

Guido Raddatz / Gerhard Schick (Hrsg.)

## Damit Hartz wirkt!



Diese Veröffentlichung geht zurück auf die Tagung „Von der Arbeitsmarktpolitik zur Beschäftigungspolitik – Wo stehen wir ein Jahr nach Vorstellung des Hartz-Berichts?“, die gemeinsam von der Stiftung Marktwirtschaft und der Hanns-Seidel-Stiftung am 17. Juli 2003 in München veranstaltet wurde.

Gefördert durch die  
**Adolf-Messer-Stiftung**  
Königsstein / Taunus

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliographie;  
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Umschlagabbildungen: Stiftung Marktwirtschaft

© Dezember 2003

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)  
Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISBN 3-89015-095-0

Stiftung Marktwirtschaft

Guido Raddatz / Gerhard Schick (Hrsg.)

# **Damit Hartz wirkt!**

Mit Beiträgen von Norbert Bense, Norbert Berthold und Sascha von Berchem, Jürgen Jerger, Willem G.M. Plessen und Reinhold Henseler, Guido Raddatz und Gerhard Schick, Hans Spitzner, Christa Stewens, Ulrich van Suntum, Ulrich Walwei.

Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der  
Stiftung Marktwirtschaft und  
der Hanns-Seidel-Stiftung.



# Inhalt

Guido Raddatz und Gerhard Schick • Damit Hartz wirkt: Von der Effizienzverbesserung in der Arbeitsmarktpolitik zur beschäftigungspolitischen Strategie	7
Norbert Bensele • Die Hartz-Kommission: Vision, Reformvorschläge und Stand der Umsetzung	17
Christa Stewens • Die Zukunft gewinnen – notwendige Schritte einer wirksamen Arbeitsmarktpolitik	27
Norbert Berthold und Sascha von Berchem • Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?	31
Ulrich Walwei • Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik durch institutionelle Innovation	53
Ulrich van Suntum • Deutsche Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich – sind wir auf dem richtigen Weg?	67
Jürgen Jerger • Wirtschaftspolitische Bedingungen für mehr Beschäftigung aus Sicht der Wissenschaft	75
Hans Spitzner • Handlungsoptionen für mehr Beschäftigung aus politischer Perspektive	89
Willem G.M. Plessen und Reinhold Henseler • Hartz aus Sicht eines europäischen Unternehmens: Durchbruch für die Zeitarbeit?	95
Die Autoren	118



# Damit Hartz wirkt: Von der Effizienzverbesserung in der Arbeitsmarktpolitik zur beschäftigungspolitischen Strategie

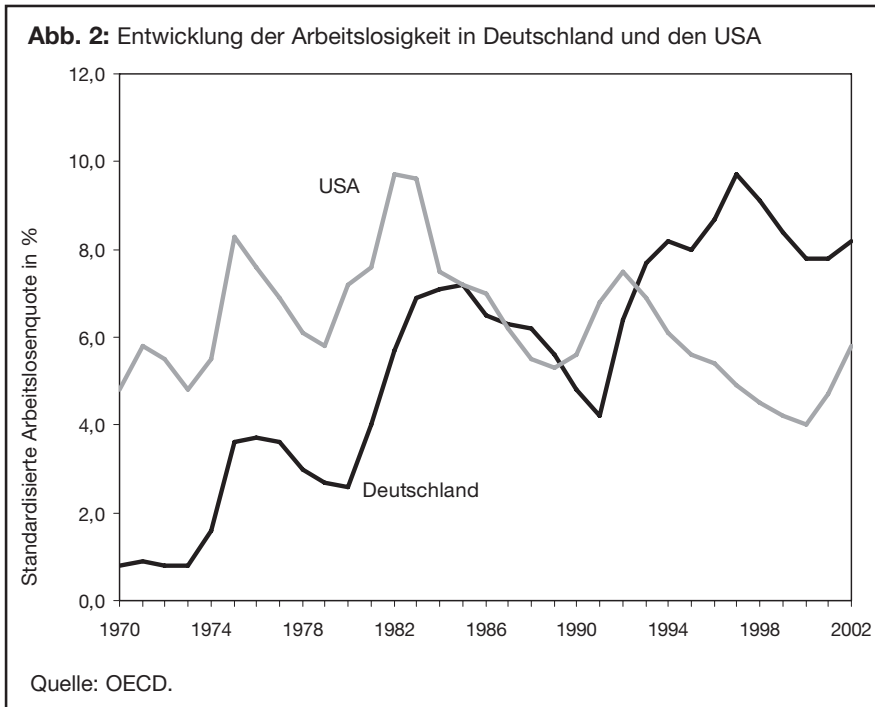
Der Handlungsbedarf war groß und die Zeit drängte, als im Februar 2002 die Bundesregierung die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – besser bekannt unter dem Namen „Hartz-Kommission“<sup>1</sup> – ins Leben rief. Ein Bericht des Bundesrechnungshofes über Fehler in der Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit hatte die Öffentlichkeit und damit – angesichts des beginnenden Bundestagswahlkampfes – auch die Bundesregierung aufgeschreckt.<sup>2</sup> Was war passiert? Die Bundesanstalt für Arbeit hatte die Zahl der von ihr initiierten Arbeitsvermittlungen übertrieben positiv dargestellt, so daß Medien und Opposition schnell von einem „Vermittlungsskandal“ sprachen. Doch das konkrete Ausmaß der

öffentlichen Erregung über diesen Vorgang war – selbst wenn man den bevorstehenden Wahlkampf berücksichtigt – nicht nur die Folge des eigentlichen Erfassungsfehlers. Dieser betraf eine statistische Größe, die zwar nicht unbedeutend ist, aber in der öffentlichen Diskussion bis dahin kaum eine Rolle gespielt hatte und inzwischen auch nicht mehr spielt. Vielmehr waren die heftigen Reaktionen auf den Bericht des Rechnungshofes Ausdruck einer gesellschaftlich tief verankerten Unzufriedenheit über die sich stetig verschlechternde Arbeitsmarktlage und die vermeintliche Machtlosigkeit der Politik, daran etwas zu ändern. Seit Mitte der 70er Jahre war es der Politik nicht gelungen, die Trendentwicklung der Arbeitslosigkeit

umzukehren, die nur eine Richtung kannte: nach oben (vgl. Abbildung 1).

Das Fatale an dieser Entwicklung ist die zu beobachtende Plateau-Bildung der Arbeitslosigkeit auf immer höheren Niveaus (in Abbildung 1 angedeutet durch die horizontalen Linien). Die in konjunkturellen Schwächephasen aufgebaute Arbeitslosigkeit wird regelmäßig im darauffolgenden Aufschwung nicht mehr vollständig abgebaut. Statt dessen treten Beharrungstendenzen auf (Persistenz- und Hysterese-Effekte)<sup>3</sup>. Der Un-





terschied zwischen Deutschland und beschäftigungspolitisch erfolgreicheren Ländern besteht also insbesondere in der Arbeitsmarktentwicklung während ökonomischer Aufschwungphasen: Während es in Deutschland maximal zu einem leichten Rückgang, häufig jedoch nur zu einer Stagnation der Arbeitslosenzahlen kommt, gelingt es anderen Ländern, in Zeiten positiver Konjunktur die Arbeitslosigkeit abzubauen. Besonders deutlich wird dieser Unterschied, wenn man die zeitliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland mit der Entwicklung in den USA vergleicht (Abbildung 2).

Eine zentrale Aufgabe jeder arbeitsmarktpolitischen Reform muß also darin bestehen, den negativen Trend bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nachhaltig zu durchbrechen. Die Hartz-Kommission soll-

te dazu einen Beitrag leisten. Außerdem stellt die zunehmende Schwarzarbeit ein Problem für den Arbeitsmarkt dar.<sup>4</sup>

*Der Auftrag an die Kommission*

Im Februar 2002, als die Hartz-Kommission ihre Arbeit aufnahm, waren rund 4,3 Mio. Menschen offiziell arbeitslos gemeldet. Nimmt man die große Zahl von Menschen hinzu, die nur aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen, ohne daß sie auf dem regulären ersten Arbeitsmarkt eine „unsubventionierte“ Beschäftigung haben, so stellt

sich die damalige Beschäftigungssituation noch dramatischer dar.<sup>5</sup> Angesichts der Größe und der Hartnäckigkeit der Arbeitsmarktprobleme mutet der konkrete Auftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission vergleichsweise bescheiden an. Zunächst standen weder die allgemeinen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes noch die allgemeine Beschäftigungspolitik zur Diskussion. Statt dessen stellte der Kommissionsauftrag die Reform der Bundesanstalt für Arbeit in den Mittelpunkt. So sollten Konzepte für den künftigen Aufgabenzuschnitt, eine neue Organisationsstruktur sowie ein passendes Durchführungskonzept erarbeitet werden.<sup>6</sup>

Allerdings stand die Begrenztheit des ursprünglichen Auftrags in keinem Verhältnis zum politischen Getöse während und nach Abschluß des Endberichts, dem auch die Kommissionsmitglieder nicht



entgegenstraten. Intern wurde dann auch der Auftrag der Kommission erweitert, ohne daß die Kommission jedoch die Zeit und die Ressourcen gehabt hätte, dieser Erweiterung des Auftrags entsprechend ihre Beratungen auszuweiten. Trotzdem wurde in den Monaten während und nach dem Bundestagswahlkampf medienwirksam die „1:1-Umsetzung“ des Hartz-Konzepts als beschäftigungspolitisches Allheilmittel propagiert und plakativ durch die Formel „Abbau der Arbeitslosigkeit um 2 Mio. in drei Jahren“ konkretisiert. Diesen bis zur politischen Umsetzung der ersten beiden Teile – den sogenannten Hartz I und Hartz II Gesetzen – Ende 2002 bewußt geprägten Anspruch, den entscheidenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten, sehen inzwischen alle Beteiligten sehr viel nüchterner und realistischer. Dabei war eine „1:1-Umsetzung“, die dem Parlament jede Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeit genommen hätte, angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat von Anfang an ebenso unrealistisch<sup>7</sup> wie die angekündigte Halbierung der Arbeitslosigkeit. Zurück blieb daher in der Bevölkerung einmal mehr das Gefühl, daß die Politik doch nicht zu einer tatsächlichen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in der Lage sei.

#### *Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit*

Geht man von dem ursprünglichen Ansatz aus, durch eine Reform der Bundesanstalt für Arbeit einen Beitrag zur Bewältigung des Arbeitsmarktproblems zu leisten, ist auf die Rolle der Bundesanstalt abzustellen. Diese ist zum einen eine Versicherungsanstalt, bei der sich abhängig Beschäftigte gegen das Risiko des Einnahmenausfalls durch Arbeitslosigkeit versichern müssen. Neben dieser Versicherungsfunktion besteht eine weitere Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit in einer möglichst

effizienten Vermittlung der Arbeitslosen. Freie Stellen sollen möglichst schnell und paßgenau durch Arbeitssuchende besetzt werden. Funktioniert dieser Vermittlungsprozeß unzureichend, so sind Arbeitssuchende unnötig lange ohne Beschäftigung, bevor sie einen neuen Arbeitsplatz finden; es entsteht friktionelle Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus ist der Bundesanstalt für Arbeit die aktive Arbeitsmarktpolitik übertragen worden. Mit einem umfangreichen Instrumentarium – am bekanntesten sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM), die Maßnahmen zur Beruflichen Weiterbildung sowie die Eingliederungszuschüsse – soll die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen aufrechterhalten werden, indem auf einem zweiten, aus den Versicherungsgeldern und ggf. einem Zuschuß aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Arbeitsmarkt künstlich Beschäftigung erzeugt wird oder Arbeitsverhältnisse subventioniert werden.

Eine Reformmöglichkeit hätte darin bestanden, die Bundesanstalt für Arbeit durch eine Aufgabenkonzentration auf die Versicherungsfunktion von einem Großteil ihrer bisherigen Aufgaben zu entlasten. Dazu hätte die Vermittlung weitgehend privaten Akteuren überlassen, die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich zurückgefahren werden müssen.<sup>8</sup> Obwohl die geringe Effizienz vieler Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik seit langem bekannt ist und durch die Aufgabenkonzentration die Lohnnebenkosten entscheidend hätten gesenkt werden können, wählte die Hartz-Kommission einen anderen Weg. Sie zielte – unter Beibehaltung des umfangreichen Instrumentariums – auf eine verbesserte Effizienz sowohl der Vermittlungsbemühungen als auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dazu sollten neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik alte ergänzen oder ersetzen, die Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Arbeitsamt sollte verbessert werden. Die Hartz-

Kommission, der kein einziger renommierter Arbeitsmarktökonom angehörte, setzte damit auf eine Effizienzsteigerung bei grundsätzlich unverändertem Aufgabenzuschnitt der Bundesanstalt und blieb damit bei der Aufgabenstellung hinter dem Notwendigen zurück.

#### *Ansatzpunkte einer beschäftigungspolitischen Strategie*

Für eine sinnvolle beschäftigungspolitische Strategie hätte aber auch eine gründliche Aufgabenkritik der Bundesanstalt nicht ausgereicht. Denn die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland ist nach fast einhelliger Einschätzung von Arbeitsmarktexperten nur zu einem geringen Teil auf reine Vermittlungsdefizite zurückzuführen, vielmehr ist sie vor allem das Ergebnis fundamentaler Strukturprobleme.

Zu den zentralen beschäftigungspolitischen Problembereichen zählen die vielfältigen Rigiditäten und Anreizverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt:

- Der Lohnfindungsprozeß basiert auf mehr oder weniger starren Flächentarifverträgen und läßt die Interessen der Arbeitslosen unberücksichtigt.<sup>9</sup>
- Der Kündigungsschutz erhöht die mit Neueinstellungen verbundenen Risiken für die Unternehmen und senkt die Beschäftigung.<sup>10</sup>
- Die (immer noch) vor allem in zeitlicher Hinsicht vergleichsweise großzügige finanzielle Absicherung der Arbeitslosen nimmt diesen, in Verbindung mit hohen Transferentzugsraten, den Anreiz, eine Arbeit anzunehmen.<sup>11</sup>
- Die ineffizienten und nicht mehr zeitgemäß ausgestalteten Sozialversicherungen belasten den Faktor Arbeit übermäßig.<sup>12</sup>

Angesichts dieses Konglomerats an anstehenden Reformaufgaben führt der im Bundestagswahlkampf und während der anschließenden politischen Umsetzung der ersten Teile des Hartz-Konzepts von Teilen der Politik bewußt geprägte Eindruck, das entwickelte Reformkonzept sei ein umfassender Ansatz zur Bewältigung der beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland, in die Irre. Selbst eine noch so effiziente private Arbeitsvermittlung vermag gegen diese fundamentalen Strukturprobleme nicht anzukommen, noch viel weniger eine optimierte Bundesanstalt für Arbeit.

Daß in den elf Monaten seit Inkrafttreten der ersten Teile des Hartz-Konzepts (bis Ende November 2003) die Arbeitslosigkeit um 158.000 auf knapp 4,2 Mio. anstieg, ist indes nicht dem Hartz-Konzept anzulasten. Zum einen waren mit dem Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz III) und der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) wesentliche Elemente des Konzepts noch gar nicht umgesetzt. Zum zweiten können selbst optimale Instrumente erst einige Zeit nach ihrer Einführung wirksam werden. Zum dritten liegt die zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland darin, einen größeren Abbau der Arbeitslosigkeit in Aufschwungsphasen zu erreichen. Eine solche Wirkung konnten die neuen Instrumente noch nicht unter Beweis stellen. Angesichts der wirtschaftlichen Stagnation im Jahr 2003 ist bereits die Dämpfung des Anstiegs im Vergleich zu anderen Abschwungsphasen ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg. Dieser ist wesentlich auf die Bereinigung der Statistik um nicht arbeitswillige Arbeitslose zurückzuführen, was vor dem Hintergrund einer effizienten Verwendung der Versicherungsgelder und der Steuermittel zu begrüßen ist.

Damit „Hartz“ richtig wirkt, ist also sicherlich eine wirtschaftliche Erholung erforderlich. Doch das al-

lein wird nicht genügen. Ohne ergänzende Veränderungen bei den oben angesprochenen Strukturproblemen und Anreizverzerrungen kann der in Abbildung 1 dargestellte Trend nicht umgekehrt werden. Voraussetzung dafür, daß die durch das Hartz-Konzept angestrebte Steigerung der Vermittlungseffizienz zu einer positiven, das Produktionspotential erhöhenden Beschäftigungswirkung beiträgt und nicht nur die Arbeitslosenstatistik entlastet, sind zügige Reformschritte in diesen Bereichen. Werden sie nicht offensiv angegangen, dann laufen die Bemühungen um eine effizientere Arbeitslosenvermittlung notwendigerweise ins Leere – zum Schaden der Arbeitslosen und der Beschäftigten.

#### *Eine erste Bewertung des Hartz-Konzepts*

Der vorliegende Sammelband geht auf eine Fachtagung von Stiftung Marktwirtschaft und Hanns-Seidel-Stiftung zurück. Etwa ein Jahr nach Veröffentlichung des Berichts der Hartz-Kommission, am 17. Juli 2003, nahmen die beiden Stiftungen eine erste Bewertung der Ergebnisse der Hartz-Reformen vor: Bestehen Chancen, mit den umgesetzten Hartz-Reformen den langjährigen Trend umzukehren? Können die mit dem Hartz-Konzept verbundenen Hoffnungen erfüllt werden?

Die Beiträge der Referenten aus Politik, Wissenschaft und Praxis auf der genannten Fachtagung, die dieser Band – teils in erweiterter Fassung – dokumentiert, geben Antworten auf zwei Fragen:

Erstens geht es um eine Bewertung der einzelnen Maßnahmen: Können die vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen die Vermittlungseffizienz der Bundesanstalt für Arbeit steigern und weisen so in die richtige Richtung, oder sind die neuen Instrumente schon vom Ansatz her verfehlt?

Zweitens wird nach ergänzenden Maßnahmen aus anderen Politikbereichen gefragt, die im Sinne einer Strategie für mehr Beschäftigung über die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Hartz-Konzepts hinausreichen: Welche zusätzlichen Schritte und Maßnahmen sind notwendig, um die seit Jahrzehnten steigenden Arbeitslosenzahlen nachhaltig zu verringern?

Große Übereinstimmung besteht zwischen den Referenten im zweiten Fragenbereich. Sie sind sich einig, daß die durch das Hartz-Konzept angestoßenen Reformen bei weitem nicht ausreichend sind, um die Misere am Arbeitsmarkt zu lösen. Ohne grundlegende Reformen, sowohl was die Regulierung des Arbeitsmarktes selbst, aber auch, was die Interdependenzen mit den Sozialversicherungssystemen betrifft, sei keine entscheidende Verbesserung zu erwarten. Die gegenwärtig diskutierten Reformschritte im Bereich des Kündigungsschutzes oder der Gesetzlichen Krankenversicherung auf Basis der Rürup-Kommission seien jedoch nicht der dringend erforderliche ordnungspolitische Befreiungsschlag für ein nachhaltiges Absenken der Arbeitslosenquote auf Vollbeschäftigungswerte.

Weniger eindeutig wird dagegen der erste Fragenkomplex beantwortet, der auf den Teilbeitrag des Hartz-Konzepts zum Abbau der Arbeitslosigkeit abstellt. Diesbezüglich schwanken die Einschätzungen. Unionspolitiker wie die bayerische Arbeits- und Sozialministerin Christa Stewens oder der Staatssekretär im bayerischen Wirtschaftsministerium, Hans Spitzner, sehen, unterstützt von den Wissenschaftlern Norbert Berthold und Sascha von Berchem von der Universität Würzburg, die Hartz-Konzepte als kontraproduktive Maßnahmen an. Insbesondere die neuen oder modifizierten Instrumente – PersonalServiceAgenturen, Ich-AG, etc. – und ihre konkrete Umsetzung stehen in der Kritik.

Andere werten die Hartz-Konzepte als Schritt in die richtige Richtung. Durchweg positiv eingeschätzt werden die erhöhten Anforderungen an die Arbeitslosen.

#### *Die Beiträge im einzelnen*

Der einführende Beitrag von Norbert Bense, Mitglied der Hartz-Kommission, erläutert die Ziele und die Vorgehensweise der Kommission aus der Sicht eines direkt am Entstehungsprozeß des Reformkonzepts Beteiligten. Eines der Hauptverdienste der Hartz-Kommission sei gewesen, ein produktives und offenes Reformklima in Deutschland zu schaffen. Themen, die noch vor wenigen Jahren zu den politischen Tabus gehörten, wie etwa die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, seien nun zentrale Bestandteile konkreter politischer Reformbemühungen. Die angesprochene Zusammenlegung soll im Rahmen des zweiten aus dem Kommissionsbericht resultierenden Reformblocks, der aus den landläufig als Hartz III und Hartz IV bezeichneten Gesetzen besteht, erfolgen, über die derzeit zwischen Bundesregierung und Opposition verhandelt wird. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche der beiden in der bisherigen Doppelstruktur zuständigen Institutionen – Arbeitsamt oder kommunales Sozialamt – nun mit der Betreuung der Langzeitarbeitslosen betraut werden soll. Aus Sicht der in diesem Band vertretenen Wissenschaftler liegen die Vorteile eindeutig bei einer Zuordnung der Verantwortlichkeiten auf die Kommunen.

Für Christa Stewens ist die konkrete Ausgestaltung dieses Reformschritts dagegen von untergeordneter Bedeutung, sofern sichergestellt ist, daß die Langzeitarbeitslosen effizient und anreizkompatibel betreut werden, mit dem Ziel ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Dazu müssen Kommu-

nen und Arbeitsämter ohnehin effektiv zusammenarbeiten. Daneben thematisiert sie den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und fordert eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die im Bereich des Kündigungsschutzes und der betrieblichen Bündnisse für Arbeit deutlich über die Pläne der Bundesregierung hinausgeht.

Norbert Berthold und Sascha von Berchem ordnen die Hartz-Reformen in den längerfristigen arbeitsmarktpolitischen Reformprozeß der rot-grünen Bundesregierung ein, angefangen vom Job-Aktiv-Gesetz bis zur Agenda 2010 und unterziehen die neu eingeführten Instrumente wie Job-Floater (Programm Kapital für Arbeit), Mini- und Midi-Jobs, Ich-AG (Existenzgründungszuschuß) und PersonalServiceAgenturen einer eingehenden Analyse. Ihr Urteil ist ernüchternd: Keines der Instrumente könne in der gegenwärtigen Ausgestaltung überzeugen. Gemessen an wettbewerblichen Grundprinzipien würden die meisten der neuen Ansätze eine staatlich-interventionistische Tendenz aufweisen, so daß sie zum Scheitern oder bestenfalls zur Wirkungslosigkeit verurteilt seien.

Ulrich Walwei geht der Frage nach, welchen Beitrag eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten kann. Ausgehend von den grundsätzlichen Zielen und der Wirkungsweise der unterschiedlichen Ansatzpunkte für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik analysiert er zwei zentrale Elemente des Hartz-Konzepts: Eine Intensivierung der Vermittlung sowie die Leih- oder Zeitarbeit. Aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge bedarf es einer sorgfältigen Ausgestaltung dieser beiden Instrumente, um bloße Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu vermeiden und gesamtwirtschaftlich positive Arbeitsmarkteffekte zu generieren.

Zeitarbeit ist auch das Thema des Beitrags von Willem Plessen und Reinhold Henseler. Die beiden Autoren bewerten die neu geschaffenen Personal-Service-Agenturen sowie die Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aus der Perspektive eines europaweit agierenden Personaldienstleistungsunternehmens: Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern habe die Zeitarbeit in Deutschland bisher eine deutlich geringere Bedeutung. Dabei zeige insbesondere die Erfahrungen in den Niederlanden, daß Zeitarbeit als „Job-Maschine“ ein entscheidendes Element einer wirkungsvollen Arbeitsmarktpolitik darstellen könne. Da sie die Beschäftigungsschwelle für Arbeitslose senke, erleichtere sie ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und erhöhe die Chancen auf eine Festanstellung. Aufgrund der Regulierungsmodalitäten der Zeitarbeit in Deutschland sei jedoch nicht mit einem nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Vielmehr bestehe die Gefahr, daß etablierte Zeitarbeitsunternehmen durch die neue, subventionierte Konkurrenz der Personal-Service-Agenturen im Rahmen eines unfairen Wettbewerbs aus dem Markt gedrängt würden; zumindest aber seien Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten.

Mit der Frage, welche zusätzlichen Reformschritte neben das Hartz-Konzept treten müssen, damit dieses zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen kann, beschäftigen sich schwerpunktmäßig die beiden Beiträge von Ulrich van Suntum und Jürgen Jerger. Ausgehend von einer international vergleichenden Analyse<sup>13</sup> unterscheidet Ulrich van Suntum unterschiedliche beschäftigungspolitische Strategien wichtiger Industrieländer. Während insbesondere die angelsächsischen Länder mit einer wettbewerbsorientierten marktwirtschaftlichen Strategie große Erfolge erzielten, nähmen insbesondere die verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch Deutschland gehöre, die unteren Plätze im

internationalen Beschäftigungsranking ein. Angesichts dieser empirisch erdrückenden Beweislage empfiehlt van Suntum weitreichende Reformen. Dazu zählen die Entregulierung der Arbeitsmärkte, eine Neuausrichtung der Tarifpolitik, eine grundlegende Umstellung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Gesetzlichen Krankenversicherung – mit einer Trennung von Risikoversicherung und Umverteilungskomponente – sowie eine dezentral ausgerichtete Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Jürgen Jerger analysiert die makroökonomischen Bedingungen für eine Ausweitung der Beschäftigung, wobei er die zentrale Rolle von aggregierter Nachfrage und gesamtwirtschaftlich zu bezahlendem Lohnsatz herausstellt. Anhand eines vereinfachenden Modells wird deutlich, daß sich die Wachstumsrate der Beschäftigung als Differenz der Wachstumsrate von nominaler Nachfrage und Nominallöhnen ergibt. Da sowohl die Geldpolitik als auch die Fiskalpolitik aufgrund exogener Restriktionen als beschäftigungspolitische Instrumente ausfallen, liege die Hauptlast der beschäftigungspolitischen Verantwortung bei den Tarifparteien. Daneben seien aber auch geeignete institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung notwendig. Neben einer Modifikation der aktiven Arbeitsmarktpolitik nennt Jerger hier vor allem eine Lockerung des Kündigungsschutzes sowie Veränderungen bei den Rahmenbedingungen der Lohnverhandlungen – konkret der Tarifautonomie. Hauptmanko der Lohnfindung in Deutschland sei, daß die Arbeitslosen bei den Tarifverhandlungen nicht mit am Verhandlungstisch säßen und ihre Interessen nicht zur Geltung bringen könnten.

Die Handlungsoptionen für mehr Beschäftigung nach Hartz beleuchtet Hans Spitzner, Staatssekretär im bayerischen Wirtschaftsministerium, aus politischer Perspektive. Dabei fordert er einen reform-

politischen Befreiungsschlag, um eine neue Wachstums- und Beschäftigungsdynamik zu erzeugen.

### *Neue Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt*

So verdeutlichen die Beiträge dieses Sammelbandes die Aufgabenstellung für die Beschäftigungspolitik ein Jahr nach der Vorstellung des Hartz-Berichts: Um den langjährigen Trend treppenförmig ansteigender Arbeitslosenzahlen zu brechen, müssen Korrekturen in der Hartz-Gesetzgebung erfolgen. Marktwirtschaftliche Lösungen bei der Zeitarbeit und bei der Arbeitsvermittlung sind hierbei erfolversprechend. Entscheidend wird darüber hinaus jedoch sein, ob es gelingt, eine beschäftigungspolitische Strategie über verschiedene arbeitsmarktrelevante Politikbereiche zu formulieren, die verbesserte Vermittlungsbemühungen erst erfolgreich macht, weil sie neue Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt entfacht.

### **Anmerkungen**

- 1 Vorsitzender der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war Dr. Peter Hartz, Vorstandsmitglied der Volkswagen AG.
- 2 Neben der Einsetzung der Hartz-Kommission und dem bei solchen „Skandalen“ obligatorischen Stühlerücken an der Spitze der Bundesanstalt für Arbeit ergriff die Bundesregierung auch eine Reihe von Sofortmaßnahmen. Dazu gehörten u.a. Veränderungen in der Leitungsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit, freier Marktzutritt für private Arbeitsvermittler, die Einführung von Vermittlungsgutscheinen für arbeitslose Leistungsbezieher sowie diverse administrative Veränderungen innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit, vgl. Hartz-Kommission (2002), S. 12–14 sowie Steck/Kossens (2003), S. 1.
- 3 Vgl. Landmann/Jerger (1999), S. 247–272, Ball/Mankiw (2002) und Blanchard/Summers (1986).
- 4 Vgl. zur Entwicklung, den Ursachen und den Wirkungen der Schattenwirtschaft beispielsweise Schneider/Ernste (2000).
- 5 In der Abgrenzung der Stiftung Marktwirtschaft wurde die Arbeitslosenstatistik im Februar 2002 um ca. 1,1 Mio. Personen „entlastet“, im November 2003 betrug die Zahl knapp 1,3 Mio. Personen; vgl. die regelmäßigen Kurzanalysen unter [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de). Eine ähnliche Analyse – mit einer etwas anderen Abgrenzung der nichterfaßten Arbeitslosen – nimmt auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinen Jahresgutachten vor, vgl. z.B. SVR (2003), Ziffer 224f.
- 6 Hartz-Kommission (2002), S. 15f.
- 7 Nicht umgesetzte Elemente des ursprünglichen Hartz-Konzepts sind u.a. die „familienfreundliche Quick-Vermittlung“, das vorruhestandsfördernde Bridge-System für ältere Arbeitnehmer, das beschäftigungsorientierte Bonussystem für Unternehmen hinsichtlich der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie das Ausbildungszeit-Wertpapier für Jugendliche.
- 8 Vgl. Berthold/von Berchem (2002) und Eekhoff/Milleker (2000).
- 9 Vgl. Berthold (2000).
- 10 Vgl. überblicksartig Jerger (2003).
- 11 Vgl. Steiner (2003) und Berthold/von Berchem (2002).
- 12 Einen Überblick über die ungebremste Dynamik steigender Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der demographischen Entwicklung gibt z.B. die Rürup-Kommission (2003). Vgl. für ein Lösungsmodell zur Reform der Gesetzliche Krankenversicherung Kronberger Kreis (2002).
- 13 Vgl. van Suntum/Schlotböller (2002).

## Literatur:

- Ball, Laurence und N. Gregory Mankiw* (2002), The NAIRU in Theory and Practice, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 (4), S.115–136.
- Berthold, Norbert* (2000), Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Kleine Handbibliothek, Band 28, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Berthold, Norbert und Sascha von Berchem* (2002), Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus, Kleine Handbibliothek, Band 35, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Blanchard, Oliver Jean und Lawrence H. Summers* (1986), Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 15–78.
- Eekhoff, Johann und David F. Milleker* (2000), Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Kleine Handbibliothek, Band 31, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Hartz-Kommission* (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission.
- Jerger, Jürgen* (2003), Wie wirkt Kündigungsschutz?, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 4/2003, S. 215–219.
- Kronberger Kreis* (2002), Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Studien des Kronberger Kreises, Band 39, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Landmann, Oliver und Jürgen Jerger* (1999), Beschäftigungstheorie, Berlin: Springer-Verlag.
- Rürup-Kommission* (2003), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission.
- Schneider, Friedrich und Dominik H. Ernste* (2000), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München: Oldenbourg.
- Steck, Brigitte und Michael Kossens* (2003), Einführung zur Hartz-Reform, München: C.H.Beck.
- Steiner, Viktor* (2003), Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, in *DIW Wochenberichte*, Nr. 25/2003.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung]* (2003), Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04.
- van Suntum, Ulrich und Dirk Schlotböller* (2002), Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.





# Die Hartz-Kommission: Vision, Reformvorschläge und Stand der Umsetzung

In diesem Beitrag möchte ich in sechs Thesen darlegen, auf welcher Arbeitsgrundlage die Arbeit der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ basiert und wie die Umsetzung Ihrer Arbeit aus der Sicht eines Kommissionsmitglieds und Personalvorstands zu beurteilen ist. In der letzten These werde ich außerdem darauf eingehen, welche Fragestellungen die Kommission nicht behandelt hat, um so zu belegen, weshalb es sich nicht um eine Kommission zur Reform des deutschen Arbeitsmarktes handelte.

**These 1: Das Ziel der Hartz-Kommission war, Reformvorschläge für die Bundesanstalt für Arbeit zu entwickeln. Selbst gesteckte Ziele der Kommission ergänzen dieses Ziel.**

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat am 22. Februar 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter der Leitung von Peter Hartz, Vorstandsmitglied der Volkswagen AG, ins Leben gerufen. Anders als in der Öffentlichkeit dargestellt und diskutiert, fokussierte sich das Ziel und damit der Auftrag der Kommission auf die Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt sollte mit Hilfe eines Konzeptes für den Aufgabenzuschnitt und die Organisationsstruktur sowie entsprechenden Durchführungsvorschlägen zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung werden.

Im Rahmen der Gesamtarbeit in der Kommission wurden die Ziele von den Experten ergänzt und auf allgemeine arbeitsmarktpolitische Instrumente ausgedehnt. Die Einsicht, daß der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit nur dann voran gebracht werden kann, wenn der „Nachschub für Nürnberg“ und da-

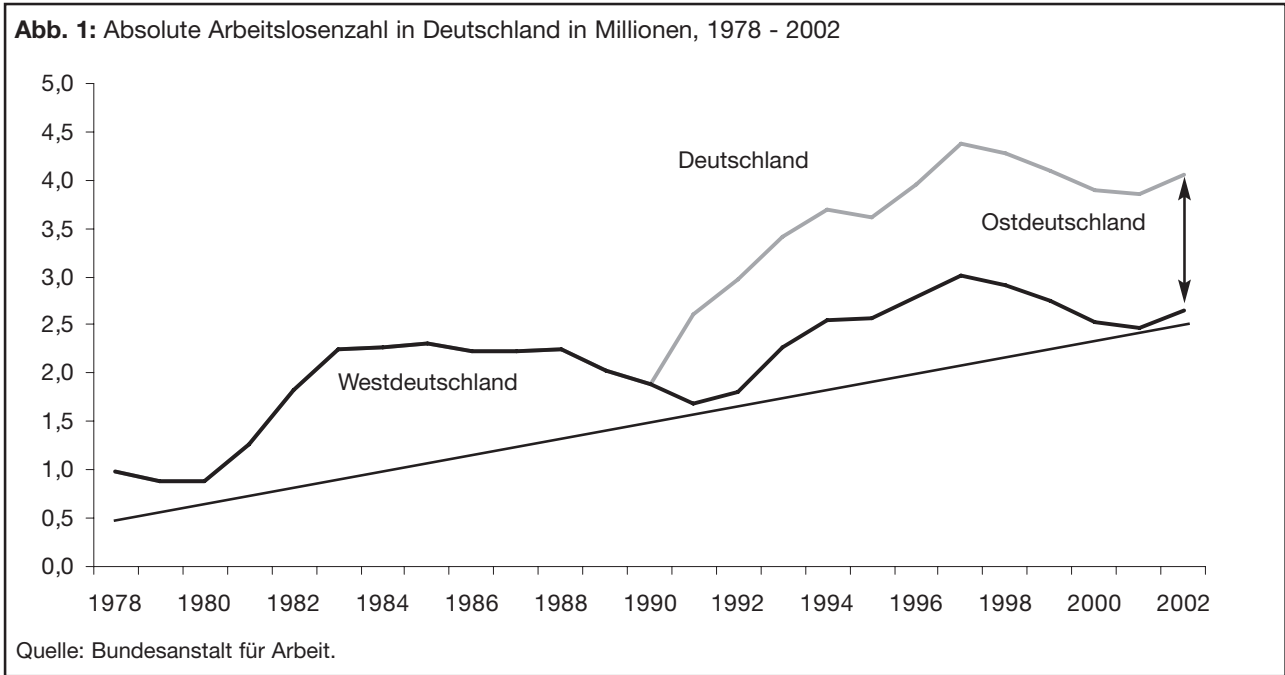
mit auch arbeitsmarktpolitische Themen berücksichtigt werden, setzte sich unter den Kommissionsmitgliedern durch. Das mit Verkündung des Kommissionsberichts am 16. August 2002 in den Mittelpunkt gerückte Ziel, zwei Millionen Arbeitslose innerhalb von drei Jahren abzubauen, ist als Zielergänzung zu verstehen.

**These 2: Bei der Arbeit ließ sich die Kommission von volkswirtschaftlichen Fakten leiten und versuchte im internationalen Vergleich, Anregungen für die eigene Arbeit zu erhalten.**

Neben allgemein diskutierten Problemstellungen des Arbeitsmarktes haben wir uns in der Kommission „Moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt“ auch zum Ziel gesetzt, auf wichtige Trends in Deutschland einzugehen. Dabei wurden Daten und Fakten der OECD-Staaten ebenso herangezogen wie eine eigens angefertigte Studie zum „Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung“.

Mit den Daten konnte der gesellschaftliche Handlungsdruck verdeutlicht werden. Das soll an einigen Beispielen veranschaulicht werden.

- Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland unterliegt seit den 80er Jahren einem kontinuierlichem Anstieg (vgl. Abb. 1).
- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland ist mit 52 % im OECD-Vergleich überproportional hoch. In Norwegen sind nur 5 % der Menschen länger als zwölf Monate arbeitslos,



dies ist neben den USA der geringste Wert. Übertroffen wird Deutschland nur von Italien mit einem Anteil der Langzeitarbeitslosen von 63 %. (OECD Labour Force Statistics 2002, Zahlen Deutschland 2000).

- Die Struktur der Arbeitslosigkeit wird ferner davon geprägt, daß die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten mit 13,7 % deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt (OECD Employment Outlook 2002).
- Im Bereich der Zeitarbeit liegt noch Beschäftigungspotential. Während in den Niederlanden der Anteil der Beschäftigten in der Zeitarbeit 4,5 % beträgt, hat Deutschland mit 0,87 % nicht einmal ein Prozent der Arbeitnehmer im Zeitarbeitssektor beschäftigt. Aber auch Dänemark mit 0,3 % hat hier noch Potentiale (CIETT „Report of Activities“ 2001).

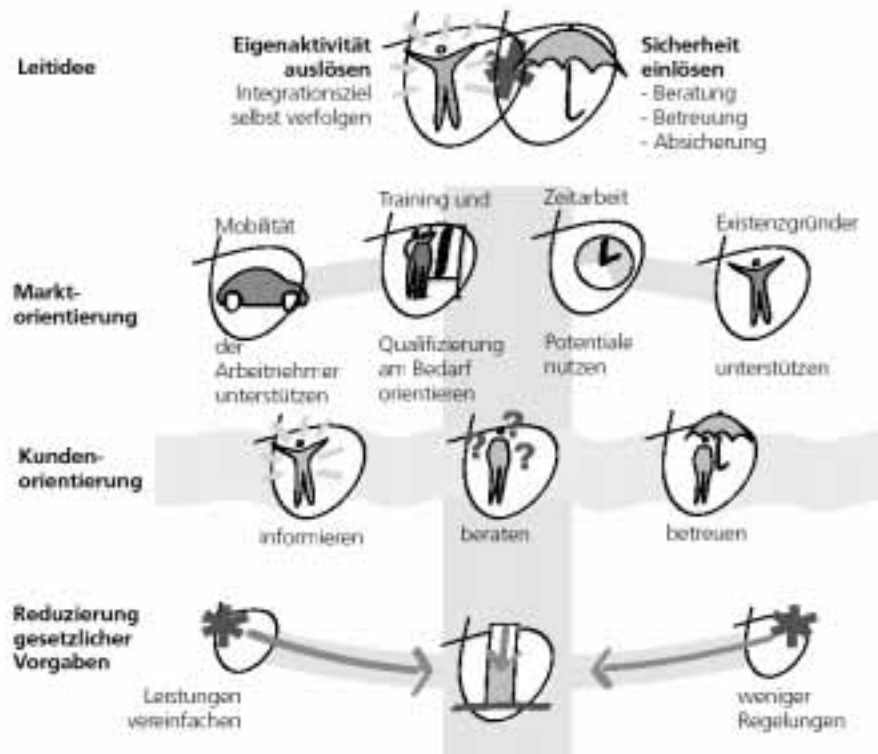
**These 3: Die 13 Module der Kommission haben insgesamt 4 Leitbilder als Grundlage.**

Bei den Vorschlägen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes ließ sich die Kommission von den vier in Abbildung 2 dargestellten Leitbildern leiten, die durch die Experten als Erfolgsfaktoren identifiziert wurden:

- Eigenaktivität auslösen, Sicherheit einlösen,
- Marktorientierung,
- Kundenorientierung,
- Reduzierung gesetzlicher Vorgaben.

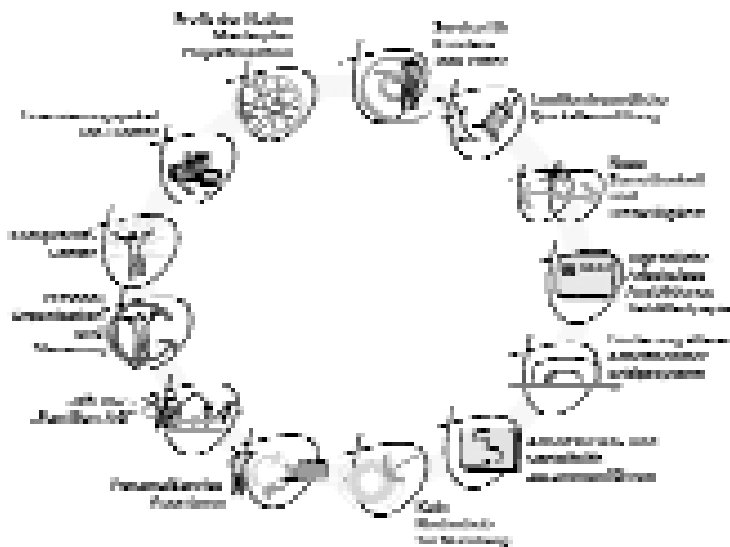
Diese Leitbilder nehmen direkten Einfluß auf die von den Kommissionsmitgliedern vorgeschlagenen 13 Module, die in Abbildung 3 dargestellt sind.

**Abb. 2:** Die Leitbilder der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“



Quelle: Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

**Abb. 3:** Die 13 Module der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“



Quelle: Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

**These 4: Die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Kommissionsergebnisse sind geschaffen beziehungsweise befinden sich in Vorbereitung – ihre Wirkung zeigt die konkrete Umsetzung.**

Hartz I, Hartz II, Hartz III, Hartz IV und die Agenda 2010 – all dies sind Gesetze, die die Ergebnisse der Kommissionsarbeit umsetzen und als konkrete Politik formulieren. Ich möchte an einem Beispiel verdeutlichen, welche Rolle die Politik hat und wie Impulse der Kommission zielgerichtet eingebracht werden können:

Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe war noch vor wenigen Monaten undenkbar. In den Köpfen der Arbeitsmarktpolitiker war das Sozialamt ausgespart und in den Köpfen der Sozialpolitiker gab es kein Arbeitsamt. Nicht zuletzt auf Vorschlag der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gelang es, diese Barriere zu überwinden. Alle (!) sprechen nun davon, daß hier eine Zusammenlegung stattfinden muß und soll. Einziger Streitpunkt ist noch, in wessen Hoheitsbereich dies übertragen werden sollte. Ist es eine Aufgabe, die in den Kommunen besser aufgehoben ist, oder eine, die besser bei der Bundes-

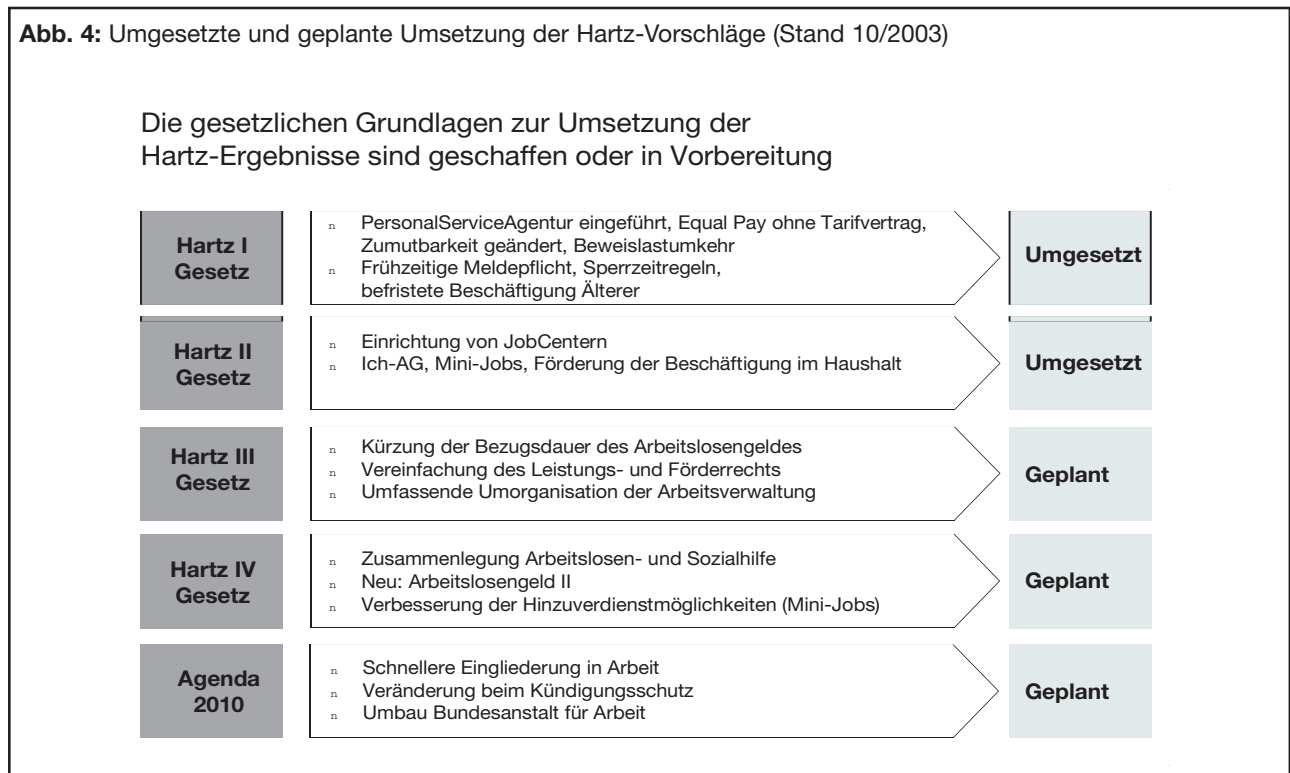
anstalt für Arbeit liegen sollte? Eine Beurteilung dieser Detailfrage ist sicherlich besser den Experten aus der Verwaltung und letztendlich den Politikern zu überlassen. Jedoch die Agenda-Setzung, also die Tatsache, daß diese Reformdebatte in Deutschland geführt wird, wäre ohne den Vorschlag durch die Kommission vermutlich undenkbar gewesen oder hätte erst viel später in der öffentlichen Diskussion stattgefunden. Aufgabe und Ziel der Kommission war somit, durch konkrete Zielvorstellungen politische Knoten aufzulösen, Impulse zu geben und damit das Reformklima zu verbessern.

Anhand dieses Beispiels wird auch ein weiterer Aspekt zur politischen Umsetzung der Kommissions-

ergebnisse deutlich: Die Umsetzung der Kommissionsvorschläge in Gesetzen findet bereits dort statt, wo die Hartz-Kommission sich an ihren eigentlichen Kernauftrag – die Vorschläge zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit – gehalten hatte. In dieser Beziehung hat die Kommission ihr Ziel also bereits erfüllt. Die Impulse, die darüber hinaus gesetzt werden konnten und nach wie vor gesetzt werden, können als zusätzlicher Beitrag zur Lösung des Reformbedarfs in Deutschland betrachtet werden.

Einige Umsetzungsbeispiele verdeutlichen, daß die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Hartz-Ergebnisse geschaffen sind oder sich in Vorbereitung befinden.

**Abb. 4:** Umgesetzte und geplante Umsetzung der Hartz-Vorschläge (Stand 10/2003)



### **Modul 1: Doppelter Kundenauftrag: Arbeitssuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden – JobCenter**

Der Kerngedanke der JobCenter, die die alten lokalen Arbeitsämter ablösen sollen, ist „One face to the customer“. Dabei geht es darum, sowohl die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu gestalten als auch alle anderen arbeitsmarkt-relevanten Beratungs- und Betreuungsleistungen unter einem Dach zu bündeln. Vorteil für die Kunden soll es sein, einen ganzheitlichen Service zu erhalten. In einem dreistufigen Prozeß werden die Kunden der JobCenter schnell und zielgerichtet bedient und somit der Kundenbedarf schnell gedeckt:

- (1) Informiert: Reinen Informationskunden wird ein vielfältiges Angebot an Selbstinformationseinrichtungen zur Verfügung gestellt.
- (2) Beraten: Kunden, die schnell wieder in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können, erhalten zügig paßgenaue Angebote durch ihren Vermittler.
- (3) Betreut: Kunden mit erheblichen Vermittlungshemmnissen werden von eigenen Fallmanagern betreut. Diese greifen auf die gesamte zur Verfügung stehende Betreuungs- und Beratungsstruktur zurück.

Neben dieser Lenkung der direkten Kundenströme gibt es einen weiteren neuen Aspekt der JobCenter durch die Vorschläge der Kommission: Die JobCenter gestalten aktiv Betriebskontakte und betreiben Akquise offener Stellen. Ferner soll es eine branchenspezifische Betreuung von kleinen und mittelständischen Unternehmen geben sowie feste Ansprechpartner für große Unternehmen (Arbeitgeberservice).

Bewertung der bisherigen Umsetzung:

Die gesetzliche Umsetzung der JobCenter ist geplant und soll im Frühjahr 2004 in Kraft treten. Die tatsächliche Wirkung dieser Umgestaltung der Arbeitsämter wird sich jedoch erst zeigen, wenn der Kerngedanke, alle Leistungen aus einer Hand, auch effizient vor Ort gelebt wird. Die vorhandenen Modell-JobCenter in Nordrhein-Westfalen sind hier beispielgebend.

Der Gedanke eines Arbeitgeberservice in den JobCentern kommt jedoch bisher in den Vorlagen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und der JobCenter zu kurz. Insgesamt kann festgehalten werden, daß eine noch zügigere Umsetzung der JobCenter durchaus denkbar gewesen wäre.

### **Modul 3: Neue Zumutbarkeit und Zusammenarbeit**

Zumutbarkeit und Zusammenarbeit schildert das Verhältnis zwischen Arbeitslosen und JobCenter. Die Zumutbarkeit von Arbeitsplatzangeboten wird neu definiert und richtet sich auch nach der familiären Situation und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die bisherigen Sperrzeiten bei Arbeitslosengeld und -hilfe sollen flexibler eingesetzt werden können. Ferner wurde eine Beweislastumkehr gefordert, so daß es künftig Aufgabe des Arbeitslosen ist, nicht zumutbare Arbeitsplatzangebote begründet abzulehnen.

Bewertung der bisherigen Umsetzung:

Insgesamt ist das Modul 3 der Kommissionsvorschläge bereits heute sehr gut umgesetzt. Die gesetzlichen Regelungen, z.B. in den §§ 121, 144 SGB III, sind bereits in Kraft. Unklar ist es, inwiefern die Sperrzeitregelungen tatsächlich zur einfacheren

Sanktionierung mangelnden Engagements angewandt werden. Denn die Umsetzung dieser Gesetze erfordert von jedem einzelnen Vermittler in der Bundesanstalt für Arbeit eine hohe Sensibilität und Eskalationsbereitschaft. Somit sind durch diese Veränderungen auch neue Anforderungen an die Arbeitsvermittler gestellt worden. Eine noch zu vertiefende Frage ist, wie fehlende Eigenbemühungen der Arbeitslosen effizient behandelt werden können.

#### **Modul 4: Jugendliche Arbeitslose – Ausbildungszeitwertpapier**

Neben der Verbesserung des Schulunterrichts, der mehr Praxisbestandteile gerade für weniger theoriebegabte Jugendliche enthalten soll, ist das Kernstück dieses Moduls das Ausbildungszeitwertpapier. Es ist als zweck- und personengebundenes Wertpapier gedacht, das dem Inhaber eine Ausbildung bei entsprechender Eignung garantieren soll. Die Finanzierung soll über ein Rabattkartensystem erfolgen.

Bewertung der bisherigen Umsetzung:

Dieses Modul ist und wird in seinem Kernstück nicht umgesetzt. Trotzdem engagiert sich die Bundesregierung aktiv für mehr Arbeitsplätze, wie beispielsweise in der Ausbildungstour von Bundesminister Clement im August 2003 und weiteren Sofortprogrammen.

#### **Modul 8: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer**

Die Chancen der Zeitarbeit für die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu nutzen, ist Sinn und Zweck der PersonalServiceAgenturen. Das Kernstück der Kommissionsvorschläge soll dafür

sorgen, daß Arbeitslose in der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Bewertung der bisherigen Umsetzung:

Insgesamt wurden in ganz Deutschland die PersonalServiceAgenturen ausgeschrieben und damit das Potential der Zeitarbeit zum Abbau der Arbeitslosigkeit genutzt. Drei Aspekte sollen hier angeführt werden, die dazu führen, die Umsetzung der PSA mit Aufmerksamkeit zu beobachten:

- (1) Zur Durchführung der PersonalServiceAgenturen haben sich in den Arbeitsamtsbezirken unterschiedliche Akteure beworben. Dabei kann teilweise festgestellt werden, daß der Zuschlag zur Durchführung der PSA auch an Akteure ging, die sich bisher noch nicht bzw. kaum bei der Arbeitnehmerüberlassung etabliert haben. Vorteil dieser neuen Akteure bei der Arbeitnehmerüberlassung kann sein, daß dadurch der Markt belebt wird. Nachteil könnte sein, daß gerade in der kritischen Startphase dieses Instruments das Vertrauen in dessen Qualität gemindert wird.
- (2) Jede PSA stellt nach einer Startphase mindestens 70 Arbeitslose ein und erhält eine Förderung zwischen 900-1.300 Euro pro Arbeitslosem. Diese Summen reduzieren sich im Verlauf der Tätigkeit bei der PSA. Diese Zuschüsse waren im Ursprungsgedanken der Kommission einerseits dafür vorgesehen, die Nachteile gegenüber gewerblicher Arbeitnehmerüberlassung bei der durchaus bemerkenswert anderen Mitarbeiterstruktur auszugleichen. Andererseits waren diese Beträge für potentielle Qualifizierungsmaßnahmen in den entleihungsfreien Zeiten gedacht. Faktisch gibt es erste Praxisberichte, daß

diese Beträge zur Lohnsubventionierung der Arbeitslosen in der PSA verwendet werden und damit Marktverdrängung gewerblicher Anbieter stattfindet.

- (3) Die bisherige Umsetzungserfahrung mit PSA zeigt, daß die hohen Potentiale, die ihnen zugeschrieben wurden, noch nicht umgesetzt sind. So waren von Mai bis Juli 2003 nur 6.103 Menschen in PSA beschäftigt, von denen 188 Arbeitnehmer eine neue Anstellung fanden. Geplant war jedoch für 2003, 50.000 Menschen neu in Arbeit zu bringen.

### **Modul 9: Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen**

Die Reduzierung der Schwarzarbeit steht als Leitgedanke hinter dem Vorschlag der Mini-Jobs und der Ich-AG. Die Ich-AG ist als Vorstufe zur Selbständigkeit vorgeschlagen und soll es Arbeitslosen erleichtern, diesen Weg einzuschlagen. Deshalb werden die Einnahmen der Ich-AG bis zu einer Verdienstgrenze von 25.000 Euro pauschal besteuert.

Die Mini-Jobs sollen helfen, den Bedarf an hausnahen Dienstleistungen aus dem Schattendasein heraus zu befördern. Deshalb werden Mini-Jobs mit einer Sozialversicherungspauschale von 10 % bis 500 Euro gefördert.

Bewertung der bisherigen Umsetzung:

Die tatsächliche Umsetzung der Mini-Jobs geht in Teilaspekten über die Vorschläge der Hartz-Kommission hinaus. Insgesamt ist die Umsetzung zügig und umfassend. Aber auch bei den Mini-Jobs ist die Fra-

ge nach dem Entstehen neuer Jobs noch nicht endgültig zu beantworten. Denn in der ersten Phase der Umsetzung ist das Entstehen von 1,6 Mio. zusätzlicher Mini-Jobs mit darauf zurückzuführen, daß bestehende Nebenjobs umgewandelt wurden. Inwiefern die ca. 900.000 weiteren Mini-Jobs tatsächlich neue Arbeitsplätze sind oder nur in „legale“ Beschäftigung umgewandelte Schwarzarbeit darstellen, wird erst gegen Ende des Jahres festzustellen sein.

Erfreulich dagegen ist die Zahl der Ich-AGs im Juli 2003 mit bis dahin 43.000 Neugründungen. Aber auch hier wird sich die tatsächliche Auswirkung auf die Arbeitslosenzahlen erst im Zeitablauf zeigen, denn von einer erfolgreichen Gründung kann man erst nach ca. drei Geschäftsjahren sprechen. Erst dann ist sicher, ob die Firmenidee sowie deren Umsetzung am Markt Bestand hat.

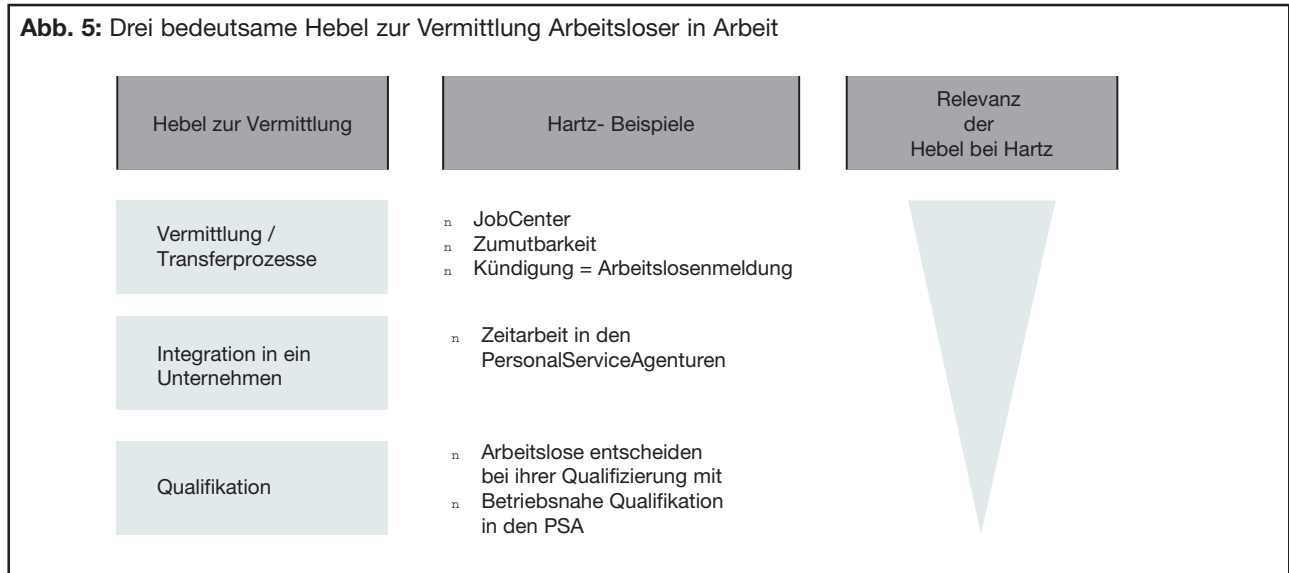
### **These 5: Die Vorschläge der Kommission bedienen unterschiedliche Hebel bei der Vermittlung Arbeitsloser.**

Die drei Hebel zur Vermittlung Arbeitsloser in Arbeit sind:

- (1) Vermittlung/Transferprozesse: Hierbei geht es darum, möglichst schnell wieder eine neue Arbeit oder Tätigkeit anzubieten.
- (2) Integration in ein Unternehmen: Durch das „Kennenlernen in Unternehmen“ bei befristeten Tätigkeiten entstehen häufig Arbeitsplatzangebote (sog. „Klebeeffekt“).
- (3) Qualifikation: Sollte das eigene Qualifikationsprofil eines Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt sein, kann er durch gezielte Angebote auf offene Stellen hin qualifiziert werden.



**Abb. 5:** Drei bedeutsame Hebel zur Vermittlung Arbeitsloser in Arbeit



**These 6: Die Umsetzung der Kommissions-ergebnisse kommt voran, die tatsächliche Wirkung wird die Zeit zeigen.**

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ stieß mit ihren Vorschlägen zahlreiche Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeitsverwaltung an. Ihre Kernleistung besteht darin, daß es durch sie gelang, ein Reformklima in Deutschland zu schaffen, das es ohne sie nicht gegeben hätte.

Jedoch ist auch eine Kommission, die von Dauer, Zusammensetzung und Zielstellung sehr eng gefaßt ist, nicht in der Lage, den Arbeitsmarkt in Deutschland flächendeckend zu reformieren. Hierzu müßte sich die Politik noch stärker den Aufgaben widmen,

- die Lohnkosten und die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu verändern,

- die Reform der Wirtschaftspolitik zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit voran zu bringen,
- die notwendige Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik zu fokussieren.

Um Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen sowie die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und das Angebot paßgenauer aufeinander abzustimmen, sind diese Reformfragen von zentraler Bedeutung. Schafft es die Bundesrepublik nicht, diese Fragen zügig anzugehen, können die Ergebnisse der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nur ein kleiner Impuls bei der Reformtätigkeit in Deutschland sein. Eine wirkliche Reform und Zukunftsstrategie wäre dann jedoch noch zu schaffen.

## Literatur

- BDA*: Zusammenfassung und Bewertung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, 04.04.00.03./Kg/Gd/16.08.2002.
- BDA*: Stellungnahme der deutschen Arbeitgeberverbände zum Reformentwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, 2002.
- Eichhorst, Werner et al.*: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Springer-Verlag, Berlin, 2001.
- Hickel, Rudolf*: Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs — Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2003, 03.02.2003, S. 7.
- Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“*: Bericht der Kommission, Lahr, 2003.
- Niejahr, Elisabeth*: Zu viel Arbeit fürs Amt, in: DIE ZEIT, Nr. 35, 21.08.2003, S. 17.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Würdigung der Hartzvorschläge, in: Auszug aus dem Jahresgutachten 2002/2003 (Ziffern 472 bis 476), Berlin, 2003.
- Schmid, Günther*: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2003, 03.02.2003, S. 3.
- Schlegel, Matthias*: Zu viel Arbeit, in: Der Tagesspiegel, Nr. 18 228, 02.09.2003, S. 2.

# Die Zukunft gewinnen – notwendige Schritte einer wirksamen Arbeitsmarktpolitik

## 1 Ausgangslage

Es gibt derzeit kaum ein Thema, das die Menschen mehr bewegt als die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Denn die Arbeitslosigkeit befindet sich mit einer Arbeitslosenquote von 10,2 % im Juni 2003 (das sind 4,26 Mio. Arbeitslose) auf dem höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Bayern hat mit einer Quote von 6,2 % (Juni 2003) zwar die nach Baden-Württemberg günstigste Arbeitslosenquote aller Länder; die Zahl von 415.000 Arbeitslosen allein in Bayern zeigt aber, daß wir uns vom bundesweiten Trend nicht abkoppeln können. Und baldige Entspannung auf dem Arbeitsmarkt ist nicht zu erwarten: Für Januar und Februar des kommenden Jahres schließen manche Experten sogar ein Überschreiten der 5 Millionen-Marke nicht mehr aus. Dazu kommen noch die wenig rosigen Wachstumsprognosen: Auch 2004 wird kein Wirtschaftswachstum erreicht werden, das eine ausreichende Beschäftigung schafft. Diese düstere Situation birgt volkswirtschaftlich und gesellschaftlich gefährlichen Sprengstoff.

Hauptursache für den desolaten Arbeitsmarkt ist neben der internationalen konjunkturellen Schwächephase die beschäftigungsfeindliche Politik der Bundesregierung. Die Wachstums- und Beschäftigungskrise ist ganz überwiegend hausgemacht, was auch die OECD bestätigt hat: Demnach wirkt sich die Finanzpolitik der Bundesregierung kontraproduktiv auf die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland aus. Der Bundeshaushalt hat einen viel zu hohen Konsumanteil, aber einen zu niedrigen Investitionsanteil. Die OECD kommt zu dem Schluß, daß die deutsche Arbeitsmarktmisere nur zu 15 %

auf die lahrende Weltkonjunktur zurückgeführt werden kann, zu 85 % ist sie selbstverschuldet.

Die wichtigsten dieser hausgemachten Probleme liegen auf der Hand, nämlich die zunehmende Regulierung des Arbeitsmarktes und die immer noch steigenden, mittlerweile unerschwinglichen Arbeitskosten, insbesondere die Lohnnebenkosten. Dies hat gravierende Konsequenzen: Es führt zu einem Erlahmen der wirtschaftlichen Kräfte und des unternehmerischen Engagements und stellt ein Hindernis dar für Einstellungen und Existenzgründungen.

Wie dramatisch die Situation ist, verdeutlichen folgende Zahlen: Jeden Tag müssen mehr als 100 Betriebe in Deutschland Insolvenz anmelden; jedes vierte deutsche Unternehmen möchte aufgrund der hohen Arbeitskosten die Produktion ins Ausland verlagern (DIHK-Studie).

Nötig ist deshalb eine Reform der wirtschafts-, finanz-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen, die diesen Namen auch verdient. Wir brauchen mehr Markt im Arbeitsmarkt! Dabei müssen wir den Ausgleich suchen im Spannungsfeld von Markt und sozialem Schutz der Arbeitnehmer unter den Prämissen

- soviel Markt wie möglich und soviel sozialer Schutz wie nötig,
- sozial ist, was Beschäftigung schafft.

Dies berücksichtigt das Gesamtkonzept der Union, das eine weitreichende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einem Konzept zur Reform der Bun-

desanstalt für Arbeit und Vorschlägen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verbindet.

## 2 Flexibilisierung des Arbeitsmarkts

Der bayerische Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts, den ich am 11. Juli 2003 im Bundesrat eingebracht habe, leistet einen entscheidenden Beitrag zum nachhaltigen Abbau der hohen Regelungsdichte und zur Senkung der Arbeitskosten. Dazu tragen vor allem folgende Kernelemente bei:

- Betriebliche Bündnisse für Arbeit werden auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.
- Das Kündigungsschutzgesetz findet keine Anwendung für Neueinstellungen bei Unternehmen, die weniger als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, und für Existenzgründer während der ersten vier Jahre. Mit diesem Vorschlag wahren wir die Balance zwischen der nötigen Flexibilität für die Unternehmen und dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer, da von der geplanten Änderung nur Neueinstellungen erfaßt sind.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, bei der Einstellung einen Verzicht auf Kündigungsschutz gegen eine Abfindungszusage zu vereinbaren. Dies schafft – anders als der Vorschlag der Bundesregierung – Rechtssicherheit für beide Seiten bereits bei der Einstellung.
- Schließlich werden Kürzungen beim Arbeitslosengeld vorgenommen: Das Arbeitslosengeld wird im ersten Monat der Arbeitslosigkeit um 25 % gesenkt. Außerdem wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gekürzt, wobei wir dies

– anders als die Bundesregierung – nach der Zahl der Beitragsjahre, nicht nach dem Lebensalter, staffeln, denn: Lebensleistung muß sich lohnen! Wir sind hier sozialer als die Bundesregierung, da eine Vertrauensschutzregelung für alle, die mehr als 40 Jahre gearbeitet haben, vorgesehen ist (Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 24 Monaten).

## 3 Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA)

Ein Markt lebt davon, daß Angebot und Nachfrage zum Ausgleich kommen, im Arbeitsmarkt also freie Stellen mit geeigneten Arbeitnehmern besetzt werden. Daher spielt eine effektive Vermittlung von Arbeitslosen eine Schlüsselrolle. Die Bundesanstalt für Arbeit kann dies als Mammutbehörde mit ca. 90.000 Mitarbeitern nicht leisten. Dennoch ist uns die Bundesregierung aufgrund gegenläufiger Aktivitäten von Bundeswirtschaftsminister Clement und BA-Chef Gerster bisher leider ein schlüssiges Reformkonzept schuldig geblieben. Die Union hat dagegen klare Reformvorstellungen:

Wir brauchen erstens eine deutliche Erhöhung der Zahl der Vermittler. Es geht nicht an, daß derzeit rund ein Drittel der Mitarbeiter der BA mit der Leistungsberechnung beschäftigt ist, während jeder Vermittler ca. 400 Arbeitslose betreuen muß. Wenn BA-Vorstand Gerster nun aber eine Personalmehrung von 12.000 Mitarbeitern anstrebt, zeigt dies, daß er nichts begriffen hat: Denn das wäre nicht nur finanziell utopisch, eine Personalaufstockung in derartiger Größenordnung würde die BA auch endgültig handlungsunfähig machen.

Eine Erhöhung der Vermittleranzahl läßt sich auch auf seriösem Wege erreichen: Erforderlich ist dafür

zunächst eine Konzentration der BA auf ihre Kernaufgabe, die Arbeitsvermittlung, was u.a. durch die Auslagerung arbeitsmarktferner Aufgaben (z.B. Vollzug des Bundeserziehungsgeldgesetzes) und Privatisierung geeigneter Aufgaben, z.B. des Gebäudemanagements, erreicht werden kann. Zugleich brauchen wir eine effektivere Einbindung privater Vermittler. Wichtig sind zudem eine radikale Vereinfachung des Leistungsrechts, v.a. durch Leistungspauschalierungen und -verschlankung, sowie mehr Flexibilität bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Nur dann können die Vermittler im wesentlichen frei, ohne aufwendige Prüfung der Leistungsvoraussetzungen über individuell passende Maßnahmen entscheiden.

Mehr Flexibilität ist nicht nur bei den Maßnahmen und Leistungen nötig. Darüber hinaus brauchen wir eine umfangreiche Flexibilisierung und Dezentralisierung der BA: Das bedeutet zum einen, daß Arbeitsämter organisatorisch, finanziell und personell einen größeren Freiraum erhalten müssen. Zugleich ist unabdingbar, daß die Landesarbeitsämter erhalten bleiben und gestärkt werden: Das Reformkonzept der Bundesanstalt selbst sieht eine Umwandlung der Landesarbeitsämter in Regionaldirektionen mit arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Aufgaben vor. Dem werden wir keinesfalls zustimmen. Denn die Landesarbeitsämter sind wichtige Ansprechpartner der Landesregierungen und übernehmen entscheidende Vollzugsaufgaben sowie Steuerungsfunktion gegenüber den Arbeitsämtern.

Zudem stellt die Wirtschaftsstrukturpolitik eine Länderaufgabe dar, die wir hier in Bayern vorbildlich wahrnehmen. Die Einmischung einer Bundesbehörde in diesen Bereich wäre daher kompetenzwidrig und schädlich. Erforderlich – und einzig sinnvoll – wäre vielmehr, die Kompetenzen der Landesarbeitsämter gegenüber der Hauptstelle auszu-

weiten, z.B. um arbeitsamtsübergreifende Maßnahmen zu koordinieren. Denn nur damit schaffen wir den nötigen Spielraum, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse in den einzelnen Ländern zu reagieren.

#### **4 Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Nicht immer kann jedoch eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt erfolgen; dann gebietet die Solidarität eine finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen. Dabei muß aber klar sein: Ziel bleibt die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die die Arbeitssuchenden auch aktiv angehen müssen – insoweit kommt ihre Eigenverantwortung zum Tragen. Diese Grundsätze müssen auch bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II berücksichtigt werden.

Eine Einigung mit der Bundesregierung ist diesbezüglich leider noch nicht in Sicht. Zwar zeichnet sich Konsens in einigen Fragen ab, u.a., daß Ausgangspunkt für die Leistungshöhe die Sozialhilfe sein soll, daß die künftige Leistung grundsätzlich alle Erwerbsfähigen und ihre Familienmitglieder erfassen soll und daß die Empfänger krank- und pflegeversichert sein sollen.

Im übrigen besteht aber noch in wichtigen Punkten Dissens. Dieser betrifft zunächst die Leistungshöhe: Während die Bundesregierung Zuschläge jedenfalls für ehemalige Arbeitslosengeldempfänger vorsehen möchte, fordern wir eine generelle Absenkung des zukünftigen Arbeitslosengelds II um 30 % für Leistungsunwillige. Im Hinblick auf die Vermögensanrechnung verlangt die Union die Übernahme der strengen Anrechnungsregeln, die derzeit für Sozialhilfeempfänger gelten. Allerdings

soll dabei ein stärkerer Schutz des Vermögens für die Alterssicherung vorgesehen werden als derzeit in der Sozialhilfe – das fördert die Eigenverantwortung. Schließlich sind wir der Ansicht, daß eine Rentenversicherung nur für ehemalige Empfänger von Arbeitslosengeld und auch nur befristet gerechtfertigt ist. Sonst käme es zu einer Besserstellung der jetzigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, die nicht rentenversichert sind.

Und auch die wichtige Frage, wer zukünftig für die erwerbsfähigen Leistungsempfänger zuständig sein soll – die Bundesanstalt für Arbeit oder die Kommunen – ist noch nicht entschieden. Für mich als Arbeitsministerin ist maßgeblich, daß den Arbeitslosen schnell und effektiv geholfen wird. Wichtig ist, daß die vorhandenen – und finanzierbaren – Kräfte optimal zum Nutzen der Arbeitslosen eingesetzt werden können. Das bedeutet, daß die BA und die Kommunen auch weiterhin zusammenarbeiten müssen. Denn nur wenn die bestehende Erfahrung beider im Vollzug gebündelt wird, kann den Langzeitarbeitslosen optimal geholfen werden – unabhängig von zukünftiger Aufgabenträgerschaft.

Der amerikanische Autor Norman Cousins sagte einmal: „Die Grundvoraussetzung jedes Fortschritts ist die Überzeugung, daß das Nötige möglich ist.“ Wir dürfen uns daher nicht beirren lassen von Besitzstandswahrern, ewig Gestrigen und sonstigen Zauderern, die grundlegende Änderungen für unmöglich erklären, sondern müssen die nötigen Reformen entschlossen angehen. Damit können wir wieder zuversichtlich nach vorne blicken, damit können wir die Zukunft gewinnen.

# Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?

Norbert Berthold  
Sascha von Berchem

## 1 Einleitende Bemerkungen

Deutschland kämpft seit über einem viertel Jahrhundert erfolglos gegen eine zunehmende Arbeitslosigkeit. Mehr oder weniger kontinuierlich stieg die Zahl der Arbeitslosen an, auch günstige makroökonomische Konstellationen brachten keine nachhaltige Entspannung der Beschäftigungsmisere. Offensichtlich setzt die Globalisierung und der unaufhaltsame strukturelle Wandel mit all den vielschichtigen ökonomischen Begleiterscheinungen dem deutschen Arbeitsmarkt besonders zu.<sup>1</sup> Mit ein Grund hierfür sind die institutionellen Gegebenheiten am Arbeitsmarkt, die immer weniger zu den sich rascher ändernden ökonomischen Realitäten passen. Es besteht kein Zweifel, das rechtlich-institutionelle Setting des deutschen Arbeitsmarktes ist den ökonomischen Erfordernissen nicht mehr gewachsen.<sup>2</sup> Rigide regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnstrukturen, zu zentrale und undifferenzierende Lohnabschlüsse sowie weitere mobilitätshemmende institutionelle Regelungen und arbeitsmarktliche Überregulierungen sorgen für mangelhafte Flexibilität und stehen dem strukturellen Wandel und dem Prozeß schöpferischer Zerstörung im Wege.

Im Ergebnis führt die zu geringe Anpassungskapazität zu hoher und persistenter Arbeitslosigkeit. Entlassungen und weniger Neueinstellungen sind oft die einzigen Reaktionsmöglichkeiten. Besonders betroffen von Arbeitslosigkeit sind Geringqualifizierte, sie haben die geringsten Wiedereingliederungschancen. Diese Gruppe muß bei fehlender Anpassungskapazität als Hauptverlierer des strukturellen Wandels und der immer komplexer wer-

denden Ansprüche an das Arbeitskräftepotential gelten. Eine im internationalen Vergleich außerordentlich hohe Arbeitslosen- und eine sehr niedrige Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten bestätigen diesen Sachverhalt.<sup>3</sup> Das zunehmende Verfestigungsproblem läßt sich an der sehr hohen Langzeitarbeitslosenquote ersehen. Nach standardisierten OECD-Angaben ist in Deutschland mittlerweile mehr als jeder zweite Arbeitslose bereits länger als zwölf Monate arbeitslos, ein internationaler „Spitzenwert“.<sup>4</sup>

Seit langem versucht die Politik durch verschiedene Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik die Folgen von Arbeitslosigkeit abzufedern bzw. Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Trotz enormer Anstrengungen und Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme, Früchte tragen diese Bemühungen offenkundig kaum. Verwundern kann dies allerdings nicht. So hat der größte Teil der Arbeitslosigkeit strukturelle Ursachen, er ist vor allem in rechtlich-institutionellen Rigiditäten und Überregulierungen begründet. Zwischen 80 und 90 % der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist strukturell bedingt, konjunkturelle Arbeitslosigkeit spielt nur eine untergeordnete Rolle.<sup>5</sup>

Es ist völlig klar, daß in einer solchen Situation strukturelle Reformen Not tun, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben nur eine sehr begrenzte Wirkung. So können Flurschäden, die durch eine zentralistische und undifferenzierende Lohn- und Tarifpolitik verursacht werden, durch arbeitsmarktpolitische Reparaturmaßnahmen nicht nachhaltig und ohne unliebsame Nebenwirkungen beseitigt werden. Doch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

können unter bestimmten Bedingungen auch sinnvolle Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Lohn und Brot bieten. Allerdings verursachen sie Rigiditäten und Arbeitslosigkeit,<sup>6</sup> wenn sie nicht zu den ökonomischen Realitäten passen. Es soll untersucht werden, ob die mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den ersten Hartz-Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umgesetzten Reformen und die geplanten Reformen im Rahmen von Hartz III, Hartz IV sowie der Agenda 2010 auf diesem Felde in die richtige Richtung weisen und tatsächlich Anlaß zur Hoffnung auf Besserung geben. Dabei wird weniger auf institutionelle Details der Änderungen eingegangen; vielmehr interessiert die ordnungspolitische Grundausrichtung der jüngsten (geplanten) Reformen.

## **2 Subventionen statt flexibler Lohnstrukturen und anreizverträglicher Lohnersatzleistungen – teuer und am Ziel vorbei**

Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen verfolgen drei Ziele: Erstens soll durch eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten die durchschnittliche Dauer der Arbeitsplatzsuche und somit friktionelle Arbeitslosigkeit verringert werden. Zweitens sollen durch passende Qualifizierungsmaßnahmen die individuellen Wiedereinstellungschancen auch geringqualifizierter Arbeitsloser erhöht werden. Schließlich soll drittens durch pekuniäre Anreize direkt die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot zugunsten der gegenwärtig Arbeitslosen beeinflusst werden. Subventionen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stellen eine Alternative zu Beratung, Vermittlung und Qualifizierung dar. Arbeitslose sollen auf diese Weise

Anreize und Möglichkeiten erhalten, in das reguläre Berufsleben zurückzukehren oder den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen.

*„Job-Floater“: Gott sei Dank ein Flop*

Mit dem Programm „Kapital für Arbeit“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen kleinen und mittleren Unternehmen mit einem Jahresumsatz von höchstens 500 Millionen Euro zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, wenn sie Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte oder geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer dauerhaft sozialversicherungspflichtig übernehmen („Darlehen für Neueinstellungen“ bzw. „Job-Floater“). Weitere Förderkriterien sind gute Zukunftsaussichten und eine gute Bonität der Unternehmungen. Pro Neueinstellung beträgt die Unterstützung bis zu 100.000 Euro, wobei sich diese Summe zur Hälfte in einen Förderkredit zur Aufstockung des Fremdkapitals und in ein sogenanntes eigenkapitalnahes Nachrangdarlehen unterteilt. Die Laufzeit der Darlehen beträgt zehn Jahre.<sup>7</sup> Ein erleichterter Zugang mittelständischer Betriebe zu Finanzmitteln soll auf diese Weise simultan mit dem Ziel eines Abbaus von Arbeitslosigkeit erreicht werden. Allerdings wird dabei folgendes offenkundig nicht bedacht: Neueinstellungen im Rahmen des Programms sind hauptsächlich die Folge von Mitnahmeeffekten, um ohnehin geplante Einstellungen mit einer Erhöhung der Kapitaldecke zu verbinden. Darüber hinaus haben Unternehmungen mit guten Zukunftsaussichten und guter Bonität in der Regel ohnehin keine Schwierigkeiten, an Kapital zu gelangen.

Schließlich kann der Schuß unabhängig von reinen Mitnahmeeffekten nach hinten losgehen: Zwar kann die mit den verbilligten Darlehen einhergehende Kostenreduktion theoretisch Neueinstellungen fördern, allerdings können verringerte Kapital-



kosten auch zu einer kapitalintensiveren Produktion, also zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital, führen. Gerade die Geringqualifizierten sind dann die ersten, die aus dem Produktionsprozeß ausgeschlossen werden, ihre Arbeitsmarktchancen werden sich bei unveränderten Lohnstrukturen kaum erhöhen.<sup>8</sup> Angesichts dieser Einwände ist es auch nicht traurig, daß das Job-Floater-Programm offenkundig nur wenig angenommen wird. Laut Statistik der Kreditanstalt für Wiederaufbau sind bis Ende August bundesweit gerade einmal 7.095 „neue“ Arbeitsplätze entstanden. Liegen Produktivität und zu zahlende Entlohnung zu weit auseinander und sind keine raschen Produktivitätsfortschritte (oder Lohnsenkungen) nach Einstellung zu erwarten, führt eine einmalige Finanzspritze an den Arbeitgeber kaum zu zusätzlichen Arbeitsplätzen. Fast alle der dokumentierten „neuen“ Arbeitsplätze sind nicht zusätzlich geschaffen worden, die verbilligten Darlehen sind dankbar angenommene Geschenke mit zweifelhaften Folgen für die Beschäftigung insgesamt.

*„Mini- und Midi-Jobs“:  
große Zahlen, nichts dahinter*

Der Einstieg in eine reguläre Beschäftigung soll Geringqualifizierten und arbeitsmarktfernen Arbeitslosen auch durch die Einführung der Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs erleichtert werden.<sup>9</sup> Dazu wurden die bislang gültigen Regelungen zu den sogenannten 325 Euro-Jobs durch neue Mini-Job-Regelungen ersetzt und das relevante Segment geringfügig Beschäftigter auf bis 400 Euro ausgeweitet. Die bisher geltende Arbeitszeitschwelle von 15 Stunden pro Woche wurde abgeschafft, die Arbeitgeber-Pauschalabgaben auf 25 % des Bruttolohnes festgelegt (12 % Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), 11 % Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und 2 % Steuern mit Abgeltungswirkung). Dies stellt eine

leicht höhere Belastung der Arbeitgeber im Vergleich zur bisherigen Regelung (12 % GRV, 10 % GKV) dar. Allerdings wurde im Gegenzug das Melde- und Beitragsverfahren für Arbeitgeber vereinfacht.<sup>10</sup> Für Privathaushalte wurden im Rahmen der Neuregelungen zusätzliche Anreize geschaffen. So beträgt die Abgabenlast für den Arbeitgeber haushaltsnaher Mini-Jobs nur 12 % (je 5 % GKV und GRV und 2 % Steuern mit Abgeltungswirkung). Zusätzlich wird geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt durch einen Abzug von der Steuerschuld gefördert. Bei Mini-Jobs können 10 % der Kosten bis zu einem Maximalbetrag von jährlich 510 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 12 % bis maximal 2.400 Euro, bei sonstigem Erwerb haushaltsnaher Dienstleistungen gegen Rechnung 20 % bis maximal 600 Euro.

Für die Arbeitnehmer in einem Mini-Job fallen überhaupt keine Sozialversicherungsbeiträge an, bei Zahlung der Steuerpauschalen durch den Arbeitgeber auch keine Lohnsteuer. Nach wie vor erwirbt der Beschäftigte in einem Mini-Job nur geringe Leistungsansprüche in der Rentenversicherung (es sei denn, die Rentenversicherungsbeiträge werden freiwillig aufgestockt) und keine Ansprüche in der Krankenversicherung. Allerdings ist es seit dem 1.4.2003 gestattet, in einem Mini-Job sozialversicherungsfrei zu arbeiten, auch wenn man bereits im Haupterwerb sozialversicherungspflichtig tätig ist. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird das Einkommen aus einer Nebentätigkeit, sofern es nicht mehr als 400 Euro im Monat beträgt, nicht mehr mit dem Verdienst aus dem Hauptberuf zusammengerechnet. Geringfügig beschäftigte Ehepartner bleiben dabei nach wie vor steuer- und sozialversicherungsbefreit.

An die Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro schließt sich die sogenannte Gleitzone an. Diese Zone der Midi-Jobs reicht von 400,01 bis 800 Euro

und stellt gleichsam die allgemeine Einführung der im Mainzer Modell erprobten Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich dar.<sup>11</sup> Arbeitgeber zahlen in diesem Bereich die vollen Anteile zur Sozialversicherung, gegenwärtig rund 21 % des Bruttolohnes. Dies stellt gegenüber dem Bereich der Mini-Jobs eine geringfügige Entlastung dar, allerdings entfallen für die Midi-Jobs auch die verwaltungstechnischen Erleichterungen. Für den Arbeitnehmer findet eine spürbare Entlastung von Beiträgen zur Sozialversicherung statt. Der Beitragssatz für die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung steigt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze gleitend von gut 4 % auf schließlich den vollen Beitragssatz von rund 21 % an. Auf diese Weise soll der bisherige schlagartige Anstieg der Abgabenbelastung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle beseitigt werden.

Die Ziele, die mit den Mini- und Midi-Jobs erreicht werden sollen, sind klar: Mit Hilfe der Regelungen zu geringfügiger Beschäftigung erhofft man sich, ein Stück Flexibilität in den regulierten Arbeitsmarkt zu bringen. Geringfügig Beschäftigte können relativ unkompliziert zur Abdeckung von Auftragsspitzen und für saisonale Tätigkeiten eingesetzt werden. Das Problem war allerdings, daß diese Flexibilität bisher an der Geringfügigkeitsschwelle von 325 Euro abrupt abbrach. Die volle Sozialversicherungspflicht und der Sprung von der Pauschal- zur Individualbesteuerung bei Nebenverdiensten sorgte beim Überschreiten dieser Grenze für erhebliche Nettolohneinbußen des Arbeitnehmers. Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 Euro bringt also zusätzliche Flexibilität. Um zu verhindern, daß die „Beschäftigungsmauer“ lediglich um 75 Euro verschoben wird, setzt nun oberhalb von 400 Euro mit den Midi-Jobs die Gleitzone an. Die Sprungstelle im Einkommensverlauf, bei der zusätzliches Bruttoeinkommen das Nettoeinkom-

men erheblich reduziert, soll so vermieden werden. Insgesamt werden auf diese Weise die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer in einem breiteren Einkommensintervall auf null gehalten bzw. dauerhaft gesenkt. Ziel ist eine Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit und eine Erleichterung der Einrichtung und Handhabung derartiger Beschäftigungsverhältnisse durch die Arbeitgeber. Unter dem Strich erhofft man sich durch die Neuerungen eine Ausweitung von Niedriglohnjobs und damit zusätzliche Arbeitsplätze sowie bessere Möglichkeiten zu einem niederschweligen Berufseinstieg. Auch die Substitution bisheriger Schwarzarbeit durch reguläre Beschäftigung – insbesondere im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen – ist anvisiertes und originäres Ziel der Reformen.<sup>12</sup>

Die Verschiebung der Geringfügigkeitsgrenze und die neu geschaffene Gleitzone erhöhen den Nettolohn eines Beschäftigten gegenüber den alten Regelungen im Einkommensbereich bis 800 Euro, eine neue „Beschäftigungsmauer“ wird vermieden. Es ist daher in jedem Fall zu erwarten, daß viele bisherige 325-Euro-Jobber ihre Erwerbstätigkeit bis 400 Euro und darüber hinaus ausdehnen. Insbesondere für Schüler, Studenten, Rentner etc. hat die Reform also in jedem Fall die erhoffte Wirkung. Da es gemäß der neuen Regelungen nun gestattet ist, in einem Mini-Job sozialversicherungsfrei zu arbeiten, auch wenn man bereits einen sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb hat, und der Nebenerwerbstätige daher seinen Bruttolohn bis 400 vollständig behalten kann, dürfte die Zahl der Voll- oder Teilzeitbeschäftigten mit einem zusätzlichen Mini-Job zunehmen. Ebenso zu erwarten ist angesichts der steuer- und sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung von Ehepartnern, daß ein Großteil der Mini-Jobs auf derartige Zweitverdiener entfällt. Die Anzeizeffekte der Hartz-Refor-

men sind eindeutig: Zu den Gewinnern der Neuerungen zählen in jedem Fall Nebenerwerbstätige mit einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb und Personen mit erwerbstätigen Ehepartnern. Allerdings wird bei ihnen die Einsatzfähigkeit aus Arbeitgebersicht nicht wirklich flexibler, da für beide Gruppen mit einem Überschreiten der 400 Euro-Grenze starke Einkommensverluste verbunden sind. Von der Gleitzone voll profitiert die Gruppe der Schüler, Rentner und Studenten, für die die Sprungstelle an der Geringfügigkeitsgrenze nahezu gänzlich entfallen ist.<sup>13</sup>

Für die Arbeitgeberseite bestehen möglicherweise durch die Neuerungen Anreize, zusätzliche Mini- und Midi-Jobs anzubieten. Es kann dabei jedoch zu einer Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs zu Lasten der teureren regulären Beschäftigungsverhältnisse kommen, indem voll sozialversicherungspflichtige in beitragsfreie bzw. -geminderte Jobs umgewandelt werden. Darüber hinaus besteht für Arbeitgeber ein Anreiz, bei flexibler Arbeitszeitgestaltung Mini-Jobs in Midi-Jobs umzuwandeln, da die Pauschalabgaben für Mini-Jobs mit 25 % etwas höher liegen als der Beitragssatz zur Sozialversicherung von derzeit rund 21 %. Allerdings ist dies zumindest für Nebenerwerbstätige mit einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb und Personen mit erwerbstätigen Ehepartnern uninteressant, so daß dieser Effekt kein allzu großes Gewicht haben dürfte. In jedem Fall dürfte es für Arbeitgeber leichter sein, angebotene sozialversicherungsbefreite oder -geminderte Stellen zu besetzen. Wesentliche Kostenanreize zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze werden jedoch durch die Reformen nicht gesetzt.

Unabhängig von der Frage, ob es mit den Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs tatsächlich gelingt, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, gegen-

über der bisherigen Regelung handelt es sich um eine Schwächung der Bemessungsbasis für Steuern und Sozialabgaben. Dies läuft der erforderlichen Reduzierung der Steuer- und Abgabensätze zuwider, zumal Beschäftigte in der Gleitzone für minimale Beiträge einen umfassenden Schutz in der Kranken- und Pflegeversicherung erwerben können, der nicht von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängt. Ebenfalls betroffen ist die Rentenversicherung, wengleich hier die Leistungsansprüche von den Beiträgen abhängig sind.<sup>14</sup> Müssen die zusätzlich entstehenden Lasten von den regulär Beschäftigten über höhere Steuern und Abgaben geschultert werden, so ist über diese Schiene gar mit gesamtwirtschaftlich steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen. Dies gilt umso eher, je weniger Mini- und Midi-Jobs zusätzlich geschaffen werden.

Der alles entscheidende Einwand gegen die Neuregelungen ist: Angenommen, von Arbeitgeberseite werden die neuen Gestaltungsmöglichkeiten tatsächlich den Präferenzen potentieller Mini- und Midi-Jobber entsprechend genutzt. Was sind die Folgen? Rentner, Schüler, Studenten arbeiten mehr/länger; verstärkt werden neben sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigungen Mini-Jobs angenommen und steuer- und beitragsfrei bis zu 4.800 Euro pro Jahr hinzuverdient; mehr und mehr Personen mit erwerbstätigen Ehepartnern gehen einer geringfügigen Beschäftigung nach. Wirklich attraktiv sind die Jobs nur für Personen, die anderweitig finanziell abgesichert sind. Dies ist jedoch nicht die Zielgruppe der Reformen. Die eigentlichen Adressaten sind die Arbeitslosen mit geringen Verdienst- und Wiedereingliederungschancen, also vor allem Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Gerade für diese Gruppe stellen sich die Anreize jedoch fundamental anders dar. Da nach Bestimmung des Nettoverdienstes die Anrechnungsregeln der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe

anzusetzen sind, vernichten die hohen Transferentzugsraten/impliziten Steuersätze von – abgesehen von einem geringen Freibetrag – teilweise 100 % auch nach der Ausweitung der Mini- und der Einführung der Midi-Jobs jeden positiven Effekt. Hohe Transferentzugsraten sorgen dafür, daß von einem Hinzuverdienst kaum etwas übrigbleibt.<sup>15</sup>

Die eigentliche Zielgruppe wird somit verfehlt, und die möglichen Vergünstigungen kommen bei Personengruppen an, die nicht zu fördern sind.<sup>16</sup> Die am Beschäftigungsverhältnis ansetzende Förderung hat alle negativen Eigenschaften einer typischen Objektförderung. An und für sich sollte die Politik mittlerweile gelernt haben, daß eine Subjektförderung, in diesem Falle ein Transfer, der an der Höhe des Haushaltseinkommens ansetzt, die dominante Strategie ist.<sup>17</sup> Solange sich jedenfalls an den anreizschädlichen Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nichts Merkliches ändert, bleiben die Empfänger dieser Leistungen in der Armut- und Arbeitslosigkeitsfalle gefangen. Nicht nur von daher ist es von entscheidender Bedeutung, ob und in welcher Weise die gegenwärtig hohen Transferentzugsraten im Zuge der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe tatsächlich abgesenkt werden.

Alles in allem kann das Konzept der Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs nicht überzeugen. Vor allem ist nicht zu erwarten, daß in großem Stile neue Jobs entstehen, die dann von bisher Arbeitslosen als Chance genutzt werden, schrittweise wieder den Weg zurück in Lohn und Brot zu finden. Vor dem Hintergrund der klaren Zielgruppenverfehlung, diverser statistischer Umbuchungs- und Verschiebungseffekte und nicht zuletzt aufgrund möglicher Verdrängungs- und Substitutionseffekte müssen auch die Daten der Minijob-Zentrale bzw. der Bundesknappschaft mit Vorsicht interpretiert werden.<sup>18</sup>

So gibt es alleine rund 750.000 Umbuchungen von vorher bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen unter 400 Euro, die nun sozialversicherungsfrei sind. Beschäftigungsverhältnisse zwischen 400 und 800 Euro, die nun als Midi-Jobs gelten, gab es im Juni 2000 bereits über 1,1 Millionen.<sup>19</sup> Diese (und andere) Zahlen sind bei vermeintlichen Erfolgsmeldungen stets im Hinterkopf zu behalten. Darüber hinaus war offenkundig in der Vorjahreszahl aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ein Bestand von ca. 600.000 statistisch „dubiosen“ Fällen von geringfügiger Beschäftigung nicht enthalten, die bei den neuen Zahlen von der Bundesknappschaft vermutlich großteils als Mini-Jobs verbucht wurden. Zudem bleiben mit den offiziell gemeldeten Zahlen Verdrängungseffekte zu Lasten versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich unberücksichtigt.<sup>20</sup> Insofern kann die von der Bundesregierung sogleich als großer Erfolg verbuchte Meldung, abzüglich der 750.000 Umbuchungen gäbe es mit Ablauf der ersten drei Monate, d.h. Ende Juni 2003, bereits 930.000 neue Mini-Jobs, nicht ernstgenommen werden.

*„Ich-AG“: trügerische Hoffnungen,  
merkwürdige Details*

Daß man Arbeitslosigkeit auf erfolgreiche Weise auch beenden kann, indem man sich unabhängig von gegebenen Lohnstrukturen und dem Einstellungsverhalten potentieller Arbeitgeber eine selbständige Existenz aufbaut, wurde von der Hartz-Kommission keinesfalls übersehen und mit dem Konzept der „Ich-AG“ eine neue Variante eines Überbrückungsgeldes für Arbeitslose geschaffen.<sup>21</sup> Politisch umgesetzt mit § 421 I SGB III heißt diese Variante offiziell „Existenzgründungszuschuß“ und trat seit 01.01.2003 als zusätzliches, zunächst auf drei Jahre begrenztes Förderinstru-

ment neben das nach wie vor bestehende „Überbrückungsgeld“ für Existenzgründer gemäß § 57 SGB III. Arbeitslosen bzw. Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen soll mit staatlicher Unterstützung der Weg zu einer selbständigen Existenz ermöglicht werden. Implizites Ziel ist es dabei auch, in der Schattenwirtschaft ausgeübte Tätigkeiten in eine legale Beschäftigungsform zu überführen.

Arbeitslose, die die Gründung einer „Ich-AG“ anmelden, erhalten bis zu drei Jahre lang von der Bundesanstalt für Arbeit steuerfreie Zuschüsse, sofern das Arbeitseinkommen nach § 15 SGB IV 25.000 Euro im Jahr (voraussichtlich) nicht übersteigt. Die monatlichen Zuschüsse sind zeitlich degressiv gestaffelt und betragen im ersten Jahr 600, im zweiten Jahr 360 und im dritten Jahr 240 Euro, immer unter der Voraussetzung, daß das jährliche Arbeitseinkommen unter 25.000 Euro bleibt.<sup>22</sup> Die Selbständigen im Rahmen der Existenzgründungszuschüsse werden in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Der Pauschalbetrag hierfür beträgt in den alten Bundesländern 230 Euro im Monat, bei einem nur geringen Einkommen kann dieser Beitrag auf Antrag deutlich vermindert werden. Darüber hinaus können die Geförderten zu sehr günstigen Konditionen (ca. 190 Euro pro Monat) in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung freiwillig Mitglied werden. Die Zeit der (geförderten) Selbständigkeit gilt für den Bezug von Lohnersatzleistungen als Pause. Scheitert die „Ich-AG“, können die Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, die während der Förderzeit geruht haben, wieder geltend gemacht werden. Die Ansprüche erlöschen beim Arbeitslosengeld nach vier, bei der Arbeitslosenhilfe nach drei Jahren.<sup>23</sup>

Verstärkte Bemühungen zur Überführung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigung und Erleich-

terungen für Personen, die sich selbständig machen wollen, sind ohne Frage positiv zu bewerten. In diesem Zusammenhang seien auch einige bereits umgesetzte und geplante Erleichterungen für die Geschäftsführung zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmungen (vereinfachte Besteuerung, verminderte Buchführungspflichten, Überarbeitung der Handwerksordnung etc.) erwähnt, die auch den „Ich-AGs“ zugute kommen sollen. Allerdings kann auch hier vor überzogenen Erwartungen nur gewarnt werden. Es kann nicht erwartet werden, durch die Förderung der „Ich-AGs“ das Problem der zunehmenden Schwarzarbeit spürbar abzumildern. Auch wird die Vorstellung, daß Konstrukte wie die „Ich-AG“ ursächlich und in großem Stile zu zusätzlichen Existenzgründungen von Arbeitslosen führen und als Vorstufe von nachhaltig tragfähigen Unternehmungen fungieren, von der Realität nicht gestützt werden.

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit – und dies betrifft die trügerischen Hoffnungen, die an die Mini- und Midi-Jobs geknüpft sind, ebenso – ist festzuhalten: Der Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland muß mit mittlerweile rund 17 % des offiziellen Bruttoinlandsprodukts und einem absoluten Volumen von ca. 370 Milliarden Euro als bedenklich hoch eingestuft werden. Vor allem die Wachstumsrate der Schattenwirtschaft gibt Anlaß zu ernsthafter Beunruhigung.<sup>24</sup> Die Gründe hierfür liegen hauptsächlich in einer hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der Verkürzung der Arbeitszeit, Vorruhestandsregelungen und der Überregulierung des Arbeitsmarktes. In der Diskussion um Arbeitsmarktpolitik und Schwarzarbeit wird jedoch oft nicht berücksichtigt, daß der überwiegende Teil der illegalen Beschäftigung von Personen im Vorruhestand und insbesondere von regulär beschäftigten Personen verrichtet wird. Arbeitslose und speziell Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose sind

nicht nur vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Wegen fehlender Fähigkeiten und Kenntnisse, Kontakte, Werkzeuge und Materialien etc. sind sie oft auch nicht in der Schattenwirtschaft erfolgreich.

Schwarzarbeit im klassischen Fall wird von Fachkräften „nach Feierabend“, nicht selten sogar unter Mithilfe des Arbeitgebers der Fachkraft, verrichtet.<sup>25</sup> Insofern können Arbeitslose nicht der Schlüssel zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sein. Es ist allerdings in bescheidenem Umfang denkbar, daß regelmäßig schwarz arbeitende Arbeitslose nun einen Existenzgründungszuschuß in Anspruch nehmen und zumindest einen Teil ihres Einkommens legalisieren. Ebenso denkbar ist, daß Schwarzarbeit von erfolgreich geförderten Existenzgründern durch preisgünstige Dienstleistungsangebote wegkonkurriert wird. Allerdings sind gerade die anvisierten haushaltsbezogenen Dienstleistungen und handwerklichen Leistungen an Privatpersonen leicht zu verheimlichen, so daß nur geringe Anreize bestehen, das damit verbundene Einkommen nicht ebenso zu verheimlichen, gerade wenn die Einkommensgrenze von 25.000 Euro überschritten wird. Es besteht die Gefahr, daß sich vormals ausschließlich schwarz arbeitende Arbeitslose mit der „Ich-AG“ einen legalen Anschein und Zugang zu staatlichen Fördermitteln verschaffen, jedoch einen Großteil des Arbeitseinkommens nach wie vor „im Schatten“ belassen.

Ein weiteres kommt hinzu: Es ist damit zu rechnen, daß bei erfolgreich geförderten Existenzgründungen ein Großteil der Fördermittel nicht ursächlich zu diesem Erfolg beitragen, sondern vielmehr reine Mitnahmen sind, da anzunehmen ist, daß Personen mit adäquater Motivation und geeigneten Fähigkeiten auch ohne die Förderung den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Da jedoch fraglich ist, ob tatsächlich viele der Arbeitslosen diese Eigenschaften aufwei-

sen – das IAB geht von einem Potential geeigneter Arbeitsloser von maximal 5 % aus<sup>26</sup> –, sind bedeutende Mitnahmen in diesem Sinne ebenso fraglich. Vielmehr ist zu befürchten, daß durch die Förder voraussetzung „Arbeitslosigkeit“ eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten von Existenzgründungen aus einem Beschäftigungsverhältnis heraus erfolgen. Besonders bedenklich ist hierbei, daß für den Existenzgründungszuschuß eine Absichtserklärung für selbständige Erwerbstätigkeit und eine Gewerbeanmeldung genügen, jedoch keine positive fachkundige Begutachtung der Erfolgsaussichten des Projektes erforderlich ist.

Diesbezüglich unterscheiden sich die Förderkriterien auch ganz erheblich von denen des Überbrückungsgeldes nach § 57 SGB III. Beim Überbrückungsgeld, das für die Dauer von sechs Monaten in Höhe der zuletzt bezogenen Leistungen an Arbeitslosengeld oder -hilfe und in Form von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt wird, muß ein Unternehmenskonzept vorliegen und ein Experte muß sein Einverständnis zum Geschäftsplan abgeben. Darüber hinaus dürfen innerhalb kürzester Zeit auch hohe Gewinne erwirtschaftet werden, ohne daß davon die Höhe des Überbrückungsgeldes berührt wird. Wer also eine zukunftssträchtige Geschäftsidee hat, die nach einer kurzen Anlaufzeit voraussichtlich auch größere Gewinne abwirft, ist wahrscheinlich mit dem Überbrückungsgeld besser beraten. Insbesondere ein hohes Arbeitslosengeld spricht für diese Variante. Beträgt der (offizielle) Gewinn bzw. das (offizielle) Einkommen wahrscheinlich unter 25.000 Euro pro Jahr, so spricht dies eher für die „Ich-AG“ als dominantes Förderkonzept, insbesondere bei einem recht niedrigen Arbeitslosengeld.<sup>27</sup>

In der Summe führt dies dazu, daß die „Ich-AG“ eher für die schlechteren unternehmerischen Risi-

ken interessant sein dürfte, die ohne ein bestehendes Konzept einmal „etwas probieren“ wollen, wenn man sie schon dazu drängt. Es kommt also teilweise zu einer Substitution des weiterhin bestehenden Überbrückungsgeldes für arbeitslose Existenzgründer nach § 57 SGB III durch die „Ich-AGs“. Die Gefahr besteht, daß Existenzgründungen bei Verzicht auf einen detaillierten Geschäftsplan mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit scheitern werden, und so manche „Ich-AG“ zu einem Berg Schulden und neuerlicher Arbeitslosigkeit führen wird. Darüber hinaus dürften auch viele Bezieher von Lohnersatzleistungen dazu angeregt werden, eine Existenzgründungsabsicht vorzutauschen, um in den Genuß der Förderleistung zu kommen. Insbesondere für Personen mit nur noch kurzer Anspruchdauer auf Arbeitslosengeld ohne einen anschließenden Anspruch auf Arbeitslosenhilfe oder bei sehr niedrigen Lohnersatzleistungen besteht dieser Anreiz. Mitnahmeeffekte in diesem Sinne sind sehr wohl wahrscheinlich, zumal der Existenzgründungszuschuß an zwei offensichtlichen Merkmalen leidet:<sup>28</sup> Erstens verlieren Empfänger den Zuschuß nicht, wenn sie neben der geplanten selbständigen Arbeit noch eine abhängige Beschäftigung als Arbeitnehmer aufnehmen.<sup>29</sup> Zweitens müssen die zunächst für ein Jahr bewilligten Leistungen auch dann nicht zurückgezahlt werden, wenn das Einkommen bereits im ersten Jahr 25.000 Euro übersteigt; es entfällt dann lediglich die Verlängerung. Es ist also in der Tat für alle Bezieher von Lohnersatzleistungen von Vorteil, kurz vor Ende der Leistung oder kurz vor einer Arbeitsaufnahme eine Existenzgründungsabsicht geltend zu machen und den Zuschuß zumindest für ein Jahr mitzunehmen.

Insgesamt muß soweit festgehalten werden, daß die Hartz'schen „Ich-AGs“ sowohl hinsichtlich einer Umwandlung von Schwarzarbeit in legale Beschäf-

tigungsformen als auch hinsichtlich erfolgreicher Existenzgründungen für Arbeitslose nicht viel bringen werden. Es ist ohnehin fraglich, ob Arbeitslose mit teilweise erheblichen Qualifikationsdefiziten die erforderlichen Fähigkeiten haben, erfolgreich als Unternehmer zu arbeiten. Durch die konkreten Förderkriterien der „Ich-AGs“ werden Arbeitslose mit an und für sich ungeeigneter Motivation und unpassenden unternehmerischen Fähigkeiten zu dem Schritt in die Selbständigkeit verleitet und erleiden mit großer Wahrscheinlichkeit Schiffbruch. Zudem sorgt das Nebeneinander zweier Förderinstrumente für Intransparenz und die beschriebene Bündelung der schlechten Risiken in den „Ich-AGs“. Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte durch die Förderung von arbeitslosen Existenzgründern, vermutlich massive Mitnahme- und Substitutionseffekte und eine nicht unerhebliche Zahl von bereits gescheiterten „Ich-AGs“ lassen die „Erfolgsmeldungen“ von bis August rund 50.000 bewilligten „Ich-AGs“ in einem etwas trüben Licht erscheinen.

*Soweit: viel Lärm um nicht viel*

Neuerungen, die auf Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerseite durch pekuniäre Anreize die Arbeitslosigkeit beenden und Schwarzarbeit verhindern sollen – Job-Floater, Existenzgründungszuschüsse sowie Mini- und Midi-Jobs – leiden allesamt an handwerklichen Fehlern und sind aufgrund der zu erwartenden Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte als fiskalisch und beschäftigungspolitisch riskant einzustufen. Darüber hinaus fehlt es bisher an der erforderlichen Absenkung der Anspruchslöhne und der Modifizierung der bisherigen Transferentzugsraten, die trotz Mini- und Midi-Jobs jeglichen Arbeitsanreiz zerstören können. Schließlich mangelt es dem regulären Arbeitsmarkt bei gegebenen Lohnstrukturen an der notwendigen Aufnahmefähigkeit, so daß das „Arbeiten wollen“ zwar

notwendige, nicht jedoch hinreichende Bedingung für das Beenden der Arbeitslosigkeit ist. Die Gründung einer selbständigen Existenz stellt für den überwiegenden Teil der Arbeitslosen keine erfolgversprechende Möglichkeit zur Beendigung ihrer Arbeitslosigkeit dar. Sollen auch Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose Möglichkeiten und Anreize haben, in einer regulären Beschäftigung Fuß zu fassen, sind hinreichend flexible Lohnstrukturen, eine Absenkung der relevanten Anspruchslöhne und eine anreizkompatible Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen unverzichtbar. Aufgrund der bisher betrachteten Reformen ist jedenfalls eine spürbare und nachhaltige Besserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht zu erwarten – trotz großer Töne und großer Zahlen.

### **3 Stärkung ineffizienter Maßnahmen, noch mehr und zentralerer Staat – wider jede ökonomische Vernunft**

Eine erfolgversprechende Arbeitsmarktpolitik setzt auf mehr Markt und weniger Staat, und vor allem auf mehr dezentralen Staat. Was nicht aufgrund unüberwindbaren Marktversagens staatliche Aufgabe sein muß, gehört nicht in staatliche Hände, sondern marktliche Kräfte sollen die besten und billigsten Methoden der Aufgabenerfüllung freilegen. Was nach wie vor in staatlicher Hand bleiben muß, sollte nach Möglichkeit individuell und dezentral steuerbar sein, um auch hier die Kräfte eines horizontalen Wettbewerbs und ausschließlich vor Ort vorhandener Fähigkeiten und Kenntnisse ausnutzen zu können.<sup>30</sup> Leider weisen mit dem Job-AQTIV-Gesetz, insbesondere jedoch mit Hartz und Agenda 2010 fundamentale (geplante) Neuerungen diesbezüglich gerade in die entgegengesetzte Rich-

tung. Zu nennen sind hier insbesondere einige Änderungen im Zusammenhang mit staatlichen Beschäftigungsprogrammen, die Einrichtung der Personal-Service-Agenturen (PSA) und die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

*Beratung, Vermittlung, ABM et al.:  
ein Schritt vor, zwei zurück*

Eine ganze Reihe von Neuerungen zielt auf eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungseffizienz und damit eine Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauer in Arbeitslosigkeit ab. So soll nach Möglichkeit schon vor Beginn der Arbeitslosigkeit mit der Beratung und Vermittlung begonnen werden können. Nach § 37b SGB III müssen Beschäftigte bereits zum Zeitpunkt der Kündigung oder bei befristeten Verträgen bzw. bevorstehendem Ausbildungsende frühzeitig vor Ende des Beschäftigungs- bzw. Ausbildungsendes das zuständige Arbeitsamt über den Verlust des Arbeitsplatzes in Kenntnis setzen. Bei verspäteter Meldung mindert sich das Arbeitslosengeld entsprechend der Regelungen in § 140 SGB III. Möglichst rasch soll mit einem individuellen Profiling begonnen werden, das die spezifischen Fähigkeiten und Defizite des Stellensuchenden freilegt und eine individuelle Chancenprognose und ein individuelles Förderkonzept liefern soll.<sup>31</sup>

Dazu sollen die Vermittler im Zuge der geplanten Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und der Installation der Job-Center von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit werden, um sich stärker als bisher auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren zu können. Darüber hinaus soll das Verhältnis von betreuten Arbeitslosen pro Vermittler deutlich kleiner werden (angestrebt ist ein Betreuungsschlüssel, d.h. ein Verhältnis von Betreuer zu



Arbeitslosen von 1:75), und die Vermittler sollen nach einem Bonussystem entlohnt werden und eigene „Aktionsbudgets“ erhalten.<sup>32</sup>

Zwischen dem Arbeitsamt bzw. Job-Center und dem Arbeitslosen wird eine verbindliche Eingliederungsvereinbarung getroffen, die nach dem Prinzip des „Fördern und Forderns“ die Rechte und auch die Pflichten beider Parteien klar definieren soll.<sup>33</sup> Für die betreuten Transferempfänger wurden die Zumutbarkeitskriterien neu formuliert. Insbesondere ist nun ein Umzug grundsätzlich zumutbar.<sup>34</sup> Darüber hinaus wurde im Rahmen der Zumutbarkeitsregelungen endlich die überfällige Beweislastumkehr vollzogen. Es obliegt im Streitfall nun dem Arbeitslosen nachzuweisen, daß eine abgelehnte Tätigkeit unzumutbar ist.<sup>35</sup> Bei Verfehlungen und nicht-kooperativem Verhalten seitens des Arbeitslosen sieht der Gesetzgeber härtere Sanktionen vor als bisher. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde festgelegt, daß die Auszahlung von Arbeitslosenhilfe und -geld bei Arbeitsablehnung o.ä. regelmäßig zwölf Wochen ausgesetzt werden soll (Sperrzeit). Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde die Sperrzeitregelung dahingehend nachgebessert, daß die Lohnersatzleistungen nun nicht mehr nur generell zwölf Wochen ausgesetzt werden können, sondern nach Häufigkeit der Ablehnung von Stellen- oder Qualifizierungsangeboten differenziert drei, sechs, oder zwölf Wochen.<sup>36</sup> Auf diese Weise soll vermieden werden, daß Sperrzeiten nur zögerlich ausgesprochen werden, weil sie möglicherweise mit zwölf Wochen im Einzelfall als unverhältnismäßig hart erscheinen.

Neben Bemühungen, die Effizienz der Beratung und Vermittlung zu steigern, und der zumindest formal konsequenteren Einforderung kooperativen Verhaltens der Arbeitssuchenden ist bei den jüngsten Reformen eine leichte Tendenz erkennbar, in

der Arbeitsmarktpolitik verstärkt auf Qualifizierung und weniger auf eine bloße „Verwahrung“ der Arbeitslosen in Maßnahmen zu setzen. So können Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die Geringqualifizierte für eine Nachqualifizierung im Rahmen eines weiterbestehenden Arbeitsverhältnisses freistellen,<sup>37</sup> Arbeitslosigkeit vermeiden und sind staatlichen Versuchen einer marktgerechten Qualifizierung im Falle der bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit vorzuziehen. Allerdings erschließen sich durch diese Regelung des Job-AQTIV-Gesetzes für Arbeitgeber, die ohnehin an Investitionen in das Humankapital ihrer Belegschaft interessiert sind, auch erhebliche Mitnahmemöglichkeiten. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, müssen mindestens 20 % der Zeit auf Qualifizierung oder Praktika entfallen.<sup>38</sup> Schließlich können Arbeitgeber, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ermöglichen, einen Zuschuß in Höhe von 50 bis 100 % des Arbeitsentgelts des Vertreters erhalten, wenn sie für die betreffende Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen.<sup>39</sup>

Abgesehen von nicht unerheblichen Mitnahmeeffekten erscheint es ein sinnvoller Weg, Arbeitslosen die Möglichkeit zu geben, „on the job“ marktwertbares Humankapital zu bilden und sich bei einem Arbeitgeber zu bewähren. Allerdings zeigen die Erfahrungen Dänemarks – wo ein Großteil der günstigen Entwicklung der Beschäftigtenzahlen auf eine massive Ausweitung des öffentlichen Sektors in den letzten Jahren zurückzuführen ist – daß „Job-Rotation“ im Bereich der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen nur wenig Erfolg versprechen kann. So hängt der Erfolg nicht nur vom Weiterbildungswillen der Arbeitgeber und -nehmer ab, sondern auch von der fachlichen Qualifikation des Stellvertreters.<sup>40</sup>

Mag auch die formale Tendenz zu mehr Qualifizierung den Eindruck der Besserung vermitteln, im großen und ganzen bleiben ineffiziente Maßnahmen bestehen und es sind nur zaghafte Modifikationen zu erkennen. Die 20-%-Regelung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) etwa hat kaum mehr als Alibifunktion, zudem sind Arbeitnehmer, die älter als 55 Jahre sind, davon ausgenommen. Die Neuregelungen zur Zumutbarkeit und zu möglichen Sanktionen bei Verfehlungen seitens der Arbeitslosen sind ohne Frage ein Schritt in die richtige Richtung, lassen allerdings genügend Spielraum, daß sich in der Praxis kaum etwas ändert. Erschwerend kommt hinzu, daß durch den Wegfall von Wartezeiten faktisch die Möglichkeiten, Arbeitslose in bekanntermaßen ineffizienten Maßnahmen zu verstecken und ruhig zu halten, erleichtert wurden. Hoffnungsvolle Neuerungen sind hingegen in jedem Fall marktliche Ansätze wie die Ausgabe von Vermittlungs- und Bildungsgutscheinen.<sup>41</sup> Ob sich dadurch allerdings nachhaltige Effizienzgewinne erzielen lassen, hängt in starkem Maße davon ab, wie konsequent diese Instrumente zum Einsatz gebracht und inwieweit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Die Bemühungen zur Steigerung der Vermittlungseffizienz, eine formal adäquatere Balance zwischen „Fördern und Fordern“ und eine offiziell stärkere Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Qualifizierung (auch „on the job“) weisen grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings müssen die Neuerungen alles in allem als sehr zaghafte und wenig konsequent angesehen werden. Der verbleibende diskretionäre Spielraum ist groß genug, daß sich faktisch nicht viel ändert. Darüber hinaus bleiben nach wie vor Aufgaben fest in staatlicher Hand, obwohl der Staat diesbezüglich nicht über komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen verfügt. Die vorsichtige und stark regulierte Ausgabe von Bildungs- und Vermittlungsgutscheinen muß

daher der Beginn einer konsequenten Auslagerung von Aufgaben in ein wettbewerbliches Umfeld sein.<sup>42</sup> Die Hoffnung darauf, daß ein solcher Weg konsequent beschritten werden kann, ist jedoch winzig klein. Es wurde die große Chance verpaßt, sich im Zuge der Reformen von nachweislich ineffizienten und teuren Maßnahmen, die keinen positiven Effekt auf das aggregierte Beschäftigungsniveau haben, zumindest schrittweise zu verabschieden. Weder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) noch die Förderung beruflicher Weiterbildung sollen spürbar zurückgefahren werden, auch inhaltlich wurden die Maßnahmen nicht an die ökonomischen Realitäten angepaßt. Ganz im Gegenteil.

Vordergründig mag es sinnvoll sein, daß mit dem Job-AQTIV-Gesetz sämtliche arbeitsmarktpolitischen Instrumente ohne die Einhaltung bisher üblicher Wartezeiten zum Einsatz kommen können. Gelingt es durch ein intelligentes Profiling, die individuellen Wiederbeschäftigungschancen und Defizite frühzeitig zu ermitteln, lassen sich grundsätzlich auch individuell passende Maßnahmen zur Arbeitsmarktreintegration identifizieren, und es sollte möglichst rasch mit den Aktivitäten begonnen werden.<sup>43</sup> Allerdings sind die üblichen Maßnahmen wie ABM, SAM etc. bekanntermaßen in der Regel völlig ungeeignet als Hilfestellung auf dem Weg zurück in Lohn und Brot. Durch den Wegfall der Wartezeiten wurden faktisch die Möglichkeiten erleichtert, Arbeitslose in ineffizienten Maßnahmen zu verstecken und ruhig zu halten. Es steht zu befürchten, daß im Zweifel – auch aus wahltaktischen Gründen – vermehrt Arbeitslose auf diese Weise „verwahrt“ werden. Hinzu kommt schließlich noch folgendes: Wenn überhaupt, dann lassen sich staatliche Beschäftigungsprogramme für arbeitsmarktferne Personen, d.h. Personen mit erheblichen Qualifikationsdefiziten und Langzeitarbeitslose, rechtfertigen. Die diesbezüglich ohnehin

katastrophale Zielgruppenorientierung wird durch den Wegfall der Wartezeiten noch weiter aufgeleicht, Kurzzeitarbeitslose können nun umgehend durch ABM „geschädigt“ werden.

Damit nicht genug. Nicht nur der Wegfall sämtlicher Wartezeiten erleichtert den Einsatz von ABM et al., auch entfällt mit § 260 Abs. 3 SGB III das Kriterium der Zusätzlichkeit bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenn sie an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden, der Träger die Mittel der Förderung bei der Auftragsvergabe zusätzlich zu den sonst eingesetzten Mitteln verwendet und der Verwaltungsausschuß der Maßnahme zustimmt. Zwar ist durch diese Regelung denkbar, daß ABM eher in der Lage sein können, marktverwertbares Humankapital zu vermitteln und die individuellen Beschäftigungschancen der Programmteilnehmer zu verbessern, allerdings besteht unweigerlich die Gefahr, daß dadurch noch mehr reguläre Beschäftigung verdrängt wird als ohnehin schon. Im selben schwummrigen Licht erscheinen daher auch einige Beschlüsse hinsichtlich der Strukturanpassungsmaßnahmen. So wurde die Befristung von SAM um zwei Jahre bis zum 31.12.2008 verlängert, obwohl auch hier in der Vergangenheit mehr Schaden angerichtet als Beschäftigung geschaffen wurde. Darüber hinaus ist die bisherige Einschränkung auf „wirtschaftsnahe Infrastruktur“ entfallen und es kann nun theoretisch jede beliebige Maßnahme zur Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden. Schließlich ist die bis zu fünfjährige Förderung für ältere Arbeitnehmer nun in ganz Deutschland möglich (nicht mehr nur in Arbeitsamtsbereichen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit) und Förderzeiten vorheriger Maßnahmen werden nicht mehr angerechnet.<sup>44</sup> Auch hinsichtlich SAM fand somit neben der Verlängerung der alten Befristung eine Ausweitung statt, die mehr staatliche Beschäftigung zu Lasten regulärer Beschäftigung ermöglicht.

Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint auch das mit dem Job-AQTIV-Gesetz neu geschaffene Instrument der „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“<sup>45</sup> problematisch. Demnach können öffentlich-rechtliche Körperschaften, z.B. Kommunen, vom Arbeitsamt durch einen angemessenen Zuschuß zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden, wenn sie mit der Durchführung der Arbeiten ein Unternehmen beauftragen, das für eine zwischen der Körperschaft und dem Arbeitsamt festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen beschäftigt, die vom Arbeitsamt zugewiesen werden. Dadurch wird nicht nur unweigerlich reguläre Beschäftigung verdrängt, auch ordnungspolitisch erscheint dieses Instrument verfehlt. So gehören etwa kommunale Investitionen in die Infrastruktur zu den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und sind aus Steuermitteln bzw. regionalen Gebühren und Beiträgen zu finanzieren. Auf keinen Fall sind Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in kommunale Investitionen umzulenken.

Insgesamt muß leider festgehalten werden, daß den herkömmlichen staatlichen „Verwahrungs- und Verdrängungsmaßnahmen“ aktiver Arbeitsmarktpolitik trotz unstrittiger beschäftigungspolitischer Mißerfolge nicht abgeschworen wird. Vielmehr schaffen die jüngeren Neuregelungen Raum für erleichterten und vermehrten Einsatz der Instrumente, teilweise unter dem Deckmantel einer möglichst raschen Hilfe für die Arbeitslosen. Von Seiten der Gewerkschaften und der Arbeitslosen ist dagegen kein direkter Einwand zu erwarten, ist es doch nach wie vor möglich, durch eine Teilnahme an ABM oder SAM den individuellen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erneuern.<sup>46</sup> Für die Politik scheint aktive Arbeitsmarktpolitik ohnehin mehr und mehr zu einer „politischen Beruhigungsspielle“ zu verkommen und sie ist probates Mittel, Arbeitslose ruhig zu stellen

und Arbeitsmarktstatistiken zu schönen.<sup>47</sup> Bundeskanzler Schröders Hinweis darauf, es werde insbesondere in Ostdeutschland auch in Zukunft noch einen zweiten Arbeitsmarkt geben müssen, bevor die „neuen Strukturen aufgebaut sind“, verheißt diesbezüglich jedenfalls nichts Gutes.<sup>48</sup>

*Personal-Service-Agenturen:  
staatlich geförderte Schädlinge*

Als das „Herzstück“ ihrer Empfehlungen bezeichnete die Hartz-Kommission selbst die flächendeckende Einrichtung von „Personal-Service-Agenturen“ (PSA) bei allen Arbeitsämtern.<sup>49</sup> Jedes Arbeitsamt wird verpflichtet, wenigstens eine PSA einzurichten. Vorrangig soll dies durch Verträge zwischen Arbeitsamt und bereits erlaubt tätigen Verleihunternehmen erfolgen. Kommen solche Verträge nicht zustande, hat das Arbeitsamt die Möglichkeit, sich an Verleihunternehmen zu beteiligen oder eine eigene PSA zu gründen. Aufgabe der PSA ist insbesondere, eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit durchzuführen sowie ihre Beschäftigten in verleiherfreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden. Welche Arbeitslosen in der PSA beschäftigt werden, wird zwischen Arbeitsamt und PSA vereinbart; ob ein Arbeitsloser eine Beschäftigung annehmen muß, richtet sich nach den Zumutbarkeitskriterien. Dabei kann das Arbeitsamt für die Tätigkeit der PSA ein (auch pauschaliertes) Honorar vereinbaren.<sup>50</sup> Nach Vertragsabschluß mit einer PSA gelten die Arbeitslosen als sozialversicherungspflichtig beschäftigt, werden jedoch immerhin in der Arbeitslosenstatistik gesondert ausgewiesen.

Mit der Beschäftigung in einer PSA sollen Arbeitslose über die Zwischenstation der Leiharbeit wieder an eine reguläre Beschäftigung herangeführt wer-

den. Die beschäftigungspolitische Hoffnung beruht dabei auf sogenannten „Klebeeffekten“, nämlich daß viele der verliehenen Arbeitnehmer sich in den Entleihbetrieben bewähren, marktverwertbares Humankapital „on the job“ bilden und dann dauerhaft übernommen werden. Darüber hinaus erhofft man sich durch eine Ausweitung der Zeitarbeit auch einen Rückgang des negativen Einflusses des Kündigungsschutzes auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen. Bestehende Kündigungsschutzregelungen führen häufig dazu, daß auch in Zeiten des Unternehmenswachstums Neueinstellungen ausbleiben und statt dessen der zusätzliche Arbeitskräftebedarf durch eine höhere Zahl von Überstunden abgefangen wird. Zeitarbeit stellt für Unternehmen grundsätzlich ein geeignetes Instrument dar, zusätzlichen Arbeitskräftebedarf flexibel zu handhaben und auf Überstunden der regulären Belegschaft zu verzichten. Durch den direkten Anknüpfungspunkt an den ersten Arbeitsmarkt ist Zeitarbeit per se in jedem Fall allen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnlichen marktfernen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen vorzuziehen. Das Vorantreiben von Zeitarbeit beinhaltet durchaus Beschäftigungspotential, gegenüber anderen Ländern besteht diesbezüglich erheblicher Nachholbedarf.<sup>51</sup>

Parallel zur Einführung der Personal-Service-Agenturen wurde das bisherige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz grundlegend überarbeitet. Spätestens ab 2004 werden das besondere Befristungsverbot (eine Beschäftigung kann nicht wiederholt befristet werden, ohne daß ein sachlicher Grund in der Person des Leiharbeiters liegt), das Wiedereinstellungsverbot (Leiharbeitsfirmen dürfen gekündigte Mitarbeiter innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nicht erneut einstellen), das Synchronisationsverbot (Mitarbeiter dürfen von einer Zeitarbeitsfirma nicht nur für die Zeit der Leih­tätigkeit ein-

gestellt sein) sowie die Beschränkung der Überladdungsdauer auf 24 Monate ersatzlos aufgehoben. Für Leiharbeitsverhältnisse im Geltungsbereich eines nach dem 15.11.2002 in Kraft getretenen Tarifvertrags, der wesentliche Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts definiert, entfallen diese besonderen Schutznormen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bereits früher.<sup>52</sup> Diese Liberalisierung der Zeitarbeit kommt generell nicht nur den PSA zugute, sondern auch rein gewerblichen Entleihfirmen und macht Sinn.

Jedoch: Mag auch der generelle Sinn von Zeitarbeit als möglicher Weg zurück in ein festes Beschäftigungsverhältnis unbestritten sein, der von der Bundesregierung mit den PSA beschrittene Weg erweist sich als Irrweg. Die Hartz-Kommission hatte in ihren Empfehlungen vorgeschlagen, den PSA-Arbeitnehmern während einer Probezeit von maximal sechs Monaten einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes zu bezahlen. Im Anschluß sollte dann ein spezieller PSA-Tarif gewährt werden.<sup>53</sup> Der Gesetzgeber jedoch hat diese Empfehlung ignoriert, PSA sollen nun auf Grundlage der bereits bestehenden bzw. bis Ende 2003 zu erarbeitenden Tarifverträge arbeiten. Ab Januar 2004 sollen dann sämtliche Zeitarbeitnehmer einen Anspruch auf die gleichen Arbeitsbedingungen und das gleiche Arbeitsentgelt wie die Stammbeslegschaft haben (Equal pay), es sei denn, sie werden von einem Tarifvertrag erfaßt. In den ersten sechs Wochen des Beschäftigungsverhältnisses bei einer PSA kann von diesem Grundsatz der Gleichbehandlung mit den tariflich Beschäftigten abgewichen werden, solange die Entlohnung nicht unter dem Arbeitslosengeld liegt. Durch diese Regelung soll der möglicherweise geringeren Produktivität von Neu- und Wiedereinsteigern in das Berufsleben Rechnung getragen werden.<sup>54</sup> Insgesamt machen diese Regelungen Zeitarbeit teurer und nehmen ihr gerade

die entscheidende Stärke, die Flexibilität.<sup>55</sup> Insbesondere für Geringqualifizierte stellt eine Verteuerung der Zeitarbeit eine erhebliche Minderung der Wiederbeschäftigungschancen dar, besteht für diese Gruppe ohnehin schon die größte Gefahr, daß die Arbeitskosten über der individuellen Produktivität liegen.

Damit nicht genug. Für die Beschäftigung von zugewiesenen Arbeitslosen erhalten die Betreiber einer PSA eine monatliche Fallpauschale sowie eine Vermittlungsprämie, die dann fällig wird, wenn ein ehemaliger Arbeitsloser zu einem Entleiher oder sonstigen durch die PSA vermittelten Arbeitgeber wechselt.<sup>56</sup> Insbesondere die monatliche Fallpauschale ist dazu gedacht, daß die PSA in der verleihfreien Zeit Schulungen und Weiterbildungskurse für ihre Angestellten finanziert, ihnen bei Bewerbungen hilft etc. Allerdings nutzen viele PSA diese Subvention, um am Markt einen günstigeren Preis für die Leiharbeiter anbieten zu können als die nicht-subventionierte Konkurrenz. Zwar ist die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen bisher nicht sehr weit gediehen, doch rein gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen beklagen sich schon vielfach über Wettbewerbsverzerrungen mit Preisunterbietungen durch die PSA. Es läßt sich nicht von der Hand weisen: Die Errichtung staatlich geförderter Zeitarbeitsunternehmen führt zu einem Verdrängungswettbewerb, bei dem rein private durch staatlich subventionierte Konkurrenz auf der Strecke bleibt. Mit zusätzlicher Beschäftigung ist jedenfalls nicht zu rechnen.

Unterm Strich ist allenfalls die teilweise Liberalisierung der Zeitarbeitskonditionen zu begrüßen und der zumindest theoretisch denkbare „Anti-Klebeffekt“, daß nämlich durch ein über eine PSA glaubhaftes, zumindest befristetes Jobangebot gänzlich Arbeitsunwillige identifiziert und sanktio-

niert werden können. Darüber hinaus aber wird mit den Neuregelungen um die Personal-Service-Agenturen nur Schaden angerichtet: Zeitarbeit wird generell verteuert und verliert ein Stück weit an Flexibilität, staatlich subventionierte Zeitarbeit verdrängt nicht-subventionierte Zeitarbeit, und zusätzlich reduziert sich durch die subventionierte Beschäftigung der Druck, die regulären Löhne im notwendigen Maße auch nach unten aufzufächern. Es stellt sich in der Tat die Frage, warum angesichts der Vielzahl an privaten Zeitarbeitsfirmen, die über das notwendige Know-how verfügen, staatlich geförderte Unternehmen notwendig sein sollen, die dann in Konkurrenz zu den Privaten treten und diese verdrängen. Eine konsequente Liberalisierung der privaten Arbeitnehmerüberlassung wäre hier der richtige Weg.<sup>57</sup>

*Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: „Gießkannen“ statt „Maßanzüge“*

Mit Hartz IV und Agenda 2010 wird nun endlich ernst gemacht mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das momentane Nebeneinander zweier bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungssysteme ist effizienzverschlingend und ökonomisch nicht zu begründen, eine Zusammenlegung ist überfällig. Die gegenwärtige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden für generell erwerbsfähige Transferempfänger zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld (neu: Arbeitslosengeld I) oder bei Nichterfüllung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzung wird es demnach für Erwerbsfähige nur noch diese eine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes geben. Das Arbeitslosengeld II ist steuerfinanziert und bedürftigkeitsabhängig, zusätzlich soll der familiäre Kontext der Arbeitslosen berücksichtigt werden. Der bisherigen Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) ent-

spricht in dem entworfenen Konzept das Sozialgeld. Diese Leistung wird bei Bedürftigkeit ausschließlich an Nicht-Erwerbstätige erbracht, Organisation und Finanzierung verbleiben in der Verantwortung der Kommunen.

Leider führt der gegenwärtig beschrittene Weg auch diesbezüglich eindeutig in die falsche Richtung. Da die genauen Modalitäten zur exakten Höhe der Leistungen, Transferentzugsraten bei eigenem Arbeitseinkommen etc. noch zu beschließen sind, soll dieser Komplex hier auch nicht Gegenstand einer spekulativen Kritik sein. Allerdings besteht wenig Hoffnung auf eine Ausgestaltung, die Personen mit geringer beruflicher Qualifikation und Produktivität Anreiz und Chance auf reguläre Beschäftigung bietet.<sup>58</sup> Unabhängig davon jedoch ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Job-Centern und die Kommunen als fundamentale Fehlkonstruktion der anvisierten Zusammenlegung unübersehbar:<sup>59</sup>

Sämtliche Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich erscheinen, werden durch die Job-Center erbracht, die für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Arbeitslosen Anlaufstelle sind. Die gegenwärtigen „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung wären auf den ersten Blick geschlossen, die Kommunen wären nur mehr für die erwerbsunfähigen Transferempfänger zuständig. Allerdings bedürfen gerade die Problemfälle des Arbeitsmarktes, die Langzeitarbeitslosen, möglichst individueller Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Lohn und Brot. Dabei spielen neben den persönlichen Merkmalen des einzelnen Hilfesuchenden auch die jeweils vor Ort gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Daher sind dezentrale Ansätze im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zentralen

Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ vorzuziehen.<sup>60</sup> Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe würde vorhandenes kommunales Problemlösungspotential brachliegen, teilweise sehr erfolgreiche Modelle unter kommunaler Trägerschaft würden eingestellt. Statt nach individuellen Lösungen vor Ort zu suchen und auch schwierige Fälle nach Möglichkeit schrittweise an einen regulären Job heranzuführen, beschwört die angedachte Aufteilung der Zuständigkeiten Streitereien um die Arbeitsfähigkeit oder Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden herauf.

Abgesehen davon, daß kommunales Problemlösungspotential ungenutzt bliebe, es ginge auch die sachgerechte Finanzierungsverantwortung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat, zwischen Versicherungsbeiträgen und Steuern verloren. Unter dem Dach der Job-Center fände vielmehr eine faktische Verwischung versicherungsmäßiger, arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Aktivitäten statt. Es käme zu einer zusätzlichen Aufblähung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem „Mega-Sozialamt“, das zusätzlich noch über 1 Million erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger betreuen würde. Die allmächtigen Job-Center unter zentraler Federführung der Bundesanstalt für Arbeit ersetzen im bevorstehenden Szenario alles in allem echten Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, wie ihn eine umfassende Dezentralisierung der Verantwortung ermöglichen würde, durch zentrale „Gießkannenprogramme“ für alle Arbeitslosen.<sup>61</sup>

*Insgesamt: Volldampf in die falsche Richtung*

Alles in allem: Über Details diverser (geplanter) Neuerungen läßt sich ernsthaft streiten, die eine oder andere Nachbesserung wird kleinere handwerkliche Defizite korrigieren können. Jedoch – und das ist viel dramatischer als die Tatsache, daß sich

vieles faktisch wohl überhaupt nicht ändern wird oder einige der Maßnahmen nicht den gewünschten Effekt haben werden – sind arbeitsmarktpolitische Grundtendenzen offensichtlich, die als überaus bedenklich einzustufen sind. So wird nicht der Weg geebnet für eine Politik, die auf mehr Markt, mehr Wettbewerb und dezentrale, individuelle Lösungen setzt. Vielmehr zeichnet die jüngere arbeitsmarktpolitische Entwicklung ein Mehr an Staat bzw. staatlich veranstaltetem Wettbewerb zu Lasten privaten Wettbewerbs und eine zunehmende Zentralisierung von Verantwortung aus. Diese schweren ordnungspolitischen Verfehlungen machen auch vereinzelt kleine Schritte in die richtige Richtung, etwa im Bereich „Fördern und Fordern“, zunichte und werden die deutsche Arbeitsmarktpolitik endgültig zum Gespött internationaler Evaluierungen machen. Die zu Beginn aufgeworfene Frage, ob die jüngst umgesetzten und geplanten Reformen geeignet sind, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren, muß jedenfalls klar verneint werden.

#### 4 Schlußbemerkungen

Man kann es nicht leugnen: Es ist endlich etwas Bewegung in die festgefahrene Diskussion um die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne gekommen. Nicht erst seit Bekanntwerden des „Vermittlungsskandals“ der Bundesanstalt für Arbeit zu Beginn des Jahres 2002 und der Bildung der Hartz-Kommission, bereits vorher sorgte die anhaltend schlechte Arbeitsmarktperformance für zunehmenden gesellschaftlichen Unmut und zwang die Politik zum Handeln. Das Job-AQTIV-Gesetz war der Startschuß für einen anhaltenden Reformprozeß, der mit „Hartz“ und „Agenda 2010“ zwei neue Namen bekam. Die Neuerungen taugen leider nicht für eine nachhaltige Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit, was für

sich genommen noch nicht das Schlimmste ist. Viel schlimmer ist, daß die zentralistische, massiv staatslastige Ausrichtung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen zusätzliche Flurschäden verursacht und privaten und staatlichen (dezentralen) Wettbewerb verhindert. Hier wird wider jegliche ökonomische Vernunft und wider die internationalen empirischen Befunde genau die falsche Richtung eingeschlagen.

Ein weiteres kommt hinzu: Ob Arbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt zurückfinden, hängt in erheblichem Maße von den gegebenen Lohnstrukturen und der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen ab. Gerade vor dem Hintergrund dessen, daß der weit überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit in Deutschland fundamental strukturelle Ursachen hat, es also nicht an Arbeit selbst, sondern an Jobs fehlt, in denen auch Individuen mit geringeren Qualifikationen entsprechend ihrer Arbeitsproduktivität entlohnt werden können, sind auf diesem Felde Reformen unabdingbar.<sup>62</sup> Es müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, daß Lohnabschlüsse wesentlich dezentraler und differenzierter möglich sind als gegenwärtig und auch Geringqualifizierte eine Chance auf ein eigenverantwortliches und selbständiges Leben haben. Voraussetzung hierfür sind unter anderem schmerzhaft Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere eine adäquate Anpassung der Lohnersatzleistungen an die ökonomischen Realitäten. Dieses Eisen ist den „Reformern“ jedoch offenkundig zu heiß. Allerdings ist mit der bloßen Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in „Bundesagentur für Arbeit“ und der Arbeitsämter in „Job-Center“ keinem Arbeitslosen geholfen. Neologismen und Anglizismen können das Gespenst der Massenarbeitslosigkeit nicht vertreiben. Unbeirrtes Zentralisieren und Verstaatlichen von Verantwortung sorgt eher für noch mehr Grusel.

## Anmerkungen

- 1 Gegenwärtig sind rund 4,3 Millionen Personen in Deutschland offiziell arbeitslos gemeldet, je nach Definition kommen noch einmal rund 2 Millionen verdeckt Arbeitslose (Vorruhestand, staatliche Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, stille Reserve etc.) hinzu.
- 2 Die rechtlich-institutionellen Gegebenheiten auf den Güter- und Kapitalmärkten spielen ebenfalls eine nicht unerhebliche Rolle, seien jedoch an dieser Stelle aus der Betrachtung genommen. Ausführlich dazu siehe Berthold/Fehn (2003).
- 3 Vgl. z.B. Eichhorst/Thode (2003, S. 34 ff.).
- 4 Vgl. OECD Employment Outlook.
- 5 Vgl. z.B. Eichhorst/Profit/Thode (2001, S. 83 ff.).
- 6 Über welche Kanäle die arbeitsmarktpolitisch, aber auch sozialpolitisch motivierten rechtlich-institutionellen Regelungen in Deutschland Arbeitslosigkeit fördern und zu deren Verfestigung beitragen, dazu vgl. ausführlich Berthold/von Berchem (2002).
- 7 Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 75 f.), Autorengemeinschaft (2002, S. 71 ff.) und Hartz et al. (2002, S. 163 ff.).
- 8 Vgl. BMWA (2003, S. 17).
- 9 Ausführliche Darstellungen und Interpretationen der Neuerungen bieten u.a. Rudolph (2003), Weinkopf (2003), Scherl (2003), Eichhorst/Thode (2003) und Bäcker/Koch (2003). Es sei darauf verwiesen, daß die Reformen mit den Mini- und Midi-Jobs weit über den Vorschlag der Hartz-Kommission hinaus gehen. Die Kommission schlug lediglich eng begrenzte Sonderregelungen für Privathaushalte vor; vgl. Hartz et al. (2002, S. 169 ff.). Zum Wortlaut der gesetzlichen Neuregelungen, die zum 01.04.2003 in Kraft getreten sind, siehe insbesondere § 8 SGB IV, §§ 344, 346 SGB III, § 226 SGB V und § 163 SGB VI.
- 10 Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung und Gesetzlichen Krankenkasse sowie Steuern werden nur noch an eine Einzugsstelle, die Bundesknappschaft, abgeführt.
- 11 Zur bundesweiten Umsetzung und zu den gravierenden handwerklichen Mängeln des Mainzer Modells siehe Forschungsverbund „Evaluierung Mainzer Modell“ (2003) und Sinn (2002).
- 12 Vgl. Hartz et al. (2002, S. 170).
- 13 Vgl. Knabe (2003, S. 249).



---

## Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?

- 14 Vgl. BMWA (2003, S. 12) und Weinkopf (2003, S. 7).
- 15 Vgl. Knabe (2003, S. 247 f.). Zu den genauen Anrechnungsmodalitäten vgl. Berthold/von Berchem (2002, S. 50 f.).
- 16 Obendrein ist auch nicht damit zu rechnen, daß in großem Umfang anstelle von Schwarzarbeit für Privathaushalte nun Mini- oder Midi-Jobs eingesetzt werden und mehr Leistungen gegen Rechnung nachgefragt werden. Nicht nur, daß etwa mit der förmlichen Anmeldung einer Haushaltshilfe Privathaushalte offiziell zu Arbeitgebern mit arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgewährung, Beachtung von Kündigungsschutzregelungen etc. würden – hieran haben viele Privathaushalte verständlicherweise kein Interesse. Darüber hinaus lassen sich durch gut zu verheimlichende Tätigkeiten im haushaltsnahen Bereich immer noch leicht Abgabensparnisse erzielen, an denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen interessiert sein können. Die geringe Zahl von (neuen) Mini-Jobs in Privathaushalten im Verhältnis zu geschätzten faktisch nachgefragten Dienstleistungen in diesem Bereich sprechen für einen geringen Effekt der geschaffenen Anreize. Steuervergünstigungen für Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen werden wohl in der Tat hauptsächlich in den Fällen „mitgenommen“, in denen ohnehin keine Preisnachlässe für „Barzahlung ohne Rechnung“ zustande kommen; vgl. Scherl (2003, S. 19).
- 17 Vgl. BMWA (2003, S. 14).
- 18 Vgl. Bundesknappschaft (2003).
- 19 Vgl. Rudolph (2003, S. 5).
- 20 Vgl. Scherl (2003, S. 18 f.) und Bäcker/Koch (2003, S. 18).
- 21 Vgl. Hartz et al. (2002, S. 163 ff.).
- 22 Die Regelung, daß im Rahmen einer „Ich-AG“ keine Mitarbeiter eingestellt werden und nur Familienmitglieder mitarbeiten dürfen, wurde mit dem Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmern und zur Verbesserung der Unternehmensfinanzierung (Kleinunternehmerförderungsgesetz) vom 31. Juli 2003 rückwirkend zum 01.01.2003 ersatzlos gestrichen.
- 23 Vgl. zu den Neuregelungen u.a. Eichhorst/Thode (2003, S. 70 ff.), und Scherl (2003, S. 14 ff.).
- 24 Vgl. Schneider (2003).
- 25 Vgl. zu diesem Themenkomplex Schneider/Enste (2000).
- 26 Vgl. Autorengemeinschaft (2002, S. 59).
- 27 Für eine übersichtliche Gegenüberstellung der beiden Förderinstrumente siehe Koch/Wießner (2003).
- 28 Vgl. dazu Scherl (2003, S. 16 f.).
- 29 Das Arbeitsentgelt aus unselbständiger Arbeit wird allerdings in die Einkommensermittlung bezüglich der Obergrenze von 25.000 Euro einbezogen.
- 30 Ausführlich dazu vgl. beispielsweise Berthold/von Berchem (2002, 2003), Berthold (2003) und Klös (2000).
- 31 Spricht das Ergebnis des Profilings dafür, so ist der Einsatz aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ohne die Einhaltung von „Wartezeiten“ möglich. Auf der einen Seite kann diese Neuregelung verhindern, daß Arbeitslosigkeit in Antizipation einer Förderleistung bewußt verlängert wird oder wertvolle Zeit verstreicht, bis eine möglicherweise sinnvolle Maßnahme eingesetzt werden kann, auf der anderen Seite öffnet dies natürlich Tür und Tor für einen massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ohne die notwendige Zielgruppenorientierung.
- 32 Ferner können Arbeitslose, die bereits länger als drei Monate erfolglos auf Stellensuche sind, beim Arbeitsamt einen Vermittlungsgutschein beantragen und einen privaten Arbeitsvermittler zur Stellensuche beauftragen. Auch Teilnehmer von ABM oder SAM haben diesen Anspruch. Der Wert der Gutscheine ist nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt, die Auszahlung des Gutscheins erfolgt nach erfolgreicher Vermittlung in zwei Raten, die zweite Rate ist erst nach sechs Monaten nachhaltiger Beschäftigung fällig; vgl. § 421g SGB III. Die Quote der Vermittlungen aufgrund der Gutscheine – bis einschließlich August 2003 wurden insgesamt rund 500.000 Gutscheine ausgehändigt, ca. 35.000 Vermittlungen wurden gemeldet, in etwas über 7.400 Fällen wurde bereits die zweite Rate fällig – ist bisher gering. Mit ein Grund hierfür ist, daß viele Arbeitslose ihren Vermittlungsgutschein häufig gar nicht einsetzen; vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 61).
- 33 Vgl. § 35 SGB III.
- 34 Ausgenommen sind Arbeitslose mit familiären Bindungen und Stellensuchende, für die zu erwarten ist, daß sie innerhalb von drei Monaten als Tagespendler eine Beschäftigung aufnehmen werden; vgl. § 121 SGB III.
- 35 Vgl. § 144 Abs. 1 Satz 2 SGB III.
- 36 Vgl. §§ 128, 144 SGB III.
- 37 Vgl. § 235c SGB III.
- 38 Vgl. § 261 Abs. 4 SGB III.

- 39 Vgl. § 229 SGB III.
- 40 Vgl. z.B. Sachverständigenrat (2001, Zf. 188 ff.).
- 41 Bildungsgutscheine können seit dem 01.01.2003 von den örtlichen Arbeitsämtern bei Vorliegen bestimmter Förder Voraussetzungen an einen bildungsinteressierten Arbeitslosen ausgehändigt werden. Dieser kann den Gutschein bei einem für die Weiterbildungsförderung zugelassenen Träger seiner Wahl einlösen. Letztlich entscheidet jedoch der zuständige Arbeitsberater/-vermittler, ob die Arbeitslosigkeit auch ohne die Weiterbildung beendet werden kann oder ob andere arbeitsmarktpolitische Instrumente zum Einsatz kommen sollen. Ein Anspruch auf den Gutschein besteht nicht.
- 42 Staatliche Institutionen sollen sich gerne nach wie vor der Aufgaben annehmen, wenn sie in einem unverfälschten Wettbewerb konkurrenzfähig sind.
- 43 Durch ein intelligentes Profiling läßt sich die Effizienz von Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten deutlich steigern, die Dauer der Arbeitslosigkeit läßt sich dadurch signifikant senken; vgl. z.B. Meyer (1995) und Robinson (2000).
- 44 Vgl. z.B. IAB (2001, S. 4); zu den gesetzlichen Neuerungen im Wortlaut siehe §§ 272 ff. SGB III.
- 45 Vgl. § 279a SGB III.
- 46 Seit 1998 führt die Teilnahme an Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nicht mehr zu einer Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, ABM und SAM blieben von dieser Neuregelung bisher verschont.
- 47 Vgl. Berthold/Fehn (1997).
- 48 Vgl. Schröder (2003). Unklar bleibt auch, was mit den „neuen Strukturen“ gemeint sein soll, die, wenn aufgebaut, offenkundig den zweiten Arbeitsmarkt entbehrlieh machen.
- 49 Vgl. Hartz et al. (2002, S. 148).
- 50 Vgl. § 37c SGB III, in Kraft seit 01.01.2003.
- 51 Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 66 ff.).
- 52 Zu den Neuerungen im Wortlaut vgl. §§ 1-20 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.
- 53 Vgl. Hartz et al. (2002, S. 152).
- 54 Vgl. Mitlacher/Oechsler (2003).
- 55 Nach jüngsten Umfragen gehen mehr als 85 % der Zeitarbeitsbetriebe davon aus, daß die Personalkosten in Folge der gesetzlichen Neuregelung zum Teil wesentlich steigen werden; vgl. ZEW (2003).
- 56 Ausführlicher vgl. z.B. Scherl (2003, S. 12).
- 57 Es ist angesichts dessen auch nur gut so, daß das PSA-Konzept statt in der von der Hartz-Kommission ange-dachten Megadosis von jährlich 500.000 Eintritten nur in einer Minidosis umgesetzt wird. Die Bundesanstalt für Arbeit plant, rund 800 PSA einzurichten, in denen etwa 40.000 Arbeitslose beschäftigt werden sollen; vgl. Autorengemeinschaft (2003, S. 29). Zum August 2003 waren laut Angaben der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt rund 15.000 Arbeitslose in PSA angestellt.
- 58 Es ist gegenwärtig davon auszugehen, daß sich das Grundsicherungsniveau und die Hinzuverdienstmodalitäten kaum von den bisherigen Regelungen unterscheiden werden. Bei Übergängen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld ist sogar ein auf zwei Jahre befristeter degressiver Zuschlag zum Grundsicherungsniveau vorgesehen. Anreize zur Aufnahme eines niedrig entlohnten Jobs sollen lediglich dadurch gefördert werden, daß die Bundesanstalt für Arbeit einen zeitlich befristeten Arbeitnehmerzuschuß, ein sogenanntes Einstiegsgeld, zugeschnitten auf den Einzelfall, mindestens für 6 und höchstens für 24 Monate erbringen kann. Näheres dazu soll noch vom BMWA durch eine Rechtsverordnung bestimmt werden.
- 59 Nicht nur daß die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die völlig falsche Richtung, nämlich „Zentralisierung und möglichst wenig Wettbewerb“ läuft, auch hinsichtlich der Gemeindefinanzen wird eine große Chance vertan. Statt den Kommunen endlich autonome und flexible Einnahmen zu verschaffen, entscheidet man sich für eine Weiterführung der Verunselbständigung der Kommunen. Der gegenwärtig beschrittene Weg einer „Restaurierung“ der modrigen Gewerbesteuer paßt allerdings gut zu dem bedauerlichen systematischen Brachlegen dezentraler Aufgabenkompetenzen.
- 60 Vgl. z.B. BMWA (2003, S. 11) und Berthold (2002).
- 61 Wenn Bundeskanzler Schröder (2003) am 14. März 2003 in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag in diesem Zusammenhang sagt: „Diese Regelung soll die Kommunen nicht von ihrer Verantwortung entbinden, mitzuhelfen und alles dafür zu tun, daß Menschen Arbeit in den Strukturen finden, die bei den Kommunen aufgebaut worden sind. Die unterschiedliche Finanzierung darf nicht zu geteilter Verantwortung führen“, dann ist ihm zu erwidern: „Ohne Verantwortung keine Finanzierung und ohne Finanzierung keine Verantwortung!“ Derartig fundam-

mentale ökonomische Zusammenhänge können ernsthaft nicht einfach beiseite geschoben werden. Dezentrales Problemlösungspotential muß durch klar zugeteilte Verantwortlichkeiten aktiviert werden, Finanzierung und Durchführung einer Aufgabe gehören zusammen.

- 62 In Deutschland liegen die Sozialeinkommen und die problemgruppenrelevanten Arbeitseinkommen sehr dicht beieinander, zudem weist die Lohnverteilung im Vergleich zu beschäftigungspolitisch erfolgreicheren Ländern sowohl eine niedrige Varianz als auch niedrige Prämien für Bildung und Berufserfahrung auf; vgl. exemplarisch Prasad (2000).

## Literatur:

- Autorengemeinschaft* (2003): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2002 und 2003, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 36, S. 7–45.
- Autorengemeinschaft* (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht Nr. 13/1.10.2002.
- Bäcker, G. und A. Koch* (2003): Mini- und Midi-Jobs als Niedrig-einkommenstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: „Erfolg-story“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?, mimeo.
- Berthold, N.* (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Arbeitspapier Nr. 115/2003, Projekt Föderalismusreform, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin.
- Berthold, N.* (2002): Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe, in: G. Raddatz (Hrsg.): Bürger-nah fördern und fordern – Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Berlin, S. 11–20.
- Berthold, N. und R. Fehn* (2003): Unemployment in Germany: Reasons and Remedies, CESifo Working Paper No. 871, München.
- Berthold, N. und R. Fehn* (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksame Instrumente der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsschritte, in: *Ordo* 48, S. 411–435.
- Berthold, N. und S. von Berchem* (2003): Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?, in: Berthold, N. und E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart, S. 137–157.
- Berthold, N. und S. von Berchem* (2002): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Bundesknappschaft* (2003): Die Neuregelungen für geringfügige Beschäftigung und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt, Ausgabe 1/2003–7/2003.
- BMWA* (2003): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, BMWA-Dokumentation Nr. 518.
- Eichhorst, W. und E. Thode* (2003): Jüngere Arbeitsmarktentwicklungen. Benchmarking Deutschland Aktuell, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eichhorst, W., Profit, S. und E. Thode* (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Forschungsverbund „Evaluierung Mainzer Modell“* (2003): Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells im Jahr 2002, Projektbrief Nr. 7.
- Hartz et al.* (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Kommissionsbericht, Berlin.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB* (2001): Job-AQTIV-Gesetz – Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Chronik der Arbeitsmarktpolitik, [http://doku.iab.de/chronik/32/2001\\_12\\_10\\_32\\_jobaqtiv-gesetz.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/2001_12_10_32_jobaqtiv-gesetz.pdf).
- Klöß, H.-P.* (2000): Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit – Herausforderung für Gemeinden und Kreise: 10. Bad Iburger Gespräche, S. 78–95.
- Knabe, A.* (2003): Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose?, in: *Wirtschaftsdienst*, 83. Jg., H. 4, S. 245–250.
- Koch, S. und F. Wießner* (2003): Ich-AG oder Überbrückungsgeld: Wer die Wahl hat, hat die Qual, IAB Kurzbericht Nr. 2 / 3.3.2003.
- Meyer, B.* (1995): Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments, *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, S. 91–131.
- Mitlacher, L. und W. Oechsler* (2003): Die Regelungen zu Personal-Service-Agenturen und Zeitarbeit aus Unternehmenssicht, in: *WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 32. Jg., H. 4, S. 235–238.

- OECD Employment Outlook, versch. Jahrgänge, Paris.
- Prasad, E. (2000): The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation, IMF Working Paper 00/22.
- Robinson, P. (2000): Active Labour-market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making?, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, No. 1, S. 13–26.
- Rudolph, H. (2003): Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB Kurzbericht Nr. 6 / 23.5.2003.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden.
- Scherl, H. (2003): Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz, mimeo.
- Schneider, F. (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., H. 1/2003, DIW Berlin, S. 148–259.
- Schneider, F. und D. Enste (2000): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.
- Schröder, G. (2003): Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag, REGIERUNGonline.
- Sinn, H.-W. (2002): Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., H. 3, S. 20–25.
- Weinkopf, C. (2003): Minijobs und Gleitzzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?, IAT-Report 2003-05.
- ZEW (2003): Perspektiven der Zeitarbeit – Ergebnisse der ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsbetrieben, Mannheim.

# Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik durch institutionelle Innovation

Ulrich Walwei

## 1 Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt 2003

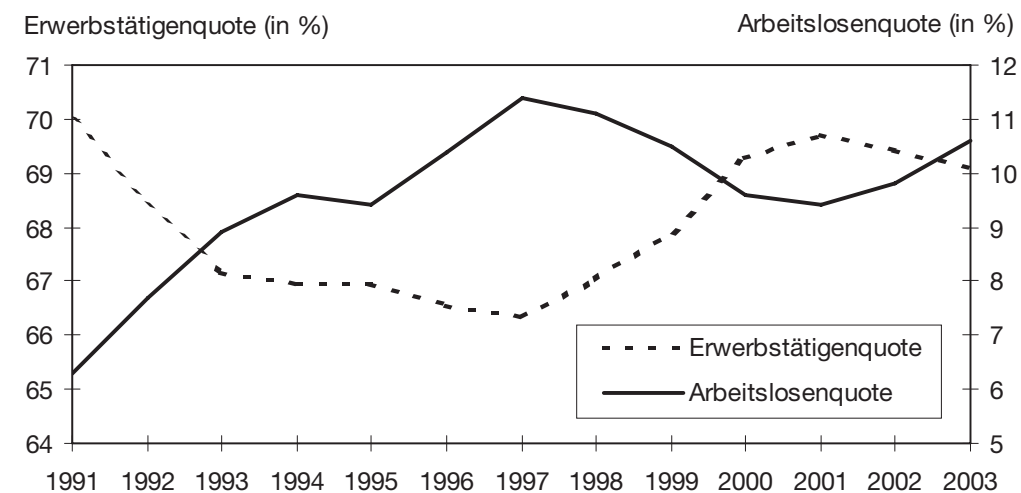
In den 90er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekordhöhen. Der vorläufige Gipfel wurde 1997 mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 11,4 % erreicht (vgl. Abb. 1). Zwar führte der letzte Konjunkturaufschwung von 1997 bis 2001 zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Inzwischen hat aber die Arbeitslosigkeit wieder zugenommen. Spiegelbildlich zum Verlauf der Arbeitslosenquote entwickelte sich die Erwerbstätigenquote. Bei einer vermutlich weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in 2004 wird

sich der Trend zu einer sich von Rezession zu Rezession aufschaukelnden Arbeitslosigkeit (zumindest in den absoluten Zahlen) wohl fortsetzen.

Die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit sind vielschichtig. Auslöser war der Anstieg des Erwerbspersonenpotentials (vor allem hervorgerufen durch die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit), die seit 1970 wachsende Erwerbsbeteiligung (insbesondere verheirateter Frauen) und die Zuwanderung von Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern. Ohne diesen Anstieg des Arbeitskräfteangebots wären die Rezessionen im Gefolge der Ölpreisschocks wohl relativ unbeschadet überwunden worden. Die

Entwicklung der heimischen Bevölkerung und deren Erwerbsneigung bilden aber auf kurze und mittlere Frist feste Rahmenbedingungen, mit denen sich Politik, Wirtschaft und Arbeitsmarkt auseinandersetzen müssen. Der Anstieg des Erwerbspersonenpotentials wäre in der Vergangenheit nur zu bewältigen ge-

**Abb. 1:** Entwicklung der Erwerbstätigenquote\* und der Arbeitslosenquote\*\* in Deutschland 1991-2003



\*Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung 15 - 65 Jahre, \*\*Arbeitslosenquote in % der zivilen Erwerbspersonen, Anmerkung: Werte in 2003 sind geschätzt (mittlere Variante).

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

wesen durch ein höheres und auch beschäftigungs-wirksamerer Wirtschaftswachstum. Mehr Wirtschaftswachstum konnte nicht erreicht werden, weil man nicht genügend in zukunftssträchtige Produkte investiert hat und zu wenig neue Märkte erschlossen wurden. Auf der anderen Seite flossen aber weiterhin hohe Subventionen in den Erhalt veralteter Produktionsstrukturen, wie den Kohlebergbau, die Werften und die Landwirtschaft, so daß Deutschland gerade im High-Tech-Bereich seine Potentiale nicht voll ausschöpfen konnte. Damit wurde aber letztendlich auch der notwendige Strukturwandel, die Transformation einer sekundären in eine tertiäre Ökonomie, unnötig behindert. Die gegenwärtig hohe strukturelle Arbeitslosigkeit kann somit als Begleiterscheinung des nicht wirklich bewältigten Übergangs gesehen werden.

Bei gegebenem Wachstum hängt die Beschäftigungswirkung des Wirtschaftswachstums vor allem ab von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Stunde und der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. Der hohe Produktivitätszuwachs bewirkte, daß die westdeutsche Volkswirtschaft ihre Güter und Dienstleistungen mit immer weniger Arbeitsvolumen bereit stellen konnte. Als Gründe hierfür sind zu nennen: der durch mehr Kapitaleinsatz erzielte technische Fortschritt, das über höhere Bildungsinvestitionen gestiegene Qualifikationsniveau der Beschäftigten und die hohen Lohnstückkosten, die auch eine Folge der Wiedervereinigung sind. So wurde der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet, was mittlerweile zu einem beträchtlichen „Abgabenkeil“ zwischen betrieblichen Arbeitskosten und ausgezahltem Nettolohn geführt hat. Die hohen Arbeitskosten wirkten de facto als „Produktivitätspeitsche“, so daß Arbeitsplätze mit niedrigem Qualifikationsniveau wegrationalisiert bzw. ins Ausland verlagert wurden. Zum Teil wurden sie

auch durch Schwarzarbeit ersetzt. Die Reduktion der tariflichen Wochenarbeitszeit und mehr Teilzeit haben ebenfalls zum Anstieg der Stundenproduktivität beigetragen. Beides hat aber durch eine Umverteilung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf mehr „Köpfe“ auch für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten gesorgt. Zu erwähnen ist schließlich, daß die Beschäftigungsdynamik negativ durch Arbeitsmarkt- und Produktmarktregulierungen beeinflusst wird.

Neben schwankenden Konjunkturlagen verschärfte auch die Wiedervereinigung die Probleme am Arbeitsmarkt. Durch die Währungsumstellung im Verhältnis 1:1 und eine Lohnpolitik, die sich im wesentlichen an der raschen Angleichung der ostdeutschen Löhne an das Westniveau orientierte, waren die Ausgangsbedingungen für die ostdeutsche Wirtschaft denkbar schlecht. Seit 1990 wurden zwar erhebliche Fortschritte erzielt, etwa beim Ausbau der Infrastruktur. Zwar wurde bei der Erwerbstätigenquote das Niveau Westdeutschlands erreicht. Allerdings ist damit in Ostdeutschland eine wesentlich höhere Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung verbunden, weil dort die Erwerbsquote der Frauen höher ist als in Westdeutschland. Auch ist der Strukturwandel nach wie vor noch nicht abgeschlossen, wie die derzeitige Umschichtung zugunsten der Industrie und zu Lasten des (überdimensionierten) Bausektors signalisiert. Doch stimmt die Expansion im verarbeitenden Gewerbe zuversichtlich, zumal die Industrie auch maßgeblicher Auftraggeber für hochwertige Dienstleistungen ist.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist also – trotz einzelner positiver Signale – nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt, die konjunktureller, aber noch mehr struktureller Natur ist. Allenfalls ein hochqualifizierter und spezialisierter Arbeits-

kräftebedarf kann nicht überall ausreichend gedeckt werden. Kurzfristige Besserung ist kaum in Sicht. Die abflauende Weltkonjunktur, die „Gründerkrise“ in den e-basierten Dienstleistungsbranchen sowie die Ereignisse des 11. September 2001 bis hin zum Irak-Krieg haben alle Hoffnungen auf eine rasche Belebung am Arbeitsmarkt zunichte gemacht. Auch im Jahr 2003 ist es somit zu einem weiteren Rückgang der Beschäftigung und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen (vgl. Abbildung 1).

Auch wenn vorliegende Projektionen in der längeren Frist berechtigte Hoffnung auf eine Besserung der Arbeitsmarktlage machen, so kann die Geschwindigkeit nicht befriedigen, mit der sie unter Status-quo-Bedingungen erreichbar sein dürfte. Die derzeit unerträglich hohe Arbeitslosigkeit erzeugt einen enormen Handlungsdruck. Grundvoraussetzung für einen schnelleren Abbau der Arbeitslosigkeit ist ein höheres Wirtschaftswachstum. So hat es in den letzten Jahrzehnten nur dann einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gegeben, wenn nennenswertes Wachstum erzielt wurde. Auch ist es ausgesprochen schwierig, in einer primär makroökonomisch bedingten Rezession mit strukturellen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Arbeitsplätze zu schaffen.

Wenn das Wirtschaftswachstum beschäftigungsintensiver bzw. die Beschäftigungsschwelle niedriger werden sollen, müssen gleichwohl strukturelle Reformen in Angriff genommen werden. Mit diesen Maßnahmen ist auf den Güter- und Faktormärkten überall dort anzusetzen, wo staatliche Regulierungen einen schnelleren Abbau der Unterbeschäftigung behindern.

Nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen, das sowohl wachstums-schaffende Maßnahmen als auch Strukturreformen

umfaßt, können die Arbeitsmarktprobleme in einem akzeptablen Zeitraum gelöst werden. Dabei muß die Beschäftigungspolitik nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, wie das beträchtliche gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit abgebaut werden kann, sondern sich darüber hinaus mit dem Problem auseinandersetzen, wie wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern Einstiegsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden können. Genau an dieser Stelle setzen Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik an.

## **2 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Ziele und Befunde**

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sind gleichermaßen Handlungsfelder wie politischer Auftrag. Sie wirken jedoch keineswegs isoliert, sondern in Interdependenz mit vielen benachbarten Politikbereichen. Innerhalb des politischen Interaktionssystems hat die Förderung der Arbeitsaufnahme, die „aktive Arbeitsmarktpolitik“, eine ambivalente Rolle: Einerseits ist die Komplementarität zu anderen Politikfeldern, wie der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik, der Strukturpolitik, der Sozialpolitik und der Bildungspolitik, wichtige Voraussetzung für Erfolge am Arbeitsmarkt. Andererseits können ihre Bemühungen durch unbeabsichtigte Substitution oder gar Konkurrenz konterkariert oder zumindest in ihrer Wirkung geschwächt werden. So mußte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in jüngerer Vergangenheit nicht selten versuchen, Versäumnisse und Unzulänglichkeiten fehlgeleiteter Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kompensieren, ohne jedoch über die geeigneten Instrumente und die nötigen Ressourcen zu verfügen. Auch die Alltagserfahrung lehrt: Vernetztes Denken und Handeln ist geboten, Einzelaktionen und unstrukturierete Maßnahmen sind wenig erfolgversprechend.

Gleichwohl liegt es in der Verantwortung der Arbeitsmarktpolitik, Impulse zur Wiederherstellung des Gleichgewichts am Arbeitsmarkt zu geben.

Trotz der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt und dem hohen Erfolgsdruck, der auf den Politikverantwortlichen lastet, ist hektischer Aktionismus zu vermeiden. Die immense Bedeutung, die die aktive Teilhabe am Erwerbsleben sowohl für den einzelnen als auch für die Gesellschaft besitzt, erfordert ein entschlossenes, umsichtiges und planvolles Handeln – wie der soziale Sprengstoff, der in den Spannungen am Arbeitsmarkt liegt. Mittelknappheit und Budgetrestriktionen verlangen einen gewissenhaften Umgang mit Steuermitteln und insbesondere eine sorgfältige Bewirtschaftung der Gelder, die als Beiträge der Versicherungsgemeinschaft in die Kassen der Arbeitslosenversicherung fließen.

Damit rücken (nachhaltige) Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes ganz selbstverständlich in den Mittelpunkt arbeitsmarktpolitischer Überlegungen und Programme. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen werden die politischen Entscheidungsträger unterstützt durch wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation, die wiederum einem gesetzlichen Auftrag (§§ 280 ff. SGB III) folgen. Letztendlich tragen damit die Politikberater wie die Intermediäre und Umsetzer des politischen Willens in Arbeitsämtern, Verwaltungen, Institutionen und Organisationen eine Mitverantwortung für den Arbeitsmarkt.

Zur Flankierung der Beschäftigungspolitik konzentrieren sich die Instrumente der Aktivierung vor allem auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, namentlich auf die Arbeitslosen. Angefangen von einer höheren Verbindlichkeit des Maßnahmeeinsatzes bis hin zur Verringerung von Lohnersatzlei-

stungen sollen vor allem Anreize zur Stärkung der Eigeninitiative und zur Erhöhung der Suchintensität gesetzt werden. Von Seiten des Arbeitsamtes soll die Arbeitsplatzsuche insbesondere durch eine effektive Vermittlung unterstützt und intensiviert werden. Höhere Markttransparenz verspricht eine verringerte Suchdauer und eine erhöhte Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt. Von einer Neuausrichtung der Instrumente erhofft man sich eine paßgenauere Betreuung der Klientel, die nicht nur zu einer Verbesserung der Wiedereingliederungschancen führen, sondern auch eine effizientere Mittelverwendung gewährleisten soll. Gezielte Qualifizierungsmaßnahmen können helfen, die Potentiale der Teilnehmer auch entsprechend der betrieblichen Bedarfslagen weiterzuentwickeln. Sie verbessern nicht nur die individuelle Wettbewerbsfähigkeit, sondern erhöhen auch das gesamtwirtschaftlich verfügbare Humankapital – eine wesentliche Voraussetzung zur Bewältigung des Strukturwandels.

Generell zielt aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf den Erwerb, den Erhalt und den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit. Die Voraussetzungen für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bilden somit die strategischen Ansatzpunkte für Aktivierung: soziale Stabilität, fachliche Kenntnisse, Schlüsselqualifikationen und soziale Kompetenzen, Suchfähigkeiten sowie Flexibilitäts- und Konzessionsbereitschaft. Wird auf diese Weise der Ausgleich am Arbeitsmarkt in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht verbessert, erleichtert das nicht nur dem einzelnen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt, sondern entlastet zugleich Beitragszahler und öffentliche Hand von den hohen Kosten der Arbeitslosigkeit. Ein möglichst optimaler Ausgleich am Arbeitsmarkt durch möglichst optimale Allokation von Arbeitskräften schafft zudem bessere Voraussetzungen für einen beschäftigungswirksamen Wirtschaftsaufschwung.



Instrumente der Aktivierung setzen grundsätzlich da an, wo Anreize von Erwerbslosen zur Aufnahme einer Arbeit zu verbessern sind. Dabei können sie zunächst auf eine stärkere Verbindlichkeit des Maßnahmeinsatzes zielen, als „Test für die Arbeitsneigung“. Dazu zählt u.a. die Vermeidung von „Einsperreffekten“, wenn z.B. ein vorzeitiger Ausstieg aus einer Maßnahme wegen der Aufnahme einer Beschäftigung nicht nur geduldet, sondern durchaus erwünscht ist.

Ein zweiter Typ von Instrumenten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik setzt bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen an. Dabei ist einerseits an Anreize zu denken, die die Eigeninitiative stärken und die Suchintensität erhöhen sollen (z.B. Wiedereingliederungsprämien für Erwerbslose bei Aufnahme einer Beschäftigung). Dagegen sollen Kürzungen beim Bezug von Lohnersatzleistungen Druck erzeugen.

Schließlich wird gemeinnützige Arbeit – in Anlehnung an die in angelsächsischen Ländern üblichen „Workfare-Programme“ – als wirksames Aktivierungsinstrument vorgeschlagen. Es ist oft die einzige Möglichkeit, die tatsächliche Verfügbarkeit von Erwerbslosen zu überprüfen und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.

Betrachtet man zunächst die Aktivierungsinstrumente im einzelnen, so zeigt sich, daß auch jedes für sich genommen nicht unumstritten ist: Einschnitte bei den Lohnersatzleistungen stehen unter Vorbehalt, weil sie auf wohlfahrtsstaatliche Grenzen stoßen. Generell gilt, daß der Angebotsdruck zunimmt, je weniger großzügig die Lohnersatzleistungen ausfallen. Relevant sind dabei Höhe, Dauer und sonstige Bedingungen der Gewährung von Leistungen. Während sich in den meisten OECD-Ländern an der Substanz der Lohnersatzleistung

(also insbesondere an Höhe und Dauer) nur wenig geändert hat, sind die Bedingungen für den Leistungsbezug verschärft geworden. Dies betrifft zum einen die Bestimmungen zur Zumutbarkeit (verfügbarer Arbeit), wobei weniger rechtliche Änderungen im Vordergrund standen als vielmehr die Ausschöpfung gegebener Handlungsspielräume. Zum anderen wurden zusätzliche Anforderungen an den Leistungsbezug gestellt, z.B. durch individuelle Wiedereingliederungspläne, Berichte über Suchaktivitäten, häufiges Einbestellen oder intensiveres Case Management mit fordernder Beratung.

Der Einsatz von gemeinnütziger Arbeit als Aktivierungsinstrument hat ebenfalls Vor- und Nachteile. Vorteile des Workfare-Ansatzes werden darin gesehen, daß er wegen geringer Vergütung der Teilnehmer die Suchintensität von Hilfe-Empfängern hoch hält, schattenwirtschaftliche Aktivitäten einschränkt, Humankapitalverlusten tendenziell entgegenwirkt und nützliche öffentliche Dienste leistet. Nachteilig kann sich erstens auswirken, daß den Programmen ein gewisser Zwangscharakter anhaftet, der zu einer Stigmatisierung und damit zu Problemen beim Übergang in den ersten Arbeitsmarkt führen kann. Zweitens sind bei Workfare-Programmen Verdrängungseffekte zu Lasten der Privatwirtschaft besonders dann nur schwer zu vermeiden, wenn sie in großem Stil durchgeführt werden. Drittens dürften selbst bei einer Vergütung, die sich am bisherigen Sozialhilfeniveau des Workfare-Beschäftigten orientiert, beträchtlicher Koordinierungsbedarf und damit Koordinationskosten entstehen (wie Arbeitsplatz-, Einarbeitungs- und Managementkosten). Viertens können Workfare-Programme zwar als Test für die Arbeitswilligkeit gelten. Es kann aber zur Fehlallokation kommen, wenn Maßnahmen, die auf sinnvolle Dienste und Übergänge in den ersten Arbeitsmärkten zielen sollen, vorwiegend zur Prüfung der Arbeitsneigung von Erwerbslosen verwendet werden. Dies al-

les spricht nicht gegen einen Einsatz gemeinnütziger Arbeit als Aktivierungsinstrument, wohl aber gegen ihren Einsatz in großem Umfang.

Bei der Analyse der Effekte von Aktivierung ist zwischen Mikro- und Makroebene und zwischen kurzer und längerer Frist zu unterscheiden. Auf der Mikroebene wäre zunächst an eine Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Erwerbslosen zu denken. Diese – auf den ersten Blick – vorrangig sozialpolitische Maßnahme kann aber durchaus auch ökonomische Effekte haben, z. B. den Erhalt von Humankapital. Ebenfalls auf der Mikroebene liegt die erfolgreiche Wiedereingliederung von Erwerbslosen. Dabei wäre zu zeigen, ob durch aktivierende Maßnahmen eine Einmündung in nicht-subventionierte Beschäftigung gelungen ist, die ohne eine solche Intervention nicht möglich gewesen wäre. Schließlich ist auch nach der Qualität der Wiedereingliederung zu fragen. Im Vordergrund stehen dabei die längerfristigen Auswirkungen auf die Stabilität der Beschäftigung und auf das Einkommen.

Auch auf der Makroebene ist nach Fristen zu unterscheiden: In der kurzen Frist geht es zunächst vorrangig um eine temporäre Entlastung des Arbeitsmarktes, in der längeren um die nachhaltigen Wirkungen. Dabei ist an folgende Makroeffekte zu denken:

- Erhöhung des effektiven Arbeitskräfteangebots: Dies kann gesamtwirtschaftlich lohnmoderierend wirken. Wären die Löhne entsprechend elastisch, würde sich das neue Angebot eine entsprechende Nachfrage schaffen.
- Vermeidung von Mismatch: Hintergrund hierfür sind Stellenbesetzungsprobleme bei hoher Arbeitslosigkeit, z.B. in bestimmten Regionen oder berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten. So könnte

es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Fachkräftemangel zu beseitigen oder das Überstundenvolumen zu reduzieren.

- Mehr Markttransparenz und höhere Suchintensität: Beides verringert die Suchzeiten und damit möglicherweise die friktionelle Arbeitslosigkeit.
- Beeinflussung der Warteschlange: „Aktivierte“ könnten Personen aus der Stillen Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige teilweise zurückdrängen.
- Veränderte Meldequote: Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann auch über eine geringere Meldequote zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen. Das Register würde um Arbeitslose mit zu geringer Suchintensität bereinigt. Es könnte aber auch der gegenteilige Effekt eintreten: Die Meldequote steigt, weil sich Nicht-Erwerbspersonen durch wirksame Eingliederungshilfen ermuntert fühlen, am Arbeitsmarkt aufzutauchen.

Evaluationsstudien zur Aktivierung aus anderen Ländern zeigen zunächst eine hohe Wirksamkeit von verbesserter Vermittlung und Beratung. Durch einen höheren Verbindlichkeitsgrad kann – so diese Studien – deren Effektivität weiter gesteigert werden. Dies gelte auch für andere aktive Maßnahmen. Aktivierung würde damit die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit erhöhen. Sie führt ferner dazu, daß sich Arbeitslose tendenziell aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen (Bereinigung der Statistik). Offen ist aber, wie stabil die Resultate im Zeitablauf sind – eventuell löst ja die Aktivierung nur ein „Strohfeuer“ aus. Untersuchungen deuten daraufhin, daß es nach der Reintegration zu Lohnverlu-

sten bei den Betroffenen kommen kann, vor allem bei qualifizierten Arbeitslosen. Dies muß gesamtwirtschaftlich allerdings dann kein Problem sein, wenn Aktivierung Aufwärtsmobilität in Gang setzt – ansonsten könnte es zu Fehlallokationen kommen.

### 3 Beispiele für Aktivierung

#### 3.1 Intensivierung der Vermittlung

Eine Intensivierung der Vermittlung könnte sowohl die Dauer der Arbeitslosigkeit als auch die betrieblichen Vakanzzeiten verkürzen. Von einer individuellen Betreuung werden zudem paßgenauere Stellenbesetzungen erwartet. Die Vorschläge hierzu zielen – neben organisatorischen Reformen bei der BA – besonders darauf ab, durch die verstärkte Einschaltung privater Vermittler das Angebot an Vermittlungsdienstleistungen zu erhöhen und so den Wettbewerb unter den Vermittlern zu fördern.

Arbeitsmärkte sind „Suchmärkte“, auf denen Informationsunsicherheit vorherrscht. Das liegt daran, daß die Arbeitsanbieter sehr unterschiedliche berufliche, qualifikatorische und persönliche Befähigungen mitbringen und die Arbeitgeber sehr differenzierte Vorstellungen von den Aufgaben haben, die auf einem bestimmten Arbeitsplatz zu erfüllen sind. Es gibt also nicht einen einzigen homogenen Arbeitsmarkt, sondern viele heterogene Teilarbeitsmärkte – offenbar mit zunehmender Tendenz.

Ein Mechanismus, der die Informationsbeschaffung erleichtert und so den Arbeitsmarktausgleich fördert, ist die Arbeitsvermittlung. Die Filterung und Bereitstellung von Informationen ist zunächst eine marktfähige Dienstleistung, die von den Kunden dann nachgefragt wird, wenn sie sich gegenüber anderen Suchwegen als vorteilhaft erweist. Hier ist

auch Raum für private Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen.

Daneben ist die Arbeitsvermittlung aber auch eine bedeutende öffentliche Intervention in private Suchprozesse. Die Förderung des Arbeitsmarktausgleichs durch die Vermittlung arbeitsloser Arbeitssuchender in Beschäftigung ist die Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Vorrangige Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind dabei Arbeitssuchende und Betriebe, die bei Selbstsuche auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Erfolgsaussichten bzw. hohe Suchkosten hätten. Insofern greift die öffentliche Arbeitsvermittlung in Suchprozesse ein und verändert sie zugunsten schwächerer Marktteilnehmer.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist – im Gegensatz zur privaten – nicht auf Gewinnerzielung gerichtet und bietet ihre Dienste unentgeltlich an, wenn auch nicht kostenlos. Da deshalb Gewinne oder Verluste im betriebswirtschaftlichen Sinne nicht ermittelt werden können, ist die Effizienz öffentlicher Arbeitsvermittlung nach anderen Kriterien zu beurteilen. Die bisher verwendeten Kennziffern (z.B. Zahl der Vermittlungen, Anteil der vermittelten an allen neuen Beschäftigungsverhältnissen) sind hierfür kaum geeignet, weil sie auf wenig aussagekräftigen und schwer nachprüfaren Bruttoeffekten beruhen.

Zu Nettoeffekten auf der Mikroebene führt Arbeitsvermittlung aber nur dann, wenn ein Beschäftigungsverhältnis anderweitig nicht zustande gekommen wäre. Untersuchungen zum Nettonutzen der Arbeitsvermittlung sind bisher rar und liegen lediglich für Nordamerika (Bishop 1992) sowie für einige europäische Länder im Rahmen einer generellen Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in eingeschränkter Form vor (Eichhorst/Profit/

Thode 2001). In bezug auf die Arbeitssuchenden kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Beim Effizienzvergleich mit anderen betrieblichen Rekrutierungswegen (z.B. eigenen Inseraten) schneidet die öffentliche Arbeitsvermittlung aber nicht immer gut ab.

Mit der Liberalisierung der Personaldienstleistungen in den letzten Jahren sollten zusätzliche personelle Ressourcen für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. Dies ist insoweit gelungen, als private Personaldienstleister in den Bereichen Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung zuletzt immer häu-

figer eingeschaltet wurden. Trotzdem darf der steigende Marktanteil privater Dienstleister nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre quantitative Bedeutung noch immer sehr gering ist (vgl. Abbildung 2). Vielleicht sind aber deren Impulse zur Veränderung der öffentlichen Arbeitsvermittlung ihr größter Verdienst. Diese wird immer weniger mit der – angesichts begrenzter Ressourcen – unrealistischen Erwartung konfrontiert, für alles und jeden ein Angebot parat haben zu müssen. Vielmehr kann die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Reputation darauf gründen, überzeugende Lösungen für die Fälle zu liefern, in denen der Markt allein nicht helfen kann. Außerdem setzt ein Wettbewerb um kreative Lösungen ein, der die – weiterhin dominante – öffentliche Arbeitsvermittlung ausdrücklich einschließt.

**Abb. 2:** Einschaltung und Erfolge verschiedener betrieblicher Suchwege in % (1994, 1996, 2001)

Suchwege	Westdeutschland						Ostdeutschland					
	Beschrittener Suchweg			Erfolgreicher Suchweg			Beschrittener Suchweg			Erfolgreicher Suchweg		
	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001	1994	1996	2001
Eigene Inserate	51	50	50	42	39	37	24	23	25	16	13	14
Antwort auf Inserate Arbeitssuchender	6	6	8	3	1	2	6	4	7	2	1	2
Stellenangebote im Internet (ohne SIS und AIS)			30			6			15			3
<b>Arbeitsamt</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>26</b>
<b>Private Arbeitsvermittlung</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Aushang am Werkstor	3	4	4	1	1	1	2	1	1	1	0	0
Interne Stellenausschreibung	14	17	27	2	3	3	7	6	9	2	2	2
Auswahl aus Initiativbewerbungen	18	18	30	12	12	13	18	13	26	17	9	22
Mitarbeiterhinweise	25	24	31	16	15	18	36	28	28	27	18	21
Ohne Angabe				10	14	7				12	22	9
<b>Summe</b>	<b>151</b>	<b>159</b>	<b>226</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>132</b>	<b>125</b>	<b>165</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot).

Die wachsende Verbreitung privater Personaldienstleister eröffnet darüber hinaus eine weitere Option für die öffentliche Arbeitsvermittlung. Öffentliche und private Vermittler können vermehrt zusammenarbeiten – zum Nutzen ihrer gemeinsamen Klientel. Angesichts der bisher eher dürftigen Vermittlungsergebnisse im privatwirtschaftlichen Bereich hat der Gesetzgeber

auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung verbessert. Die durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeleitete Reform des SGB III sieht vor, daß ein Arbeitsloser vom Arbeitsamt die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung verlangen kann, wenn er drei Monate nach Eintritt seiner Arbeitslosigkeit noch ohne Beschäftigung ist.

Bei der Festlegung der Frist sind mögliche Mitnahmeeffekte zu beachten. Das Geld für die Vermittlungshonorare an die Agenturen wäre dann nicht gut angelegt, wenn die Arbeitslosen auch ohne externe Hilfe – was in der Realität nicht selten ist – leicht eine Stelle finden könnten. Erste Erfahrungen mit den Vermittlungsgutscheinen zeigen allerdings eine eher geringe Nutzung. Dies dürfte vor allem daran liegen, daß die Dotierung für die schwervermittelbaren Personengruppen aus Sicht der privaten Arbeitsvermittler nicht als „üppig“ zu bezeichnen ist. Eine Zielgruppenorientierung („Profiling“) könnte helfen, die Verwendung der Gutscheine auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer zu beschränken. Dies böte die Chance, den Wert der Gutscheine bei insgesamt gleichem Mitteleinsatz für den Einzelfall zu erhöhen. Anders als heute könnte es bei einer stärkeren Nutzung der Gutscheine ein noch breiter gefächertes Spektrum von privaten Personaldienstleistungen geben – nicht zuletzt für schwervermittelbare Personengruppen.

Selbst wenn die Potentiale der privaten Arbeitsvermittlung zur direkten Senkung der Arbeitslosigkeit eher begrenzt sind, so dürfen indirekte Effekte privater Vermittlungsaktivitäten auf die Beschäftigungssituation von Arbeitslosen nicht außer acht gelassen werden. Mehr Abwerbung und vorrangig Bestenvermittlung (Stichwort „Rosinenpicken“) durch private Agenturen sind keinesfalls nur negativ zu sehen. So ist im Zuge von Stellenbesetzungen immer auch an

Mobilitätsketten zu denken. Finden beispielsweise unterwertig eingesetzte Arbeitnehmer durch private Arbeitsvermittlung eine höherwertige Stelle, kann dies im Zuge der notwendigen Wiederbesetzung auch Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose mit schlechteren Arbeitsmarktchancen eröffnen.

Mehr Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung über zusätzliche private Dienstleister kann durchaus einen Beitrag dazu leisten, den Arbeitsmarktausgleich zu verbessern. Gleichwohl sollten die beschäftigungsfördernden Wirkungen eines – selbst gut positionierten und wohl reputierten – Vermittlungssystems weder überschätzt noch unterschätzt werden. Da grundsätzlich Personalverantwortliche in Betrieben und nicht Vermittler über Einstellungsbedarf und Stellenbesetzung entscheiden, dürfte der beschäftigungsschaffende Beitrag der Arbeitsvermittlung – ob öffentlich oder privatwirtschaftlich organisiert – immer nur begrenzt sein.

Unter bestimmten Bedingungen können aber zusätzliche Vermittlungen positive Arbeitsmarktwirkungen auslösen. Würde es beispielsweise gelingen, latenten betrieblichen Beschäftigungsbedarf z.B. durch aktive Angebote zur Behebung von Fachkräftemangel zu wecken, führten Vermittlungen zu mehr Beschäftigung. Ein ähnlicher Effekt würde erreicht, wenn zwar nicht zusätzliche Stellen geschaffen werden, das vorhandene Stellenangebot durch verstärkte Vermittlung aber rascher besetzt werden kann. Friktionell bedingte Bestände an offenen Stellen würden also gesenkt. Über den Zeitgewinn könnten so das Beschäftigungsvolumen erhöht und die Kosten der Arbeitslosigkeit gesenkt werden, wenn auch in eher bescheidenem Umfang.

Schließlich können die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung Einfluß auf die Umverteilung von Beschäf-

tigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel nehmen. Verfolgten die Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit und mit ihr kooperierenden privaten Agenturen eine Aktivierungsstrategie, so dürfte dies die Suchintensität bei Arbeitslosen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen erhöhen.

Durch die „Bevorzugung“ arbeitsloser Leistungsbezieher kann es dann zur „Verdrängung“ anderer Gruppen kommen (z.B. von Personen aus der sog. „Stillen Reserve“), die sich in einem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit und Einspareffekten in den Sozialhaushalten niederschlagen. Nachteile für die „Verdrängten“ müßten aber zugunsten der Arbeitslosenversicherung in Kauf genommen werden.

### 3.2 Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Von der Deregulierung der Leiharbeit verspricht man sich eine Ausweitung dieses Beschäftigungssegments und die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale. Vor allem bei den Firmen, die Leiharbeit in Anspruch nehmen (Entleiher), erwartet man eine Effizienzsteigerung über eine verbesserte Auslastung des Faktors Arbeit. So müssen für Spitzenbelastungen bzw. kurzfristige Arbeitsausfälle (z.B. wegen Krankheit) keine oder weniger zusätzliche Arbeitskräfte vorgehalten werden. Darüber hinaus rechnet man auch mit einer Ausweitung der regulären erwerbswirtschaftlichen Beschäftigung dadurch, daß Tätigkeiten „gepoolt“ werden können, für die sich aus Sicht des Betriebes oder des privaten Haushaltes eine regelmäßige Dauerbeschäftigung nicht lohnt. Zudem kann Leiharbeit auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, weil sie den Arbeitsmarkteinstieg erleichtert.

Die Leiharbeit hat sich in den letzten 15 Jahren zu der am schnellsten wachsenden Beschäftigungsform in Deutschland entwickelt (vgl. Abbildung 3). Dennoch bleibt ihr Beschäftigungsbeitrag noch immer deutlich hinter dem in anderen Ländern zurück. Leiharbeit ist gekennzeichnet durch eine Dreieckskonstellation, in der ein Arbeitgeber (Verleiher) einem Dritten (Entleiher) Arbeitskräfte (Leiharbeitnehmer) zur Arbeitsleistung überläßt. Die Beteiligung von drei Parteien führt dabei typischerweise zu einem Auseinanderfallen von Arbeitsverhältnis (zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer) und Beschäftigungsverhältnis (zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer).

Zwar haben Betriebe durchaus ein ökonomisches Interesse an stabilen und dauerhaften Arbeitsbeziehungen. Zugleich benötigen sie aber immer auch ein gewisses Flexibilitätspotential zur Anpassung personeller Kapazitäten an Nachfrageschwankungen. Leiharbeit ist dabei eine Form der betriebsexternen Anpassung, die eine quantitative Variation des Arbeitsvolumens erlaubt. Sie bedient eher eine temporär anfallende Arbeitsnachfrage, die mit der Stammbeslegschaft im Entleihbetrieb nicht so ohne weiteres abgefangen werden kann.

Leiharbeitnehmer sind für den Entleiher eine ad hoc abrufbare sowie dehn- und teilbare Flexibilitätsreserve. Sie können vergleichsweise kurzfristig und ohne großen Qualifizierungs- und Rekrutierungsaufwand angeworben werden. Werden sie nicht mehr benötigt, kann sich der Entleiher ohne Entlassungsaufwand und binnen kurzer Zeit von ihnen trennen. Leiharbeit zielt – wie die Variation von Überstunden – im Vergleich zu Befristungen auf eher kurze Planungshorizonte und Reaktionszeiten. Im Unterschied zu den Überstunden kommt aber der Einsatz von betriebsfremden Leiharbeitnehmern für solche Tätigkeiten weniger in Be-

tracht, die ein hohes Maß an betriebsspezifischem Aufwand erfordern (insbesondere Einarbeitungskosten). Infolge dessen besteht auch zwischen Leiharbeit und befristeter Beschäftigung lediglich dann eine Substitutionsbeziehung, wenn Leiharbeit über längere Zeit einen Sockel bildet und Beschäftigungsfixkosten eine untergeordnete Rolle spielen. Mit der Leiharbeit ist für den Entleiher ein ähnlich interessanter personalpolitischer „Mitnahmeeffekt“ wie bei den Befristungen verbunden, nämlich die Möglichkeit der Erprobung.

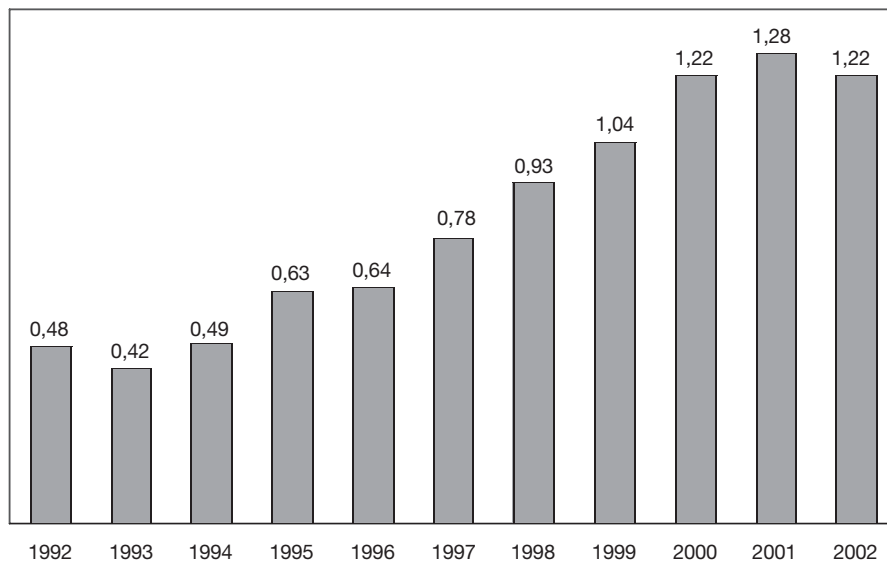
Die wachsende Bedeutung der Leiharbeit spricht auch für eine erhöhte Flexibilitäts- und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer. Der Vorteil der Leiharbeit liegt aus ihrer Sicht darin, daß Beschäfti-

gungs- und Suchphase bei der Leiharbeit zusammenfallen. Jeder Arbeitseinsatz in einem Entleihbetrieb läßt sich als Suchschritt auffassen, wobei die Arbeitskraft quasi „on the temporary job“ eine feste Stelle sucht.

Die Beschäftigungswirkungen einer weiteren Deregulierung der Leiharbeit dürften schon auf betrieblicher Ebene uneinheitlich sein. Bei den Zeitarbeitsagenturen selbst würde mehr Vertragsfreiheit wohl zusätzliche Aktivitäten auslösen und damit mehr Beschäftigung schaffen. Dagegen dürfte es – zumindest in der kurzen Frist – bei den Entleihern zunächst zu einem Beschäftigungsrückgang kommen. Die Beschäftigungsausweitung in der Verleihbranche würde also zu Lasten anderer Sektoren gehen. So

gibt es Hinweise darauf, daß etliche Betriebe im verarbeitenden Gewerbe ihre Personaldecke heute wesentlich knapper kalkulieren als noch vor 15 Jahren. Bei Auslastungsspitzen werden dann entweder die Arbeitszeit hochgefahren, befristete Verträge abgeschlossen oder eben Leiharbeit eingesetzt. Hierdurch werden die Beschäftigungsverhältnisse der (verkleinerten) Kernbelegschaften sicherer und Auftragsspitzen durch interne Flexibilität oder eben durch atypische Beschäftigung abgefangen

**Abb. 3:** Anteil der Zeitarbeiter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – in %



Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik und Beschäftigtenstatistik der BA (jeweils 30.6. des Jahres, entnommen aus: IABKurzbericht Nr. 20/28.8.02; aktualisiert Januar 2003).

(Leiharbeit, Befristungen). Der daraus folgende Beschäftigungsabbau im verarbeitenden Gewerbe wird durch die Ausweitung der Leiharbeitsbranche aber nicht vollständig kompensiert. Da die Auftragspitzen bei den Entleihern in der Regel nicht zeitgleich auftreten, muß von den Verleihern insgesamt weniger Personal vorgehalten werden. Mittel- und längerfristig könnten aber die zunächst negativen Beschäftigungseffekte bei den Entleihern aufgrund der günstigeren Kostensituation und den damit verbundenen Möglichkeiten einer Produktionsausweitung mehr oder weniger stark kompensiert werden.

Auf der Makroebene ist zu fragen, ob hinter der wachsenden Inanspruchnahme der Leiharbeit ein verändertes Rekrutierungsverhalten der Unternehmen oder ein ernstzunehmendes Matching-Problem (Klös 2000) steht. Würde es der Zeitarbeit gelingen, einen Beitrag zur schnelleren Stellenbesetzung zu leisten oder vermeidbare Überstunden zu reduzieren, würde sie nicht nur andere Beschäftigung verdrängen, sondern neue schaffen. Hinweise zur Unterstützung dieses Arguments liefert die Struktur der Zeitarbeitnehmer nach Berufsgruppen. Fast die Hälfte der Zeitarbeitnehmer entfiel 2001 auf technische Berufe (z.B. Schlosser, Elektriker, Metallbearbeiter), die eher unterproportionale Arbeitslosenquoten aufweisen. Dies deutet daraufhin, daß Zeitarbeit bereits heute einen gewissen Beitrag zur Überwindung von Arbeitskräfteengpässen und damit zur Vermeidung von Mismatch leistet.

Während sich der positive Effekt von mehr Leiharbeit auf den makroökonomischen Beschäftigungstrend somit eher in Grenzen halten dürfte, gehen von der Leiharbeit auf der Basis der vorliegenden Empirie positive Integrationswirkungen für Arbeitslose sowie für Jüngere und Geringqualifizierte aus. In struktureller Hinsicht weisen Zeitarbeitnehmer deutliche Abweichungen von den abhängig Beschäftigten insgesamt auf (vgl. Abbildung 4). Überproportional sind

**Abb. 4:** Strukturkennziffern zur Leiharbeit in Deutschland (2001)

	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	
	Gewerbsmäßige Überlassung von Arbeitskräften <sup>1)</sup>	Gesamtwirtschaft
<b>Beschäftigte insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i><b>Stellung im Beruf</b></i>		
Arbeiter	73,7	43,9
Angestellte	26,3	56,1
<i><b>Geschlecht/Stellung im Beruf</b></i>		
Männer	73,0	55,5
darunter: Nichtfacharbeiter	49,7	22,5
Frauen	27,0	44,5
darunter: Nichtfacharbeiter	38,4	11,0
<i><b>Nationalität</b></i>		
Deutsche	84,4	92,8
Ausländer	15,6	7,2
<i><b>Altersstruktur</b></i>		
bis unter 20 Jahre	3,7	3,8
20 bis unter 35 Jahre	49,9	34,4
35 Jahre und älter	46,5	61,9

1) Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 93 / BA, Wirtschafts-Unterkategorie 74502  
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit.



in der Leiharbeit Männer, Arbeiter, Geringqualifizierte (Nichtfacharbeiter), Ausländer und jüngere Arbeitnehmer (bis unter 35 Jahren) vertreten.

Der weit überwiegende Anteil der Zeitarbeitnehmer war vor dem Zugang nicht beschäftigt (vgl. Abbildung 5). Der Anteil der vor der Zeitarbeit nicht beschäftigten Leiharbeitnehmer hat in den letzten beiden Dekaden deutlich zugenommen und liegt inzwischen bei rund 60 %. Sie eröffnet damit zunehmend vormals Beschäftigten und damit auch Beziehern von Lohnersatzleistungen neue Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt.

Leiharbeit kann deshalb als „Einstiegshilfe“ für Erwerbslose, Berufseinsteiger und Berufsrückkehrer wirken. Anders als beim schwierigen Sprung von der Erwerbslosigkeit in ein „Normalarbeitsverhältnis“ werden durch die Leiharbeit die Hürden für eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration schrittweise ge-

senkt. Je länger die Verleihdauer ist, desto mehr fallen die Interessen der Beteiligten auseinander: Einerseits riskiert der Entleihbetrieb den Verlust eines inzwischen eingearbeiteten Leiharbeitnehmers, wenn die Überlassungshöchstdauer erreicht wird, die Verleihfirma anders disponiert oder der Arbeitnehmer ein anderes Beschäftigungsverhältnis findet. Andererseits werden Leiharbeitnehmer auf Dauer nicht bereit sein, Arbeit mit einem Lohnabschlag zu verrichten. Dadurch entsteht ein gemeinsames Interesse von Entleihern und Leiharbeitnehmern auf Übernahme in den Entleihbetrieb. Wegen dieses „Klebeffekts“ hat Leiharbeit eine wichtige Brückenfunktion aus der Erwerbslosigkeit in die Beschäftigung.

Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für den Einsatz der Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Zu nennen sind hier die inzwischen vielerorts tätigen gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsfirmen, die teilweise öffentlich subventioniert werden,

insbesondere zur Finanzierung der verleihfreien Zeiten. Die Zielsetzung der Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument geht in zwei Richtungen: Zum einen sollen Arbeitslose durch den Verleih an einen Betrieb wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Sie erhalten damit die Chance, sich während der Verleihzeit marktfähiges Humankapital anzueignen. Zum anderen soll der Anreiz der Unternehmen gestärkt werden, offene Stellen auch mit Schwervermittelbaren zu besetzen – wenn auch zunächst nur befristet. Sie können sich so kostengünstig und risikolos (weil reversibel) ein Bild über die tatsächliche Produktivität des Bewerbers machen.

**Abb. 5:** Zugang der Leiharbeitnehmer nach vorherigem Arbeitsmarktstatus 1980 - 2002 (in Prozent; Bundesgebiet)

	beschäftigt*	nicht beschäftigt	noch nie beschäftigt	vor 1 bis 12 Monate	1 Jahr und mehr
1980	60,8	39,2	12,2	21,6	5,4
1985	45,4	54,6	7,8	35,4	11,4
1990	47,7	52,3	10,5	34,1	7,7
1995	37,1	62,9	10,3	40,5	12,1
2000	38,2	61,8	9,5	41,8	10,5
2001	39,9	60,1	9,0	41,3	9,8
2002	35,6	64,4	10,4	45,5	8,4

\*) Auch als Leiharbeitnehmer bei anderen Verleihern.  
Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit.

Evaluationsstudien zeigen, daß sich die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen durch gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung verbessern können (Almus/Egeln/Lechner/Pfeiffer/Spengler 1999). Danach zählen vor allem Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen zu den Geförderten (Personen ohne Berufs- und Schulabschluß oder mit gesundheitlichen Einschränkungen). Im Vergleich mit einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern besaßen die geförderten Leiharbeiter im Anschluß an die Leiharbeit eine höhere Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung zu finden. Zudem zeigte sich im Vergleich zur Kontrollgruppe eine höhere Beschäftigungsstabilität und damit ein geringeres Risiko, erneut arbeitslos zu werden.

Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung ist somit bei entsprechender Zielgruppenorientierung eher positiv zu beurteilen, weil dadurch Eingliederungschancen erhöht werden können. Von einer flächendeckenden Einführung solcher Agenturen ohne Zielgruppenbeschränkung ist dagegen eher abzuraten. Erstens wäre zu erwarten, daß gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsfirmen verdrängt würden, insbesondere dann, wenn die öffentlichen Agenturen ihre Arbeitslosen durch Subventionierung billiger verleihen könnten als Private. Zweitens wäre damit zu rechnen, daß dadurch bestenfalls Arbeitsmarktchancen umverteilt werden – zugunsten der betreuten Arbeitslosen und zu Lasten der nicht betreuten Arbeitssuchenden. Wahrscheinlicher wären aber drittens massive „Mitnahmeeffekte“, weil geförderte Arbeitnehmer ohnehin eine Beschäftigung gefunden hätten.

#### 4 Fazit

Insgesamt kann eine – auch noch so sehr – aktivierende Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit im großen Stil nicht beseitigen. Ihr Erfolg hängt ganz

wesentlich vom gesamtwirtschaftlich bestimmten Angebot an Arbeitsplätzen ab. Zwar setzt Aktivierung nicht auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes an. Sie kann aber helfen, beide Marktseiten zusammenzuführen und damit den Matchingprozeß am Arbeitsmarkt verbessern. Die internationalen Erfahrungen zeigen, daß vor allem in Aufschwungsphasen und bei generell günstiger Arbeitsmarktlage mit guten Wirkungen zu rechnen ist.

Schließlich ist Aktivierung aus mindestens zwei weiteren Gründen eine wichtige und richtige Strategie: Zum einen begrenzt sie die hohen Kosten des Sozialstaates und zum anderen wirkt sie den Folgen der demographischen Entwicklung entgegen, die – wenn auch nicht gleich – eine höhere Erwerbstätigenquote erfordern wird.

#### Literatur

- Almus, M., Egeln, J., Lechner, M., Pfeiffer, F. und H. Spengler* (1999): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 225, Nürnberg.
- Bishop, J.* (1992): Improving job-worker matching in the U.S. labour market. Centre for Advanced Human-Resource Studies. Cornell University Working Paper 92–40.
- Eichhorst, W., Profit, S. und E. Thode* (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Berlin, Heidelberg.
- Klös, Hans-Peter* (2000): Zeitarbeit – Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung, in: iw-trends, H. 1, S. 5–21.

# Deutsche Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich – sind wir auf dem richtigen Weg?

## 1 Wo steht Deutschland heute?

Die Bertelsmann Stiftung untersucht seit 1994 die beschäftigungspolitischen Strategien und Erfolge der westlichen Industrieländer im Zweijahresabstand und bewertet sie vergleichend in Form eines internationalen Beschäftigungsrankings (van Suntum/Schlotböller, 2002). Derzeit arbeiten wir an der sechsten Fortschreibung dieses Berichtes, die im kommenden Jahr publiziert werden wird. Die im folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf dem derzeit aktuellen Ranking aus dem Jahr 2002. Die ökonomische Basis ist ein gemischter Längs- und Querschnittsvergleich (Pool-Schätzung) von 21 westlichen Industrieländern im Zeitraum 1985 bis 2001. Untersucht wird der Zusammenhang zwischen dem beschäftigungspolitischen Erfolg eines Landes („Zielgröße“) einerseits und statistisch signifikanten Erklärungsgrößen („Wirkungsgrößen“) andererseits. Alle Variablen basieren auf OECD-Daten, um nationale Besonderheiten der Statistik möglichst weitgehend auszuschalten. Des weiteren werden alle Variablen zwecks Ausschaltung konjunktureller Effekte über mehrere Jahre geglättet und mit Hilfe eines einfachen Punkteschemas standardisiert, so daß sie verzerrungsfrei aggregierbar sind. Die Rankingposition eines Landes ergibt sich aus der Addition von Ziel- und aggregierter Wirkungsgröße mit jeweils hälftigem Gewicht. Es wird mit diesem Vorgehen versucht, nicht nur die aktuelle Arbeitsmarktsituation zu bewerten, sondern auch die mittelfristigen Beschäftigungsperspektiven, so wie sie sich nach dem aktuellen Stand der Wirkungsgrößen darstellen.

Die Zielgröße setzt sich aus der Arbeitslosenquote (mit reziproker Punktbewertung) einerseits und

dem Erwerbstätigenzuwachs andererseits zusammen. Die Gewichtung des Erwerbstätigenzuwachses variiert dabei zwischen 0 % und 50 %, je nach dem bereits erreichten Beschäftigungsgrad des betreffenden Landes. Dahinter steht die Überlegung, daß bei bereits erreichter Vollbeschäftigung wie zum Beispiel in der Schweiz nicht auch noch große Beschäftigungszuwächse erwartet werden können. Umgekehrt sind hohe Beschäftigungszuwächse

**Abb. 1:** Internationales Beschäftigungsranking 2002

Rang	Land	Rankingpunkte
1	Norwegen	7,98
2	Schweiz	7,94
3	Japan	7,92
4	Niederlande	7,70
5	USA	7,01
6	Portugal	6,97
7	Österreich	6,92
8	Dänemark	6,50
9	Großbritannien	6,40
10	Neuseeland	6,20
11	Irland	6,06
12	Australien	6,03
13	Schweden	5,60
14	Kanada	5,47
15	Belgien	5,17
16	Deutschland	4,80
17	Frankreich	4,38
18	Italien	4,25
19	Finnland	4,17
20	Spanien	3,98
21	Griechenland	3,77

Quelle: van Suntum/Schlotböller (2002).

sicher ein Erfolgsnachweis, auch wenn die Restarbeitslosigkeit – wie z.B. in Spanien – noch hoch ist. Deutschland hat sich in diesem Ranking kontinuierlich verschlechtert und liegt inzwischen nur noch auf Platz 16 (vgl. Abbildung 1). Im großen und ganzen sind die angelsächsischen Länder erfolgreicher als die kontinentaleuropäischen Länder, und hier wiederum schneiden kleine Länder wie die Schweiz oder die Niederlande deutlich besser ab als die großen Länder Frankreich, Italien, Spanien und eben Deutschland, die allesamt im untersten Teil des Rankings plazierte sind. Ganz offensichtlich sind die notwendigen Reformen in den kleinen Ländern leichter durchsetzbar als in den schwerfälligen großen Staaten, die vielleicht auch den Druck des internationalen Standortwettbewerbs noch nicht ganz so stark verspüren.

## 2 Was machen andere Länder besser?

Worin unterscheiden sich nun die beschäftigungspolitischen Strategien im einzelnen? Es war von vornherein nicht zu erwarten, daß sich die Unterschiede in der Beschäftigungsperformance allein aus einem Faktor – etwa aus dem Wirtschaftswachstum – würden erklären lassen. Beispielsweise weist die Schweiz als eines der erfolgreichsten Länder traditionell ein weit unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum auf. Der Ranking-Ansatz ist deshalb multikausal angelegt, wobei jeder potentielle Erklärungsfaktor den Test sowohl auf theoretische Plausibilität als auch auf statistische Signifikanz bestehen mußte. Letztlich verblieben nach einer Vielzahl von getesteten Variablen acht Einzelgrößen in der Schätzung, die zusammen rund 62 % der Unterschiede im beschäftigungspolitischen Erfolg der 21 Länder erklären (Gewichte und Wirkungsrichtung in Klammern):

- Anteil der staatlichen und privaten Bruttoanlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau) am Bruttoinlandsprodukt (21 %; Wirkung: +).
- Anteil der Staatsausgaben am Nationaleinkommen, als Hilfsindikator für den Staatseinfluß auf Produktion und Verteilung (6 %; Wirkung: -).
- Aktivitätsgrad der aktiven Arbeitsmarktpolitik, d.h. Anteil aktiver Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik (16 %; Wirkung: +).
- Anteil von Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit, zu interpretieren als Hilfsindikator für die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik (14 %; Wirkung: -).
- Regulierungsindex der OECD für den Kündigungsschutz (9 %; Wirkung: -).
- Streikquote, als Hilfsindikator für den sozialen Frieden und die Kooperation zwischen den Tarifparteien (14 %; Wirkung: -).
- Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung, als Hilfsindikator für die Flexibilität der Arbeitsmärkte (13 %; Wirkung: +).
- Anstieg der Reallöhne, als Indikator für den Anstieg der Arbeitskosten (7 %; Wirkung: -).

Einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik haben drei dieser Wirkungsfaktoren, nämlich der Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik, der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und – mit einigen Einschränkungen – auch der Anteil der Teilzeitarbeit. Sie haben zusammen ein Gewicht von immerhin 43 % bei der Erklärung der Zielgröße. Daß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik tendenziell

positiv auf die Beschäftigungsbilanz auswirkt, muß allerdings nicht in jedem Fall ein Beleg für ihre Effizienz sein. Es mögen sich auch statistische Effekte dahinter verbergen, etwa der Art, daß Teilnehmer an entsprechenden Maßnahmen nicht in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. In der Tat zeigen eingehendere empirische Studien, daß es sehr auf die Art der aktiven Maßnahmen ankommt: Am wirkungsvollsten sind demnach relativ einfache Instrumente wie die intensive Betreuung und Vermittlung, aber auch das aktive Fordern der Arbeitslosen, wie dies etwa in Großbritannien und in Skandinavien seit einigen Jahren im Vordergrund steht (Kröger/van Suntum, 1999). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und aufwendige Qualifizierungsprogramme, die über die Vermittlung von Basisqualifikationen hinausgehen, sind dagegen oft wenig wirkungsvoll und zudem extrem teuer. Immerhin: Im großen und ganzen scheint es jedenfalls besser zu sein, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, als sich auf die reine Zahlung von Transferleistungen zu beschränken.

Dennoch gilt es, bei der Politik der jeweiligen Länder genau hinzusehen. Wir haben insbesondere versucht, Muster ähnlicher wirtschaftspolitischer Strategietypen zu finden und hinsichtlich ihres Erfolges zu bewerten. Im Ergebnis führte dies zu einer Unterscheidung von folgenden vier Strategietypen für die 90er Jahre:

- (1) Die wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften setzen vorrangig auf Markt und Wettbewerb bei der Lösung des Beschäftigungsproblems. Als gemeinsame Merkmale weisen sie einen niedrigen Staatsanteil am Sozialprodukt, eine geringe Regulierungsintensität ihrer Arbeitsmärkte und generell ein hohes Maß von Vertragsfreiheit und Privatwirtschaft auf. Diesem Strategietyp sind sämtliche angelsächsische Staaten (USA, Großbritannien, Neuseeland, Kanada und Australien) sowie Irland und die Schweiz zuzurechnen. Sie gehören eindeutig zu den erfolgreichen Ländern im Beschäftigungsvergleich und haben überwiegend nicht nur niedrige Arbeitslosenquoten, sondern auch ein niedriges Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit.
- (2) Ähnlich erfolgreich sind die korporativen Leistungsgesellschaften, allerdings mit einer ganz anderen beschäftigungspolitischen Strategie. Diese Länder, zu denen neben Norwegen noch Japan, Österreich und Dänemark gehören, setzen vor allem auf hohe Investitionen bei gleichzeitig maßvollen Lohnsteigerungen und konsequenter Bekämpfung insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit. Dazu greifen sie auch durchaus regulierend ein, jedoch nicht, um Verteilungspolitik zu betreiben oder soziale Schutzmauern zu errichten, sondern mit dem Ziel der Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Die Schlagworte vom „Austro-Keynesianismus“ und der „Japan-AG“ finden insoweit durchaus eine empirische Bestätigung.
- (3) Die verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten weisen als hervorstechende Gemeinsamkeiten vor allem beschäftigungspolitisch negative Merkmale auf, nämlich hohe Staatsquoten sowie eine überdurchschnittlich hohe Regulierungsdichte auf den Arbeitsmärkten bei gleichzeitig niedrigen Investitionsquoten. Diesem Ländertyp sind die drei großen kontinentaleuropäischen Staaten Frankreich, Italien und Deutschland zuzurechnen, ferner Finnland, Schweden und Belgien. Mit inzwischen allerdings deutlichen Einschränkungen gehören auch immer noch die Niederlande dazu. Im Unterschied zur vorstehenden Gruppe setzen diese Länder ihren hohen Staatseinfluß auf die Wirtschaft

sehr stark zu Umverteilungszwecken und zur sozialen Absicherung ein, weniger hingegen für investive Zwecke und zur Aktivierung ihres Arbeitskräftepotentials. Sie haben ganz überwiegend ein niedriges Beschäftigungswachstum und hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, insbesondere auch eine in den meisten Fällen hohe Langzeitarbeitslosenquote.

- (4) Mehr ein Sonderfall als ein Strategietyp sind die Transformationsökonomien im Aufholprozeß, bestehend aus Spanien, Griechenland und Portugal. Diese Länder waren lange Zeit stark agrarisch geprägt, haben erst relativ spät den Weg von zentralistisch verwalteten Volkswirtschaften zu Demokratie und Marktwirtschaft gefunden und sind auch erst relativ spät Mitglieder der Europäischen Union geworden. Nicht zuletzt damit hängt ihr überdurchschnittliches Investitionsvolumen zusammen – das wichtigste Pfund, mit dem diese Länder auf den Arbeitsmärkten wuchern können. Hartnäckige Langzeitarbeitslosigkeit und ein hohes Maß an Arbeitsmarktregulierung belasten aber ihre beschäftigungspolitische Bilanz erheblich. Nur Portugal kann zum Ausgleich eine relativ niedrige Staatsquote, eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie ein hohes Maß an Arbeitsfrieden in die Waagschale werfen und ist auch das mit Abstand erfolgreichste Land dieser Gruppe mit einer Arbeitslosenquote von zuletzt nur noch 4,3 %.

Insgesamt ist eine ziemlich klare Bilanz des beschäftigungspolitischen Erfolges bzw. Mißerfolges der jeweiligen Ländergruppen zu ziehen. Sieht man vom Sonderfall der drei Mittelmeerländer einmal ab, so muß der Strategietyp der verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten, zu dem auch Deutschland zählt, sicher am schlechtesten beurteilt werden. Abgesehen vom Ausnahmefall der Niederlan-

de liegen diese Länder weit abgeschlagen auf den unteren Rankingplätzen. Interessanterweise haben sie überwiegend hohe Langzeitarbeitslosenquoten, obwohl sie bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik erheblichen Aufwand treiben. Dagegen haben die beiden erfolgreichen Strategietypen, die wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften und die korporatistischen Leistungsgesellschaften, umgekehrt niedrige Langzeitarbeitslosenquoten bei niedrigem Aktivitätsgrad ihrer Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere in den skandinavischen Ländern wurde, ähnlich wie auch in Großbritannien, die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren konsequent auf ein System des Förderns und Forderns umgestellt. So konnte in den vergangenen Jahren namentlich die Langzeitarbeitslosigkeit dort teils drastisch gesenkt werden, während sie in Deutschland noch weiter zugenommen hat und – nach OECD-Berechnung – inzwischen bei mehr als 50 % der Gesamtarbeitslosigkeit liegt. Knallharte Zumutbarkeitsbedingungen, aktive Wiedereingliederung von Arbeitslosen anstelle der Frühverrentung und des Parkens in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung etc. – Stichworte, die hierzulande erst seit der Hartz-Kommission ernsthaft diskutiert werden – sind gerade in den kleineren europäischen Nachbarländern vielfach längst Realität.

Es ist allerdings keineswegs die aktive Arbeitsmarktpolitik allein, die es richten kann. Interessanterweise legen gerade die erfolgreichen Länder des Strategietyps „wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft“ darauf meist gar keinen besonderen Wert. Sie haben dies auch gar nicht nötig, denn ihr Weg zur Vollbeschäftigung führt in erster Linie über den Wettbewerb, und zwar auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Es ist kein Zufall, daß etwa die Schweiz als eines der beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder auch ein wettbewerbsmäßig organisiertes Föderalsystem hat und neuerdings sogar in der Gesund-

beitspolitik erfolgreich auf den Wettbewerb setzt (Böcken/Butzlaff/Esche 2000). Auch die Arbeitsbeziehungen sind in der Schweiz ungleich liberaler organisiert als etwa hierzulande – es gibt keine Flächentarifverträge und lediglich einen für alle einheitlichen Kündigungsschutz für drei Monate, nach dessen Ablauf das Arbeitsverhältnis ohne Angabe besonderer Gründe beendet werden kann. Ein liberaler Arbeitsmarkt kann also auch ohne den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnzuschüssen etc. zu Vollbeschäftigung bei hohem Realeinkommen führen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist dagegen eher eine Krücke, insbesondere für Länder mit hochregulierten regulären Arbeitsmärkten und ohne hinreichende Wachstumsdynamik.

### 3 Schlußfolgerungen für Deutschland

In Deutschland müßte angesichts der außerordentlich schlechten Position im internationalen Vergleich viel grundsätzlicher als bisher über weitreichende Reformen nachgedacht werden. Im einzelnen gilt es, in den kommenden Jahren vier wichtige Bereiche anzugehen:

- (1) Entregulierung der Arbeitsmärkte: Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes älterer Arbeitnehmer, Erleichterung von Teilzeit- und befristeter Arbeit, Deregulierung der Handwerksordnung; Vorbilder sind u.a. die USA, die Schweiz und die Niederlande.
- (2) Neuausrichtung der Tarifpolitik: Abschied von der falschen Produktivitätsformel (van Suntum 1999), stattdessen Nutzung des Produktivitätsfortschrittes zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Dezentralisierung von Lohnverhandlungen, andernfalls Ende der sogenannten Tarifautono-

mie; Vorbilder sind hier u.a. die Niederlande, die Schweiz und Dänemark.

- (3) Grundlegende Umstellung der sozialen Sicherung, insbesondere eine klare Trennung von Umverteilung und Risikovorsorge; Vorbild ist hier vor allem die Schweiz und teilweise Skandinavien.
- (4) Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Intensive Betreuung nach dem Prinzip des Förderns und Forderns, Dezentralisierung der Verantwortung für Langzeitarbeitslose im Wettbewerb der Kommunen anstelle des zentralistischen Hartz-Konzeptes; Vorbilder sind vor allem Großbritannien, Skandinavien, die USA und die Schweiz.

An dieser Stelle soll vor allem auf die letzten beiden Punkte etwas näher eingegangen werden. So ist es von entscheidender Bedeutung für eine wirkliche Reform der sozialen Sicherungssysteme, sie zu echten Versicherungen umzugestalten und von ihren Umverteilungsfunktionen zu entlasten. Nur so kann Wettbewerb innerhalb dieser Systeme bewerkstelligt werden, und nur so ist auch wirkliche soziale Gerechtigkeit zu erzielen. Am deutlichsten kann man diesen Zusammenhang am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung darstellen, in der die Beiträge ja bekanntlich bei gleicher Leistung für alle nach dem Einkommen gestaffelt sind. Diese Vermischung der eigentlichen Risikovorsorge mit Umverteilungszielen hat katastrophale Folgen:

- Erstens wird echter Wettbewerb zwischen den Kassen verhindert, weil die Beitragshöhe aufgrund der Einkommensbezogenheit nicht nur von der Effizienz, sondern auch von der Versichertenstruktur abhängt: Die AOK in Gelsenkirchen kann sich noch so sehr anstrengen, sie wird niemals mit den Beitragskonditionen einer

Betriebskrankenkasse im wirtschaftlich prosperierenden Kreis Coesfeld mithalten können. Diese Wettbewerbsverzerrung ist allein Folge der einkommensbezogenen statt risikoäquivalenten Beitragserhebung. Sie wird auch durch die Krücke des bürokratischen Risikostrukturausgleichs nicht behoben, sondern eher noch verschlimmert, wenn auch nunmehr tendenziell zur anderen Seite hin.

- Zweitens bedeuten die lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge eine einseitige Belastung des Faktors Arbeit, sind also eindeutig beschäftigungsfeindlich. Die Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkommensbestandteile – etwa im Rahmen der sogenannten Bürgerversicherung – würde dieses Problem zwar abmildern, aber dafür auf eine zweite, riesige Umverteilungsmaschinerie neben dem Einkommenssteuersystem hinauslaufen. Wesentlich eleganter, effizienter und gerechter wäre es deshalb, die Umverteilungsfunktion statt dessen ganz aus der Sozialversicherung herauszulösen und allein über die Einkommensteuer laufen zu lassen, zumal diese im Gegensatz zu einkommensbezogenen Beiträgen sogar progressiv ausgestaltet ist.
- Drittens werden Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen ebenso wie die Einkommen von Beamten, Selbständigen und Nebeneinnahmen von Pflichtversicherten wie Mieten oder Zinsen von der Umverteilung innerhalb der sozialen Sicherungssysteme nicht erfaßt. Auch in dieser Hinsicht wäre eine Auslagerung des Solidarausgleichs in das allgemeine Einkommensteuersystem wesentlich gerechter.
- Viertens schließlich können wichtige Anreizmechanismen zur Kostendämpfung wie z.B. Selbstbeteiligungen an den Krankheitskosten

bei einkommensbezogenen Beiträgen nicht wirklich funktionieren. So profitieren von den dadurch ermöglichten Beitragssenkungen hauptsächlich die besserverdienenden Beitragszahler, während die einkommensschwachen Versicherten im Saldo eher die Verlierer sind. Entsprechend schlecht lassen sich solche, an sich ja sehr effizienten Mechanismen in das fehlkonstruierte soziale Sicherungssystem integrieren.

Die einzig konsequente Lösung dieser Probleme wäre eine klare Trennung der Funktionen wie folgt (van Suntum 2000):

- Bedürftigkeitsabhängige soziale Fürsorge im Sinne der Sozialhilfe als steuerfinanzierte Basisversicherung für alle; Träger sollten die Kommunen sein, die vor allem bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt deutliche Vorteile gegenüber der zentralistischen Bundesanstalt für Arbeit haben. Im Wettbewerb der kommunalen Modelle, die es heute schon in großer Zahl und Vielfalt gibt, können die besten Varianten entdeckt und gegebenenfalls von anderen übernommen werden, aber auch individuelle Modelle nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse bleiben möglich. Es müßte allerdings anders als heute sichergestellt werden, daß die Kommunen ihre Langzeitarbeitslosen nicht einfach ein Jahr lang sozialversicherungspflichtig beschäftigen und dann wieder an die Arbeitslosenversicherung weiterreichen. Löhne auf dem zweiten Arbeitsmarkt sollten deshalb grundsätzlich nicht zum Erwerb neuer Arbeitslosengeldansprüche berechtigen, insbesondere nicht in befristeten Arbeitsverhältnissen.
- Darauf aufbauend ein reines Versicherungssystem mit risikoadäquaten Beiträgen für die



Absicherung von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter. Für diejenigen, welche die Beiträge nicht aus eigener Kraft bezahlen können, etwa Geringverdiener mit Familie, sollten aus Steuermitteln Zuschüsse zu den Prämien gezahlt werden, ähnlich wie dies in der Schweiz der Fall ist. Individuell verhandelte Prämiensenkungen aufgrund freiwilliger Zuzahlungen oder Leistungseinschränkungen sollten für die Zuschüsse dagegen unbeachtlich sein. Damit blieben alle Anreize zu kostengünstigem Verhalten erhalten, der Wettbewerb zwischen den Versicherungen würde intensiviert. Gleichzeitig wären automatisch alle Steuerzahler an dem Solidarausgleich beteiligt, und dies sogar in progressiver Form und unter Einschluß aller Einkommensbestandteile, ohne daß es dafür einer „Bürgerversicherung“ bedürfte.

- Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit sollte dabei, ähnlich wie in den skandinavischen Ländern, einerseits freiwillig sein, andererseits auch Selbständigen offen stehen. Die Höhe der Lohnersatzleistung und damit der zu zahlenden Prämien könnte dabei im Prinzip frei gewählt werden. Das hätte vor allem den Vorteil, daß der Lohnnebenkostencharakter der Arbeitslosenbeiträge entfiel. Niemand käme ja auf den Gedanken, etwa die Prämien zu einer Lebensversicherung als Lohnnebenkosten zu betrachten, denn sie hängen eben allein vom Risiko und der versicherten Leistungshöhe und nicht einfach vom Arbeitseinkommen ab. Gerade Geringverdiener würden durch ein solches System entlastet. Ihre Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit sind heute nämlich praktisch reine Steuern, da ihr Arbeitslosengeldanspruch im Ernstfall oft unter dem ohnehin bestehenden Anspruch auf Sozialhilfe liegt.

Wer sich nicht versichert, wäre in diesem System im Ernstfall auf die Sozialhilfe angewiesen, was sich gerade besser Verdienende genau überlegen dürften. Ein Moral-Hazard-Verhalten auf Kosten der steuerfinanzierten Sozialhilfe wäre im übrigen um so weniger zu erwarten, je konsequenter die Kommunen darauf drängen, daß jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger auch wirklich arbeitet. Mögliche Beschäftigungen gibt es genug, wie der boomende Schwarzmarkt zeigt. Ein probates Modell wäre es beispielsweise, Langzeitarbeitslose über kommunale Vermittlungsagenturen an private Haushalte zum Schwarzmarktlohn auszuleihen. Dieser Lohn sollte an die Kommune fließen, die den Arbeitslosen weiterhin die Sozialhilfe auszahlt, gegebenenfalls erhöht um einen kleinen Aufschlag als Anreiz mitzumachen. Wer sich bei solchen Einsätzen bewährt, würde damit gleichzeitig seine Chancen auf Vermittlung auf einen regulären Arbeitsplatz verbessern. Wer sich dagegen nicht bewährt oder gar verweigert, müßte statt dessen eben gemeinnützige Arbeiten ausführen, was im Zweifel weit weniger attraktiv sein dürfte. Auf diese Weise würden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Der Schwarzmarkt würde ausgetrocknet, und die Langzeitarbeitslosen kämen schrittweise wieder in Kontakt zum regulären Arbeitsmarkt.

Auch eine Ausleihung an Unternehmen wäre denkbar, ohne daß damit die oft befürchteten Verdrängungseffekte auftreten müssen. Viele der früheren unteren Lohngruppen sind heute gar nicht mehr existent und könnten auf diese Weise wiederbelebt werden, andere Tätigkeiten werden heute durch Maschinen statt durch Menschen ausgeführt, für wieder andere findet man trotz hoher Arbeitslosigkeit oft keine (deutschen) Bewerber. Hier gibt es ein weites Feld von sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten, die auf ihre Entdeckung und Nutzung im

kommunalen Wettbewerb warten – zum Wohle der Arbeitslosen und nicht zuletzt auch der kommunalen Finanzen.

### Literatur:

- Böcken, J., Butzlaff, M. und A. Esche* (2000), Reformen im Gesundheitswesen. Ergebnisse der internationalen Recherche Carl Bertelsmann Preis 2000, Gütersloh.
- Kröger, M. und U. van Suntum* (1999), Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh.
- van Suntum, U.* (2000), Trennung von Risikoabsicherung und Umverteilung in der Sozialversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg. H. 3, S. 153–158.
- van Suntum, U.* (1999), Gibt es eine Formel für den richtigen Lohn?, in: *Lübke, E. und H. Grossekketter* (Hrsg.), Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik. Festschrift für Ingolf Metze zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 229–247.
- van Suntum, U. und D. Schlotböller* (2002), Internationales Beschäftigungsranking 2002, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.

# Wirtschaftspolitische Bedingungen für mehr Beschäftigung aus Sicht der Wissenschaft

Jürgen Jerger\*

## 1 Einleitung

*"While the introduction of Job Centres and the attempts to re-organise public employment services is generally accepted to be a step in the right direction, most other elements of the 'Hartz proposals' are not expected to create incentives for both labour supply and demand suited to reduce the current level of structural unemployment significantly." (EEAG 2003, S. 31)*

Das einleitende Motto der vom CESifo organisierten Expertengruppe trifft die Mehrheitsmeinung der Profession<sup>1</sup> recht präzise: Die Hartz-Vorschläge (vgl. Hartz-Kommission 2002) machen einige wenige und kleine Schritte in die richtige Richtung, sind aber keineswegs auch nur annähernd dazu geeignet, die dramatische Unterbeschäftigungssituation in Deutschland egal über welchen Zeithorizont wieder ins Lot zu bringen. Insbesondere die vollmundige Ankündigung im Sommer 2002, mit einer vollständigen Umsetzung der Hartz-Vorschläge innerhalb von drei Jahren die Arbeitslosigkeit in Deutschland halbieren zu können, wurde von den Experten kaum einer ernsthaften Kritik für wert befunden und im Grunde nur mehr oder weniger erstaunt als „politisches Getöse“ zur Kenntnis genommen.

Was aber sind die Bedingungen für mehr Beschäftigung? Wie können diese Bedingungen geschaffen werden? Warum gehen die Vorschläge aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht weitgehend an den eigentlichen Problemen vorbei? Und warum konnten sich die Hartz-Vorschläge in einem für demokratische Gesellschaften so unglaublich schnellen Tem-

po durchsetzen, während die Vorschläge der ökonomischen Profession im politischen Prozeß sehr viel weniger Gehör finden? Auf diese Fragen versucht der vorliegende Beitrag Antworten zu finden.

Um die Außenwirkung und Reputation der ökonomischen Zunft bzw. der Ökonomen war und ist es ja nicht gerade zum Besten bestellt: Die Wahrnehmung, daß zwei Ökonomen (wenigstens) zwei sich widersprechende Antworten auf dieselbe Frage haben, hält sich hartnäckig – ist nichtsdestotrotz aber insofern falsch, als es für viele zentrale Fragen einen vielleicht nicht völligen, so doch aber sehr weitgehenden professionellen Konsens gibt.<sup>2</sup> In der beschäftigungspolitischen Diskussion sind dabei viele Mißverständnisse vermeidbar, wenn man die drei folgenden Ebenen unterscheidet:<sup>3</sup> a) die makroökonomische Ebene, b) die institutionelle Ebene und c) die polit-ökonomische Ebene. Eine Unterscheidung dieser drei Ebenen ist einer rationalen Diskussion beschäftigungspolitischer Optionen sehr zuträglich und soll diesem Beitrag als roter Faden dienen.

Der folgende Abschnitt 2 versucht auf der makroökonomischen Ebene die Bedingungen für mehr Beschäftigung herauszuarbeiten und zeigt, daß hier die Wissenschaft ihre Bringschuld durchaus erfüllt hat. Abschnitt 3 behandelt anschließend die Frage, welche konkreten institutionellen Vorkehrungen geeignet sind, die in Abschnitt 2 behandelten Bedingungen herzustellen, während in Abschnitt 4 ganz kurz auf die polit-ökonomischen Hintergründe der in Deutschland zu konstatierenden Reformunwilligkeit auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik eingegangen wird. Abschnitt 5 beschließt den Bei-

trag mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Elemente einer Politik für mehr Beschäftigung.

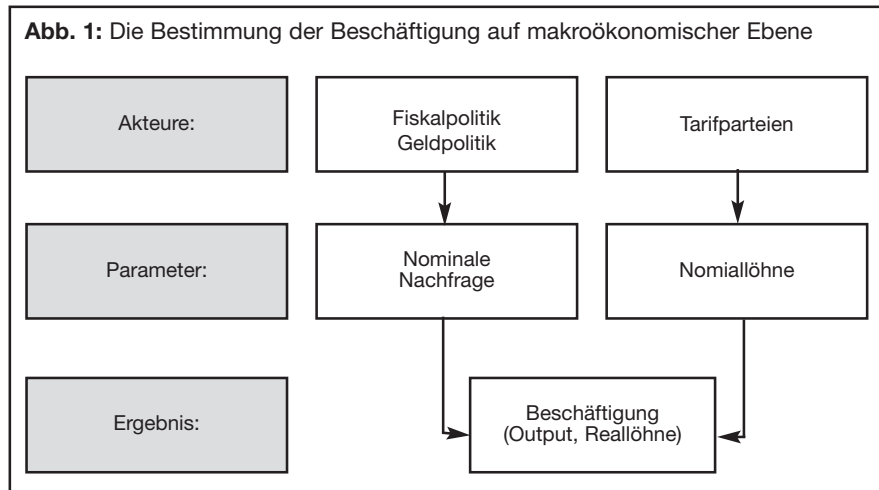
## 2 Was sind die Bedingungen für mehr Beschäftigung? Die makroökonomische Ebene

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, was die Bedingungen für mehr Beschäftigung sind. Auf der makroökonomischen Ebene läßt sich eine vielleicht überraschend einfache und zuverlässige Antwort geben: Es kommt auf das Verhältnis von aggregierter Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlich zu bezahlenden Lohnsatz an. Dieser Zusammenhang wird zunächst näher ausgeführt, bevor kurz die Rolle der insbesondere für die Nachfrageentscheidungen bedeutsamen Erwartungen und der Einfluß der Wirtschaftspolitik darauf diskutiert wird.

### 2.1 Zum Verhältnis von Lohn- und Nachfragepolitik

Auf der makroökonomischen Ebene geht es um die Wirkung der zentralen Instrumente der Makropolitik auf die Beschäftigungssituation. Insbesondere der Zusammenhang zwischen Löhnen und nachfragepolitischen Maßnahmen auf der einen Seite und der Beschäftigung auf der anderen Seite steht hier im Mittelpunkt der Diskussion. Obgleich diese Fragen das „traditionelle Kampfgebiet“ zwischen nachfrage- und angebotsorientierten Ansätzen darstellen, ist hier der wissenschaft-

liche Konsens deutlich größer als dies oftmals den Anschein hat. Denn niemand bestreitet ernsthaft, daß eine expansive Nachfragepolitik bei unterausgelasteten Produktionskapazitäten ceteris paribus eine beschäftigungssteigernde Wirkung haben kann – allerdings wissen auch Keynesianer, daß zu den ceteris paribus Bedingungen insb. die Konstanz von Güterpreisen und Nominallöhnen gehört. Wenn also die Nachfrageexpansion nicht zu Nominallohnsteigerungen – oder noch stärker: auch nicht zu Güterpreisänderungen – führt, so kann man damit die Beschäftigungssituation verbessern. Umgekehrt gilt aber auch, daß ceteris paribus – und in diesem Fall ist hier insbesondere eine konstante nominale Nachfrage gemeint – eine Reduktion der Nominallöhne zu einer Beschäftigungsexpansion führt. Diese beiden Erkenntnisse lassen sich sehr einfach aus einem Standardmodell der aggregierten Nachfrage und des aggregierten Angebots ableiten. Dieses Modell wird in jedem Lehrbuch der Makroökonomik an prominenter Stelle gelehrt – auch wenn in den Lehrbüchern traditionellerweise eher auf die reale Wertschöpfung als auf die Beschäftigungsmenge abgestellt wird.<sup>4</sup>



In diesem Standardmodell werden Nominallöhne und nominale Güternachfrage als exogene, d.h. von der Politik letztlich wählbare Größen behandelt. Fiskal- und Geldpolitik sind dabei in der Lage, die gesamtwirtschaftliche nominale Nachfrage zu beeinflussen, während die Tarifparteien das Niveau der Nominallöhne kontrollieren. Diese Struktur ist in Abbildung 1 zu sehen.

Natürlich ist diese rein qualitative Analyse noch nicht hinreichend, um beschäftigungspolitische Implikationen unmittelbar daraus ableiten zu können. Schreibt man aber das Modell auf, so ergibt sich eine sehr einfache und empirisch überprüfbare Implikation. Konkret: Die Wachstumsrate der Beschäftigung ( $\hat{N}$ ) ergibt sich als Differenz der Wachstumsraten von nominaler Nachfrage ( $\hat{D}$ ) und Nominallöhnen ( $\hat{W}$ ), d.h.

$$(1) \quad \hat{N} = \hat{D} - \hat{W}.$$

Die Lohnpolitik kann also beschäftigungsneutral gerade das (erwartete) Wachstum der nominalen Nachfrage ausschöpfen. Bleibt das Nominallohnwachstum dahinter zurück, wird es zu Beschäftigungssteigerungen kommen; wird der Spielraum überschritten, so kommt es zum Stellenabbau. Gleichung (1) ist nicht nur das Ergebnis einer „akademischen Übung“. Vielmehr läßt sich zeigen, daß diese Beziehung auch empirisch sehr eng und stabil ist.<sup>5</sup> Die einzige Modifikation, die sich gegenüber dem theoretischen Modell ergibt, betrifft die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung. Empirische Schätzungen (vgl. Jerger/Landmann 2002) zeigen, daß in Deutschland erst nach ca. zwei Jahren die Anpassung abgeschlossen ist. Diese Verzögerung kann auf Suchkosten, Kündigungschutzregelungen und ähnliche Friktionen zurückgeführt werden.

Innerhalb des skizzierten Modellrahmens läßt sich eine ganze Reihe von Fragen transparent diskutieren und beantworten. Nachfolgend soll auf die Rolle der Produktivitätsfortschritte, die Frage der Nachfragewirksamkeit der Löhne und die Zuordnung der Beschäftigungsverantwortung auf die einzelnen Politikbereiche kurz eingegangen werden. Vernachlässigt wird hier die Rolle der Lohnstruktur, die in dem hier benutzten Gedankengebäude gar nicht vorkommt. Natürlich ist die Fiktion des aggregierten Arbeitsmarktes nur eine – wenngleich sehr nützliche – theoretische Konstruktion. In Deutschland gibt es bekanntermaßen insbesondere bei den gering qualifizierten Arbeitssuchenden ein immenses Beschäftigungsproblem, während in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten trotz der hohen Arbeitslosigkeit kaum qualifiziertes Personal gefunden werden kann. Von daher soll keinesfalls der Eindruck vermittelt werden, daß eine adäquate Lohnstruktur keine Rolle spielt, auch wenn hier nicht weiter darauf eingegangen wird.

Der Produktivitätsfortschritt taucht in Gleichung (1) nicht explizit auf. Diese Absenz resultiert aber keineswegs aus einer vereinfachenden Annahme, sondern ist ein Ergebnis des Modells. Produktivitätsfortschritte, d.h. eine Ausweitung des Güterangebots bei konstanter Beschäftigung, ermöglichen ein Wachstum der nominalen Nachfrage über die Inflationsrate hinaus und damit einhergehend auch ein entsprechendes Nominallohnwachstum, das beschäftigungsneutral ist. Bei jeder gegebenen Inflationsrate können damit die Reallöhne beschäftigungsneutral im Umfang des exogenen Produktivitätsfortschritts steigen. Letzteres wird häufig als lohnpolitische Norm dergestalt formuliert, daß sich Nominallöhne an der Höhe der Produktivitätssteigerung orientieren sollten, da dies ein inflationsfreies Wachstum der Reallöhne ermöglichen würde. Diese

Behauptung ist zwar korrekt, die scheinbar nahe liegende Forderung einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik geht dennoch in die Irre. Der Grund dafür liegt darin, daß Produktivitätsfortschritte nicht nur bei konstanter Beschäftigung aufgrund von technischem Fortschritt auftreten, sondern auch durch Beschäftigungsreduktion endogen herbeigeführt werden können. Anders gesagt: Eine wie auch immer bemessene Nominallohnsteigerung wird sich ex post immer als durch das Wachstum der Arbeitsproduktivität „gerechtfertigt“ erweisen. Daher eignet sich die Produktivitätsorientierung der Nominallöhne nicht als Maxime für die Beurteilung der Beschäftigungswirksamkeit. Wie gezeigt wurde, ist die Wachstumsrate der nominalen Nachfrage die geeignete Meßlatte, an der sich die Lohnpolitik messen lassen muß. Produktivitätsfortschritte wirken allenfalls insoweit auf die Beschäftigung als sie die Relation zwischen Nachfrage und Löhnen verändern. Dies könnte dann der Fall sein, wenn sich die Tarifparteien an sich ändernde Wachstumsraten von beschäftigungsneutralem technischem Fortschritt nur langsam mit den Lohnabschlüssen anpassen. So vertreten Ball/Mankiw (2002) die These, daß der Rückgang der Arbeitslosenquote in den USA während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre darauf zurückzuführen ist, daß das ansteigende Produktivitätswachstum nicht wirklich wahrgenommen wurde und dementsprechend unvollständig in die Nominallöhne einfloß. In Jerger (2003b) wird gezeigt, daß in Deutschland der gleiche Effekt mit umgekehrtem Vorzeichen am Werk war: Der langfristig zurückgehende Produktivitätsfortschritt ging mit einem Anstieg der langfristigen Komponente der Arbeitslosenquote (d.h. unter Herausrechnung von konjunkturellen Einflüssen) einher.

Dies bringt uns zu einem weiteren Aspekt der lohnpolitischen Debatte, nämlich der Rolle der Löhne für die Nachfrage selbst. Vor allem Gewerkschafts-

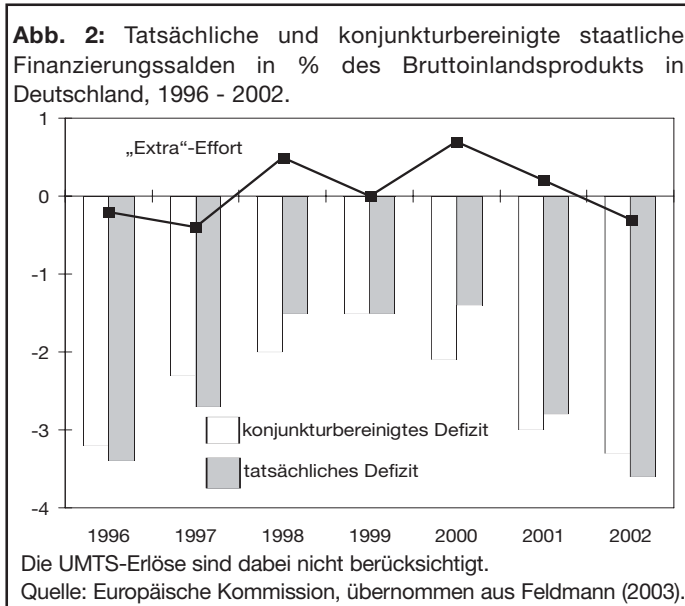
vertreter beharren immer wieder darauf, daß Lohnsteigerungen schon allein deswegen notwendig und wünschenswert seien, weil dadurch die Nachfrage der Lohnbezieher angeregt und damit letztlich mehr Beschäftigung geschaffen würde. Dieses sog. Kaufkraftargument der Löhne ist innerhalb des oben genannten Standardmodells nicht einfach abzubilden, weil dafür eine sorgfältige und keineswegs triviale Spezifikation der aggregierten Nachfragefunktion notwendig ist. Diese Analyse wurde in Jerger/Michaelis (2003) geleistet mit dem Ergebnis, daß eine positive Beschäftigungswirksamkeit von Nominallohnerhöhungen nur dann denkbar ist, wenn aus irgendwelchen Gründen die Anpassung der Güterpreise an die gestiegenen Lohnkosten nicht oder nur unvollständig ist. Sobald aber ein hinlänglich großer Teil dieser Anpassung stattgefunden hat, sind Nominallohnerhöhungen auch bei expliziter Berücksichtigung der Löhne in der gesamtwirtschaftlichen Nachfragefunktion beschäftigungsmindernd. Daher wird die Aussage des einfachen Standardmodells durch das Kaufkraftargument der Löhne nicht modifiziert.

Gemäß Gleichung (1) gehen Lohn- und Nachfragepolitik völlig symmetrisch in die Bestimmung der Beschäftigungsentwicklung mit ein. Eine wünschbare oder gar zwingende Zuordnung der beschäftigungspolitischen Verantwortlichkeit auf diese Politikbereiche läßt sich daraus also nicht ableiten. Das bedeutet natürlich zunächst einmal, daß beide Bereiche prinzipiell eine beschäftigungspolitische Potenz aufweisen, solange es keine neutralisierenden Wechselwirkungen gibt. Dies wäre dann der Fall, wenn eine expansive Nachfragepolitik eine ebenfalls expansive Lohnpolitik nach sich ziehen würde bzw. umgekehrt, wenn eine zurückhaltende Lohnpolitik durch eine restriktive Nachfragepolitik beantwortet würde. Letzteres ist das in jüngster Zeit bisweilen beschworene, aber äußerst unwahr-

scheinliche Szenario einer Deflationsspirale.<sup>6</sup> Daher ist pragmatisch nach dem jeweiligen Handlungsspielraum zu fragen. Hierbei ergibt sich ein denkbar einfaches Bild: Die Geldpolitik als erste Säule der Nachfragepolitik steht innerhalb der Europäischen Währungsunion (EWU) auf der nationalen Ebene nicht mehr zur Verfügung. Dazu kommt, daß die Europäische Zentralbank im Rahmen ihres Mandats zur Wahrung von Preisstabilität durchaus konjunkturpolitische Verantwortung zeigt. Die Tatsache, daß in Deutschland eine deutlich niedrigere Inflationsrate herrscht als im Durchschnitt der EWU, läßt zwar aus nationaler Sicht eine expansivere Geldpolitik wünschenswert erscheinen. Dennoch kann von dieser Seite kein Beitrag erwartet werden. Die Fiskalpolitik als zweite nachfragepolitische Säule ist hingegen weiterhin in nationaler Verantwortung und steht damit prinzipiell auch für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zur Verfügung. Allerdings ist zumindest in Deutschland der Spielraum der Fiskalpolitik ausgeschöpft bzw. sogar

überreizt. Bisweilen wird in diesem Zusammenhang angeführt, daß das Maastrichter Defizit-Kriterium in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsprodukts zu knapp bemessen sei. Das Problem ist aber nicht die Existenz oder Höhe dieses Kriteriums. Es wird ja sinnvollerweise ein Spielraum für antizyklische Fiskalpolitik belassen, wobei dieser Spielraum für zwei aufeinander folgende Jahre noch nicht einmal auf die 3 %-Marke beschränkt ist, da finanzielle Sanktionen erst im dritten Jahr der Überschreitung der Defizitgrenze einsetzen.

Abbildung 2 zeigt die Problematik anhand der Daten für die tatsächlichen (eingefärbte Säulen) und konjunkturbereinigten (helle Säulen) Defizite von 1996 bis 2002. Auch konjunkturbereinigt unterschritt das Defizit nur in einem der vergangenen sieben Jahre (1999) die 2 %-Marke. Gegenüber diesem Niveau ist der konjunkturelle Effekt auf das Defizit vergleichsweise sehr bescheiden. Die mit „Extra“-Effort bezeichnete Linie gibt für jedes Jahr die Differenz zwischen konjunkturbereinigtem und tatsächlichem Defizit an. Es ist gut zu sehen, daß nach 2000 der Versuch, das tatsächliche Defizit zu senken, zunehmend aufgegeben wurde. Wie die Daten zeigen, ist das eigentliche Problem aber nicht die schlechte konjunkturelle Lage, sondern das Niveau der konjunkturbereinigten Defizite. Im Durchschnitt der in Abbildung 2 erfaßten sieben Jahre betrug der konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo -2,4 %! Damit fällt auch die Fiskalpolitik realistischerweise als Träger zumindest weiterer expansiver Impulse aus. Fazit: Die Lohnpolitik ist der zumindest derzeit einzige realistische Hebel, der zur Verbesserung der Beschäftigungssituation zur Verfügung steht. Daher tragen die Tarifparteien nolens volens die Hauptlast der beschäftigungspolitischen Verantwortung.



## 2.2 Erwartungen und Nachfrage

Der faktische Ausfall von Geld- und Fiskalpolitik für zusätzliche Nachfrageimpulse bedeutet jedoch nicht, daß die Wirtschaftspolitik keinerlei Einfluß mehr auf die aggregierte Nachfrage ausüben könnte. Vielmehr hat die Wirtschaftspolitik einen schwer quantifizierbaren, aber sicherlich bedeutsamen Hebel über die Beeinflussung der Erwartungen und damit des Verhaltens der privaten Akteure in der Hand. Die Betonung der Bedeutung von Erwartungen nicht nur, aber insbesondere für die Nachfrageentscheidungen ist ein zentrales Element des Werks von John Maynard Keynes (1936). Beispielsweise Konsum- und mehr noch Investitionsentscheidungen hängen immer auch von der Wahrnehmung zukünftiger Entwicklungen ab. Damit wirken Erwartungen aber auch auf die nominale Nachfrage – und mithin auf die Beschäftigung. Daher wird in diesem Abschnitt kurz auf die Möglichkeiten der Politik zur Beeinflussung der Erwartungen eingegangen. Dabei sind gerade im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Bedeutung dieses Kanals zwei Aspekte zu unterscheiden, nämlich zum einen die Auswirkungen relativ sicher zu erwartender Änderungen und zum anderen die Auswirkungen von Unsicherheit. Beide Aspekte werden nachfolgend kurz behandelt.

Wenn erwartet werden kann, daß in der Zukunft die verfügbaren Einkommen geringer werden (oder weniger schnell wachsen), so diktiert die Logik der intertemporalen Optimierung eine höhere Sparsamkeit in der Gegenwart, um einen ungleichmäßigen Einkommensstrom in einen gleichmäßigeren Konsumstrom transformieren zu können. Hier spielt in vielen Gesellschaften die sich dramatisch ändernde demographische Struktur eine ganz entscheidende Rolle. Durch die demographischen Umwälzungen wird es in den nächsten ca. drei

Jahrzehnten mit Sicherheit zu massiven Leistungskürzungen in den umlagefinanzierten Systemen der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Kranken- und Pflegeversicherung kommen – auch wenn derzeit niemand prognostizieren kann, wie genau der momentan gerade intensiver werdende Verteilungskampf zwischen den Generationen ausgehen wird.<sup>7</sup> Daher ist eine größere Ersparnis aus aktuellen Einkommen rational und trägt zur Abmilderung der Konsequenzen der demographischen Entwicklung bei – dies wird ja durch die sog. „Riester-Rente“ inzwischen auch staatlich gefördert. Gesamtwirtschaftlich kann diese vermehrte Ersparnis entweder in zusätzlichen inländischen Investitionen (nachfrage- und beschäftigungswirksam) resultieren oder aber ohne weitere Beschäftigungswirksamkeit zu einer vermehrten Vermögensbildung gegenüber dem Ausland führen. Gerade in einer alternden Gesellschaft ist es daher von großer Bedeutung, ein möglichst gutes Investitionsklima zu schaffen.

Davon zu trennen sind die Effekte vermehrter Unsicherheit, z.B. über zukünftige Politikänderungen. Sowohl die Intuition als auch die Entscheidungstheorie legen es nahe, in einem volatilen Umfeld eher vorsichtiger zu reagieren. Je unsicherer der Ausblick ist, desto eher lohnt es sich, mit einer Entscheidung zu warten, konkret: den Kauf langlebiger Konsumgüter oder Investitionsentscheidungen hinauszuzögern. Dieser Gedanke scheint auch in der Politik nachvollzogen zu werden, da ja die „Politik der ruhigen Hand“ eine von Bundeskanzler Schröder selbst verkündete Maxime darstellt. Allerdings weicht die politische Realität eklatant von dieser Maxime ab. Eine höchst unvollständige Liste der in letzter Zeit andiskutierten Unsicherheitsfaktoren umfaßt so unterschiedliche Dinge wie die Behandlung bislang unversicherter Finanzanlagen im Ausland, die Frage der Rentenfinanzierung und



-höhe, die Gesundheitspolitik, das Vorziehen der nächsten Einkommensteuerreform, die Zusammenlegung und konkrete Ausgestaltung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die Neuordnung der Agrarsubventionen und die Modifikation des Kündigungsschutzes. Es kann in diesem Beitrag noch nicht einmal ansatzweise um eine Analyse und Bewertung dieser Themen gehen – aber die bisweilen langwierige Diskussion um diese Bereiche wird von den jeweils Betroffenen als zusätzliche Unsicherheit wahrgenommen, mit entsprechenden Konsequenzen für Konsum- und Investitionsentscheidungen. So notwendig unter den veränderten Rahmenbedingungen einer alternden Gesellschaft in einer zunehmend enger zusammenwachsenden Welt Reformen sind: Die Unsicherheit, die mit ständig diskutierten, häufig aufgeschobenen und in den allermeisten Fällen allenfalls halbherzigen<sup>8</sup> Reformen einhergeht, ist eklatant. Eine klare Quantifizierung dieser Effekte auf die aggregierte Nachfrage ist nicht möglich, die (negative) Wirksamkeit ist aber unbestritten. Von daher wäre es ein sehr wichtiger Beitrag der Wirtschaftspolitik, durch eine wieder verlässliche langfristige Vorgabe der Rahmenbedingungen die Stabilisierung der Erwartungen und damit auch der Nachfrage zu unterstützen.

### **3 Welche Maßnahmen sorgen für mehr Beschäftigung? Die institutionelle Ebene**

So bedeutsam der in Abschnitt 2 genannte Zusammenhang zwischen Beschäftigung, Nachfrage und Löhnen auch sein mag – von dieser Erkenntnis bis zur wirtschaftspolitischen Umsetzung liegt ohne Zweifel eine gewisse Wegstrecke. Deshalb ist es von großer Bedeutung, über geeignete institutionelle Vorkehrungen nachzudenken, die als Vorbedingung für steigende Beschäftigung dafür sorgen, daß das

Verhältnis von nominaler Nachfrage und Nominallöhnen wieder steigt. Diese Ebene ist also angesprochen, wenn es um ganz konkrete wirtschaftspolitische Handlungsoptionen geht – beispielsweise befassen sich neun der zwanzig Programmpunkte des Sachverständigenratsgutachtens 2002/03 mit verschiedenen Maßnahmen, die letztlich alle darauf abzielen, moderatere und/oder differenziertere Löhne zu erreichen.<sup>9</sup> Im Gegensatz zur makroökonomischen Ebene bestehen hier jedoch sehr viel mehr empirische Unsicherheiten, d.h. es läßt sich zumeist nicht gut beziffern, welche Maßnahme genau zu welchen Effekten führt. Dies hat unter anderem auch damit zu tun, daß bei der Wirkungsanalyse dieser institutionellen Vorkehrungen bedeutsame Komplementaritäten zwischen den einzelnen Maßnahmen auftreten können – und in empirischen Studien identifizierbar sind. So ist beispielsweise der Effekt einer Veränderung von Kündigungsschutzrechtlichen Vorschriften davon abhängig, wie hoch die Lohnnebenkosten in einer Volkswirtschaft sind. Je höher die Gesamtkosten für einen Arbeitnehmer aus Sicht eines Arbeitgebers sind, desto bedeutsamer wird natürlich eine größtmögliche Flexibilität z.B. bei schlechterer Auftragslage. Diese ist außerdem umso wichtiger, je weniger betriebsspezifisches Humankapital eine Rolle spielt.

Bevor auf einige Einzelmaßnahmen kurz eingegangen wird, erscheint es lohnend, sich die Erfahrungen anderer Länder anzuschauen, in denen die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreich war. Dies deshalb, weil eine hohe Arbeitslosigkeit bisweilen als mehr oder weniger unabwendbares Übel gilt, das resistent gegen jede denkbare Politikänderung ist.

Abbildung 1 zeigt für einige europäische Länder den Höchststand der Arbeitslosenquote in dem Zeitraum von 1980 bis 2000 und den Tiefststand der letzten drei Jahre zusammen mit der Quote im

**Abb. 3:** Beschäftigungspolitische Erfolge in Europa

Land	Höchststand 1980 - 2000		Tiefstand 2000 - 2003		ALQ in I/2003
	Jahr	Stand	Jahr	Stand	
Dänemark	1993	9,6	2001	4,3	5,0
Niederlande	1983	9,7	2001	2,4	3,6
Portugal	1985	8,7	2000 - 2002	4,1	6,8
Spanien	1994	23,9	2001	10,6	11,4
Schweden	1997	9,9	2001 - 2003	4,9	5,3
Deutschland	1997	9,9	2001 - 2002	7,8	9,2

Quelle: OECD.

1. Quartal 2003. Es handelt sich dabei um teilweise spektakuläre Erfolge – und nichts spricht dafür, daß dies in Deutschland nicht auch erreicht werden könnte.

Es ist hier nicht der Raum, um detailliert auf die Erfahrungen mit verschiedenen Maßnahmen und die Ergebnisse der Evaluationen verschiedener arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen einzugehen. Daher wird im Rest dieses Abschnitts nur eine sehr knappe und punktuelle Zusammenfassung dieser Resultate vorgenommen – zumal der Beitrag von van Suntum in diesem Band auf Evidenz aus internationalen Erfahrungen mit verschiedenen Einrichtungen eingeht.

Zunächst einmal zu nennen sind hier die Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Deren Evaluation ist methodisch sehr schwierig; die relevante Frage lautet na-

türlich, welche Beschäftigungssituation sich ohne die entsprechende Maßnahme ergeben hätte. Diese Fragestellung muß also nicht nur den Effekt auf die Maßnahmeteilnehmer feststellen, sondern alle denkbaren Drehtür- und Mitnahmeeffekte ebenso berücksichtigen wie die plausiblerweise negativen Folgen der Finanzierung dieser Maßnahmen. Nicht zuletzt wären generell auch die Rückwirkungen solcher Programme auf das Verhalten der Akteure auf dem ersten Arbeitsmarkt abzubilden: Je eher sich die Tarifparteien darauf verlassen können, daß durch hohe Lohnabschlüsse arbeitslos gewordene Personen in Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik landen, desto weniger werden diese ihre beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen bereit sein.

Selbst ohne Berücksichtigung der beiden letztgenannten negativen Rückwirkungen deuten die Ergebnisse der existierenden Evaluationen dieser Maßnahmen darauf hin, daß allenfalls sehr geringe Effekte meßbar sind, die sogar negativ sein können.<sup>10</sup> Vor dem Hintergrund des Modells aus Abschnitt 2 ist dieser negative Befund aufgrund der Rückwirkungen dieser Maßnahmen auf die Lohnbildung auch keineswegs erstaunlich.

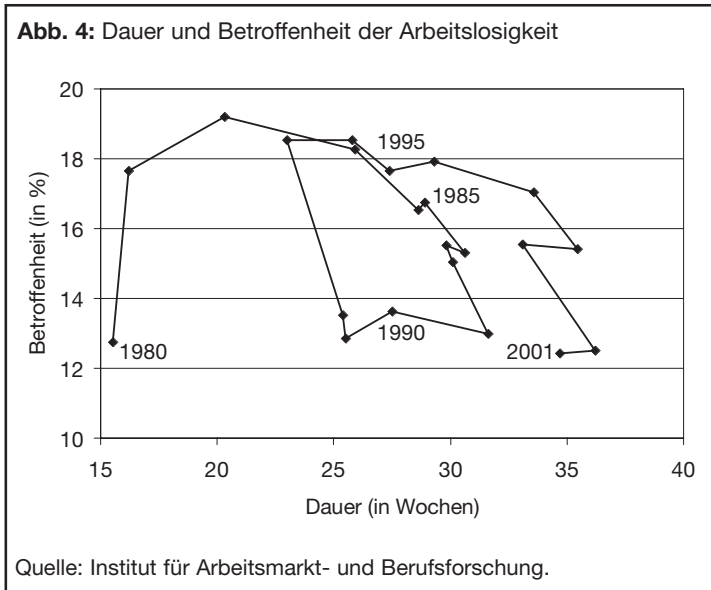
Eher Erfolg versprechend sind dagegen Versuche, die arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen durch eine stärkere individuelle Betreuung wieder in das Berufsleben einzugliedern. So zeigten entsprechende Versuche in Mannheim beträchtliche Erfolge in Form deutlich höherer Vermittlungsquoten.<sup>11</sup> Hierbei wurde das in den Arbeitsämtern übliche Betreuungsverhältnis von 800 Arbeitslosen pro in der Vermittlung tätigen Sachbearbeiter(in) drastisch auf 1:60 verbessert. Gleichzeitig wurde

für diesen Versuch, der mit langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger durchgeführt wurde, eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt vereinbart. Damit wurde die Verlagerung der Zuständigkeit für arbeitsmarktpolitische Problemgruppe auf die kommunale Ebene erreicht, wie sie seit längerer Zeit gefordert wird, um die auf der Hand liegenden Anreize der Vermeidung der von den Kommunen zu tragenden Sozialhilfe sowie die bessere Kenntnis der lokalen Arbeitsmarktgegebenheiten zu nutzen.<sup>12</sup> Allerdings ist der Schluß von einem lokal sehr begrenzten Versuch auf die Wirkungen einer flächendeckenden Einführung einer deutlich besseren Betreuungsrelation nicht trivial. Dennoch wäre eine stärkere Konzentration der Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit darauf mit Sicherheit ein Versuch wert – und soll im Rahmen der Umgestaltung dieser Institution ja auch in Angriff genommen werden. Entscheidend ist dabei, daß die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen dazu führt, daß diese in der Lohnfindung wieder zu einem „relevanten“ Teil werden in dem Sinne, daß sie zur impliziten „Zielbeschäftigung“ gehören. Empirische Befunde von Nickell/Layard (1999) zeigen nämlich, daß die Zahl der erst kurzfristig arbeitslos Gemeldeten einen signifikanten Einfluß auf die Lohnbildung auszuüben vermag, während dies für die Langzeitarbeitslosen nicht der Fall ist. Daher bestünde die Möglichkeit, durch die Wiedereingliederung dieser Gruppe den Druck auf die Löhne zu verstärken und somit zu einer nachhaltigen Ausweitung der Beschäftigung zu gelangen.

Ein weiterer Punkt, der immer wieder in der öffentlichen Diskussion ist, betrifft die Regelungen zum Kündigungsschutz.<sup>13</sup> Obgleich internationale Querschnittsvergleiche keine klare Verbindung zwischen generösem Kündigungsschutz auf der einen Seite

und der Höhe der Arbeitslosenquote auf der anderen Seite erkennen lassen, sind die Regelungen in Deutschland mit Sicherheit deutlich verbesserungsbedürftig. Für diese Feststellung genügt allein schon der Fakt, daß in Deutschland jährlich etwa eine viertel Million (!) Prozesse geführt werden, in denen es um die Anwendung des Kündigungsschutzes geht. Einen sehr viel deutlicheren Beweis für die Untauglichkeit einer Regelung kann es kaum geben. Ein empirisch gut gesicherter Befund hinsichtlich des Kündigungsschutzes besteht darin, daß ein höheres Maß an Protektion mit einem höheren Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit einhergeht. Wenn man sich nun die bereits angesprochene Verbindung von Langzeitarbeitslosigkeit und Lohnbildung vor Augen führt, so scheint es doch sehr plausibel zu sein, daß ein verringerter Kündigungsschutz zu mehr Beschäftigung führt. Dieser Befund lenkt außerdem die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, daß es bei dem Kündigungsschutz weniger um ein „Verteilungsspiel“ zwischen Arbeitgebern und (potentiellen) Arbeitnehmern geht – es handelt sich dabei mindestens ebenso sehr um eine Verteilungsfrage zwischen den noch Beschäftigten und den Arbeitslosen. Es sind vor allem die Arbeitslosen, die aufgrund der höheren Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit – mit all ihren monetären und psychischen Kosten – unter einem schärferen Kündigungsschutz zu leiden haben. Wenn dieser Punkt in der öffentlichen Diskussion besser verstanden würde, könnten sich die seitens der Wissenschaft angemahnten Lockerungen des Kündigungsschutzes wohl auch besser durchsetzen lassen.

Abbildung 4 zeigt eine interessante empirische Perspektive in diesem Zusammenhang, nämlich die Zerlegung der Arbeitslosenquote in die sog. „Betroffenheit“ und die durchschnittliche Dauer. Die erste Größe gibt den Prozentsatz der Erwerbspersonen an, die im Verlauf eines Jahres mit Arbeitslo-



sigkeit in Berührung kommt, während die Dauer die bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt zu erwartende Zeitspanne bis zum erneuten Wechsel des Arbeitsmarktstatus angibt.<sup>14</sup>

Man erkennt in der Abbildung, daß der enorme Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahrzehnten praktisch vollständig einer Zunahme der durchschnittlichen Dauer geschuldet ist. Demgegenüber ist der Anteil der innerhalb eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffenen Erwerbsspersonen 2001 praktisch genau so hoch wie 1980. Diese Diagnose zeigt, daß die dramatisch gestiegene Arbeitslosenquote ironischerweise also gar nicht mehr Menschen betrifft, diese aber sehr viel härter. Selbst bei unveränderter Arbeitslosigkeit im Aggregat spräche daher einiges dafür, Maßnahmen zu ergreifen, die die Dauer individueller Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit kürzen würden, selbst wenn dies mit einer Zunahme der Betroffenheit einhergehen sollte. Eine solche Politikänderung – und die

Lockerung des Kündigungsschutzes wäre dies – würde den sozialen Sprengstoff der Arbeitslosigkeit deutlich reduzieren können.<sup>15</sup>

Weitere institutionelle Vorkehrungen, die für eine beschäftigungsfördernde Lohnzurückhaltung und -differenzierung sorgen könnten, betreffen die Lohnverhandlungen und deren Determinanten. Die Tarifautonomie ist zwar in Deutschland verfassungsrechtlich geschützt. Wenn aber – vor allem in Ostdeutschland – diese Institution zu gesellschaftlich völlig inakzeptablen Ergebnissen führt, muß die Frage erlaubt sein, ob eben diese Gesellschaft einen entsprechenden Schutz unconditionally aufrechterhalten möchte. Ein völliges Abrücken von der Tarifautonomie scheint aber überhaupt

nicht notwendig zu sein; es wäre nämlich schon ein großer Schritt in die richtige Richtung, wenn auf betrieblicher Ebene mit mehrheitlicher Zustimmung des jeweiligen Betriebsrates bzw. der Belegschaft Abweichungen von Tarifverträgen zugelassen würden. Dies könnte der Gesetzgeber einfach dadurch erreichen, daß – wie schon lange gefordert – die Bestimmung des § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz ersatzlos gestrichen würde. Dieser Bestimmung zufolge muß die Möglichkeit der (Lohn-)Abweichung nach unten auf der betrieblichen Ebene explizit in einem Tarifvertrag vorgesehen werden. Mit einem einzigen Federstrich könnte der Gesetzgeber also flächendeckend betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ auf sehr viel solidere Beine stellen als dies gegenwärtig der Fall ist. Da auf dieser Ebene der auf der makroökonomischen Ebene in Deutschland gescheiterte Bündnisgedanke am ehesten fruchtbar gemacht werden kann, ergäbe sich hier mit Sicherheit ein Mittel zur Stabilisierung bzw. zur Steigerung der Beschäftigungsmenge.

Da Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht exklusiv, aber immer noch ganz überwiegend ein Problem gering qualifizierter Personen ist, stellen auch einige der derzeitigen sozialstaatlichen Regelungen ein praktisch nicht überwindbares Beschäftigungshindernis dar. Sozialhilfe und Lohnersatzleistungen definieren für alle Bezugsberechtigten eine Untergrenze für einen akzeptablen Lohn. Insbesondere die in weiten und relevanten Bereichen vollständige oder fast vollständige Anrechnung eigener Zusatzverdienste sorgt dafür, daß sich Leistung gerade in diesen Gruppen eben nicht lohnt – bzw. nur dann, wenn sie in der Schattenwirtschaft erbracht wird. Das Problem muß nicht notwendigerweise über eine Senkung der Nichtarbeitseinkommen gelöst werden – obgleich dies für arbeitsfähige Transfereinkommensbezieher wahrscheinlich ein Teil des Pakets sein muß. Sehr viel entscheidender als diese „Peitsche“ ist das „Zuckerbrot“ von marginalen Transferentzugsraten deutlich unterhalb von 100 %.

#### **4 Warum werden die richtigen Maßnahmen nicht umgesetzt? Die polit-ökonomische Ebene**

Die beiden vorigen Abschnitte diskutierten die prinzipielle Stoßrichtung sowie mehr oder weniger Erfolg versprechende Wege einer auf eine Beschäftigungsausweitung angelegten Wirtschaftspolitik. Warum aber werden diese Dinge trotz nun doch schon lang anhaltender Massenarbeitslosigkeit mit exorbitanten fiskalischen (und anderen) Konsequenzen nicht umgesetzt? Warum sind die meisten dieser Elemente in den Vorschlägen der Hartz-Kommission gar nicht erst enthalten? Die Beantwortung dieser Frage trägt die beschäftigungspolitische Diskussion nun auf die polit-ökonomische Ebene – und hier kann die Wissenschaft die Probleme letztlich vor allem beschreiben, aber wenig zu

deren Lösung beitragen, da sie die Umsetzung gangbarer Politikoptionen nicht in der Hand hat.

Daß gerade die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht an den Kern der deutschen Arbeitsmarktprobleme herangehen, kann im Grunde nicht wirklich überraschen. Denn diese Kommission wurde eingerichtet mit dem Ziel, Verbesserungsvorschläge für die Organisation der Bundesanstalt für Arbeit zu erarbeiten, nachdem diese zuvor insb. für ihre Vermittlungsaktivitäten (bzw. deren Erfassung) in die Kritik gekommen war. Daher sind es auch Elemente wie die Personal-Service-Agenturen und Vorschläge zur Handhabung der Lohnersatzleistungen (Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe), die am Ende herausgekommen sind. Anders gesagt: Die Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit stand letztlich überhaupt nicht auf der Agenda der Hartz-Kommission; erst durch die durch keinerlei Analyse substantiierte Behauptung, mit den Maßnahmen die Arbeitslosenzahl binnen drei Jahren halbieren zu können, hat sich die Kommission selbst diesen Auftrag letztlich angemäßt – was natürlich auch der zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl im September 2002 geschuldet sein könnte. Bei allem Respekt vor den Mitgliedern der Hartz-Kommission muß auch auf die Tatsache hingewiesen werden, daß Vertreter der Wirtschaftswissenschaften gar nicht erst mit von der Partie waren. Ein zumindest denkbarer Grund dafür könnte sein, daß die Kommission nicht mit schmerzhaften und unpopulären Empfehlungen auftreten wollte. Die einzige Ausnahme davon ist die Forderung nach Verschärfung der Zumutbarkeit von vermittelten Jobs – wobei man sich hier darauf verlassen konnte, daß die „Grausamkeiten“ erst in der Praxis zutage gefördert würden.

Ein tiefergehender Grund für die mangelnde Bereitschaft, arbeitsmarktpolitische Fragen offensiv und,

wo nötig, auch unpopulär anzugehen, dürfte aber in der in Abbildung 4 enthaltenen Tatsache zu sehen sein, daß durch die gestiegene Arbeitslosigkeit scheinbar paradoxerweise gar nicht mehr Menschen betroffen sind. Dies könnte jedenfalls erklären, warum man in der Politik immer noch der Meinung ist, auf unpopuläre Maßnahmen verzichten zu können bzw. warum sich die Arbeitslosen und die von Arbeitslosigkeit akut Bedrohten im politischen Prozeß keine ausreichende Stimme verschaffen können.

Die Frage ist dann natürlich, wie schlecht es um den Arbeitsmarkt bestellt sein muß, damit wirksame Reformvorhaben in die Tat umgesetzt werden können. Die Wissenschaft kann auf diese Frage naturgemäß keine Antwort geben; wenn man sich aber vor Augen hält, wie relativ unaufgeregt in Ostdeutschland Arbeitslosenquoten knapp unterhalb der 20 %-Marke (lokal auch deutlich darüber) akzeptiert werden, kann man nicht besonders optimistisch sein, daß ein echter Reformwille politisch bald mehrheitsfähig wird.

## **5 Zentrale Elemente einer Politik für mehr Beschäftigung**

Eine auf Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik muß letztlich auf das Verhältnis von Nachfrage und Löhnen einwirken. Akzeptiert man die Einschätzung, daß von Geld- und Fiskalpolitik zumindest in der derzeitigen Situation keine zusätzlichen expansiven Nachfrageimpulse ausgehen können, so sind die Löhne der zentrale Ansatzpunkt. Um es einfach auszudrücken: Jedes Arbeitsverhältnis muß sich für beide Seiten, d.h. für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, lohnen. Damit diese ebenso simple wie fundamentale Anforderung wieder für mehr Beschäftigungsverhältnisse gilt, muß zum einen

Arbeit für Unternehmen billiger werden. Und zum anderen müssen die Lohnersatzleistungen vor allem im unteren Qualifikationssegment so ausgestaltet sein, daß alle ein größtmögliches Interesse an einem (legalen) Arbeitsangebot haben. Neben sozialpolitischen Korrekturen läßt sich dieses Ziel jedenfalls der Tendenz nach dadurch erreichen, daß die Stimme der Arbeitslosen in den Lohnverhandlungen ein größeres Gewicht bekommt. Die Absenz dieser Stimme ist in Situationen hoher Unterbeschäftigung ein aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ganz gravierender Konstruktionsfehler der Tarifautonomie. Die Einführung der generellen Zulässigkeit betrieblicher Bündnisse für Arbeit könnte diesen Mißstand jedenfalls teilweise beheben. Darüber hinaus ist die Entlastung insbesondere geringerer Arbeitseinkommen von Lohnnebenkosten ein Weg, wie Arbeit aus Sicht des Arbeitgebers billiger werden könnte, ohne eine entsprechende Minderung des Nettolohns zu bedingen. Der Abbau von Kündigungsschutz würde schließlich Arbeit verbilligen können, ohne daß der Lohn überhaupt direkt tangiert wird. Wenn man in der Politik vermitteln könnte, daß dies weniger ein Verteilungskampf zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist, sondern sehr viel mehr eine Umverteilung von Rechten von noch Beschäftigten zugunsten von Arbeitslosen, würde diese vermehrte Flexibilität vielleicht auch durchsetzbar werden können.

Ein wichtiger Beitrag hat die Wirtschaftspolitik aber auch ohne die traditionellen Instrumente der Fiskal- und Geldpolitik auf der Nachfrageseite zu leisten. Hier könnte insbesondere eine verlässliche und ehrliche Politik, die nicht in wichtigen Bereichen immer wieder durch nur halbherzige Reformversuche in einem erheblichen Maß zur Verunsicherung von Konsumenten und Investoren beiträgt, einen Beitrag leisten.

## Anmerkungen

- \* Für hilfreiche Kommentare danke ich den Teilnehmern der Tagung sowie Jörg Lingens.
- 1 Ganz ähnlich ist der Tenor im Gutachten des Sachverständigenrates, in dem davon die Rede ist, daß die Vorschläge nicht an die zentralen Ursachen der Arbeitslosigkeit herangehen (vgl. SVR 2002, S. 265). Am ehesten kontrovers diskutiert wird die Rolle der Personal-Service-Agenturen (PSA), da hier durchaus nicht klar ist, ob bzw. warum es diese neue Bürokratie für die vermehrte Verbreitung von Leiharbeit braucht.
  - 2 Vgl. beispielsweise den Beitrag von Profit/Tschernig (1998), in dem über eine Umfrage unter Ökonomen nach sinnvollen bzw. notwendigen beschäftigungspolitischen Maßnahmen berichtet wird – und dabei ein recht homogenes Bild zeigte.
  - 3 Vgl. Landmann/Jerger (1999, Kap. 8).
  - 4 In Jerger/Landmann (2001) ist ein entsprechendes Modell aufgeschrieben, während in Jerger/Landmann (2002) eine verbale und politikorientierte Exposition des Modellrahmens diskutiert wird.
  - 5 Der Zusammenhang in Gleichung (1) gilt in exakt dieser Form nur für eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion sowie für einen konstanten mark-up der Güterpreise auf die Stückkosten. Daher ist der empirische Test auch eine Überprüfung dieser Annahmen.
  - 6 Es soll hier nicht ausführlich der Frage nachgegangen werden, warum eine Deflationsspirale wenig wahrscheinlich ist. Im wesentlichen beruht der Optimismus auf der Tatsache, daß sich in Deutschland bzw. im Euro-Raum alle relevanten Entscheidungsträger in Fiskal- und Geldpolitik der potentiellen Gefahr einer solchen Entwicklung durchaus bewußt sind und daher mit einem rechtzeitigen Gegensteuern gerechnet werden kann.
  - 7 Es sei in diesem Zusammenhang nicht nur an die aktuelle Debatte in Deutschland in diesem Bereich (Gesundheitsreform, Rentenreform, Pflegeversicherung, ...) erinnert, sondern auch an die massiven Auseinandersetzungen, die z.B. in Italien, Österreich und Frankreich mit geplanten oder durchgesetzten Einschnitten einhergingen.
  - 8 Symptomatisch dafür ist die aus dem Schatz der Fußballweisheiten modifizierte Erkenntnis, daß „nach der Reform vor der Reform“ sei.
  - 9 Die Programmpunkte 5 bis 12 haben direkt den Arbeitsmarkt im Auge. Das Plädoyer eines Übergangs von lohnbezogenen Beiträgen zur Krankenversicherung zu Kopfpauschalen (Programmpunkt 18) dient aber letztlich auch vor allem der Senkung der Arbeitskosten. Vgl. SVR (2002), S. XIII.
  - 10 Für einen Überblick siehe Fitzenberger/Speckesser (2000) sowie Fitzenberger/Hujer (2002).
  - 11 Vgl. Jerger/Pohnke/Spermann (2001).
  - 12 Das geplante „Arbeitslosengeld II“ verlagert demgegenüber die Kompetenz für diese Personengruppe auf die Bundesebene.
  - 13 Vgl. Jerger (2003a) für eine ausführlichere Diskussion dieses Bereichs.
  - 14 Die Arbeitslosenquote ergibt sich als Multiplikation dieser beiden Größen nach geeigneter Skalierung. Daher kann in Abbildung 4 entlang einer zum Ursprung hin konvexen Linie eine konstante Arbeitslosenquote eingezeichnet werden.
  - 15 Man kann sich dies vielleicht am einfachsten anhand einer extremen Überlegung verdeutlichen: Eine aggregierte Arbeitslosenquote in Höhe von durchschnittlich 10 % wird gemessen, wenn 10 % der Erwerbspersonen ständig arbeitslos sind, während 90 % durchgehend beschäftigt sind – oder aber auch dadurch, daß alle Erwerbspersonen 10 % der Zeit (also etwa 5 Wochen im Jahr) arbeitslos sind. Es sollte aber einleuchten, daß sich hinter den beiden identischen Arbeitslosenquoten sehr unterschiedliche soziale Phänomene verbergen.

## Literatur

- Ball, Laurence und N. Gregory Mankiw* (2002): The NAIRU in theory and practice, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 (4), p. 115–136.
- EEAG [European Economic Advisory Group at CESifo]* (2003): Report on the European Economy 2003, Munich.
- Feldmann, Horst* (2003): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Praxis: Eine Bilanz der ersten vier Jahre, in: *List-Forum für Wirtschaftspolitik*, Bd. 29, Heft 2, 2003, S. 114–136.
- Fitzenberger, Bernd und Reinhard Hujer* (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 3, Heft 2, S. 139–158.
- Fitzenberger, Bernd und Stefan Speckesser* (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 33, Heft 3, S. 357–370.
- Hartz-Kommission* (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bericht der Kommission, August 2002 (auf CD-ROM).
- Jerger, Jürgen* (2003a): (Wie) Wirkt Kündigungsschutz?, in: *Wirtschaftsdienst*, April 2003, S. 215–219.
- Jerger, Jürgen* (2003b): NAIRU: Theorie, Empirie und Politik, in: Heise, Arne, Eckhard Hein, Achim Truger (Hrsg.): *Neukeynesianismus – Der neue wirtschaftspolitische Mainstream*, Marburg: Metropolis-Verlag, 2003, S. 55–84.
- Jerger, Jürgen und Oliver Landmann* (2001): Lohnhöhe, Güternachfrage und Beschäftigung, in: *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, März 2001, S. 143–149.
- Jerger, Jürgen und Oliver Landmann* (2002): Lohnpolitik und Beschäftigung – Debatte ohne Ende?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 3, Heft 2, 2002, S. 207–224.
- Jerger, Jürgen und Jochen Michaelis* (2003): Wage Hikes as Supply and Demand Shock, erscheint demnächst in: *Metroeconomica*.
- Jerger, Jürgen, Pohnke, Christian und Alexander Spermann* (2001): Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2001, Bd. 34, Heft 4, S. 567–576.
- Keynes, John Maynard* (1936): The general theory of employment, interest and money, in: Moggridge, Donald (ed.): *The collected writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII, Macmillan and Cambridge University Press, 1989.
- Landmann, Oliver und Jürgen Jerger* (1999): *Beschäftigungstheorie*, Heidelberg, Berlin: Springer-Verlag.
- Nickell, Stephen und Richard Layard* (1999): Labor market institutions and economic performance, in: Ashenfelter, Orley and David Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Elsevier Science B.V., 1999, S. 3029–3084.
- Profit, Stefan und Rolf Tschernig* (1998): Germany's labour market problem: What to do and what not to do, in: *ifo-Studien*, Bd. 44, 1998, S. 307–325.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung]* (2002): *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart: Metzler-Poeschel.



# Handlungsoptionen für mehr Beschäftigung aus politischer Perspektive

## 1 Wachstum und Beschäftigung auf Talfahrt

Zusätzliche Beschäftigung schafft Wachstum, Wachstum schafft Beschäftigung. Beide Wirkungsmechanismen müssen reibungslos funktionieren, damit die Menschen in unserem Land günstige berufliche Entfaltungsmöglichkeiten finden, genügend neue Arbeitsplätze entstehen und unser Wohlstand gesichert wird. Beides läuft in Deutschland alles andere als rund, und zwar nicht erst seit heute.

Die Wachstumsdynamik läßt immer mehr nach:

- Bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre war Deutschland Wachstumsschlußlicht in Europa.
- Seit 2001 herrscht Stagnation, derzeit ist die Wirtschaft sogar in eine leichte Rezession abgetaucht. Das ist die längste Wachstumsflaute der Nachkriegszeit.
- Für 2003 ist kaum mehr erreichbar als eine schwarze Null. Die Prognosen für 2004 werden wie gehabt laufend nach unten revidiert: Mittlerweile ist nur noch von + 1,3 % bis + 1,8 % Wachstum im nächsten Jahr die Rede – zu wenig für eine durchgreifende Wende.

Bei der hohen Beschäftigungsschwelle des Wachstums in Deutschland von 2 % bis 2,4 % (USA 0,5 %) heißt das vor allem: Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt begleiten uns weiter.

Die Beschäftigungslage ist allerdings jetzt schon deprimierend:

- Die Erwerbstätigkeit geht nach wie vor zurück: Binnen Jahresfrist sind 622.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verloren gegangen.
- Im Juli 2003 waren 4,35 Millionen Arbeitnehmer in Deutschland ohne Beschäftigung.
- Wenn im Winter 2004 die 5 Mio.-Grenze nicht überschritten wird, dann geht dies vor allem auf das Konto „Statistikbereinigung“.

Das bedeutet auch: Der 30-jährige Trend einer von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus steigenden Sockelarbeitslosigkeit ist ungebrochen. Zur Erinnerung: 1970 waren 149.000 Arbeitslose registriert; die Arbeitslosenquote betrug ganze 0,7 %!

## 2 Mehr strukturelle als konjunkturelle Probleme

Wenngleich viel über diese Probleme diskutiert wird und Lösungsvorschläge auf dem Tisch liegen, so haben wir in Deutschland dennoch nicht nur ein Umsetzungsproblem sondern vielfach immer noch ein Erkenntnisproblem. Die Bereitschaft, tiefgreifende Reformen zu akzeptieren, ist in weiten Teilen der Bevölkerung nach wie vor nicht sonderlich ausgeprägt. Es wäre freilich fatal, sich mit einigen kleinen Korrekturen zu begnügen und ansonsten darauf zu setzen, daß mit dem nächsten Aufschwung der Arbeitsmarkt schon wieder ins Lot kommt.

Man kann es nicht oft genug wiederholen: Ursache für die anhaltende Wachstums- und Beschäfti-

gungskrise sind nicht vorrangig konjunkturelle Probleme oder die als kalt, ungerecht und ausbeuterisch apostrophierte „Globalisierung“. Die Hauptursache ist vielmehr in einer Fülle struktureller Defizite am Standort Deutschland selbst zu suchen:

- (1) Der Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen ist bei einer Staatsquote von 48,6 % zu hoch (zum Vergleich: Großbritannien 41,0 %; USA 34,2 %). Das lähmt zwangsläufig die Privatinitiative und damit die Wirtschaftsdynamik.
- (2) Die damit verbundene Steuerlast für Unternehmen und Haushalte erschwert Investitionen in neue Arbeitsplätze und dämpft die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer außerhalb einer blühenden Schattenwirtschaft.
- (3) Die im internationalen Vergleich extrem hohen Lohnzusatzkosten von 77,9 % des Direktentgelts machen Arbeit in Deutschland schon heute konkurrenzlos teuer. Das können wir nur dadurch ausgleichen, daß wieder länger gearbeitet wird.

Das zeigt auch die Erfahrung. Ich habe persönlich in einer Reihe von Fällen erreicht, daß durch entsprechende Beschäftigungsbündnisse zwischen Unternehmen, Betriebsrat und Gewerkschaften vor Ort Arbeitsplätze gesichert werden konnten. So hat z.B. die Firma Vökl ihren Standort in Deutschland aufrechterhalten und eine fünfjährige Beschäftigungsgarantie gegeben im Gegenzug dafür, daß die Beschäftigten statt 35 Stunden in der Woche fünf Jahre lang ohne Lohnausgleich 38 Stunden arbeiten.

- (4) Die Sozialhilfe und ergänzende Unterstützungsleistungen als faktische Lohnuntergrenze steigern die Attraktivität von Nichtbeschäfti-

gung gegenüber der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

- (5) Der deutsche Arbeitsmarkt ist stark verkrustet. Wer als Arbeitgeber mit fünf Beschäftigten gezwungen wird, bei einer zusätzlichen Neueinstellung künftig für alle Arbeitskräfte 3.500 Seiten Großkommentar zum Kündigungsschutz zu beachten, wird im Zweifel eher auf zusätzliche Aufträge verzichten oder auf Überstunden setzen, anstatt auch nur einen neuen Arbeitsplatz zu schaffen.
- (6) Die unzureichende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in den Boomjahren 1999/2000 reduziert heute den finanzpolitischen Handlungsspielraum nahezu auf Null, es sei denn, man stellt den Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Disposition. Trotz einer Neuverschuldung von über 40 Mrd. Euro in diesem Jahr geraten Zukunftsinvestitionen immer stärker aus dem Blickfeld. Die Investitionsausgaben sind mit 9,9 % des gesamtstaatlichen Haushalts 2003 auf einem Rekordtiefstand angelangt.
- (7) Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist bedroht. Unser Welthandelsanteil ist von 12,2 % im Jahr 1990 auf 9,6 % im Jahr 2002 gesunken (zum Vergleich: USA 1990: 11,5 %; 2002: 11,9 %). Die technologische Leistungsfähigkeit bröckelt. Die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung (F+E) liegen mit 2,5 % des BIP weit unter den Werten wichtiger Konkurrenten (USA 2,8 %, Japan, 3,0 %, Finnland 3,7 %, Schweden 3,8 %). Bildungspolitische Defizite sind spätestens seit PISA unübersehbar.

Die Folge von alledem ist: Deutschland fällt in seiner Fähigkeit zurück, neue Wachstums- und Beschäfti-

gungsfelder zu erschließen und verliert zugleich als Standort an Attraktivität für ausländische Investoren.

### 3 „Hartz“ und „Agenda 2010“ greifen zu kurz

Sieht man vom Einstieg in die Neugestaltung des Niedriglohnbereichs (Mini- und Midi-Jobs) ab, hat Hartz an den fundamentalen strukturellen Problemen in Deutschland wenig geändert. Das kann nicht wirklich überraschen. Aus wahltaktischem Kalkül und wegen Rücksichtnahme auf die Gewerkschaften war die Hartz-Kommission von Anfang an vor allem auf drei Bereiche fokussiert:

- effizientere Arbeitsverwaltung,
- schnellere Vermittlung sowie
- Statistikbereinigung.

Wo aber in Wirklichkeit Arbeitsplätze fehlen, kann auch eine noch so effiziente Arbeitsvermittlung die Arbeitslosenzahlen nicht senken. Deshalb war das Ziel von Hartz, die Arbeitslosenzahl um zwei Millionen abzubauen, von Anfang an illusorisch.

Auch die „Agenda 2010“, mit der der Kanzler am 14. März nachgelegt hat, greift zu kurz:

- Einiges davon ist zwar in Ordnung; so etwa die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf max. 18 Monate oder die überfällige Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.
- Aber vieles ist zu zaghaft angelegt. Das gilt beispielsweise für die nur „symbolische“ Lockerung beim Kündigungsschutz. Der Schwellen-

wert von 5 soll bleiben, aber befristet Beschäftigte darauf nicht mehr angerechnet werden.

- Diverses, wie die „Equal-pay-Regelung“ bei der Zeitarbeit, ist kontraproduktiv. Vor allem die Clement'sche Novellierung der Handwerksordnung, die auf eine Demontage des großen Befähigungsnachweises hinausläuft, ist ausbildungs- und beschäftigungspolitisch ein Eigentor. An den Problemen im Handwerk ist nicht der Meisterbrief schuld, sondern die anhaltend schwache Binnennachfrage.

### 4 Die Zeit für einen reformpolitischen Befreiungsschlag drängt

Deutschland braucht mehr – nämlich einen großen reformpolitischen Befreiungsschlag aus einem Guß, um Lage und Stimmung in der Wirtschaft zu wenden und neue Wachstums- und Beschäftigungsdynamik zu erzeugen.

Das Zeitfenster für die notwendige Zukunftssicherung ist eng bemessen:

- Zum einen erfordern zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft sowie der Wandel zur wissensbasierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft eine immer größere Anpassungsfähigkeit von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.
- Zum anderen setzen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung spätestens ab 2010 mit Wucht ein und verschärfen die Finanzklemme speziell in den sozialen Sicherungssystemen.

Die Hoffnung, daß sich aufgrund der demographischen Entwicklung die Lage am Arbeitsmarkt auto-

matisch entspannen wird, trägt. Schrumpfende und alternde Bevölkerung bedeuten:

- eine in der Tendenz rückläufige Innovationsdynamik,
- eine wachsende Unternehmerlücke und
- eine steigende öffentliche Schuldenlast pro Kopf, d.h. eine zunehmende Steuer- und Abgabenbelastung sowie damit einhergehend die Gefahr verstärkter Abwanderung hochqualifizierter Kräfte.

Der Handlungsdruck wird dadurch nicht kleiner.

## **5 Beschäftigungsschwelle senken, Wachstums- und Innovationsdynamik steigern**

Unser Ziel muß es sein, unverzüglich Rahmenbedingungen zu schaffen, die dazu beitragen,

- bestehende Arbeitsplätze zu sichern,
- vor allem für kleine Unternehmen das Risiko von Neueinstellungen drastisch zu reduzieren,
- Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu intensivieren und den Niedriglohnsektor zu fördern,
- die Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit durch Senkung der (Lohnzusatz-) Kosten zu verbessern,
- Kraft und Bereitschaft der Wirtschaft für Investitionen in neue Arbeitsplätze zu stärken sowie
- Deutschland als Spitzenstandort für Innovationen zu erhalten und massiv „aufzurüsten“.

Auf die unabdingbare Modernisierung der Arbeitsmarktordnung geht – neben anderen – vor allem der Beitrag von Frau Staatsministerin Stewens ein. Ich will diesen Punkt nicht noch einmal aufgreifen.

Mit einer Reform des Arbeitsmarktes allein ist es aber nicht getan. Nur mit einer Doppelstrategie, die nicht nur die Beschäftigungsschwelle des Wachstums senkt, sondern auch das Wachstum selbst wieder ankurbelt, lassen sich die Beschäftigungsprobleme nachhaltig lösen. Dazu ist folgendes nötig:

- (1) Senkung der Staatsquote langfristig auf 40% mittels deutlicher Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Aufgaben- und Ausgabenabbau, Zurückdrängen der Ansprüche an den Staat, Stärkung der Eigenverantwortung; ich nenne hier als Stichwort die „aktive Bürgergesellschaft“.
- (2) Konsequenter Abbau überflüssiger Bürokratie, damit sich die Unternehmen wieder auf ihr eigentliches Geschäft konzentrieren können. In Bayern haben wir dazu die Henzler-Kommission eingesetzt, deren Ergebnisse jetzt konsequent umgesetzt werden.
- (3) Kostendisziplin, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu verbessern und die Investitionskraft zu steigern. Dazu gehört auf staatlicher Seite auch die Absenkung der gesetzlichen Lohnzusatzkosten auf unter 40 % durch Reformen in der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung.
- (4) Eine verlässliche Steuersenkungsperspektive: Zum Vorziehen der 3. Stufe der Steuerreform nach 2004 auf der Grundlage einer soliden Gegenfinanzierung ohne Verstoß gegen den Wachstums- und Stabilitätspakt und ohne

Bruch von Art. 115 GG sagen wir ja. Das Gegenfinanzierungskonzept, das die Bundesregierung vorgelegt hat, genügt diesen Ansprüchen auch nicht ansatzweise.

Darüber hinaus muß eine weitergehende Reform angepackt werden mit einer Absenkung des Spitzensteuersatzes auf unter 40 %, der Abflachung des gesamten Tarifs und einer drastischen Vereinfachung des Steuerrechts.

- (5) Beschleunigter Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur, das gilt vor allem für das Verkehrsnetz. Gerade für eine so exportorientierte Wirtschaft wie die deutsche ist eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur unverzichtbar, denn Export ist Transport. Allein der Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Länder zur Europäischen Union zum 1. Mai 2004 stellt uns hier vor enorme Aufgaben.
- (6) Innovationsoffensive für Deutschland mit Stärkung von Forschung und Entwicklung, Technologietransfer, Bildungsoffensive.

Kurzum: Insgesamt führt an einer durchgreifenden Revitalisierung der Sozialen Marktwirtschaft kein Weg vorbei. Nur das bringt Deutschland im neuen Jahrhundert zurück auf Erfolgskurs.

## 6 Bayern: Motor für Wachstum und Beschäftigung

Bestes Beispiel für eine erfolgreiche Wachstums- und Beschäftigungspolitik ist Bayern. Credo unserer Wirtschaftspolitik in den letzten zehn Jahren war eine klare Doppelstrategie:

- (1) Systematische Bestandspflege mit dem Ziel der Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der vorhandenen Betriebe in Industrie, Handwerk und Dienstleistungsgewerbe.
- (2) Konsequente Innovationspolitik auf der Linie „neue Produkte, neue Betriebe, neue Märkte“ zur Modernisierung der Wirtschaft: Was im strukturellen Wandel an Arbeitsplätzen wegbriecht, muß durch rentable neue ersetzt werden.

Wir nutzen nicht nur die Wachstums- und Beschäftigungschancen im Hochtechnologiesektor. Wir setzen vor allem auch auf die breite Anwendung neuer Technologien in unseren „Brot- und Butterindustrien“, also z.B. im Automobilbau, im Maschinenbau, in der Elektrotechnik etc., aber auch im Handwerk und im Dienstleistungssektor.

Der Freistaat kann Fehlentwicklungen und Versäumnisse der Bundespolitik zwar nur begrenzt kompensieren. Gerade die neunziger Jahre haben aber gezeigt, daß sich diese Politik auf Landesebene auszahlt. Vor allem die Offensive Zukunft Bayern und die High-Tech-Offensive, mit denen wir in den letzten Jahren 4,5 Mrd. Euro aus Privatisierungserlösen in die Modernisierung des Landes investiert haben, tragen Früchte:

- 27,5 % der deutschen Patentanmeldungen stammten 2002 aus Bayern.
- Die Exportquote der bayerischen Industrie ist seit Beginn der 90er Jahre um ein Drittel auf 43,8 % (2002) gestiegen, die bayerischen Gesamtexporte haben sich seit 1993 von 97 Mrd. DM auf 98 Mrd. Euro annähernd verdoppelt.

- Die Selbständigenquote (2001: 11,3%) und die Gründerdynamik (seit 1995: + 167.300) sind in keinem anderen Flächenland höher.
- Bayern ist deshalb Wachstumsmotor in Deutschland. Hier hat das Bruttoinlandsprodukt von 1993 bis 2002 um 20,3 % zugenommen, in den alten Ländern um 13,3 %.
- Bayern ist mit einem Plus von 105.000 im Zeitraum 1993 - 2002 das einzige Bundesland mit nennenswerten Zuwächsen bei den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (Westdeutschland: - 300.000).
- Bei einer Arbeitslosenquote von 6,0 % war die Arbeitsmarktbilanz 2002 nur in Baden-Württemberg besser als im Freistaat.
- Die Arbeitnehmer müssen mehr denn je Mitverantwortung für ihre eigene Beschäftigungsfähigkeit und für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Arbeitsplätze übernehmen.
- Die Tarifvertragsparteien müssen die Beschäftigungspolitik durch maßvolle, ausreichend differenzierte Lohnabschlüsse flankieren. Ohne ausreichende Erträge gibt es keine Investitionen, ohne Investitionen keine neuen Arbeitsplätze.

Vor allem aber muß unsere Gesellschaft insgesamt bereit sein, die notwendigen Reformen mitzutragen. Nur wenn eine breite Mehrheit akzeptiert, daß wir beim Gegenwartsverbrauch etwas kürzer treten und wieder mehr in die Zukunftssicherung investieren müssen, werden wir aus der Wachstums- und Beschäftigungskrise herausfinden.

Ich bin überzeugt: Aufgrund der im Freistaat betriebenen konsequenten Modernisierungspolitik wird die bayerische Wirtschaft auch als eine der ersten die gegenwärtige Wachstumsschwäche hinter sich lassen und die Rolle des Motors im neuen Aufschwung spielen.

Uns geht die Arbeit nicht aus. Vollbeschäftigung ist auch im neuen Jahrhundert keine Utopie. Die Weichen müssen nur entsprechend gestellt werden!

## 7 Zukunft in der Verantwortung aller

Selbst die beste Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik kann die Arbeitsmarktprobleme allerdings nicht im Alleingang lösen. Alle müssen dazu beitragen:

- Die Unternehmen sind gefordert, auch in der jetzigen kritischen Konjunkturlage nicht nur auf Rationalisierung und Kostensenkung zu setzen, sondern gleichzeitig Expansionsstrategien zu entwickeln und die freigesetzten Arbeitskräfte in neue Wachstumsbereiche zu lenken.

# Hartz aus Sicht eines europäischen Unternehmens: Durchbruch für die Zeitarbeit?

Willem G.M. Plessen  
Reinhold Henseler

Als global aufgestellter Personaldienstleister ist die Randstad-Gruppe<sup>1</sup> auf den relevanten Arbeitsmärkten Europas und Nordamerikas tätig. Wesentliche Merkmale aller Dienstleistungen von Randstad sind die genauen Kenntnisse des Arbeitsmarktes sowie die lokale Ausrichtung der Niederlassungen. Profunde Kenntnisse der nationalen Arbeitsmarktgesetzgebung, der Verbands- und Sozialpartnerstrukturen sowie der Funktionsmechanismen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft sind unverzichtbare Voraussetzungen für professionelles und unternehmerisch erfolgreiches Agieren auf diesen Märkten.

Für eine Serviceorganisation, deren Kerngeschäft in den diversen Geschäftsfeldern darin besteht, Tag für Tag Tausende von Menschen unterschiedlichster Herkunft, Qualifikation und Lebensentwürfe zu akquirieren, zu qualifizieren, einzustellen, in Kundeneinsätze zu bringen, zu betreuen und in Beschäftigung zu halten, ist die jeweilige Verfassung des nationalen Arbeitsmarktes von elementarer Bedeutung. Unternehmerisches Engagement auf vielen Märkten bringt es naturgemäß mit sich, aus der Erfahrung her Vergleiche anzustellen und Bewertungen vorzunehmen, mit allem gebotenen Vorbehalt gegen vorschnelle Urteile und Pauschalisierungen.

## 1 Deregulierung und Flexibilisierung – die zentrale Aufgabe für Deutschland

Das Randstad-Länderportfolio spiegelt die gesamte Bandbreite von Arbeitsmarktverfassungen wider – von sehr liberalen, deregulierten Strukturen bis

hin zu starren, reglementierten Systemen mit hoher Regulierungsdichte, exemplarisch belegt durch die beiden Nachbarländer Deutschland einerseits und Niederlande andererseits. Aus Sicht der Randstad-Gruppe hat Deutschland einen enormen Handlungsbedarf zur durchgreifenden Deregulierung und Flexibilisierung seines Arbeitsmarktes. Einige Schlaglichter, die die eigenen Erfahrungen untermauern, mögen dies belegen.

- Der von der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung 2001 veröffentlichte Bericht „Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ kommt zu dem Ergebnis, daß die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt, gemessen an Niveau und Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, in den neunziger Jahren schlechter verlief als in den meisten vergleichbaren Ländern. Neben einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau von Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung leide der deutsche Arbeitsmarkt an einer verfestigten Segmentierung. Ein wichtiger Erklärungsfaktor sei neben anderem die teilweise geringe Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes. Ein vergleichsweise stark ausgeprägter Kündigungsschutz in Verbindung mit einer noch immer weitgehenden Regulierung von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit schützten zwar die Kernbelegschaften, beeinträchtigten aber in hohem Maße die Durchlässigkeit des Beschäftigungssystems. Die befristete Beschäftigung sei in Deutschland in den letzten Jahren insgesamt dereguliert worden, während der Regulierungsgrad der Zeitarbeit im internationalen Vergleich trotz einiger marginaler Reformen noch überdurchschnittlich hoch sei.

- Ohne tiefgreifende Reformen auf dem Arbeitsmarkt wird Deutschland auch in den kommenden Jahren das Schlußlicht beim Wirtschaftswachstum in Europa bleiben. Zu diesem Ergebnis kommt die Europäische Kommission in einer 2002 vorgelegten Studie<sup>2</sup> über die Gründe der seit Mitte der neunziger Jahre andauernden Wachstumsschwäche Deutschlands im Vergleich zu seinen EU-Partnern. Deutschland als größte Volkswirtschaft der EU habe zwischen 1995 und 2001 ein reales Wachstum von durchschnittlich 1,6 % erreicht. Auch in überschaubarer Zukunft werde die deutsche Wirtschaft nach Schätzung der Fachleute lediglich um durchschnittlich 2 % im Jahr wachsen, während die gesamtwirtschaftliche Leistung der meisten EU-Partner um 2,5 % zunehmen werde. Neben den Folgen der deutschen Wiedervereinigung mit abnehmender Wettbewerbsfähigkeit und hohen Transferleistungen sei dafür vor allem die unzureichende Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich. Während die Nachbarländer durch Reformen mehr Menschen in den Arbeitsprozeß gebracht und die Arbeitslosigkeit zurückgeführt hätten, seien dringend notwendige Reformen in Deutschland unterblieben.
- Auch der von der Europäischen Kommission vorgelegte Bericht „Employment in Europe 2002“ deckt anhand von umfangreichen Zeitreihenanalysen und Ländervergleichen in den relevanten Parametern die gravierenden Strukturprobleme und Flexibilitätsdefizite des deutschen Arbeitsmarktes auf.
- Im „World Competitiveness Yearbook 2002“<sup>3</sup> des International Institute for Management Development (IMD) in Lausanne rutscht Deutschland auf Rang 15 ab, während sich zum Beispiel die Niederlande auf den 4. Rang verbessern.<sup>4</sup> Gera-

dezu verheerend ist die Beurteilung des gesetzlichen Regelwerks für die Arbeitsmarktpolitik: Hier bildet Deutschland international das Schlußlicht mit Rang 49. Die Regulierung des Arbeitsmarktes sei zu unflexibel. Im empirischen Vergleich bringt die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit Deutschland Platz 29 ein.

- Auch im Ranking der nationalen Beschäftigungsquoten von Eurostat und OECD belegt Deutschland mit einer Quote von 66 % (2000) einen unteren Platz. Während die Beschäftigungsquote in den vergangenen zehn Jahren in fast allen Ländern der EU gestiegen ist, war sie in Deutschland rückläufig. In den Niederlanden ist die Beschäftigungsquote seit 1991 am stärksten angestiegen, nicht zuletzt durch die starke Förderung der Teilzeitarbeit.

Es ist mittlerweile unbestritten, daß zwischen der Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Beschäftigungshöhe ein positiver Zusammenhang besteht. Hohe Arbeitslosigkeit und Regulierungsdichte korrelieren miteinander. Die Fakten sprechen für sich. Die Niederlande, Großbritannien, Irland und einige skandinavische Länder waren im letzten Jahrzehnt in Europa die erfolgreichsten Volkswirtschaften bei der Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Diese Länder haben die flexibelsten Arbeitsmärkte in der EU. Andererseits leiden die Länder mit einer vergleichsweise restriktiven Arbeitsgesetzgebung wie Belgien, Italien, Frankreich und Deutschland unter steigender struktureller Arbeitslosigkeit. Die Europäische Kommission sieht daher hierin einen der Gründe für die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland.

Die Bundesregierung hat den Abbau der Arbeitslosigkeit zu ihrem wichtigsten Ziel erklärt und angekündigt, mit der vollständigen Umsetzung der Vor-



schläge der Hartz-Kommission die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte in Deutschland einzuleiten. Im Dezember 2002 wurde das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im Bundestag verabschiedet. Das Gesetz befaßt sich im wesentlichen mit den neuen Rahmenbedingungen für die Vermittlung von Arbeit und für die Beschäftigung über Zeitarbeit.

Fraglich ist, ob die damit auf den Weg gebrachten Maßnahmen geeignet sind, um die strukturelle Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen und nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erzielen. Für Randstad als Akteur auf dem deutschen Arbeitsmarkt stellt sich die Frage, ob mit dem neuen Recht der Zeitarbeit ein höheres Beschäftigungsvolumen generiert werden kann. Als Benchmark hat das erfolgreiche holländische Zeitarbeitsmodell zu dienen.

## **2 Zeitarbeit – das Herzstück der Hartz-Reform**

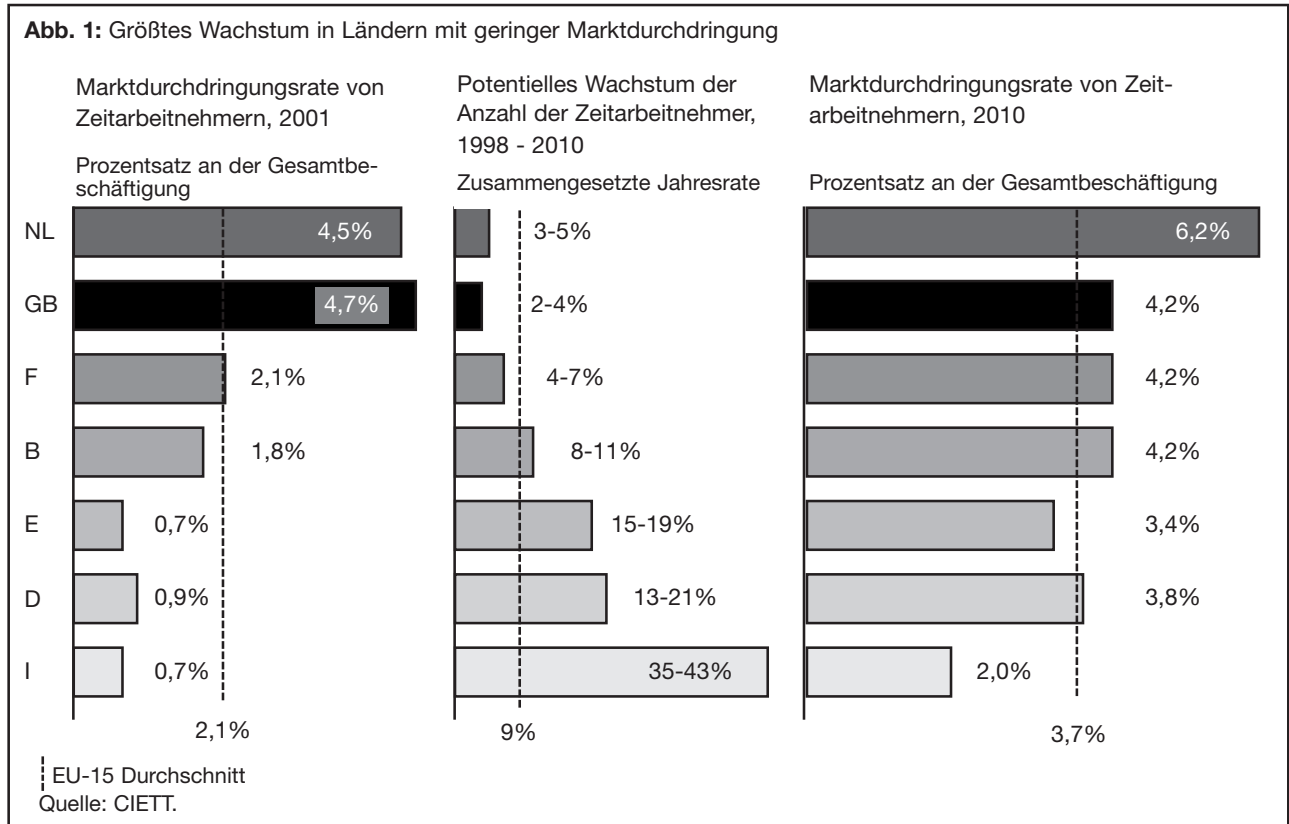
Aus gutem Grund hat Peter Hartz die Zeitarbeit als Herzstück seiner Reformvorschläge bezeichnet. Um eine Vorstellung zu bekommen, welche Möglichkeiten Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt bietet, lohnt sich ein Blick über die Grenzen zu unseren europäischen Nachbarn.

### **2.1 Der Markt der Zeitarbeit im europäischen Vergleich**

Im Jahr 2001 wurden in der Europäischen Union insgesamt mehr als 7 Millionen Personen durch Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt.<sup>5</sup> Im Durchschnitt des Jahres waren täglich ca. 2,8 Millionen Menschen als Zeitarbeitnehmer tätig. Das ent-

spricht einem Anteil von ca. 2,1 % aller Beschäftigten in Europa. Von den rund 2 Millionen neuen Arbeitsplätzen, die von 1996 bis 1998 in der EU entstanden sind, wurden ca. 250.000, das heißt mehr als 10 % von Zeitarbeitsunternehmen geschaffen. Die Generierung neuer Arbeitsplätze durch Zeitarbeit ist beeindruckend; aber was für die anstehende Fragestellung besonders wichtig ist, sind die enormen Unterschiede zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Als Vergleichsgröße dient die Penetrationsrate der Zeitarbeit, das heißt die Relation der durchschnittlich in der Zeitarbeit Beschäftigten zur Gesamtbeschäftigung.

In den Niederlanden, die im EU-Vergleich über den quantitativ und qualitativ am weitesten entwickelten Zeitarbeitsmarkt verfügen, lag die Penetrationsquote 2001 bei 4,5 %. Großbritannien kommt gar auf 4,7 %.<sup>6</sup> Bezeichnenderweise sind Großbritannien, die Niederlande und Dänemark die europäischen Länder, die in der EU über den höchsten Beschäftigungsgrad verfügen. Sie sind auch die einzigen Länder, die bereits das Beschäftigungsziel von 70 % erreicht haben, das im Jahr 2002 in Lissabon von den führenden Politikern Europas als gemeinsame Richtgröße für 2010 festgelegt wurde. In Deutschland hingegen liegt die Penetrationsrate der Zeitarbeit an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei 0,9 %. Das ist etwas weniger als in Spanien, wo die Zeitarbeit erst 1994 legalisiert wurde. Sogar Italien, wo Zeitarbeit erst seit 1998 erlaubt ist, hat in wenigen Jahren bereits eine Penetrationsrate von rund 0,7 % erreicht. Rund 30 Jahre nach Einführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) in Deutschland ist eine derart niedrige Marktbedeutung der Zeitarbeit symptomatisch für die schlechte Verfassung des deutschen Arbeitsmarktes insgesamt, dokumentiert durch den Ausweis einer strukturell hohen Arbeitslosenquote.



In diesem Kontext sei auf die Befunde und Schlußfolgerungen der im Jahre 2000 von Euro-CIETT vorgelegten internationalen Vergleichsstudie verwiesen.<sup>7</sup> Die Autoren der Studie haben errechnet, daß die Branche der Personaldienstleister in Europa bis zum Jahre 2010 rund 4 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen könnte, wenn überkommene und obsoletere Restriktionen für die Zeitarbeit aufgehoben würden. Dies entspräche einer Beschäftigung von mehr als 6 Millionen Menschen im Tagesdurchschnitt über Zeitarbeit. Bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze könnten potentielle Substitutionseffekte zulasten von Stammmitarbeitern nahezu ausgeschlossen werden. Den Ländern mit ver-

gleichsweise noch geringer Marktdurchdringung in der Zeitarbeit und gleichzeitig hoher Regulierungsdichte, wie zum Beispiel Deutschland, attestierten die Experten der Studie ein besonders hohes Wachstumspotential. Mehr als 1 Million dieser neuen Arbeitsplätze könnten daher in Deutschland generiert werden. Voraussetzung für eine dergestalt positive Entwicklung sei jedoch, daß Personaldienstleister als Teil der Lösung für den Arbeitsmarkt von morgen angesehen würden und nicht mehr als Problem des Arbeitsmarktes von gestern.

Ausgehend von einem Erwerbspersonenpotential (Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahre) in

Deutschland in Höhe von rund 45 Millionen (2002) und einer Penetrationsrate der Zeitarbeit vergleichbar mit den Niederlanden, könnte die Zeitarbeitsbranche theoretisch rund 2 Millionen Menschen beschäftigen – im Vergleich zu rund 300.000 derzeit.

## 2.2 Zeitarbeit und Beschäftigung – empirische Befunde

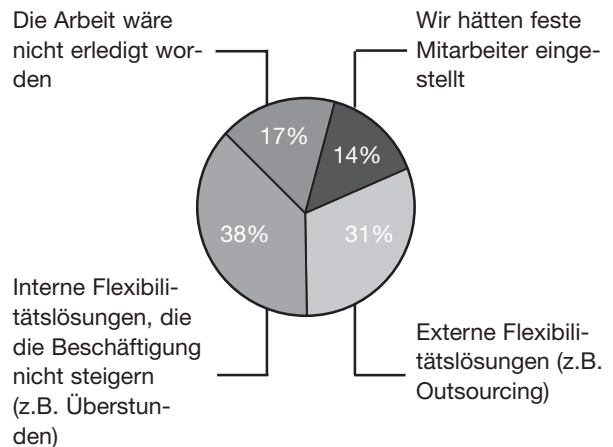
Gelegentlich werden von Interessengruppen gegenüber der Zeitarbeit Vorbehalte geäußert und Mißverständnisse vorgetragen. Die positiven Beschäftigungseffekte der Zeitarbeit lassen sich jedoch durch nachprüfbare Daten und Fakten belegen. Dazu einige empirische Befunde:

Eine der beiden Fehlannahmen, die am häufigsten in bezug auf flexible Arbeit im allgemeinen und auf Zeitarbeit im besonderen vorgetragen werden, ist der Vorwurf, Zeitarbeit schaffe nicht wirklich neue Arbeitsplätze, sondern substituere bestehende Vollzeitarbeitsplätze bei Kundenunternehmen durch befristete Zeitarbeitsplätze. Die im Jahr 2000 von Euro-CIETT vorgelegte internationale Vergleichsstudie bestätigt eindrucksvoll den komplementären Charakter der Zeitarbeit: Gäbe es die Alternative Zeitarbeit nicht, hätten die befragten Unternehmen nur in 14 % der Fälle feste Mitarbeiter eingestellt, während bei 38 % der Befragten die Arbeit unter Verwendung interner Lösungen wie Überstunden, das heißt über Mehrbelastung der eigenen Belegschaft ohne zusätzliche Arbeitsplätze, erledigt worden wäre; 17 % der Arbeit wäre nicht getan worden. In 31 % der Fälle wäre auf externe Flexibilitätslösungen wie zum Beispiel Outsourcing zurückgegriffen worden. Zusammengefaßt repräsentieren 55 % der Zeitarbeitsplätze unter dem Strich neugeschaffene Arbeitsplätze, das heißt, es wird Arbeit generiert, die ansonsten nicht verrichtet

**Abb. 2:** Begrenzter Ersatz für Festeinstellung

*Frage: Können Sie bitte prozentuale Angaben zu der Frage machen, welche alternativen Lösungen Sie gewählt hätten, wenn Sie keine Zeitarbeitnehmer hätten einstellen können oder dürfen?*

### Alternativen zur Zeitarbeit



Quelle: CIETT; Umfrage bei 500 Kundenunternehmen, Deloitte & Touche Bakkenist, Mai 2000.

worden wäre oder von anderen Personen erledigt worden wäre, die bereits einen Arbeitsplatz haben. Personaldienstleister, so die Schlußfolgerung der Studie, tragen oftmals sogar zur Sicherung von bestehenden Stammarbeitsplätzen bei.

Eine zweite Fehlannahme ist die Aussage, daß Zeitarbeitnehmer nur für die entleihenden Unternehmen von Nutzen sind, aber nicht für die Arbeitnehmer selbst, die nur deshalb für ein Zeitarbeitsunternehmen arbeiten, weil sie keinen festen Arbeitsplatz in konventioneller Beschäftigung finden können. Die CIETT-Studie kommt zu anderen Befunden. Insgesamt 74 % der Zeitarbeitnehmer arbeiten in der Zeitarbeit, weil sie das möchten; 33 %, weil sie dieser Beschäftigungsform einfach den Vorzug

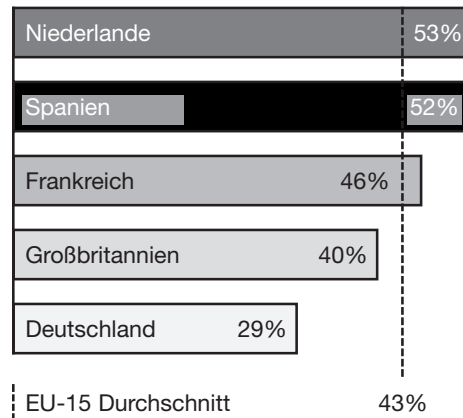
geben. Die verbleibenden 41 % sehen Zeitarbeit als nützlichen Schritt in Richtung eines festen Arbeitsverhältnisses als Folge der am Arbeitsplatz gewonnenen Erfahrung. Nur für 26 % der Zeitarbeitnehmer ist die Arbeit bei einem Zeitarbeitsunternehmen ganz klar die zweite Wahl. Bestätigt werden diese Ergebnisse indirekt durch die Befunde der OECD<sup>8</sup> und der Europäischen Stiftung für Lebens- und Arbeitsbedingungen, daß flexible Beschäftigungsformen in erster Linie von Frauen, jungen Leuten und Älteren gesucht werden, also exakt von den Bevölkerungsgruppen, denen die europäischen Regierungen Arbeitsplätze beschaffen möchten.

Über die genannten Fehlannahmen hinaus sind zwei wichtige Aspekte zu nennen, die auch von Kritikern der Branche zunehmend anerkannt werden. Der erste betrifft die Tatsache, daß Zeitarbeit besonders den Personen zugute kommt, die als sogenannte Außenseiter des Arbeitsmarktes gelten. Dies belegt auch die CIETT-Umfrage. 40 % der befragten Zeitarbeitnehmer waren entweder zuvor langzeitarbeitslos, zuvor noch nie beschäftigt oder galten als sonstige nicht am Arbeitsleben Beteiligte wie Behinderte, Hausfrauen und Rentner. Interessanterweise lag die Zahl in den Niederlanden bei 52 %, wohingegen sie in Deutschland nur 24 % betrug. An diesem Unterschied wird der Zusammenhang mit dem später erwähnten Risiko für unproduktive Zeiten sichtbar. Die Außenseiter des Arbeitsmarktes bilden in der Regel die weniger qualifizierten Arbeitssuchenden, oft mit Vermittlungshemmnissen, für die eine längere Beschäftigungsgarantie von Anfang an kaum gegeben werden kann. Andererseits erhöht eine solche Garantie das Risiko für unproduktive Zeiten ganz beträchtlich, mit der Folge, daß es bei bestimmten Konstellationen wirtschaftlich nicht mehr vertreten werden kann. Die Konsequenz der Risikoabwä-

gung ist, daß die sogenannten Außenseiter des Arbeitsmarktes Außenseiter bleiben.

**Abb. 3:** Zeitarbeit verbessert die Beschäftigungsfähigkeit

Wechsel auf Arbeitsplätze außerhalb der Zeitarbeit nach einem Jahr



Quelle: CIETT; Umfrage unter 700 Zeitarbeitnehmern, Deloitte & Touche Bakkenist, Mai 2000.

Nicht nur die Befunde von CIETT belegen den Zusammenhang zwischen flexiblen Beschäftigungsformen und zusätzlichen Beschäftigungschancen für sogenannte Außenseiter. Auch die OECD hat im Jahr 1999 konstatiert, daß Länder mit einem niedrigen Index der Arbeitsmarktregulierung weit mehr Arbeitsplätze für Jüngere, Langzeitarbeitslose, Frauen und Ältere geschaffen haben.

Ein zweiter elementarer Pluspunkt von Zeitarbeit, der zunehmend Anerkennung findet, ist ihre Funktion als Sprungbrett in konventionelle Arbeitsverhältnisse. Zeitarbeit ist eine effektive Drehscheibe des Arbeitsmarktes mit einem relativ hohen Umschlag und einer relativ hohen Übernahmequote. Für 41 % der Zeitarbeitnehmer ist die Übernahmechance das Hauptmotiv, diese Form der Beschäftigung zu wählen. 43 % aller Zeitarbeitnehmer der

EU münden innerhalb eines Jahres aus Zeitarbeit heraus in ein festes Beschäftigungsverhältnis ein. Auf diese Weise haben im Jahr 2001 von rund 7 Millionen beschäftigten Zeitarbeitern in Europa rund 3 Millionen Personen aus der Zeitarbeit den Übergang in ein konventionelles Beschäftigungsverhältnis gefunden.

### 2.3 Grundprobleme der Zeitarbeit in Deutschland

Ein Grund für die noch schwache Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland liegt in der Einstellung hierzulande zu dieser Beschäftigungsform. Zeitarbeit gilt in Deutschland überwiegend noch als zweitklassige und schlecht bezahlte Tätigkeit. Empirischen Befunden zufolge wären viele Menschen lieber arbeitslos, als daß sie eine Beschäftigung in der Zeitarbeit annehmen würden. Daß der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit in seiner Rede vom 7. Dezember 2002 noch betonen mußte, Zeitarbeit und Leiharbeit seien grundsätzlich zumutbar, und daß sich Arbeitsgerichte damit beschäftigen müssen, mag ein weiterer Beleg für diese Attitüde sein. Allerdings ist in den letzten Jahren sukzessive ein deutlicher Einstellungswandel zu verzeichnen, nicht zuletzt durch die Arbeit der Hartz-Kommission, die Zeitarbeit als „Herzstück“ ihrer Reformvorschläge bezeichnet hat. Der Hauptgrund dafür, daß die Zeitarbeit in Deutschland noch relativ unterentwickelt ist, liegt allerdings woanders, nämlich in der Gesetzgebung.

Nach allgemeiner Einschätzung hat Deutschland als größte Nation innerhalb der EU den am stärksten regulierten Zeitarbeitsmarkt in Europa. Im internationalen Vergleich ist das AÜG nicht nur das strikteste, sondern auch mit Abstand komplizierteste Regelwerk, trotz einiger marginaler Lockerungen in den vergangenen Jahren. Gemessen an

der Rigidität des Arbeitnehmerüberlassungsrechts zählen einem OECD-Vergleich zufolge Länder wie Schweden, Dänemark, Großbritannien, Österreich und Niederlande zu den Ländern mit der geringsten Regulierungsdichte. Deutschland liegt mit einem Wert von 2,3 deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 1,7.

Aus der Perspektive international agierender Personaldienstleistungskonzerne wie der Randstad-Holding manifestiert sich das Kernproblem in Deutschland darin, daß mit Zeitarbeitnehmern bislang grundsätzlich unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen sind und daß ein Arbeitsvertrag nicht automatisch beendet werden kann, sobald der Einsatz bei einem Kunden beendet ist (sogenanntes Synchronisationsverbot). Es ist vor allem die Kombination aus diesen beiden Verpflichtungen, die die Entwicklung der Zeitarbeit hierzulande blockiert und vermutlich auch in Zukunft blockieren wird. Da in keinem Land, in dem Zeitarbeit praktiziert wird, so verfahren werden muß, liegt die Schlußfolgerung nahe, daß die eigentliche Zeitarbeit in Deutschland (das heißt die Erlaubnis synchroner Verträge) allgemein als illegal betrachtet wird.

## 3 Das niederländische Modell der Zeitarbeit

Im Randstad-Portfolio sind mit Deutschland und den Niederlanden zwei Zeitarbeitsländer vertreten, die in ihren Arbeitsbedingungen, gesetzlichen Regelungen und Entwicklungsständen bis dato nicht unterschiedlicher sein könnten. Die Niederlande haben den qualitativ und quantitativ am weitesten entwickelten Zeitarbeitsmarkt der westlichen Welt. Die Zeitarbeitsquote bzw. Penetrationsrate stieg Ende der neunziger Jahre dortzulande auf 4,5 %. In den Ballungsräumen um Großstädte wie Amsterdam,

Rotterdam, Den Haag etc. näherte sie sich gar der 10 %-Marke. Tagtäglich arbeiteten in den Niederlanden fast 300.000 Menschen über die vielen Niederlassungen von Zeitarbeitsfirmen.

### 3.1 Das Poldermodell als Ausgangspunkt

Der Durchbruch der Zeitarbeit in den Niederlanden in den achtziger und neunziger Jahren fällt zusammen mit der erfolgreichen Institutionalisierung des sogenannten Poldermodells. Dabei wurde das niederländische Poldermodell aus der Not geboren: Anfang der 80er Jahre zwangen Rezession und Haushaltskrise Regierung und Sozialpartner dazu, an einem Strang zu ziehen.

So wie die Niederländer gemeinsam über Jahrhunderte durch den Bau von Poldern dem Meer wertvollen Lebensraum abgerungen hatten, schlossen sie sich im 1982 vereinbarten „Akkoord van Wassenaar“ zusammen, um die hohe Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung zu bekämpfen. Die Gewerkschaften versprachen Zurückhaltung bei den Lohnforderungen, die Arbeitgeber sicherten dafür neue Beschäftigung zu und schufen vor allem Teilzeit-Arbeitsplätze. Zeitarbeit als flexible Beschäftigungsform wurde aktiv gefördert. Der Staat baute Defizite ab. Ein nachhaltiger Erfolg dieser Konsenspolitik stellte sich allerdings erst in den neunziger Jahren ein. Zwischen 1994 und dem Jahr 2000 verzeichnete die Wirtschaft in den Niederlanden Zuwachsraten von durchschnittlich 3,5 %. Mit einer Arbeitslosenquote von zuletzt unter 2 % herrschte gewissermaßen Vollbeschäftigung. In vielen Bereichen der Wirtschaft machte sich sogar Arbeitskräftemangel bemerkbar. In den neunziger Jahren hat das Poldermodell die Niederlande in eine wirtschaftliche Blüte geführt. Die in diesem Modell verkörperte pragmatische

Konsenspolitik von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften hat dem Land ein wirtschaftlich gut austariertes, stabiles Gleichgewicht beschert.

Seit Jahren lobte das Ausland daher die Niederlande. Den Haag hatte die Staatsfinanzen im Griff, die Wirtschaft boomte außergewöhnlich lange, und die einst hohe Arbeitslosigkeit verwandelte sich in Vollbeschäftigung. Der niederländische Arbeitgeber-Dachverband VNO-NCW und der Gewerkschaftsbund FNV erklärten, das Poldermodell als institutionalisiertes „Geben und Nehmen“ zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung sollte Vorbildfunktion für andere europäische Staaten haben. Schließlich habe der Dreierbund Lohnmäßigung durchgesetzt, den Arbeitsmarkt flexibilisiert, das Sozialsystem entschlackt und die Steuer- und Abgabenlast verringert. Kritiker in den Niederlanden bemängeln allerdings gelegentlich, daß die Dreierunde durch die Einbeziehung aller Stimmen zu schwerfällig sei, Entscheidungen hinauszögere oder auch den Mut vermissen lasse, über sämtliche Aspekte des Arbeitsmarktes zu verhandeln.

Die weltweite Konjunkturabschwächung der letzten Jahre hat auch das gelobte Poldermodell der Niederlande an Grenzen geführt. Angesichts rückläufiger Wirtschaftskraft, leerer Staatskassen, zu hoher Lohnabschlüsse in Zeiten der Vollbeschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit in den Niederlanden wird sich zeigen müssen, ob die Akteure in der Lage sind, das Zweckbündnis zu reformieren und zu revitalisieren.

### 3.2 Flexibilität und Sicherheit – eine neue Ära der Zeitarbeit

Bis 1998 wurde das Zeitarbeitsverhältnis in den Niederlanden als Sonderarbeitsverhältnis behan-

delt, zu dem es im Bürgerlichen Gesetzbuch der Niederlande keine expliziten Rechtsgrundlagen gab. Obwohl besondere Schutzvorschriften wie zum Beispiel der Kündigungsschutz nicht galten, kamen in der Praxis dennoch viele öffentlich-rechtliche Regelungen zur Anwendung. Auch sozialversicherungsrechtlich wurden Zeitarbeitskräfte Normalarbeitnehmern gleichgestellt.

Die Ausübung der Zeitarbeit wurde ab 1965 im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Wet TBA) und später ab 1991 im Arbeitsbeschaffungsgesetz (Arbeidsvoorzieningswet) geregelt und an eine Reihe von Bedingungen geknüpft (zum Beispiel Erlaubnispflicht, Höchstüberlassungsdauer an einen Entleiher von 1000 Stunden bzw. sechs Monaten, Verbot im Bausektor und im Speditionsgewerbe, Verbot des Einsatzes als Streikbrecher). Die gesetzliche Verpflichtung, den Zeitarbeitnehmern den gleichen Lohn zu zahlen wie im Entleihbetrieb (Grundsatz der Lohngleichheit) konnte allerdings durch Tarifvertrag zwischen den Sozialpartnern abbedungen werden. Frühzeitig einigten sich daher die Arbeitgeber mit den maßgebenden Gewerkschaften auf einen Branchentarifvertrag, um anstelle der unpraktikablen Vorgabe des Gesetzgebers eine eigenständige und einheitliche Vergütungsstruktur anwenden zu können.

Eine entscheidende Weichenstellung zur Weiterentwicklung der Zeitarbeit in den Niederlanden erfolgte Mitte 1998. Mit dem Konzept „Flexibilität und Sicherheit“, das die Stiftung der Arbeit (Stichting van de Arbeid) bereits im April 1996 vorgelegt hatte, haben die zentralen Sozialpartnerorganisationen u.a. die Rahmenbedingungen zur Rechtsposition der Zeitarbeitnehmer neugefaßt. Einerseits sollten dieser flexiblen Beschäftigungsform mehr Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet werden, andererseits sollte im Gegenzug den Sicherheitsinteressen solcher Beschäftigungsverhältnisse besser Rechnung

getragen werden. Das Interesse der Wirtschaft nach mehr Flexibilität und das Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer sollten in einem balancierten Gleichgewicht (Flexakkoord) zusammengeführt werden, um dem Land insgesamt ein höheres Niveau an Wachstum und Beschäftigung zu ermöglichen.

Auf dieser Grundlage wurde die Zeitarbeit drastisch dereguliert: Mit dem neuen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz WAADI (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs), das am 1. Juli 1998 in Kraft getreten ist, wurde die Erlaubnispflicht für Zeitarbeit aufgehoben. Die Höchstüberlassungsdauer von 1000 Stunden bzw. sechs Monaten wurde ersatzlos gestrichen und das Verbot der Zeitarbeit sowohl im Bausektor als auch im Transportgewerbe wurde gänzlich aufgehoben. Der Grundsatz der Lohngleichheit mit den Bedingungen des Entleihbetriebs und die Option, per Tarifvertrag davon abzuweichen, blieben jedoch unverändert. Das neue Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (WAADI) ging einher mit Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, in das neue Bestimmungen für Zeitarbeitnehmer aufgenommen wurden.

- Seit Anfang 1999 ist das Zeitarbeitsverhältnis im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt und wird wie ein Normalarbeitsverhältnis behandelt. Der Zeitarbeitsvertrag bekommt den Status eines normalen Arbeitsvertrages.
- Dem Zeitarbeitsunternehmen wird die Rechtsposition eines Arbeitgebers zugewiesen.
- Der ABU-Tarifvertrag, mit dem über 90 % aller Zeitarbeitnehmer erfaßt sind, enthält ein komplettes Regelwerk zur Rechtsposition von Zeitarbeitnehmern. Danach erhalten Zeitarbeitnehmer mit zunehmender Beschäftigungsdauer eine immer stärkere Absicherung; ihr Status nä-

hert sich im Zeitablauf dem eines traditionellen Arbeitsverhältnisses an. Das zunächst eher unverbindliche Zeitarbeitsverhältnis entwickelt sich schließlich zu einem unbefristeten Arbeitsvertrag.

- Parallel dazu sieht der Branchentarifvertrag vor, daß Zeitarbeitnehmer bereits nach 26 Wochen Anspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen und auf den Aufbau einer Altersversorgung erwerben.

Das Bürgerliche Gesetzbuch hat für den Anwendungsbereich der Zeitarbeit eine Sonderregelung aufgenommen. Für alle Arbeitgeber gilt generell, daß innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren drei befristete Arbeitsverhältnisse möglich sind, ohne daß ein Kündigungsschutz besteht. Ein solcher Kündigungsschutz wird erst mit dem vierten Arbeitsvertrag in einer Kette wirksam. Nach einer mehr als dreimonatigen Unterbrechung dieser Kette beginnt die Frist aufs neue (Art. 7: 668a BGB). Für Zeitarbeitnehmer gilt diese gesetzliche Neuregelung für befristete Verträge in den ersten 26 Wochen der Beschäftigung für ein Zeitarbeitsunternehmen nicht. Das Zeitarbeitsunternehmen kann in dem Arbeitsvertrag mit dem Arbeitnehmer festlegen, daß das Beschäftigungsverhältnis kraft Gesetzes in dem Zeitpunkt endet, in dem der Entleihbetrieb den Auftrag mit der Zeitarbeitsfirma beendet (sogenannte Uitzendbeding gemäß Art. 7: 691 Abs. 2 BGB).

Von dieser 26-Wochen-Regelung für kurze Zeitarbeitsverhältnisse kann darüber hinaus per Tarifvertrag abgewichen werden. In dem bereits erwähnten ABU-Tarifvertragswerk wurde daher die Frist von 26 Wochen auf insgesamt 52 Wochen ausgedehnt. Die Frist für die Sonderregelung beginnt aufs neue zu laufen, wenn der Zeitarbeitnehmer ein Jahr oder länger nicht mehr für das Zeitarbeitsunternehmen

tätig war (Artikel 7: 691 Abs. 4 BGB). Mit anderen Worten: Nach einem Jahr der Unterbrechung kann von der Sonderregelung für kurze Zeitarbeitsverhältnisse erneut Gebrauch gemacht werden.

Diese vom allgemeinen Arbeitsrecht abweichende Sonderregelung für Zeitarbeitsverhältnisse ist für Zeitarbeitsfirmen geradezu essentiell im Hinblick auf die Flexibilität ihrer Dienstleistung und die damit einhergehende Beschäftigungsdynamik.

### 3.3 Das Phasenmodell der Zeitarbeit

Auf der Grundlage der gesetzlichen Neuregelung haben die Tarifvertragsparteien die Rechtsposition für Zeitarbeitnehmer näher konkretisiert und in einem Vier-Phasen-System abgebildet. Der darüber abgeschlossene Tarifvertrag zwischen dem Arbeitgeberverband ABU und den Gewerkschaften FNV, CNV und Unie hat eine Laufzeit von fünf Jahren bis Ende 2003, mit der Maßgabe der beidseitigen Evaluation des Modells in der Praxis. Mittlerweile sind Verhandlungen für einen neuen Tarifvertrag aufgenommen worden, die von Arbeitgeberseite in Richtung weiterer Flexibilität im Sinne einer verlängerten Anwendung der Zeitarbeitsklausel geführt werden.

Das Phasensystem besteht aus vier aufeinander folgenden Phasen, beginnend mit extremer Flexibilität bei geringer Sicherheit für den Arbeitnehmer und endend mit geringerer Flexibilität bei zunehmender Sicherheit für den Arbeitnehmer im Zuge einer Periode von drei Jahren.

*Phase 1* beinhaltet die Periode von 26 Arbeitswochen gemäß Art. 7: 691 BGB. Für diese 26 Wochen zählen nur die Wochen, in denen der Zeitarbeitnehmer tatsächlich gearbeitet hat, unabhängig von der Anzahl Tage oder Stunden, die während der Woche



gearbeitet wurde. Urlaubs- und Krankheitswochen zählen nicht mit. Im Falle einer Unterbrechung von mehr als 52 Wochen, in denen der Zeitarbeitnehmer nicht für die Zeitarbeitsfirma gearbeitet hat, beginnt Phase 1 wieder von vorne. Während Phase 1 kann durch schriftliche Vereinbarung bestimmt werden, daß das Beschäftigungsverhältnis kraft Gesetzes endet, wenn die Überlassung auf Veranlassung des Kundenunternehmens endet (Zeitarbeitsklausel).

*Phase 2* kennzeichnet eine Periode von sechs Monaten. Sie beginnt mit der ersten Fortsetzung der Zeitarbeit innerhalb eines Jahres, nachdem Phase 1 beendet wurde. Auch in Phase 2 kann die erwähnte Zeitarbeitsklausel im Arbeitsvertrag vereinbart werden, da es sich hierbei lediglich um eine Ausnahmeregelung zu Art. 7: 691 BGB per Tarifvertrag handelt. Zur Berechnung der Sechs-Monats-Periode in Phase 2 werden Unterbrechungen von nicht mehr als drei Monaten zwischen zwei Zeitarbeitsverträgen gezählt. Liegt der Unterbrechungszeitraum über drei Monate bis unter einem Jahr, dann startet Phase 2 aufs neue. Beträgt die Unterbrechung mehr als ein Jahr, beginnt der Arbeitnehmer wieder in Phase 1. Per Tarifvertrag ist geregelt, daß Zeitarbeitnehmer in Phase 2 Ansprüche auf Altersversorgung und Weiterbildungsmaßnahmen erwerben.

*Phase 3* umfaßt eine Periode von 24 Monaten. Die Zeitarbeitsklausel ist nun nicht mehr anwendbar. Der Zeitarbeitnehmer erhält einen regulären befristeten Arbeitsvertrag nach Maßgabe von Art. 7: 668a BGB. Per Tarifvertrag wurde zwar die gesetzliche Vorgabe von 36 Monaten auf 24 Monate reduziert, allerdings mit der Option, anstelle von drei befristeten Verträgen in diesem Zeitraum bis zu acht befristete Verträge (Minimumdauer per Vertrag 3 Monate) abschließen zu können. Unterbrechungs-

zeiten zwischen den Verträgen werden analog der Abstufung in Phase 2 behandelt. Die Periode von 24 Monaten betrifft den Fall, daß ein Zeitarbeitnehmer in dieser Phase bei verschiedenen Unternehmen im Einsatz ist. Arbeitet er in dieser Phase aber nur bei einem einzigen Entleihunternehmen, dann wird er bereits nach sechs Monaten in Phase 3 bzw. nach insgesamt 18 Monaten in Phase 4 überstellt.

In *Phase 4* schließen das Zeitarbeitsunternehmen und der Arbeitnehmer kraft Gesetzes einen unbefristeten Vertrag ab. Hiermit endet mehr oder weniger die Flexibilität. Der Mitarbeiter hat nunmehr Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und in Nichteinsatzzeiten.

Mit diesem System wird die Rechtsposition des Zeitarbeitnehmers mit der Dauer seines Vertragsverhältnisses zu dem Zeitarbeitsunternehmen sukzessive gestärkt. Ausgehend von einem für beide Seiten zunächst relativ lockeren befristeten Vertragsverhältnis entwickelt es sich hin zu einem letztlich unbefristeten Arbeitsvertrag. Das Phasenmodell stellt eine Stufenlösung von Flexibilität und Sicherheit im Zeitablauf dar: In der Eingangsstufe ist ein Höchstmaß an Flexibilität gegeben, in der Endstufe wird ein Höchstmaß an Sicherheit für den Zeitarbeitnehmer erreicht.

### 3.4 Ergebnis: Zeitarbeit als Job-Maschine

Das Konzept „Flexibilität und Sicherheit“ hat der Zeitarbeit in den Niederlanden weitere Beschäftigungspotentiale erschlossen. Das Phasenmodell einer abgestuften Bindung kommt sowohl dem Bedarf der Wirtschaft nach struktureller Flexibilität als auch den Belangen der Arbeitnehmer entgegen, über diese Beschäftigungsform in eine konventionelle, dauerhafte Anstellung zu gelan-

gen. Für Arbeitssuchende und Arbeitnehmer erfüllt das Phasenmodell der Zeitarbeit zwei wichtige Funktionen:

- Die hohe Flexibilität und das geringe Beschäftigungsrisiko in den Phasen 1 und 2 erfüllen die originäre Allokationsfunktion der Zeitarbeit. Menschen, die den Weg in die Zeitarbeit wählen, sehen darin ein Sprungbrett (stepping stone) in konventionelle Arbeitsverhältnisse. Als effektive Drehscheibe des Arbeitsmarktes mit einem relativ hohen Umschlag und einer relativ hohen Übernahmequote gelingt es der Zeitarbeit immer wieder, im Laufe eines Jahres eine große Zahl von Arbeitssuchenden in Beschäftigung zu bringen. Dies stimuliert einerseits den Durchfluß von Mitarbeitern auf dem Arbeitsmarkt und andererseits die Dynamik des Arbeitsmarktes selbst. Die Allokationsfunktion verhilft in hohem Maße den Zielgruppen wie Langzeitarbeitslosen, Ausländern und älteren Menschen zu einem Arbeitsplatz – und dies ohne das Stigma der Arbeitslosigkeit, das diesen Menschen oft anhaftet und ihnen den Eintritt in konventionelle Beschäftigung häufig unmöglich macht.
- Die Phasen 3 und 4, in denen der Mitarbeiter im Zeitablauf sukzessive mehr Rechte, Ansprüche und Beschäftigungssicherheit erwirbt, tragen zur persönlichen Entwicklung des Mitarbeiters und seiner Beschäftigungsfähigkeit bei. Insofern erfüllt Zeitarbeit für die, die diese Beschäftigungsform bevorzugen und sich längerfristig dort erfolgreich engagieren wollen, durchaus eine Karrierefunktion für ihren Berufsweg.

Der in sozialer Verantwortung deregulierte Zeitarbeitsmarkt in den Niederlanden ist das Ergebnis der zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften praktizierten Konsenspolitik, die dem

Land insgesamt wirtschaftliche Prosperität beschert hat. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg im EU-Vergleich überdurchschnittlich an, die Beschäftigung nahm signifikant zu, die Arbeitslosenquote erreichte mit zuletzt unter 2 % den niedrigsten Stand seit 20 Jahren. Bis Ende der neunziger Jahre wuchs der Zeitarbeitsmarkt mit zweistelligen Zuwachsraten. Seit 1990 wurden eine Million neuer Arbeitsplätze geschaffen. Die Zeitarbeit entwickelte sich zur Job-Maschine.

Längst ist die Zeitarbeit im Wirtschaftsleben der Niederlande fest etabliert. Ihre Bedeutung für die nationale Wirtschaft wird klar erkannt. Sowohl auf Unternehmerseite als auch auf Arbeitnehmerseite ist die Zeitarbeit ein normales, voll akzeptiertes Phänomen der Arbeitsmarktflexibilisierung. Regierungsvertreter haben seinerzeit öffentlich erklärt, daß die gute wirtschaftliche Position der Niederlande und insbesondere die relativ niedrige Arbeitslosenquote u.a. auf den gut funktionierenden Zeitarbeitsmarkt zurückzuführen seien. An dieser Bewertung ändert auch die Tatsache nichts, daß die niederländische Wirtschaft mittlerweile auch in den Sog der konjunkturellen Abschwächung geraten ist, die nun den Arbeitsmarkt erfaßt hat. Seit 2001 hat sich die Arbeitslosenquote bis Mitte 2003 auf mehr als 5,5 % verdoppelt. Der vergleichsweise starke Rückgang der Beschäftigung stellt allerdings nach Meinung der Fachleute das Konzept „Flexibilität und Sicherheit“ insgesamt nicht in Frage.

Das holländische Modell des „Flexakkoord“ ist vom Denkansatz her richtungsweisend. Im Gegensatz zu der Zielrichtung in den Niederlanden (Flexibilität => Sicherheit) ergibt sich allerdings aus deutscher Sicht ein reziproker Richtungsvektor (Sicherheit => Flexibilität). Während die Diskussion in den Niederlanden von einem Status sehr hoher Flexibilität in Richtung höherer Ab-

sicherung der Zeitarbeitnehmer geführt wurde, müßte der Prozeß in Deutschland von einer extrem regulierten, starren und abgesicherten Zeitarbeitsformel in Richtung einer flexibleren Lösung mit abnehmenden Sicherheitsgraden angestoßen werden.

## 4 Das neue Recht der Zeitarbeit in Deutschland

Am 20. Dezember 2002 hat der deutsche Bundestag in teilweiser Konkretisierung der Beschlüsse des sogenannten Hartz-Konzeptes das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ verabschiedet. Im Rahmen dieses Gesetzes wurden die rechtlichen Bestimmungen der Zeitarbeit neu geregelt.

### 4.1 Die Verwässerung der Hartz-Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren

Mit der Arbeit der Hartz-Kommission wurde Zeitarbeit — als Herzstück des Reformkonzeptes bezeichnet — auch in Deutschland endlich öffentlich als eine vollwertige Beschäftigungsform anerkannt, mit der zusätzliche Beschäftigung generiert werden kann. Der Hartz-Bericht impliziert die Feststellung, daß eine Beseitigung überflüssiger bürokratischer Fesseln erforderlich ist, wenn der Integrations- und Beschäftigungsmechanismus der Arbeitnehmerüberlassung in neue Dimensionen vorstoßen soll. Insofern kam es entscheidend darauf an, bei der konkreten Ausgestaltung des Hartz-Konzeptes im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Weichen richtig zu stellen, insbesondere mit Blick auf das „Herzstück“ Zeitarbeit.

Dem Beispiel der Niederlande folgend, als dortzulande die Sozialpartner 1996 das Zeitarbeitskonzept „Flexakkoord“ als Vorlage für den Gesetzgeber konzipierten, hätte es nahegelegen, die Expertise und Branchenerfahrung der Akteure aus langjähriger erfolgreicher Unternehmertätigkeit einzuholen und deren Sachverstand einzubringen. Die Beratungen zum Gesetz „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hätten eine hervorragende Möglichkeit geboten, daß die Politik nicht erneut an den Erfahrungen der Wirtschaft vorbei entscheidet, wie zuletzt bei den Beschlüssen zur Zeitarbeit im Job-Aktiv-Gesetz, das die hohen Erwartungen in keiner Weise erfüllt hat. Statt jedoch mit allen Beteiligten an einer gemeinsamen Lösung im Interesse der Arbeitslosen zu suchen, hat die Bundesregierung einseitig auf die Gewerkschaften gesetzt. Es ist unverständlich, daß weder der Bundesverband Zeitarbeit (BZA) als Arbeitgeberverband noch erfolgreiche Unternehmen der Branche trotz mehrfacher Angebote aktiv an den Beratungen zur Erarbeitung und Umsetzung der Hartz-Vorschläge beteiligt wurden.

Das Hartz-Konzept ist in ganz entscheidenden Modulen verwässert und geglättet worden, so daß ihm in der Konkretisierung ein hohes Maß an Dynamik genommen wurde. Herr Hartz bekennt: „Wenn man sich jetzt aber statt dessen an die These „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ hält, kann die Leiharbeit in großem Umfang nicht funktionieren. Dann kann die angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen nicht entstehen.“<sup>9</sup> Nach der in den Medien ausgetragenen Diskussion um die „Eins-zu-Eins“-Umsetzung und der öffentlichen Distanzierung des Namensgebers Hartz von dem Resultat der Überarbeitung sind zumindest Zweifel erlaubt, ob das Hartz-Konzept überhaupt noch das Etikett „größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik“ beanspruchen kann.

## 4.2 Die wesentlichen gesetzlichen Neuerungen

Das neue Gesetzesrecht, das zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, enthält für die Zeitarbeit folgende Neuregelungen:

- Zeitarbeitnehmer haben ab dem 1. Januar 2004 für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher Anspruch auf die im Betrieb dieses Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes (Equal treatment). Vom Equal treatment kann abgewichen werden,
  - wenn einem zuvor arbeitslosen Zeitarbeitnehmer für die Überlassung an einen Entleiher für die Dauer von insgesamt höchstens sechs Wochen mindestens ein Nettogehalt in Höhe des Betrages, den der Leiharbeitnehmer zuletzt als Arbeitslosengeld erhalten hat, gewährt wird, oder
  - wenn ein Tarifvertrag abgeschlossen wird, der sich auch auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer erstreckt.
- Im Gegenzug werden das grundsätzliche Synchronisations- und Befristungsverbot sowie das Wiedereinstellungsverbot aufgehoben.
- Die Befristung eines Arbeitsverhältnisses bedarf keines sachlichen Grundes mehr, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses das 52. Lebensjahr vollendet hat. Diese Vorschrift gilt bis zum 31. Dezember 2006. Danach gilt diese Regelung erst ab dem 58. Lebensjahr.
- Ferner sieht das neue Gesetzesrecht einige administrative Erleichterungen vor.

- Die Arbeitsämter dürfen Verträge zur Errichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) nur dann schließen, wenn sich die Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes der dort beschäftigten Arbeitnehmer bis zum 31. Dezember 2003 nach einem Tarifvertrag für Arbeitnehmerüberlassung richten.

Um den Sozialpartnern Gelegenheit zum Abschluß von Tarifverträgen zu geben, werden die Bestimmungen erst zum 1. Januar 2004 wirksam. Damit gilt das bestehende AÜG inklusive der sonstigen Bestimmungen bis zum 31. Dezember 2003 weiter.

## 4.3 Der Grundsatz der Gleichbehandlung

Dem im Gesetz verankerten Grundsatz zur Anwendung der wesentlichen Arbeits- und Entgeltbedingungen des jeweiligen Entleihbetriebes vom ersten Tag an stehen unabhängig vom Tarifvorbehalt juristische, wirtschaftliche und praktische Bedenken entgegen.<sup>10</sup>

- Die Neuregelung ist mit dem deutschen Recht unvereinbar und daher abzulehnen, da sie in die unternehmerische Handlungsfreiheit eingreift. Da in Deutschland der Grundsatz der unbefristeten Arbeitsverträge weiter gilt, bleibt für den Zeitarbeitsunternehmer als alleinigem Arbeitgeber des Zeitarbeitnehmers mit allen Arbeitgeberpflichten das Arbeitgeberisiko unverändert bestehen, wobei ihm gleichzeitig das Recht auf Lohnfindung genommen wird. Die gesetzliche Vorgabe fremdbestimmter Arbeitsbedingungen stellt einen eklatanten Eingriff in die unternehmerische Entscheidungskompetenz dar. Tragende Grundsätze der Tarifautonomie und die grundrechtlichem Schutz unterstehende negati-

ve Koalitionsfreiheit werden verletzt. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken widerspricht das Prinzip des Equal pay dem deutschen Arbeitsrecht, demzufolge es das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ nicht gibt.

- Die Orientierung am vergleichbaren Mitarbeiter im Entleihbetrieb führt umgekehrt zu einer nicht hinnehmbaren Diskriminierung einzelner Zeitarbeitnehmer innerhalb des Zeitarbeitsunternehmens, die in unterschiedlichen Kundenbetrieben eine gleiche Tätigkeit verrichten, zu unterschiedlichen Konditionen beschäftigt sind und somit unterschiedlich entlohnt werden (Grundsatz der betrieblichen Gleichbehandlung). Sinkende Vergütungen bei wechselnden Einsatzbetrieben werden sich darüber hinaus negativ auf Motivation und Verhalten der Arbeitnehmer auswirken.
- Durch die Einführung von Equal treatment und Equal pay wird die Zeitarbeit unverhältnismäßig verteuert. Kundenunternehmen sind nur bedingt bereit, Zeitarbeitnehmer zu erhöhten Verrechnungssätzen zu entleihen, wie die jüngsten Erfahrungen mit dem Job-Aqktiv-Gesetz belegen.
- Die Übernahme der im Entleiherbetrieb geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes in die eigenen Verwaltungsabläufe stellt die Zeitarbeitsfirmen vor gewaltige organisatorische und administrative Herausforderungen. Die zunehmende Komplexität der erforderlichen Strukturen und Prozesse resultiert in ausufernder Bürokratie und steigenden Kosten. Letztere führen zu einer weiteren Verteuierung der Zeitarbeit. Erhebliche administrative Schwierigkeiten sind absehbar.
- Erhebliche Auswirkungen sind im Niedriglohnssektor und im Bereich der Arbeitnehmer mit Ver-

mittlungs- und Beschäftigungshemmnissen zu erwarten. Insbesondere im Bereich der gewerblichen Helfer — traditionell ein großes Beschäftigungssegment der Zeitarbeit — werden die Verrechnungssätze soweit ansteigen, daß die Kundenunternehmen auf den Einsatz von Zeitarbeitsnehmern verzichten und auf andere Flexibilitätslösungen ausweichen werden. Dieser Effekt nimmt der Zeitarbeit die Chance, einen spürbaren Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten zu können. In diesem Punkt tritt der Unterschied zwischen den von der Hartz-Kommission formulierten Ansprüchen und der Realität am deutlichsten zu Tage. Insgesamt verliert die Zeitarbeitsbranche als professioneller Anbieter von Flexibilitätslösungen an Attraktivität.

- Für den Einsatz von Zeitarbeit spräche bei Anwendung des Equal treatment nur noch der bloße Flexibilitätsvorteil. Ob dieser Vorteil in Verbindung mit dem bisher einfachen Handling hinreichend gewichtig ist, mag bezweifelt werden, zumal der Entleiher nun selbst gefordert ist, seine Arbeits- und Entgeltbedingungen seinen Zeitarbeitslieferanten für deren Lohnfindung offen zu legen. Der Ausweg in Werk- und Dienstverträge wäre vorgezeichnet.

#### 4.4 Ausnahmen vom Grundsatz

Der Gesetzgeber läßt vom Grundsatz der Gleichbehandlung von Zeitarbeitnehmern und Stammebeschäftigten der Entleihbetriebe abweichende Vereinbarungen zu, wenn ein für den Verleiher geltender Tarifvertrag Anwendung findet. Der damit faktisch verbundene Zwang zum Abschluß von Tarifverträgen ist dem deutschen Rechtsverständnis fremd, da durch dieses Junktim das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Tarifautonomie und negativen

Koalitionsfreiheit ausgehebelt wird.<sup>11</sup> Durch die Vorgabe der gesetzlichen Regelung hat der Gesetzgeber hier in unzulässiger Weise einen Maßstab gesetzt, der derjenigen Tarifpartei eine bessere Ausgangsposition verschafft, die weniger Interesse daran hat, von der gesetzlichen Vorgabe abzurücken. Die Zeitarbeitsunternehmen haben damit keine gleichrangige Verhandlungsposition gegenüber den Gewerkschaften, da die Arbeitsbedingungen per Gesetz über die zwingende Geltung der Tarifverträge der Entleiherunternehmen festgesetzt werden. Damit erhalten die Gewerkschaften vom Gesetzgeber gegenüber den Zeitarbeitsfirmen faktisch den Schlüssel zum „Tarifdiktat“.

Die weitere Ausnahmeregelung, zuvor Arbeitslosen für längstens sechs Wochen einen geringeren Lohn zu zahlen, um deren Beschäftigungschance zu erhöhen, ist nicht ausreichend. Eine Ausweitung der Frist auf mindestens sechs Monate wäre angemessen. Die Begrenzung der Ausnahmeregelung auf vormals Arbeitslose ist allerdings in höchstem Maße diskriminierend für andere Arbeitssuchende. Generell ist – wie der Gesetzgeber zutreffend ausführt – der Zugang in eine unbefristete Beschäftigung wahrscheinlicher, wenn in der Einarbeitungszeit niedrigere Löhne gezahlt werden.

#### **4.5 Aufhebung von Restriktionen im AÜG – eine Pseudo-Reform**

Durch das neue Gesetz werden zwar die Beschränkungen durch das Synchronisationsverbot, das Befristungsverbot, das Wiedereinstellungsverbot sowie die Höchstüberlassungsdauer aufgehoben, es bleiben aber Restriktionen auf dem Gebiet des generellen Befristungsrechts bestehen. Offensichtlich hat der Gesetzgeber das geltende Teilzeit- und Befristungsgesetz versehentlich nicht hinreichend be-

rücksichtigt. Nachdem das AÜG als Spezialgesetz keine eigene Befristungsregelung mehr enthält, bleibt dennoch das allgemeine Teilzeit- und Befristungsgesetz für den Bereich der Zeitarbeit wirksam.<sup>12</sup> Nunmehr sind Befristungen in der Zeitarbeit nur noch nach Maßgabe des § 14 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) zulässig. Die mit der Aufhebung des Synchronisationsverbotes in Aussicht gestellte Chance, befristete und auf die Dauer eines Einsatzes beim Kunden terminierte Verträge abzuschließen, wird durch die zwingende Anwendung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes zunichte gemacht.<sup>13</sup> Damit läuft die Aufhebung des Synchronisationsverbotes faktisch ins Leere. Eine konsequente Deregulierung der Zeitarbeit wäre erst dann gegeben, wenn die Einstellung eines Arbeitnehmers zum Zwecke der Überlassung an einen Kunden synchron zur Dauer des Einsatzes erfolgte und dies einen eigenen Grund zur Befristung darstellte. Daher muß die Möglichkeit von befristeten Arbeitsverhältnissen zwingend eröffnet werden. Die Wiedereinstellung im Rahmen eines befristeten Arbeitsverhältnisses wird nach einem unterbrochenen Arbeitsverhältnis durch das besagte Gesetz verhindert, so daß Arbeitsverhältnisse nur eingeschränkt befristet werden können. Danach darf ein Mitarbeiter in Deutschland nur einmal in seinem Leben bei einem Unternehmen ohne besonderen Sachgrund befristet beschäftigt werden. Innerhalb von zwei Jahren sind nur drei sachgrundlose Verlängerungen eines befristeten Arbeitsverhältnisses möglich.

In diesem kardinalen Punkt unterscheidet sich die deutsche Gesetzgebung grundlegend von den Regelungen zur Zeitarbeit in vielen anderen europäischen Staaten, weil die Einstellung von Zeitarbeitnehmern in Deutschland nicht tatsächlich synchron zu den Einsätzen in den Kundenbetrieben erfolgen kann. In Frankreich gilt hingegen ein Syn-

chronisationsgebot, das heißt, der Arbeitsvertrag mit dem Zeitarbeitnehmer wird nur für die Dauer der Überlassung geschlossen. In den Niederlanden endet ein Arbeitsvertrag mit dem Zeitarbeitnehmer in den ersten 26 Wochen automatisch, wenn der Einsatz beendet ist. In den ersten 26 Wochen sind damit beliebig viele befristete Einsätze möglich. Ist der Zeitarbeitnehmer bei einem tarifgebundenen Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt, gilt diese Regelung sogar weitere 26 Wochen, also insgesamt zwölf Monate. Während dieser Periode gibt es für den Arbeitnehmer keine Lohnfortzahlungsgarantie in Zeiten der Nichtbeschäftigung. Daher ist es ein grober Irrtum zu argumentieren, mit dem neuen Gesetz würden letztlich niederländische Verhältnisse in Deutschland eingeführt. Die von der Regierung verkündete Deregulierung des AÜG entlarvt sich damit lediglich als Scheinreform.

#### 4.6 Tarifverträge – ein Durchbruch in der Zeitarbeit

Die Zeitarbeit war lange Zeit eine der letzten tariffreien Branchen in Deutschland. Vereinzelt Hausarbeitsverträge<sup>14</sup> in der jüngsten Zeit vermögen nicht darüber hinwegzutäuschen, daß es in der Vergangenheit lange Zeit Vorbehalte und Berührungängste zwischen den Sozialpartnerorganisationen gab. Durch die Bestimmungen der Hartz-Gesetze kann vom sogenannten Equal treatment nur dann abgewichen werden, wenn ein qualifizierter Tarifvertrag gilt. Ein solches Tarifwerk hat der Bundesverband Zeitarbeit (BZA) mit der Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des DGB, bestehend aus acht Einzelgewerkschaften, nach fünfmonatiger Verhandlung abgeschlossen. Die Tarifverträge treten am 1. Januar 2004 in Kraft, können aber schon jetzt einzelvertraglich vereinbart werden. Parallel zum BZA haben

auch andere Verbände der Zeitarbeit (IGZ, INZ und MVZ) mit dem DGB bzw. dem CGB ähnliche Tarifverträge abgeschlossen.

Vor dem Hintergrund des faktischen Tarifdiktates durch den Gesetzgeber wurde letztlich ein vernünftiger, in die Zukunft weisender Tarifabschluß erzielt. Er ist einfach, transparent und praktikabel. Er sieht eine eigenständige Struktur für alle Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Zeitarbeitnehmer vor, ohne direkt auf die Gleichstellung zum Kundenbetrieb abzustellen. Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, daß das Zeitarbeitsunternehmen Arbeitgeber seiner Mitarbeiter ist. Obwohl sich die Dienstleistung Zeitarbeit im gering qualifizierten Segment verteuert, bleibt die Zeitarbeit gleichwohl wettbewerbsfähig. Die Entkopplung von Arbeitszeit und Vergütung durch Einrichtung eines Jahresarbeitszeitkontos ermöglicht ein Höchstmaß an Einsatzflexibilität. Die vierjährige Laufzeit des Tarifvertrages schafft darüber hinaus Planungssicherheit sowohl für die Zeitarbeitsfirmen als auch für die Kunden.

Die Existenz von Branchentarifverträgen zwischen den Zeitarbeitsverbänden und den DGB-Gewerkschaften markiert einen Meilenstein im Verhältnis der Sozialpartner in Deutschland. Sie werden dem Markt in naher Zukunft das Gütesiegel von Sicherheit, Verlässlichkeit und Vertrauen geben, ein neues Verhältnis zwischen den Sozialpartnern begründen und die Akzeptanz der Zeitarbeit in Deutschland spürbar verbessern. Die Basis für mehr Beschäftigung durch tarifizierte Zeitarbeit ist gelegt. Gleichwohl bleiben die verfassungsrechtlichen Vorbehalte gegen das Prinzip „Equal treatment versus Tarifverträge“ unverändert bestehen. Ein Widerspruch, der auch dem als vorbildlich geltenden Zeitarbeitsmodell der Niederlande immanent ist. Eine tragfähige, auf Dauer angelegte Tarifpartnerschaft bedingt ein faires Kräftegleichgewicht unter gleichberechtigten Partnern.

#### 4.7 Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA)

Der zweite große Baustein des Hartz-Konzeptes ist die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) durch die Arbeitsverwaltung. Der Gesetzgeber hat bestimmt, daß die Arbeitsämter Verträge zur Einrichtung von Personal-Service-Agenturen nur dann schließen dürfen, wenn sich die Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts der in den PSA beschäftigten Arbeitnehmer bis zum 31. Dezember 2003 nach einem Tarifvertrag für Arbeitnehmerüberlassung richten.

Die Idee der Personal-Service-Agenturen als Kooperation der Arbeitsämter mit privaten Zeitarbeitsfirmen hätte unter bestimmten Prämissen durchaus Chancen, Arbeitslosen eine Brücke in die Beschäftigung zu schlagen. Unter dem Aspekt des bisher eingeschlagenen Weges einer staatlich moderierten Zeitarbeit sind allerdings Zweifel angebracht. Das ihr zugrunde liegende arbeitsmarktpolitische Ziel, Personen mit Vermittlungshemmnissen durch Zeitarbeit wieder in Beschäftigung zu bringen, wäre durch einfache Kooperation der Arbeitsämter mit den rund 6.500 gewerblichen Zeitarbeitsbetrieben zu erreichen. Dazu hätte es weder eigenständiger Organisationsstrukturen noch komplizierter Prozeduren mit Geschäftsanweisung und Vergabeverfahren durch die Bundesanstalt bedurft. Der erleichterte Zugriff der privaten Zeitarbeitsfirmen auf optimierte Arbeitsamtsdateien wäre durchaus geeignet, diese Personengruppen vermittlungsorientiert und gefördert wieder in Beschäftigung zu bringen, ohne sich dem Vorwurf rechtswidriger, staatlich subventionierter Wettbewerbsverzerrung auszusetzen. Den betroffenen Arbeitslosen stünde damit das gesamte Netzwerk aller Zeitarbeitsbetriebe zur Verfügung. Der derzeit konjunkturell bedingt eher niedrige Auslastungsgrad der kommerziellen Zeit-

arbeitsbetriebe legt den Schluß nahe, daß es an zusätzlichen Zeitarbeitsagenturen in der geplanten Größenordnung nicht mangelt, es sei denn, man nimmt Substitutionseffekte bewußt in Kauf. Die einfache Gleichung „mehr PSA gleich mehr Beschäftigung“ kann nicht aufgehen. Beschäftigungseffekte sind erst dann zu erwarten, wenn die Einrichtung von PSA mit weiterer Deregulierung in der Zeitarbeit einhergeht.

Die bisherigen Erfahrungen sind wenig ermutigend. Wettbewerbsverzerrungen, Subventionsweitergaben und Mitnahmeeffekte in den ersten Monaten sind deutliche Alarmsignale. Weniger als ein Drittel der PSA-Betreiber sind private Zeitarbeitsfirmen; die Mehrheit sind Arbeitsvermittler, gemeinnützige Träger oder Beschäftigungsgesellschaften. Bis Ende August 2003 waren nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit rund 14.800 Arbeitssuchende in 818 Personal-Service-Agenturen beschäftigt. Den Sprung in eine reguläre Beschäftigung haben bisher erst 608 Personen geschafft. Bis Jahresende will die Bundesanstalt für Arbeit 50.000 Arbeitslose in bis zu 1.000 solcher Agenturen unterbringen. Das ursprüngliche Ziel, 750.000 Personen in einem Zeitraum von drei Jahren in PSA zu beschäftigen, scheint in weite Ferne gerückt. Korrekturen und Nachbesserungen am Konzept sind unausweichlich.

### 5 Der Kommissionsentwurf einer EU-Richtlinie zur Zeitarbeit

Die neue gesetzliche Regelung zur Zeitarbeit in Deutschland ist auch vor dem Hintergrund der europäischen Gesetzgebung zu sehen. Am 20. März 2003 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern vorgelegt.<sup>15</sup> Vorausgegangen war ein sozialer Dialog zur Zeitarbeit zwischen den



europäischen Sozialpartnervereinigungen UNICE und ETUC, der schließlich an dem zentralen Begriff des „vergleichbaren Arbeitnehmers“ gescheitert ist. Nach Auffassung der Kommission bildet Zeitarbeit das „Herzstück“ der auf der Tagung des Europäischen Rates vom März 2000 in Lissabon aufgestellten Forderung, mehr Beschäftigung zu generieren. Den beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2001 zufolge sind die beiden Aspekte Flexibilität und Sicherheit so miteinander in Einklang zu bringen, daß bessere Arbeitsbedingungen in der Zeitarbeit entstehen. Ziel des Kommissionsvorschlages ist die Festlegung eines gesetzlichen Rahmens zum Schutz der Zeitarbeitnehmer, der insbesondere über eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung erreicht werden soll. Darüber hinaus sollen ungerechtfertigte nationale Beschränkungen der Zeitarbeit beseitigt werden. In der strittigen Frage des vergleichbaren Arbeitnehmers ist die Kommission der Auffassung der europäischen Gewerkschaften gefolgt.

### 5.1 Das neue AÜG im Lichte der EU-Richtlinie

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission stellt den Grundsatz auf, daß Zeitarbeitnehmer bezüglich der wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Entgelts gegenüber vergleichbaren Arbeitnehmern des entleihenden Unternehmens, dem sie überlassen werden, nicht diskriminiert werden dürfen. Jedoch sieht der Entwurf der Richtlinie Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung vor, wenn objektive Gründe dies rechtfertigen. Eine solche Ausnahme ist dann gegeben, wenn Zeitarbeitnehmer einen unbefristeten Vertrag mit dem Verleihunternehmen abschließen, zwischen den Verleihphasen angestellt bleiben, also auch dann bezahlt werden, wenn sie nicht an einen Entleihbe-

trieb überlassen werden. Offen ist derzeit die Diskussion, ob diese mit Blick auf die bisherige deutsche Gesetzeslage vorgesehene Ausnahme auch den Geltungsbereich befristeter Verträge umfassen soll, bei denen infolge des Synchronisationsverbotes in verleihfreien Zeiten ebenfalls der Anspruch auf Entgeltfortzahlung besteht. Die Gesetzesbegründung hebt hervor, daß die Verpflichtung zur gleichen Bezahlung der Ausgleich für die Aufhebung des Synchronisationsverbotes ist, demzufolge Zeitarbeitsfirmen einen Arbeitnehmer nicht befristet für einen bestimmten Einsatz einstellen dürfen. Auch in den Fällen, in denen Tarifverträge die Arbeitsbedingungen für Zeitarbeitnehmer festlegen und für einen angemessenen Schutz sorgen, soll nach dem Richtlinienentwurf vom Grundsatz der Gleichbehandlung abgewichen werden können.

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission trifft in Deutschland inzwischen auf eine veränderte Rechtslage. Bezeichnenderweise ist der deutsche Gesetzgeber bei der Neuregelung der Zeitarbeit in einem entscheidenden Punkt weit über den europäischen Entwurf zur Gleichbehandlung hinausgegangen. Die neue Fassung des AÜG schreibt den Grundsatz der Gleichbehandlung auch dann vor, wenn der Zeitarbeitnehmer einen unbefristeten Vertrag mit dem Zeitarbeitsunternehmen abschließt und auch dann bezahlt wird, wenn er nicht in einem entleihenden Unternehmen eingesetzt werden kann. Lediglich in Form eines für den Verleiher geltenden Tarifvertrages findet sich eine entsprechend gestaltete Ausnahmeregelung zwischen der vorliegenden Neufassung des AÜG und dem Richtlinienentwurf. Durch formale Aufhebung der Restriktionen Synchronisationsverbot, Befristungsverbot, Wiedereinstellungsverbot sowie Höchstüberlassungsdauer im AÜG eilt das neue Gesetz der Richtlinie im Hinblick auf Deregulierung voraus.<sup>16</sup> Andererseits bleiben reale Beschränkun-

gen durch das generelle Befristungsrecht bestehen.

Es bleibt festzuhalten, daß die revidierte Fassung des AÜG weit über den europäischen Ansatz zur Gleichbehandlung hinausgeht. Dies mag Beleg dafür sein, daß man in Europa hinsichtlich der Nichtdiskriminierungsnorm zu mehr Flexibilität bereit ist als in Deutschland, wo eben diese dringend geboten wäre. Die deutsche Vorwegnahme einer europäischen Richtlinie, um deren endgültige Fassung noch in den zuständigen Gremien gerungen wird, hat möglicherweise präjudizierende Wirkung auf den weiteren Gang der Verhandlungen in Brüssel. Es mögen plausible Gründe vorliegen, daß die Bundesregierung die Bedenken der Wirtschaft gegen die jetzt geplante Richtlinie bisher unterstützte, obwohl sie im Vorgriff für Deutschland ein restriktives Zeitarbeitsrecht verabschiedet hat.

Die Neuregelung der Zeitarbeit in Deutschland unter Anwendung der wesentlichen Arbeits- und Entgeltbedingungen des Entleiherbetriebes bedeutet insgesamt eine Abkehr von dem bisherigen verleihbezogenen Konzept des deutschen Rechts und eine unerwartete Hinwendung zu dem von der EU als Grundmodell vorgesehenen entleiherbezogenen Konzept.<sup>17</sup> Der Verweis der Bundesregierung auf die europäische Rechtsentwicklung im Richtlinienentwurf belegt die plötzliche Kehrtwendung der Regierungsposition zur Rechtssystematik der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland, ohne allerdings konsequenterweise die mit dem entleiherbezogenen Konzept verbundenen Öffnungsklauseln für die Zeitarbeit (zum Beispiel das Synchronisationsverbot) vorzusehen. Nach der Logik des Richtlinienentwurfes hätte sich der deutsche Gesetzgeber nur für eine von zwei Optionen durchringen müssen: entweder für die Variante mit unbefristeten Verträgen zu den Ar-

beitsbedingungen der Verleiher mit geringer Entlohnung für die Dauer des Vertrages oder für die Variante mit deckungsgleich befristeten Verträgen zu den Arbeitsbedingungen des Entleihers mit höherer Entlohnung für die Dauer der Überlassung. Die Symmetrie der Interessen ist nicht gewahrt. Das neue deutsche Recht der Zeitarbeit ist damit mal wieder restriktiver als die europäischen Vorbilder. Nach Lage der Dinge haben sich bei dieser Novellierung des Zeitarbeitsrechts offensichtlich gewerkschaftliche Interessen durchgesetzt.

## 5.2 Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung

Nach langen und kontroversen Beratungen in den Gremien und Ausschüssen sowie im Europäischen Parlament ist noch keine Einigung über den Richtlinienentwurf erzielt worden. Problematisch ist weiterhin, daß der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu eng ausgelegt ist, um den in den Mitgliedstaaten der EU vorhandenen Regelungen zur Zeitarbeit gerecht zu werden. Strittig ist insbesondere der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Richtlinienentwurf, der die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einschließlich des Entgelts regelt. Es ist allerdings zweifelhaft, ob der EU überhaupt dafür die Regelungskompetenz zusteht. Nach Art. 137 EGV sind Entgeltfragen ausdrücklich ausgenommen. Die Festsetzung eines allgemeinen Mindestlohns für Zeitarbeitnehmer ist ausgeschlossen.<sup>18</sup>

Der vorliegende Richtlinienentwurf diskriminiert Zeitarbeitsunternehmen als legitime Arbeitgeber ihrer Zeitarbeitnehmer, indem ihnen als einziger Branche nicht erlaubt werden soll, die Arbeits- und Entgeltbedingungen ihrer Mitarbeiter autonom festzulegen. Die Beeinträchtigung anerkannter Prinzipien wie Vertragsfreiheit, Koalitionsfreiheit und Tarif-

autonomie durch staatliche Entgeltvorgabe stellt nicht nur einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG dar, sondern verstößt auch gegen die ILO-Konventionen 87 und 98. Der CIETT als internationaler Verband der Zeitarbeit fordert konsequenterweise in Art. 5.1 der Richtlinie wahlweise das Prinzip der Nichtdiskriminierung sowohl auf Basis des Zeitarbeiterunternehmens als auch auf Basis des Entleiherunternehmens anzuwenden, um damit den jeweiligen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.<sup>19</sup> Die Bedingungen des Entleihbetriebes sollten erst dann zur Anwendung kommen, wenn der Zeitarbeitnehmer länger als zwölf Monate an den Entleihbetrieb überlassen wird und vollständig in die Arbeitsorganisation des Entleihers integriert ist. Die Ausnahmefrist in Art. 5.4 des Kommissionsvorschlages ist völlig unzureichend und geht an den Realitäten der Praxis vorbei.

## 6 Konklusion

Die im Rahmen des Hartz-Konzeptes eingeleiteten Reformen des Arbeitsmarktes sind aus Sicht von Randstad zu begrüßen. Sie bedeuten einen ersten Schritt zu mehr Belebung und Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt. Das ursprüngliche Ziel, durch eine umfassende Deregulierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die Zeitarbeit nachhaltig zu dynamisieren, wird mit der Neuregelung allerdings verfehlt. Dazu hätte es einer konsequenteren Reform bedurft.

Auch der Verweis auf den Richtlinienentwurf der EU-Kommission vermag an dieser Bewertung nichts zu ändern. Die Gesetzesänderungen bedeuten insgesamt einen Bruch mit dem bisherigen Ansatz des deutschen Rechts eines verleihbezogenen Konzepts und eine Umorientierung auf das von der EU als Grundmodell vorgesehene entlei-

herbezogene Konzept.<sup>20</sup> Dabei ist der deutsche Gesetzgeber der Versuchung erlegen, beide Modelle im Sinne der „Rosinenpickerei“ miteinander zu kombinieren. Aus zwei möglichen Grundmodellen hat der Gesetzgeber im Ergebnis die Konstellation gewählt, die eher die Nachteile für die Zeitarbeitsbranche addiert.<sup>21</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat das AÜG damit nur scheinbar dereguliert. Die Gewährung der wesentlichen Arbeits- und Entgeltbedingungen des Entleihbetriebes sind ein hoher Preis für die vermeintliche Aufhebung des Synchronisationsverbotes unter der einschränkenden Bedingung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes.

Die Kodifizierung einer staatlich verordneten Vergütungsregelung durch Equal treatment und Equal pay ist aus ökonomischer Sicht ungeeignet. Aus juristischer Sicht ist sie vor allem verfassungswidrig, weil sie gegen die grundgesetzlich verankerte Vertragsfreiheit und Tarifautonomie verstößt und damit den Gewerkschaften den Schlüssel zum Tarifiktat in die Hand gibt. Mit Billigung des Gesetzgebers wurde damit den Gewerkschaften ein beschäftigungspolitisches Mandat zugewiesen.

Erfreulicherweise – und für viele Kritiker unerwartet – haben sich die Gewerkschaften in langwierigen Tarifverhandlungen mit den Verbänden der Zeitarbeit letztlich zu tragfähigen, unbürokratischen und marktkonformen Vereinbarungen bereitgefunden. Die abgeschlossenen Tarifverträge zwischen dem BZA und der Tarifgemeinschaft der acht DGB-Gewerkschaften zum Beispiel enthalten branchenspezifische Sonderregelungen und zukunftsweisende Lösungen. Der Tarifvertragsabschluß mit vierjähriger Laufzeit markiert eine neue Ära im Verhältnis zwischen der Zeitarbeit und den Gewerkschaften. Dennoch bleibt mit Blick auf zukünftige Tarifrunden der Vorbehalt gegen die verfassungsrechtlich bedenkliche Entscheidung des Gesetzgebers bestehen.

Das Modell einer staatlich moderierten Zeitarbeit über Personal-Service-Agenturen (PSA) hat seine Tragfähigkeit bisher noch nicht unter Beweis stellen können. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Variante einer Public-Private-Partnership sind wenig ermutigend. Nachbesserungen am Konzept sind geboten.

Die Aufhebung der bestehenden Verbote und Restriktionen im AÜG ist im Ansatz folgerichtig, im Ergebnis allerdings unbefriedigend, da das Beschäftigungspotential aus synchronen Befristungen nicht annähernd ausgeschöpft wird. Das allgemeine Teilzeit- und Befristungsgesetz steht dem entgegen. Das hohe Drehmoment, das dem Beschäftigungsmotor Zeitarbeit in den Niederlanden immanent ist, wird durch die bisherigen Reformschritte nicht erreicht. Dazu bedarf es weiterer zeitarbeitstypischer Sonderregelungen und Erleichterungen, wie sie beispielsweise in den Niederlanden im „Flexakkoord“ zwischen Gesetzgeber und Sozialpartnern vereinbart wurden. Bis dahin dürfte es hierzulande noch ein langer und beschwerlicher Weg sein. Unter den Bedingungen der mühsam gefundenen Kompromißformel kann die Zeitarbeit in Deutschland noch nicht ihr Potential als Job-Maschine voll entfalten. Von einem Durchbruch für die Zeitarbeit kann nach Lage der Dinge noch keine Rede sein.

## Anmerkungen

- 1 Randstad Holding nv ist eine internationale, börsennotierte Dienstleistungsgruppe mit Sitz in Diemen (Amsterdam). Der Konzern wurde in den Niederlanden gegründet und ist heute in den Bereichen der Personaldienstleistungen sowie Informations- und Kommunikationstechnologie, PolYTEchnik, Engineering und Automatisierung in Westeuropa und Nordamerika tätig. Als eine der größten Personaldienstleistungsorganisationen der Welt ist die Randstad-Gruppe Marktführer in den Niederlanden, Belgien, Deutschland und dem Südosten der Vereinigten Staaten. Im Geschäftsjahr 2002 beschäftigte die Randstad-Gruppe weltweit mit rund 13.000 Festangestellten im Tagesdurchschnitt ca. 208.000 Zeitarbeitnehmer in 1.685 Niederlassungen und 582 In-House-Standorten (31.12.2002).
- 2 Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: Germany's growth performance in the 1990's. European Economy, Economic Papers No. 170, Brüssel, Mai 2002.
- 3 Mittlerweile ist das IMD World Competitiveness Yearbook 2003 erschienen. Die Befunde bestätigen die Erkenntnisse des Vorjahresberichtes, auch wenn sich im internationalen Ranking erwartungsgemäß Verschiebungen ergeben.
- 4 Zu ähnlichen Befunden gelangen der „Global Competitiveness Report“ (World Economic Forum) und der „Economic Freedom Report“ (Fraser Institute).
- 5 Confédération Internationale des Entreprises de Travail Temporaire (CIETT): Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies Towards a Stronger Society, Brüssel, 2000; CIETT: Annual Report of Activities 2001, Brüssel 2002; Jahn, Elke, Rudolph, Helmut: Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa, in: IAB-Kurzbericht Nr. 21, 2002, S. 1–8.
- 6 CIETT (2000, Fn. 5).
- 7 CIETT (2000, Fn. 5).
- 8 OECD: Employment Outlook 1999, Paris 1999; Storrie, Donald: Temporary Agency Work in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002.
- 9 Interview mit Peter Hartz: „Mein Part ist erfüllt“, in: Der Spiegel 48, 2002, S. 31–33.
- 10 Vgl. Stellungnahme des Bundesverbandes Zeitarbeit (BZA) vom 15.11.2002, Plenarprotokoll der 11. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 15.11.2002 zu Tagesordnungspunkt 11, S. 670–693; Hümmerich, Klaus, Holthausen, Joachim, Weslau, Dietmar: Arbeitsrechtliches im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 1/2003, S. 7–14; Rieble, Volker, Klebeck, Ulf: Lohngleichheit für Leiharbeit, in: NZA 1/2003, S. 23–29; Wank, Rolf: Der Richtlinienvorschlag der EG-Kommission zur Leiharbeit und das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, in: NZA 1/2003, S. 14–23; Henseler, Reinhold, van Haasteren, Fred: Zeitarbeit – Das „Herzstück“ der Hartz-Reform in der Zwickmühle, in: Politische Studien Nr. 388, März/April 2003, S.40–52.
- 11 Vgl. Stellungnahme des Bundesverbandes Zeitarbeit (Fn. 10); Hümmerich/Holthausen/Weslau (Fn. 10); Rieble/

- Klebeck (Fn. 10); Wank (Fn. 10; Henseler/van Haasteren (Fn. 10).
- 12 Vgl. Wank (Fn. 10); Henseler/van Haasteren (Fn. 10).
  - 13 Vgl. Stellungnahme des Bundesverbandes Zeitarbeit (Fn. 10).
  - 14 Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den Niederlanden ist Randstad der Überzeugung, daß tarifvertragliche Regelungen erforderlich sind, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Branche signifikant zu verbessern, die Zeitarbeit als Beschäftigungsform zur anerkannten „Normalität“ zu bringen und gesetzliche Überregulierungen abzubauen. Als Marktführer hat Randstad Deutschland bereits im April 2000 einen bundesweiten Tarifvertrag mit der Gewerkschaft Ver.di abgeschlossen. Im Tarifregister waren bis Anfang 2003 lediglich rund zwei Dutzend Haustarifverträge der Zeitarbeit verzeichnet, meist von kleineren und mittleren Firmen.
  - 15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern, KOM (2002) 149, Brüssel 2002.
  - 16 Vgl. Wank (Fn. 10); Henseler/van Haasteren (Fn. 10).
  - 17 Vgl. Wank (Fn. 10).
  - 18 Vgl. Rieble/Klebeck (Fn. 10); Wank (Fn. 10).
  - 19 Vgl. CIETT: Proposal for a European Parliament and Council directive on working conditions for temporary agency workers. European Parliament First Reading, Euro-CIETT Position, Brüssel, 26.11.2002.
  - 20 Vgl. Wank (Fn. 10).
  - 21 Vgl. Wank (Fn. 10).

# Die Autoren

**Dr. Norbert Bense**

Mitglied der Hartz-Kommission  
Deutsche Bahn AG



**Sascha von Berchem**

Universität Würzburg



**Prof. Dr. Norbert Berthold**

Universität Würzburg



**Dr. Reinhold Henseler**

Randstad Groep



**Prof. Dr. Jürgen Jerger**

Universität Regensburg



**Mr. dr. Willem G.M. Plessen**

Randstad Groep



**Dr. Guido Raddatz**  
Stiftung Marktwirtschaft



**Dr. Gerhard Schick**  
Stiftung Marktwirtschaft



**Hans Spitzner**  
Staatssekretär im Bayerischen  
Staatsministerium für Wirt-  
schaft, Infrastruktur, Verkehr  
und Technologie



**Christa Stewens**  
Bayerische Staatsministerin für  
Arbeit und Sozialordnung, Fa-  
milie und Frauen



**Prof. Dr. Ulrich van Suntum**  
Universität Münster



**Dr. Ulrich Walwei**  
Institut für Arbeitsmarkt und  
Berufsforschung



Job-Floater

*Ich-AG*

PersonalServiceAgenturen

*Gesundheitsreform*

*Zeitarbeit als Jobmaschine*

*Reform des Kündigungsschutzes*

Umbau  
Bundesanstalt für Arbeit

*Kommunale Job-Center*

*Mini-Jobs*

*beschäftigungsorientierte Tarifpolitik*

Reform der Arbeitslosenversicherung