

Holzner, Christian; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin

Research Report

Vom OFFENSIV-Gesetz zur "Aktivierenden Sozialhilfe": Ein Konzept zur Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als Beitrag zu mehr Beschäftigung und Wachstum. Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei

ifo Forschungsberichte, No. 17

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Holzner, Christian; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2003) : Vom OFFENSIV-Gesetz zur "Aktivierenden Sozialhilfe": Ein Konzept zur Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als Beitrag zu mehr Beschäftigung und Wachstum. Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei, ifo Forschungsberichte, No. 17, ISBN 3-88512-421-1, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167381>

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.



17

ifo Forschungsberichte

Vom OFFENSIV-Gesetz zur „Aktivierenden Sozialhilfe“

**Ein Konzept zur Reform der Arbeitsmarkt-
und Sozialpolitik als Beitrag zu mehr
Beschäftigung und Wachstum**

Christian Holzner
Wolfgang Ochel
Martin Werding

ifo Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Bereich: Sozialpolitik und Arbeitsmärkte

Vom OFFENSIV-Gesetz zur „Aktivierenden Sozialhilfe“

**Ein Konzept zur Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
als Beitrag zu mehr Beschäftigung und Wachstum**

Studie im Auftrag der hessischen Staatskanzlei

von

Christian Holzner

Wolfgang Ochel

Martin Werding

München, 2003

 Institut für
Wirtschaftsforschung

Bereich: Sozialpolitik und Arbeitsmärkte

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de>
abrufbar

ISBN 3-88512-421-1

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2003

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhalt

| | |
|--|-----|
| Tabellen..... | v |
| Abbildungen..... | vi |
| Kurzfassung..... | vii |
| | |
| 1. Einleitung: Trends und Strukturen der Arbeitslosigkeit in Deutschland | 1 |
| | |
| 2. Konzepte für eine Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik..... | 5 |
| 2.1 Das hessische OFFENSIV-Gesetz..... | 6 |
| 2.2 Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ | 8 |
| 2.3 Der ifo Vorschlag „Aktivierende Sozialhilfe“ | 11 |
| 2.4 Der Vorschlag des Sachverständigenrates..... | 14 |
| | |
| 3. Gemeinsamkeiten und Widersprüche der Konzepte | 16 |
| 3.1 Job-Centren und Arbeitsvermittlung | 17 |
| 3.2 Zumutbarkeit angebotener Beschäftigung..... | 19 |
| 3.3 Arbeitsverpflichtung und Leiharbeit als Instrument zum <i>Job placement</i> | 20 |
| 3.4 Struktur und Niveau der Sozialleistungen | 21 |
| 3.5 Zuschüsse zu Löhnen und Sozialversicherungsbeiträgen..... | 23 |
| | |
| 4. Ein Gesamtkonzept für fällige Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.... | 27 |
| 4.1 Der Ausgangspunkt: Die OFFENSIV-Strategie..... | 27 |
| 4.2 Ergänzungen der OFFENSIV-Strategie | 28 |
| a) Senkungen des Sozialleistungsniveaus für nicht-erwerbstätige Erwerbspersonen..... | 32 |
| b) Verbesserte Arbeitsanreize und ausreichende Existenzsicherung durch Lohnsubventionen oder „Lohnsteuergutschriften“ | 34 |
| c) Beschäftigungsgarantie in kommunaler Regie oder durch Leiharbeit..... | 36 |
| | |
| 5. Zur Umsetzung des Gesamtkonzepts | 41 |
| 5.1 Die Abfolge der Reformschritte | 41 |
| 5.2 Mögliche Hemmnisse durch die Umsetzung des „Hartz-Konzepts“..... | 46 |
| 5.3 Unterstützung und Widerstände bei der Umsetzung des Konzepts..... | 49 |

| | |
|--|--------|
| 6. Wirkungen des Reformkonzepts | 53 |
| 6.1 Quantitative Zielsetzungen und quantitative Schätzungen der Reformeffekte | 53 |
| 6.2 Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte des Gesamtkonzepts | 57 |
| a) Szenario I | 59 |
| b) Szenario II | 63 |
| c) Fiskalische Effekte für verschiedene öffentliche Haushalte..... | 67 |
| 6.3 Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum | 69 |
| Literatur | 71 |

Tabellen

| | |
|---|----|
| 1. In den einzelnen Reformkonzepten enthaltene Elemente | 17 |
| 2. Abbau der Arbeitslosigkeit nach Angaben der „Hartz-Kommission“ bis 2005.... | 56 |
| 3. Arbeitskosten und Beschäftigungseffekte bei sukzessiver Anpassung (Szenario I)..... | 59 |
| 4. Fiskalische Effekte im Szenario I..... | 62 |
| 5. Arbeitskosten und Beschäftigungseffekte bei sofortiger Absenkung der Entleihgebühr (Szenario II)..... | 64 |
| 6. Fiskalische Effekte im Szenario II | 65 |
| 7. Fiskalische Effekte im Szenario II bei Substitution von bisher schon Beschäftigten durch ausgeliehene Leiharbeiter..... | 66 |
| 8. Fiskalische Effekte nach öffentlichen Haushalten (Szenario I) | 68 |
| 9. Fiskalische Effekte nach öffentlichen Haushalten (Szenario II)..... | 68 |

Abbildungen

| | |
|---|----|
| 1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland..... | 1 |
| 2. Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Deutschland..... | 2 |
| 3. Reformiertes Sozialhilfesystem für Alleinstehende..... | 30 |
| 4. Reformiertes Sozialhilfesystem für Verheiratete mit einem Kind..... | 31 |
| 5. Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit und Verringerung der Zugänge nach Angaben der „Hartz-Kommission“..... | 56 |
| 6. Bruttolöhne und Entleihgebühren in der Übergangsphase..... | 60 |

Kurzfassung

- 1) Die vorliegende Untersuchung des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung analysiert vier verschiedene Konzepte für Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland, die im Laufe des Jahres 2002 von verschiedener Seite in die politische Diskussion eingebracht wurden. Ziel ist, auf dieser Basis ein Gesamtkonzept für Reformen zu entwickeln, mit dessen Hilfe der ungebrochene Trend einer steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit umgekehrt werden kann und neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Sozialleistungsempfänger, insbesondere für die von Arbeitslosigkeit in besonderem Maße betroffene Gruppe geringqualifizierter Arbeitskräfte, geschaffen werden können. Im Einzelnen handelt es sich um
- das von der hessischen Staatsregierung entwickelte OFFENSIV-Gesetz,
 - die Vorschläge der sogenannten „Hartz-Kommission“,
 - das ifo Konzept „Aktivierende Sozialhilfe“
 - und die Vorschläge des Sachverständigenrates in seinem „Programm gegen die Arbeitslosigkeit“ (Jahresgutachten 2002/03).

Die Konzepte werden zunächst in Gestalt der damit jeweils verfolgten Ziele und der wichtigsten Elemente vorgestellt und anschließend auf Gemeinsamkeiten und Widersprüche hin untersucht. Auch wenn die Bundesregierung die Konkretisierung und Umsetzung des „Hartz-Konzepts“ zuletzt so vorangetrieben hat, dass daran anknüpfende Reformen teilweise bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft treten, wird hier verdeutlicht, dass sich ein erfolgversprechendes Gesamtkonzept vor allem aus Elementen des OFFENSIV-Gesetzes und des ifo Konzepts kombinieren lässt. Anknüpfend an diese Feststellung werden Überlegungen zur konkreten Umsetzung eines solchen Gesamtkonzepts und zu seinen Auswirkungen auf Beschäftigung und öffentliche Finanzen angestellt.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede aktueller Reformkonzepte

- 2) Die genannten Konzepte für eine Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik berühren eine Reihe gemeinsamer Themen. Teilweise impliziert dies echte Gemeinsamkeiten, in der Mehrzahl der Fälle handelt es sich aber um eher widersprüchliche Vorschläge zur Ausgestaltung nur im Grundsatz ähnlicher Elemente. Umgekehrt ergeben sich bei anderen Punkten, die nur in einzelnen Konzepten angesprochen werden, durchaus wechselseitige Ergänzungsmöglichkeiten.

- 3) Wichtige Gemeinsamkeiten – insbesondere zwischen dem OFFENSIV-Gesetz und den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ – ergeben sich (a) hinsichtlich der Einführung von Job-Centren zur Betreuung und Vermittlung aller erwerbsfähigen Sozialleistungsempfänger aus einer Hand, (b) hinsichtlich der Verschärfung der Bestimmungen zur Zumutbarkeit angebotener Arbeitsplätze, (c) hinsichtlich der gezielten Anwendung von Sanktionen in Fällen, wo Sozialleistungsempfänger ihre Mitwirkungspflichten und vor allem die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme verletzen. Klarer ausgeprägt ist das damit umrissene Maßnahmenbündel im Entwurf für das OFFENSIV-Gesetz. Die Konzepte von ifo Institut und Sachverständigenrat verfolgen insgesamt eine etwas andersartige, letztlich jedoch durchaus komplementäre Strategie, bei der an die Stelle einzelfallbezogener Sanktionen eine generelle Senkung der Sozialleistungen für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Empfänger tritt und – ausgehend von der veränderten Situation – stark verbesserte finanzielle Anreize für die Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung gesetzt werden können. Gemeinsam befürworten OFFENSIV-Gesetz, ifo Konzept und Sachverständigenrat ferner eine effektive Umsetzung der Arbeitsverpflichtung für erwerbslose Sozialleistungsempfänger, entweder in Gestalt gemeinnütziger Arbeit auf kommunaler Ebene oder in Form von (gemeinnütziger oder gewerblicher) Arbeitnehmerüberlassung.
- 4) In allen Konzepten wird eine Zusammenführung der bisher getrennt administrierten Systeme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe befürwortet, die über eine gemeinsame Betreuung der jeweiligen Leistungsbezieher hinaus geht. Während das hessische Modell keine Details über die genaueren Modalitäten der Integration beider Instrumente enthält, laufen die Vorstellungen der „Hartz-Kommission“ allem Anschein nach auf eine Angleichung der Sozialhilfe an die Arbeitslosenhilfe hinaus und Sachverständigenrat und ifo Institut sprechen sich für eine Überführung der Arbeitslosenhilfe in ein seinerseits reformiertes Sozialhilfemodell aus.
- 5) Hinsichtlich einer Bezuschussung niedriger Löhne ergeben sich, trotz auf den ersten Blick ähnlich lautender Reformelemente, letzten Endes gewichtige Unterschiede zwischen den Konzepten. Die Einführung von Lohnsubventionen, die klar auf das Segment unterster Lohneinkommen begrenzt sind, bildet ein zentrales Element der Konzepte von ifo Institut und Sachverständigenrat, um für Arbeitsuchende die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen und für potentielle Arbeitgeber das Missverhältnis zwischen Produktivität und Lohnkosten geringqualifizierter Arbeitskräfte zu überwinden. Im OFFENSIV-Gesetz wird eher am Rande auf Ergänzungsmöglichkeiten durch „Kombilohn-Modelle“ verwiesen, und von der „Hartz-Kommission werden vor allem neuartige Regelungen zur effektiven Bezuschussung von

Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträgen für „Mini-Jobs“ bzw. neue Rahmenbedingungen für eine „geringfügige“ Variante der Selbständigkeit in Form sogenannter „Ich-AGs“ erwogen, deren genauere Ausgestaltung im Lichte vorhandener Untersuchungen zu den Effekten von Lohnzuschüssen weniger erfolgversprechend ist.

Ein schlüssiges Gesamtkonzept

- 6) Der mit dem hessischen OFFENSIV-Gesetz verfolgte Ansatz – im Kern: die Kombination einer integrierten Betreuung und Vermittlung erwerbsloser Sozialleistungsempfänger in Job-Centren, einer formellen Definition von Mitwirkungs- und Gegenleistungsverpflichtungen der Betroffenen und einzelfallbezogener Leistungskürzungen auf dem Sanktionsweg – bietet einen geeigneten Einstieg, um eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit einzuleiten. Eine solche Strategie folgt zahlreichen internationalen Vorbildern. Angesichts der in diesen Punkten bestehenden Übereinstimmungen mit Vorschlägen der von der Bundesregierung eingesetzten „Hartz-Kommission“ sollten die sich derzeit bietenden Chancen zur Umsetzung dieser Reformelemente rasch ergriffen werden, wobei jedoch auf möglichst flexible Rahmenbedingungen für eine dezentrale Organisation und die Erprobung unterschiedlicher Ansätze und Instrumente bei der Betreuung Arbeitssuchender hinzuwirken ist. Reformschritte dieser Art werden – nicht zuletzt angesichts des damit verbundenen administrativen Aufwandes und juristischer Unwägbarkeiten – jedoch allein noch nicht ausreichen, um in ausreichendem Umfang für neue Beschäftigungsmöglichkeiten bisheriger Sozialleistungsempfänger zu sorgen.

- 7) Ergänzt werden sollte dieser Ansatz daher auf der Basis des ifo Konzepts „Aktivierende Sozialhilfe“ erstens durch – in ähnlicher Form auch vom Sachverständigenrat vorgeschlagene – Sozialleistungskürzungen, durch die die sogenannte „Sozialhilfeschwelle“ effektiv und generell beseitigt wird. Dies erlaubt eine stärkere Lohndifferenzierung und damit eine vermehrte Nachfrage vor allem nach geringqualifizierten Arbeitskräften, die von Arbeitslosigkeit derzeit weit überproportional betroffen sind. Zweitens kann dabei durch Lohnzuschüsse, z. B. in Form der vom ifo Institut vorgeschlagenen „Lohnsteuergutschriften“, zugleich sichergestellt werden, dass das Haushaltseinkommen derer, die im erweiterten Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte beschäftigt sind, das heutige Sozialhilfeniveau übersteigt, ohne dass dies dauerhaft mit hohen fiskalischen Kosten verbunden ist. Um diese beiden Reformschritte umzusetzen, ist unter den rechtlichen Gegebenheiten Deutschlands drittens eine effektive Beschäftigungsgarantie für Personen erforderlich, die – zumindest in der Übergangsphase – trotz geänderter Rahmenbedingungen noch keine Beschäftigung im

ersten Arbeitsmarkt finden. Zu diesem Zweck sollten kommunale Beschäftigungsagenturen gegründet werden, die alle von ihnen betreuten Sozialleistungsempfänger gegen Zahlung des heutigen Sozialhilfeniveaus beschäftigen und einen möglichst großen Anteil davon auf der Basis gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung auf indirektem Weg in den ersten Arbeitsmarkt eingliedern. Alle drei Schritte sollten simultan umgesetzt werden, sobald sich – trotz vorhandener Bedenken und Widerstände – ein ausreichender Konsens darüber herstellen lässt. Um die strukturellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes zu lösen und ihn für Personengruppen mit besonders geringen Beschäftigungschancen wieder zu öffnen, gibt es keinen anderen Weg, der leichter gangbar wäre.

- 8) Die Realisierung dieses schlüssigen Reformkonzeptes wird durch die von der Bundesregierung betriebene Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ in einigen Punkten erleichtert, in anderen Punkten aber auch erheblich erschwert. So kann der Spielraum für die Erprobung verschiedener Ansätze zur Organisation und zur konkreten Arbeit der Job-Centren stark eingeengt werden. Durch die Zentralisierung weiterer Kompetenzen im Bereich der Betreuung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger werden die Möglichkeiten der bisherigen Sozialhilfeträger beschränkt, eigene Ansätze im Bereich der Zumutbarkeit, der Definition von Mitwirkungspflichten und der Durchsetzung von Arbeitsverpflichtungen zu erproben bzw. zu verfolgen. Auch die im „Hartz-Konzept“ angestrebte Form der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlich gestalteten „Arbeitslosengeld II“ kann weitere Reformen effektiv behindern, weil sie die Sozialhilfeschwelle eher erhöht und wirksame Formen der Lohnsubventionierung erschwert. Im Rahmen der von der „Hartz-Kommission“ an zentraler Stelle empfohlenen Nutzung von Leiharbeit zum *Job placement* erwerbsloser Sozialleistungsempfänger lassen sich Lohnsubventionen zumindest indirekt realisieren. Dazu müssten Zuschüsse zu den Löhnen der auf diesem Wege Beschäftigten aus ordnungs- und finanzpolitischen Gründen aber klarer auf den Bereich geringer Einkommen begrenzt werden. Auch die mittlerweile erfolgte Festlegung, dass den Beschäftigten von Zeitarbeitsfirmen grundsätzlich die im entleihenden Unternehmen geltenden Tariflöhne zu zahlen sind, sollte überdacht werden, da sie das erforderliche Subventionsvolumen aus dem Ruder laufen oder den Ansatz in diesem Punkt wirkungslos werden lässt.

Wirkungen der Reform

- 9) Vorausschätzungen zur Stärke und zeitlichen Entwicklung der Effekte von Reformen der hier vorgeschlagenen Art sind schwierig, und Berechnungen dazu sollten

keinesfalls als punktgenaue Voraussagen verstanden werden, die in der Realität nur so und nicht anders eintreten können. Mit Hilfe eines einfachen Modells und auf der Basis eines klaren Wirkungsmechanismus – nämlich der Auswirkungen einer stärkeren Lohndifferenzierung auf die Arbeitsnachfrage – lassen sich jedoch zwei Szenarien dafür konstruieren, welche Größenordnung die Beschäftigungswirkungen und fiskalischen Effekte einer Umsetzung des Gesamtkonzepts haben könnten. Die beiden Szenarien unterscheiden sich durch die Schnelligkeit, mit der die Leihgebühren im Bereich der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung durch kommunale Beschäftigungsagenturen gesenkt werden. Auf Grund dieser Anpassungen sollten auch die erforderlichen Lohnanpassungen im ersten Arbeitsmarkt verschieden rasch vollzogen werden. Unterschieden werden kurzfristige (bis 3 Jahre), mittelfristige (3 bis 6 Jahre) und langfristige Effekte (6 bis 10 Jahre).

- 10) Im Falle eines langsameren Sinkens der Leihgebühren für gering qualifizierte Beschäftigte (Szenario I) nimmt die Beschäftigung kurzfristig um rund 565.000, mittelfristig um 1,36 Mio. und langfristig um 2,26 Mio. Personen zu. Im Übergang können sich dabei kurzfristig per Saldo fiskalische Belastungen von rund 8,4 Mrd. € pro Jahr ergeben, denen dauerhaft jedoch Einsparungen von knapp 7 Mrd. € jährlich gegenüberstehen. Bei schnellerer Absenkung der Leihgebühren (Szenario II), nimmt die Beschäftigung kurzfristig um 1,18 Mio., mittelfristig um 1,7 Mio., langfristig wiederum um 2,26 Mio. Personen zu. Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich dabei per Saldo durchgängig fiskalische Entlastungen, die kurzfristig nur rund 840 Mio. € pro Jahr betragen, jedoch mittelfristig auf 5,7 Mrd. €, langfristig auf knapp 7 Mrd. € jährlich steigen. Bei der Abwägung zwischen den beiden dahinter stehenden Strategien sollten jedoch auch die Konsequenzen beider Szenarien für die Stabilität vorhandener regulärer Beschäftigung und die Größe und mögliche Persistenz des im Rahmen der Reform stark ausgebauten Bereichs gemeinnütziger Leiharbeit beachtet werden. In jedem Fall unterscheiden sich die fiskalischen Konsequenzen aller Reformszenarien und -phasen für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sowie für die Haushalte von Arbeitsverwaltung und sonstigen Sozialversicherungen. Ohne Korrekturen ergeben sich dabei insbesondere Belastungen für die Haushalte der Bundesländer. Zu decken ist ferner der vor allem in der Übergangsperiode von drei bis sechs Jahren anfallende Mittelbedarf der neu einzurichtenden Job-Centren.
- 11) Die Integration von bis zu 2,3 Mio. heutigen Sozialleistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt führt außerdem zu positiven Effekten für das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Nach den Schätzungen des ifo Instituts würde das Bruttoinlandsprodukt langfristig um zusätzlich rund 1,9 % ansteigen – im Sinne eines einmaligen, ü-

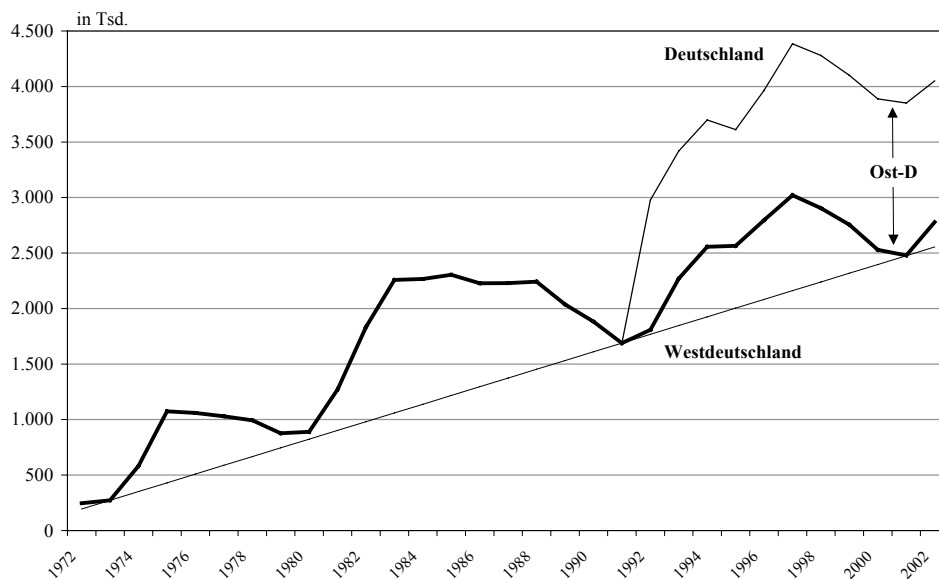
ber mehrere Jahre verteilten Wachstumsschubes, aufgrund dessen das Bruttoinlandsprodukt jedoch auch auf Dauer ein entsprechend höheres Niveau aufweist. Auf der Basis des hier entwickelten Gesamtkonzepts für fällige Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lässt sich in Deutschland somit in der Tat der Weg zu mehr Beschäftigung und erhöhtem Wachstum beschreiten.

1. Einleitung:

Trends und Strukturen der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Die Entwicklung der Zahl registrierter Arbeitsloser in der Bundesrepublik Deutschland ist weithin bekannt. Ausgehend von einem äußerst niedrigen Niveau hat sie sich im Verlauf der letzten dreißig Jahre trendmäßig stets erhöht. In Rezessionsphasen verlief der Anstieg dabei jeweils stark beschleunigt, während in konjunkturell günstigeren Phasen – in der Regel jedoch erst gegen Ende des Konjunkturzyklus – jeweils nur vorübergehend ein leichter Rückgang zu verzeichnen war. Sieht man vom statistischen Bruch durch die deutsche Wiedervereinigung ab, durch den sich die Beschäftigungsprobleme in Deutschland insgesamt noch gravierend verschärft haben, und konzentriert sich allein auf die Boomjahre, ist die registrierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik bzw. in den alten Bundesländern seit 1972 Jahr für Jahr um durchschnittlich 80.000 Personen gestiegen (vgl. Abbildung 1). Bei allem Auf und Ab der Konjunktur gibt es bislang keinerlei Anzeichen für eine Umkehr dieses ungebrochenen Trends.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland 1972–2002



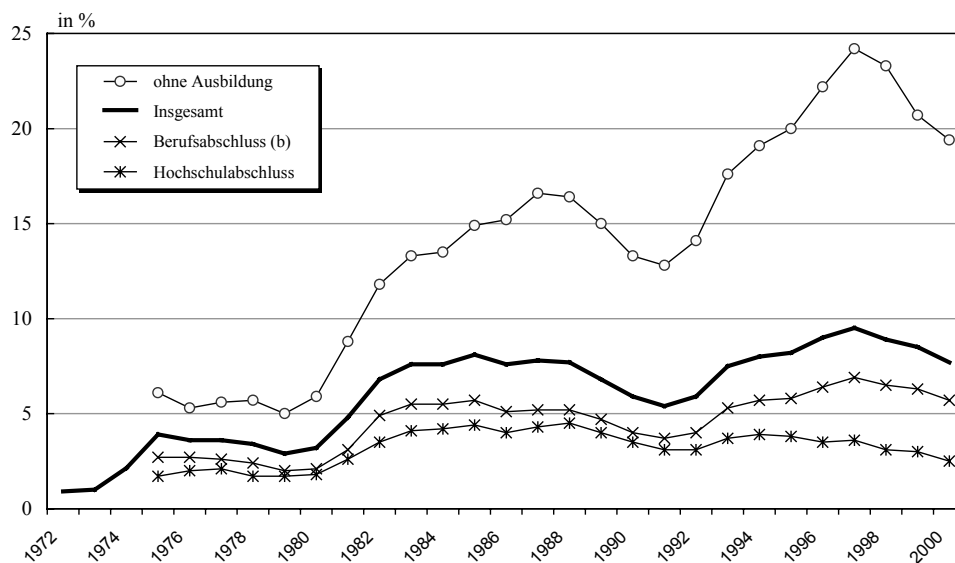
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; 2002: Gemeinschaftsdiagnose; ifo Berechnungen.

Hinter der Zunahme jahresdurchschnittlicher Bestände an Arbeitslosen auf aktuell rund 4 Mio. Personen stehen jährliche Zu- und Abgänge ganz erheblichen Umfangs, nämlich zuletzt von jeweils rund 7 Mio. Personen.¹ Dennoch weisen auch die Strukturen der Arbeitslosigkeit – nach Geschlecht und Alter, nach der Dauer der Arbeitslosigkeit und

¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2002, S. 67).

nach betroffenen Qualifikationsstufen – vergleichsweise stabile Trends auf. Eines der auffallendsten Strukturmerkmale ist, dass geringqualifizierte Erwerbspersonen vom Anstieg der Arbeitslosenzahlen und -quoten weit überproportional betroffen sind (vgl. Abbildung 2). Während die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten für Personen mit Hochschulabschluss oder mit abgeschlossener Berufsausbildung im alten Bundesgebiet seit Anfang der 1980-er Jahre um 3,5 % bzw. 5 % nur in geringem Maße und im Wesentlichen nur mit der Konjunktur schwanken, hat sich die spezifische Arbeitslosenquote von Personen ohne berufliche Ausbildung seither trendmäßig von rund 5 % auf rund 20 % vervierfacht. Ihr Anteil an der registrierten Arbeitslosigkeit liegt bundesweit derzeit bei knapp 40 %, ihr Anteil an den Erwerbspersonen bei gut 12 %.² Bei einer konsequenten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland muss den besonderen Schwierigkeiten, die die Beschäftigungschancen dieser Personengruppe verringern, daher erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Abbildung 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten^(a) in Deutschland



(a) Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) mit gleicher Qualifikation. (b) Berufsabschluss: betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule, Fachschule, Meister- oder Techniker Ausbildung.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Bekannt ist schließlich auch, dass die Zahlen zur registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland längst noch nicht den ganzen Umfang des Problems mangelnder Erwerbsmöglichkeiten für Personen im erwerbsfähigen Alter zeigen. Ein Teil der amtlich erfassten Arbeitslosen wird beispielsweise vorübergehend in Maßnahmen der aktiven

² Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001, Kap. III), Sinn *et al.* (2002, S. 6).

Arbeitsmarktpolitik beschäftigt oder weitergebildet und wird in der laufenden Statistik daher an anderer Stelle erfasst. Statistisch ebenfalls noch einigermaßen greifbar ist die Zahl nicht arbeitslos gemeldeter, aber erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger. Kaum bezifferbar ist dagegen das Volumen der sonstigen „stillen Reserve“ – d. h. von Personen, die im Prinzip an einer Beschäftigung interessiert sind, sich mangels Anspruch auf Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und angesichts geringer Jobchancen jedoch nicht arbeitslos melden und auch keine anderen Sozialleistungen beziehen. Je nach Schätzgrundlage und exakter Abgrenzung wird das ungenutzte Arbeitskräftepotential in Deutschland derzeit auf 5,1 Mio. bis 6,8 Mio. Personen beziffert.³

Der trendmäßige Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland kann nicht durch konjunkturelle Bewegungen im Inland oder auf internationaler Ebene erklärt werden. Er deutet vielmehr auf strukturelle Hemmnisse hin, die die Entwicklung von Arbeitsnachfrage und Beschäftigung in Deutschland behindern. Nach der Analyse des ifo Instituts (Sinn *et al.* 2002, Kap. I) spielt dabei für Personen mit geringen Qualifikationen vor allem die Gewährung von existenzsichernden Sozialleistungen in Gestalt reiner „Lohnersatzleistungen“ eine Rolle. Angesichts relativ hoher Grundsicherungsniveaus und extremer Transferentzugsraten im Falle der Erzielung eigenen Einkommens, das die jeweiligen Sozialleistungsansprüche nicht übersteigt, erzeugen die Sozialleistungen einen Mindestlohn, der den Spielraum zur marktgerechten Differenzierung von Tarif- und Effektivlöhne nach unten stark begrenzt. Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen sind in Deutschland daher im Zuge eines längerfristigen Anpassungsprozesses wegrationalisiert worden und werden in anderen Sektoren auch nicht neu geschaffen, da sie nicht besetzt werden können. Konkret sind es vor allem die Sozialhilfe, die eine allgemeine, nach Haushaltstypen differenzierte Lohnuntergrenze schafft, und die Arbeitslosenhilfe, deren im Prinzip unbefristet gewährte Leistungen eine im Einzelfall noch höhere Grenze in Abhängigkeit von früher erzielten Erwerbseinkommen der Empfänger definieren können.⁴

Für andere Gruppen, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind, und für das generell hohe Niveau der Arbeitslosenzahlen in Deutschland sind daneben zweifelsohne weitere institutionelle und strukturelle Gegebenheiten von Bedeutung. Eine

³ Vgl. Sinn *et al.* (2002, S. 40) bzw. Riphahn *et al.* (1999, S. 35).

⁴ Die hier skizzierten Effekte werden zwar grundsätzlich auch von den nur befristet gewährten Ansprüchen auf Arbeitslosengeld ausgelöst. Abzuwägen wären sie in diesem Zusammenhang jedoch gegen den risikomindernden Effekt dieser beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistung. Vor diesem Hintergrund und nach empirischen Analysen der Anreizeffekte der Gewährung von Arbeitslosengeld wä-

ungenügende Differenzierung von Tariflöhnen ist auch oberhalb der durch das Sozialsystem definierten Mindestlöhne zu beobachten. Generell fehlt es im Rahmen der regelmäßigen Tarifverhandlungen an längerfristiger Lohnzurückhaltung, die dem Beschäftigungsaufbau dienen könnte. Hinzu kommen ferner Starrheiten, die aus dem Arbeitsrecht – namentlich im Bereich des Kündigungsschutzes – und aus dem Betriebsverfassungsrecht resultieren.⁵ In jüngerer Zeit fokussiert die Diskussion über Wege zu mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland allerdings nicht ganz zu Unrecht auf die Frage, welche Reformen im Bereich der Arbeitsverwaltung sowie der sozialen Sicherung Arbeitsloser und sonstiger erwerbsfähiger Sozialleistungsbezieher erforderlich sind, um von dieser Seite her zum Abbau der strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit beizutragen.

Die wichtigste Aufgabe, die sich für die anstehenden, grundlegenden Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland stellt, ist daher, den Arbeitsmarkt wieder für Personengruppen zu öffnen, denen er in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in wachsendem Maße verschlossen war. Es geht darum, Personen, die lange Zeit arbeitslos und auf Sozialleistungen angewiesen waren, zu aktivieren, neue Beschäftigungsmöglichkeiten für sie zu schaffen, ihnen dadurch eine volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und damit zugleich einen Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum der deutschen Volkswirtschaft zu beschreiten.

ren hier eher Fragen der Laufzeit einer solchen Leistung zu diskutieren als ihre Höhe (vgl. Nickell und Layard 1999).

⁵ Vgl. zu diesen Aspekten etwa Sachverständigenrat (2002, Tz. 429–432, 458–471), Franz (2002) oder IZA (2002).

2. Konzepte für eine Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Im Folgenden werden insgesamt vier Konzeptionen für eine Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dargestellt und auf ihre Gemeinsamkeiten und Widersprüche hin untersucht. Alle diese Konzeptionen wurden in jüngerer Zeit in der Politik entwickelt oder der Politik von Seiten der Wissenschaft an die Hand gegeben. Im Einzelnen handelt es sich dabei um

- das sogenannte OFFENSIV-Gesetz⁶, das die hessische Staatsregierung entwickelt hat und das von der CDU/CSU-Fraktion erstmalig im Februar 2002 (vgl. BT-Drs. 14/8565) und zuletzt im November 2002 (vgl. BT-Drs. 15/24) als Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wurde;
- die Vorschläge der sogenannten „Hartz-Kommission“⁷, die ihre im Auftrag der Bundesregierung erarbeiteten Ergebnisse im August 2002 der Öffentlichkeit vorstellte und deren Ideen die im September wiedergewählte Bundesregierung rasch konkretisiert hat, so dass sie – nach zusätzlichen Modifikationen im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat – teilweise bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt wurden (vgl. BT-Drs. 15/25, 15/26, 15/201 und 15/202);
- das vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Mai 2002 vorgelegte Konzept „Aktivierende Sozialhilfe“ (vgl. Sinn *et al.* 2002).
- das „Programm gegen die Arbeitslosigkeit“, das der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen seines Jahresgutachtens 2002/03 in die Diskussion eingebracht hat.⁸

Betrachtet werden hier zunächst die mit den einzelnen Konzepten verfolgten Ziele und die wichtigsten, im Hinblick darauf vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen. In den nächsten Schritten werden dann Gemeinsamkeiten und Widersprüche der Konzepte herausgearbeitet (vgl. Kapitel 3). Anknüpfend daran wird diskutiert, wie sich die unterschiedlichen Ansätze – soweit dies angesichts einiger unvereinbarer Elemente möglich ist – modular zu einem Gesamtkonzept für zielgerichtete Reformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verbinden lassen, mit dessen Hilfe die andauernden Probleme des deutschen Arbeitsmarktes überwunden werden können (Kapitel 4). Anschließend wer-

⁶ Das Kürzel „OFFENSIV“ steht für „Optimal Fördern und Fordern – Engagierter Service in Vermittlungsagenturen“.

⁷ Die nach ihrem Vorsitzenden, dem VW-Personalmanager Peter Hartz, benannte Kommission trägt eigentlich den Namen „Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt““. Für eine Darlegung der Ergebnisse vgl. dies. (2002).

⁸ Vgl. Sachverständigenrat (2002, Tz. 432–482).

den einige Aspekte diskutiert, die bei der konkreten Umsetzung eines solchen Gesamtkonzepts zu beachten sind (Kapitel 5), und am Ende die Effekte entsprechender Reformen genauer ins Auge gefasst (Kapitel 6).

2.1 Das hessische OFFENSIV-Gesetz

Mit dem Entwurf des sogenannten OFFENSIV-Gesetzes strebt das Land Hessen einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik an. Arbeit erhält Vorrang vor der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen ohne Gegenleistung. Dies beinhaltet ein neues Verhältnis von Fördern und Fordern. Arbeitslose Sozialleistungsempfänger erhalten ein Recht auf Vermittlung in Beschäftigung. Andererseits müssen sie eine Gegenleistung für die staatliche Unterstützung erbringen. Die Gewährung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll an die Aufnahme einer Beschäftigung geknüpft werden.⁹

Kern des hessischen Reformmodells ist die Zusammenführung von Betreuung, Qualifizierung, Vermittlung und Leistungsgewährung für Hilfeempfänger in einer Hand, in Gestalt besonderer Vermittlungsagenturen (Job-Centren). In den Job-Centren werden die Arbeitssuchenden, insbesondere all Arbeitslosenunterstützungs- und Sozialhilfeempfänger, individuell und ganzheitlich von einer Person betreut. Die Vermittlungsagenturen nehmen dabei folgende Aufgaben wahr: Vermittlung in Arbeit, Beratung und Förderung in Fragen der Arbeitsaufnahme und beruflichen Weiterbildung, Beratung in Leistungsfragen sowie Feststellung und Auszahlung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Zwischen dem Hilfesuchenden und dem Betreuer wird ein verbindlicher individueller Eingliederungsvertrag geschlossen, der die gegenseitigen Rechte und Pflichten festlegt.

In institutioneller Hinsicht werden in den Job-Centren die Sicherungssysteme der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie die Mittel der aktiven Arbeitsmarktförderung zusammengeführt. Die Job-Centren sollen lt. OFFENSIV-Gesetz von der Arbeitsverwaltung und/oder von den bisherigen Sozialhilfeträgern, aber auch von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege oder von privaten Unternehmen betrieben werden. Bei erfolgreicher Vermittlung von Arbeitssuchenden können sie Erfolgsprämien erhalten. Die Bundesanstalt für Arbeit wird verpflichtet, sich an der Errichtung der Job-Centren zu beteiligen.

⁹ Mit dieser grundsätzlichen Ausrichtung konkretisiert das OFFENSIV-Gesetz Ansätze, die auch in einem von der bayerischen Staatsregierung entwickelten und von der CDU/CSU im Rahmen des Bundestagswahlkampfes 2002 aufgegriffenen Drei-Säulen-Modell „Arbeitnehmer entlasten – Vorfährt für Beschäftigung“ (als Säule 3) enthalten sind. Vgl. dazu o. V. (2002) sowie die Reden von Kanzlerkandidat und CSU-Vorsitzendem Edmund Stoiber (2002) und dem stellvertretenden CDU-Vorsitzenden Christian Wulff (2002) anlässlich der Vorstellung des Konzepts.

Bis zu 30 % der Mittel, die die Bundesanstalt den Arbeitsämtern für die aktive Arbeitsförderung gewährt, sollen dabei den Job-Centren zur Verfügung gestellt werden. Auch sollen sie vom Bund die bewilligte Arbeitslosenhilfe erhalten. Hinsichtlich der institutionellen Zuordnung der Centren zu Arbeitsverwaltung, bisherigen Sozialhilfeträgern oder als unabhängige Einrichtungen sollen in Hessen im Rahmen einiger Pilotprojekte verschiedene Varianten erprobt werden. Das OFFENSIV-Gesetz sieht generell vor, dass die Länder ermächtigt werden, ein entsprechendes Netz von Job-Centren aufzubauen und das Nähere zu Aufgaben und Organisation jeweils selbst zu regeln.

Im hessischen OFFENSIV-Gesetz wird der Vorrang von Arbeit, Qualifizierung und qualifizierender Beschäftigung vor dem Bezug von Sozialleistungen ohne Gegenleistung zur Norm erklärt. Arbeitslosenhilfebezieher werden ebenso wie Sozialhilfeempfänger zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet, wenn andere Wege in die Beschäftigung nicht möglich sind. Darüber hinaus soll auch das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit) genutzt werden, um den Übertritt in eine reguläre Beschäftigung zu erleichtern. Details dazu werden jedoch noch nicht ausgeführt.

Gleichzeitig sollen die Regelungen für die Zumutbarkeit von angebotener Arbeit verschärft werden. So soll es z. B. für einen Sozialhilfebezieher auch zumutbar sein, eine Beschäftigung anzunehmen, deren Nettoeinkommen niedriger als die Sozialhilfe ist. Gegebenenfalls hat der Leistungsempfänger darzulegen, warum eine bestimmte Arbeit nicht zumutbar ist (Umkehr der Beweislast). Den Job-Centren soll ein Ermessensspielraum bei der Sanktionierung der Nichteinhaltung von Eingliederungsvereinbarungen eingeräumt werden. Lehnt ein Leistungsempfänger allerdings grundlos ein zumutbares Arbeitsangebot ab, so verliert er den Anspruch auf Leistungen. Widerspruch und Klage gegen Leistungskürzungen sollen nicht mehr wie bisher aufschiebende Wirkung haben. Die Bestimmungen zur persönlichen Arbeitslosmeldung werden um eine regelmäßige Meldekontrolle ergänzt. Die Arbeitslosmeldung muss regelmäßig wiederholt werden.

Die genannten Regelungen gelten prinzipiell unabhängig von früheren Einkommen und formellen Qualifikationen erwerbsfähiger, aber nicht erwerbstätiger Sozialleistungsempfänger. Zusätzlich sieht das OFFENSIV-Gesetz die Förderung von Beschäftigung zu geringen Einkommen mit Hilfe von Kombilohn-Modellen vor, ohne dass die vorge-sehene Ausgestaltung in dem vorgelegten Gesetzentwurf schon hinreichend präzisiert worden wäre.

2.2 Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“

Die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ sind auftragsgemäß vor allem auf die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit und hier wiederum in erster Linie auf ihre Vermittlungstätigkeit gerichtet. Mit einigen der von der Kommission entwickelten „Module“, die – zumindest potentiell – auch die Veränderung der Rahmenbedingungen für Arbeitsnachfrage und Beschäftigung betreffen, geht sie über diesen Auftrag jedoch hinaus.

Die Errichtung von Job-Centren, durch welche die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt beschleunigt werden soll, bildet – wie im OFFENSIV-Gesetz – ein zentrales Element der Empfehlungen der „Hartz-Kommission“. Dadurch und durch einige ergänzende Maßnahmen, die auf eine Verkürzung der Verweildauer der Arbeitslosen in der Arbeitslosigkeit zielen, sollen die Höhe der Arbeitslosigkeit verringert und die Auszahlungen an Lohnersatzleistungen reduziert werden. Nach dem von der Kommission entwickelten Modell sollen die Job-Centren bundeseinheitlich bei der Arbeitsverwaltung angesiedelt bzw. umgekehrt die Arbeitsämter zu Job-Centren umgestaltet werden. Um die Vermittlung effizienter zu machen, werden in die Job-Centren neben den originären Dienstleistungen der Bundesanstalt für Arbeit auch arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen der Sozialämter integriert. Angestrebt wird auch hier, dass die Job-Centren einen ganzheitlichen Service bieten und eine Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden bieten, die dort individuell betreut werden. Mit den Vermittlungsaktivitäten soll unmittelbar nach der Kündigung von Arbeitnehmern begonnen werden. Entlassungen sollen sofort den Job-Centren gemeldet werden. Die Arbeitgeber stellen die gekündigten Mitarbeiter zur Arbeitssuche frei. Bei der Vermittlung wird Familien und allein Erziehenden besondere Priorität beigemessen. Die Job-Centren sollen darüber hinaus stärker als bisher Arbeitgeber konsultieren und beraten. Dadurch soll die Akquisition offener Stellen erleichtert werden. Mit der Bündelung von Vermittlungsaktivitäten in den Job-Centren folgt die Hartz-Kommission zahlreichen internationalen Vorbildern.¹⁰

Einige weitere Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ sind für den Vergleich mit den anderen, hier betrachteten Reformkonzepten von besonderem Interesse. So sollen die bisherigen Instrumente der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe (für erwerbsfähige Empfänger) vollständig zusammengeführt werden. In Zukunft wird es ein „Arbeitslosengeld I“ geben, das dem bisherigen Arbeitslosengeld entspricht, sowie ein „Arbeitslo-

¹⁰ Vgl. dazu den im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung für die „Hartz-Kommission“ erstellten Bericht von con_sens (2002).

sengeld II“, das der Arbeitslosenhilfe entspricht, aber auch die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger umfasst. Ein sogenanntes „Sozialgeld“ entspricht der bisherigen Sozialhilfe für Fälle nicht-erwerbsfähiger Personen. Über die Neustrukturierung des Leistungssystems hinaus sind im Kommissionskonzept nicht näher erläuterte Leistungskürzungen vorgesehen. Dadurch soll der Anspruchslohn der Arbeitslosen sinken und der Druck, eine Arbeit aufzunehmen, zunehmen. Die Bundesregierung wird entgegen den ursprünglichen Plänen das Arbeitslosengeld jedoch nicht kürzen. Das exakte Verhältnis des Arbeitslosengeldes II zu den bisherigen Modalitäten der Gewährung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist derzeit offen.¹¹ Bei der Arbeitslosenhilfe soll allerdings in jedem Fall stärker als bisher das Einkommen des Partners und das eigene Vermögen berücksichtigt werden. Geplant ist, dass der Freibetrag beim Vermögen von Arbeitslosen nur noch 200 € pro Lebensjahr statt bisher 520 € betragen soll. Beim Einkommen des Ehepartners oder Lebensgefährten eines Arbeitslosen soll künftig ein Freibetrag in Höhe des Existenzminimums gelten.¹²

Des Weiteren sehen die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ vor, die Zumutbarkeit von Arbeit für Arbeitslose strengerem Regeln und Sanktionen zu unterwerfen. Bisher wurde bei Ablehnung eines zumutbaren Stellenangebots ohne wichtigen Grund das Arbeitslosengeld für 12 Wochen gesperrt und im Wiederholungsfall ganz gestrichen, wovon allerdings nur 1,1 % der Arbeitslosen betroffen waren.¹³ Nach Ansicht der Kommission soll die Zumutbarkeit nach bestimmten Kriterien neu formuliert werden, und zwar insbesondere in Abhängigkeit von der familiären Situation des Arbeitslosen. Die Zumutbarkeitsgrundsätze sollen konsequent umgesetzt werden. Lehnt die arbeitslose Person eine Beschäftigung ab, so muss sie beweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar war. Nach Ansicht der Kommission sollen Sperrzeiten differenzierter verhängt werden und der Sanktionskatalog um differenziertere Leistungskürzungen im Bereich des Arbeitslosengelds I und II erweitert werden.

Ein weiteres Herzstück des Konzepts zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist aus Sicht der „Hartz-Kommission“ der Ausbau der gewerblichen Zeitarbeit durch Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung als solcher sowie der Aufbau einer neuen Form gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung, die als „Personalserviceagentur“ (PSA) bezeichnet wird. Die PSAs wählen Arbeitslose aus, stellen sie ein und leihen sie an Entleihfirmen aus in

¹¹ Aus der Sicht bisheriger Sozialhilfeempfänger kann sich daher nach Vereinheitlichung der Bestimmungen durchaus eine Erhöhung ihrer Leistungsansprüche ergeben.

¹² Vgl. Handelsblatt vom 4. November 2002.

¹³ Vgl. „Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘“ (2002, S. 99).

der Hoffnung, dass diese anschließend regulär beschäftigt werden. Die Attraktivität der PSA-Angestellten für die Entleihfirmen hängt in hohem Maße von der Höhe der Entleihgebühren ab. Je höher die Löhne der PSA-Angestellten, um so höhere Subventionen müssen gewährt werden, sollen die Entleihgebühren hinreichend niedrig sein, um eine steigende Arbeitsnachfrage zu mobilisieren.

Nach dem ursprünglichen Konzept der „Hartz-Kommission“ sollte den Beschäftigten der PSAs während der 6-monatigen Probezeit ein Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes bezahlt werden. Anschließend sollte ein PSA-Lohn gezahlt werden, der in tarifliche Strukturen eingebunden ist. Diese Vorschläge der Hartz-Kommission sind von der Bundesregierung nicht übernommen worden. Vielmehr ist nun vorgesehen, dass Leiharbeiter der PSAs und der gewerblichen Leiharbeitsfirmen während der Beschäftigung bei einem Entleiher nach den Tariflöhnen vergleichbarer Arbeitnehmer in den Entleihbetrieben bezahlt werden sollen. Von der *Equal-pay*-Vorschrift sind übertarifliche Leistungen sowie Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld ausgenommen. Außerdem dürfen Leiharbeiter, die zuvor arbeitslos waren, in den ersten sechs Wochen zu einer Gebühr in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes entliehen werden. Ein niedrigerer Lohn als er im entleihenden Betrieb üblich ist, kann gezahlt werden, wenn dies in einem neu zu schließenden Tarifvertrag für Leiharbeitsfirmen vorgesehen ist. Solche Tarife sollen im kommenden Jahr abgeschlossen werden. Für 2003 gelten deshalb noch die alten Entlohnungsbedingungen. Je nachdem, ob und in welcher Höhe im kommenden Jahr PSA-Tariflöhne vereinbart werden, werden mehr oder weniger hohe Subventionen erforderlich werden, damit die Entleihgebühren nicht eine Höhe erreichen, bei der die PSA-Angestellten für die Entleihfirmen unattraktiv werden.

Um Einkünfte aus Schwarzarbeit zu legalisieren, sollen schließlich sogenannte „Mini-Jobs“ und „Ich-AGs“ ins Leben gerufen werden. Letztere sollen als unbürokratische Form der Selbständigkeit durch eine 3-jährige Förderungsphase den Schritt in die volle Selbständigkeit erleichtern. Unbürokratisch sind die Rahmenbedingungen für Ich-AGs insoweit, als auf eine bilanzbasierte Besteuerung verzichtet wird und nur die Einnahmen der Ich-AG abzüglich der steuerlichen Grundfreibeträge und der Sozialversicherungsbeiträge mit einem Pauschalsteuersatz von 10% belegt sind. Die Ich-AGs unterliegen der Sozialversicherungspflicht. Die Einnahmenobergrenze für die Ich-AG liegt bei 25.000 € pro Jahr. Je nach Einnahmen werden dem Ich-AG-Inhaber im ersten Jahr bis zu 50% (bei bis zu 15.000 € Einnahmen, 20% bei bis zu 25.000 €) der Kosten ersetzt, die dieser ansonsten für das Arbeitsamt verursachen würde. Diese Förderung reduziert sich in den folgenden zwei Jahren deutlich. Außerdem wird vorgeschlagen, kleinen Unternehmen und Handwerksbetrieben die Beschäftigung von Ich-AG-Inhabern im

Verhältnis 1:1 zu den regulären Arbeitnehmern zu erlauben. „Familien-AGs“ sind eine Erweiterung der Ich-AGs unter Einbeziehung mitarbeitender Familienangehöriger.

Bei den Mini-Jobs sollte zunächst in einem ersten Schritt die Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten auf 500 € pro Monat angehoben werden. Die Einnahmen wären dann einem pauschalen Sozialversicherungsbeitrag in Höhe von 10 % unterworfen worden. Für eine Beschäftigung in Privathaushalten mit Löhnen zwischen 500 € und 1.000 € war ferner eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer vorgesehen, um ansonsten auftretende Belastungssprünge zu vermeiden und zusätzliche Beschäftigungsanreize zu erzeugen.¹⁴ Nach einer mittlerweile gefundenen Einigung im Vermittlungsausschuss, die einen Kompromiss zwischen einschlägigen Vorstellungen von Regierung und Opposition darstellt, wird das Mini-Job-Modell nun jedoch so umgesetzt, dass die Geringfügigkeitsgrenze generell auf 400 € monatlich erhöht wird. Die Abgabenbelastung beträgt pauschal 25 %, bei Beschäftigung in privaten Haushalten dagegen nur 12 %. In beiden Fällen handelt es sich um eine Definitivbelastung, die auch für Nebenjobs gilt. Eine degressive Bezuschussung von Arbeitnehmer-Sozialabgaben wird Beschäftigten mit Löhnen im Bereich von 400 € bis 800 € gewährt, wobei in diesem Fall Mehrfach-Beschäftigungsverhältnisse mitberücksichtigt werden. Außerdem soll das Meldeverfahren für Mini-Jobs gegenüber den bisherigen Verfahren für geringfügig Beschäftigte vereinfacht werden. Für die Beschäftigung in Mini-Jobs in einem regulär sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis sowie für die Beauftragung von Ich-AGs wird Privathaushalten ferner die Möglichkeit wieder eingeräumt, die Kosten steuerlich geltend zu machen.

2.3 Der ifo Vorschlag „Aktivierende Sozialhilfe“

Das vom ifo Institut für Wirtschaftsforschung entwickelte Modell „Aktivierende Sozialhilfe“ konzentriert sich ebenfalls auf Möglichkeiten zur Förderung von Beschäftigung im unterentwickelten Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte und die davon zu erwartenden Wachstumsimpulse.¹⁵ Vorausgesetzt wird beim Konzept des ifo Instituts eine Zusammenlegung der heutigen Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe, nach der alle

¹⁴ Das Konzept der „Mini-Jobs“ entspricht im Kern dem bayerischen „Drei-Säulen-Modell“ (Säulen 1 und 2, vgl. Fußnote 9). Abweichungen ergaben sich zunächst allerdings nicht nur hinsichtlich der relevanten Einkommensgrenzen und der verbleibenden Belastung geringfügiger Beschäftigung. Von großer Bedeutung ist, dass die Regelung im Rahmen der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ ursprünglich ganz auf Fälle einer Beschäftigung in privaten Haushalten beschränkt werden sollte.

¹⁵ Einen zumindest in einer der empfohlenen Varianten weitgehend übereinstimmenden Vorschlag macht auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002).

erwerbsfähigen Empfänger von Leistungen der genannten Art in Zukunft einheitlich nach Maßgabe des reformierten Sozialhilfemodells behandelt werden. Auf dieser Basis bestehen die drei Kernelemente des Vorschlags in folgenden Regelungen:

- Generelle Absenkung der Sozialhilfe für nicht-erwerbstätige, aber erwerbsfähige Leistungsempfänger um ca. 50 %;¹⁶ die vorgeschlagene Leistungskürzung erfolgt demnach nicht nur einzelfallbezogen auf dem Sanktionswege; Sozialhilfeansprüche von Nicht-Erwerbsfähigen bleiben davon unberührt;
- Einführung einer Lohnsubvention für niedrige Lohneinkommen, die – angelehnt an das Modell des US-amerikanischen *Federal Earned Income Tax Credit*,¹⁷ aber auf einem durch deutsche Vorstellungen über das sozio-kulturelle Existenzminimum bestimmten, höheren Niveau – als „Lohnsteuergutschrift“ ausgestaltet werden soll, mit der Einkommen im Bereich bis 200 € effektiv mit 20 % bezuschusst werden, der Zuschussbetrag im Bereich bis 400 € weitgehend konstant belassen wird und anschließend ein Abschmelzen der Zuschüsse auf der Basis einer gesamten Grenzbelastung eigenen Erwerbseinkommens von maximal 70 % bewirkt wird.
- Garantie des bisherigen Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Leistungsempfänger als Gegenleistung für eine kommunal organisierte (Vollzeit-)Beschäftigung, deren konkrete Umsetzung so weit wie möglich durch Leiharbeit im privaten Sektor geschehen soll.

Entscheidend ist aus Sicht des ifo Instituts, dass alle diese Elemente untrennbar zusammengehören. So kommt dem ersten Element innerhalb des Gesamtkonzepts die Aufgabe zu, die Lohnuntergrenze, welche durch die Sozialhilfe alter Art gesetzt wird, zu beseitigen. Diese Lohnuntergrenze resultiert daraus, dass kaum ein Anspruchsberechtigter eine reguläre Stelle antritt, wenn er dabei weniger verdient als die Sozialhilfe, die er ohne Arbeit vom Staat bekäme. Durch Absenkung der Sozialhilfe wird der Anspruchslohn reduziert.

In die gleiche Richtung wirkt die Gewährung einer Lohnsteuergutschrift, mit der geringe Erwerbseinkommen bezuschusst werden sollen. Die vorgeschlagene Bezuschussung unterscheidet sich von allen bisherigen Ansätzen, die in Deutschland erprobt und vorgeschlagen wurden, vor allem dadurch, dass – ausgehend von der radikalen Absenkung der Sozialleistungsansprüche im Falle einer Nicht-Erwerbstätigkeit – nennenswerte Zu-

¹⁶ Auf den vom jeweiligen Haushaltstyp abhängigen Durchschnittsbetrag des heutigen pauschalierten Wohngelds für Sozialhilfeempfänger, zuzüglich gegenwärtiger Sozialhilfeleistungen für nicht-erwerbsfähige, erwachsene Haushaltsmitglieder und Leistungen für eventuelle Kinder in Höhe des heutigen Kindergelds.

¹⁷ Vgl. dazu Ochel (2002).

schüsse gewährt werden können, ohne dass untragbare fiskalische Kosten entstehen. Die Lohnsteuergutschrift sollte so zeitnah wie möglich gewährt werden. Dies ist wichtig, um die Effekte der Reform bei individuellen Arbeitsangebotsentscheidungen unmittelbar spürbar werden zu lassen. Es wäre sinnvoll, sie bereits im Zusammenhang mit den monatlichen Lohnzahlungen, etwa auf der Basis eines entsprechenden Eintrags in der Lohnsteuerkarte, vorläufig auszuzahlen und die definitive Gewährung anlässlich der späteren Einkommensteuerveranlagung zu überprüfen.¹⁸ Um Lohnsteuergutschriften gewähren zu können, müssten das Einkommensteuergesetz und die Lohnsteuerrichtlinien angepasst werden.

Das dritte Element innerhalb des Gesamtkonzepts hat den Doppelcharakter einer wirkamen Arbeitsverpflichtung (im Sinne des § 18 BSHG) und einer Job-Garantie, die aus rechtlichen Gründen erforderlich sein dürfte, um die generelle Sozialhilfesenkung für nicht erwerbstätige Leistungsempfänger möglich zu machen. In ökonomischer Hinsicht dient die kommunal organisierte Beschäftigung dazu, die Phase bis zur erweiterten Herausbildung erweiterter Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte im ersten Arbeitsmarkt zu überbrücken. Sie trägt darüber hinaus zur Aktivierung der Sozialhilfeempfänger bei und erleichtert ihnen den anschließenden Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Des Weiteren wird mit der verpflichtenden Gegenleistung die Schwarzarbeit von Sozialhilfeempfängern weitgehend unterbunden. Kommunale Beschäftigung kann auch auf dem Wege über kommunale oder private Leiharbeitsfirmen organisiert werden. Der Verleih durch Leiharbeitsfirmen erhöht die Chancen der Arbeitslosen, im ersten Arbeitsmarkt eine reguläre Beschäftigung zu finden.

Ergänzt wird das ifo Modell durch den Vorschlag, alle erwerbsfähigen Sozialleistungsempfänger in Zukunft in „Job-Centren“ aus einer Hand zu betreuen. Diese sollen auf kommunaler Ebene durch Arbeitsverwaltung und Kommunen gemeinsam errichtet werden, wobei auch private Vermittler und private Leiharbeitsfirmen eingeschaltet werden könnten. Den Job-Centren kommt die Aufgabe zu, die Arbeitslosen individuell zu betreuen, sie möglichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln und die Inanspruchnahme von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialämter zu organisieren. Bisherige arbeitsmarktpolitische Programme vom Typ ABM und SAM sind bei der Umsetzung des ifo Vorschlags abzuschaffen. Diese Maßnahmen passen nicht zu einem sozialen Sicherungssystem, das konsequent auf eine Beschäftigung im

¹⁸ Eine Beratung der Arbeitnehmer im Hinblick auf den erforderlichen Eintrag in der Lohnsteuerkarte kann z. B. zu den Aufgaben der auch nach dem ifo Konzept einzurichtenden Job-Centren gemacht werden.

regulären Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, nicht zuletzt, weil diese Maßnahmen die Chancen für einen Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt bislang kaum verbessert haben. Hin- gewiesen wird vom ifo Institut außerdem auf den steigenden Bedarf an familienergän- zenden Kinderbetreuungseinrichtungen, da zur Zielgruppe des Vorschlags in nennens- wertem Umfang auch Mütter mit Kindern im Vorschul- und Pflichtschulalter zählen. Erwogen, in den Berechnungen zu den finanziellen Effekten der Reform aber nicht be- rücksichtigt wird ferner, dass kinderbezogene Leistungen – aus allgemeinen familien- politischen Erwägungen, die unabhängig von Fragen der Arbeitsmarktreform angestellt werden können – auch höher angesetzt werden können als auf dem Niveau des heutigen Kindergeldes. Entscheidend wäre, dass diese Leistungen, anders als heute, nicht negativ vom Einkommen der Eltern abhängig sind.

2.4 Der Vorschlag des Sachverständigenrates

Das vom Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent- wicklung (SVR) im Rahmen seines Jahresgutachtens 2002/03 vorgelegte „Programm gegen die Arbeitslosigkeit“ besteht aus drei Komponenten. Die erste Komponente zielt auf den Abbau von Hemmnissen, die der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage ent- gegenstehen. Hier werden altbekannte Forderungen nach einer besseren Qualifizierung der Arbeitnehmer, einer geringeren Grenzbelastung von Arbeitseinkommen durch Steu- ern und Sozialbeiträge sowie nach Lohnanhebungen unterhalb der Zuwachsrate der Ar- beitsproduktivität wiederholt.

Auch die dritte Komponente, die unter der Überschrift „Mehr Flexibilisierung herstel- len“ steht, umfasst bekannte Forderungen. Es wird an die Verantwortung der Tarifpar- teien appelliert, vermehrt Öffnungsklauseln in die Flächentarifverträge aufzunehmen, durch variabelere, d. h. leistungsabhängige, Lohnanteile Lohnflexibilität vorzusehen und niedrigere Einstiegstarife für Arbeitslose zuzulassen. Dem Gesetzgeber wird geraten, gesetzliche Rahmenbedingungen zu Gunsten einer dezentralen Lohnfindung zu ändern, die Möglichkeiten zur Schaffung befristeter Arbeitsverträge zu erweitern und den Kün- digungsschutz zu lockern.

In der zweiten Komponente fordert der SVR Maßnahmen zur Senkung der individuellen Anspruchslöhne Arbeitssuchender und die Neugestaltung des Übergangs aus der Ar- beitslosigkeit und der Sozialhilfe in eine Beschäftigung. Ziel ist, die Probleme, die auf- grund der Kluft zwischen Anspruchslohn und der Produktivität von Personen mit nied- rigen Qualifikationen entstehen, in einem finanziell vertretbaren Rahmen beheben zu können. Zusätzlich wird die Befristung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate zur

Senkung des Staatszuschusses zur Arbeitslosenversicherung angeraten. Weitere Einsparungsmöglichkeiten sollen sich dadurch ergeben, dass während des Bezuges einer Leistung der Bundesanstalt für Arbeit keine neuen Ansprüche auf weitere Leistungen mehr entstehen. Vom SVR positiv gewürdigte Vorschläge hierzu finden sich bereits in den beiden Gesetzesentwürfen der Bundesregierung zur Umsetzung des Konzepts der „Hartz-Kommission“.

Ausgangspunkt des Konzeptes ist wie im ifo Vorschlag die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Der neue Regelsatz für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger soll 70 % des derzeitigen Regelsatzes entsprechen. So wird eine Absenkung des Anspruchslohnes erreicht, was zu einer Lohnsenkung und damit zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage nach Geringqualifizierten führt. Im Gegenzug sollen die Anreize für eine Ausweitung der Beschäftigung durch eine geringere Grenzbelastung der Arbeit erhöht und dem betroffenen Personenkreis somit ein gleicher oder höherer Lebensstandard durch eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden als bei fortgesetztem Bezug von Sozialleistungen nach bisherigem Muster. Da den derzeitigen Leistungsbeziehern keine Einbußen zugemutet werden können, wenn er keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt findet, sollen „Beschäftigungsagenturen“ geschaffen werden, die dem Arbeitsfähigen entweder eine gemeinnützige Arbeit oder eine Leiharbeit in der Privatwirtschaft anbieten. Entlohnt werden sollen die Leistungsbezieher dann gemäß dem alten Regelsatz, also zu 100 % der alten Sozialhilfe. Sozialbeiträge werden von den Beschäftigungsagenturen abgeführt. Wird eine zumutbare Arbeit verweigert, soll der neue Regelsatz anfänglich um 25 %, bei weiterer Weigerung ganz gestrichen werden. Würde der neue Regelsatz nicht generell um 30% gesenkt und dennoch die Grenzbelastung der Arbeit verringert, in deren Genuss ja auch relativ viele Personen mit höheren Einkommen kämen, dann wäre die Reform nicht mehr zu finanzieren.

Die Finanzierung der zusammengelegten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe soll auf die Kommunen übertragen werden. Durch eine Mischfinanzierung von Bund und Kommunen würde für die Kommunen ein Fehlanreiz geschaffen werden, Personen in die bundesfinanzierten Bereich der neuen Sozialhilfe zu schleusen, anstatt sich effektiv um deren Vermittlung zu kümmern. Die zusätzlichen finanziellen Belastung muss dann jedoch im Rahmen der Gemeindesteuerreform ausgeglichen werden. Auch die Verantwortung für die Beschäftigungsagenturen sollte in der Hand der Kommunen liegen, da diese durch die eigenverantwortliche Finanzierung die richtigen Anreize haben, für eine effektive Vermittlung Arbeitssuchender in den ersten Arbeitsmarkt zu sorgen.

3. Gemeinsamkeiten und Widersprüche der Konzepte

Der geraffte Überblick über die in Kapitel 2 dargestellten Konzepte für eine Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zeigt, dass sie eine ganze Reihe gemeinsamer Themen berühren. Teilweise impliziert dies echte Gemeinsamkeiten, in der Mehrzahl der Fälle handelt es sich aber um Vorschläge zu einer mehr oder weniger stark voneinander abweichenden Ausgestaltung nur im Grundsatz ähnlicher Elemente. Dies bedeutet, dass sich gerade dort Widersprüche ergeben können, wo auf den ersten Blick Überlappungen bestehen. Umgekehrt können die Konzepte bei anderen Punkten, die nur in einzelnen Fällen angesprochen werden, durchaus komplementär sein, d. h. sich in den Wirkungen der jeweils in den Vordergrund gestellten Reformelemente ergänzen.

Für erfolgreiche Reformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist nämlich ferner von großer Bedeutung, wie stimmig das jeweils zu realisierende Maßnahmenbündel in sich ist. Besonders klar betont wird diese Anforderung von den Autoren des ifo Vorschlags.¹⁹ Andererseits dürfte einer der größten Mängel der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ darin zu sehen sein, dass die einzelnen Module ihrer Empfehlungen nicht aufeinander abgestimmt sind und dass seitens der Kommission auch keinerlei Überlegungen zu ihrem Zusammenwirken angestellt worden sind.²⁰

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, welche Einzelelemente in den vier hier erfassten Reformkonzepten angesprochen sind. Dabei wird jeweils auch kenntlich gemacht, ob die Elemente innerhalb des jeweiligen Konzepts von zentraler Bedeutung oder eher peripher sind. Anschließend wird für den selben Katalog von Einzelelementen genauer diskutiert, ob und in welchem Maße sich hier Gemeinsamkeiten und Widersprüche ergeben, wobei – soweit erforderlich – die im hessischen OFFENSIV-Gesetz gebündelten Vorschläge jeweils als Bezugsmodell dienen.

¹⁹ Vgl. Sinn *et al.* (2002, S. 19–21 und S. 50).

²⁰ Vgl. Ochel und Werding (2002, S. 17).

Tabelle 1: In den einzelnen Reformkonzepten enthaltene Elemente

| | OFFENSIV-Gesetz | „Hartz-Kommission“ | ifo Konzept | Sachverständigenrat |
|--|------------------|--------------------|----------------|---------------------|
| Job-Centren, intensivere Betreuung und Vermittlung | ✓ | ✓ | (✓) | (✓) |
| Verschärfte Zumutbarkeit, Umkehr der Beweislast | ✓ | ✓ | – ^a | (✓) |
| „Gegenleistungen“ für den Sozialleistungsbezug | | | | |
| ▪ in Form gemeinnütziger/kommunaler Arbeit | ✓ | – | ✓ | ✓ |
| ▪ in Form von Leiharbeit im 1. Arbeitsmarkt | (✓) | ✓ | ✓ | ✓ |
| Reformen der Struktur des Sozialleistungssystems | | | | |
| ▪ Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe | (✓) | (✓) | ✓ | ✓ |
| ▪ Leistgs.kürzg. für nicht-erwerbstätige Empfänger | (✓) ^b | (✓) ^b | ✓ ^c | ✓ ^c |
| Staatliche Zuschüsse bei niedrig entlohnter Arbeit | | | | |
| ▪ zu Sozialversicherungsbeiträgen | (✓) | (✓) | – | – |
| ▪ zu Löhnen | (✓) | – | ✓ | ✓ |
| <p><i>Symbole:</i> „✓“ = zentrales Element; „(✓)“ = peripheres Element; „–“ = nicht enthalten.</p> <p><i>Anmerkungen:</i> a) Im ifo Konzept aufgrund geänderter finanzieller Anreize zur Arbeitsaufnahme nicht erforderlich. b) Nur in Einzelfällen und auf dem Sanktionsweg. c) Auf der Basis einer generellen Regelung für alle erwerbsfähigen, aber nicht-erwerbstätigen Sozialleistungsbezieher.</p> | | | | |

3.1 Job-Centren und Arbeitsvermittlung

Die Einrichtung von Job-Centren bildet ein zentrales Reformelement sowohl im hessischen OFFENSIV-Gesetz als auch in den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“. Für die Reformvorschläge des ifo Instituts und des SVR ist die Errichtung von Job-Centren nicht von zentraler Bedeutung, gleichwohl ist sie als Element begleitender Arbeitsmarktreformen, die für erforderlich erachtet werden, enthalten.

Alle Reformkonzepte befürworten somit die Einrichtung von Job-Centren und sehen die wichtigste Aufgabe solcher Centren darin, Arbeitslose individuell zu betreuen, sie mög-

lichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln und die Inanspruchnahme von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Kommunen ohne unnötige Doppelzuständigkeiten zu organisieren. Eine solche Lösung entspricht den „*One-Stop*“-Modellen zur Betreuung von Arbeitslosen aus einer Hand, die auch in mehreren anderen Ländern im Zuge grundlegender Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Sicherungssysteme eingeführt wurden.²¹

Wenn die Vorschläge in diesem Punkt auch grundsätzlich Gemeinsamkeiten aufweisen, gibt es aber doch Unterschiede. Das hessische OFFENSIV-Gesetz hebt sich von den anderen Vorschlägen ganz wesentlich dadurch ab, dass es dem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen zwischen Vermittlungsagentur und Hilfesuchendem große Bedeutung für eine erfolgreiche Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt beimisst. Im „Hartz-Konzept“ werden solche Vereinbarungen nur am Rande erwähnt. In diesen Eingliederungsvereinbarungen werden Leistung und Gegenleistung, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festgelegt. Die Leistungen der Vermittlungsagentur sollen sich danach richten, ob der Hilfesuchende seine Verpflichtungen einhält. Bei grundloser Verweigerung der übernommenen zumutbaren Verpflichtungen entfallen die Leistungsverpflichtungen der Vermittlungsagentur. Im Maßnahmenbündel des OFFENSIV-Gesetzes ist die Kombination formeller Verpflichtungen mit individuellen Sanktionsmaßnahmen der entscheidende Hebel, um zu erreichen, dass Arbeitslose sich intensiv um die Aufnahme von Arbeit bemühen und zumutbare Arbeiten auch übernehmen. Im Gegensatz dazu verzichten der ifo Vorschlag und das Konzept des SVR auf individuelle Sanktionsmaßnahmen und setzen statt dessen auf eine generelle Änderung der Arbeitsanreize, die durch eine zum Teil drastische Absenkung der Sozialhilfe für arbeitslose, erwerbsfähige Personen und die Gewährung von Lohnzuschüssen herbeigeführt werden sollen.

Abweichungen zwischen dem hessischen OFFENSIV-Gesetz und den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ sind auch darin zu sehen, dass nach dem OFFENSIV-Gesetz die Federführung für die Job-Centren entweder bei den Sozialämtern oder bei den Arbeitsämtern oder bei privaten Trägern, bei Hartz dagegen bei Arbeitsverwaltung liegen soll. Ein Vorteil des Hartz-Vorschlages könnte darin liegen, dass die Zusammenarbeit zwischen Job-Centren und den einzelnen Leistungsanbietern der Arbeitsverwaltung dadurch reibungsloser erfolgen dürfte. Auf der anderen Seite dürfte mit der Ansiedlung der Job-Centren in kommunaler Regie ein flexibleres und differenziertes Leistungsangebot verbunden sein. Sofern die zusammengelegte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

²¹ Vgl. dazu *con_sens* (2002).

von den Kommunen finanziert und verwaltet würde, wofür Einiges spricht, wären die Anreize der kommunalen Sozialhilfeträger besonders hoch, dass die Job-Centren die Vermittlung der Arbeitslosen effizient organisieren.

Schließlich unterscheiden sich das hessische OFFENSIV-Gesetz und die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ auch dadurch, dass in letzteren mit der Betreuung der „Arbeitslosen“ unmittelbar nach ihrer Kündigung begonnen werden soll, eine familienfreundliche „Quick-Vermittlung“ vorgesehen ist und die Bedeutung von Serviceleistungen der Job-Centren für die Arbeitgeber besonders hervorgehoben wird. Diese drei Elemente finden sich im OFFENSIV-Gesetz nicht oder zumindest nicht in dieser Hervorhebung. Umgekehrt misst die hessische Initiative der Erprobung verschiedener Ansätze zur Eingliederung von Arbeitslosen ein größeres Gewicht bei als die „Hartz-Kommission“. Auf diese Weise ließe sich auf Dauer z. B. evaluieren, in welchem Umfang – vor allem: für welchen Zeitraum nach Zugang in die Arbeitslosigkeit – bei der Tätigkeit der Job-Centren auf eigenverantwortliche Jobsuche gesetzt werden kann, um den administrativen Aufwand gering zu halten, oder ob – vor allem: ab wann und in welcher Form – Qualifizierungsmaßnahmen für die Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt die ihnen häufig zugeschriebene große Bedeutung zukommt.

3.2 Zumutbarkeit angebotener Beschäftigung

Eine Neufassung der Zumutbarkeitsregelungen spielt sowohl im OFFENSIV-Gesetz als auch im „Hartz-Konzept“ eine große Rolle. Für den Erfolg des ifo Reformvorschlags ist sie unerheblich. Der Sachverständigenrat misst ihnen eine eher untergeordnete Bedeutung bei.

Die Gemeinsamkeiten der hessischen Initiative und der „Hartz-Empfehlungen“ liegen darin, dass beide strengere Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen vorsehen, als sie bisher üblich waren. Auch fordern beide eine „Umkehr der Beweislast“: Lehnt eine arbeitslose Person eine Beschäftigung ab, so muss sie beweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar war. Beides empfiehlt auch der SVR, bezweifelt aber, dass dies zu größeren Effekten führt, da sich Leistungsempfänger in einem Bewerbungsgespräch immer so verhalten können, dass ihnen die Stelle gar nicht erst angeboten wird.

Unterschiede weisen die Konzepte in der genaueren Festlegung der Zumutbarkeitskriterien auf. Für das Land Hessen ist eine Arbeit auch dann zumutbar, wenn mit ihr erhebliche finanzielle Einbußen verbunden sind. So soll eine Arbeit z. B. auch dann zumutbar sein, wenn das Nettoeinkommen aus Arbeit niedriger ist als die Sozialhilfe. Der Sach-

verständnisrat fordert, dass für Arbeitslosengeldbezieher nach drei Monaten ein Lohn in Höhe des Arbeitslosengeldes zumutbar sein muss, während für Sozialhilfeempfänger eine allgemeine Arbeitspflicht gilt. So weit gehen die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ nicht. Dort werden primär die Mobilitätsanforderungen an Arbeitslose erhöht. Ein weiterer Unterschied ist darin zu sehen, dass Hessen schärfere Sanktionen bei grundloser Ablehnung von zumutbarer Arbeit vorsieht, nämlich den vollständigen Verlust von Leistungsansprüchen. Im Falle einer wiederholten Weigerung zur Arbeitsaufnahme gilt dies auch im Konzept des SVR. Die „Hartz-Kommission“ vertraut hingegen darauf, dass bereits eine Verhängung differenzierterer Sperrzeiten und Leistungskürzungen die gewünschte Wirkung zeigt.

3.3 *Arbeitsverpflichtung und Leiharbeit als Instrument zum Job placement*

Die Erbringung von Gegenleistungen der Bezieher von Sozialleistungen in Form kommunal organisierter Beschäftigung kann sowohl durch eine gemeinnützige Arbeit bei den Kommunen als auch im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) erfolgen. Das hessische OFFENSIV-Gesetz, das sich ganz explizit für eine Verpflichtung zur Gegenleistung einsetzt, sowie die Konzepte des ifo Instituts und des SVR sehen zu diesem Zweck grundsätzlich kommunale Arbeit vor; die Nutzung von Leiharbeit wird im ifo Konzept und im Vorschlag des SVR jedoch als wichtige Alternative ins Feld geführt. Das Konzept der „Hartz-Kommission“ befasst sich dagegen nicht mit der Einrichtung eines kommunalen Beschäftigungsbereichs. Was die Arbeitsbedingungen und die Ausgestaltung der kommunalen Arbeit betrifft, scheint es keinen Unterschied zwischen dem OFFENSIV-Gesetz, dem ifo Konzept und dem Vorschlag des SVR zu geben.

In den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ bildet hingegen die auch im ifo Konzept mehrfach angesprochene Alternative, Arbeitslose durch Leiharbeitsagenturen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, ein zentrales Element. Das Land Hessen und der SVR wollen die Arbeitnehmerüberlassung ebenfalls als Instrument zum *Job placement* nutzen, machen aber keine genaueren Angaben zu diesem Punkt.

Im Hinblick auf die Nutzung von Leiharbeit zur Eingliederung von Sozialleistungsempfängern in den Arbeitsmarkt gibt es allerdings einen grundlegenden Unterschied zwischen den Vorschlägen des ifo Instituts (und des SVR) auf der einen Seite und dem „Hartz-Konzept“ auf der anderen. Nach den Vorschlägen aus der Wissenschaft sollen Arbeitslose, die bei einer Verleihfirma beschäftigt sind, weiterhin nur Sozialhilfe erhalten. Dadurch ist eine Überlassung an die Entleihfirmen zu relativ geringen Gebühren möglich, und die Subventionen an die Verleihfirmen müssen nicht unverhältnismäßig

hoch ausfallen. Für die Beschäftigten entsteht dabei ein starker Anreiz, in eine reguläre Beschäftigung, und sei es nur bei einer gewerblichen Verleihfirma, zu wechseln. Die Verleihfirmen müssen bei der Gestaltung ihrer Gebühren dann jedoch zugleich an der Findung eines neuen Gleichgewichtslohnes für die Beschäftigung von Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen mitwirken.

Nach dem „Hartz-Konzept“ sollen die Angestellten bei den Personalserviceagenturen dagegen Tariflöhne erhalten. Nach den kürzlich erfolgten Festlegungen der Bundesregierung soll den Leiharbeitnehmern dabei der gleiche Lohn gezahlt werden wie den Beschäftigten in den entleihenden Betrieben. Diese Festlegung soll nur dann nicht gelten, wenn im Jahr 2003 für die Leiharbeitsfirmen (gewerbliche und PSAs) eigene Tarifverträge abgeschlossen werden. Sie gilt außerdem nicht in den ersten sechs Wochen der Beschäftigung bei einer Leiharbeitsfirma (PSA), während derer gegebenenfalls nur die zuletzt bezogene Arbeitslosenunterstützung als Entleihgebühr verlangt und als Entlohnung gezahlt wird. Bei einem solchen *Equal-pay*-Ansatz oder hohen PSA-Tariflöhnen lassen sich hinreichend niedrige Entleihgebühren, bei denen die Entleihfirmen Interesse an der Beschäftigung der Leiharbeitnehmer haben, nur realisieren, wenn gleichzeitig hohe staatliche Subventionen gewährt werden. Ist der Staat nicht bereit, hohe Subventionen zu gewähren, dürften die Entleihgebühren eine derartige Höhe erreichen, dass die PSA-Angestellten für die Entleihfirmen kaum noch attraktiv wären. Auf die Frage, wie Leiharbeit im Rahmen der hier betrachteten Reformkonzepte nicht nur zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Sozialleistungsempfänger genutzt, sondern auch mit Elementen der Lohnsubventionierung kombiniert werden kann, wird in Abschnitt 3.5 zurück gekommen.

3.4 Struktur und Niveau der Sozialleistungen

Auf den ersten Blick herrscht zwischen allen hier betrachteten Konzepten Übereinstimmung im Hinblick auf Pläne, die Struktur des geltenden Sozialleistungssystems und auch das Niveau dieser Leistungen zu reformieren. Alle Konzepte sehen vor, über eine einheitlichere Administration und Betreuung der Empfänger im Rahmen von Job-Centern hinaus die bisher getrennten Instrumente Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – letztere soweit sie an erwerbsfähige Personen gezahlt wird – weitgehend aneinander anzugleichen oder in ein einheitliches Instrument für erwerbsfähige Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld zu integrieren. Allerdings spezifizieren nur die Konzepte des ifo Instituts und des SVR klar, in welcher Richtung diese Angleichung vollzogen werden soll, nämlich in beiden Fällen im Sinne einer Überführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe in das seinerseits deutlich geänderte Sozialhilfesystem. Der SVR macht darüber hinaus

den Vorschlag die zusammengelegte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von den Kommunen finanzieren und verwalten zu lassen. Als Gründe werden das Subsidiaritätsprinzip und die Anreizverträglichkeit einer solchen Regelung genannt.

In den anderen Vorschlägen ist die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von eher nachrangiger Bedeutung. Im Rahmen des Entwurfs für das OFFENSIV-Gesetz beschränken sich die Angaben auf die Stichworte „Zusammenlegung“, „Zusammenführung“ bzw. „Angleichung“ beider Instrumente, wobei die Frage, ob die Sozialleistungen für den bisherigen Empfängerkreis in Zukunft eher der heutigen Arbeitslosenhilfe oder der Sozialhilfe gleichen sollen, offen bleibt. Im Rahmen des Konzepts der „Hartz-Kommission“ finden sich etwas weiter gehende Festlegungen. Nach fortgesetzten Diskussionen in den letzten Wochen sieht es derzeit so aus als würde das zukünftige „Arbeitslosengeld II“ im Wesentlichen den Modalitäten der bisherigen Gewährung von Arbeitslosenhilfe – mit einer Festsetzung der Leistungsansprüche unter Berücksichtigung des in einer zuletzt ausgeübten Beschäftigung erzielten Lohnes – entsprechen. Dabei sollen Vermögen der Empfänger und Einkommen etwaiger Partner allerdings in stärkerem Maße als bisher angerechnet werden, wie dies derzeit schon im Rahmen der Sozialhilfegewährung geschieht. Aus der Sicht eines erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängers ist trotzdem nicht auszuschließen, dass sich seine Ansprüche auf Sozialleistungen nach der von der „Hartz-Kommission“ empfohlenen Reform erhöhen. Dies ist im Hinblick auf die fiskalischen Effekte der Reformen sowie eine Reihe weiterer Reformelemente von Bedeutung – nämlich für das Ausgangsniveau eventueller Leistungskürzungen und für die vom Lohnabstand abhängigen Anreize der Empfänger, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen.

Mit dem Entwurf für das OFFENSIV-Gesetz vereinbar sind grundsätzlich alle anderen Konzepte. Für das „Hartz-Konzept“ gilt dies allerdings nur unter den eben genannten Einschränkungen. Miteinander unvereinbar sind dagegen eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach dem Muster des ifo Instituts und des SVR auf der einen Seite bzw. der „Hartz-Kommission“ auf der anderen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Absicht, die jeweils zu beanspruchenden Sozialleistungen für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Empfänger zu kürzen. Alle Konzepte sehen entsprechende Maßnahmen vor. Im OFFENSIV-Gesetz und im Konzept der „Hartz-Kommission“ soll dies aber jeweils nur einzelfallbezogen und als Sanktion geschehen, falls zumutbare Arbeit abgelehnt oder andere Mitwirkungspflichten verletzt werden. In Verbindung mit verschärften Zumutbarkeitsbestimmungen und einer Umkehr der Beweislast dafür, dass ein Leistungsbezieher seine Pflichten verletzt hat, ist

darin eine aller Voraussicht nach vergleichsweise leicht umsetzbare Fortentwicklung des heute geltenden Rechts zu sehen (vgl. vor allem § 25 BSHG).

Im ifo Vorschlag sowie im Vorschlag des SVR wird dagegen eine spürbare Reduktion der Sozialhilfeansprüche für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Empfänger zur allgemeinen Regel erhoben. Dies eröffnet wesentlich größere Spielräume dafür, den Betroffenen – auf der Basis eines allgemein geltenden, fundamental geänderten Zusammenhangs zwischen individuell erzielten Erwerbseinkommen und dem jeweils verfügbaren Haushaltseinkommen – differenzierte finanzielle Anreize²² zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu setzen, ohne gleichzeitig übergroße fiskalische Kosten zu erzeugen.²³

Nimmt man, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung von Sozialgerichten und Bundesverfassungsgericht, das heutige Sozialhilfeniveau als Maßstab für das sozio-kulturelle Existenzminimum, das für jeden Haushalt unabhängig von der Erwerbsfähigkeit und der effektiven Erwerbsbeteiligung seiner Mitglieder staatlicherseits grundsätzlich garantiert werden muss, sind die vom ifo Institut und vom SVR gemachten Vorschläge jedoch rechtlich gesehen nur dann umsetzbar, wenn die Arbeitsverpflichtung für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger (vgl. § 18 BSHG) zu einer wirksamen Beschäftigungsgarantie weiter entwickelt wird, für deren Umsetzung Instrumente wie gemeinnützige Arbeit in kommunaler Trägerschaft oder (gewerbliche oder gemeinnützige) Leiharbeit im ersten Arbeitsmarkt genutzt werden können. Anderenfalls besteht das Risiko, dass die Senkung der Sozialhilfeansprüche für alle erwerbsfähigen, aber effektiv nicht erwerbstätigen Bezieher von den Sozialgerichten oder vom Bundesverfassungsgericht kassiert wird. Beide Konzepte, die von wissenschaftlicher Seite vorgelegt wurden, enthalten daher auch eine Garantie, im Falle einer entsprechenden Beschäftigung mindestens Leistungen im Umfang des heutigen Sozialhilfeniveaus zu beziehen.

3.5 Zuschüsse zu Löhnen und Sozialversicherungsbeiträgen

Im Rahmen des OFFENSIV-Gesetzes findet sich, ohne nähere Spezifikation von Details, die Schaffung von Beschäftigungsanreizen für bisherige Sozialleistungsempfänger

²² Vgl. dazu die nach Haushaltstypen differenzierten Lohn-Haushaltseinkommens-Profile in Sinn *et al.* (2002, S. 34–38) bzw. ähnliche Darstellungen in Sachverständigenrat (2002, Kasten 11).

²³ Da die vom SVR vorgeschlagene Absenkung der Sozialhilfe im Umfang geringer ausfällt als im ifo Konzept, werden zusätzliche, einzelfallbezogene Reduktionen auf dem Sanktionswege offenbar auch noch für sinnvoll gehalten. Die Aussagen zu diesem Thema in Sachverständigenrat (2002, Tz. 452) sind allerdings nicht ganz klar.

durch nicht näher charakterisierte „Kombilöhne“ als ergänzende Maßnahme. Nach dem üblichen Gebrauch des Begriffs „Kombilohn“ kann damit sowohl eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen als auch eine darüber hinaus gehende Lohnsubventionierung gemeint sein.

Von zentraler Bedeutung sind Lohnsubventionen – begrenzt auf niedrige Löhne, aber nicht auf einen bestimmten Empfängerkreis, und ohne zeitliche Befristung – im Rahmen des ifo Konzepts sowie des Vorschlages des SVR. Vorausgesetzt ist dabei wie zuvor erläutert eine generelle Absenkung des Niveaus der Sozialleistungen für erwerbsfähige Empfänger, durch die dem Subventionsaufwand zugleich Einsparungen bei den bisherigen Sozialleistungen gegenüber stehen und durch die der Spielraum für eine spürbare Subventionierung niedriger Löhne deutlich steigt, ohne dass sich per saldo höhere fiskalische Kosten ergeben müssen.

Die im „Hartz-Konzept“ vorgesehenen „Ich-AGs“ und „Mini-Jobs“ sollen neben der Bekämpfung der Schwarzarbeit auch der Förderung sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit bisheriger Sozialleistungsempfänger dienen. Erreicht werden soll dies im Falle von „Ich-AGs“ durch eine zeitlich befristete Subvention in Höhe von maximal 50 % der Kosten, die für die Sozialsysteme ansonsten entstehen würden. Die Attraktivität wird durch die zeitliche Befristung der Unterstützung sowie den Abbau innerhalb der dreijährigen Förderungsfrist stark eingeschränkt. Wohl deshalb schlägt die „Hartz-Kommission“ zusätzlich vor, kleinen Unternehmen und Handwerksbetrieben die Beschäftigung der „Ich-AG“-Inhaber in einem Verhältnis von 1:1 zu regulären Arbeitnehmern zu erlauben. Diese Ergänzung erscheint als kontraproduktiv, weil sie dazu einlädt, reguläre Arbeitsplätze durch billigere „Scheinselbständige“ zu ersetzen. Sinnvoller wäre es, in diesem Bereich weitere Regulierungen aufzuheben (z. B. endlich den „Meisterzwang“ aufzuheben, der den Marktzutritt im Handwerk verhindert und Gesellen, die den Wunsch haben, selbständig etwas dazu zu verdienen, in die Schwarzarbeit treibt). In jedem Fall belasten die „Ich-AG“-Inhaber, soweit sie reguläre sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ersetzen, die Sozialsysteme, da keine zusätzlichen Einnahmen entstehen, sondern reguläre Beiträge entfallen, und die Subventionen für die „Ich-AG“ durch Zuschüsse aus der Arbeitslosenversicherung bezahlt werden sollen.

Auch die sogenannten „Mini-Jobs“ der „Hartz-Kommission“ sollen dazu dienen, Beschäftigung im unteren Einkommensbereich zu schaffen. Attraktiv gemacht werden sollen „Mini-Jobs“ durch die pauschale Abgabenbelastung in Höhe von 25 %, die im Falle eines Nebenverdienstes zumeist unter dem individuell geltenden Abgabensatz liegt,

sowie – speziell bei einer Beschäftigung in privaten Haushalten – durch die geringe Sozialversicherungspauschale von 12%, durch die auch bisher illegal Beschäftigte Sozialversicherungsschutz erwerben. Verstärkte Arbeitsanreize soll auch der gestaffelte *Phase-in* der Arbeitnehmer-Sozialabgaben für eine Beschäftigung zu Löhnen knapp oberhalb der neuen Geringsfügigkeitsgrenze schaffen. Trotzdem bleibt der Anreiz, solche Jobs anzunehmen, aufgrund der geringen Subventionen aber niedrig. Da die Regelung der „Mini-Jobs“ an zahlreiche existierende Modelle und Experimente zur geringen Bezuschussung niedriger Löhne anschließt, stellt sie nach allen existierenden Evaluationen und Vorausschätzungen voraussichtlich keinen ausreichenden Ansatz dar, um arbeitslose Empfänger von Lohnersatzleistungen in nennenswertem Umfang und mit begrenztem fiskalischen Aufwand in eine Beschäftigung zu überführen.²⁴

Eine effektive Lohnsubventionierung lässt sich, wie bereits erwähnt, innerhalb des Konzepts der „Hartz-Kommission“ auch noch dadurch bewerkstelligen, dass die bei Personalserviceagenturen (PSAs) beschäftigten Personen zwar – wie nun vereinbart – entweder nach den im entleihenden Unternehmen geltenden Tariflöhnen oder nach eigenen PSA-Tarifen entlohnt werden, die PSAs den Entleihern aber nur einen Teil dieser Löhne in Rechnung stellen. In einschlägigen Modellrechnungen der „Hartz-Kommission“²⁵ ist eine solche Form der Subventionierung (mit einem Satz von 50 % der Lohnkosten) ausdrücklich vorgesehen. Die zusätzlichen Festlegungen zur Entlohnung von Leiharbeitnehmern aus jüngerer Zeit dürften implizieren, dass Arbeitnehmerüberlassung für die entleihenden Unternehmen generell teurer wird als dort unterstellt. Um über die PSAs in nennenswertem Umfang Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen, wird eine Subventionierung daher nun eher noch wichtiger, zugleich aber entsprechend teurer. Problematisch ist am „Hartz-Konzept“ in diesem Punkt vor allem, dass keine explizite Begrenzung der Zuschüsse auf niedrige Löhne vorgesehen ist. Als Konsequenz werden daher zumindest potentiell „Drehtüreffekte“ größeren Ausmaßes erzeugt, die mit sehr hohen

²⁴ Vgl. beispielsweise Buslei und Steiner (2000), Kaltenborn (2001) oder Schneider *et al.* (2002). – Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass das Phänomen „geringfügiger Beschäftigung“ einerseits und neue Beschäftigungschancen für Sozialleistungsempfänger andererseits aus heutiger Sicht wenig miteinander zu tun haben. Der Status als „geringfügig Beschäftigter“ ist derzeit im Wesentlichen nur für Personen interessant, die einen gewissen Hinzuverdienst zu einem sonstigen Lebensunterhalt realisieren möchten, also Schüler und Studenten, Rentner jenseits der Regelaltersgrenze von 65 Jahren, „Zweitverdiener“, die zum vorrangig auf andere Weise bestimmten Haushaltseinkommen beitragen, sowie bereits anderweitig erwerbstätige Personen mit „Nebenjobs“ (vgl. Brautzsch 2001). Demgegenüber besteht für Empfänger von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe kaum ein Anreiz, eine „geringfügige“ Beschäftigung auszuüben. Vor diesem Hintergrund spricht Manches dafür, den Regelungsbereich „geringfügige Beschäftigung“ – mit an sich wünschenswerten, administrativen Erleichterungen für die jeweiligen Arbeitgeber – von der Frage, wie zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Arbeitskräfte geschaffen werden können, zu trennen.

²⁵ Vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002, S. 155).

fiskalischen Kosten verbunden wären. Um dies zu vermeiden, muss ein deutlich geringerer Zuschusssatz gewählt werden, der die geplante Kombination von Leiharbeit mit Lohnsubventionen wieder weitgehend wirkungslos macht. Alternativ dazu muss die Zahl der über PSAs Beschäftigten administrativ beschränkt werden, was die Wirksamkeit dieser Strategie ebenfalls herabsetzt. Was fehlt, um das Konzept in diesem Punkt tragfähig zu machen, ist in erster Linie eine klare Beschränkung der Subventionen auf Löhne, die eindeutig dem untersten Einkommenssegment zuzuordnen sind.

Mit den Elementen des OFFENSIV-Gesetzes vereinbar sind wiederum sowohl Lohnsubventionen gemäß den Konzepten des ifo Instituts und des SVR – bei Absenkung des Sozialleistungsniveaus für erwerbsfähige Personen, die nicht arbeiten – als auch ein im Sinne der eben angestellten Überlegungen weiter entwickeltes PSA-Modell mit subventionierten Löhnen. In gewisser Weise konvergiert das „Hartz-Konzept“ in diesem Punkt nach entsprechenden Korrekturen gegen die vom ifo Institut und vom SVR vorgeschlagenen Mechanismen. Auf die Frage, welcher Weg im Zuge einer umfassenden Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hier einzuschlagen ist, wird im nachfolgenden Kapitel zurück gekommen.

4. Ein Gesamtkonzept für fällige Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Der ungebrochene Aufwärtstrend der Arbeitslosigkeit in Deutschland macht grundlegende Reformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erforderlich. Alle hier dargestellten und diskutierten Konzepte sind als Beiträge zur Lösung der anhaltenden Beschäftigungsprobleme gedacht. Angesichts bestehender Gemeinsamkeiten und Komplementaritäten erhebt sich daher die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Elemente der verschiedenen Vorschläge zu einem wirksamen Gesamtkonzept zusammengefügt werden können. Da sich in einigen Punkten jedoch auch die Unvereinbarkeit bestimmter Elemente bzw. ihrer konkreten Ausgestaltung ergibt, kann es kein „integriertes“ Modell geben, das alle vier Konzepte nahtlos kombiniert.

4.1 Der Ausgangspunkt: Die OFFENSIV-Strategie

Der mit dem hessischen OFFENSIV-Gesetz verfolgte Ansatz bietet einen geeigneten Ausgangspunkt, um entsprechende Reformen und eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit einzuleiten. Die Kernelemente des OFFENSIV-Gesetzes – eine Kombination aus intensiverer Betreuung und Vermittlung erwerbsloser Sozialleistungsempfänger und einer formelleren Definition von Mitwirkungs- und Gegenleistungsverpflichtungen in Form einer individuellen Eingliederungsvereinbarung, gestützt durch Leistungskürzungen auf dem Sanktionsweg, falls diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden – stehen nicht im Widerspruch zu den von der Bundesregierung favorisierten Empfehlungen der „Hartz-Kommission“. Widersprüche ergeben sich erst auf der Ebene der Umsetzung dieser Elemente und konkreter Details der Gesetze, die die Bundesregierung im Anschluss an die Kommissionsempfehlungen auf den Weg gebracht hat bzw. die teilweise bereits verabschiedet wurden.²⁶ Außerdem werden diese Elemente im Entwurf für das OFFENSIV-Gesetz am prägnantesten herausgearbeitet und, anders als im „Hartz-Konzept“, nicht mit einer Reihe zusätzlicher Vorschläge kombiniert, deren zieladäquates Zusammenwirken letztlich offen bleibt.

Die Einrichtung von „Vermittlungsagenturen“ oder Job-Centren als Anlaufstellen für Arbeitssuchende, die mit umfassenden Kompetenzen sowohl im Bereich der Leistungsgewährung als auch der Arbeitsvermittlung ausgestattet sind, folgt zahlreichen interna-

²⁶ Vgl. die Gesetzentwürfe für ein (zustimmungsfreies) „Erstes Gesetz“ und ein (im Bundesrat zustimmungspflichtiges) „Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 15/25 und 15/26) sowie die dazugehörigen Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 15/201 und 15/202).

tionalen Vorbildern. Eine Vorreiterrolle nehmen dabei seit Mitte der 1990-er Jahre die USA und Neuseeland ein.²⁷ Innerhalb der Europäischen Union finden sich entsprechende Modelle mittlerweile in Großbritannien, Österreich, den Niederlanden und Schweden.²⁸ Die Erfahrungen in den einzelnen Ländern hinsichtlich eines wünschenswerten Grades an Zentralisierung bzw. Vereinheitlichung der Arbeit solcher Centren sowie hinsichtlich der effektivsten und zugleich mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand verbundenen Betreuungs- und Vermittlungsaktivität variieren. Alles in allem kann der Übergang zu sogenannten „One-stop“-Lösungen mit gebündelten Kompetenzen und die dort regelmäßig angestrebte Verbindung von Fördern und Fordern, einschließlich definierter Mitwirkungs- und Gegenleistungsverpflichtungen der Arbeitssuchenden, aber als allerorten bewährt gelten.

Reformen der Arbeits- und Sozialverwaltung, mit denen nunmehr auch in Deutschland in diese Richtung gegangen werden soll, dürfen allerdings nicht isoliert betrieben werden. Vielmehr sollten sie durch weitere Strategie-Elemente ergänzt werden, die auch in anderen Ländern im Rahmen umfassender Reformpakete eingeführt worden sind oder dort – aufgrund andersartiger Traditionen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – bereits im jeweiligen *Status quo* stärker verwirklicht waren als hierzulande.

4.2 Ergänzungen der OFFENSIV-Strategie

Der mit dem OFFENSIV-Gesetz angestrebte Paradigmenwechsel im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – klarer Vorrang von Arbeit und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt vor einer reinen Unterstützung Arbeitssuchender ohne Gegenleistung – lässt sich erst dann voll zum Tragen bringen, wenn die Änderungen der Rahmenbedingungen, unter denen Arbeitssuchende in Deutschland agieren, durch weitere Reformelemente gestützt werden und wenn sich darüber hinaus auch die Rahmenbedingungen ändern, unter denen Unternehmen und private Haushalte ihre Entscheidungen als Arbeitsnachfrager treffen. Umgekehrt entlasten verbesserte Anreize für Arbeitsanbieter und -nachfrager die Arbeits- und Sozialverwaltung in ihren neuen Strukturen davon, ihre Ziele vorrangig über administrative – und im Konfliktfall über juristische – Prozeduren zu erreichen, indem sie die Betroffenen in deren Eigeninteresse mobilisieren und in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen und politischen Zielen aktiv werden lassen. Die bislang eingeleiteten Schritte zur Arbeitsmarktreform im Anschluss an die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ reichen dazu bei Weitem noch nicht aus.

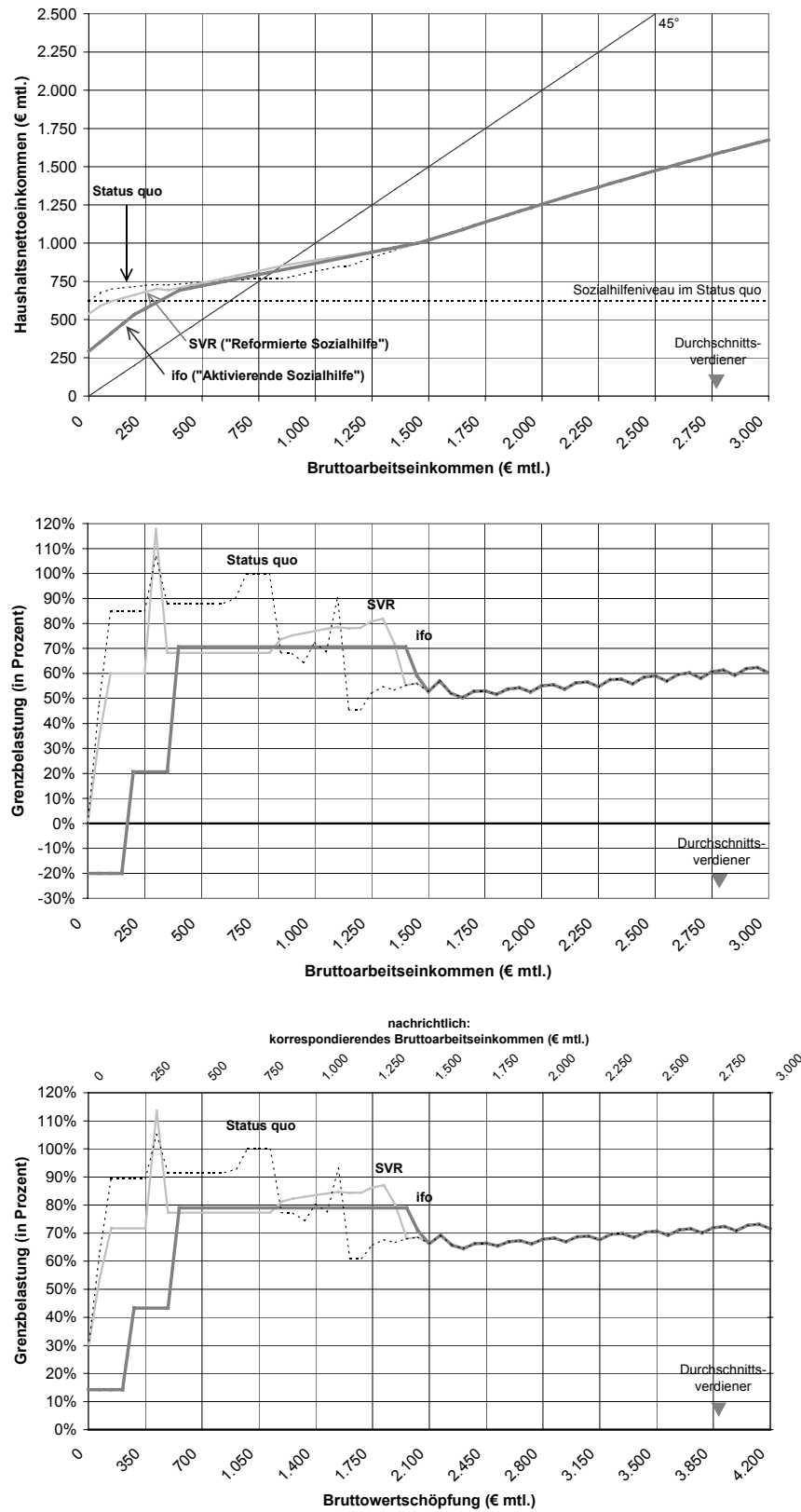
²⁷ Vgl. etwa Blank (2002) sowie OECD (1999, S. 54 f.).

²⁸ Für einen Überblick vgl. con_sens (2002).

Eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktlage in Deutschland lässt sich nur erreichen, wenn es gelingt, in nennenswertem Umfang Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft sowie aus dem Ausland zurück zu holen und die Nachfrage gerade nach den Typen von Arbeitskräften zu beleben, für die der Arbeitsmarkt unter den heutigen Rahmenbedingungen die schlechtesten Erwerbchancen bietet. Ein zentraler Engpass für die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Erwerbspersonen, die von Arbeitslosigkeit in Deutschland weit überproportional betroffen sind, besteht in der ungenügenden Differenzierung der Löhne. Einer marktgerechten Lohnspreizung steht die Gewährung von Lohnersatzleistungen, namentlich von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, klar entgegen. Als problematisch erweist sich dabei sowohl das heutige Niveau dieser Leistungen als auch das annähernd vollständige Abschmelzen der Leistungen, falls die Bezieher ein eigenes Erwerbseinkommen erzielen. Die daraus resultierenden Beschäftigungshemmnisse lassen sich jedoch überwinden, ohne dass die bisherigen Sozialleistungsempfänger materielle Einbußen durch reine Leistungskürzungen erleiden – sofern sie unter den neuen Rahmenbedingungen eine reguläre Beschäftigung aufnehmen oder zumindest bereit sind, aktiv eine Gegenleistung für die von ihnen in Anspruch genommenen Sozialleistungen zu erbringen.

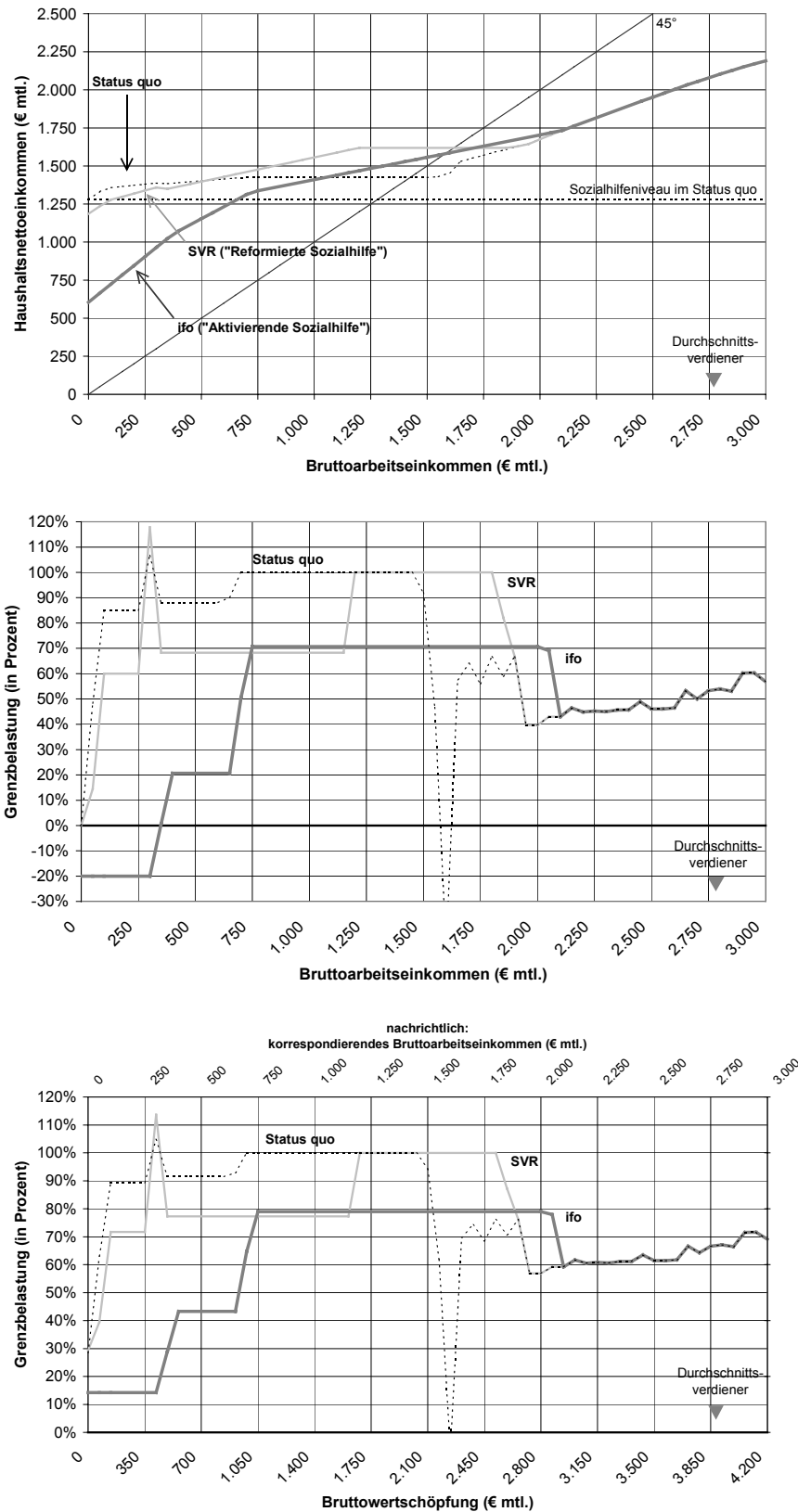
Vorschläge, die den Weg in diese Richtung weisen und als Vertiefung und Ergänzung der hessischen OFFENSIV-Strategie dienen können, sind die Konzepte des ifo Instituts und des Sachverständigenrates (im letzteren Fall insbesondere die Komponente II: „Programm gegen die Arbeitslosigkeit“, Punkte 7–9). Beide Konzepte stimmen in ihrer Begründung und grundlegenden Konstruktion weitgehend überein, indem sie zum Einen eine generelle Senkung der Sozialleistungsansprüche für erwerbsfähige Personen vorsehen, die keinerlei eigenes Erwerbseinkommen erzielen, zum Anderen eine verminderte Verrechnung von eigenem Einkommen mit den Sozialleistungen bewirken, die im Falle des ifo-Vorschlags explizit den Charakter einer Subventionierung niedriger Marktlöhne annimmt. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Niveaus der vorgeschlagenen Änderungen. In den Abbildungen 3 und 4 werden die sich jeweils ergebenden Haushaltseinkommensprofile bei variierenden Bruttolöhnen sowie die damit verbundenen Grenzbelastungen von Lohneinkommen und Bruttowertschöpfung beispielhaft für die Fälle Alleinstehender und Verheirateter mit einem Kind verglichen. Anschließend werden die entscheidenden Reformelemente im Einzelnen diskutiert, die die im OFFENSIV-Gesetz enthaltenen Änderungen an der Organisation der Arbeits- und Sozialverwaltung und an der Betreuung Arbeitssuchender sinnvoll ergänzen würden.

Abbildung 3: Reformiertes Sozialhilfesystem für Alleinstehende



Quelle: Sinn *et al.* (2002, Abb. 3.3), Sachverständigenrat (2002, Schaubild 61), ifo Berechnungen.

Abbildung 4: Reformiertes Sozialhilfesystem für Verheiratete mit einem Kind (7–14 J.)



Quelle: Sinn et al. (2002, Abb. 3.6), Sachverständigenrat (2002, Schaubild 62), ifo Berechnungen.

Das Ziel des hier entwickelten Gesamtkonzepts ist es, den auch im OFFENSIV-Gesetz angestrebten Paradigmenwechsel wirksam zu vollziehen: von Lohnersatzleistungen nach bisherigem Muster hin zu öffentlich gewährten „Lohnergänzungsleistungen“. Dieser Weg wird auch in zahlreichen anderen Ländern – z. B. in Großbritannien, Frankreich und den USA – bereits seit geraumer Zeit erfolgreich beschritten. Arbeit für Sozialleistungsempfänger auf der Basis einer „aktivierenden Sozialhilfe“ hat dort klaren Vorrang vor der reinen Gewährung von „Lohnersatzleistungen“.

a) Senkung des Sozialleistungsniveaus für nicht-erwerbstätige Erwerbspersonen

Auf die Effekte hoher Sozialleistungsansprüche, die mit eigenem Erwerbseinkommen nahezu vollständig verrechnet werden, für Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage wurde bereits in der Einleitung dieser Studie hingewiesen. Der erste Schritt einer Reform, welche die dadurch effektiv gezogene Lohnuntergrenze beseitigt, um den ersten Arbeitsmarkt für Personen mit geringen Qualifikationen zu öffnen, muss daher in einer Reduktion des Sozialleistungsniveaus für erwerbsfähige Personen bestehen, die auch unter den geänderten Rahmenbedingungen – einer intensiveren Betreuung in den Job-Centren, klarer definierten Mitwirkungspflichten und stärkeren finanziellen Anreizen – keine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, dass die sogenannten Anspruchslöhne der Leistungsempfänger sinken und ihre Chancen, zu produktivitätsgerechten Löhnen eine Beschäftigung zu finden, steigen.

Vorausgesetzt ist sowohl im ifo Konzept als auch im Modell des Sachverständigenrates, dass die bisher völlig getrennt administrierten Instrumente Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen sowohl verwaltungsmäßig als auch leistungsrechtlich integriert werden. Dabei sollten die Bestimmungen, aufgrund derer die nach einem früher erzielten Erwerbseinkommen bemessene Arbeitslosenhilfe heute in der Regel höher ausfällt als die jeweiligen Sozialhilfeansprüche, beseitigt werden. Vielmehr sind beide Instrumente in ein seinerseits reformiertes Sozialhilfemodell zu überführen, das – nach dem Auslaufen etwaiger Ansprüche auf Arbeitslosengeld – eine Gleichbehandlung aller erwerbsfähigen Sozialleistungsempfänger gewährleistet. Im Anschluss an die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll nach den Vorstellungen von ifo Institut und SVR in Zukunft ferner nicht mehr generell das bisherige Sozialhilfeniveau maßgeblich sein. Vielmehr sind für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Leistungsempfänger weitere Absenkungen vorzunehmen, nämlich im Falle des ifo Konzepts um

den vollen Regelsatz der jeweiligen Erwerbsperson(en), im Falle des SVR-Konzepts um mindestens 30 % des Regelsatzes (vgl. Abbildungen 3 und 4).²⁹

Im Rahmen der OFFENSIV-Strategie werden die Funktionen, unrealistisch hohe Anspruchslöhne zu senken, eine größere Lohndifferenzierung zuzulassen und damit die Nachfrage nach heute nur schwer vermittelbaren Arbeitskräften zu steigern, auf andere Weise erfüllt als durch solche generellen Senkungen der Sozialleistungsansprüche. Von zentraler Bedeutung sind dort verschärfte Zumutbarkeitskriterien und einzelfallbezogene Leistungskürzungen auf dem Sanktionsweg im Falle einer Ablehnung zumutbarer Jobangebote oder der Verletzung anderer Mitwirkungspflichten arbeitssuchender Sozialleistungsempfänger. Nach dem Stand der Diskussion über die Umsetzung der Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ zeichnet sich ab, dass ein solches Modell derzeit im Prinzip gute Chancen hat, auf der Basis bundesgesetzlicher Regelungen in absehbarer Zeit in die Praxis umgesetzt zu werden.³⁰ Eine auf individuelle Sanktionen setzende Strategie kann jedoch nur einen Einstieg bilden, der im Hinblick auf die zu lösenden Arbeitsmarktprobleme lediglich von begrenzter Tragweite sein wird. Angesichts rechtlicher Unwägbarkeiten und der Schwierigkeit, einschlägige Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen faktisch durchzusetzen, kann in diesem Punkt wohl erst die Etablierung allgemeinverbindlicher Regeln für alle Beteiligten hinreichende Klarheit über die geänderten Rahmenbedingungen schaffen.

Eine generelle Regelung nach den Vorstellungen des ifo Instituts und des SVR – niedrigere Leistungsansprüche für *alle* erwerbsfähigen Empfänger, die nicht erwerbstätig sind – erlaubt es vor allem, ein differenziertes Anreizschema zur Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung zu schaffen. Dadurch kann zugleich bewirkt werden, dass die in einen

²⁹ Auf die genauen administrativen Details – z. B. die exakte Zusammensetzung gekürzter Ansprüche aus Regelsatz-Leistungen, einmaligen Leistungen und/oder pauschalitem Wohngeld – wird in beiden Vorschlägen nicht näher eingegangen. Ganz unabhängig von der Frage, ob und in welchem Maße die Sozialleistungsansprüche erwerbsfähiger Empfänger reduziert werden, lassen sich bei der Sozialhilfegewährung ganz generell nennenswerte Vereinfachungen realisieren, wenn an die Stelle einer aufwendigen Bemessung und Gewährung einzelner Leistungskomponenten auf Dauer eine stärkere Pauschalierung der jeweiligen Ansprüche erwerbsfähiger wie nicht-erwerbsfähiger Leistungsbezieher tritt.

³⁰ Dies gilt zumindest für eine generelle Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, die Umkehr der Beweislast für mangelnde Zumutbarkeit und die Absicht, finanzielle Sanktionen in Zukunft konsequenter und zielgenauer zu handhaben. Hinsichtlich der Höhe solcher Sanktionen soll das OFFENSIV-Gesetz allerdings größere Spielräume eröffnen. Seitens der „Hartz-Kommission“ ist eine klare Festlegung darauf erfolgt, keine *allgemeinen* Leistungskürzungen zu verhängen, sondern allein auf verschärfte Zumutbarkeitsregeln und differenzierte Sanktionen zu setzen. Ferner liegt das Ausgangsniveau solcher Kürzungen dort beim neuen „Arbeitslosengeld II“, d. h. eher im Bereich der heutigen Arbeitslosenhilfe als der heutigen Sozialhilfe. Auf Hindernisse für eine Realisierung der hier entwickelten Gesamtstrategie, die aus der sich abzeichnenden Umsetzung des „Hartz-Konzepts“ resultieren, wird in Kapitel 5 zurückgekommen.

erweiterten Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte eingegliederten Arbeitskräfte ein Haushaltseinkommen erzielen, das im Falle einer Vollzeitbeschäftigung das heutige Sozialhilfeniveau erreicht oder sogar überschreitet. Ohne generelle Kürzung der Sozialleistungen für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Empfänger wird die Schaffung verbesserter finanzieller Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung dagegen entweder weitgehend wirkungslos oder sie ist, bei immer noch ungewissem Netto-Beschäftigungseffekt, mit hohen fiskalischen Kosten verbunden.

b) Verbesserte Arbeitsanreize und ausreichende Existenzsicherung durch Lohnsubventionen oder „Lohnsteuergutschriften“

Die vom ifo Institut und vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Absenkung von Sozialleistungsansprüchen für Erwerbspersonen, die trotz einer effektiven Beschäftigungsgarantie keine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist kein Selbstzweck. Sie ist auch nicht das einzige Reformelement, durch das die Strategie des OFFENSIV-Gesetzes ergänzt werden sollte. Vielmehr kann auf ihrer Basis ein zweiter Reformschritt getan werden, der erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger bei der Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aktiv fördert und durch aktive Beteiligung am Erwerbsleben auch eine materielle Existenzsicherung gewährleistet, die das heutige Sozialhilfeniveau – als bleibender Maßstab für das sozio-kulturelle Existenzminimum – sogar überschreitet.

Zur Stärkung der Arbeitsanreize für Arbeitnehmer sowie zur Senkung der Lohnkosten potentieller Arbeitgeber, die nicht voll auf das jeweils erzielbare Haushaltseinkommen der Beschäftigten durchschlägt, sind in Deutschland in der Vergangenheit immer wieder Modelle erprobt und vorgeschlagen worden, die in irgendeiner Weise auf eine Subventionierung von Löhnen hinaus laufen. Im Fokus standen dabei in der Regel niedrige Löhne mit einem geringen Abstand zu den existenzsichernden Sozialleistungen für Arbeitslose. Häufig zielten diese Modelle auf ausgewählte Problemgruppen (z. B. Langzeitarbeitslose, ehemalige Sozialhilfeempfänger *etc.*) und waren zeitlich auf bestimmte Maximallaufzeiten befristet. Ferner beschränkten sie sich oft auf eine (Teil-)Subventionierung, beispielsweise der Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherungsbeiträge.

Die Erfahrungen mit derart beschränkten Subventionen, wie sie zuletzt mit der im März 2002 erfolgten Ausdehnung des sogenannten „Mainzer Modells“ auf Bundesebene realisiert wurden, sind insgesamt keinesfalls eindeutig positiv. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des „Mainzer Modells“ lassen sich dabei einige gravierende handwerkli-

che Fehler aufzeigen, die die mehr als bescheidenen Erfolge dieses Ansatzes erklären.³¹ Auch Projektionen für die Effekte verbesserter Modelle deuten jedoch darauf hin, dass sie bei vergleichsweise hohem fiskalischem Aufwand jeweils nur geringe Beschäftigungseffekte erzeugen.³² Ausschlaggebend dafür ist, dass solche Subventionen, wenn sie vom heutigen Niveau der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe ausgehen, nur relativ geringe finanzielle Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme setzen können, denen aus der Sicht der Empfänger die zeitliche Beanspruchung durch eine (annähernd) vollwertige Erwerbstätigkeit anstelle eines reinen Sozialleistungsbezuges gegenübersteht. Werden die Subventionen höher dosiert, um die Beschäftigungsanreize für Bezieher niedriger Löhne zu erhöhen, werden vom Subventionsprogramm zwangsläufig auch höhere Einkommensschichten erfasst. Dies erhöht auf jeden Fall die Kosten und außerdem werden dort, wegen der ab irgendeinem Schwellenwert erforderlichen Transferreduktion, die Arbeitanreize gegenüber dem *Status quo* sogar verringert.

Problematisch sind auch zielgruppenorientierte Ansätze, bei denen zur Vermeidung hoher fiskalischer Belastungen z. B. nur ehemals Erwerbslose als Empfänger von Lohnsubventionen in Betracht gezogen werden. Solche Modelle lösen sogenannte „Drehtüreffekte“ aus, durch die sich der Empfängerkreis automatisch ausweitet. Vor allem wird bei ihnen verkannt, dass eine wichtige Funktion der Subventionierung niedriger Löhne durch „Lohnergänzungsleistungen“ darin liegt, bei den betroffenen Arbeitnehmern für sozio-kulturell akzeptable Haushaltseinkommen zu sorgen, ohne dass die Arbeitgeber dafür Löhne zu zahlen haben, die die Produktivität der Betroffenen übersteigen würden. Anders als im bestehenden System von „Lohnersatzleistungen“ vom Typ der Arbeitslosen- und Sozialhilfe geschieht dies aber unter der Bedingung, dass die Betroffenen einer Beschäftigung nachgehen. Bei der anzustrebenden Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte werden jedoch nicht nur bisher Erwerbslose, sondern auch bereits Beschäftigte von der erforderlichen weiteren Lohndifferenzierung betroffen sein. Auch sie müssen daher zum Empfängerkreis solcher Lohnsubventionen gehören, ohne dass dies als ökonomisch funktionsloser „Mitnahmeeffekt“ angesehen werden darf.³³ Entscheidend ist aus ordnungs- und finanzpolitischer Sicht lediglich eine klare Begrenzung der Subventionen auf Arbeitnehmer mit geringen Löhnen, nicht jedoch auf bestimmte Zielgruppen.

³¹ Vgl. Sinn et al. (2002, S. 13 f.).

³² Vgl. Buslei und Steiner (2000), Kaltenborn (2001) oder Schneider et al. (2002).

³³ Vgl. Sinn et al. (2002, S. 24).

Aufgrund dieser Überlegungen zeigt sich, dass – nach der generellen Senkung der Sozialleistungsansprüche nicht-erwerbstätiger Erwerbspersonen – ein zusätzlicher Reformschritt in einer generellen Änderung des Zusammenhangs zwischen dem jeweils erzielten Bruttolohn und dem effektiv verfügbaren Haushaltseinkommen bestehen sollte, die nicht zielgruppenspezifisch ausgestaltet ist und jeweils nur zeitlich befristet gilt, sondern generell den Bereich niedriger Erwerbseinkommen erfasst. Nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates soll dies in Form einer deutlichen Senkung der Transferentzugsrate gegenüber dem *Status quo* im Bereich unterster Bruttolöhne geschehen, nach dem ifo Konzept – angelehnt an internationale Vorbilder – sogar in Form einer direkten Lohnsubvention, bei der das Haushaltseinkommen mit jedem Euro Bruttolohn phasenweise um mehr als einen Euro ansteigt (vgl. Abbildungen 3 und 4). Die Lohnsubvention soll als „Lohnsteuergutschrift“ in das System der Lohnsteuererhebung integriert, von der Finanzverwaltung administriert und – zumindest in Gestalt vorläufiger Zahlungsbeträge – möglichst auf Monatsbasis über die jeweiligen Arbeitgeber ausgezahlt werden. Abgesehen von den verschiedenen Ausgangsniveaus unterscheiden sich die beiden Konzepte ansonsten nur wenig. Allerdings dürften die Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und das jeweilige Lohneinkommen durch längere Arbeitszeiten oder Aufbau zusätzlicher (insgesamt aber immer noch geringer) Qualifikationen zu erhöhen, im ifo Modell etwas stärker ausfallen. Außerdem werden dort für Haushalte mit größerer Personenzahl extrem hohe Grenzbelastungen von Einkommen und Wertschöpfung vermieden, die sich im SVR-Konzept nach wie vor ergeben können.³⁴

c) Beschäftigungsgarantie in kommunaler Regie oder durch Leiharbeit

Sowohl das ifo Institut als auch der Sachverständigenrat weisen in ihren Vorschlägen darauf hin, dass die beiden zuvor genannten Reformschritte unter den rechtlichen Gegebenheiten Deutschlands nur dann effektiv umgesetzt werden können, wenn sich vermeiden lässt, dass erwerbswillige Arbeitssuchende nur deshalb eine Senkung ihrer Sozialleistungsansprüche hinnehmen müssen und von den daran anknüpfenden Verbesserungen der Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme nicht profitieren können, weil sie bei einer sich nur langsam vollziehenden Öffnung des Arbeitsmarktes trotz intensiver Suche (zunächst) keine Arbeit finden. Zu diesem Zweck ist in beiden Ansätzen vorgesehen, allen erwerbswilligen Sozialhilfeempfängern ersatzweise eine Beschäftigung außerhalb des ersten Arbeitsmarktes zu garantieren, bei deren Ausübung sie – anders als bei allen

³⁴ Im Konzept des Sachverständigenrates wird ferner an den heutigen Modalitäten für „geringfügige Beschäftigungsverhältnisse“ festgehalten. (In den Abbildungen 3 und 4 ist dies an den Belastungssprüngen bei Bruttolöhnen in Höhe von 325 € ablesbar.) Im ifo Modell wird hingegen von der bisherigen Geringfügigkeitsgrenze vereinfachend abgesehen.

bestehenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Anspruch auf Leistungen gerade in Höhe des heutigen Sozialhilfeniveaus behalten. Diese Regelung hat somit eine Doppelfunktion als Vehikel für die generelle Beschäftigungsverpflichtung erwerbsfähiger Sozialleistungsempfänger und als Beschäftigungsgarantie, mit deren Hilfe soziale Härten auch in einer Übergangsphase vermieden werden können.

Die Leistungsempfänger können auf diesem Wege zumindest ansatzweise ins Erwerbsleben integriert und aktiviert werden. Sie werden in begrenztem Maße vor einem weiteren Qualifikationsverlust geschützt und erfahren ein gewisses *Training on the job*. Angesichts des niedrigen Entgelts, das die auf diese Weise Beschäftigten für Arbeit im Umfang einer Vollzeitberufstätigkeit erhalten, haben sie jedoch zugleich einen klaren Anreiz zur fortgesetzten Suche nach einer regulären Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Nur dadurch erhalten sie Zugang zu Lohnsubventionen bzw. Lohnsteuergutschriften, die ihr Haushaltseinkommen – trotz sinkender Löhne bei sich ausweitender Arbeitsnachfrage – über das bisherige Sozialhilfeniveau hinaus steigern. Außerdem erwerben sie nur durch reguläre Beschäftigung u. U. erneute Ansprüche auf Arbeitslosengeld und andere beitragsbezogene Sozialleistungen.

Eingelöst werden kann die Beschäftigungsgarantie nach dem ifo Konzept wie auch nach den Vorschlägen des Sachverständigenrates auf zwei verschiedene Arten und Weisen: entweder durch eine Beschäftigung unmittelbar in kommunaler Regie oder in Form von nicht-gewerblicher Leiharbeit, durch die die Sozialleistungsempfänger zumindest indirekt Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt erhalten – wenn auch zu den oben skizzierten Konditionen. Eine Lösung, bei der beide Wege auf sinnvolle Weise miteinander verzahnt werden können, bestünde darin, „kommunale Beschäftigungsagenturen“ ins Leben zu rufen oder anknüpfend an bestehende Strukturen auszubauen, die den jeweiligen Job-Centren zugeordnet sind und erwerbswillige Sozialleistungsempfänger, die bis auf Weiteres nicht in reguläre Beschäftigung vermittelt werden können, beschäftigen und sie dabei in möglichst großem Umfang an gewerbsmäßige Arbeitgeber verleihen.

Tätigkeiten, die von Sozialleistungsempfängern in den kommunalen Beschäftigungsagenturen selbst übernommen werden können, liegen beispielsweise in den Feldern Landschaftspflege, Gartenbau, einfache Handwerksleistungen, soziale Dienste, Küchen- und Wäschereidienste, Umweltschutz und Recycling. Arbeiten dieser Art können – verantwortet durch ein professionelles Management der Agenturen – mit Maßnahmen zur Qualifizierung und sozialen Betreuung der Beschäftigten verbunden werden. Es ist leicht zu sehen, dass kommunale Beschäftigung dieser Art, anders als oft eingewendet,

nicht ohne Weiteres globale Verdrängungseffekte für ansonsten privatwirtschaftliche angebotene Leistungen auslöst: In dem Maße, wie die Sozialleistungsempfänger produktive Tätigkeiten übernehmen, für die die öffentliche Hand ansonsten Haushaltsmittel hätte aufwenden müssen, können diese Mittel nun für andere Zwecke verwendet werden. Allerdings ändert sich die Struktur der staatlichen Nachfrage und dies kann zu verzerrenden Effekten für die Wirtschaftsstruktur zu Lasten einzelner privater Gewerbezweige führen. Anders liegen die Dinge, wenn die kommunalen Beschäftigungsagenturen auch gegen Entgelt für private Auftraggeber tätig werden. Hier kann es zu Verdrängungseffekten kommen. Nachteilig an einem Einsatz der Sozialleistungsempfänger in kommunaler Regie ist auch, dass dies wegen der damit verbundenen Verwaltungskosten einen relativ teuren Weg zur Umsetzung der Arbeitsverpflichtung bzw. Beschäftigungsgarantie darstellt und dass ein gewisses Risiko entsteht, hier einen neuen zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen, der sich verfestigt, obwohl eine Beschäftigung dort ungleich unattraktiver ist als in heutigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Eine Alternative, die von den Beschäftigungsagenturen daher so stark wie möglich genutzt werden sollte, ist, die Sozialleistungsempfänger leihweise an Arbeitgeber im ersten Arbeitsmarkt zu überlassen. Sektoral spürbare Verdrängungseffekte können dabei weitestgehend vermieden werden. Lediglich für gewerblich betriebene Leiharbeit ist mit gewissen Verdrängungseffekten zu rechnen, vor allem soweit sich die Marktsegmente überlappen, in den gewerbliche Verleiher und kommunale Beschäftigungsagenturen tätig sind. Außerdem ergeben sich wesentlich bessere Möglichkeiten, Arbeitssuchende auf Dauer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse einzugliedern. Inwieweit gemeinnützig betriebene Leiharbeit als Strategie genutzt werden kann, um im ersten Arbeitsmarkt zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen zu lassen, hängt vor allem davon ab, wie sich die Löhne im ersten Arbeitsmarkt im Zuge der Reformen entwickeln und welche Leihgebühren für diese besondere Form von Leiharbeit verlangt wird. Die Festsetzung der Leihgebühren stellt dabei zugleich ein Instrument dar, um die aus ökonomischer Sicht erforderlichen Anpassungen der Löhne für reguläre Beschäftigung zu beeinflussen. Langfristig sollte die Leihgebühr einem neu zu findenden Gleichgewichtspreis für gering qualifizierte Arbeit entsprechen. Da dieser *ex ante* nur grob geschätzt werden kann³⁵ und überdies regional durchaus variieren dürfte, spricht Manches dafür, sich daran schrittweise und mit hinreichender regionaler Differenzierung heranzutasten. Im Zeitablauf kann so ein wachsender Anteil der nicht ohne Weiteres vermittelbaren Sozi-

³⁵ Vgl. Sinn *et al.* (2002, S. 42 f.): Geschätzt wird dort, dass der Bruttostundenlohn für gering qualifizierte Arbeitskräfte von gegenwärtig rund 8,70 € auf Dauer um etwa ein Drittel (in aktuellen Preisen: auf rund 5,80 €) sinken müsste, wenn das gesamte Arbeitskräftepotential, das durch die vorgeschlagenen Reformen mobilisiert werden kann, in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden soll.

alleistungsempfänger aus einer kommunalen Beschäftigung in vermittlungsorientierte Leiharbeitsverhältnisse überführt werden. Für ein solches Vorgehen spricht auch, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für zusätzliche Arbeitskräfte trotz sinkender Löhne kurzfristig begrenzt ist, weil die erforderlichen Anpassungen (von Betriebsorganisation, Produktionsabläufen, Produktionsprogramm *etc.*) jeweils eine gewisse Zeit erfordern.³⁶

Aus der Diskrepanz zwischen Leihgebühren und den Sozialhilfesätzen, die die verliehenen Sozialhilfeempfänger erhalten, resultieren aller Voraussicht nach gewisse Überschüsse, die – bei ungetrenntem Budget der Beschäftigungsagenturen – zunächst zur Verfügung stehen, um den Finanzierungsbedarf für die teurere Alternative kommunaler Beschäftigung zu decken. Falls sich nach Deckung solcher Kosten immer noch Überschüsse dieser Art ergeben, dürfen diese jedoch keinesfalls bei den Agenturen verbleiben. Erforderlich sind hier vielmehr anreizkompatible Gewinnabführungsverträge, die zum Einen sicher stellen, dass die Agenturen ihre Aufgaben im Bereich Beschäftigung und Eingliederung effizient erfüllen. Zum Anderen müssen sie gewährleisten, dass die aus der Anwendung staatlichen Zwangs – der bei der Arbeitspflicht für Sozialleistungsempfänger ja im Spiel ist – im Vergleich zum *Status quo* resultierenden Einsparungen für die Finanzierung sonstiger Reformelemente (z. B. der Lohnsteuergutschriften) oder für eine Reduktion der Staatsausgaben als solcher verwendet werden können.

Entscheidend ist schließlich eine klare Ausrichtung der Tätigkeit der Beschäftigungsagenturen auf einen möglichst raschen Übergang der bei ihnen eingesetzten Sozialleistungsempfänger in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, sei es bei gewerblichen Zeitarbeitsfirmen oder unmittelbar bei einem Arbeitgeber. Der Anreiz für Leistungsempfänger, einen entsprechenden Wechsel zu vollziehen, ergibt sich unmittelbar aus den unterschiedlichen Einkommenserzielungsmöglichkeiten und dem anderen sozialen Status. Für potentielle Arbeitgeber ist der Anreiz, Leiharbeitskräfte von den kommunalen Beschäftigungsagenturen in ein direktes Arbeitsverhältnis zu übernehmen angesichts geringerer Unterschiede in den jeweils anfallenden Lohnkosten nicht so stark. Aus-

³⁶ Zusätzliche Arbeitsnachfrage bei sinkenden Löhnen lässt sich im Bereich privater Haushalte aller Voraussicht nach sehr schnell mobilisieren. Vergleichsweise rasch dürften die erforderlichen Anpassungen auch im Bereich des privaten Dienstleistungsgewerbes erfolgen können. Am langsamsten lässt sich eine steigende Arbeitsintensität der Produktion und eine Erweiterung des Angebots um bisher vernachlässigte, arbeitsintensive Produkte wohl im Verarbeitenden Gewerbe realisieren. Im Extremfall muss hier die gesamte Abschreibungsperiode des unter anderen Rahmenbedingungen gebildeten Kapitalstocks abgewartet werden, bis die Anpassungen vollständig sind.

schlaggebend könnte hier die zweifelsohne höhere Motivation regulär entlohnter Arbeitskräfte sein.³⁷

Die Konzeption kommunaler Beschäftigungsagenturen hat auf den ersten Blick gewisse Ähnlichkeiten mit den von der „Hartz-Kommission“ vorgeschlagenen Personalserviceagenturen. Abgesehen von der etwas andersartigen Trägerschaft von Job-Centren und Agenturen nach der ergänzten OFFENSIV-Strategie und den breiteren Aufgaben der hier vorgestellten Beschäftigungsagenturen ist diese Ähnlichkeit bezogen auf die ursprüngliche „Hartz-Konzeption“ kein Zufall. Auch im Konzept der Kommission soll gemeinnützige Leiharbeit als Vehikel zum *Job placement* für nicht direkt vermittelbare Sozialleistungsempfänger genutzt werden. Mit den Konzepten von ifo und Sachverständigenrat hat diese Lösung gemeinsam, dass aus der Vermittlung von bisherigen Sozialleistungsempfängern eine effektive Arbeitsverpflichtung und Beschäftigungsgarantie gemacht werden kann. Als problematisch erscheinen jedoch die sich mittlerweile abzeichnenden Rahmenbedingungen hinsichtlich der Entlohnung der auf diesem Wege Beschäftigten. Welche Hemmnisse sich für eine Realisierung des hier entwickelten Gesamtkonzepts durch die von der Bundesregierung betriebene Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ generell ergeben, wird im Rahmen des nachfolgenden Kapitels 5 genauer erörtert.

³⁷ Falls sich die daraus resultierenden Anreize nicht als hinreichend stark erweisen, damit sich das durch die kommunalen Beschäftigungsagenturen geschaffene Arbeitsmarktsegment in staatlicher Mitverantwortung nicht in unangemessener Größe verfestigt, kann perspektivisch auch über Lockerungen des Kündigungsschutzes für normale Arbeitsverhältnisse nachgedacht werden, der im Bereich der Leiharbeit ja ohnedies effektiv umgangen wird.

5. Zur Umsetzung des Gesamtkonzepts

Die aktuelle Kumulation der über lange Jahre hervorgetretenen strukturellen Arbeitsmarktprobleme, auf deren Lösung die OFFENSIV-Strategie, ergänzt mit Reformelementen des ifo Konzepts der „Aktivierenden Sozialhilfe“ bzw. der Reformvorschläge des Sachverständigenrates, zielt, und einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung macht eine schnelle Realisierung des hier vorgestellten Gesamtkonzepts erforderlich. Angesichts des gegenwärtigen Standes der politischen Diskussion, die sich zuletzt vor allem auf die Umsetzung des von der Bundesregierung favorisierten Konzepts der „Hartz-Kommission“, auf die Klärung zahlreicher darin offen gelassener Fragen sowie auf nötige Korrekturen an den ersten Umsetzungsschritten konzentrierte, erhebt sich jedoch die Frage, ob und in welcher Weise zielgenaue Reformen auch schrittweise eingeleitet werden können. Zu klären ist dabei insbesondere, welche Reihenfolge der jeweils erreichbaren Reformschritte dabei angestrebt werden sollte und welche Reformelemente notwendig zusammen gehören und daher nur simultan vollzogen werden können.

Im Anschluss an Überlegungen zu einem sinnvollen Timing bei der Umsetzung des zuvor entfalteten Konzepts (Abschnitt 5.1) werden Hemmnisse für eine solche Strategie erörtert, die aus einer Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ auf der Basis der dazu nun vorliegenden Gesetzesentwürfe resultieren können (Abschnitt 5.2). Abschließend wird dargelegt, durch wen bei der Realisierung eines an das OFFENSIV-Gesetz und das Reformkonzept des ifo Instituts angelehnten Gesamtkonzepts Unterstützung zu erwarten ist bzw. welche Interessenkonflikte und Widerstände zu berücksichtigen und mit den betroffenen Interessengruppen zu überwinden sind (Abschnitt 5.3).

5.1 Die Abfolge der Reformschritte

In Wissenschaft und Politik herrscht weitgehende Einmütigkeit, dass – zahlreichen internationalen Vorbildern folgend – Verbesserungen bei der Betreuung und Vermittlung Arbeitssuchender in Deutschland sinnvoll, wenn nicht sogar dringend geboten sind. Sowohl im OFFENSIV-Gesetz als auch in den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ wird die Einrichtung von Job-Centren als einheitliche Anlaufstellen für alle Arten erwerbsfähiger Sozialleistungsempfänger angestrebt, mit einer strengeren Handhabung von Zumutbarkeitskriterien und einer Umkehr der Beweislast für unzumutbare Beschäftigungsangebote, einer mehr oder weniger expliziten Definition von Mitwirkungs- und Gegenleistungspflichten und einer strikteren Handhabung von Sanktionen im Falle der Verletzung solcher Pflichten. Grundsätzlich unterstützt werden diesbezügliche Anstrengungen auch von den gegenüber dem „Hartz-Konzept“ ansonsten eher kritischen wirt-

schaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, einschließlich des ifo Instituts, und vom Sachverständigenrat.³⁸

Das spricht dafür, die sich bietenden Chancen für eine Umsetzung der in Abschnitt 4.1 angesprochenen Elemente des Gesamtkonzepts nun ohne Zögern zu ergreifen. Wünschenswert ist es dabei allerdings, für einen möglichst klaren Zuschnitt dieses Maßnahmenpakets im Sinne des OFFENSIV-Gesetzes zu sorgen. Während gewichtige Gründe dafür sprechen, die Job-Centren eher in kommunale Regie zu geben, zielen die Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ derzeit vorrangig darauf, sie als Einrichtungen der Arbeitsverwaltung zu betreiben. In jedem Fall sollten Rahmenbedingungen für die Organisation und die effektive Tätigkeit der Job-Centren geschaffen werden, die eine gewisse Flexibilität aufweisen, um hier zumindest im Detail leicht abweichende Modelle und vor allem unterschiedliche Ansätze und Instrumente bei der Betreuung Arbeitssuchender zu erproben.³⁹

Die Einrichtung von Job-Centren und die angestrebten Neuerungen bei ihren Betreuungs- und Vermittlungsaktivitäten allein werden jedoch noch nicht für einen ausreichenden Anstieg der Nachfrage nach den derzeit am schwersten vermittelbaren Typen von Arbeitskräften – namentlich solchen mit geringen Qualifikationen – und damit für entscheidende Beschäftigungsimpulse sorgen.⁴⁰ Eine Kombination verschärfter Zumutbarkeitsbestimmungen mit Sanktionen kann zwar dazu beitragen, individuelle Anspruchslöhne einzelfallbezogen zu reduzieren und dadurch in begrenztem Maße zusätzliche Beschäftigung zu ermöglichen. Die erforderlichen Prozeduren zur Handhabung dieser Regelungen und zur Kontrolle ihrer Einhaltung sind jedoch aufwändig, und ihre Durchsetzung bleibt mit großen juristischen Unwägbarkeiten behaftet. Die Neuorganisation der Betreuung und Vermittlung Arbeitsloser stellt daher erst einen Einstieg in die erforderlichen Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar. Erst wenn die in Abschnitt 4.2 dargestellten Elemente einer auf „aktivierende Sozialleistungen“ ausgerichteten Gesamtstrategie hinzutreten, ist mit einer nennenswerten Entlastung der Administration und mit wesentlich größeren Effekten für Lohnstruktur, Arbeitsnachfrage und Beschäftigung zu rechnen.

³⁸ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2002, S. 38), Sinn *et al.* (2002, S. 21–23), Ochel und Werdning (2002) und Sachverständigenrat (2002, Tz. 472).

³⁹ Vgl. dazu auch Abschnitt 5.2.

⁴⁰ Vgl. Arbeitsgemeinschaft (2002, S. 39), Ochel und Werdning (2002, S. 17), Sachverständigenrat (2002, Tz. 476).

Bei der Umsetzung der ergänzenden Reformelemente ist darauf zu achten, dass eine weitere Aufgliederung in zeitlich gestreckte einzelne Reformschritte nicht sinnvoll ist: Wie bereits bei der Darlegung des Konzept des ifo Instituts (Sinn *et al.*, 2002, S. 20 f.) klar betont wurde, bedingen sich die drei Reformelemente in ihrer Wirksamkeit gegenseitig: Erst die Absenkung der Sozialleistungen für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Empfänger schafft die nötigen Spielräume dafür, die Löhne im ersten Arbeitsmarkt im erforderlichen Maße weiter zu differenzieren und den Betroffenen durch gezielte Lohnsubventionen bzw. Lohnsteuergutschriften zugleich spürbare finanzielle Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme zu geben, ohne dass die fiskalischen Kosten inakzeptabel hoch werden. Umgekehrt führt erst die Einführung der Lohnsteuergutschriften dazu, dass Sozialleistungsempfänger, denen der Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gelingt, über ein höheres Haushaltseinkommen verfügen können als im *Status quo*. Die beiden ersten Reformschritte gehören daher untrennbar zusammen und sollten simultan vollzogen werden. Die Senkung der Sozialleistungen setzt unter den rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Deutschland jedoch ihrerseits voraus, dass für erwerbswillige Empfänger, die trotz der eingeleiteten Reformen (zunächst) keine reguläre Beschäftigung finden, eine Beschäftigungsgarantie besteht, deren Wahrnehmung ihnen zumindest das derzeitige Sozialhilfeniveau – als Maßstab des sozio-kulturellen Existenzminimums – gewährleistet. Den dritten Schritt zurück zu stellen, bedeutet daher faktisch, bis auf Weiteres auch auf die beiden ersten Schritte zu verzichten.

Als denkbar erscheint es lediglich, im Bereich der kommunalen Beschäftigungsagenturen, die für die Umsetzung des dritten Reformelements geschaffen werden, eine zeitlich gestaffelte Senkung der Leihgebühren vorzunehmen, zu denen Sozialleistungsempfänger an Unternehmen überlassen werden. Langfristig sollten diese Leihgebühren den Arbeitskosten entsprechen, die sich bei einer Beschäftigung im Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte nach den erforderlichen Lohnanpassungen ergeben. Da sich das Niveau der neuen Gleichgewichtslöhne vorweg aber nur schätzen lässt und vor allem da die Nachfrage nach zusätzlicher Beschäftigung dieser Art trotz entsprechender Lohnsenkungen nicht schlagartig in vollem Umfang entstehen kann, könnte hier – ausgehend von der heutigen Lohnstruktur – ein graduelles Absenken über mehrere Jahre erwogen werden. Dabei wäre es erforderlich, die geplanten Einzelschritte vorweg bekannt zu machen (und dann auch effektiv zu vollziehen), damit von Anfang an Anpassungen von Fertigungsorganisation und Produktionstechnologie induziert werden, die so rasch wie möglich in die richtige Richtung gehen. Zu berücksichtigen wäre beim Ablauf der Einzelschritte, möglicherweise mit einer gewissen regionalen Differenzierung, allerdings auch der Stand jeweils erreichten Anpassungen im ersten Arbeitsmarkt. Generell ist

damit zu rechnen, dass die zusätzliche Arbeitsnachfrage im Bereich privater Haushalte am schnellsten entstehen kann, dass sie auch im Bereich gewerblicher Dienstleistungen – teils durch neuartige Angebote, teils durch eine flexiblere Organisation – vergleichsweise rasch reagiert, während die erforderlichen Umstrukturierungen im Bereich des verarbeitenden Gewerbes etwas längere Zeit in Anspruch nehmen. Eine sofortige Senkung der Gebühren für gemeinnützige Leiharbeit durch kommunale Beschäftigungsagenturen und eine schrittweise Reduktion haben aller Voraussicht nach jedoch unterschiedliche Auswirkungen auf die fiskalischen Effekte der Reform in der Übergangsphase.⁴¹ Dies ist bei der Strategiewahl zusätzlich zu beachten.

Um das in dieser Studie entwickelte Gesamtkonzept zur Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umzusetzen, sind neben den Gesetzesänderungen, die bereits im Entwurf für das OFFENSIV-Gesetz vorgesehen sind,⁴² weitere Änderungen bestehender Gesetze erforderlich. Im Einzelnen betrifft dies das Arbeitsförderungsgesetz und die Arbeitslosenhilfe-Verordnung (Angleichung der Arbeitslosenhilfe an die Bestimmungen der reformierten Sozialhilfe), das Bundessozialhilfegesetz (Absenkung der Ansprüche für erwerbsfähige Leistungsbezieher, die ihrer Arbeitspflicht lt. § 18 BSHG nicht nachkommen, anstelle der Sanktionsmöglichkeiten gemäß § 25 BSHG) und das Einkommensteuergesetz sowie die Lohnsteuer-Durchführungsverordnung (Definition und Handhabung der „Lohnsteuergutschriften“). Durch Änderungen des Sozialgesetzbuches III und des Bundessozialhilfegesetzes ist ferner eine rechtliche Grundlage für die Einrichtung und die Tätigkeit von Job-Centren und Beschäftigungsagenturen in kommunaler Regie zu schaffen. Zu prüfen ist ferner, ob und gegebenenfalls welche Änderungen in diesem Zusammenhang (rechtliche Stellung entliehener Sozialleistungsempfänger in der Beschäftigungsagentur und im Entleihbetrieb; generell Flexibilisierung der Rahmenbedingungen für gemeinnützige und gewerbliche Leiharbeit) am Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz vorzunehmen sind.

Neuartig ist unter den Elementen des hier entwickelten Gesamtkonzepts insbesondere die Idee, über sogenannte Lohnsteuergutschriften die Beschäftigung gering qualifizierter Erwerbspersonen effektiv zu fördern. Vor dem Hintergrund bestehender Gesetze und Institutionen bedarf die Konstruktion und Handhabung dieses Instruments daher einer genaueren Darstellung. Der Grundgedanke ist, mit möglichst geringem administrativem Aufwand das Haushaltseinkommen von Personen, die bei einer Beschäftigung im ersten

⁴¹ Aus diesem Grund werden im nachfolgenden Kapitel 6 bei der Analyse der fiskalischen Effekte des hier entwickelten Reformkonzepts alternativ zwei Szenarien betrachtet, die sich in genau diesem Punkt unterscheiden.

⁴² Vgl. dazu den aktuellen Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/24).

Arbeitsmarkt insgesamt nur ein geringes Arbeitsentgelt erzielen, nach dem in den Abbildungen 3 und 4 verdeutlichten Schema zu erhöhen.⁴³ Im engeren Sinn sollen die Lohnsteuergutschriften dabei (Angaben für Haushalte mit einer Erwerbsperson)⁴⁴

- für Bruttolöhne von bis zu 200 € monatlich eine effektive, marginale Bezuschussung in Höhe von 20 % – mit jedem € zusätzlichen Erwerbseinkommens steigt das Haushaltseinkommen um 1,20 € – bewirken;
- für Bruttolöhne im Bereich von 200 € bis 400 € monatlich betragsmäßig konstant bleiben bzw. so gestaltet werden, dass sie alle sonstigen Grenzbelastungen des Einkommens bis auf die Grenzbelastung durch die Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherungsbeiträge kompensieren;
- bei Bruttolöhnen von mehr als 400 € monatlich sukzessive so abgeschmolzen werden, dass die gesamte Grenzbelastung des Einkommens 70,65 % (50 % + marginale Belastung durch die Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherungsbeiträge) nie überschreitet.

Ausgehend vom reduzierten Sozialleistungsniveau für erwerbsfähige, aber nicht-erwerbstätige Leistungsempfänger, das im Falle der Aufnahme einer Beschäftigung – mit den eben genannten marginalen Subventionen bzw. Belastungen – ja ständig zunimmt, hat die Lohnsteuergutschrift in einem umfassenderen Sinn auch die Funktion, den jeweils verbleibenden Betrag dieses Mindestniveaus staatlicher Sozialleistungen – für die betreffende Erwerbsperson und etwaige sonstige Haushaltsangehörige – zu decken. Statt dies durch eine Doppelzuständigkeit zu lösen, bei der die Erwerbstätigen eine mit dem eigenen Einkommen fallende Sozialleistung („aufstockende Sozialhilfe“) von den Sozialhilfeträgern und einen Lohnzuschuss von der Finanzverwaltung erhalten,⁴⁵ liegt es nahe, die finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand für Erwerbstätige mit geringem Erwerbseinkommen vollständig zusammen zu fassen und in die jeweils gewährte Lohnsteuergutschrift zu integrieren.

Da alle sonstigen Grenzbelastungen, auf die es hier ankommt, zuvorderst aus dem Einsetzen von Lohnsteuerzahlungen und der Erhebung des Solidaritätszuschlages resultiert, wäre es am einfachsten, die Lohnsteuergutschriften in den jährlichen Einkommensteu-

⁴³ Für eine differenziertere Darstellung, auch für weitere Haushaltstypen, vgl. Sinn et al. (2002, S. 30–40, insbes. Abb. 3.3 bis 3.7)

⁴⁴ Bei Haushalten mit zwei und mehr Erwerbspersonen erhöhen sich die genannten Einkommensgrenzen jeweils um 80 % der Werte für Einzelpersonen.

⁴⁵ Eine solche Lösung wird bei Sinn et al. (2002, S. 32) unterstellt, ohne dass derartige administrative Details bei der dortigen Präsentation des Konzepts „Aktivierende Sozialhilfe“ abschließend behandelt worden sind. Dort kam es vor allem auf die insgesamt entstehenden Änderungen der finanziellen Rahmenbedingungen für Beschäftigte mit geringem Erwerbseinkommen an.

ertarif und in die Lohnsteuererhebung einzuarbeiten. Dabei beziehen sie sich im Rahmen der Einkommensteuererhebung nur auf Einkommen der Kategorie „Einkünfte aus nicht-selbständiger Arbeit“ (die Übertragung auf „Einkünfte aus selbständiger Arbeit“ ist zu prüfen). Eine Einarbeitung in die Lohnsteuertabellen, mit einer monatlichen Auszahlung auf der Basis eines entsprechenden Eintrags in der Lohnsteuerkarte über die Arbeitgeber, die die gezahlten Beträge mit sonstigen (Lohn-)Steuerabführungen verrechnen können, hätte den entscheidenden Vorteil, dass die Effekte der Lohnsteuergutschrift für die Begünstigten zeitnah spürbar und daher auch unmittelbar verhaltensrelevant werden.⁴⁶ Im Falle einer verzögerten Gewährung auf der Basis definitiver Jahreseinkommen ist zum einen eine hinreichende materielle Absicherung der Empfängerhaushalte unterhalb des laufenden Jahres, zum anderen die Berücksichtigung der veränderten finanziellen Rahmenbedingungen bei Entscheidungen über Beschäftigungsaufnahme und Umfang des Arbeitsangebots nicht voll gewährleistet. Die definitiven Ansprüche auf Lohnsteuergutschriften können und sollten jedoch anlässlich der späteren Einkommensteuerveranlagung überprüft werden. Das gesamte Verfahren der vorläufigen Gewährung sollte dann so angelegt werden, dass der Korrekturbedarf bei der Überprüfung tatsächlicher Ansprüche, so gering wie möglich ausfällt.

5.2 Mögliche Hemmnisse durch die Umsetzung des „Hartz-Konzepts“

Die Umsetzung eines Konzepts, in dem sich die Vorstellungen des hessischen OFFENSIV-Gesetzes und des ifo Reformkonzepts ergänzen, wird durch die von der Bundesregierung betriebene Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ in einigen Punkten erleichtert, in anderen Punkten aber auch erschwert. Als hinderlich kann sich nicht zuletzt erweisen, dass im „Hartz-Konzept“ der Rückgriff auf bestimmte Reformschritte mehr oder weniger explizit ausgeklammert wurde – etwa eine nennenswerte Absenkung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe und eine daran anknüpfende Einführung spürbarer Formen von Lohnsubventionen oder Lohnsteuergutschriften. In jedem Fall sind für den weiteren Prozess hin zur Verabschiedung erfolgversprechender Reformschritte mögliche Hemmnisse für die OFFENSIV-Strategie, die aus einzelnen Elementen des „Hartz-Konzepts“ resultieren können, von besonderer Bedeutung.

⁴⁶ Für den Fall, dass ein Steuerpflichtiger einen entsprechenden Eintrag in seiner Lohnsteuerkarte vornehmen lässt, sollte auf die Ausgabe weiterer Lohnsteuerkarten für denselben Steuerpflichtigen verzichtet werden. Bei zusammen veranlagten Steuerpflichtigen ist der Eintrag entweder nur einmal (mit erhöhten Einkommensgrenzen im Falle der Steuerklasse III) oder im Sinne eines „Splitting-Verfahrens“ (bei entsprechenden Korrekturen im Falle der Steuerklasse IV) beiderseits vorzunehmen. Wie in Fußnote 18 angesprochen, könnte eine Beratung über solche Fragen – ganz im Sinne einer Betreuung Arbeitsuchender, die in jeder Phase des Suchprozesses in einer Hand liegt – bei den Job-Centren angesiedelt werden.

Eine greifbare Chance, in Deutschland die Betreuung und Vermittlung von Arbeitssuchenden zu verbessern, bietet das „Hartz-Konzept“ dadurch, dass es ebenso wie das OFFENSIV-Gesetz die Einrichtung von Job-Centren vorsieht. Beide Konzepte enthalten in diesem Bereich klare Gemeinsamkeiten. Allerdings wird der Spielraum, auf lokaler Ebene – und dabei möglicherweise landesweit koordiniert – alternative Ansätze zu erproben und umzusetzen, die vom „Hartz-Konzept“ abweichen, dadurch eingeengt, dass der Bund weitere Kompetenzen im Bereich der Betreuung von Sozialleistungsempfängern,⁴⁷ der Arbeitsvermittlung und Beratung an sich zieht. Konkret sieht das „Hartz-Konzept“ vor, die Job-Centren bei der Arbeitsverwaltung anzusiedeln. Bei einer *a priori* nicht immer eindeutigen Abgrenzung zwischen erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Personen können bei einer solchen Lösung auch in Zukunft Anreize erhalten bleiben, Sozialleistungsempfänger mit einseitiger Rücksicht auf das jeweils eigene Budget zwischen verschiedenen Trägern hin und her zu schieben. Eingeengt werden auch die Spielräume, dezentral verschiedene Strategien für die Betreuung und Vermittlung Arbeitssuchender zu erproben.

Die Handhabung neuer Instrumente bei der Betreuung und Vermittlung Arbeitssuchender wirft eine Reihe bislang ungeklärter Fragen auf. Offen ist z. B., welche Typen von bzw. Klauseln in individuellen Eingliederungsvereinbarungen sich in der Praxis, auch im Rahmen juristischer Auseinandersetzungen, bewähren; ob ein frühes *Profiling* und intensives Beraten im Hinblick auf Eingliederungserfolge und die damit verbundenen Kosten Vorteile gegenüber der Definition einer gewissen Frist bietet, in der vorrangig auf eigenverantwortliche Anstrengungen der Betroffenen gesetzt wird; welche Modelle der Weiterqualifizierung – gezielte Weiterbildungsmaßnahmen, *training on the job*, reines „*work first*“ – in welchen Phasen des individuellen Suchprozesses effektiv und effizient eingesetzt werden können. International ergeben sich zu jedem dieser Aspekte sehr verschiedene Erfahrungen, die für eine effiziente Tätigkeit von Job-Centren als „*One-stop*“-Lösungen für die Betreuung von erwerbslosen Sozialleistungsempfängern wichtig sein können. Neben einer Auswertung dieser Erfahrungen⁴⁸ dürfte es wichtig sein, auch unter den deutschen Rahmenbedingungen jeweils Erfahrungen mit verschiedenen Gestaltungsformen zu gewinnen.

Im Bestreben, strengere Zumutbarkeitsregelungen einzuführen und gegebenenfalls finanzielle Sanktionen zu verhängen, decken sich das hessische OFFENSIV-Gesetz und

⁴⁷ Einschließlich erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger, für deren Betreuung bislang die Sozialhilfeträger verantwortlich sind.

⁴⁸ Vgl. erneut *con_sens* (2002).

die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“. Allerdings gehen die Vorstellungen Hessens in diesem Punkt über das hinaus, was die „Hartz-Kommission“ anstrebt. Soweit im Rahmen der Umsetzung von deren Vorschlägen allgemein verbindliche Kriterien der Zumutbarkeit und Prozeduren für Leistungskürzungen definiert werden, wird auch hier der Spielraum für ein eigenständiges Vorgehen – z. B. auf Länderebene – beschnitten.

Die Verpflichtung von Sozialleistungsempfängern, eine Gegenleistung in Form kommunal organisierter Beschäftigung zu erbringen, wird durch die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ im Prinzip nicht eingeschränkt. Die Einrichtung eines kommunalen Beschäftigungsbereichs wird in den Empfehlungen der Kommission schlicht nicht thematisiert. Das gegenwärtige Bundesrecht enthält grundsätzlich eine Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfeempfänger (§ 18 BSHG), und schon heute fordern nicht wenige Kommunen eine Gegenleistung für den Bezug von Sozialhilfe in Form von Arbeit ein. Soweit nach Umsetzung des „Hartz-Konzepts“ erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger – als Bezieher von „Arbeitslosengeld II“ – allerdings nicht mehr auf kommunaler Ebene, sondern durch die Arbeitsverwaltung betreut werden, fehlt in Zukunft unter Umständen die Handhabe zur Durchsetzung dieser Verpflichtung.

Was die Behandlung erwerbsfähiger Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld betrifft, sehen das hessische OFFENSIV-Gesetz, das ifo Konzept wie auch die „Hartz-Kommission“ eine Aufhebung der bisher getrennten Zuständigkeiten von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vor. Allerdings ergeben sich Unterschiede beim angestrebten Leistungsniveau. Während das ifo Institut die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der reformierten Sozialhilfe senken will, sieht die „Hartz-Kommission“ eine einheitliche Gewährung von „Arbeitslosengeld II“ vor, dessen Niveau für die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe niedriger, für die bisherigen Bezieher von Sozialhilfe aber höher sein dürfte. Generelle Leistungskürzungen, die das ifo Institut für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Arbeitslose vorsieht, finden sich im „Hartz-Konzept“ nicht. Da eine Absenkung der Sozialhilfe für Nicht-Erwerbstätige vom Bund beschlossen werden müsste, ergibt sich ein klares Hemmnis für den im ifo Konzept empfohlenen Übergang zu einem grundlegend geänderten Schema finanzieller Anreize, eine niedrig entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Ein zentrales Element des ifo Vorschlags lässt sich daher auch nicht auf Länderebene realisieren.

Ebenso wenig enthalten die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ Vorschläge zur Gewährung von Lohnsubventionen (z. B. in Gestalt der vom ifo Institut empfohlenen „Lohnsteuergutschriften“ für Beschäftigte mit niedrigen Lohneinkommen). Die Regierungserklärung der Bundesregierung lässt nicht erwarten, dass sie ihre Gesetzgebungs-

kompetenz in diesem Punkte wahrnehmen wird. Damit lässt sich auch ein zweites zentrales Element des ifo Vorschlags zur Schaffung verbesserter finanzieller Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme zur Zeit kaum umsetzen – es sei denn, die von der „Hartz-Kommission“ vorgeschlagenen Leiharbeitsagenturen werden genutzt, indirekt eine effektive Lohnsubventionierung zu bewerkstelligen.

Einen Kernbereich der „Hartz-Vorschläge“ bildet schließlich die Einrichtung von Personalserviceagenturen. Diese Agenturen sollen ebenfalls bei der Arbeitsverwaltung angesiedelt werden. Die Ausgestaltung der öffentlich organisierten (oder subventionierten) Leiharbeit liegt damit in der Kompetenz des Bundes. Mit Hilfe von Subventionen – die die Differenz zwischen den an die jeweiligen Leiharbeitnehmer gezahlten Entgelten und den vom entleihenden Unternehmen zu zahlenden Gebühren decken – lässt sich zwar grundsätzlich auch unter diesen Rahmenbedingungen das bestehende Missverhältnis zwischen Produktivität und Lohnkosten bei geringqualifizierten Arbeitskräften beseitigen, ohne dass die betroffenen Arbeitnehmer Haushaltseinkommen unterhalb des heutigen Sozialhilfeniveaus beziehen. Festlegungen, die mittlerweile hinsichtlich der zu zahlenden Tariflöhne an die PSA-Angestellten getroffen wurden, lassen jedoch erwarten, dass der Umfang von Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt auf diesem Wege entweder gering oder von der Gewährung relativ hoher Subventionen abhängig sein wird. In Abschnitt 3.5 wurden Möglichkeiten skizziert, durch einen klareren Zuschnitt des „Hartz-Konzepts“ in diesem Bereich die erforderlichen Arbeitsmarktreformen zu befördern. Sollten die Bedingungen, zu denen die Personalserviceagenturen Sozialleistungsempfänger als Leiharbeitnehmer überlassen, aber weniger beschäftigungskonform ausgestaltet werden, ergeben sich erhebliche Risiken, dass die Einführung dieser Agenturen wirkungslos bleibt und der Weg zu effektiveren beschäftigungsfördernden Maßnahmen versperrt wird.

5.3 Unterstützung und Widerstände bei der Umsetzung des Konzepts

Der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit von geringqualifizierten Personen stellt ein gesellschaftliches Problem dar, das mit höchster Priorität gelöst werden muss. Der Problemdruck wird in Deutschland – angesichts der fortschreitenden Globalisierung, des technischen Fortschritts und auch der anstehenden Osterweiterung der EU – in Zukunft nicht abnehmen. Ein Konzept, das eine wirksame Lösung dieses Problems verspricht, sollte grundsätzlich auf hohe Aufnahmebereitschaft stoßen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie bei dem hier vorgestellten Konzept – die fiskalischen Belastungen durch Arbeitslosigkeit auf Dauer abnehmen und eine Absenkung der Lohnnebenkosten möglich wird und dadurch weitere Beschäftigungsimpulse ausgelöst werden.

Die zu erwartende Absenkung der Lohnnebenkosten gewährleistet insbesondere bei Unternehmen eine positive Resonanz auf das Konzept. Zumindest hinsichtlich dieses Punktes ist sogar Unterstützung durch die Gewerkschaften zu erwarten, die in der Vergangenheit immer wieder die Forderung nach Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten erhoben haben. Darüber hinaus steht die Wirtschaft dem Vorschlag auch deswegen wohlwollend gegenüber, weil sie von der Reduzierung der Bruttolöhne für die bisher schon Beschäftigte, die mit der Verwirklichung der Ansätze des ifo Instituts und des Sachverständigenrates verbunden sein wird, profitieren.

Andererseits stoßen Konzepte zur Ausweitung der Beschäftigung Geringqualifizierter zu Löhnen, die ihrer Produktivität entsprechen, aber auch auf beträchtliche Vorbehalte. Weit verbreitet ist die Vorstellung, dass den hoch entwickelten Gesellschaften „die Arbeit ausgehe“ und die Ansicht, man könne die Beschäftigung ausweiten, illusionär sei. Darüber hinaus sind viele Menschen enttäuscht über den geringen Erfolg arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen in der Vergangenheit. Sie sehen nicht, dass der Misserfolg häufig auf das Versäumnis zurückzuführen ist, die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes grundlegender zu ändern und dadurch die für die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze unabdingbaren Erfolgsbedingungen zu realisieren. Schließlich wird bei Übernahme des amerikanischen *Welfare-to-Work*-Ansatzes eine „Amerikanisierung“ der deutschen Gesellschaft befürchtet. Dabei wird verkannt, dass die *Welfare-to-Work*-Politik in den Vereinigten Staaten zwar einerseits eine stärkere Spreizung der Bruttolöhne gefördert und damit eine positive Entwicklung der Beschäftigung ermöglicht hat, andererseits aber auch die Haushaltseinkommen Erwerbstätiger aufgebessert und Einkommensarmut in diesem Bereich („*Working poor*“) gemildert hat.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass Maßnahmen im Sinne eines konsequenten *Welfare-to-Work*-Ansatzes keine US-amerikanische Eigenart darstellen und dass daher kein Gegensatz zwischen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter US-amerikanischen Rahmenbedingungen auf der einen Seite und unter den Bedingungen (west-)europäischer Staaten mit ihrer anderen wohlfahrtsstaatlichen Tradition auf der anderen Seite aufgebaut werden kann. Mit der flächendeckenden Einrichtung sogenannter „*Job Centres plus*“, der Einführung von „*In-work benefits*“ und den „*New deal*“-Programmen vervollständigt die britische *Labour*-Regierung derzeit die Instrumente für eine ganz analoge Politik.⁴⁹ In der Betreuung und Vermittlung Arbeitssuchender praktizieren insbesondere auch die Niederlande, Österreich und Schweden, in

⁴⁹ Vgl. con_sens (2002, S. 4–18).

der Schaffung finanzieller Beschäftigungsanreize nach dem Muster eines „*Earned Income Tax Credit*“ Finnland und Frankreich ähnliche Politikelemente.

Neben verbreiteten allgemeinen Vorbehalte gegenüber dem *Welfare-to-Work*-Ansatz artikulieren bestimmte Interessengruppen einen konkreten Widerstand. Hierbei handelt es sich unter anderem um Wirtschaftsgruppen wie das Handwerk und private Dienstleistungsfirmen, die einen Verdrängungswettbewerb durch kommunale Beschäftigungsagenturen befürchten. Wenn auch eine diesbezügliche Konkurrenzsituation fallweise nicht in Abrede gestellt werden kann (vgl. Abschnitt 4.2 c), wird bei einer solchen Kritik andererseits verkannt, dass das hier vorgeschlagene Konzept Schwarzarbeit massiv erschwert, so dass dem Handwerk und den Dienstleistungsfirmen zusätzliche Aufträge zugehen werden. Bedenken gegen die Errichtung von Verleihfirmen in kommunaler Regie werden auch von den gewerblichen Zeitarbeitsfirmen geäußert. Sie befürchten, gegen erstere nicht bestehen zu können, wenn diese ihren Arbeitnehmern nur die Sozialhilfe zahlen müssen. Wiederum kann eine Konkurrenzbeziehung in Teilbereichen nicht in Abrede gestellt werden. Dennoch dürften viele gewerbliche Leiharbeitsfirmen ein Marktsegment bedienen, das sich mit dem der kommunalen Beschäftigungsagenturen neuen Typs nicht überschneidet.

Den härtesten Widerstand gegen ein Konzept der hier entwickelten Art leisten sicherlich die Gewerkschaften. Sie sehen in der Absenkung der Sozialhilfe und der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem reformierten Sozialhilfemodell allein einen Abbau von Leistungen des Sozialstaats und erkennen nicht, dass es sich eher um einen konsequenten Umbau des Sozialstaates handelt – einen Paradigmenwechsel hin zu *Lohnergänzungsleistungen* statt der bisherigen *Lohnersatzleistungen*. Sie beklagen des Weiteren, dass durch die abgesenkten Löhne im Niedriglohnbereich die individuelle und familiäre Existenz nicht mehr gesichert wird und dieses Ziel nur noch durch die Gewährung von Lohnzuschüssen gewährleistet werden kann. Sie wägen dabei diesen Zustand nicht gegen die heutige Situation ab, in der zu hohe „Mindestlöhne“ Arbeitslosigkeit verursachen. Die Gewerkschaften kritisieren ferner, dass die Tarifautonomie im Bereich kommunaler Beschäftigungsagenturen außer Kraft gesetzt wird und dass durch die drei Kernelemente der Konzepte von ifo Institut und Sachverständigenrat Druck auf die Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen ausgeübt wird. Sie sehen letztendlich ihr eigenes Selbstverständnis als Gewerkschaften bedroht, deren Aktivitäten auf möglichst hohe Lohnabschlüsse gerichtet sind. Eine explizite Absenkung der Löhne (bzw. eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur) im Interesse der Beschäftigungsausdehnung verlangt eine Revision der Ausrichtung der Gewerkschaften, die angesichts der langjäh-

rigen Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt jedoch ernsthaft ins Auge gefasst werden muss.

Die Umsetzung des hier entwickelten Konzepts sollte möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen einbeziehen und auf deren Unterstützung setzen. Es nützt letztlich allen, wenn die Arbeitslosigkeit abgebaut und die Lohnnebenkosten, die sowohl von Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern getragen werden, reduziert werden. Die Realisierung des Konzepts würde einen Beitrag leisten, die Spirale hin zu immer höheren Lohnnebenkosten zu durchbrechen. Für die Durchsetzung des Konzepts sollte auch die Unterstützung durch das Handwerk, private Dienstleistungsfirmen und gewerbliche Leiharbeitsfirmen erlangt werden. Ebenso müssen die Gewerkschaften für dieses Konzept gewonnen werden. Die Unterstützung der Tarifvertragsparteien ist für eine effektive Spreizung der Tariflöhne und eine stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erforderlich, die durch das hier vorgeschlagene Konzept ausgelöst werden sollen.

6. Wirkungen des Reformkonzepts

Abschließend sollen hier die möglichen Auswirkungen grundlegender Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf Beschäftigung, öffentliche Finanzen und wirtschaftliche Entwicklung betrachtet werden. Punktgenaue Vorhersagen über die Stärke und zeitliche Entwicklung solcher Reformeffekte sind in jedem Fall schwierig. In der Öffentlichkeit werden sie überdies häufig – in Übereinstimmung mit den Intentionen der Urheber einschlägiger Reformvorschläge oder eher gegen deren Absicht – als feste Zusagen verstanden, deren Einhaltung als klares Anzeichen für Erfolg oder Misserfolg der Reformstrategie gewertet. Daher werden zunächst einige Überlegungen zur Sinnhaftigkeit quantitativer Angaben zu den Wirkungen solcher Reformen angestellt (Abschnitt 6.1). Anschließend werden zwei Szenarien für die Entfaltung möglicher Beschäftigungswirkungen und fiskalischer Effekte des in der vorliegenden Studie entwickelten Reformkonzepts betrachtet (Abschnitt 6.2). Abschließend wird auf die Effekte für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eingegangen, die von einer Strategie ausgehen können, durch mehr Beschäftigung für bisherige Sozialleistungsempfänger zu mehr Wachstum zu gelangen (Abschnitt 6.3)

6.1 *Quantitative Zielsetzungen und quantitative Schätzungen von Reformeffekten*

Quantitative Vorgaben für Ziele, die mit (bestimmten) Reformen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erreicht werden sollen, oder Angaben dazu, welche Effekte damit innerhalb vorgegebener Fristen erreicht werden können, haben sich in der Vergangenheit häufig als problematisch erwiesen. Die vom damaligen Bundeskanzler Kohl in Aussicht gestellte „Halbierung der Arbeitslosigkeit“ zwischen 1994 und 1998 hat sich als ebenso wenig erreichbar erwiesen wie die von Bundeskanzler Schröder angekündigte „Senkung der Arbeitslosenzahl um 500.000“ zwischen 1998 und 2002. Gleichwohl wagt die „Hartz-Kommission“ in ihrem Bericht eine neuerliche Vorhersage dazu, dass die Umsetzung ihrer Reformvorschläge die Arbeitslosigkeit annähernd halbieren wird. Auch das ifo Institut fügt seinem Reformkonzept Berechnungen bei, nach denen auf dieser Basis langfristig 2,3 Mio. bisherige Sozialleistungsempfänger in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gebracht werden können. Es stellt sich die Frage, welchen Stellenwert derartige Angaben grundsätzlich haben können und wie solche Zahlen daher generell einzuordnen sind.

Die Vorausschätzung von Reformeffekten setzt zuallererst voraus, dass ein klar umrissenes Reformkonzept vorliegt, das hinsichtlich quantifizierbarer Elemente vollständig spezifiziert ist. Erforderlich ist ferner ein möglichst detailliertes, empirisch fundiertes

Modell der Wirkungsverläufe am Arbeitsmarkt und in der Gesamtwirtschaft, mit dessen Hilfe die Wirkungen – zumeist unter zahlreichen vereinfachenden Annahmen und erforderlichenfalls in Gestalt mehrerer Szenarien – simuliert werden können. Die Ergebnisse solcher Modellrechnungen haben dann den Status von „Wenn–dann“-Aussagen, d. h. sie gelten, falls sich die getroffenen Annahmen realisieren und falls die unterstellten Wirkungsmechanismen im Modell zutreffend abgebildet worden sind. Ausgangspunkt der Berechnungen des ifo Instituts in Sinn *et al.* (2002, S. 45–49) ist beispielsweise das zuvor (dies., 2002, S. 40) ermittelte, ungenutzte Arbeitskräftepotenzial (in Höhe von rund 5,1 Mio. Personen), insbesondere die darin enthaltenen Personen mit geringen Qualifikationen (ca. 2,7 Mio. Personen). Der entscheidende Wirkungsmechanismus, auf den sich die Berechnungen stützen, ist die durch eine größere Lohnspreizung ermöglichte Arbeitsnachfrage und die dadurch ausgelösten Beschäftigungseffekte im Arbeitsmarktsegment für Geringqualifizierte.

Empirische Anhaltspunkte dafür, die Effekte grundlegender „struktureller“ Reformen zu quantifizieren, die auf den Abbau der „strukturellen Arbeitslosigkeit“ zielen, sind in Deutschland generell schwach, schlicht weil entsprechende Erfahrungen aus der Vergangenheit weitgehend fehlen. Konstruierbar sind daher nur vergleichsweise einfache Modelle, deren Ergebnisse dafür nur von einigen wenigen Parameterwerten abhängen – im Falle der Berechnungen des ifo Instituts beispielsweise von der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage – und daher relativ leicht nachzuvollziehen (und bei andersartigen Annahmen auch leicht zu variieren) sind. Bei der Quantifizierung solcher Effekte über den jeweils erforderlichen Anpassungszeitraum hinweg muss ferner von möglichen konjunkturellen Effekten und unvorhersehbaren Schocks abgesehen werden, die die Entwicklung in der Realität ständig überlagern werden.

Bei Berechnungen, wie sie hier auch im nachfolgenden Abschnitt 6.2 dargelegt werden, handelt sich demnach nie um exakte Punkt- oder Pfadschätzungen für tatsächliche Entwicklungen, die in der Zukunft exakt so eintreten werden. Vielmehr soll mit ihrer Hilfe, unter Berücksichtigung verfügbarer Informationen und des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, eine der Wirkungsrichtung und der Größenordnung nach einigermaßen zutreffende Vorstellung über die Effekte der vorgeschlagenen Reformen gewonnen werden, ohne deren Kenntnis die Entscheidung über entsprechende Maßnahmen unter noch wesentlich größerer Unsicherheit getroffen werden müssten.

Etwas anders zu werten sind vor dem Hintergrund dieser Überlegungen allerdings die Angaben der „Hartz-Kommission“ zu den möglichen Effekten ihrer Vorschläge. Dort handelt es sich um ein wesentlich komplexeres Maßnahmenbündel mit vielen, wesent-

lich breiter ansetzenden Einzeleffekten, bei dessen Analyse auch die Interaktion verschiedener Reformelemente beachtet werden müsste und ein weit detaillierteres Modell des Arbeitsmarktes und seiner Einbindung in die Gesamtwirtschaft erforderlich wäre. Verweise auf ein entsprechendes Modell oder auf die unterstellten Wirkungsmechanismen, die die im Bericht angegebenen Reformeffekte immerhin plausibel machen könnten, bleibt die Kommission allerdings weitgehend schuldig. Einer gezielten Kritik von Methoden und Annahmen sind die Angaben daher nicht zugänglich, wobei sie mittlerweile jedoch von mehreren Seiten offen bezweifelt wurden.⁵⁰

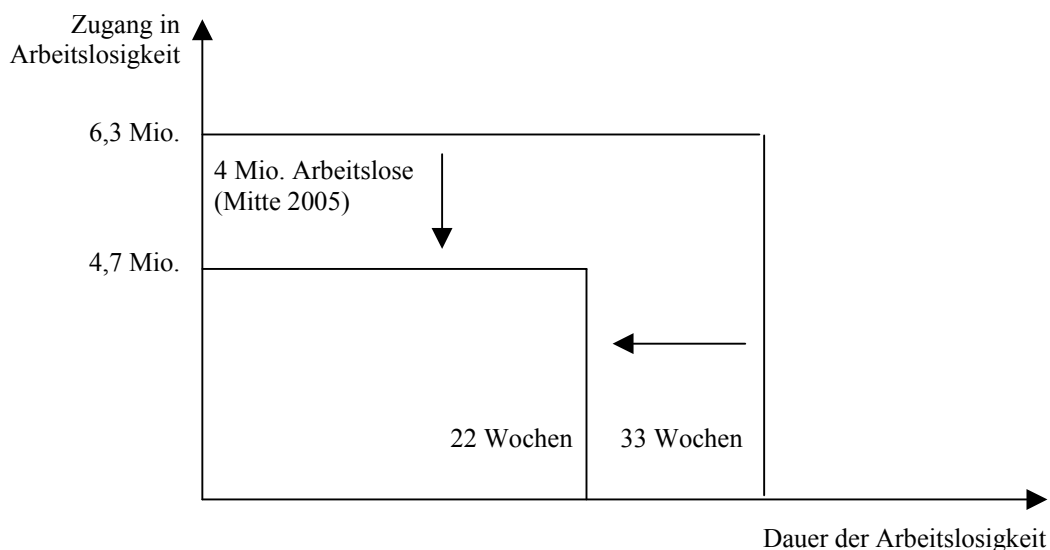
Der Bericht der „Hartz-Kommission“ enthält eine Reihe von Vorschlägen, mit denen die Arbeitslosigkeit abgebaut werden soll, wobei ein Teil der Maßnahmen insbesondere darauf zielt, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu senken. Dies gilt für den Aufbau von PSAs, den Ausbau der gewerblichen Leiharbeit, die Beschleunigung der Vermittlung, die neuen Zumutbarkeitsregeln usw. Andere Maßnahmen bezwecken, den Zugang in die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Dies soll erreicht werden über eine präventive Vermittlung, die Senkung der Beiträge für die Arbeitslosenversicherung, eine intensive Betreuung der Unternehmen durch die Job-Centren usw. Die „Hartz-Kommission“ hält es für möglich, mit Hilfe dieser Maßnahmen die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um ein Drittel von 33 auf 22 Wochen zu verkürzen und die Zugänge in Arbeitslosigkeit um ein Viertel von 6,3 Mio. auf 4,7 Mio. pro Jahr zu verringern. Dadurch ließe sich die Höhe der Arbeitslosigkeit von 4 Mio. Mitte 2002 auf 2 Mio. Mitte 2005 halbieren (vgl. Abbildung 5).⁵¹

Obwohl der Kommissions-Bericht an einer Stelle betont, dass die Effekte der einzelnen Module auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit sich aus verschiedenen Gründen nicht berechnen lassen (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“; 2002, S. 270), finden sich an anderer Stelle doch diesbezügliche Angaben (bzw. Angaben zu den Beschäftigungseffekten; vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“; 2002, S. 274 ff.). Sie sind in Tabelle 2 zusammengefasst worden. Die Höhe der Effekte wird mit „plausiblen“ Wirkungszusammenhängen untermauert, Angaben zur Methodik der Abschätzung der Einzeleffekte enthält der Bericht aber nicht. Die Bundesregierung hat in ihren Entwürfen eines Ersten und eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt keine Quantifizierung der erwarteten Arbeitsmarktef-

⁵⁰ Vgl. etwa Arbeitsgemeinschaft (2002, S. 39), Sachverständigenrat (2002, Tz. 472 und 476).

⁵¹ Der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen ist das rechnerische Resultat aus der Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit multipliziert mit der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen geteilt durch 52 Wochen.

Abbildung 5: Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit und Verringerung der Zugänge nach Angaben der „Hartz-Kommission“^a



$$^a \text{ Bestand} = \frac{\text{Zugänge} \times \text{Dauer}}{52}$$

Quelle: Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002, S. 272).

Tabelle 2: Abbau der Arbeitslosigkeit nach Angaben der „Hartz-Kommission“ bis 2005

| Maßnahmen | Reduzierung der Arbeitslosigkeit gegenüber 2002 in 1000 ^{a)} |
|--|---|
| PersonalServiceAgenturen ^{b)} | 250 – 350 |
| Ausbau der gewerblichen Leiharbeit | 100 – 200 |
| Beschleunigung der Vermittlung und neue Zumutbarkeit | 120 – 250 |
| Ich-AGs, Familien-AGs, Mini-Jobs bei Haushaltsdienstleistungen | 120 – 150 |
| (zusätzliche Effekte durch Schattenwirtschaftspauschale) | 200 – 500 |
| Absenkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung | 50 – 100 |
| Job-Floater | 350 |
| Präventive Vermittlung und Arbeitgeberservice der Job-Centren | 120 – 230 |
| Bridgesystem | 150 – 200 |
| Insgesamt | 1.460 – 2.330 |

^{a)} Bei einigen der genannten Effekte handelt es sich um Beschäftigungseffekte.

^{b)} Unklar, ob hier zusätzlich 360.000 – 520.000, jeweils $\times 3$, zu berücksichtigen sind.

Quelle: Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002, S. 274 ff).

fekte vorgenommen. Es findet sich lediglich eine Schätzung, nach der die PSAs jahresdurchschnittlich mindestens 50.000 Arbeitslose beschäftigen werden („Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Begründung“, BT-Drs. 15/26, S. 33).

Die Herleitung der von der Kommission benannten Arbeitsmarkteffekte lässt sich kaum nachvollziehen. Es fehlt insbesondere an einer integrierten Sicht, welche die möglichen Verdrängungseffekte, Überlagerungen bei den Zielgruppen einzelner Module, 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 in der geplanten Form zum Ersatz regulärer Beschäftigter durch geförderte Leiharbeiter führt, was die unmittelbaren Effekte konterkariert.

Eine entscheidende Lücke im Konzept der „Hartz-Kommission“ ist des Weiteren, dass sie sich kaum mit Möglichkeiten befasst, die Arbeitsnachfrage 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. Indem die „Hartz-Kommission“ mit der Arbeitsnachfrage die entscheidende Determinante für die Höhe der Arbeitslosigkeit in Deutschland weitgehend ausklammert, dürfte sie auch den Beitrag der eigenen Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei weitem überschätzen (so auch das IAB, 2002, S. 7). Über die Verbesserung der Vermittlung und der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen lassen sich die notwendigen Beschäftigungseffekte nur bedingt erreichen. Erforderlich sind vielmehr ergänzende Reformen des deutschen Arbeitsmarktes, welche zu einer spürbaren Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit führen.

6.2 Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte des Gesamtkonzepts

Anknüpfend an die Berechnungen in Sinn *et al.* (2002, S. 45 ff.) werden in diesem Abschnitt die Beschäftigungswirkungen und fiskalischen Effekte des in dieser Studie vorgelegten Gesamtkonzepts dargestellt. Gegenüber den früheren Angaben werden dabei zwei Erweiterungen vorgenommen. Zum Einen wird der Übergang von der heutigen Situation bis hin zu dem Zeitpunkt, in dem alle derzeitigen Sozialleistungsempfänger mit geringen Qualifikationen in Arbeit sind, dargestellt und in Hinblick auf die zeitliche Entwicklung der Beschäftigungs- und fiskalischen Effekte analysiert. Zum Anderen

werden die Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der Leiharbeit für die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ergeben, zusätzlich berücksichtigt.⁵²

Für die Berechnung der Beschäftigungs- und fiskalischen Effekte wird folgendes Übergangsszenario unterstellt. Es wird davon ausgegangen, dass nach Abschluss einer möglichst kurzen Vorbereitungsphase drei Maßnahmen zeitgleich durchgeführt werden:

- Absenkung der Sozialhilfe für erwerbsfähige, aber arbeitsunwillige Leistungsempfänger in vollem Umfang,
- Einführung des Systems der Lohnsteuergutschriften und
- Tätigwerden der kommunalen Beschäftigungsagenturen.

Es wird des weiteren veranschlagt, dass spätestens nach Abschluss von etwa zehn Jahren die vorgeschlagenen Reformen zu einem vollständigen Abbau der nicht-friktionellen Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten geführt haben. Ein solcher Zeithorizont wird deshalb für erforderlich gehalten, weil die vollständige Ausweitung der Nachfrage nach Arbeit bei sinkenden Löhnen erst dann erreicht wird, wenn die durch die Änderung der Faktorpreisrelationen ausgelösten technischen und betriebsorganisatorischen Anpassungen abgeschlossen sind. Die Länge des Zeithorizonts besagt aber nicht, dass nicht schon kurzfristig, d. h. nach ca. drei Jahren, und erst recht mittelfristig, d. h. nach etwa sechs Jahren, schon beträchtliche Beschäftigungserfolge erzielt werden können.

Während der gesamten Phase werden die kommunalen Beschäftigungsagenturen aktiv sein. Sie dienen als Träger der kommunalen Arbeit und verleihen Arbeitslose an Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt. Bei den kommunalen Beschäftigungsagenturen handelt es sich um eigenständige, gewinnorientierte Gesellschaften, welche ihre Leiharbeitnehmer auf der Basis frei verhandelbarer Entleihgebühren an die Wirtschaft ausleihen. Angesichts der hohen Kosten der kommunalen Arbeit liegt es in ihrem eigenen Interesse, möglichst viele der Sozialhilfeempfänger auszuleihen. Entsprechend werden sie die Entleihgebühren festlegen.

Für die Ermittlung der Beschäftigungs- und fiskalischen Effekte wird angenommen, dass sich die Bruttolöhne und damit die Arbeitskosten für die Unternehmen als Folge der Absenkung der Sozialhilfe, der Gewährung der Lohnsteuergutschrift und der Konkurrenz durch Leiharbeitnehmer nach unten anpassen werden. Was die Festlegung der

⁵² In den zugrunde liegenden Berechnungen bei Sinn *et al.* (2002) wurde hingegen unterstellt, dass die kommunalen Beschäftigungsagenturen Sozialleistungsempfänger allein auf der Basis der teureren Alternative „kommunale Beschäftigung“ einsetzen.

Leihgebühren betrifft, werden zwei Szenarien gebildet. In Szenario I verlangen die Beschäftigungsagenturen eine Entleihgebühr, die ihnen einen möglichst großen Gewinn bringt. Sie werden anfänglich eine hohe Entleihgebühr verlangen, diese aber im Laufe der Zeit als Reaktion auf die sinkenden Bruttolöhne und die veränderten Marktbedingungen nach unten anpassen. Im Szenario II wird von Anfang an eine niedrige Entleihgebühr erhoben (vgl. Unterabschnitt b).

a) Szenario I

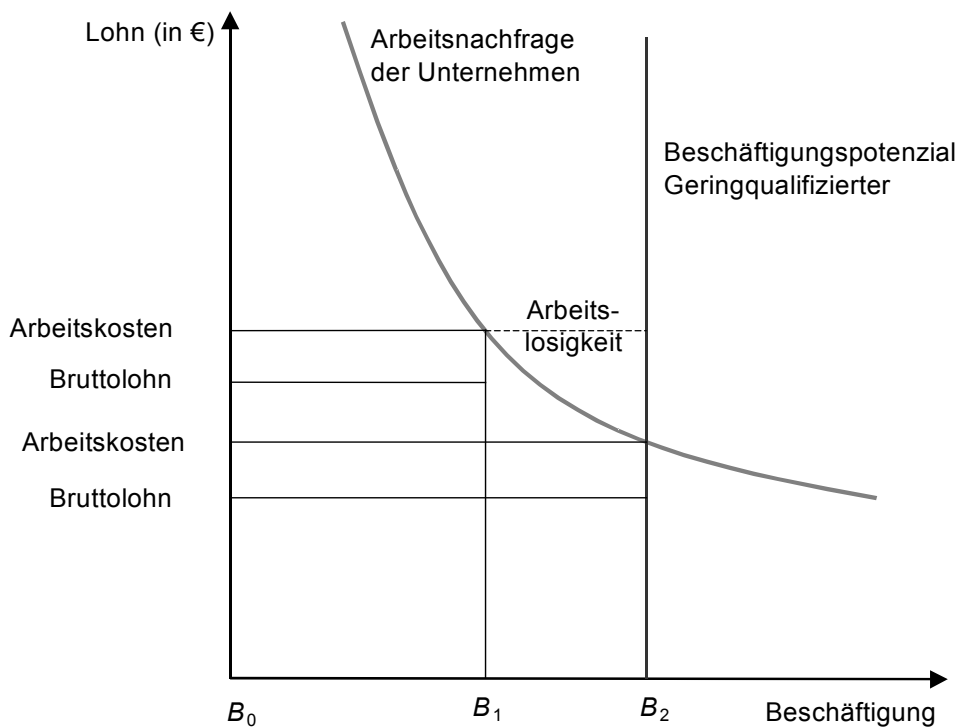
In Anlehnung an die Ausführungen in Sinn *et al.* (2002, S. 42 ff.) sei angenommen, dass die Bruttolöhne für geringqualifizierte Arbeitskräfte in der Ausgangssituation im Mittel 8,70 € pro Stunde und die Arbeitskosten entsprechend 10,50 € pro Stunde betragen. Bei einer Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von -1 müssen die Bruttolöhne eine Höhe von 5,80 € pro Stunde (und die Arbeitskosten dementsprechend 7,00 € pro Stunde) erreichen, damit das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial für eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor in Höhe von 2,26 Mio. ($B_2 - B_1$ in Abbildung 6) nachgefragt wird. (Die gegenwärtige Beschäftigung im Niedriglohnsektor $B_1 - B_0$ umfasst rd. 4,6 Mio. Personen). Die Entleihgebühren, die aus Sicht der entleihenden Firmen immer mit den Arbeitskosten für regulär Beschäftigte verglichen werden, sollen entsprechend von 10,50 € pro Stunde auf 7,00 € pro Stunde sinken (vgl. Abbildung 6). Für die Berechnung der Beschäftigungs- und fiskalischen Effekte werden die in Tabelle 3 festgelegten Absenkungsschritte zugrunde gelegt.

*Tabelle 3: Arbeitskosten und Beschäftigungseffekte
bei sukzessiver Anpassung (Szenario I)*

| | Ausgangssituation | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|--|-------------------|-------------|---------------|-------------|
| Reguläre Arbeit | | | | |
| Arbeitskosten pro Std. in € | 10,50 | 9,33 | 8,16 | 7,00 |
| Bruttolohn pro Std. in € | 8,70 | 7,73 | 6,76 | 5,80 |
| Zusätzliche Beschäftigung | 0 | 283.000 | 935.000 | 2.034.000 |
| Leiharbeit | | | | |
| Entleihgebühr pro Std. in € | 10,50 | 9,33 | 8,16 | 7,00 |
| Leiharbeiter | 0 | 283.000 | 407.000 | 226.000 |
| Grundlage der Anpassung: Sinn <i>et al.</i> (2002, S. 40 ff.). | | | | |

Quelle: ifo Institut.

Abbildung 6: Bruttolöhne und Entleihgebühren in der Übergangsphase



Quelle: ifo Institut.

Mit der Absenkung der Arbeitskosten und der Entleihgebühren wird auch die Nachfrage nach Arbeit ansteigen. Bei einer Nachfrageelastizität von -1 wird die Nachfrage kurzfristig um 565.000, mittelfristig um 1,36 Mio. und langfristig um 2,26 Mio. zunehmen. Von den Neubeschäftigten wird ein Teil eine reguläre Beschäftigung aufnehmen und der andere Teil als Leiharbeiter eingesetzt werden. Es erscheint plausibel, dass anfänglich der Anteil der Leiharbeit an dieser zusätzlichen Beschäftigung relativ hoch sein wird, da die Absenkung der Entleihgebühren einen Vorlauf vor der Anpassung der Bruttolöhne haben wird. Bei Annäherung an den Gleichgewichtszustand werden die Arbeitskosten bei gesunkenen Bruttolöhnen gleich der Entleihgebühr sein und die Unternehmen werden wieder reguläre Beschäftigungsverhältnisse bevorzugen. Solange es einen Kündigungsschutz gibt, wird Leiharbeit in bestimmten betrieblichen Situationen von Vorteil gegenüber der regulären Arbeit sein, so dass die Leiharbeit nicht ganz an Bedeutung verlieren wird. Für die Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Leiharbeiter an den Neubeschäftigten kurzfristig bei 50 %, mittelfristig bei 30 % und langfristig bei 10 % liegen wird (vgl. Tabelle 4; ferner wird angenommen, dass die bisher schon Beschäftigten nicht durch Leiharbeit substituiert werden; hierfür spricht, dass im Szenario I der Abstand zwischen Entleihgebühren und Arbeitskosten

nicht sehr groß werden dürfte). Die nicht vom ersten Arbeitsmarkt absorbierten Arbeitslosen werden entweder eine kommunale Beschäftigung aufnehmen bzw. nicht arbeiten. Es wird angenommen, dass dies im Verhältnis von Zweidritteln zu einem Drittel geschehen wird.

Bei der Berechnung der fiskalischen Effekte des Reformvorschlags werden die Belastungen, die sich primär durch die Gewährung der Lohnsteuergutschrift, die aufstockende Sozialhilfe und die Kosten für kommunale Arbeit und für Leiharbeit ergeben, den Entlastungen gegenübergestellt, die durch Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern der zusätzlich regulär Beschäftigten sowie durch Einnahmen aus Entleihgebühren und durch Einsparungen im sozialen Sicherungssystem entstehen. Es zeigt sich, dass im Szenario I kurzfristig fiskalische Belastungen anfallen. Diese resultieren daraus, dass angesichts der anfänglich nur geringen Absenkung der Bruttolöhne und der Entleihgebühren nur relativ wenig Arbeitslose eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt (regulär oder als Leiharbeitnehmer) finden und – sieht man von der Arbeitsverweigerung ab – deshalb eine kommunale Beschäftigung aufnehmen werden. Diese kommt den Staat relativ teuer, weil neben den Sozialhilfeleistungen hohe Projektkosten anfallen. Per Saldo entstehen für die öffentlichen Haushalte Belastungen von 8,4 Mrd. € pro Jahr. Auf mittlere Sicht werden diese Defizite aber abgebaut, da die Nachfrage nach regulärer Arbeit und Leiharbeit weiter zunimmt. Langfristig werden dann per Saldo fiskalische Überschüsse von 7,0 Mrd. € pro Jahr erzielt (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Fiskalische Effekte im Szenario I (in Mio. €)

| Budgetposten | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|---|-------------|---------------|-------------|
| Belastungen | | | |
| Lohnsteuergutschrift | | | |
| bisher Beschäftigte | 8.048 | 10.304 | 11.985 |
| zusätzlich Beschäftigte | 575 | 2.604 | 7.453 |
| Kommunale Arbeit | | | |
| Sozialhilfe | 8.467 | 4.516 | – |
| Projektkosten | 8.481 | 4.523 | – |
| Leiharbeit | | | |
| Sozialhilfe | 2.117 | 3.048 | 1.693 |
| Verwaltungskosten | 488 | 703 | 391 |
| Reduzierte Sozialhilfe ohne Arbeit | 1.400 | 746 | – |
| Summe | 29.576 | 26.446 | 21.522 |
| Entlastungen | | | |
| Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich Beschäftigte | 1.044 | 4.398 | 8.162 |
| Lohnsteuer zusätzlich Beschäftigte | 155 | 327 | 588 |
| Einnahmen aus Entleihgebühren | 5.064 | 6.378 | 3.040 |
| Einsparungen bei den Sozialleistungen | 14.516 | 15.371 | 16.347 |
| Einsparungen bei der aufstockenden Sozialhilfe | 362 | 362 | 362 |
| Summe | 21.141 | 26.836 | 28.498 |
| Saldo (Entlastungen ./. Belastungen) | –8.435 | 390 | 6.977 |

Kurzfristig: 565.000 Personen (25 % des zugrundeliegenden Arbeitskräftepotenzials von gering Qualifizierten) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert, 50 % davon sind Leiharbeiter, die zu 9,33 € pro Stunde entliehen werden. 1.13 Mio. gehen in kommunale Arbeit, 565.000 nehmen keine Arbeit an. 340.000 davon beziehen reduzierte Sozialhilfe, 226.000 weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 11,3 % (bzw. 5,6 % für die bisher schon Beschäftigten).

Mittelfristig: 1,36 Mill. Personen (60 % des Arbeitskräftepotenzials) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert, und zu 30 % werden sie als Leiharbeiter zu 8,16 € pro Stunde entliehen. 603.000 nehmen eine kommunale Arbeit auf, 301.000 nehmen keine Arbeit auf. Davon beziehen 181.000 reduzierte Sozialhilfe, 121.000 weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 22,6 % (bzw. 11,3 % für die bisher schon Beschäftigten).

Langfristig: Das gesamte Arbeitskräftepotenzial von 2,26 Mill. Personen findet eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, davon werden 10 % als Leiharbeiter zu 7,00 € pro Stunde entliehen. Angenommene Lohnsenkung: 33 % (bzw. 16,5 % für die bisher schon Beschäftigten).

Quelle: ifo Institut.

b) Szenario II

Wie gezeigt wurde, ergibt sich bei einer nur sukzessiven Anpassung der Entleihgebühren kurzfristig ein großes Budgetdefizit, da vielen Arbeitslosen die vergleichsweise teure kommunale Arbeit angeboten werden muss. Es stellt sich die Frage, ob sich dieses Budgetdefizit nicht vermeiden ließe, wenn von Anfang an für Leiharbeit nur eine Gebühr von 7,00 € pro Stunde verlangt wird, und damit von Anfang an mehr Leiharbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ausgeliehen werden können. Diese Frage wird im Szenario II behandelt. Es nimmt an, dass von Anfang an eine Entleihgebühr für Leiharbeitnehmer von 7,00 € pro Stunde erhoben wird (vgl. Tabelle 5). Hinsichtlich der Lohnanpassung werden die Annahmen von Szenario I beibehalten. Dies ist nicht ganz realistisch, da bei von Anfang an niedrigen Entleihgebühren die Lohnanpassung nach unten rascher erfolgen dürfte, als es das Szenario I unterstellt.

Welche Nachfrage nach Leiharbeit ist angesichts dieser Annahmen zu erwarten? Diese Frage ist schwer zu beantworten. Entscheidend ist, in welchem Maß die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften allein von den Lohnkosten bestimmt wird und inwieweit hier auch technische Restriktionen eine Rolle spielen, die erst mittel- bis langfristig durch Reorganisation des Produktionsprozesses und Änderungen der Produktionstechnologie überwunden werden können. Mit anderen Worten, es kommt darauf an, welche Sektoren bei sinkenden Lohnkosten sofort zusätzliche Arbeitsnachfrage entfalten können und welche dies erst verzögert tun werden. Generell ist damit zu rechnen, dass die Arbeitsnachfrage privater Haushalte ohne nennenswerte Verzögerungen reagieren kann, während bei gewerblichen Dienstleistern und bei Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes zunehmende Anpassungsfristen erforderlich sein dürften. Einen wichtigen Anhaltspunkt für die mögliche Größenordnung kurzfristiger Effekte liefern daher die Berechnungen des IZA (Schneider *et al.* 2002, S. 50), die ergeben, dass bei einer Absenkung des Preises um 30 % die Zahl der privaten Haushalte, die zusätzliche Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen entfalten, um 1,2 Mio. ansteigen würde. Es zeigt sich, dass bei erheblichen Preissenkungen für Arbeit auch kurzfristig die Nachfrage beträchtlich zunehmen kann.

*Tabelle 5: Arbeitskosten und Beschäftigungseffekte
bei sofortiger Absenkung der Entleihgebühr (Szenario II)*

| | Ausgangssituation | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|--|-------------------|-------------|---------------|-------------|
| Reguläre Arbeit | | | | |
| Arbeitskosten pro Std. in € | 10,50 | 9,33 | 8,16 | 7,00 |
| Bruttolohn pro Std. in € | 8,70 | 7,73 | 6,76 | 5,80 |
| Zusätzliche Beschäftigung | 0 | 0 | 510.000 | 2.034.000 |
| Leiharbeit | | | | |
| Entleihgebühr pro Std. in € | 7,00 | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| Leiharbeiter | 0 | 1.183.000 | 1.190.000 | 226.000 |
| Grundlage der Anpassung: Sinn <i>et al.</i> (2002, S. 40 ff.). | | | | |

Quelle: ifo Institut.

Für die Ermittlung der fiskalischen Effekte wurde angenommen, dass die Nachfrage nach Leiharbeit im Szenario II kurzfristig um 1,18 Mio. zunehmen wird. Da Leiharbeit kurzfristig sehr attraktiv ist, entwickelt sich keine Nachfrage nach regulären Neubeschäftigten, sondern die zusätzliche Nachfrage richtet sich ganz auf Leiharbeit. Mittelfristig wird die Nachfrage nach Leiharbeit um Nachfrage nach regulären Beschäftigten erweitert, da der Lohn inzwischen weiter gesunken ist und die Leiharbeit einen Teil ihres komparativen Vorteils eingebüßt hat. Insgesamt werden 1,70 Mio. Personen zusätzlich vom ersten Arbeitsmarkt aufgenommen, davon 70 % als Leiharbeiter. Langfristig finden alle 2,26 Mio. Personen eine Beschäftigung, davon aber nur noch 10 % als Leiharbeiter, die ihre preislichen Vorteile gegenüber regulär Beschäftigten jetzt ganz eingebüßt haben aber flexibler einsetzbar sind und deshalb ein bestimmtes Nachfrage-segment bedienen werden (vgl. Tabelle 5).

Es zeigt sich, dass in diesem Szenario per Saldo auch kurzfristig keine fiskalische Belastung auftritt, da mehr Arbeitslose als Leiharbeitnehmer ausgeliehen werden können und weniger in die teurere kommunale Beschäftigung aufgenommen werden müssen. Mittel- und langfristig ergeben sich deutliche Budgetüberschüsse (vgl. Tabelle 6). Bei den Berechnungen in Tabelle 6 wurde unterstellt, dass die bisher schon Beschäftigten nicht durch Leiharbeit ersetzt werden. Dies muss nicht so sein, da Leiharbeit kurzfristig erheblich billiger ist als reguläre Arbeit. Allerdings würden eventuell auftretende Substitutionsprozesse aber nicht zu fiskalischen Belastungen, sondern zu Entlastungen führen. Für jeden regulär Beschäftigten, der durch einen ausgeliehenen Leiharbeiter ersetzt würde, würde die öffentliche Hand kurzfristig 1.784 € und mittelfristig 2.831 € pro Jahr sparen (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 6: Fiskalische Effekte im Szenario II (in Mio. €)

| Budgetposten | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|---|-------------|---------------|-------------|
| Belastungen | | | |
| Lohnsteuergutschrift | | | |
| bisher Beschäftigte | 8.048 | 10.304 | 11.985 |
| zusätzlich Beschäftigte | – | 1.116 | 7.453 |
| Kommunale Arbeit | | | |
| Sozialhilfe | 5.380 | 2.803 | – |
| Projektkosten | 5.388 | 2.808 | – |
| Leiharbeit | | | |
| Sozialhilfe | 8.865 | 8.911 | 1.693 |
| Verwaltungskosten | 2.046 | 2.056 | 391 |
| Reduzierte Sozialhilfe ohne Arbeit | 889 | 463 | – |
| Summe | 30.616 | 28.462 | 21.522 |
| Entlastungen | | | |
| Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich Beschäftigte | – | 1.885 | 8.162 |
| Lohnsteuer zusätzlich Beschäftigte | – | 140 | 588 |
| Einnahmen aus Entleihgebühren | 15.911 | 15.994 | 3.040 |
| Einsparungen bei den Sozialleistungen | 15.184 | 15.741 | 16.347 |
| Einsparungen bei der aufstockenden Sozialhilfe | 362 | 362 | 362 |
| Summe | 31.457 | 34.122 | 28.498 |
| Saldo (Entlastungen .\.. Belastungen) | 841 | 5.660 | 6.977 |

Kurzfristig: 1.183 Mio. Personen (52 % des Arbeitskräftepotenzials) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert und alle werden als Leiharbeiter zu 7,00 € pro Stunde entliehen. 718.000 gehen in kommunale Arbeit, 359.000 nehmen keine Arbeit auf. 215.000 davon beziehen reduzierte Sozialhilfe, 112.000 weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 11,3 % (bzw. 5,6 % für die bisher schon Beschäftigten).

Mittelfristig: 1,70 Mio. Personen (60 % des Arbeitskräftepotenzials) werden vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert und 70 % werden als Leiharbeiter zu 7,00 € pro Stunde entliehen. 718.000 gehen in kommunale Arbeit, 359.000 nehmen keine Arbeit auf. 215.000 davon beziehen reduzierte Sozialhilfe, 112.000 weiterhin Arbeitslosengeld. Angenommene Lohnsenkung: 22,6 % (bzw. 11,3 % für die bisher schon Beschäftigten).

Langfristig: Das Arbeitskräftepotenzial von 2,26 Mio. Personen findet eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt und 10 % werden als Leiharbeiter zu 7,00 € pro Stunde entliehen. Angenommene Lohnsenkung: 33 % (bzw. 16,5 % für die bisher schon Beschäftigten).

Quelle: ifo Institut.

Tabelle 7: Fiskalische Effekte im Szenario II bei Substitution von bisher schon Beschäftigten durch ausgeliehene Leiharbeiter (pro Mann/Jahr in €)

| Budgetposten | Kurzfristig | Mittelfristig |
|---|--|----------------------|
| Belastungen | | |
| Leiharbeit | | |
| Sozialhilfe | 7.488 | 7.488 |
| Projektkosten | 1.728 | 1.728 |
| Sozialversicherungsbeiträge bisher Beschäftigte | 4.052 | 3.690 |
| Lohnsteuer bisher Beschäftigte | 250 | 210 |
| Summe | 13.518 | 13.116 |
| Entlastungen | | |
| Lohnsteuergutschrift (aufstockende Sozialhilfe) | 1.862 | 2.507 |
| Einnahmen aus Entleihgebühren | 13.440 | 13.440 |
| Summe | 15.302 | 15.947 |
| Saldo (Entlastungen .A. Belastungen) | 1.784 | 2.831 |
| Kurzfristig: | Angenommene Lohnsenkung für bisher schon Beschäftigte 5,6 %; Entleihgebühr für Leiharbeitnehmer 7,00 € pro Stunde. | |
| Mittelfristig: | Angenommene Lohnsenkung für bisher schon Beschäftigte 11,3 %; Entleihgebühr für Leiharbeiter 7,00 € pro Stunde. | |

Quelle: ifo Institut.

Dem Vorteil der Vermeidung von durchgängigen Budgetüberschüssen im Szenario II stehen jedoch Nachteile für die beteiligten Personen gegenüber. Angesichts der anfänglich beträchtlichen Preisvorteile der Leiharbeit gegenüber der regulären Arbeit, entwickelt sich zunächst keine zusätzliche Nachfrage nach regulärer Arbeit. Leiharbeitnehmer haben deshalb kaum eine Chance, in eine reguläre Beschäftigung übernommen zu werden und müssen relativ lange den unvorteilhaften Status eines Leiharbeitnehmers ertragen, es sei denn sie würden die schon länger regulär Beschäftigten substituieren. Erst auf mittlere und auf längere Sicht eröffnet sich die Möglichkeit, eine besser bezahlte reguläre Anstellung zu erhalten. Neben den Leiharbeitnehmern müssen im Szenario II möglicherweise auch die regulären Belegschaften Nachteile hinnehmen. Dies ist dann der Fall, wenn Unternehmen ihre regulären Mitarbeiter durch ausgeliehene Leiharbeitnehmer ersetzen und diese dadurch Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

c) Fiskalische Effekte für verschiedene öffentliche Haushalte

Die Realisierung des Gesamtkonzepts ist mit unterschiedlichen fiskalischen Be- und Entlastungen für die einzelnen öffentlichen Haushalte verbunden. Die Gewährung von Lohnsteuergutschriften belastet zu jeweils 42,5 % die Haushalte des Bundes und der Länder und zu 15 % den der Gemeinden. Der Wegfall der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe entlastet den Bund. Einsparungen beim Arbeitslosengeld und die Abschaffung von ABM und SAM entlasten die Bundesanstalt für Arbeit. Die Absenkung der Sozialhilfe entlastet die Kommunen, die Job-Centren mit ihren Beschäftigungsagenturen würden sie – bei einer Ansiedlung bei den Kommunen – belasten.

Aus den Tabellen 8 und 9 sind die fiskalischen Effekte – aufgegliedert nach Bund, Ländern und Gemeinden, der Bundesanstalt für Arbeit, den sonstigen Sozialversicherungshaushalten und den Job-Centren – für die beiden Szenarien I und II zu ersehen. Es zeigt sich, dass langfristig vor allem die Länder fiskalisch belastet werden. Sie haben einen hohen Anteil an den Lohnsteuergutschriften aufzubringen, ohne an anderer Stelle entlastet zu werden. Auf der anderen Seite werden die Haushalte der Bundesanstalt für Arbeit und der Renten- Kranken- und Pflegeversicherung erheblich entlastet.

Die Verteilung der langfristigen fiskalischen Be- und Entlastungen unterscheidet sich von der der kurz- und mittelfristigen Effekte. Im Szenario I sind neben den Ländern kurz- und mittelfristig die Job-Centren mit ihren Beschäftigungsagenturen stark belastet. Sie müssen für die Sozialhilfeempfänger, die noch keine Arbeit im regulären Arbeitsmarkt gefunden haben, kommunale Arbeit organisieren und werden durch die Leiharbeit nicht sehr stark entlastet. Kurz- und mittelfristig ist der Bund begünstigt. Er wird durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe entlastet und durch die Lohnsteuergutschrift anfänglich noch nicht so stark belastet (vgl. Tabelle 8).

Im Szenario II werden die Job-Centren kurz- und mittelfristig weniger stark belastet als im Szenario I. Dies ist auf die anfänglich stärkere Ausdehnung der Leiharbeit als Folge der erheblichen Absenkung der Entleihgebühren zurück zu führen. Dadurch müssen weniger Personen in der relativ teuren kommunalen Arbeit untergebracht werden. Beides entlastet den Haushalt der Job-Centren im Vergleich zum Szenario I (vgl. Tabelle 9).

Die Unterschiede in den fiskalischen Belastungen machen eine Änderung der Steuer- verteilung zwischen den öffentlichen Körperschaften erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kurz- und mittelfristig andere Be- und Entlastungen auszugleichen sind als langfristig. Es übersteigt den Umfang dieses Gutachtens, Vorschläge für diese

schwierige Aufgabe zu entwickeln. Hilfreiche Überlegungen finden sich unter anderem beim Sachverständigenrat (2002, Tz. 443) sowie bei Huber und Lichtblau (2002).

Tabelle 8: Fiskalische Effekte nach öffentlichen Haushalten (Szenario I, in Mio. €)

| Öffentliche Haushalte | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|--|-------------|---------------|-------------|
| Haushalte der Gebietskörperschaften | | | |
| Bund ^{a)} | 5.339 | 3.591 | 927 |
| Länder ^{b)} | -3.599 | -5.347 | -8.011 |
| Gemeinden ^{c)} | 1.437 | 1.473 | 1.280 |
| Haushalte der Sozialversicherungsträger | | | |
| Bundesanstalt für Arbeit ^{d)} | 1.997 | 3.380 | 4.949 |
| Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung | 880 | 3.706 | 6.878 |
| Job-Centren ^{e)} | -14.489 | -6.413 | 955 |
| Summe | -8.435 | 390 | 6.977 |

a) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 42,5 % + Einsparungen Arbeitslosenhilfe

b) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 42,5 %

c) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 15,0 % + Einsparungen Sozialhilfe

d) Beiträge zur Arbeitslosenversicherung + Einsparungen Arbeitslosengeld + Einsparungen bei ABM und SAM

e) Entlastungen minus Belastungen aus kommunaler Arbeit und aus Leiharbeit

Quelle: ifo Institut.

Tabelle 9: Fiskalische Effekte nach öffentlichen Haushalten (Szenario II, in Mio. €)

| Öffentliche Haushalte | Kurzfristig | Mittelfristig | Langfristig |
|--|-------------|---------------|-------------|
| Haushalte der Gebietskörperschaften | | | |
| Bund ^{a)} | 5.518 | 4.144 | 927 |
| Länder ^{b)} | -3.420 | -4.794 | -8.011 |
| Gemeinden ^{c)} | 2.010 | 1.952 | 1.280 |
| Haushalte der Sozialversicherungsträger | | | |
| Bundesanstalt für Arbeit ^{d)} | 2.501 | 3.355 | 4.949 |
| Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung | - | 1.588 | 6.878 |
| Job-Centren ^{e)} | -5.767 | -584 | 955 |
| Summe | 841 | 5.660 | 6.977 |

a) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 42,5 % + Einsparungen Arbeitslosenhilfe

b) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 42,5 %

c) (Lohnsteuer minus Lohnsteuergutschrift) x 15,0 % + Einsparungen Sozialhilfe

d) Beiträge zur Arbeitslosenversicherung + Einsparungen Arbeitslosengeld + Einsparungen bei ABM und SAM

e) Entlastungen minus Belastungen aus kommunaler Arbeit und aus Leiharbeit

Quelle: ifo Institut.

6.3 Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum

Ebenso wichtig wie die Beschäftigungs- und fiskalischen Effekte des Gesamtvorschlages sind schließlich die Auswirkungen der hier vorgeschlagenen Reformen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Die durch die zusätzliche Beschäftigung bisheriger Sozialleistungsempfänger ermöglichte Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts wird sich ebenfalls schrittweise vollziehen. Indem die Gewährung von Sozialhilfe mit Beginn der Reformen an eine Gegenleistung in Form von Arbeit geknüpft ist, wird das Bruttoinlandsprodukt jedoch schon sehr bald ansteigen. Während der Übergangsphase werden immer mehr Sozialhilfeempfänger eine reguläre Beschäftigung aufnehmen. Dadurch steigt das Bruttoinlandsprodukt weiter an.

Langfristig, d. h. spätestens nach Ablauf von zehn Jahren, kann das gesamte bisher ungenutzte Arbeitskräftepotenzial von 2,26 Mio. Personen zu 90 % in regulärer Arbeit und zu 10 % als Leiharbeiter beschäftigt sein. Die Zahl von knapp 2,3 Mio. Arbeitskräften, für die auf diesen Wegen die zusätzliche Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt entsteht, ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Erwerbstätigenzahl um annähernd 6 %. Da es sich jedoch um gering qualifizierte und entsprechend niedrig entlohnte Arbeit handelt, fällt ihr Beitrag zum Sozialprodukt unterdurchschnittlich aus. Gleichwohl ist der Wachstumseffekt der Reform nennenswert.

Ausgangspunkt für die Abschätzung der langfristigen Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Outputs auf Grund der zusätzlichen Beschäftigten ist die von ihnen erwirtschaftete Wertschöpfung, also der Lohnsumme zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Mehrwertsteuer. Für den in beiden Szenarien zu Grunde gelegten Fall, dass langfristig 90 % des Arbeitskräftepotenzials vom regulären Arbeitsmarkt absorbiert werden (vgl. Tabellen 3 und 5), errechnet sich ein aggregiertes Lohneinkommen der zusätzlich regulär Beschäftigten von knapp 20 Mrd. € und eine dem Faktor Arbeit zurechenbare Wertschöpfung von 27,6 Mrd. €. Dies ist die Untergrenze für die tatsächliche zusätzliche Wertschöpfung, weil die Zunahme der Steigerung der Einkommen komplementärer Faktoren (Kapitalerträge und Lohneinkommen für qualifiziertere Arbeit) noch hinzugerechnet werden muss. Auf Grund einer einfachen Abschätzung ergibt sich ein jährlicher Wohlfahrtsgewinn von 34,6 Mrd. €. ⁵³ Hinzu kommt die Wertschöpfung durch die 226.000 Leiharbeiter. Errechnet man diese als Einnahmen aus Entleihgebühren, so wird das Bruttoinlandsprodukt zusätzlich um 3,0 Mrd. € erhöht.

⁵³ Zur Berechnungsmethode vgl. Sinn *et al.* (2002, S. 43). Dort wurde allerdings eine 100 %-ige Absorption des Arbeitskräftepotenzials durch den regulären Arbeitsmarkt zu Grunde gelegt.

Insgesamt ergibt sich eine langfristige Zunahme des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 37,6 Mrd. €. Dies entspricht einer Steigerung um knapp 1,9 %.

Die Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich wird ergänzt durch einen Anstieg der Beschäftigung von besser qualifizierten Personen. Durch Verbesserung in der Vermittlung, strengere Zumutbarkeitsregelungen usw., wie sie die „Hartz-Kommission“ und das OFFENSIV-Gesetz grundsätzlich übereinstimmend vorschlagen, wird es gelingen, mehr Arbeitslose in eine reguläre Beschäftigung zu überführen. Die von der „Hartz-Kommission“ vorgelegten Quantifizierungen dieser Effekte sind wissenschaftlich nicht nachvollziehbar. Auf Grund von komplexen Wechselwirkungen lassen sie sich auch nicht adäquat vorausschätzen. Um wie viel aufgrund entsprechender Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik die Beschäftigung von besser qualifizierten Personen ansteigen könnte und welche zusätzlichen Auswirkungen dies auf das Bruttoinlandsprodukt haben würde, kann deshalb nicht angegeben werden.

Der gesamte zusätzliche Wachstumsschub, der von der Realisierung des hier vorgelegten Konzepts ausgehen wird, fällt zwar nur einmalig und auf mehrere Jahre verteilt an. Er steigert das Niveau des Wachstumspfades und damit die jährliche Wirtschaftsleistung aber dauerhaft. In jedem Jahr kann das Bruttoinlandsprodukt um mehr als 1,9 % größer sein, als es ohne die Reform der Fall gewesen wäre.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI; 2002), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002 (Gemeinschaftsdiagnose), abgedruckt in: ifo Schnelldienst 20/2002, 55. Jg., S. 3–50.
- Blank, Rebecca (2002), „U.S. Welfare Reform: What’s Relevant for Europe?“, CESifo Discussion Paper No. 753.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (Sondernummer): Arbeitsmarkt 2000.
- Bundesanstalt für Arbeit (2002), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (Sondernummer): Arbeitsmarkt 2001.
- Brautzsch, Hans-Ulrich (2001), „Geringfügige Beschäftigung: hohe Kopfzahl, geringes Arbeitsvolumen“, in: Wirtschaft im Wandel 7, S. 153–155.
- Buslei, Hermann und Viktor Steiner (2000), „Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, S. 54–67.
- con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung, 2002), Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden, Mimeo, Hamburg.
- Franz, Wolfgang (2002), „Für mehr Beschäftigung: Was jetzt zu tun ist“, in: ZEW news extra (Sonderausgabe nach der Bundestagswahl), September 2002, S. 1–16.
- Huber, Bernd und K. Lichtblau (2002), „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“, in: Wirtschaftsdienst 82, S. 77–82.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, 2002), Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Mimeo, Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno (2001), Kombilöhne in Deutschland –eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht Nr. 14, Nürnberg.
- Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“, 2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Vorschläge der Kommission), Mimeo, Berlin.
- Nickell, Stephen J. und Richard Layard (1999), „Labour Market Institutions and Economic Performance“, in: Orley Ashenfelter und David Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Bd. 3 C, S. 3029–3084.
- Ochel, Wolfgang (2002), „Welfare to Work in the US: A Model for Germany?“, in: Finanzarchiv 58, S. 1–29 (im Erscheinen).

- Ochel, Wolfgang und Martin Werding (2002), „Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission“, in: ifo Schnelldienst 15/2002, 55. Jg., S. 10–18.
- OECD (1999), *Economic Surveys: New Zealand 1999*, OECD: Paris.
- o. V. (2002), „Arbeitnehmer entlasten – Vorfahrt für Beschäftigung: Das Drei-Säulen-Modell von CDU und CSU. Eine Kurzerklärung“, Mimeo, o. O.
- Riphahn, Regina, Anja Thalmaier und Klaus F. Zimmermann (1999), *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Mimeo, Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Mimeo, Wiesbaden.
- Schneider, Hilmar, Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, Karl Brenke, John Haisken-DeNew und Wolfram Kempe (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen)*, Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Mimeo, Bonn.
- Sinn, Hans-Werner, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel und Martin Werding (2002), „Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, in: ifo Schnelldienst (Sonderausgabe) 9/2002, 55. Jg., S. 3–52.
- Stoiber, Edmund (2002), „Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber am 08.02.2002 vor der Bundespressekonferenz in Berlin“, Mimeo, o. O.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Gutachten vom 29. Juni 2002*, Mimeo, Hamburg.
- Wulff, Christian (2002), „[Rede vor der] Bundespressekonferenz am 8. Februar 2002“, Mimeo, o. O.