

Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Problemlage und Anlass des Gutachtens	1
I. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung	2
a) Einrichtung von Personal-Service-Agenturen	2
b) Einrichtung von Job-Centern	6
II. Maßnahmen zur sozialpolitischen Flankierung	8
c) Reform von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	8
d) Ausweitung der Mini-Jobs im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen	12
e) Entgeltsicherung und Brückengeld für ältere Arbeitnehmer	14
III. Maßnahmen zur Flankierung auf dem Kreditmarkt	16
f) Einführung von Job-Floatern	16
Fazit	18

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 15. und 16. November 2002, mit dem Thema

Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

Problemlage und Anlass des Gutachtens

Die Vorschläge der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz-Kommission“) befinden sich in unterschiedlichen Stadien der legislativen Umsetzung. Der Beirat begrüßt es, dass die Kommission mit ihren Empfehlungen über den ursprünglichen Auftrag hinaus gegangen ist und einige grundlegende Reformen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgeschlagen hat. Er sieht das Erreichen des Beschäftigungsziels allerdings von bisher zu wenig beachteten ökonomischen Nebenwirkungen bedroht.

Das Hartz-Konzept ist keine Reform „aus einem Guss“. Es besteht aus einer Reihe von Reformelementen, die nur teilweise geeignet sind, einen Beitrag zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Der Beirat hält es daher für erforderlich, dass bei der endgültigen Verwirklichung des Konzepts die richtigen Weichenstellungen vorgenommen werden. Er beschränkt sich in dieser Stellungnahme auf drei wichtige Teilkomplexe der Hartz-Reformen mit insgesamt sechs einzelnen Maßnahmen:

- I. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung
 - a) Einrichtung von Personal-Service-Agenturen
 - b) Einrichtung von Job-Centern
- II. Maßnahmen zur sozialpolitischen Flankierung
 - c) Reform von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
 - d) Ausweitung der Mini-Jobs im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen
 - e) Entgeltsicherung und Brückengeld für ältere Arbeitnehmer
- III. Maßnahmen zur Flankierung auf dem Kreditmarkt

f) Einführung von Job-Floatern

I. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung

a) Einrichtung von Personal-Service-Agenturen

Das Herzstück des Gutachtens der Hartz-Kommission liegt nach eigenem Bekunden in der Schaffung von Personal-Service-Agenturen (PSA). Sie sollen Arbeitslose über den Umweg einer Leiharbeitsfirma in normale Beschäftigungsverhältnisse zurückführen. Arbeitslose können einen staatlich geförderten Arbeitsplatz bei der PSA erhalten. Leiharbeitsfirmen verleihen als PSA diese Personen an den privaten Unternehmenssektor. Die PSA können den privaten Unternehmen eine Einstellung dadurch lohnend erscheinen lassen, dass die Unternehmen nur einen geringen Preis für die Überlassung zahlen. Der Rest wird dadurch getragen, dass die PSA mit dem Arbeitsamt einen Vertrag über die Übernahme einer Gruppe von Arbeitslosen gegen ein Entgelt schließt. Diese Förderung soll aus dem Haushaltstitel finanziert werden, der bislang für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung vorgesehen ist.

Die Hartz-Kommission verband mit ihren Vorschlägen weitgehende Hoffnungen. So sollen die bei der PSA beschäftigten Personen durch den Kontakt mit privaten Unternehmen besser und schneller reintegriert werden; man erwartet einen "Klebeeffekt". Durch die Trennung zwischen rechtlichem und faktischem Arbeitgeber soll es gelingen, die nachteiligen Wirkungen des Kündigungsschutzes für die Neueinstellung abzufedern, ohne den Schutz der Arbeitnehmer zu verringern. Die Absenkung des Tariflohnes und die Lohnsubventionierung sollen die Unternehmen veranlassen, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Der Beirat sieht das Konzept der Hartz-Kommission zur Einrichtung der PSA jedoch mit großer Skepsis. Es löst schwer beherrschbare ökonomische Nebenwirkungen aus. Sie machen es unmöglich, die beiden Ziele Senkung des Budgets der Arbeitsverwaltung und Senkung der Arbeitslosigkeit gleichzeitig zu erreichen. Die ökonomischen Nebenwirkungen des Hartz-Konzeptes führen zu zwei Optionen: Entweder muss das Konzept auf nur wenige Arbeitslose beschränkt werden und kann dann keinen wirklichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Oder aber das Konzept schafft durch hohe Subventionen Arbeitsplätze; dann werden beträchtliche Mitnahmeeffekte eintreten. Der Gesetzentwurf vom 15. November 2002 geht

offenbar den ersten Weg: Er rechnet für das erste Jahr mit rund 50.000 in PSA geförderten Personen. Die im ursprünglichen Hartz-Konzept aufgeführten Beispiele legen nahe, dass die Hartz-Kommission den zweiten Weg gehen wollte.

Die Unattraktivität des ersten Weges ist offensichtlich. Eine Förderung von weniger als ein Prozent der derzeit ca. 5,8 Mio. offen und verdeckt Arbeitslosen verfehlt das Ziel einer spürbaren Senkung der Massenarbeitslosigkeit. Dieser Weg kann bestenfalls als ein „Experiment“ verstanden werden.

Ein modifizierender Ansatz, nämlich eine Einschränkung des Begünstigtenkreises auf Langzeitarbeitslose oder gering Qualifizierte, führte zu inneren Widersprüchen. Für eine solche Maßnahme spricht an sich, dass sich die Arbeitslosigkeit in diesen Bereichen konzentriert und dass vor allem gering Qualifizierte bereits heute in besonders hohem Maße vom Staat bezuschusst werden, wenn sie kein Arbeitsverhältnis innehaben. Jedoch erschwert eine solche Beschränkung die Arbeit der PSA, die ja im Wettbewerb stehen sollen. Sie werden eher an höher qualifizierten Arbeitnehmern interessiert sein.

Die Unattraktivität des von der Hartz-Kommission suggerierten zweiten Weges ist weniger offensichtlich. Angenommen, es käme so, wie es in einer Beispielsrechnung der Hartz-Kommission (Kasten auf S. 155) beschrieben wird: Dann könnte der tarifvertraglich auszuhandelnde Lohnsatz, der von der PSA gezahlt wird, bei siebzig Prozent des bisherigen Tariflohnsatzes liegen, und die Lohnkosten, die von den privaten Unternehmen zu tragen sind, würden etwa 50% der Lohnkosten der PSA ausmachen. Das bedeutet, dass eine Einstellung von Arbeitslosen zu Lohnkosten angedacht wird, die bei nur 35% der ursprünglichen Lohnkosten liegen. Käme es wirklich so, wäre das ein großer Anreiz für Unternehmen, vermehrt mit Leihfirmen in Verhandlungen zu treten. Überdies hätten die Arbeitgeber in diesem Fall nicht mehr den gesetzlichen Kündigungsschutz zu beachten. Sie können die ihnen überlassenen Arbeitnehmer wieder an die PSA zurückgeben. Dort haben diese Kündigungsschutz, können aber erneut verliehen werden.

Beides legt nahe, dass das Hartz-Konzept positive Beschäftigungsimpulse auslöst, die um so höher ausfallen, je größer der Unterschied zwischen Tariflohn und den Lohnkosten ist, die von den privaten Unternehmen zu tragen sind. Wäre die Menge der Arbeitslosen fest und im Zeitablauf unveränderlich, so wären die Subventionen der PSA auf eben diese Menge beschränkt. Dann

wäre es für den Staat vorteilhaft, die von ihm ohnehin zu bezahlenden Arbeitslosen gegen Entgelt an den privaten Sektor zu verleihen. Diese statische Betrachtung ist aber unrichtig. Sie lässt schädliche Mitnahmeeffekte (1) und potentiell negative Auswirkungen auf die Lohnpolitik (2) außer Acht.

(1) Mitnahmeeffekte gäbe es dann, wenn sich die Unternehmen Arbeitskräfte bevorzugt bei der PSA statt auf dem normalen Arbeitsmarkt besorgen werden. Denn bei der PSA kosten sie weniger. Wenn die Beispielsrechnung der Hartz-Kommission Realität würde, handelte es sich um ein Drittel der Lohnkosten. Selbst wenn die Lohntarife der bei den PSA unter Vertrag stehenden Beschäftigten bei 100% des Normaltarifes lägen, würde die vorgesehene Subventionierung der Arbeitsverhältnisse die Arbeitgeber veranlassen, ihre Mitarbeiter eher von dort zu holen (ausgehend von der Beispielsrechnung wären es dann 50%). Das Gutachten der Hartz-Kommission selbst enthält keine Vorschläge, diesen Mitnahmeeffekt zu begrenzen. Im Gegenteil: Durch den Ausschluss der entsprechenden Verbotsklausel des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes für die PSA wird dieser Effekt sogar erleichtert.

Den Mitnahmeeffekt kann man durch Verbotsklauseln, wie sie vorgesehen sind, nicht wirklich eindämmen (siehe den neu eingefügten § 37 c Sozialgesetzbuch III). Er wird eben nicht nur in der Weise ermöglicht, dass Arbeitnehmer entlassen und anschließend vom selben Unternehmen auf dem Weg über die PSA subventioniert wieder eingestellt werden ("Drehtüreffekt"), sondern auch durch die Fluktuation zwischen verschiedenen Unternehmen. Derzeit werden jedes Jahr etwa 7 Millionen Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst und etwa genauso viele neu begründet. Der größte Teil davon sind normale Firmenwechsel. Bei einer derart starken Subvention der Lohnkosten, wie sie in der Beispielsrechnung der Hartz-Kommission angedacht wurde, ist damit zu rechnen, dass ein beträchtlicher Teil der Erwerbspersonen, die für den privaten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, auf dem Wege über die PSA beschäftigt sein wird. Da nach der Beispielsrechnung der Hartz-Kommission ein typischer Arbeitnehmer mit € 843/Monat subventioniert wird, und nach eben dieser Rechnung die Nettoersparnis bei einem erfolgreich ausgeliehenen Arbeitslosen € 466 beträgt, würden die positiven Budgeteffekte der Hartz-Vorschläge sich ins Gegenteil verkehren, wenn 100 erfolgreich verliehenen Arbeitslosen 55 Arbeitnehmer gegenüberstehen, die ebenfalls durch die PSA verliehen werden, aber auch ohne die Subvention ein Beschäftigungsverhältnis gefunden hätten. Weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen wären dann unvermeidlich, und dies hätte schädliche Rückwirkungen auf die Beschäftigung.

(2) Die statische Sichtweise zeigt sich auch darin, dass Auswirkungen auf die Lohnpolitik im Hartz-Konzept nicht zur Sprache kommen. Einerseits mögen die erweiterten Möglichkeiten der Unternehmen, sich bei den PSA (als Leiharbeitsfirmen) Arbeitskräfte zu niedrigen Löhnen zu verschaffen, das Insider-Outsider-Problem lindern und insoweit mäßigenden Einfluss auf die Lohnpolitik ausüben. In die gleiche Richtung drängt das Interesse der noch normal beschäftigten Arbeitnehmer, dem für sie fatalen Sog, der von der oben beschriebenen Drehtür ausgeht, entgegenzuwirken. Andererseits dürften nach Meinung des Beirats die in die umgekehrte Richtung wirkenden Kräfte stärker sein. Dafür spricht schon das vorgesehene Verfahren der Lohnfindung. Danach sollen die Löhne der Personen, die bei den PSA angestellt sind, durch besondere Tarifverträge bestimmt werden. Die PSA haben jedoch einen verringerten Anreiz, in den Tarifverhandlungen auf ausreichend niedrige Löhne zu dringen, solange eine Subvention gezahlt wird. PSA und Gewerkschaften werden sich daher eher auf Kosten der Steuerzahler auf zu hohe Löhne für die bei den PSA Beschäftigten einigen. Zudem ist mit Auswirkungen auf die allgemeine Lohnpolitik zu rechnen. Denn bislang müssen Gewerkschaften bei ihrer Lohnpolitik einkalkulieren, dass eine besonders aggressive Lohnforderung zu einer Vernichtung von Arbeitsplätzen und damit zu erheblichen Risiken für die Beschäftigten selbst führt. In Zukunft schwächt sich die Sorge um solcherlei Konsequenzen ab. Denn wie groß auch immer die durch ihre Aktionen verursachte Entlassungswelle ist: Die Betroffenen werden von den PSA aufgefangen und dann subventioniert in den Unternehmenssektor zurückgegeben. Daher können die Subventionen der PSA zumindest zum Teil bei den Tarifverhandlungen von Gewerkschaften abgeschöpft werden und so zu höheren Lohnkosten führen. Gesamtwirtschaftlich gesehen führen solche Subventionen dazu, dass sich Gewerkschaften und Arbeitgeber zu Lasten Dritter, nämlich der Steuerzahler, einigen können.

Wegen der Mitnahmeeffekte und der schädlichen Auswirkungen auf die Lohnpolitik sieht der Beirat daher auch den zweiten, wohl ursprünglich von der Hartz-Kommission präferierten Weg als wenig attraktives Mittel, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.

Das Kernproblem der PSA-Konstruktion – sei es in Form des Gesetzentwurfs vom 15.11.2002 oder in der Form der ursprünglichen Vorschläge – liegt darin, dass die Einführung der PSA ohne eine Reform der Sozialhilfe bleibt. So lange aber die Sozialhilfe nicht reformiert ist, ist das Eintreten des „Klebeffekts“, auf den der Vorschlag der Hartz-Kommission setzt, wenig wahr-

scheinlich. Wegen des Lohnabstandsgebots wirkt der Sozialhilfesatz nämlich wie ein Mindestlohn. Isoliert können die PSA deshalb allenfalls solchen Personen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verschaffen, deren Arbeitsproduktivität bislang unterschätzt worden ist. Denkbar erscheint ferner, dass die Arbeitsproduktivität gerade durch die Tätigkeit in der PSA (wieder) auf das am ersten Arbeitsmarkt geforderte Maß gesteigert wird. Beides werden aber eher Ausnahmen sein. Die eigentlich hilfsbedürftige Gruppe bedarf nach wie vor einer intensiveren Betreuung, wie sie mit dem Fallmanagement in den Job-Centern von der Kommission vorgeschlagen wird: Personen, deren Arbeitsproduktivität am Ende ihrer Tätigkeit in den PSA unter dem Wert liegt, der bei den dort gezahlten Löhnen erforderlich ist, bleiben auch im Hartz-Konzept auf Dauer arbeitslos.

Der Beirat weist daher auf einen alternativen Vorschlag hin, der das Beschäftigungsproblem gering qualifizierter Personen an der Wurzel packt. Dieser Vorschlag wurde in seinem Gutachten "Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit" ausgearbeitet und mit Beispielrechnungen verdeutlicht. Auch dieser Vorschlag sieht eine Subventionierung von gering Qualifizierten vor, die eine Arbeit aufnehmen, auch er beinhaltet die Option, die Beschäftigung notfalls durch staatliche Leiharbeitsverhältnisse zu sichern. Er vermeidet aber die Widersprüche, die das PSA-Konzept der Hartz-Kommission entweder wirkungslos oder sehr kostspielig machen.

b) Einrichtung von Job-Centern

Als erstes ihrer 13 „Innovationsmodule“ stellt die Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* das Konzept eines „Job-Center“ als „neues Arbeitsamt“ vor. In ihm sollen künftig auf lokaler Ebene alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowohl für Arbeitssuchende wie auch für Unternehmen gebündelt werden, also zusätzlich zu den originären Dienstleistungen der Bundesanstalt für Arbeit solche aus dem Bereich beispielsweise des Gesundheits- und des Wohnungswesens.

Im Hinblick auf die Bewertung des Konzepts von Job-Centern ist zunächst die intensivere Betreuung von Arbeitssuchenden im Sinne eine „Forderns und Förderns“ sowie die Betonung der Notwendigkeit, dass im privaten Sektor Arbeitsplätze zu schaffen sind, auf die sich dann die

Vermittlungstätigkeit stärker als bisher konzentriert, zu begrüßen. In der Tat kann eine effizientere Vermittlungstätigkeit einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten. Dieser sollte allerdings nicht überbewertet werden.

Trotz dieser tendenziell positiven Einschätzung der Job-Center darf eine Reihe von Kritikpunkten und möglichen Fehlentwicklungen nicht kleingeschrieben werden.

Die angedachte Fokussierung der Bundesanstalt für Arbeit (neu) auf die Kernaufgaben Vermittlung, vermittlungsfördernde Leistungen und Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, sowie die Orientierung an den Interessen der Versichertengemeinschaft kann durch die Verzahnung mit anderen sozialpolitischen Bereichen unter dem Dach der Job-Center verloren gehen. Dies gilt insbesondere für die zusätzlich anfallenden Betreuungsaufgaben. Deren Finanzierung obliegt nicht der Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung. Es handelt sich um eine sozialpolitische Aufgabe der Gesellschaft insgesamt. Der Kommissionsbericht lässt jedoch die Frage der Finanzierung der Job-Center weitgehend offen. Bei der Umsetzung muss gewährleistet sein, dass die sachgerechte Aufteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Beitragszahlern und Staat aufrecht erhalten wird.

Des Weiteren ist auf die Gefahr hinzuweisen, dass mit den Job-Centern die Vermittlungstätigkeit wieder stärker in den staatlichen Bereich gezogen wird und damit private Aktivitäten – einschließlich der kommunalen Arbeitsvermittlung mit eigener Rechtspersönlichkeit in Städten und Gemeinden – möglicherweise verdrängt. Dem könnte entgegengewirkt werden, wenn Arbeitslose wesentlich stärker von ihrem Recht Gebrauch machten, dass nach einem halben Jahr erfolgloser staatlicher Vermittlungsbemühungen zusätzlich andere Vermittler beauftragt werden. Offen bleibt zudem die Frage, inwieweit sich die Vermittlungsaktivitäten der Job-Center auf Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor beziehen sollen.

Schließlich dürfen der Zeitaufwand und die finanziellen Mehrbelastungen nicht unterschätzt werden, welche sich aus der erforderlichen Weiterqualifikation der Angehörigen der Bundesanstalt für Arbeit ergeben, damit sie den veränderten Herausforderungen in den „neuen Arbeitsämtern“ tatsächlich gewachsen sind.

II. Maßnahmen zur sozialpolitischen Flankierung

c) Reform von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Ein wichtiges Element des Hartz-Konzepts ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Derzeit bestehen drei verschiedene soziale Sicherungssysteme für erwerbsfähige Erwerbslose nebeneinander. Das Arbeitslosengeld im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ist grundsätzlich beitragsfinanziert; je nach Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und Alter des Arbeitnehmers wird es zwischen 6 und 32 Monate lang gewährt. Die Höhe beträgt 60 bzw. 67 Prozent des Nettoarbeitsentgelts (je nachdem, ob mindestens ein Kind im Haushalt lebt). Arbeitslosenhilfe wird bei Bedürftigkeit faktisch zeitlich unbefristet gewährt, beträgt 53 bzw. 57 Prozent des Nettoarbeitsentgelts und wird aus Bundessteuern finanziert. Sozialhilfe schließlich orientiert sich am individuellen aktuellen Bedarf und nicht, sofern überhaupt gegeben, am vormals erzielten Einkommen. Es wird bei Vorliegen einer objektiven Notlage und subjektiver Bedürftigkeit im Einzelfall durch die Kommune bereitgestellt und zu großen Teilen von ihr finanziert.

Unabhängig von der Frage nach der Effizienz der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung erweist sich das Nebeneinander zweier bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungssysteme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – als kostenträchtig und ökonomisch schwer begründbar. Diese Trennung verursacht unnötige Erschwernisse für die Betroffenen, mangelnde Transparenz und einen erhöhten Verwaltungsaufwand, zumal viele Betroffene neben der Arbeitslosenhilfe noch ergänzende Sozialhilfe beziehen. Unterschiedliche Regelungen – z.B. hinsichtlich der Bedürftigkeit, der Anrechnung von Vermögen sowie von Einkommen der Familienangehörigen und der Zumutbarkeit einer Beschäftigung – sorgen zudem für willkürlich erscheinende Ungleichbehandlungen der Transferempfänger. Schließlich führen die mangelnde Abstimmung und vor allem die unklaren Verantwortlichkeiten bei gegebenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen zu massiven Kostenverschiebungen zwischen den unterschiedlichen Trägern der Leistungen.

Dass dies insgesamt nicht nur ressourcenvernichtend wirkt, sondern darüber hinaus auch einer nachhaltigen Reintegration der Transferempfänger in den ersten Arbeitsmarkt eher im Wege

steht, hat die Hartz-Kommission erkannt. Ihr Konzept zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das Arbeitslosengeld (jetzt: Arbeitslosengeld I) stellt die originäre Versicherungsleistung dar und wird nach wie vor aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Die Ansprüche werden nicht generell abgesenkt.
2. Die gegenwärtige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe werden für prinzipiell erwerbsfähige Transferempfänger zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld I oder bei Nichterfüllung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen wird es demnach für Erwerbsfähige nur noch diese eine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes geben. Über die Erwerbsfähigkeit entscheiden Fallmanager der Job-Center im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst. Das Arbeitslosengeld II ist steuerfinanziert und bedürftigkeitsabhängig; zusätzlich wird der familiäre Kontext des Arbeitslosen berücksichtigt. Sämtliche Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich erscheinen, werden durch die Job-Center erbracht. Sie sind für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Arbeitslosen die einheitliche Anlaufstelle. Der Bericht der Hartz-Kommission sieht vor, dass es der Kommission zur Gemeindefinanzreform vorbehalten bleibt, Regelungen zur Aufteilung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu finden.
3. Der bisherigen Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz) entspricht in dem entworfenen Konzept das Sozialgeld. Dabei wird diese Leistung ausschließlich an nicht erwerbsfähige Personen erbracht. Die Organisation und auch die Finanzierung verbleiben in der Verantwortung der Kommunen.
4. Mit dem Ziel, den administrativen Aufwand für Arbeitgeber und Behörden zu verringern, die Kundenfreundlichkeit zu erhöhen und auch auf diesem Wege den Eingliederungsprozess zu fördern, schlägt die Kommission die Einführung so genannter Signaturkarten vor. Sie ermöglichen es der bearbeitenden Stelle, die notwendigen Daten gebündelt und in digitaler Form abzurufen. Darüber hinaus ist eine Reihe ergänzender Maßnahmen zur Vereinfachung von Leistungen und in der Verwaltung vorgesehen, um Personalkapazitäten für die Vermittlung freizusetzen. So wird beispielsweise vorgeschlagen, für die Berechnung der Höhe des Arbeitslosengeldes grundsätzlich den Durchschnittslohn der letzten 12 Monate zugrunde zu

legen und während des Bezugs der Leistung auf die jährliche Anpassung des Bemessungs- entgeltes an die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte zu verzichten.

Während eine Zusammenlegung der beiden bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen allein schon aus den oben genannten Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen ist, hängen die Wirkungen auf die Beschäftigung sowie die Kosten für den Steuerzahler in entscheidendem Maß von der bis heute nicht endgültig festgelegten genauen Ausgestaltung der grob definierten Konzeption ab. Daher zeigt der Beirat im Folgenden Wege auf, mit denen sich arbeitsmarktpolitische Erfolge am ehesten erreichen lassen.

(1) Zum einen ist ein Abbau der über 12 Monate hinaus gehenden Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes (ALG I) auch für die über 45jährigen Arbeitslosen angebracht. Es lässt sich empirisch nachweisen, dass insbesondere die Bezugsdauer der staatlichen Unterstützungsleistungen und weniger ihre Höhe einen starken Einfluss auf die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit haben. Eine lange Bezugsdauer ist nicht selten der Wegweiser in schwer wieder zu verlassende Langzeitarbeitslosigkeit. Einmal entwertetes Humankapital ist nur mühsam wieder zu erlangen. Die notwendige Aktivierung der Arbeitslosen wird in einem System dauerhafter und generöser finanzieller Unterstützung ausschließlich individuellen Förderleistungen und Sanktionen überlassen. Dies bedeutet stets einen hohen finanziellen und administrativen Aufwand und ist angesichts bestenfalls bescheidener Erfolge staatlicher Fördermaßnahmen ohnehin eine zweifelhafte Strategie. Die Erfahrungen beschäftigungspolitisch wesentlich erfolgreicherer Länder legen nahe, dass für eine Vielzahl von Arbeitslosen die erfolgversprechendste Art aktiver Arbeitsmarktpolitik eine anreizkompatible Ausgestaltung der Transferzahlungen selbst ist.

Große Bedeutung kommt hierbei auch den Vereinfachungen im Leistungsrecht und dem Abbau der Regelungsdichte in der Bundesanstalt für Arbeit (neu) zu. Denn nur bei konsequenter Durchsetzung dieser Ziele werden die personellen Kapazitäten frei, die insbesondere für eine Intensivierung der Vermittlung in den Job-Centern notwendig sind.

(2) Zweitens ist unklar, in welcher Höhe das Arbeitslosengeld II genau festgelegt sein wird. Immerhin deuten die bereits im Bundestag verabschiedeten Änderungen bei der Arbeitslosenhilfe unter Beibehaltung ihrer bisherigen Systematik – diese betreffen eine strengere Anrechnung von Vermögen sowie Einkommen des Partners – in die richtige Richtung. Konsequenterweise

müsste als nächster Schritt die Umstellung des Systems auf eine rein am individuellen Bedarf (und nicht am früheren Arbeitsentgelt) bemessene Leistung erfolgen.

Zur Höhe und Ausgestaltung dieser Leistung, die auch die bisherige Sozialhilfe für den Personenkreis der Arbeitsfähigen ablöst, hat sich der Beirat in seinem Gutachten „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“ vom Juli 2002 ausführlich geäußert: Für uneingeschränkt Arbeitsfähige wird auf der einen Seite die Sozialhilfe so weit gekürzt, dass lediglich noch extreme Armut und Obdachlosigkeit vermieden werden. Auf der anderen Seite wird die Grenze für den anrechnungsfreien Hinzuverdienst erheblich ausgedehnt, und zwar so weit, dass ein Nettoeinkommen in der Höhe der jetzigen Sozialhilfe erreicht werden kann, ohne dass ein Entzug von Transferleistungen stattfindet. Erst danach wird der Sockelbetrag allmählich abgeschmolzen, wobei eine niedrigere Transferentzugsrate zum Tragen kommt als gegenwärtig. Damit soll es gleichzeitig den Tarifvertragsparteien ermöglicht werden, für gering Qualifizierte marktgerechte Löhne zu vereinbaren, so dass genügend neue Arbeitsplätze entstehen können. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen soll der Staat selbst denjenigen, die ohne Erfolg einen Arbeitsplatz gesucht haben, einen solchen anbieten.

(3) Schließlich muss geklärt werden, welche Institution für die Betreuung und Vermittlung des betreffenden Personenkreises der Langzeit-Arbeitslosen zuständig sein soll. Während für Sozialhilfeempfänger bislang die Kommune zuständig ist, sieht das Hartz-Konzept die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit (BA neu) bzw. des Job-Center im zuständigen Arbeitsamt vor. Von der Sache her erscheint diese Kompetenzzuordnung berechtigt. Indes zeigen internationale Erfahrungen, dass die notwendige Kreativität, Individualität und Flexibilität gerade im Umgang mit Personen, die bereits länger arbeitslos sind und/oder besondere Risikomerkmale aufweisen, nur in möglichst dezentralen Einrichtungen gewährleistet werden kann. So könnten dezentrale Kenntnis, hinreichende Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort und kommunaler Wettbewerb um die besten Methoden genutzt werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind richtigerweise zusammenzulegen. Allerdings müsste eine sinnvolle Zusammenführung dieser beiden bedürftigkeitsabhängigen Transfersysteme auf die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe für diesen Personenkreis hinauslaufen. Dabei sind die Höhe und die Ausgestaltung des Sozialtransfers so zu bemessen, dass der Anspruchslohn für Arbeitslose in Deutschland nachhaltig gesenkt wird. Zusätzlich

sollte die Verantwortung für die Reintegration der längerfristig Arbeitslosen so weit wie möglich dezentralisiert werden.

d) Ausweitung der Mini-Jobs im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen

Bezüglich der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die heute schon im Steuer- und Sozialversicherungsrecht begünstigt werden, sind unter dem Titel „Mini-Jobs“ folgende Modifikationen vorgesehen:

- Für haushaltsnahe Dienstleistungen wird die Geringfügigkeitsgrenze von jetzt 325 Euro auf 500 Euro angehoben.
- Die Einnahmen sind steuerfrei und unterliegen einer pauschalen Sozialversicherungspflicht von 10 Prozent. Das daraus resultierende Aufkommen wird gleichmäßig zwischen Kranken- und Rentenversicherung aufgeteilt.
- Die Auftraggeber-Haushalte dürfen 10 Prozent ihrer Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von 360 Euro jährlich von ihrer Steuerschuld abziehen.

Als Begründung für die steuerliche Bevorzugung wird angeführt: Diese Tätigkeiten würden bisher überwiegend in Schwarzarbeit durchgeführt. Es müsse den Beteiligten ein Anreiz gegeben werden, jene legal zu erbringen bzw. nachzufragen.

Die Einwände gegen diese Strategien liegen auf der Hand:

1. Gegenüber der heutigen 325-Euro-Regelung handelt es sich sowohl in der Höhe der Grenze als auch im Umfang der Abgaben um eine zusätzliche Schwächung der Bemessungsbasis für Steuern und Sozialabgaben. Man muss sie generell skeptisch betrachten, da sie der notwendigen Reduzierung der Abgabensätze zuwiderläuft. Die Zielsetzung, Abbau von Schwarzarbeit, kann dies schwerlich rechtfertigen. Die Vergünstigungen werden generell gewährt und lassen sich aus naheliegenden Gründen nicht auf solche Beschäftigungsverhältnisse beschränken, bei denen zuvor Schwarzarbeit vorlag. Zudem wird durch die steuerliche Bezuschussung, die bei einem Teil der Betroffenen, nämlich bei jährlichen Gesamteinkünften unter 3.600 Euro, die Beiträge zur Sozialversicherung voll und bei allen anderen zum größeren Teil kompensiert, der positive Effekt der Legalisierung konterkariert. Denn Finanzamt und Sozialkassen erhalten keine bzw. kaum zusätzliche Einnahmen.
2. Zum zweiten hat jede Freigrenze – im Unterschied zu einem Freibetrag – den Nachteil, dass

unmittelbar darüber der Effektivsteuersatz unendlich groß wird, mit der Folge, dass der Anreiz, mehr als dieses Einkommen zu erwirtschaften, massiv geschmälert wird. Um diesem Effekt zu begegnen, schlägt die Hartz-Kommission eine stufenweise Reduzierung der Sozialabgaben im Bereich zwischen 501 und 1000 Euro Bruttoeinkommen vor. Diese hätte jedoch zum einen den Nachteil, dass sich die Einnahmeausfälle der Sozialkassen noch weiter verschärften, zum anderen bedeutete der Übergang zu voller Sozialversicherungspflicht (von ca. 42 Prozent) bei einem Bruttoeinkommen von 1000 Euro, dass im genannten Bereich allein der marginale Beitragssatz zur Sozialversicherung 52 Prozent beträgt! ¹

3. Bleibt der heute gültige Sozialhilfetarif unverändert, so ist die Aufnahme eines legalen Mini-Jobs zumindest für Sozialhilfeempfänger weiterhin unattraktiv. Denn die Einnahmen daraus – oberhalb einer Schwelle von 70 Euro im Monat – werden zunächst zu 85, später zu 100 Prozent auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet.
4. Der stärkste Einwand scheint darin zu bestehen, dass die heute unter die 325-Euro-Regelung fallenden Personen sich zu mehr als 75 Prozent aus Zweitverdienern, d.h. verheirateten Frauen, Schülern, Studenten und Rentnern, zusammensetzt.² Sie verdienen nur deshalb wenig, weil sie eine geringe Stundenzahl ableisten. Sie leben zudem ganz überwiegend in Haushalten, die insgesamt kein geringes Pro-Kopf-Einkommen beziehen. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung kann also nicht damit gerechtfertigt werden, man müsse gering Qualifizierten größere Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit bieten. Zielgruppe einer derartigen Maßnahme müssten vielmehr in erster Linie Alleinstehende, mit oder ohne Kinder, sein bzw. Haupternährer mit einer geringen Arbeitsproduktivität, aber der Fähigkeit, eine Vollzeittätigkeit auszuüben. Diese Gruppe macht heute nur 12 Prozent der „geringfügig Beschäftigten“ aus. Jegliche Freigrenze wäre zudem für diese Gruppe zu niedrig, um noch wirksam zu sein.

Statt dessen kommt ein nennenswerter Teil der Vorteile bei Personen an, die man nicht als „bedürftig“ einstufen würde. Eine solche Förderung, die am Beschäftigungsverhältnis ansetzt, hat alle negativen Merkmale einer typischen „Objektförderung“. Aus den Erfahrungen aus vielen anderen Wirtschaftsbereichen wie etwa der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus an Stelle der Zahlung von Wohngeld müsste die Politik mittlerweile gelernt haben, dass eine

¹ $(420 - 50)/(1210 - 500) = 0,52$.

² Vgl. ISG – Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: *Sozialversicherungsfreie Beschäftigung*. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Köln 1997, S. 62.

Subjektförderung – in diesem Falle also ein Transfer, der am geringen Haushaltseinkommen ansetzt – effektiver und fiskalisch kostengünstiger ist.

Schließlich ist festzustellen, dass diese Reform keinen Beitrag zur Bewältigung des eigentlichen Problems der Arbeitslosigkeit leistet, das doch den Anlass für die „Hartz-Reformen“ bildete. Insofern stellt sie innerhalb des Hartz-Konzepts einen Fremdkörper dar.

e) Entgeltsicherung und Brückengeld für ältere Arbeitnehmer

Zwei komplementäre Wege sollen die Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern verringern: die Entgeltsicherung (1), die einen Übergang in niedriger entlohnte Beschäftigungsverhältnisse subventioniert, und das Brückengeld (2), das einen Vorruhestand ab 55 Jahren ermöglicht.

(1) Die Entgeltsicherung gemäß dem neu ins Sozialgesetzbuch III eingefügten §421i stellt eine Art „Lohnversicherung“ dar. Sie soll gerade arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, die Rückkehr in die Beschäftigung dadurch erleichtern, dass diese einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten, wenn sie in ein niedriger entlohntes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eintreten. Der Zuschuss beträgt 50% der monatlichen Nettolohndifferenz, plus einem entsprechenden Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung. Damit erhalten die Arbeitgeber einen zusätzlichen Anreiz, ältere Arbeitnehmer einzustellen. Überdies kann die Entgeltsicherung mit anderen Lohnkostenzuschüssen an den Arbeitgeber kumuliert werden.

Der Beirat sieht bei der Entgeltsicherung älterer Arbeitnehmer vergleichbare Probleme wie bei der Lohnsubvention durch die Personal-Service-Agenturen. Wäre die Menge der arbeitslosen älteren Arbeitnehmer fest, würden den Mehrausgaben der Entgeltsicherung Minderausgaben bei der Arbeitslosenversicherung gegenüberstehen. Doch diese statische Sichtweise ist unangebracht. Die Ausgestaltung der Entgeltsicherung leistet dem „Drehtüreffekt“ Vorschub, zumal eine kumulative Lohnkostensubvention zugelassen ist. Werden jedoch in Zukunft Beschäftigungsverhältnisse durch die Entgeltsicherung subventioniert, die ohne diese normal weiterbestanden hätten, kann das Konzept nicht mehr kostenneutral sein.

Auch die Effekte auf die Lohnpolitik entsprechen denen, die bereits im Abschnitt über die PSA diskutiert wurden. Sobald Gewerkschaften einen Teil der Subventionen abschöpfen, wirkt die Entgeltsicherung lohntreibend.

(2) Das Brückengeld gemäß dem neu ins Sozialgesetzbuch III eingefügten §4211 ermöglicht es dem Arbeitnehmer, bereits mit Vollendung des 55. Lebensjahrs aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Das Brückengeld wird bis zu 5 Jahre lang in Höhe des halben Leistungssatzes des Arbeitslosengeldes gezahlt. Gleichzeitig übernimmt die Bundesanstalt für Arbeit wie im Falle der Arbeitslosenunterstützung die anteiligen Sozialversicherungsbeiträge.

Das Brückengeld führt faktisch einen Vorruhestand ab 55 ein. Das Gutachten der Hartz-Kommission will das Brückengeld zwar so berechnen, dass es fiskalisch neutral bleibt. Diese Rechnung bzw. die in SGB III §4211 avisierte Approximation durch den halben Leistungssatz des Arbeitslosengeldes baut jedoch auf der heutigen sehr niedrigen Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit eines arbeitslosen älteren Arbeitnehmers auf. Diese wiederum hängt von der heutigen Höhe der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung ab. Anstatt das Problem an der Wurzel zu packen, zementiert das Brückengeld daher das hohe Niveau des Anspruchslohns, welches diese niedrige Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit produziert hat.

Wird die Höhe der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung im Zuge weiterer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verringert (vgl. Abschnitt c), stellt das Brückengeld eine weitere Subventionierung der Frühverrentung dar. Es setzt falsche Anreize und bringt fiskalische Mehrkosten mit sich.

Der Beirat würdigt in seiner Einschätzung beider Maßnahmen, dass sie zunächst zeitlich begrenzt sind. Er zweifelt jedoch daran, dass diese zeitliche Begrenzung – das zuletzt ausgezahlte Brückengeld beginnt 2005 und endet 2010 – den im Hartz-Gutachten erwähnten auf uns zukommenden demographischen Problemen wirklich Rechnung trägt. Er sieht in beiden Maßnahmen den falschen Weg. Sie wecken Erwartungen und Ansprüche, von denen jetzt bereits klar ist, dass sie in Zukunft nicht erfüllt werden können. Besonders schädlich ist die Einführung eines noch früheren Vorruhestands. Die nötigen Anpassungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite werden um weitere 5 bis 10 Jahre verschoben.

III. Maßnahmen zur Flankierung auf dem Kreditmarkt

f) Einführung von Job-Floatern

Die Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* stellt im 12. "Innovationsmodul" das Konzept eines "Job-Floaters" vor. Das Konzept sieht vor, dass ein Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf ein Darlehen erhält, sofern es einen Arbeitslosen nach Ablauf der Probezeit dauerhaft beschäftigt. Die Kommission verfolgt damit zwei Ziele. Zum einen soll ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden, indem Anreize geschaffen werden, Arbeitslose einzustellen. Zum anderen soll ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, welches den Zugang namentlich von mittelständischen Unternehmen zu Finanzmitteln ermöglicht. Das Konzept der Kommission wurde von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Programm "Kapital für Arbeit" mit Wirkung vom 1. November 2002 umgesetzt.

Die KfW stellt innerhalb dieses Programms Darlehen an kleine und mittelständische Unternehmen zur Verfügung, sofern eine ausreichende Bonität des beantragenden Unternehmens und die dauerhafte Einstellung eines Arbeitslosen als Voraussetzungen erfüllt sind.³ Das Darlehen kann bis zu einer Höhe von 100 Tsd. Euro je Arbeitslosen gewährt werden und besteht jeweils hälftig aus Mitteln der KfW und der Hausbank des betreffenden Unternehmens. Dabei wird der KfW-Anteil als Nachrangdarlehen vergeben (also keine Stellung von Sicherheiten seitens des Unternehmens, die durchleitende Hausbank wird insoweit von allen Risiken freigestellt). Der Anteil der Hausbank besitzt demgegenüber den Charakter eines klassischen Darlehens und wird als KfW-Förderkredit vergeben. Das heißt: Er ist banküblich besichert und das Ausfallrisiko liegt bei der Geschäftsbank. Die Zinskonditionen für beide Tranchen sollen sich differenziert nach verschiedenen Bonitätsklassen in etwa an die Marktkonditionen anlehnen oder leicht günstiger gestaltet sein. Eine Obergrenze des Gesamtvolumens des Programms ist (bisher) nicht festgelegt worden. Die KfW geht von einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren aus, wobei die ersten acht Jahre beim nachrangigen Darlehen tilgungsfrei sind. Die KfW verlangt, dass die Arbeitslosen länger als die Probezeit beschäftigt und vorher bei den zuständigen Stellen, Arbeitsämtern, Job-Centern oder Personal-Service-Agenturen, gemeldet gewesen sein müssen.

³ Quelle: www.kfw.de/DE/DIE20%Bank/AktuellesausderKfW/KapitalfrA.jsp. Stand 1.11.2002.

Nach den Vorstellungen der Kommission – die KfW-Bestimmungen sagen darüber noch nichts aus – können die erhaltenen Finanzmittel auch im Falle einer arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitigen Kündigung in dem betreffenden Unternehmen verbleiben. Zwar finden sich keine Angaben über eine Mindestdauer des Beschäftigungsverhältnisses des neu eingestellten Arbeitslosen. Indes sollen mit Hilfe einer Feststellung der Anzahl der Beschäftigten zu einem bestimmten Stichtag Substitutionseffekte zwischen bereits Beschäftigten und Neueinstellungen vermieden werden. Zumindest nicht erkennbar geregelt ist die Frage, ob ein mit Hilfe eines Job-Floaters Beschäftigter, der das Unternehmen verlässt, bei einem anderen Arbeitgeber – nach einer kurzen Arbeitslosigkeitsperiode – erneut auf der Finanzierungsgrundlage eines Job-Floaters eingestellt werden kann.

Wie bei nahezu allen staatlichen Förderprogrammen und vor dem Hintergrund der bisher bereits gewährten Gründungsdarlehen stellen sich für die Beurteilung des Job-Floaters oder des Programms "Kapital für Arbeit" zwei Fragen: Inwieweit werden tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitslose geschaffen, und wer trägt mit welchen Folgen die Kosten des Programms?

Die erste Frage thematisiert mögliche Beschäftigungseffekte. Zum einen kann die mit der verbilligten Darlehensgewährung einhergehende Kostenreduktion bei den betreffenden Unternehmen zu Neueinstellungen führen. Zum anderen kann die Reduzierung der Kapitalkosten die Unternehmen zu einer kapitalintensiveren Produktion, also zu geringerer Beschäftigung führen. Da im Investitionskalkül des Unternehmens der nominale Zinssatz ohnehin von untergeordneter Bedeutung ist, dürften die erhofften positiven Beschäftigungseffekte gering ausfallen, wenn sie nicht von vornherein unterbleiben. Zu bedenken sind ferner mögliche Mitnahmeeffekte. Diese wird man im Rahmen vertretbarer Kontrollmaßnahmen nie ganz vermeiden können und geringe Mitnahmeeffekte wären hinnehmbar, wenn die Effektivität des Programms im Übrigen gewährleistet wäre. Was die Mitnahmeeffekte in Form eines bloßen Austausches von Beschäftigten anbelangt, so mögen sich diese in kleinen und mittleren Unternehmen in Grenzen halten. Allerdings bedeutet eine steigende Anzahl von Beschäftigten nicht, dass es keine Mitnahmeeffekte gäbe, beispielsweise weil diese zusätzlichen Arbeitskräfte ohnehin eingestellt worden wären oder ein Teil des Ersatzbedarfes – etwa auf Grund von Pensionierungen – letztlich per Job-Floater gefördert wird. Doch sind in jedem Falle Mitnahmeeffekte auf Grund der Voraussetzung einer "guten Bonität" der Unternehmen zu vermuten. Denn diese Unternehmen haben in der Regel wenige Probleme, sich am Kapitalmarkt zu finanzieren.

Bedenklicher wäre die Förderung von Unternehmen mit dürftiger Bonität, die sich am Markt nicht behaupten können. Dies bedeutete neben dem möglichen Kreditausfall, den Ausleseprozess des Wettbewerbs zu verlangsamen, ohne ihn letztlich aufhalten zu können. Allerdings erscheint die Sorge, die Kredite könnten an Unternehmen mit zu geringer Bonität gegeben werden, unbegründet. Die den Kredit vergebenden Banken müssen entsprechend der Risikobewertung von Krediten auf Grund von Basel II die Zinsen auf ihren Teil des Kredits so stark erhöhen, dass der zinssenkende Effekt des von der KfW gegebenen Kredits überkompensiert werden dürfte.

Die Kosten des Programms hängen im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: Inwieweit subventioniert die KfW den Darlehenszins, und wie hoch ist das Ausfallrisiko zu veranschlagen? Wenn sich der Darlehenszinssatz und der von der KfW zu zahlende Refinanzierungszinssatz in etwa entsprechen – was die Einlassungen der KfW nahe legen –, halten sich die diesbezüglichen Kosten einerseits in Grenzen; allerdings findet möglicherweise eine gewisse Verdrängung von Geschäftsbanken statt. Andererseits dürften die Kosten dann zu Buche schlagen, wenn doch geringere Anforderungen an die Bonität gestellt werden, mit der Folge eines signifikant höheren Ausfallrisikos. Nicht unerwähnt sollte der mit diesem Programm einhergehende Ausbau eines staatlichen Nebenhaushalts bei der KfW bleiben.

Die Beschäftigungseffekte werden auf Grund der Rahmenbedingungen dieses Programms wohl bescheiden ausfallen, und zwar bei den kapitalintensiven Unternehmen noch mehr als bei arbeitsintensiven Unternehmen, deren Arbeitsplätze weniger als 100 Tsd. Euro kosten, und wohl um so eher, je weniger die KfW-Kredite im Rating der Unternehmen als Fremdkapital und nicht als Eigenkapital gezählt werden. Dann besteht die Befürchtung, dass die Politik im Falle enttäuschender Beschäftigungswirkungen eine Aufstockung des Programms vornimmt.

Fazit

Zusammenfassend kommt der Beirat zu der Einschätzung, dass die „Hartz-Reformen“ sowohl positive Anstöße zu einer verbesserten Administration der Arbeitslosigkeit als auch ökonomisch kontraproduktive und fiskalisch riskante Maßnahmen enthalten:

1. Die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen wird bei einer Größenordnung von 50.000 Arbeitslosen keine nennenswerte Entlastung des Arbeitsmarktes bewirken; weitet man sie dagegen stark genug aus, um eine solche Wirkung zu erzielen, kann dies mit erheblichen Belastungen für den Etat der Bundesanstalt für Arbeit (neu) einhergehen.
2. Job-Center sind zwar grundsätzlich geeignet, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu verbessern, sie sollten jedoch nicht mit weiteren und sachfremden Aufgaben überlastet werden.
3. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ist als Maßnahme zur Hebung der Verwaltungseffizienz grundsätzlich zu begrüßen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren kommt es darauf an, die Ausgestaltung dieser Leistungen und die zeitliche Dauer des Arbeitslosengeldes I so zu reformieren, dass die Anreize zur Arbeitssuche bestmöglich gefördert werden.
4. Die Ausweitung der Einkommensgrenzen für geringfügige Beschäftigung im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen löst kein Arbeitsmarktproblem und ist als Schwächung der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherung abzulehnen.
5. Auch die noch weiter gehende Erleichterung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben durch das geplante Brückengeld ist angesichts der demographischen Entwicklung ein Schritt in die falsche Richtung.
6. Die Job-Floater werden, wenn überhaupt, nur einen geringen Effekt auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen haben. Sie sind jedoch ebenso wie die PSA aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte fiskalisch riskant.

Der Beirat regt an, bei der weiteren Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, um die positiven Wirkungen der Reformen zur Geltung zu bringen und die aufgezeigten Gefahren nach Möglichkeit zu vermeiden.

Frankfurt, am 16. November 2002

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Prof. Dr. Wernhard Möschel

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Dr. Wernhard Möschel (Vorsitzender)
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Dr. Charles B. Blankart (Stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dr. h.c. mult. Horst Albach
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Hermann Albeck
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Dr. Peter Bernholz
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Dr. Axel Börsch-Supan
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre,
an der Universität Konstanz

Dr. Ernst Dürr
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Christoph Engel
Geschäftsführender Direktor der
Max-Planck-Projektgruppe Bonn und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Dr. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

-
Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere für Wirtschaftspolitik,
an der Universität Kiel

Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Bonn
Leiter des ZEI Bonn

Dr. Dres. h.c. Heinz Haller
Professor für Finanzwissenschaft
und Wirtschaftstheorie
an der Universität Zürich

Dr. Dr. h.c. Herbert Hax
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Martin Hellwig
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Dr. h.c. mult. Wilhelm Krelle
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker
Professor, ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für
ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg

Dr. Manfred Neumann
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Dr. h.c. Hans K. Schneider
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Dr. Manfred E. Streit
Em. Wissenschaftliches Mitglied
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung
von Wirtschaftssystemen in Jena

Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Christian Watrin
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher
Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank
Frankfurt/Main

Professor Dr. Horst Siebert
Präsident des Instituts für Weltwirtschaft
Professor für Theoretische Volkswirtschaftslehre
an der Universität Kiel

Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim