Konzept auf 7,2% (vgl. OECD 2002).

vorgesehen waren. In den folgenden sechs Monaten sollte es ein wie heute berechnetes Arbeitslosengeld geben. Nach einem Jahr sollte nur noch ein reduziertes Arbeitslosengeld in Höhe der heutigen Arbeitslosenhilfe gezahlt werden. Nach 24 Monaten sollte das Arbeitslosengeld dann grundsätzlich auslaufen. Wer bis dahin keine neue Arbeit gefunden hat, sollte ein so genanntes Sozialgeld, entsprechend der heutigen Sozialhilfe, erhalten. Die ursprünglichen Pläne scheint die Hartz-Kommission aber inzwischen vollständig fallen gelassen zu haben (Handelsblatt vom 17. Juli 2002, S. 5). Sie hält damit am Status quo der Gewährung von Lohnersatzleistungen fest.

Damit aber wird eine der wichtigsten Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland nicht beseitigt. Die Höhe der Sozial- und Arbeitslosenhilfe erzeugt eine Lohnuntergrenze, die eine marktgerechte Spreizung der Löhne nach unten verhindert. Lohnersatzleistungen definieren Mindestansprüche für Markteinkommen (und damit für Marktlöhne), denn kaum jemand dürfte bereit sein, einen Job anzutreten, der nicht ein spürbar höheres Einkommen bietet als die Sozialleistungen, die er erhält, ohne zu arbeiten. Ein gebührender Abstand zu den Sozial- und Arbeitslosenhilfeleistungen wird daher regelmäßig auch bei den Tarifverhandlungen berücksichtigt.

Das ist ein Problem für den Arbeitsmarkt, denn die Menge der verfügbaren Arbeitsplätze hängt entscheidend von der Lohnhöhe ab. Kaum ein Unternehmer wird jemanden einstellen, wenn er weniger an zusätzlicher Wertschöpfung bringt als er kostet. Deshalb können Arbeitsplätze, die nur eine Wertschöpfung unterhalb der Sozial- und Arbeitslosenhilfe erbringen würden, prinzipiell nicht entstehen. Ja, wegen des geforderten Lohnabstands können nicht einmal Arbeitsplätze entstehen, deren Wertschöpfung nicht hinreichend weit über der Sozial- und Arbeitslosenhilfe des jeweils Anspruchsberechtigten läge. Menschen, die von diesem Problem betroffen sind, finden keine Arbeit (Sinn et al. 2002, S. 8 ff.).

Ebenso wie die Höhe der Lohnersatzleistungen, trägt auch ihre Bezugsdauer zur Arbeitslosigkeit, d. h. zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit, bei. In Deutschland kann Arbeitslosengeld bis zu 32 Monate lang bezogen werden. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden unbefristet gewährt. Derartig lange Bezugsdauern (beim Arbeitslosengeld wie bei der Arbeitslosenhilfe) sind in der überwiegenden Zahl anderer EU-Länder so nicht üblich (vgl. die Überblicke in der Datenbank DICE unter <http://www.cesifo.de>). International vergleichende Untersuchungen zeigen, dass mit der Dauer der Gewährung staatlicher Transfers die Arbeitslosigkeit zunimmt (Nickell und Layard 1999; Nickell et al. 2002).

Anlass zur Kritik liefert auch, dass die Hartz-Kommission keine Strukturreform des Systems der Arbeitslosenunterstüt-

zung beabsichtigt. Schon seit längerem wird die Zwitterstellung der Arbeitslosenhilfe als lohnbezogener Sozialleistung, die gleichzeitig Fürsorgecharakter besitzt, und die daraus resultierende Überlappung mit der Sozialhilfe bemängelt. Damit sind für nicht wenige Personen zwei Systeme zuständig. Leistungsempfänger müssen sich mit zwei Leistungsgesetzen und Verwaltungen auseinandersetzen. Die Arbeits- und Sozialverwaltungen müssen erhebliche Doppelarbeit leisten (Berthold et al. 2000). Die getrennte Zuständigkeit von Arbeitsverwaltung (Arbeitslosenhilfe) und Kommunen (Sozialhilfe) schafft darüber hinaus Anreize, Transferempfänger von einem System in das andere zu schieben. Bei dieser »Verschiebepolitik« spielen fiskalische Überlegungen eine viel größere Rolle, als dies arbeitsmarkt- und sozialpolitisch geboten wäre (Feist und Schöb 1998).

Diese Überlegungen sprechen dafür, das System der Lohnersatzleistungen grundlegend zu reformieren. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte verkürzt (Sachverständigenrat 2001, Ziffer 424) und die Leistungen mit zunehmender Dauer des Bezugs abgesenkt werden (Franz 2002). Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollten – wie unten näher ausgeführt wird – einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Diese läuft auf einen Wechsel vom derzeitigen System der Lohnersatzleistungen zu einem System der Lohnergänzungsleistungen hinaus.

### Vermittlung

Begrüßenswerte Reformschritte sieht das Hartz-Papier bezüglich der Vermittlung von Arbeitslosen vor. Durch Effizienzsteigerung soll insbesondere eine Verkürzung der Verweildauer der Arbeitslosen in der Arbeitslosigkeit und damit eine Verringerung der Höhe der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Dies würde die Auszahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe reduzieren.

Die Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Prozesse sollen auf mehreren Ebenen erfolgen:

- Sofort nach der Kündigung soll mit den Vermittlungsaktivitäten begonnen werden. Entlassungen sollen unmittelbar der Arbeitsverwaltung gemeldet werden. Die Arbeitgeber stellen die gekündigten Mitarbeiter zur Arbeitssuche frei.
- Die Betreuung der Arbeitslosen durch die Arbeitsverwaltung wird intensiviert. Das Betreuungsverhältnis der Vermittler zu Arbeitslosen wird verbessert. Mitarbeiter der Arbeitsämter sollen bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes entlastet werden, damit sie sich stärker der Arbeitsvermittlung widmen können. Bei der Vermittlung wird Familien und allein Erziehenden besondere Priorität beigemessen.

- Die Zumutbarkeitsregeln für angebotene Stellen sollen in Abhängigkeit vom Familienstatus des Arbeitslosen neu formuliert werden. Darüber hinaus soll die Beweislast für die Unzumutbarkeit einer Stelle beim Arbeitslosen liegen.
- Arbeitgeber sollen als Kundengruppe der Arbeitsvermittlung stärker konsultiert und beraten werden. Die Akquisition offener Stellen soll dadurch erleichtert werden.
- Arbeitsämter und Sozialämter sollen organisatorisch zusammengelegt werden. Als Anlaufstelle für Arbeitslose werden Jobzentren errichtet, welche die Arbeitslosen individuell betreuen.

Mit den vorgeschlagenen Reformschritten folgt die Hartz-Kommission dem Beispiel anderer Länder. In Großbritannien sind seit April 2002 Arbeits- und Sozialämter zu den so genannten »Job Centre Plus« zusammengelegt worden. Diese bilden die einzige Anlaufstelle für Beschäftigte, Arbeitslose und Arbeitgeber in allen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragen. Außerdem wird den Arbeitgebern mehr Aufmerksamkeit als früher gewidmet. In eine ähnliche Richtung sind die strukturellen Reformen in den Niederlanden gegangen. Mit den flächendeckenden »Zentren für Arbeit und Einkommen« steht seit Anfang dieses Jahres ein einziger Ansprechpartner für Arbeitslose und Arbeitgeber zur Verfügung. Die Zentren beraten die Kunden und leiten sie an andere Stellen weiter. Die Arbeitsmarktvermittlung führen private Agenturen durch. Solche one-stop-Modelle haben auch andere Länder inspiriert, wobei Schweden ein interessantes Beispiel für eine weitgehende Dezentralisierung der Arbeitsämter bei gleichzeitiger Integration durch ein EDV-gestütztes Management-Informationssystem ist.

So vielversprechend die vorgeschlagene Reform der Arbeitsvermittlung auch erscheinen mag, dürfen die von ihr ausgehenden Arbeitsmarkteffekte doch nicht überschätzt werden. Die Hartz-Kommission geht davon aus, dass durch die Beschleunigung der Arbeitsvermittlung die Arbeitslosenzahl bis Ende 2005 um 450 000 reduziert werden kann. Sie lässt sich dabei von Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit leiten. Danach haben die sechs Mill. Personen, die sich derzeit pro Jahr als arbeitslos registrieren lassen, im Durchschnitt eine Verweildauer in der Arbeitslosigkeit von 33 Wochen. Bei einer Verringerung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit um 33% von 33 auf 22 Wochen würde die Arbeitslosenzahl um eine Million zurückgehen (Karr 2002). Bei einer rechnerischen Verkürzung um 15%, wie sie die Hartz-Kommission unterstellt, würde die Arbeitslosenzahl bis Ende 2005 entsprechend um 450 000 reduziert.

Abgesehen von der Frage, ob die Reform der Arbeitsvermittlung innerhalb von drei Jahren die gewünschten Effizienzsteigerungen erreichen kann, bleibt offen, wie die Arbeitsplätze entstehen sollen, die benötigt werden, damit

450 000 Arbeitslose eine reguläre Beschäftigung antreten können. Die derzeit 500 000 den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen<sup>2</sup> werden teilweise durch den Ausbau der Zeitarbeit reduziert. Außerdem werden sie häufig durch Arbeitslose nicht besetzt werden können, da es ein Mismatch-Problem gibt. Aber selbst wenn es gelingt, dass Firmen den Job-Centren mehr offene Stellen melden als bisher, wird nur ein Teil der angestrebten 450 000 Arbeitslosen vermittelt werden können, es sei denn, das Reformpaket der Hartz-Kommission wird um beschäftigungsfördernde Maßnahmen ergänzt.

Ähnliche Bedenken müssen gegenüber den erwarteten Beschäftigungseffekten der bundesweiten Einführung des Job-Center-Prinzips analog dem Job Center Köln geltend gemacht werden. Es wird von der Hartz-Kommission erwartet, dass durch die – begrüßenswerte – intensive Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich bis Ende 2005 um 230 000 abgebaut werden kann. Es stellt sich die Frage, ob die in Köln erzielten überdurchschnittlichen Erfolge beim Abbau der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, die auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden sollen, nicht auf Kosten anderer Arbeitsmarktgruppen gegangen sind. Außerdem werden die offenen Stellen, die durch eine intensivere Betreuung von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen besetzt werden sollen, möglicherweise schon durch die oben behandelten allgemeinen Effizienzsteigerungen bei der Vermittlung gefüllt (Problem von Doppelzählungen).

## Zeitarbeit

Eines der Herzstücke des Konzepts zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist aus Sicht der Hartz-Kommission der Ausbau der gewerblichen Zeitarbeit und der Aufbau einer gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung, die als »Personal-Service-Agentur (PSA)« bezeichnet wird.<sup>3</sup> Die Zahl der gewerblichen Zeitarbeiter soll bis Ende 2005 durch Deregulierungsmaßnahmen um 400 000 ansteigen. Es wird davon ausgegangen, dass davon 280 000 Beschäftigte zuvor arbeitslos waren. Darüber hinaus sollen 500 000 Arbeitslose von den PSAs, die den Arbeitsämtern angegliedert werden sollen, übernommen werden. Arbeitslose, die ein diesbezügliches Angebot der PSAs ablehnen, müssen Kürzungen beim Arbeitslosengeld hinnehmen. Die PSAs leihen ihre Arbeitnehmer an Entleihfirmen aus in der Hoffnung, dass diese anschließend regulär beschäftigt werden. Die Ausleiharbeitskräfte sollen von den PSAs nach Tarif bezahlt

<sup>2</sup> Insgesamt sollen in der Wirtschaft etwa 1,3 Mill. Stellen nicht besetzt sein (vgl. Pressemitteilung Nr. 51 der Bundesanstalt für Arbeit vom 9. Juli 2002).

<sup>3</sup> Zeitarbeit, Leiharbeit und Arbeitnehmerüberlassung werden im Folgenden synonym verwendet. Bei der Zeitarbeit handelt es sich um eine Tätigkeit, bei der ein selbständiger Unternehmer (Verleiher) seinen Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) einem Dritten (Entleiher) zur Arbeitsleistung überlässt.

werden und genießen vollen Kündigungsschutz. Sie werden von den Entleihfirmen zu den auf dem privaten Zeitarbeitsmarkt üblichen Bedingungen überlassen. Es stellt sich die Frage, ob es angesichts der von der Hartz-Kommission genannten Bedingungen für Leiharbeit realistisch ist, dass 780 000 Arbeitslose bis Ende 2005 von Zeitarbeitsfirmen übernommen werden können und insbesondere die PSA-Mitarbeiter einen Weg in die reguläre Beschäftigung finden.

Die Zahl der Zeitarbeitnehmer in gewerblichen Leiharbeitsfirmen liegt in Deutschland bei etwa 300 000. Damit ist die Zeitarbeit weniger stark verbreitet als in anderen EU-Ländern. Im Jahre 1999 erreichte der Anteil der Zeitarbeitnehmer an den Beschäftigten insgesamt in Deutschland 0,7%, während er im EU-Durchschnitt bei 1,2% lag (Storrie 2002, S. 28). Knapp 20% der Zeitarbeitnehmer finden später eine reguläre Arbeit (Klös 2000, S. 13). Durch Verbesserung des Images und Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>4</sup> ließe sich die gewerbliche Zeitarbeit sicherlich noch weiter ausbauen. Inwieweit es aber innerhalb von drei Jahren gelingen kann, die Arbeitslosigkeit durch Ausbau der gewerblichen Zeitarbeit um 280 000 Personen zu reduzieren, erscheint fraglich:

- Zeitarbeit wird heute von Entleihfirmen deshalb in Anspruch genommen, weil sie einen flexiblen zeitlichen Einsatz der Leiharbeitskräfte erlaubt, Kündigungsschutzbestimmungen mit ihr umgangen werden, die Personalisierungsfunktion an die Verleihfirmen ausgelagert wird und die entlehnten Arbeitskräfte vor einer Festeinstellung näher in Augenschein genommen werden können. Mit Zeitarbeitskräften werden primär Auftragsspitzen und Personalengpässe abgedeckt. Der diesbezügliche Arbeitskräftebedarf der Firmen ist aber begrenzt.
- Entleihunternehmen stellen an die Zeitarbeiter besondere Anforderungen. Zeitarbeitskräfte müssen flexibel einsetzbar, jung (32 Jahre im Durchschnitt) und überwiegend männlich sein. Diesen Merkmalen entsprechen insbesondere ältere Arbeitslose nicht. Von daher ist zu vermuten, dass die Nachfrage von Entleihfirmen insbesondere nach älteren Arbeitslosen zu den heute üblichen Konditionen nicht entscheidend ausgedehnt werden kann.
- Schließlich ist bei der Berechnung der Zahl der Absorption von Arbeitslosen durch Zeitarbeitsfirmen zu berücksichtigen, dass nur etwa 60% der Zeitarbeitnehmer (nicht aber, wie von der Hartz-Kommission unterstellt, 70%) vor Aufnahme der Zeitarbeit ohne Beschäftigung waren (CIETT 2000; Klös 2000) und dass regulär Beschäftigte teilweise (und bei Ausdehnung der Zeitarbeit in höherem Maße als bisher) durch Zeitarbeiter substituiert und da-

mit arbeitslos werden. Per saldo entspricht deshalb einer (von uns als unrealistisch hoch erachteten) Ausdehnung der Zeitarbeit um 400 000 nicht eine Abnahme der Arbeitslosigkeit um 280 000, sondern vermutlich nur von weniger als 200 000.

Den bedeutenderen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit sollen die PSAs leisten. Von ihnen wird außerdem erwartet, dass sie einen größeren Beitrag zur Integration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt leisten als private Leiharbeitsfirmen, die hieran nicht speziell interessiert sind. Diese Ziele könnten am ehesten erreicht werden, wenn sich die PSAs an bestehenden, integrationsorientierten Zeitarbeitsfirmen orientieren würden. Diese werden entweder gewerblich betrieben (stellen aber ausschließlich Arbeitslose ein und sind nicht gewinnorientiert), wie die START Zeitarbeit NRW GmbH, oder sind gemeinnützig, wie die Neuland GmbH Beschäftigungsagentur in Plön und die Arbeitnehmerüberlassungen in Rheinland-Pfalz.

START wurde 1992 in Anlehnung an das niederländische Konzept gegründet. Anfänglich durch öffentliche Mittel unterstützt, finanziert es sich seit 1997 nur noch aus Eigenmitteln. Der Betreuung der Mitarbeiter und der Kundenbetriebe sowie der Qualifizierung wird hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Dank dieser Maßnahmen werden Übergangsquoten in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse von bis zu 50% erzielt. Die Kostendeckung erreicht START aber nur dadurch, dass, den Anforderungen der Entleihbetriebe entsprechend, vornehmlich junge, leistungsfähige Arbeitskräfte rekrutiert werden (Helbig 2000, S. 70 ff.; Vanselow und Weinkopf 2000). Von daher kommt diese Form von Leiharbeitsunternehmen für ältere und aus sonstigen Gründen schwer vermittelbare Arbeitslose nur bedingt in Frage.

Dank öffentlicher Förderung unterliegt die Neuland GmbH diesen Restriktionen nicht. Sie beschäftigt Sozialhilfeempfänger, die vornehmlich gering qualifiziert sind, und leiht diese anfänglich als Praktikanten kostenlos aus. So gelingt es, auch für schwer vermittelbare Personen Entleihbetriebe zu finden. Dank intensiver Betreuung und Qualifizierung können mehr als 50% der bei Neuland Ausscheidenden in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden (Helbig 2000, S. 86 ff.). Wie eine systematische Evaluierung der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungen in Rheinland-Pfalz zeigt, werden die Integrationschancen von Arbeitslosen durch Teilnahme an der Zeitarbeit gegenüber einer Nichtteilnahme um 10 Prozentpunkte gesteigert. Dass sich aber die Gesamtzahl der Arbeitsplätze in Rheinland-Pfalz durch die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung erhöht hätte, wird bezweifelt (Almus et al. 1998, S. 81 und 84).

Dank der öffentlichen Zuschüsse, die eine intensive Betreuung und Qualifizierung sowie einen kostenlosen Verleih auf Probe ermöglichen, können auch schwer vermittelbare

<sup>4</sup> Die Hartz-Kommission setzt sich für folgende Deregulierungsmaßnahmen ein: Aufhebung des Synchronisationsverbots, des Verbots kürzerer Kündigungsfristen bei einer Beschäftigungsdauer bis zu drei Monaten, des Verbots der Leiharbeit im Bauhauptgewerbe sowie der derzeitigen Begrenzung der Höchstzeit der Überlassung von Leiharbeitnehmern an einen Entleihbetrieb auf zwölf Monate.

Arbeitslose von gemeinnützigen PSAs an Entleihfirmen vermittelt werden. Die quantitative Bedeutung der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung ist aber bisher gering. Auch deckt sie im Wesentlichen nur die klassischen Funktionen der Zeitarbeit ab. Da von der Hartz-Kommission eine Subventionierung der Entgelte, die Entleihunternehmen in Rechnung gestellt werden, nicht vorgesehen ist, ist eine über die Abdeckung von kurzfristigen Personalengpässen usw. hinausgehende Befriedigung der Arbeitskräftenachfrage oder sogar deren Erweiterung kaum zu erwarten. Nicht alle (500 000) bei der PSA beschäftigten Arbeitslosen könnten weiterverliehen werden. Dies aber wäre mit hohen fiskalischen Kosten verbunden. Oder es könnten nur relativ wenige Arbeitslose in den Genuss der tariflich entlohnten Beschäftigung bei einer PSA kommen. Damit aber wäre das Ziel, die Arbeitslosenzahl um 500 000 zu reduzieren, verfehlt.

Eine den Zielen der Hartz-Kommission entsprechende Ausdehnung der Nachfrage nach Leiharbeitskräften der PSAs könnte nur dadurch erreicht werden, dass die Arbeitskräfte den Leihunternehmen zu einem niedrigen Entgelt angeboten würden. Die Absenkung der Entgelte würde zu einer direkten Erhöhung der Nachfrage nach PSA-Arbeitskräften führen. Leiharbeitskräfte der gewerblichen Zeitarbeitsfirmen würden dann aber durch PSA-Kräfte ersetzt. In Wirtschaftsbereichen ohne starke Mitarbeiterbindung würden darüber hinaus auch tariflich entlohnte Normalarbeitskräfte durch Leiharbeitskräfte der PSA substituiert. Letztlich würde so ein Drehtüreffekt in Gang gesetzt, bei dem Neueinstellungen und Entlassungen rasch zunehmen. Zwar würden die Löhne insgesamt ins Rutschen kommen, und mit der Absenkung der Löhne wäre eine Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage verbunden. Die Reduzierung der Entgelte für Entleihunternehmen bei Aufrechterhaltung der tariflichen Entlohnung der Leiharbeitskräfte der PSA würde aber erhebliche öffentliche Subventionen erfordern. Diese wären schon bei 500 000 PSA-Beschäftigten nur schwer finanzierbar. Ohne eine zahlenmäßige Begrenzung dürften sie schlechterdings unbezahlbar sein. Außerdem würden für Arbeitslose (und PSA-Angestellte) die Anreize, eine reguläre Arbeit anzunehmen, reduziert, da angesichts der gesunkenen Löhne auf dem ersten Arbeitsmarkt die Anstellung bei einer staatlichen Verleihagentur für viele lukrativer sein dürfte.

Sollen die fiskalischen Kosten begrenzt und die Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung nicht übermäßig eingeschränkt werden, bleibt nur der Weg, die Leiharbeitskräfte der PSAs geringer zu entlohnen als im Hartz-Vorschlag vorgesehen. Wer dies nicht will, sollte anerkennen, dass öffentlich-rechtliche Verleihagenturen nicht der Königsweg zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit sein können. Eingeschränkt auf Problemgruppen von Arbeitslosen könnten sie gleichwohl einen Beitrag leisten bei der Integration von schwer Vermittelbaren in den Arbeitsmarkt, und

dies zu vertretbaren fiskalischen Kosten. Allerdings ließe sich die Arbeitslosigkeit auf diesem Wege nur in geringem Maße abbauen.

#### »Ich-AG«

Auf die Legalisierung von bestehender Beschäftigung in der Schattenwirtschaft, deren Umfang naturgemäß schwer einzuschätzen ist, zielt der Vorschlag, eine neue Form einfacher Selbständigkeit zu definieren, die von der Hartz-Kommission als »Ich-AG« bzw. »Familien-AG« bezeichnet wird. Diese vorrangige Motivation lässt sich daran ablesen, dass in diesem Bereich kurzfristig 500 000 Erwerbspersonen tätig werden sollen und langfristig sogar rund 2 Millionen, wobei sich dieses Potential schlicht aus 40% des derzeit geschätzten Volumens an Schwarzarbeitern ergibt (Schneider und Enste 2000).

Die Ich-AG soll eine Vorstufe zur Gründung regulärer Gewerbebetriebe darstellen, mit limitiertem Jahresumsatz (unter 15 000 bis 20 000 €), stark vereinfachter Besteuerung (pauschal 10% der Einnahmen, ohne Überschussrechnung oder Bilanzierung) und einem »Ausgleiten« bisheriger Lohnersatzleistungen (z.B. zunehmende Anrechnung eigenen Einkommens bis zu 100% innerhalb von zwei Jahren ab Gründung). Zusätzliche Regelungen begrenzen die Sonderstellung solcher Ein-Personen-Unternehmen bzw. Familienbetriebe allerdings wieder. So sollen alle dort Beschäftigten eine Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung haben, die näher zu definierenden Mindeststandards entspricht. Als Subunternehmer in regulären Gewerbebetrieben dürfen sie maximal im Verhältnis 1:1 zur normalen Belegschaft eingesetzt werden, und die Auftraggeber unterliegen gewissen Meldepflichten, die auch zur Kontrolle der Einhaltung der Versicherungspflicht dienen. Letztlich sind Gründung und Betrieb einer Ich-AG daher doch nicht ganz so reibungslos und flexibel, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Das Konzept weist, zumindest im Stadium der Entwürfe vom Juni 2002, noch einige Ungereimtheiten auf. So kann die eigenartige Form der Besteuerung – auf der Basis von Einnahmen, ohne Abzugsfähigkeit entsprechender Ausgaben und wohl auch ohne Vorsteuerabzug – bei Tätigkeiten, die höhere Material- und sonstige Sachkosten erfordern, zu durchaus nennenswerten Belastungen des rechnerischen Einkommens der betroffenen Kleinunternehmer führen. Sofern diese Kosten von den jeweiligen Auftraggebern mit übernommen werden, entschärft sich dieses Problem zwar wieder. Zu anderen Zwecken, etwa zur Verrechnung mit bestehenden Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen oder zur Bestimmung von Rentenansprüchen, Arbeitslosengeld oder Krankengeld aus der Tätigkeit bei der Ich-AG, ist allerdings sehr wohl eine Bestimmung des »Einkommens« der Betreiber erforderlich, das dann auch zur Grundlage einer wie auch immer reduzierten Besteuerung gemacht werden könnte. Schließlich erscheint es

mehr als wahrscheinlich, dass Ich-AGs vielfach die Kriterien einer so genannten »Scheinselbständigkeit« (*ein* Auftraggeber, keine Beschäftigten, kein eigenständiges unternehmerisches Handeln) erfüllen. Statt diesen Konflikt über eine Ausnahmeregelung zu lösen, wie im Hartz-Papier erwogen, läge es wohl näher, über das »Scheinselbständigen-Gesetz« von 1999 grundsätzlich neu nachzudenken. Erst dann lässt sich mit Erleichterungen bei der Existenzgründung eine generelle Förderung der Selbständigkeit, namentlich eine Vergrößerung des in Deutschland tendenziell unterentwickelten Dienstleistungssektors, erreichen, die die Hartz-Kommission mit der Idee der Ich-AG ebenfalls anstrebt.<sup>5</sup>

Entscheidend für die Beurteilung dieses Reformelements ist nämlich die Frage, ob und in welchem Umfang damit zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden kann. In dem Maße, wie sie nur zur Legalisierung bereits vorhandener Schwarzarbeit dient, fehlt ein solcher Effekt – es sei denn, man geht davon aus, dass die Entwicklung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten durch die Illegalität, die ihnen anhaftet, in Deutschland nennenswert gehemmt wird. Da der Staat als Anreiz zur Legalisierung auf einen Gutteil der damit verbundenen fiskalischen Vorteile (erhöhte Steuereinnahmen und geringere Sozialleistungen an Schwarzarbeiter) verzichten würde, bleibt als wichtigster Effekt möglicherweise nur eine Bereinigung der Arbeitslosenstatistik in einem Bereich, der notorisch unüberschaubar ist.

Fraglich ist allerdings auch, ob der Anreiz, in die Legalität zurückzukehren, eigentlich stark genug ist, wenn die Betroffenen perspektivisch eben doch auf ihre bisherigen Sozialleistungen verzichten müssen und überdies Sozialabgaben und eine pauschale Steuer entrichten sollen. Was sie gewinnen, ist vor allem eine eigenständige soziale Absicherung. Zu beachten ist dabei aber auch, dass die über Beiträge erworbenen Sozialversicherungsansprüche für die Betroffenen ohne sonstige Reformen im Sozialsystem unter Umständen gegenstandslos sind, etwa weil sie ohnedies über einen Krankenversicherungsschutz verfügen und weil ihre neu erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Renten unterhalb des Sozialhilfeniveaus bleiben. Nutzt man das Konzept der Ich-AG hingegen, bei revidierten Rahmenbedingungen, tatsächlich als Weg für einen unkomplizierten und überdies staatlich subventionierten Einstieg in eine reguläre Form von Erwerbstätigkeit, stellt sich dagegen die Frage, warum analoge Vereinfachungen und Förderungen nicht auch für abhängige Beschäftigungsverhältnisse gelten sollen.

<sup>5</sup> Grund für die Ausnahme von den Rechtsfolgen einer »Scheinselbständigkeit« soll sein, dass die Betreiber von Ich-AGs ja sozialversichert sind. Konsequenterweise wären vor diesem Hintergrund aber eher die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Absicherung Selbständiger gegen Erwerbsrisiken generell neu zu definieren. Zumindest im Bereich der GKV gäbe es z.B. gute Gründe, Ausnahmestimmungen zur Versicherungspflicht auf Dauer weitgehend zu beseitigen.

### Geringfügige Beschäftigung und Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener

Im Entwurf des Hartz-Papiers vom Juni 2002 fehlen Regelungen, die einen erleichterten Einstieg in eine niedrig entlohnte Beschäftigung als Arbeitnehmer betreffen. Anschließend wurden jedoch zusätzliche Überlegungen in die öffentliche Diskussion gebracht, die materiell auf eine Anhebung der Einkommensgrenze für so genannte geringfügige Beschäftigung von 325 auf 500 € im Monat und auf eine degressiv gestaltete Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge auf monatliche Bruttoentgelte im Bereich von 500 bis 1 000 € hinaus laufen (vgl. Handelsblatt vom 22. Juli 2002). Regelungen des zweiten Typs sollen fiskalische Anreize schaffen, zu entsprechend erhöhten Nettoentgelten eine Beschäftigung im Bereich niedriger Erwerbseinkommen aufzunehmen. Sie sind bei der erwarteten Ausweitung geringfügiger Beschäftigung aber schon deswegen erforderlich, um Sprünge in der Belastung des Arbeitseinkommens zu vermeiden, die beim Übergang von der pauschalen Abgabenbelastung geringfügiger Erwerbseinkommen zur vollen Sozialversicherungspflicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei Überschreiten der relevanten Einkommensgrenze auftreten können. In der Vergangenheit führten sprunghaft steigende Belastungen in der Regel dazu, dass Arbeitnehmer das Niveau einer als geringfügig einzustufenden Beschäftigung nach Möglichkeit nie überschritten und dass die Niedriglohn-Kategorien direkt oberhalb der Grenze weitgehend unbesetzt blieben (Kolb 2000).

Modelle zur Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern (teilweise auch oder alternativ dazu der von Arbeitgebern) sind in Deutschland bereits mehrfach vorgeschlagen und teilweise sogar schon erprobt worden. So basiert beispielsweise auch das von der Bundesregierung im März 2002 auf Bundesebene ausgeweitete »Mainzer Modell« im Kern auf einer Bezuschussung von Sozialabgaben, ergänzt um eine Kinderkomponente, um die Nettoeinkommen von Geringverdienern zu erhöhen (vgl. Sinn et al., S. 13–15, für eine Kritik am problematischen Gesamtverlauf der Fördereffekte des Modells). Das Forschungsinstitut IZA hat im Mai 2002 eine Studie im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesregierung zu mehreren Modellen dieses Typs mit technisch verbesserten Förderschemata vorgelegt (Schneider et al. 2002). Sowohl bisherige Erfahrungen als auch unabhängige Vorausschätzungen zeigen jedoch an, dass eine reine Subventionierung von Sozialbeiträgen, unabhängig von den genauen Einkommensgrenzen und Abstufungen, völlig unzureichend ist, um nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzeugen (Buslei und Steiner 1999; Kaltenborn 2001; Schneider et al. 2002).

Die wichtigsten Gründe dafür sind, dass erstens der maximale Subventionsbetrag zu niedrig ist, um für die Arbeits-

anbieter im relevanten Einkommensbereich einen nennenswerten »Lohnabstand« zwischen Nettoerwerbseinkommen und anderweitig beanspruchbaren Sozialleistungen zu schaffen, und dass es zweitens für die Arbeitgeber ohne sonstige Änderungen der Rahmenbedingungen keinerlei Anreize gibt, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen. Subventionen geringer Löhne sind ein wichtiges Element erfolgversprechender Strategien für mehr Beschäftigung (vgl. Sinn et al. 2002; Schöb und Weimann 2002). Sie müssen aber eher noch höher dosiert und vor allem in ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Belebung des Niedriglohnssektors eingepasst werden, bei dem auch das heutige Niveau von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht uneingeschränkt als gegeben genommen werden darf.

Die von der Hartz-Kommission gleichfalls ins Gespräch gebrachte Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze ist ebenfalls wenig geeignet, das Niedriglohnsegment im regulären Arbeitsmarkt zu beleben. Geringfügige Beschäftigung wird bisher typischerweise als Zusatzverdienst, etwa von Rentnern, Schülern und Studenten, ausgeübt (Brautzsch 2001) und nicht als hauptsächliche Erwerbsarbeit Geringqualifizierter, deren Bruttolöhne sich bei einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor in Westdeutschland auf etwa 1 200 bis 1 300 € im Monat belaufen.<sup>6</sup> Sobald ein einheitliches Schema zur fiskalischen Behandlung von Erwerbstätigen im gesamten Niedriglohnbereich – durch Steuern, Sozialabgaben und Lohnzuschüsse – gefunden ist, wird im Übrigen jede zusätzliche Grenze, wie die Unterscheidung zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, problematisch, weil sie Brüche in dieses System hineinragt, die seltsame Anreize erzeugen können.

#### »Bridge-System« für ältere Arbeitnehmer

Während die Hartz-Kommission offenbar davon ausgeht, dass sich ein Großteil der heute Arbeitslosen bereits durch eine verbesserte Vermittlung und verschärfte Zumutbarkeitsklauseln wieder ins Erwerbsleben integrieren lässt und problematischere Fälle über die Einschaltung von Leiharbeitgebern gelöst werden können, soll älteren Arbeitnehmern ein neuer Weg angeboten werden, vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt bzw. aus der Arbeitssuche auszuschneiden. Mittel dazu ist ein so genanntes »Bridge-System«, bei dem Arbeitslose, die älter als 55 Jahre sind, den Barwert ihrer bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres verbleibenden Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ausgezahlt bekommen. Damit fallen sie aus Vermittlungstätigkeit, Kontrollen und Statistik der Arbeitsverwaltung heraus und sollen schlicht ihre vorzeitige Verrentung abwarten. Anstel-

le einer Arbeitsmarktpolitik, die auf die Entstehung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten angelegt ist, bedeutet eine solche Lösung eine Kapitulation vor der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation. Sie ist verfehlt schon im Hinblick auf kurz- bis mittelfristige Herausforderungen, denen die Arbeitsmarktpolitik gegenüber steht. Fraglich ist auch, ob sie wirklich im Interesse der Betroffenen ist oder ihnen nur um den Preis teurer Geschenke auf Kosten Dritter schmackhaft gemacht werden kann, wie dies in der Vergangenheit immer wieder geschehen ist.

Während der nächsten vier Jahrzehnte steigt das Durchschnittsalter der Wohnbevölkerung in Deutschland stark an, und das Erwerbspersonenpotential schrumpft dabei rapide.<sup>7</sup> Sowohl im Hinblick auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung als auch mit Rücksicht auf die Rentenfinanzen sind daher Weichenstellungen angezeigt, die eher auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit hinauslaufen als auf weitere Verkürzungen. Es ist zwar keineswegs ausgemacht, dass der demographisch bedingte Rückgang der Erwerbspersonenzahl, der hierzulande aller Voraussicht nach ab etwa 2012 einsetzt (Fuchs und Thon 1999), zu einem globalen Arbeitskräftemangel führt (Munz und Ochel 2001). Dies hängt eher von der Frage ab, ob es bis dahin gelingt, die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft wieder zu erhöhen oder nicht. Da langfristiges Wachstum jedoch eine Folge, nicht eine Voraussetzung, der besseren Nutzung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials ist, würden mit dem Bridge-System nur Nebenflüsse überquert und Abwege eröffnet, während der Aufbruch zu neuen Ufern unterbliebe.

Mit der von der Hartz-Kommission erwogenen Klausel, dass die Regelung schrittweise an die demographische Entwicklung angepasst werden soll – etwa durch eine spätere Wiederheraufsetzung des Einstiegsalters –, würde vorläufig nur ein Scheck auf die Zukunft gezogen, über dessen Deckung später entschieden wird. Besser dürfte es sein, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, einschließlich der Frage nach den dazu gehörigen Umstellungen in den Bereichen Weiterbildung und Fertigungsorganisation, so rasch wie möglich ins Auge zu fassen. Dies gilt umso mehr, als sich alle bisherigen Wege zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben als untauglich erwiesen haben, vorhandene Arbeitsplätze für jüngere Arbeitnehmer frei zu machen, wenn schon keine neuen geschaffen werden.<sup>8</sup> In den meisten Ländern, die in den achtziger und neunziger Jahren vergleichbare Brücken zur Frühverrentung errichtet haben, werden sie heute eher wieder abgebaut als verlängert (Ochel 1999).

<sup>6</sup> Auch bei einer Ausweitung des Niedriglohnssektors, die alle erwerbsfähigen Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt integriert, beträgt dieses Einkommen nach Berechnungen des ifo Instituts trotz entsprechender Lohnanpassungen immer noch rund 900 € (Sinn et al. 2002, S. 43).

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Ergebnisse der »9. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung« des Statistischen Bundesamtes (2000), die die relevanten Trends möglicherweise sogar noch unterzeichnet (Weizsäcker und Werding 2002).

<sup>8</sup> In einer Untersuchung des ZEW wurde etwa ermittelt, dass nur rund 10 bis 20% aller Stellen wieder besetzt werden, die durch eine »Rente mit 60« frei werden (vgl. Hagen und Steiner 2000).



## Wo kommen die Arbeitsplätze her? Lücken im Konzept

Verglichen mit früheren Konzepten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die in der Politik konkret erwogen wurden – was bei der Hartz-Kommission aber trotz recht eindeutiger Willensbekundungen der Bundesregierung und nicht nur wegen der unmittelbar bevorstehenden Wahl noch abzuwarten ist –, enthalten die vorab bekannt gewordenen Entwürfe zweifelsohne einige interessante Ansätze. Eine effektivere Vermittlung mit einer Betreuung Erwerbsloser aus einer Hand, die Nutzung von Leiharbeit zur Integration in den Arbeitsmarkt, eine Überprüfung der gegenwärtigen Praxis bei der Zuweisung zumutbarer Jobangebote *und* des gegenwärtigen Paketes einander ablösender Lohnersatzleistungen, mehr oder weniger offen gewährte Subventionen für selbständige und abhängige Erwerbstätigkeit – all dies sind Elemente, die im Ausland teils schon seit Langem erfolgreich erprobt werden und auch in Deutschland endlich auf die politische Agenda gehören. Diese Ansätze müssen allerdings zu Ende gedacht und in ein stimmiges Gesamtkonzept integriert werden. Und das ist beim Hartz-Papier zumindest im Entwurfsstadium bei weitem noch nicht gegeben.

Deutlich wird dies nicht zuletzt bei den dem Papier beige-fügten vorläufigen Berechnungen zu den Beschäftigungseffekten der Vorschläge. Sind diese schon im Einzelnen schwer nachvollziehbar, fehlt es vor allem an einer integrierten Sicht, die mögliche Verdrängungseffekte, Überlagerungen bei den Zielgruppen einzelner Komponenten, gegenläufige und gegenseitig verstärkende Wirkungen einbezieht. Statt dessen werden die Einzeleffekte schlicht addiert und alle mittelbaren Wirkungen ignoriert. So kann es z.B. durchaus sein, dass die von der Kommission erwogene Vermittlung Arbeitsloser durch Personal-Service-Agenturen und Zeitarbeitsfirmen in der bisher geplanten Form zum Ersatz regulärer Beschäftigter durch geförderte Leiharbeiter führt, was die unmittelbaren Effekte konterkariert.

Eine entscheidende Lücke im Konzept der Hartz-Kommission ist schließlich, dass sie sich kaum mit Möglichkeiten befasst, die Arbeitsnachfrage, d.h. die Zahl der zu besetzenden Jobs, zu beeinflussen. Das Konzept ist offensichtlich geleitet von der Idee, dass Arbeitslosigkeit bei den heute geltenden Arbeitsbedingungen in erster Linie ein Problem fehlender Arbeitsanreize bzw. allenfalls noch ein *Mismatch*-Problem ist: Als gäbe es in der Tat genügend Jobs für alle, sofern es nur gelänge, die Arbeitslosen zu mobilisieren.

Diese Sicht tut zum einen einer großen Zahl der heute Arbeitslosen Unrecht. Zum anderen blendet sie eine Reihe zugegebenermaßen heikler Themen aus der Diskussion aus. So wird an der Frage nach Niveau und Struktur der Löhne, inklusive des dahinter stehenden Systems der Lohnfindung,

ebenso vorbei gegangen wie an der Frage nach der Rolle diverser Arbeitsmarktregulierungen für die Nachfrage nach Arbeitskräften in Deutschland. Kündigungsschutz, Mitbestimmung, Abgrenzungen zwischen regulären und so genannten irregulären Beschäftigungsformen – alle Regelungen dazu haben für sich betrachtet ihren Sinn. Insgesamt schaffen sie jedoch ein Regulierungsgeflecht, das den Einsatz des Faktors Arbeit in Deutschland nur noch unter Anforderungen hinsichtlich Produktivität und Flexibilität lohnend macht, die von zu vielen Arbeitskräften nicht erfüllt werden können.

Ausgeklammert wird ferner die Frage nach der Rolle staatlicher Sozialleistungen als individuell oder universell bindende Lohnuntergrenze, die die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und sonstige arbeitsmarktpolitische Problemgruppen noch unmittelbarer behindert als das Tarifsystem. Solange nicht auch diese Fragen offen diskutiert werden mit dem Ziel, ein neues Modell der sozialstaatlichen Sicherung von Erwerbspersonen im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu finden, können sicherlich diverse sinnvolle Umstrukturierungen der Bundesanstalt für Arbeit und Reformen an ihrer Vermittlungstätigkeit vorgenommen werden. Von einer erfolgversprechenden Reform des deutschen Arbeitsmarktes ist man aber nach wie vor weit entfernt.

## Literatur

- Almus, M., J. Egel, M. Lechner, F. Pfeiffer und H. Spengler (1998), Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz, Nürnberg.
- Berthold, N., E. Thode und S. v. Berchem (2000), »Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind einer zuviel«, Wirtschaftsdienst 80, 576–584.
- Brautzsch, H.-U. (2001), »Geringfügige Beschäftigung: hohe Kopfzahl, geringes Arbeitsvolumen«, Wirtschaft im Wandel 7, 153–155.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999), Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Baden-Baden.
- CIETT (2000), Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies Towards a Stronger Society, Brussels.
- Feist, H. und R. Schöb (1998), »Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities«, Finanzarchiv 55, 461–480.
- Franz, W. (2002), »Reform der Arbeitslosenversicherung erfordert Systemumbau«, Handelsblatt, 28. Februar.
- Fuchs, J. und M. Thon (1999), »Potentialprojektion bis 2040: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften«, IAB Kurzbericht (4), 3–6.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Baden-Baden.
- Helbig, Ch. M. (2000), Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Auswertung praktischer Erfahrungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Frankfurt a. M. u.a.
- Kaltenborn, B. (2001), »Kombilöhne in Deutschland (eine systematische Übersicht)«, IAB Werkstattbericht 14.
- Karr, W. (2002), »Arbeitsvermittlung, Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flautex«, IAB Kurzbericht (6).
- Klös, H. P. (2000), »Zeitarbeit – Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung«, iw-trends (1).
- Kolb, J. (2000), »Inflexibilitätseffekte der Geringfügigkeitsgrenze auf dem Arbeitsmarkt«, Wirtschaft im Wandel 6, 298–301.
- Munz, S. und W. Ochel (2001), Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, München.
- Nickell, S. J. und R. Layard (1999), »Labour Market Institutions and Economic Performance«, in: O. Ashenfelter und D. Card (eds.), Handbook of Labor Economics, Vol. 3 C, 3029–3084.
- Nickell, S. J., L. Nunziata, W. Ochel und G. Quintini (2002), »The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s«, Center for Economic Performance Discussion Paper 502.

- Ochel, W. (1999), »Frühverrentung International: Aus der Mode gekommen«, ifo Schnelldienst 52 (32-33), 35–38.
- OECD (2002), Economic Outlook No. 71 (June 2002), Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenkel, J. Haisken-DeNew, W. Kempe (2002), Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, Bonn.
- Schöb, R. und J. Weimann (2002), Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, mimeo, Magdeburg.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, ifo Schnelldienst 55 (9), (Sonderausgabe).
- Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Storrie, D. (2002), Temporary Agency Work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Vanselow, A. und C. Weinkopf (2000), Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung: Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW, Düsseldorf.
- Weizsäcker, J. v. und M. Werding (2002), »Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung«, ifo Schnelldienst 55 (11), 42–45.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002), Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Gutachten (mimeo), Berlin.