

Anfrage

Die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sind zu bewerten. Wie schätzt das IAB die 13 Module ein?

Anlass / Adressat

Vorlage der „13 Module zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Reform der BA“ durch Peter Hartz – Interne Beratung des Vorstandsvorsitzenden der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster

Antwort

Gesamteinschätzung der Hartz-Vorschläge

① **Beschäftigungspolitische Erfordernisse**

- Voraussetzung für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – es sei denn, das Angebot an Arbeitskräften sinkt.
- Die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft steigt aber nur dann, wenn – bei konstanter Arbeitszeit – die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsfortschritt liegt.
- Wesentliche Ursachen für die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland sind die fehlende Beschäftigungsdynamik und Unterlassungssünden der Vergangenheit.
- Der aktuelle Beschäftigungsanstieg ist – gemessen an dem weiterhin hohen Arbeitskräfteangebot – zu schwach. Dies ist auf ein zu geringes Wirtschaftswachstum in Kombination mit einer hohen Beschäftigungsschwelle zurückzuführen.
- Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist ein Policy-Mix aus Maßnahmen erforderlich, die auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen.
- Zu den Elementen eines solchen Politik-Paketes gehören (vgl. auch Punkt ④): IAB-Strategiebündel (Lohn-, Arbeitszeit- und Fiskalpolitik); Wachstumsförderung (z.B. mehr Zukunfts- und Bildungsinvestitionen, Forcierung des Gründungsgeschehens und Stärkung des Unternehmertums, Abbau von Subventionen) und strukturelle Reformen (z.B. Deregulierung, Reform der Steuer- und Transfersysteme, effizienter Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik).

Kontakt

IAB, Ulrich Walwei

- Strukturelle Reformen allein reichen also nicht aus: Deregulierung und Abgabensenkung können einen positiven Beschäftigungstrend nur verstärken. Eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik (einschl. aktivierender Ansätze) kann eine offensive Strategie zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen.

② Die Vorschläge im beschäftigungspolitischen Zusammenhang

- Die Hartz-Vorschläge setzen überwiegend auf arbeitsmarktpolitische Instrumente (Verbesserung von Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit) und nur teilweise auf Aspekte, die die Rahmenbedingungen für die Nachfrage oder das Angebot am Arbeitsmarkt betreffen (z.B. Deregulierung der Zeitarbeit, Steuersenkungen für Selbständige oder Senkung von Lohnersatzleistungen für Langzeiterwerbslose).
- Ohne die anderen Elemente des erwähnten Policy-Mix sind die den Vorschlägen zugeordneten Effekte weder im Umfang noch in der vorgesehenen Frist auch nur annähernd zu erreichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen laufen sogar weitgehend ins Leere, wenn – wie im Falle Ostdeutschlands – die Arbeitsmarktlage desolat und ein Beschäftigungsaufschwung nicht in Sicht ist.
- Die Quantifizierung der durchaus erwägenswerten Vorschläge sorgt unnötigerweise für überzogene Erwartungen, die sich als Bumerang für die Politik, insbesondere für die BA erweisen könnten. Sie vermittelt den nicht zu rechtfertigenden Eindruck, als sei vor allem eine zu geringe Effizienz der BA für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich und auch der Schlüssel zur Lösung des Problems sei ebenfalls vor allem dort zu suchen.

③ Die 13 Module im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang

Gleichwohl kann auch die Aktivierung des Arbeitsangebots einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage leisten. Hierzu machen die 13 Module von Peter Hartz beachtliche und kreative Vorschläge. Sie folgen dabei der Linie einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, wie sie auch dem neuen Job-AQTIV-Gesetz zugrunde liegt und bereits vom „Bündnis für Arbeit“ diskutiert wurde. Sie zielen in die richtige Richtung und sind politisch wie wissenschaftlich weitgehend konsensfähig.

Der innovative Charakter der Vorschläge von Peter Hartz erschließt sich insbesondere dann, wenn ihre Kernelemente im Zusammenspiel betrachtet werden:

- Quick-Vermittlung
- Job-Center
- PersonalServiceAgentur
- Neuregelung der Zumutbarkeit

Gemeinsam ist ihnen die Differenzierung der Vermittlungsdienstleistungen nach Problemlagen und Kundengruppen sowie eine stringente Aktivierung durch Angebote und Sanktionen. Die Vorschläge können aber nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf sowie nach der Dauer der Arbeitsuche systematisch gesteuert werden. Dafür sind Vorgaben zu entwickeln.

Entsprechende Ansätze finden sich bereits im Job-AQTIV-Gesetz, zum Beispiel die verbindliche Einführung der Chanceneinschätzung (Profiling) zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Die Weiterentwicklung des Profiling zu einem Instrument der Strategiewahl und der Ressourcensteuerung könnte – wie von Hartz angedacht - zur Differenzierung der Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf genutzt werden. Dem Profiling könnten dann Quick-Vermittlung, Beratung und Qualifizierung im Job-Center oder die Vermittlung in eine PersonalServiceAgentur folgen.

Damit das Profiling diese Steuerungsfunktion erfüllen kann, müssen damit noch weitere Erfahrungen gesammelt werden, was erhebliche Anstrengungen erforderlich macht. Umgekehrt können die vorgeschlagenen organisatorischen Regelungen dazu beitragen, dass sich schneller auch bessere Verfahren zur Früherkennung von Problemlagen entwickeln lassen – eine wichtige Voraussetzung für effizientes Case-Management.

Insgesamt gesehen könnten die Vorschläge also durchaus die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausbauen und verbessern. Eine umfassendere Bewertung erfordert jedoch eine eingehende Prüfung der einzelnen Bausteine und Regelungsdetails. Solange diese nicht vollständig vorliegen, können nur erste und vorläufige Einschätzungen, insbesondere zu deren Arbeitsmarktwirkungen, getroffen werden. Mit diesen Einschränkungen können und sollen auch kritische Anmerkungen helfen, die Vorschläge von Peter Hartz weiter zu entwickeln.

④ Zur Erinnerung: Das IAB-Strategiebündel in Kürze

- IAB-Analysen zufolge ist ein Bündel von Maßnahmen die zentrale Voraussetzung für beschäftigungspolitischen Erfolg in der kurzen und mittleren Frist. Betont wurde immer wieder, dass in Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems ein einzelnes Instrument völlig überfordert wäre. Der Hauptbeitrag muss dabei von den Tarifparteien geleistet werden. Sie haben die Aufgabe, ihre Lohn- und Arbeitszeitpolitik am Beschäftigungsziel zu orientieren. Gefordert ist eine längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibt und diesen auch später nicht überschreitet. Als unverzichtbar wird auch eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen angesehen.
- Der staatlichen Politik kommt bei der Umsetzung des Strategiebündels die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt zu verbessern. Neben vertrauensbildenden Beschlüssen zu einer zeitverzögerten Konsolidierung des Staatshaushalts sind Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten notwendig, um einerseits Sozialversicherungsbeiträge und direkte Steuern senken und andererseits öffentliche Investitionen erhöhen zu können.
- Unabdingbare Voraussetzung für den beschäftigungspolitischen Erfolg ist der Wille zum gemeinsamen Handeln. Die Absichtserklärungen im „Bündnis für Arbeit“ in Richtung einer mehr beschäftigungsorientierten Lohn- und Arbeitszeitpolitik müssen in ihrer Kombination verwirklicht werden: Arbeitszeitverkürzung, möglichst kostenneutral, freiwillig, flexibel und reversibel sowie gleichzeitig moderate Lohnerhöhungen auf mittlere Sicht. Bei der praktischen Umsetzung sind differenzierte Lösungen, Solidaritätsbewusstsein, Kompromissbereitschaft und nicht zuletzt ein langer Atem gefragt.

Modul 1**Familienfreundliche Quick-Vermittlung (Familienväter, Alleinerziehende) und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung (Änderung der Meldefristen)****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Die wesentlichen Elemente des Vorschlags passen sich sinnvoll in den durch Job-AQTIV vorgegebenen Ausbau der Vermittlungsdienste ein. Teilweise werden sie in der BA-Praxis bereits umgesetzt, insbesondere die Nutzung der Aktionszeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit.
2. Eine entsprechende Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen kann dazu beitragen, die Arbeitsvermittlung leistungsfähiger zu machen und den Vermittlungsprozess zu beschleunigen.
3. Die Bevorzugung von Familienvätern steht allerdings im Widerspruch zu der bisher geltenden Rechtslage: Leitlinien der EU und der BA sowie Regelungen des Job-AQTIV-Gesetzes stehen diesem Vorschlag entgegen.

Kontakt

IAB, VI/6 Rudolph, VI/3 Beckmann, Engelbrech

**Stellungnahme
im Detail**

Der Vorschlag zielt auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsvermittlung (AV), Beschleunigung der Vermittlungsprozesse und eine neue soziale Ausrichtung in der Bewerberauswahl.

1. **Sofortiger Beginn der Vermittlung nach Erhalt der Kündigung:** Im gegenwärtigen AV-Konzept ist die Nutzung der Aktionszeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit bereits für Vermittlungsbemühungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug vorgesehen. Im Mai 2002 war bereits etwa die Hälfte der Zugänger in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit vorher als arbeitssuchend gemeldet. Eine höhere Inanspruchnahme der AV ist vermutlich nur durch Druck/Verpflichtung/Leistungskürzung (s. Modul 3) zu erzwingen. Arbeitnehmer hoffen vielfach, doch eine Verlängerung ihres befristeten Vertrages oder eine Rettung ihres Arbeitsplatzes bei Übernahmeverhandlungen erreichen zu können. Sinn macht eine Verpflichtung vor allem bei langen Kündigungszeiten älterer Arbeitnehmer. Viele Meldungen erfolgen jedoch nach kurzen befristeten Jobs und bei kurzen Kündigungszeiten.
2. **Freistellung und Bewerberprofil:** Umfang des Freistellungsanspruchs offen, der doch wohl bereits besteht? Unterstützung bei der Profilerstellung könnte man sich als Eingabe eines Bewerberangebots in ein offenes Vermittlungssystem vorstellen. Oder ist die Aushändigung eines Arbeitszeugnisses zum Zeitpunkt der Kündigung gemeint? Oder eine Stärken-/Schwächen-Analyse im Sinne des Profilings?
3. **Meldepflicht bei Kündigung:** Welche Sanktionen? Vergrößert Bewerberpool um aktive Selbstsucher, die den Eintritt von Arbeitslosigkeit evtl. alleine abwenden (vgl. Pkt. 1).
4. **Vermittlungs-Berater:** Voraussetzung ist die Entlastung von Bürokratie, organisatorischer Vorschlag steht aus.
5. **Anreizsystem:** Die Bewertungskriterien stehen aus.
6. **Personalausstattung:** Impliziert Verdopplung der Vermittler.
7. **Erhöhung Zahl der offenen Stellen:** Bei effizienter PSA: ja, weil Einstellungsrisiko verlagert wird.
8. **Selbstinformation:** Ja, Modernisierung des SIS und der Suchabfragen in CoArb erforderlich.
9. **Offene Systeme:** Freiwillig oder obligatorisch? Einwilligung, Datenschutz?
10. bis 13: **Priorisierung von Familienvätern und Alleinerziehenden:** Die besondere Förderung von Familienvätern steht im Widerspruch zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU/dem NAP, den Regelungen im Job-AQTIV-Gesetz und den (bisherigen) geschäftspolitischen Leitlinien der BA (Stichworte: Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit bis 2010, Gender Mainstreaming plus Frauenförderung, Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Die Sozialauswahl beim gesetzlichen Kündigungsschutz wurde abgeschwächt und würde durch Priorisierungen bei der Einstellung wieder eingeführt. Sie steht im Zweifel im Gegensatz zu passgenauer Vermittlung.

Mit Ausnahme der Bevorzugung von Familienvätern passen sich die wesentlichen Elemente des Vorschlags sinnvoll in den durch Job-AQTIV vorgegebenen Ausbau der Vermittlungsdienste ein.

Modul 2**Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Schon heute können von Arbeitslosen beträchtliche Zugeständnisse bei der Arbeitsaufnahme eingefordert werden.
2. Aber auch verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen können das generelle Arbeitsplatzdefizit nicht lindern und führen zudem oft zu einer suboptimalen Allokation von Arbeitskräften.
3. In Deutschland werden Sperrzeiten bislang eher selten eingesetzt. Gleichwohl könnten gestaffelte Sanktionen die Möglichkeiten zur Aktivierung verbessern.
4. Eine generelle Meldepflicht für Arbeitslose ist kaum sinnvoll und sollte allenfalls in Verbindung mit bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Erwägung gezogen werden.

Kontakt

IAB, VI/1 Emmerich, VI/6 Rudolph

**Stellungnahme
im Detail**

Der Vorschlag zielt auf die Erhöhung der Anpassungsbereitschaft („Fordern“) der Arbeitslosen. Das Modul ist allerdings allgemein gehalten und in keinem Punkt konkretisiert.

1. **Zumutbarkeit neu formulieren:** Generell ist die Bereitschaft der Arbeitslosen zu Zugeständnissen hoch (vgl. Anlage 1). Die Regelungen in Bezug auf die regionale und berufliche Mobilität bewegen sich dagegen im Rahmen des international Üblichen. Sanktionsmöglichkeiten über Sperrzeiten bestehen, werden aber in Deutschland nur sparsam eingesetzt.

Eine Differenzierung der Sperrzeiten im Sinne eines klaren Bußgeldkatalogs dürfte nützlich sein und den Aufwand in der AV bei juristischen Anfechtungen verringern. Eine Differenzierung könnte von der tageweisen Leistungskürzung bei Terminversäumnissen ohne vorherige Entschuldigung (Nadelstich) bis zum kompletten Leistungsentzug (Keule) reichen.

In den Vorschlägen findet sich kein Hinweis auf regelmäßigen „Nachweis der Arbeitssuche“ als Zumutbarkeitsklausel. In den Niederlanden müssen Arbeitslose beispielsweise wöchentlich nachweisen, dass sie Arbeit gesucht haben (GB und USA: alle 2 Wochen). In Deutschland wurde wegen der Arbeitsbelastung eine dreimonatliche Meldepflicht wieder abgeschafft. Eine regelmäßige Meldepflicht in kurzen Abständen sollte im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen festgelegt werden können.

2. **Ganzheitlicher Status:** Die Erfassung von bisher nicht vermittlungsrelevanten Daten (z.B. zu Haushalt und Einkommensquellen, zu abhängigen Familienangehörigen) könnte bei eindeutigen Kriterien für die Prüfung der Zumutbarkeit sinnvoll sein. Es fehlen jedoch gegenwärtig die rechtlichen und technischen (CoArb) Voraussetzungen. Eine generelle Einbeziehung des „Finanzstatus“ läuft auf eine allgemeine „Bedürftigkeitsprüfung“ hinaus, die im Widerspruch zu den vorgeschlagenen Verwaltungsvereinfachungen durch Pauschalierung von ALG steht.
3. **Umkehrung der Beweislast:** Falls „Zumutbarkeit“ so definierbar ist, dass sie für jedermann verständlich ist (Katalog, s.o.), könnte dies ein Weg sein, juristische Auseinandersetzungen über Sperrzeiten zu vermeiden. Jedoch steht „Zumutbarkeit“ relativ zur Person und ist nicht einfach überprüfbar (Pendelzeit mit Auto zumutbar, ohne Auto nicht. Nachweis des Autos?). Deutschland ist in Bezug auf die Zumutbarkeit auch wegen der Rechtsprechung der Sozialgerichte „durchsetzungsschwach“ (OECD: Employment Outlook 2000). Dänemark und die Niederlande sind bei besserer Arbeitsmarktlage hierin wesentlich stenger.
4. **Zumutbarkeit in Abhängigkeit vom Familienstatus:** Klärung der rechtlichen Voraussetzungen erforderlich (vgl. auch Modul 1).

Bei einem hohen Arbeitsplatzdefizit ist über die Verschärfung der Zumutbarkeit kaum eine Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs möglich. Eine passgenaue Vermittlung ist auf Freiwilligkeit angewiesen. Soll z.B. der Arbeitsunwillige aus München oder der Mobilitätsbereite aus Bautzen den Arbeitsplatz in München erhalten?

Anlage 1

Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen							
Spaltenprozent zu jeweiligen Frage							
Um einen Arbeitsplatz zu bekommen, würde ich im Vergleich zur letzten Tätigkeit in Kauf nehmen:		Alter					
		bis 25 Jahre			älter als 25 Jahre		
		mit Kindern	ohne Kinder	insgesamt	mit Kindern	ohne Kinder	insgesamt
Berufswechsel	ohne weiteres	62,7	63,2	63,1	52	54,5	52,5
	ungern	26,2	26,0	26,0	27,3	28,2	27,5
	auf keinen Fall	9,8	8,1	8,5	17,4	14,3	16,7
geringeres Einkommen	ohne weiteres	15,4	18,8	18,3	17,2	19,5	17,7
	ungern	51,9	58,9	57,9	51,8	51,7	51,6
	auf keinen Fall	28,8	21,2	22,1	27,9	26,0	27,5
Wechsel des Wohnorts	ohne weiteres	7,6*	23,0	20,1	7,4	17,1	9,6
	ungern	28,5*	38,8	37,3	20,1	29,8	22,1
	auf keinen Fall	63,9	37,7	41,3	69,5	51,1	65,3

Quelle: IAB/ Infas - Erhebung: Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000

Basis: Arbeitslose im Bestand, zum Zeitpunkt der Befragung arbeitslos n=7482

*) geringe Fallzahlen

An 100% fehlend: keine Angabe.

Modul 3

**JobCenter als ganzheitliche Organisationsform,
Zusammenfassung der Akteure**

**Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Ganzheitliche Hilfeangebote unter dem Dach von JobCentern sind eine wesentliche Voraussetzung für die Aktivierungsstrategie „Fördern und Fordern“.
2. Zugleich können JobCenter eine wichtige Schnittstellenfunktion zwischen Arbeits- und Sozialämtern übernehmen (Hilfe aus einer Hand). Eine konsistente Abstimmung kann helfen, die „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den Sozialsystemen abzubauen.
3. Dies kann aber nur gelingen, wenn auf die spezifischen Bedarfslagen der Klientel passgenau eingegangen wird.

**Stellungnahme
im Detail**

1. Das Konzept des ganzheitlichen Hilfeangebotes aus einer Hand für alle Erwerbsfähigen kann für eine zielgenauere, effektivere und effizientere Vermittlung in Arbeit sorgen – einschließlich der Gestaltung vorgeschalteter Maßnahmen und spezieller Hilfen. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ wird in transparenter Weise durchsetzbar. In die konkrete Organisation des JobCenter können Erfahrungen aus den MoZArT-Modellversuchen eingehen.
2. Die organisatorische Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialamt in einem gemeinsamen JobCenter ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung, einen „Verschiebebahnhof“ zwischen den Sozialsystemen zu vermeiden. Sofern Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – auch in gewandelter Form – nebeneinander bestehen bleiben und aus unterschiedlichen Quellen gespeist werden, sind rechtliche Regelungen insbesondere zur Finanzierung zwingend erforderlich. Sie dürfen keine Anreize für neue Verschiebebahnhöfe liefern (Stichwort Gemeindefinanzreform).
3. Die Ausrichtung nach Kundengruppen und die Team-Organisation müssen gewährleisten, dass die „kurzen Wege“ für die Kunden erreicht werden. Dabei ist auf ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz der Team-Mitglieder zu achten (kein Generalisten-tum). Die Ganzheitlichkeit des Leistungsangebotes unter einem Dach erfordert auch ein entsprechendes EDV-System, auf das alle Beteiligten in gleicher Weise unter Beachtung datenschutzrechtlicher Prämissen zugreifen können. Dies erfordert wie die Beseitigung bestehender Mängel eine Neumodellierung und DV-technische Umsetzung der (integrierten) Fachverfahren der beteiligten Einrichtungen. Hierfür ist eine enorme Entwicklungskapazität bereit zu stellen. Gelingt dies nicht, sind in den JobCentern erhebliche Effizienzverluste zu befürchten.
4. JobCenter können sinnvoll in die Aktivierungs- und Präventionsstrategie des Job-AQTIV-Gesetzes integriert werden. Eine konsistente Abstimmung von Profiling, Strategiewahl und Dienstleistungsteams müsste die Kundengruppen zu den entsprechenden Beratern lenken können. In das Profiling neu einzubeziehen wären Fragen nach den Einkommensquellen (ALG, Sozialhilfe). Profiling könnte auch in einem umfassenderen Sinn Stärken und Schwächen erfassen. Außerdem wäre eine Klärung des Status „erwerbsfähig“ (innerhalb der JobCenter oder bei den Sozialämtern) für Sozialhilfebezieher erforderlich, die bisher nicht bei den Arbeitsämtern gemeldet sind. Ein Vorbild könnte die Steuerungsfunktion des „Kansmeter“ in den Niederlanden sein.

Modul 4**Jugendliche Arbeitslose / Ausbildungszeitwertpapier****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Es wird für arbeitslose Jugendliche bereits viel getan. Die im SGB III vorgesehenen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung wurden vor allem durch das Jugendsofortprogramm ergänzt und auf die speziellen Problemlagen der Jugendlichen zugeschnitten.
2. Zwar sind Arbeitsanreize nach dem Prinzip des Förderns und Forderns gerade bei Jugendlichen besonders bedeutsam, doch sind auch die weitreichenden Folgen der Berufswahl zu bedenken.
3. Die Betreuung arbeitsloser Jugendlicher und die Koordination der vielfältigen Förderangebote könnte durch JobCenter oder PersonalServiceAgenturen wohl noch intensiviert werden.
4. Dabei könnten auch Zeitarbeit oder Teilzeitmodelle mit zusätzlichen Qualifizierungsmodulen den Jugendlichen den beruflichen Einstieg erleichtern.
5. Das Arbeitszeitwertpapier greift Ideen auf, die die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung Jugendlicher zum Ziel haben und bereits erprobt werden.

**Stellungnahme
im Detail**

1. Für Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in berufliche Ausbildung und Beschäftigung steht allein im Geltungsbereich des SGB III sowie in ergänzenden Sonderprogrammen wie dem Jugendsofortprogramm eine Vielfalt an Maßnahmen zur Verfügung. Sie werden auch in beachtlichem Umfang eingesetzt (vgl. Tabelle 1 im Anhang). In unmittelbar arbeitsmarktwirksamen Maßnahmen wurden 2001 jahresdurchschnittlich 358.000 Jugendliche gefördert, denen gleichzeitig 444.000 arbeitslos gemeldete Jugendliche gegenüberstehen (vgl. Tabelle 2 im Anhang).
2. Diese Maßnahmen konzentrieren sich auf drei Problemgruppen unter den Jugendlichen beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in das Erwerbssystem: Jugendliche ohne allgemeinbildenden Schulabschluss (mit steigender Tendenz derzeit etwa 10% aller Absolventen allgemeinbildender Schulen); Jugendliche ohne beruflichen Ausbildungsabschluss (54% aller arbeitslosen Jugendlichen) sowie Jugendliche mit beruflichem Abschluss ohne Arbeit (46 %). Die jeweilige Position im Übergang von der Schule in Ausbildung und Arbeitsmarkt bestimmt wesentlich die Auswahl der Maßnahmen.
3. Neben der regional unterschiedlichen Situation der Jugendlichen – vor allem zwischen alten und neuen Bundesländern - bzw. in strukturschwachen oder strukturstarke Regionen sind spezifische Problemgruppen zu beachten: Jugendliche mit Migrationshintergrund, Schul-, Ausbildungs- und Maßnahmeabbrecher, jugendliche Sozialhilfeempfänger, straffällige Jugendliche, Jugendliche mit instabilen Erwerbsverläufen (Gelegenheitsarbeiten, Saisonarbeit), mit gesundheitlichen Problemen sowie aus sonstigen Gründen langzeitarbeitslose Jugendliche. Diese Gruppen erfordern jeweils besondere Hilfen beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung. Im wachsenden Umfang erweisen sich ergänzende Hilfen als erforderlich (Sprachkurse, psychosoziale Betreuung, Schuldnerberatung, Drogenberatung und Hilfen bei Strafdelikten).
4. Obgleich die Kooperation der Arbeitsämter mit den Kommunen, insbesondere den Jugend- und Sozialämtern, in jüngster Zeit durch gemeinsame Vereinbarungen intensiviert wird, sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente bislang nur teilweise aufeinander abgestimmt.
5. In der Praxis zeigen sich bereits unterschiedliche Ansätze der Kooperation der Arbeitsämter mit den Jugend- und Sozialämtern. Soweit deren Wirkungen bereits evaluiert sind, legen erste Befunde eine differenzierte Bewertung nahe.
6. Insbesondere Jugendliche mit Übergangsproblemen weisen vielfach äußerst „krumme“ Erwerbsverläufe auf („Maßnahmekarrieren“). Ein schlecht aufeinander abgestimmtes Maßnahmeangebot kann dies noch zusätzlich verschlimmern. Hier kommt einem längerfristig angelegten „case-management“, das unterschiedliche Hilfen über den gesamten Integrationsprozess in den ersten Arbeitsmarkt hinweg begleitet und optimiert, zentrale Bedeutung zu.
7. JobCenter und Personal Service Agenturen können den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sowie die Vermittlung in ergänzende Maßnahmen über Koordination bzw. Zusammenlegung relevanter Akteure verbessern. Die derzeit vorhandenen Praxisberichte lassen jedoch noch keine eindeutige Bewertung bestehender Konzepte zu.

8. Das Prinzip „Fördern und Fordern“ hat gerade für Jugendliche besondere Bedeutung. Angesichts der Reichweite von Berufswahl und Berufsfindungsprozessen sind Fragen der Zumutbarkeit hier noch wichtiger als bei Erwachsenen.
9. Vor diesem Hintergrund sind Angebote der betrieblichen, außerbetrieblichen und schulischen Ausbildung auf die Arbeitsmarktchancen Jugendlicher zuzuschneiden. Dabei ist auch der derzeitige bzw. erwartete Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft zu berücksichtigen. Wegen der Dauer vollqualifizierender Ausbildungsgänge einerseits und des schwer prognostizierbaren Wandels der betrieblichen Arbeitskräftenachfrage andererseits sind hierbei jedoch auch weitere Kriterien zu berücksichtigen.
10. Die regionale Mobilität Jugendlicher ist etwa im Bereich der Ost-West-Wanderung bereits erstaunlich hoch. Die Arbeitsämter fördern die regionale Mobilität Jugendlicher auf hohem Niveau. Nach SGB III bzw. Jugendsofortprogramm wurden im Jahr 2001 rund 40.000 Jugendliche bei einem Ortswechsel finanziell unterstützt – mit steigender Tendenz für 2002.
11. Zeitarbeit kann in mehrfacher Hinsicht als Einstiegshilfe in den ersten Arbeitsmarkt dienen, um
 - Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen zu entdecken und verschiedene Stellen auszuprobieren,
 - Jugendliche mit Vermittlungshemmnissen bei potentiellen Arbeitgebern bekannt zu machen und
 - Betriebliche Praxis zu vermitteln.
12. Darüber hinaus sind bereits bestehende Angebote zu beachten wie das neu in das Jugendsofortprogramm aufgenommene Angebot von Teilzeitarbeit für Jugendliche, ergänzt um zusätzliche Qualifizierungskomponenten.
13. Die Idee des Ausbildungszeitwertpapiers verweist auf mehrere derzeit diskutierte Elemente zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung Jugendlicher. Zu unterscheiden sind:
 - Qualifizierungspässe, die erworbene (Teil-)Qualifikationen und Praxiserfahrungen standardisiert dokumentieren;
 - Modulare Ausbildungskonzepte, die einen flexibleren Ausbildungserwerb und eine Weiterqualifizierung auch für Jugendliche fördern, die im dualen System der Berufsausbildung scheitern;
 - Bildungsgutscheine, die in besonderer Weise zur Aktivierung der Jugendlichen beitragen und den Jugendlichen zugleich die Exklusivität und Ernsthaftigkeit dieser Option verdeutlichen.

Hierzu liegen zahlreiche Vorschläge vor, die in unterschiedlichem Umfang erprobt sind. Eine umfassende Bewertung dieser Konzepte steht noch aus. Deshalb ist eine offene und alternative Ausgestaltung entsprechender Lösungen zu empfehlen.

Anhang

Tabelle 1

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche 1998-2001					
Art der Maßnahme / Förderung		1998	1999	2000	2001
		Jahresdurchschnitt			
SGB III finanziert					
1. Trainingsmaßnahmen	TM	3.858	6.931	7.125	8.118
2. Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	ÜG	2530	2.357	2.355	2.937
3. Berufsausbildungsbeihilfe (ohne bvB und Behinderte)	BAB	36.577	47.582	58.993	63.086
4. berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (ohne Behinderte)	bvB	42722	47.547	52.139	54.631
5. berufliche Weiterbildung	FbW	32.199	34.415	34.775	34.542
6. berufliche Eingliederung Behinderter	Reha	90145	90.458	93.858	94.839
7. Eingliederungszuschüsse	EGZ	3622	5.748	4.669	3.742
8. Einstellungszuschuss bei Neugründungen	EZN	1006	1.265	999	821
9. Eingliederungsvertrag	Ev	68	31	14	4
10. Ausbildungsbegleitende Hilfen	abH	63214	63.663	64.190	62.646
11. Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (ohne Behinderte)	BüE	33759	38.497	42.913	44.721
12. Übergangshilfen	Übh	815	757	918	1.004
13. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	ABM	20594	21.321	18.379	15.965
14. Struktur Anpassungsmaßn. (inkl. § 249h u. 242s AFG)	SAM	22354	23.647	10.629	5.331
15. Freie Förderung (nur AVuAB)	FF		16.842	14.930	19.148
16. Deutsch-Sprachförderung	DSL	4836	4.482	4.942	4.492
17. Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose	Bhi	3647	1.465	763	570
18. Einstellung u. Beschäftigung Schwerbehinderter	FdE	1379	968	1.271	0
19. Arbeit u. Qualifizierung noch nicht ausbildungsgeeigneter Jugendlicher	AQJ	2785	2.776	0	1.974
Zwischensumme (gerundet):		366.110	411.000	414.000	419.000
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit					
Art.3 Bewerbertraining	TRnvB		3.696	90	
Art. 4 außerbetriebliche Ausbildung	AA		19.694	21.473	17.953
Art. 5 Hauptschulabschluss	HS		1.460	952	883
Art. 6 AQJ	AQJ		2.988	3.708	3.480
Art. 7 FbW	FbW		10.885	6.684	8.755
Art. 7 TM	TM		10.372	1.813	2.543
Art. 8 Lohnkostenzuschüsse	LKZ		14.355	24.179	31.616
Art. 8 Pauschale an Dritte	Pausch				162
Art. 9 Quali-ABM	Quali-ABM		19.304	14.062	16.051
Art. 10 beschäftigungsbegleitende Hilfen	bbH		148	160	144
Art. 11 Hinführende Maßnahmen			3.688	3.512	3.572
Art. 11a Mobilitätshilfen	Mobi				1.103
Zwischensumme			86.589	76.661	85.159
Insgesamt (gerundet):		366.110	497.000	491.000	504.000

Zit. nach Dietrich H. 2001: Wege aus der Jugendarbeitslosigkeit - Von der Arbeitslosigkeit in die Maßnahme?
In MittAB 2001 Hft. 4: 419-439.

Tabelle 2

Arbeitslose Jugendliche und Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998 - 2001				
	1998	1999	2000	2001
	Jahresdurchschnitt			
Arbeitslose unter 25	471.709	429.308	428.298	443.888
Veränderung zum Vorjahr	-29.696	-42.400	-1.010	15.590
Regelförderung ohne begl. Maßn. bzw. ohne Einmalleistungen	266.319	282.663	275.748	273.691
Begleitende Maßnahmen ¹⁾	99.791	111.245	123.183	125.733
Freie Förderung ²⁾	X	16.842	14.930	19.148
Einmalleistungen ³⁾	23.251	18.428	19.882	25.181
Summe Maßnahmen der Regelförderung	389.361	429.178	433.743	443.752
Jugendsofortprogramm (JUMP)	X	86.589	76.661	85.159
Summe: Regelförderung + JUMP	389.361	515.767	510.404	528.911
Summe: Regelförderung ohne begl. bzw. Einmalleistungen + JUMP	266.319	369.252	352.409	357.932

Datenquelle: BA Arbeitsmarkt in Zahlen; Eigene Berechnungen.

1) Insbesondere ausbildungsbegleitende sowie beschäftigungsbegleitende Hilfen.

2) Eine Zuweisung zu einzelnen Maßnahmetypen ist nicht möglich.

3) Einmalzahlungen wie Übernahme von Bewerbungskosten, Mobilitätsbeihilfen usw.

X) Bestände erst ab 1999 möglich.

Zit. nach Dietrich H. 2001: Wege aus der Jugendarbeitslosigkeit - Von der Arbeitslosigkeit in die Maßnahme? In MittAB 2001 Hft. 4: 419-439.

Modul 5**Personal Service Agentur als Business-Unit / Neutralisierung des Kündigungsschutzes / Betriebsnahe Weiterbildung / Integration schwer Vermittelbarer****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Grundsätzlich bieten Personal-Service-Agenturen (PSA) eine Möglichkeit, Menschen ohne Arbeit rasch wieder in Beschäftigung zu bringen. Die Arbeitgeber haben dadurch den Vorteil, neue Arbeitnehmer weitgehend risikolos erproben zu können.
2. Auf Seiten der Arbeitnehmer wird dem Verlust von Humankapital und eine Stigmatisierung bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entgegen gewirkt.
3. Klärungsbedürftig ist dagegen noch, wie mit den „Leiharbeitskräften“ der PSA in verleihefreien Zeiten umzugehen ist. Qualifizierungsphasen erscheinen grundsätzlich sinnvoll, doch ist die Finanzierung noch unklar.
4. Ebenso ist bislang nicht abschätzbar, welche Konsequenzen die Tätigkeit bei einer PSA für die Suchaktivitäten der „Leiharbeitnehmer“ und für die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes hat.
5. Das Konkurrenzverhältnis zu gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen wird unter anderem maßgeblich beeinflusst werden von den Tarifen und Entleihgebühren der PSA. Mitentscheidend wird dabei die Struktur des PSA-Personals sein (gekündigte Arbeitnehmer, Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen, Langzeitarbeitslose).

**Stellungnahme
im Detail****1. Funktionen der Personal-Service-Agenturen (PSA)**

- **Aktivierungsfunktion:** Durch die Übernahme in PSA werden Arbeitslose zu eigenen Suchanstrengungen angeregt, sofern sie eine Vermittlung durch eine PSA vermeiden wollen.
- **Verfügbarkeit und Zumutbarkeit:** Die PSA wird in die Lage versetzt, konkret die kurzfristige Verfügbarkeit von Arbeitslosen einzufordern. Die Zumutbarkeit von Arbeitseinsätzen ist durch die PSA in Anbetracht der Bezahlung und der neuen Kriterien zu entscheiden.
- **Qualifizierung:** Durch die Überlassung wird Humankapital marktnah erhalten oder entwickelt. Eine Qualifizierung kann die PSA direkt auf das Einsatzgebiet ausrichten.
- **Ersatz von Lohnkosten- und Qualifizierungszuschüssen:** Durch den Aufbau von PSA können Trainingsmaßnahmen, FbW, Eingliederungsverträge, Lohnkosten-, Qualifizierungs- und Einstellungszuschüsse in den Überlassungsvertrag integriert werden.
- **Reduzierung von Vakanzzeiten:** Die Dauer von Vakanzzeiten kann sinken (1) durch die Überbrückung der Zeit bis zur Einstellung eines passgenauen Bewerbers, (2) durch Überlassung von Bewerbern, die sich erst in der Erprobung als geeignet erweisen.
- **Mobilisierung von Stellen:** PSA können für zusätzliche Beschäftigung durch den Abbau von Überstunden sorgen. Unternehmen wird Gelegenheit geboten, Arbeitnehmer risikolos zu erproben – auch in einem zeitlichen Umfang, bei dem ansonsten der gesetzliche Kündigungsschutz greifen würde.
- **Outplacementfunktion:** PSA können einen nahtlosen Übergang nach einer Kündigung in ein neues Arbeitsverhältnis ermöglichen, indem Informationsdefizite abgebaut und Suchzeiten verringert werden – die Matching-Effizienz des deutschen Arbeitsmarktes steigt.

2. Focussierung der PSA

- **Zielgruppen:** Als Zielgruppen sind bisher angedacht: (1) gekündigte Arbeitnehmer (KAN) und (2) Arbeitslose nach einer Mindestarbeitslosigkeitsdauer von 3-6 Monaten, wobei es sich hierbei i.d.R. um Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen (AVH) handelt.
- **Funktionen:** Bei den KAN greift im wesentlichen die Outplacementfunktion, eine indirekte Aktivierungsfunktion und die Reduzierung von Vakanzzeiten bei knappen Qualifikationen. Bei den AVH steht die Überprüfung der Verfügbarkeit und Zumutbarkeit, Qualifizierung und Aktivierung im Vordergrund, insbesondere wenn die Beschäftigung in der PSA unter Androhung des Leistungsentzugs stattfindet.

- **Konkurrenz mit privaten Leiharbeitsfirmen:** Da der Verleih von nachgefragten Qualifikationen – über die die meisten KAN verfügen – das Segment der privaten Leiharbeitsunternehmen ist, kommt es zu erhöhter Konkurrenz. Der Marktmechanismus wird durch wettbewerbsfremde Elemente gestört (Verdrängungs- und Substitutionseffekte). Eine erhöhte Transparenz am Arbeitsmarkt, gute Vermittlung und eine vollständige Aufhebung des Synchronisations- und Verleihverbots im Bauhauptgewerbe sollten für die KAN ausreichen.
- **Konzentration auf Zielgruppe:** Eine Focussierung auf die Zielgruppe AVH ist zu unterstützen, da die Konkurrenz zu bestehenden Leiharbeitsfirmen eher niedrig sein wird. Dort sind im Durchschnitt nur 10% vormals Langzeitarbeitslose beschäftigt (Anlage). Bei der Gruppe der „vorher noch nie Beschäftigten“ (11%) ist die Konkurrenz zu Leiharbeitsunternehmen ebenfalls gering, da es sich neben Berufseinsteigern auch um Arbeitssuchende handelt, die nur kurzzeitig Interesse an einer Beschäftigung haben.

3. Bedingungen für die Funktionsfähigkeit von PSA

- **Organisationsform:** Entlohnung und Verrechnungssätze sind zentral für die Funktionsfähigkeit der PSA. Die Ausgestaltung als gewinnorientiert, ausschließlich kostendeckend oder subventioniert entscheidet über Akzeptanz und Marktposition der PSA. Eine Gewinnorientierung der PSA erfordert marktgerechtes Verhalten und schwächt die Möglichkeit, die AVH zu integrieren. Eine Ausrichtung an AVH mit kostenloser Ausleihe und umfangreichen Qualifizierungselementen ist kaum kostendeckend zu erreichen.
- **Erfolgsbedingungen:** Leiharbeit in Deutschland funktioniert im Wesentlichen aufgrund von Lohndifferentialen (ca. 20%), der Übernahme einer Auswahl- und Qualitätsgarantie sowie der Übernahme von Verwaltungsaufwendungen durch die Verleiher.
- **Entleihgebühren:** Die Entleihgebühren, die etwa das Doppelte der Bruttolöhne der Leiharbeiter betragen, rechnen sich für Entleiher während der ersten sechs Monate (break-even-point). Danach ist eine Direkteinstellung über den Arbeitsmarkt für die Entleiher die kostengünstigere Strategie.
- **Entlohnung:** Die Gestaltung einer tariflichen Entlohnung, insbesondere auch in verleihfreien Zeiten, muss die Balance finden zwischen (1) Kostendeckung, (2) Anreizen für die Entleiher, die von den angebotenen Arbeitskräften Gebrauch machen, und (3) den Suchanreizen für Arbeitnehmer nach einer Dauerstelle. Um den Wettbewerb neben den privaten Leiharbeitsunternehmen zu gewährleisten, ist auf vergleichbare Entlohnungsbedingungen zu achten.

- **Einstiegslöhne:** Denkbar sind Einstiegsgehälter für sechs Monate (break-even-point, Kündigungsschutz) und anschließend eine geeignete tarifliche Entlohnung, angelehnt an einen für die gesamte Leiharbeitsbranche geltenden Tarifvertrag oder an die Bedingungen im Entleihunternehmen (AÜG §10 (5); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates C5-0140/02), vgl. Anlage.
- **Finanzierung der verleihfreien Zeiten und der Qualifikation:** Bei AVH dürften mitunter lange verleihfreie Zeiten entstehen. Die Finanzierung der Qualifikation während dieser Zeiten stellt eine finanzielle Belastung dar, die kaum von den PSA getragen werden kann.
- **Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen:** Um die Beschäftigungsfähigkeit der PSA-Arbeitnehmer aufrechtzuerhalten, kann eine kontinuierliche Qualifizierung in verleihfreien Zeiten vermutlich nur in kurzen Modulen stattfinden. Bisherige Qualifizierungsmaßnahmen sind darauf neu zuzuschneiden. Dadurch entstehen zusätzlicher Organisationsaufwand und weitere Kosten.
- **Infrastruktur:** Eine funktionsfähige Infrastruktur ist erst noch zu schaffen, wobei die PSA angesiedelt werden könnte (1) in den Kompetenzzentren für regionale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (bisherige Landesarbeitsämter) oder (2) über öffentliche Ausschreibungen bei privaten Leiharbeitsfirmen.

4. Erwartbare Effekte von PSA

- **Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte:** (1) Mitnahmeeffekte treten bei der Gewährung von kostenlosen Probezeiten auf. (2) Verdrängungseffekte entstehen infolge der Konkurrenzsituation zu privaten Leiharbeitsfirmen. (3) Mit Substitutionseffekten ist zu rechnen, falls die PSA Leiharbeitsverhältnisse subventionieren, zusätzliche Qualifikationen nicht durch eigene Einnahmen decken und die Beschäftigung zu Lasten von Direkteinstellungen gehen. Bei einer Konzentration der PSA auf AVH sind diese Effekte allerdings gering.
- **Finanzierung:** Eine Selbstfinanzierung der PSA ist fraglich, sofern die Ausgaben für Trainingsmaßnahmen, FbW, Eingliederungsverträge, Lohnkosten-, Qualifizierungs- und Einstellungszuschüsse von den PSA aufzuwenden wären. Eine Mischfinanzierung aus Einnahmen aus der Vermittlung und Zuschüssen aus den Haushaltsmitteln der BA wäre denkbar, wenn sich die PSA nicht allein auf AVH konzentrierten (siehe Erfahrungen bei START).
- **Signalwirkung der Entlohnung:** Wird eine tarifliche Entlohnung festgelegt, sind hiervon auch Leiharbeitunternehmen am freien Markt betroffen.
- **Stigmatisierung:** Die PSA sollten eine verpflichtende Rekrutierung zur ausschließlichen Überprüfung von Verfügbarkeit vermeiden.

- **Quantitative Effekte:** Eine Verdoppelung der Beschäftigung in Leiharbeit über die PSA innerhalb kurzer Zeit ist ein ehrgeiziges Ziel angesichts des gegenwärtig konjunkturell stagnierenden Marktes (2000: ca. 975 Tsd. Beschäftigungsverhältnisse bei einem durchschnittlichen Beschäftigungsstand von 328 Tsd.)
- **Neutralisierung des Kündigungsschutzes:** Für die potenziellen Entleiher bestand bislang bereits die Möglichkeit, Leiharbeitnehmer (max. 2 Jahre) bzw. Arbeitnehmer befristet (max. 3 Jahre) einzustellen und somit die Probezeit auszudehnen. Trotz dieser Optionen ist die Dauer der meisten Leiharbeitsverhältnisse kürzer als 6 Monate und endet bevor das **KSchG** greift.
- **Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik:** Die Instrumente Trainingsmaßnahmen, FbW, Eingliederungsverträge, Lohnkosten-, Qualifizierungs- und Einstellungszuschüsse werden vereinfacht.

5. Offene Fragen

- Wie soll eine vermittlungsorientierte Verknüpfung zwischen den Arbeitsämtern, den PSA und den Job-Centern sichergestellt werden? Wodurch wäre eine räumliche und organisatorische Trennung zu rechtfertigen?
- Wie soll die nötige Infrastruktur geschaffen werden, sofern diese Dienste nicht an private Verleihfirmen über öffentliche Ausschreibungen ausgegliedert werden?
- Welche Kriterien werden für die Überlassung auf Probe festgelegt? Wie sind die kostenlosen Probearbeitsverhältnisse zu finanzieren und zu entlohnen?
- Wie hoch soll die Betreuungsintensität in den PSA sein (Leiharbeitsbranche: 1:20 bis 1:30)?
- Wie kann sichergestellt werden, dass nicht nur eine quantitativ erfolgreiche sondern auch eine qualitativ hochwertige Vermittlung stattfindet?
- Der statistische Status der PSA-Beschäftigten bzw. von Teilnehmern an Qualifizierungsprogrammen in der PSA in verleihfreien Zeiten sollte geklärt werden, damit man sich nicht dem Manipulationsvorwurf aussetzt.
- Wer trägt die Kosten der Qualifizierung vor und zwischen den verleihfreien Zeiten, da die PSA langfristig kostendeckend arbeiten soll?
- Wer finanziert die verleihfreien Zeiten in den PSA, die bei AVH sehr viel länger sein können als bei KAN? (ALG?)
- Entstehen während der Beschäftigung in PSA – auch in verleihfreien Zeiten – neue Ansprüche auf ALG?
- Wie wird die tarifliche Bezahlung unter dem Gesichtspunkt der Kostendeckung festgelegt?
- Fraglich ist, ob die Ergebnisse der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung auf die PSA übertragbar sind, da die durchschnittliche Betriebsgröße der PSA die der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungen übersteigen wird.

Anlage

Wichtigste Reformen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)	
•	In Kraft getreten: 7.8.1972
•	Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 3 auf 6 Monate bis 31.12.1989 (ab 1.5.1985)
•	Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 3 auf 6 Monate bis 31.12.1995 (ab 1.5.1990)
•	Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 6 auf 9 Monate bis 31.12.2000 (ab 1.1.1994)
•	Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 9 auf 12 Monate (ab 1.4.1997)
•	Zulassung der Synchronisation von Ersteinsatz und Arbeitsvertrag beim erstmaligen Verleih, Befristung ohne sachlichen Grund (ab 1.4.1997)
•	Wiederholte Zulassung lückenlos aufeinanderfolgender Befristungen mit demselben Leiharbeitnehmer (ab 1.4.1997)
•	Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 12 auf 24 Monate (ab 1.1.2002)
•	Leiharbeitnehmer erhalten nach 12 Monaten im Entleihbetrieb, die gleichen Arbeitsbedingungen und die gleiche Entlohnung wie die Stammebelegschaft (ab 1.1.2002)

Quelle: Jahn (2002), Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes, Berlin.

Tabelle 1

Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland					
Jahr	Verleihbetriebe ^{a)}	Leiharbeitnehmer in 1000 ^{a)}	Leiharbeitnehmer / sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in % ^{a)}	Neubegründete Arbeitsverhältnisse	Beendete Arbeitsverhältnisse in 1000
1985	1 722	48,7	0,24	157,8 ^{b)}	174,9 ^{b)}
1990	5 343	123,4	0,55	276,4	285,5
1995	7 513	176,2	0,63	313,7	329,1
1996	8 298	177,9	0,64	299,9	315,2
1997	8 728	212,7	0,78	366,5	373,9
1998	9 654	252,9	0,93	466,2	482,4
1999	11 247	286,4	1,05	541,0	532,7
2000	12 501	339,0	1,22	646,5	663,4
2001	13 494	357,3	1,29	302,9 ^{c)}	298,2 ^{c)}

^{a)} Stichtag 30. Juni; ^{b)} 1986; bis 1991 Bundesgebiet West; ^{c)} 1. Halbjahr 2001

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA,

Tabelle 2

Beendete Leiharbeitsverhältnisse nach der Dauer			
	Unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und länger
1980	14,3	69,0	16,7
1985	13,4	59,8	26,8
1990	10,7	58,4	30,9
1995	11,4	55,3	33,3
2000	10,7	55,1	34,2
2001 ^{a)}	11,6	46,1	42,3

^{a)} 1. Halbjahr 2001

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA

Tabelle 3

Zugang der Leiharbeiter nach vorherigem Arbeitsmarktstatus						
	unmittelbar		darunter:	darunter:	darunter:	
	vorher beschäftigt ^{a)}	vorher nicht beschäftigt	noch nie beschäftigt	früher bereits beschäftigt	1 bis <12 Monate	1 Jahr oder länger
1980	60,8	39,2	12,2	27,0	21,6	5,4
1985	45,4	54,6	7,8	46,8	35,4	11,4
1990	47,7	52,3	10,5	41,8	34,1	7,7
1995	37,1	62,9	10,3	52,6	40,5	12,1
2000	39,0	61,0	10,8	50,2	40,0	10,2
2001 ^{b)}	40,1	59,9	7,8	52,1	41,7	10,5

^{a)} auch als Leiharbeiter bei anderen Verleihern; ^{b)} 1. Halbjahr 2001,

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA

Tabelle 4

Regulierungen von Leiharbeit im internationalen Vergleich				
	Mitbestimmungsrechte	Tarifverträge	Chancengleichheit	Mindestlohn
Belgien	ja, Entleiher	ja	ja	nein
Dänemark	nein	nein	nein	nein
Deutschland	ja, bei Leiharbeitsfirmen	nein, einzelne Firmentarifverträge	nein, Ausnahmen	nein
Finnland	–	Tarifvereinbarungen des Entleihers	ja	nein
Frankreich	ja, bei Beschäftigung >3 Monaten	ja	teilweise	nein
Großbritannien	teilweise	nein, einzelne Firmentarifverträge	nein	nein
Irland	ja, bei Beschäftigung > 12 Monate	nein	nein	nein
Italien	ja	ja	teilweise	nein
Niederlande	ja, bei Beschäftigung > 26 Wochen	ja	ja, stufenweise	nein
Österreich	ja, Leiharbeitsfirma und Entleiher	nein	ja	nein
Portugal	nein	nein	teilweise	nein
Schweden	ja, Leiharbeitsfirma	ja	ja, über Tarifvereinbarungen	ja, in Höhe des Arbeitslosengeldes
Spanien	ja, Leiharbeitsfirma und Entleiher	ja, in einigen Sektoren	ja	nein

Quelle: Zusammenstellung auf Basis von Storrie (2002), Temporary agency work in the EU, Dublin

Modul 6**Service für Kunden Arbeitgeber / Erhöhung der Vermittlung freier Stellen****Stellungnahme kurzgefasst**

1. Eine stärkere Beachtung der Arbeitgeber als Kundengruppe der BA kann die Bereitschaft von Unternehmen erhöhen, offene Stellen zu melden und so die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung beschleunigen.
2. Dazu gehört eine Ausweitung und qualitative Verbesserung (betriebs- und branchenspezifisches Know How) des Beratungsangebotes für Unternehmen unterschiedlicher Größe, das die Akzeptanz der Arbeitsämter verbessert und damit eine wichtige Voraussetzung für eine Erhöhung der Meldequote offener Stellen und der Verkürzung der Vakanzzeiten schafft.
3. Die quantitative Wirkung verkürzter Vakanzzeiten und höherer Meldequoten auf die Reduzierung von Arbeitslosigkeit dürfte sich jedoch in engen Grenzen halten, wie eine Beispielrechnung zeigt.

Kontakt

IAB, VI/2 Magvas, Rothe, Spitznagel

**Stellungnahme
im Detail**

1. Eine stärkere Beachtung der Arbeitgeber als Kundengruppe der BA soll die Bereitschaft von Unternehmen erhöhen, mit den Arbeitsämtern zusammenzuarbeiten und mehr offene Stellen zu melden. Es sollen zusätzliche Stellen akquiriert sowie Betriebskontakte ausgeweitet und vertieft werden. Ziel ist letztlich – auch unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte – mehr Arbeitslose früher in Beschäftigung zu bringen und so die Arbeitslosigkeit insgesamt nachhaltig zu senken.
2. Der unterschiedlichen Bedeutung einzelner Unternehmen bezüglich Betriebsgröße und Entwicklungspotenzial – und damit der zu erwartenden Arbeitskräftenachfrage – sollte durch eine Spezialisierung der „Arbeitgeberteams“ Rechnung getragen werden.
3. Intensive Beschäftigungsberatung (juristische Beratung, Fördermöglichkeiten) für Unternehmen jeglicher Größe ist selbstverständliche Aufgabe der BA. Bestehende und neu zu entwickelnde Angebote (z.B. Call Center oder Internetangebote) sind werbewirksam zu vermarkten. Je besser die Angebote der BA in der Öffentlichkeit (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) eingeschätzt werden, desto größer sind die Chancen, Angebot und Nachfrage schnell und passgenau zur Deckung zu bringen. Dabei fördern genaue Kenntnisse der betriebs- bzw. branchenspezifischen Qualifizierungsbedarfe eine zielgenaue Weiterbildung und danach die erfolgreiche Vermittlung von geeigneten Bewerbern.
4. Bereits heute gibt es zur Unterstützung der Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsämtern ein umfangreiches berufskundliches Informationssystem der BA (BERUFENET). Darin werden für die einzelnen Berufe auch Angaben zur beruflichen Mobilität (verwandte Berufe aus der Sicht des Bewerbers) und beruflichen Substitution (verwandte Berufe aus der Sicht des Arbeitgebers) vorgehalten (Job-Family). Damit können dem Arbeitsuchenden Beschäftigungsalternativen und dem Arbeitgeber Besetzungsalternativen aufgezeigt werden (Nutzung von Flexibilitätsspielräumen).
5. Dies setzt allerdings einen entsprechenden aktuellen Arbeitskräftebedarf voraus, also offene Stellen, die unverzüglich zu besetzen sind (Vakanzen). Ihre Zahl begrenzt das kurzfristige Mehrbeschäftigungspotenzial.

Wie man es besser ausschöpfen könnte, mag dieses Beispiel zeigen: Geht man zunächst von einem Bestand von 340.000 den Arbeitsämtern gemeldeten Vakanzen aus (Stand 4. Quartal 2001) und nimmt man in Anlehnung an die Vorschläge der Hartz-Kommission weiter an, dass durch die Reform der Vermittlung die durchschnittliche Vakanzzeit um ein Drittel (von derzeit 23 auf 15 Tage) verkürzt wird, dann könnte der Bestand gemeldeter Vakanzen rechnerisch um rd. 110.000 gesenkt werden und die Beschäftigung auf einen höheren Entwicklungspfad einschwenken. Wenn es außerdem gelänge, zusätzliche Vakanzen zu akquirieren und die Meldequote allmählich um 3 Prozentpunkte auf rd. 40 % zu steigern, dann könnte sich der rechnerische Beschäftigungseffekt auf rd. 120.000 erhöhen.

Bei einer kontinuierlichen Realisierung im Jahresverlauf halbiert sich der rechnerische Effekt für Vakanzen und Beschäftigung auf gut 60.000 im Durchschnitt des ersten Jahres. Würden die höhere Meldequote und die Verkürzung der Vakanzzeiten auf Dauer gehalten, dann könnte der Entwicklungspfad der Beschäftigung längerfristig um maximal 120.000 über der Entwicklung liegen, die man ansonsten erreichen würde.

6. Diese einfache Überschlagsrechnung darf jedoch keinesfalls als Zielvorgabe, Maßstab oder gar Erfolgsprognose genommen werden, denn die Verkürzung der Vakanzzeit und die Erhöhung der Meldequote sind sehr ehrgeizige Vorhaben.
7. Schon dieses Beispiel macht aber deutlich, dass eine Reform der Vermittlung zwar Spürbares bewirken, im Verhältnis zur gesamten Unterbeschäftigung aber nur geringe Effekte haben kann. Außerdem setzt die Rechnung u. a. voraus, dass die Profile von Vakanzen und Arbeitslosen in etwa zusammenpassen (geringer Mismatch) und dass es weder horizontale noch vertikale Substitutionseffekte in der Beschäftigung gibt. Andererseits könnten aber Vorleistungs- und Multiplikatoreffekte zusätzliche Beschäftigung bringen.
8. Auch ohne eine Verkürzung der Vakanzzeiten oder eine Erhöhung der Meldequote kann eine engere Zusammenarbeit zwischen der BA und den Unternehmen zur Senkung der registrierten Arbeitslosigkeit beitragen. Dies wäre dann der Fall, wenn durch die Vermittlungsbemühungen verstärkt zuvor Arbeitslose eingestellt würden und nicht Personen aus der Stillen Reserve oder von außerhalb des Erwerbspersonenpotenzials.
9. Einschränkend sei auf die erheblichen Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern bzw. zwischen strukturschwachen und prosperierenden Regionen hingewiesen. Sie wird sich auch auf den quantitativen Erfolg verstärkter Vermittlungsbemühungen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeber auswirken.

Modul 7**Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe /
Finanzstatus / Multifunktionskarte****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Der Hartz-Vorschlag bietet Ansatzpunkte dafür, wie das dreigliedrige System der Unterstützungsleistungen für Erwerbslose reformiert werden kann. Es ist gegenwärtig zu wenig konsistent und bürgerfreundlich und trägt nicht genug zur Aktivierung der Leistungsempfänger bei.
2. Die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung werden durch eine zeitliche Befristung der Unterstützungszahlungen stärker erhöht als durch eine Absenkung der Leistungshöhe.
3. Pauschalleistungen und Multifunktionskarten führen in erster Linie zu Effizienzgewinnen beim Verwaltungshandeln. Es müssen aber rechtliche Rahmenbedingungen (Versicherungsansprüche, Datenschutz) beachtet werden.

**Stellungnahme
im Detail**

1. Das dreigliederige System der Unterstützungsleistungen für Erwerbslose (Alg, Alhi, Sozialhilfe) ist gegenwärtig nicht gut aufeinander abgestimmt und reformbedürftig. Dies gilt für die Aspekte Konsistenz, Handhabbarkeit und Bürgerfreundlichkeit. Das bisherige System trägt auch nicht hinreichend zu einer „Aktivierung“ der Leistungsempfänger bei.
2. Der Hartz-Vorschlag enthält für all diese Probleme Lösungsansätze, die man abschließend allerdings erst bewerten kann, wenn eine Reihe noch offener Ausgestaltungsfragen geklärt ist. Eine solche Bewertung kann auch nicht nur unter arbeitsmarktpolitischen, sie muß auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten vorgenommen werden.
3. Die vorgesehene Verkürzung der Bezugsdauer von Alg und die Befristung des anschließenden reduzierten Alg auf ein Jahr (Substitut für die bislang unbegrenzte Alhi) können die Anreizwirkungen der Unterstützungsleistungen mehr erhöhen, als eine Kürzung der Leistungshöhe, wie internationale Studien zeigen. Eine Quantifizierung des zu erwartenden Angebotseffekts (erhöhte Motivation zur Arbeitsaufnahme) ist allerdings nicht möglich. Das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau läßt sich dadurch nur steigern, wenn zugleich mehr Arbeitsplätze vorhanden sind oder offene Stellen schneller besetzt werden (vgl. hierzu Modul 14 und 6).
4. Haupthindernis für eine weitgehende Harmonisierung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die systembedingten Unterschiede in der Bedarfsbemessung. Nur wenn das reduzierte Alg (auf Basis des nicht näher erläuterten „Finanzstatus“) mindestens in Höhe des „Sozialgeldes“ ausbezahlt wird, lassen sich neue Inkonsistenzen vermeiden.
5. Bei fehlender Bedürftigkeitsprüfung wird das reduzierte Alg oftmals höher ausfallen als die heutige Alhi. Begünstigt werden durch die Neuregelung dann vor allem nach heutigen Maßstäben nicht bedürftige Arbeitslose.
6. Sollen aus Gründen zusätzlicher Motivation für eine zügige Arbeitsaufnahme Unterstützungsleistungen degressiv ausgestaltet werden, könnte das reduzierte Alg höher angesetzt werden als das anschließende Sozialgeld. Kaum vermeidbar bleibt, dass im Einzelfall diese Leistungen (wie im bisherigen System auch) höher ausfallen können als das ursprüngliche Alg.
7. Anfängliche Pauschalleistungen können zur Vereinfachung der Leistungsberechnung und -abwicklung beitragen. Ob sie sich kostenneutral ausgestalten lassen, bedarf – weil es sich um Versicherungsansprüche handelt – weiterer Prüfung. Von ihrer Ausgestaltung hängt auch die angestrebte „Anreizwirkung“ ab. Unklar ist, nach welchen Kriterien die Pauschalgruppen gebildet werden (Einkommensklassen?).
8. Auch Multifunktionskarten könnten zur Verwaltungsvereinfachung (Kosteneinsparung) und Bürgerfreundlichkeit beitragen. Sinnvoll wären Modellversuche zur Ausgestaltung und Handhabbarkeit unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Verpflichtung bzw. Erlaubnis zur Einspeisung von Daten, Datenschutz). Unmittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind nicht zu erwarten, wohl aber Effizienzgewinne im Verwaltungshandeln.
9. Mit den Sonderregelungen für Arbeitslose ab dem 55. Lebensjahr soll der besonders schwierigen Arbeitsmarktsituation von Älteren Rechnung getragen werden, allerdings nur über eine Verlängerung passiver Leistungen statt – wie vielfach gefordert – über verstärkte Integrationsbemühungen. Viele Fragen bleiben offen (vgl. hierzu Modul 11).

Modul 8**Umbau der Landesarbeitsämter zu Kompetenzzentren für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung, Marktforschung und „Entwicklungshilfe“****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Ein Kompetenzzentrum für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung macht eine umfassende Arbeitsmarktforschung (also nicht nur „Marktforschung“) vor Ort unverzichtbar. Diese muss allerdings stark betriebszentriert und insbesondere auch an der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausgerichtet sein. Beides sind unverzichtbare Bestandteile zur strategischen Ausrichtung sämtlicher Aktivitäten der BA.
2. Zu weiteren inhaltlichen und organisatorischen Fragen der Ausgestaltung der Kompetenzzentren und zum Punkt „Entwicklungshilfe“ kann vom IAB nicht Stellung bezogen werden.

Kontakt

IAB, VI/8 Kühlewind, VI/5 Bellmann

**Stellungnahme
im Detail**

1. Die inhaltlichen und organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit der Zukunft der Landesarbeitsämter sind letztlich erst dann konkreter beantwortbar, wenn die künftige Neugliederung der Arbeitsämter in den Regionen vorliegt.
2. Aus der Sicht des IAB ist wichtig, was unter dem Begriff „Marktforschung“ im Zusammenhang mit dem Umbau der Landesarbeitsämter zu Kompetenzzentren zu verstehen ist. Nach dem herkömmlichen Verständnis des Begriffs, der im allgemeinen rein betriebswirtschaftlich interpretiert wird, erscheint „Marktforschung“ zu eng. Erfordert doch gerade die öffentlich-rechtliche Einbindung der Arbeitsvermittlung eine umfassende Berücksichtigung aller am Arbeitsmarkt wirkenden Faktoren.
3. Ein Kompetenzzentrum für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung bedarf also einer grundlegenden Wissensbasierung auf Gebieten wie
 - analytische Beschreibung der regionalen Arbeitsmärkte;
 - laufende Beobachtung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklung;
 - Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs;
 - systematische Beobachtung der Entwicklung regionaler Finanztransfers.
4. Überdies verlangt das novellierte JOB-AQTIV-Gesetz ausdrücklich die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf regionaler Ebene.
5. Erinnert werden soll in diesem Zusammenhang an die ursprüngliche Einrichtung und umfassende Aufgabenstellung der Forschungsreferate in den Landesarbeitsämtern, die nunmehr in den ICF-Referaten aufgegangen sind. Zu den Aufgaben gehörten zum einen die Zusammenarbeit mit dem IAB bei Auswahl, Planung, Durchführung und Auswertung von Forschungsprojekten und sonstigen Untersuchungen, insbesondere von regionaler Bedeutung (Forschungsaufgaben), und zum anderen die Einbringung wissenschaftlicher Ergebnisse in die konkrete Arbeit der jeweils fachlich zuständigen Stellen und in die Aus- und Fortbildung des Personals (Mitwirkungsaufgaben).

Modul 9**Die „Ich-AG“ oder „Familien-AG“****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Das Konzept der Ich-/Familien-AG sieht vor, dass Existenzgründungen von Arbeitslosen durch Steuervergünstigungen und die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge subventioniert werden. Hierdurch können Substitutions- und Mitnahmeeffekte entstehen, die die quantitativen Beschäftigungswirkungen mindern.
2. Eine wichtige Einschränkung für die Stimulierung des Gründungsgeschehens liegt in der oft fehlenden Qualifikation der Arbeitslosen. Auch können überzogene Anreize zu „Kümmerexistenzen“, Pleiten und Schulden führen.
3. Das Arbeitslosengeld erhält durch die Konstruktion der Ich-/Familien-AG den Charakter einer Subvention für Beschäftigung. So soll damit insbesondere Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung umgewandelt werden.
4. Potential dafür liegt vorwiegend bei den privaten Haushalten, wegen des „Meisterzwangs“ nur zu einem geringen Teil im Handwerk.

Kontakt

IAB, VI/7 Cyprian, VI/1 Emmerich, VI/10 Wießner

**Stellungnahme
im Detail**

1. Derzeit werden Existenzgründungen von Arbeitslosen vor allem mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gefördert. Die mit der Ich-AG/Familien-AG verbundene Steuervergünstigung sowie die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge wären zusätzliche Subventionen. Vor allem gegenüber dem Überbrückungsgeld könnten dadurch Substitutionseffekte verursacht werden.
2. Unerwünschte Mitnahmeeffekte könnten entstehen, wenn Arbeitslose zunächst eine Ich-AG gründen und kurz vor Ende des Leistungsbezugs oder kurz vor Erreichen der 100-prozentigen Anrechnung der Einnahmen auf das Arbeitslosengeld zusätzlich Überbrückungsgeld beantragen, weil sie ja nominell noch immer arbeitslos sind. Dabei ist ungeklärt, welche Basis in diesem Fall für die Berechnung des Überbrückungsgeldes herangezogen wird. Durch eine Existenzgründung gegen Ende der Bezugsdauer könnte nicht nur der Bezug der Lohnersatzleistung verlängert werden (diese Form der Mitnahme ist auch beim ÜG möglich). Es wäre zudem schon lange vorher möglich, die Lohnersatzleistung durch Einnahmen aus selbständiger Tätigkeit - vielleicht sogar beträchtlich – aufzustocken. In diesem Zusammenhang ist auch das Auftreten von Scheinselbständigkeit zu bedenken.
3. Arbeitslose können nach dem SGB III bis zu 15 Stunden wöchentlich arbeiten. Ein Teil des erzielten Arbeitsentgeltes wird auf das Arbeitslosengeld angerechnet. Im Vergleich dazu können bei der Ich-/Familien-AG wesentlich höhere Nebeneinkommen erzielt werden. Inwieweit sich die Ich-/Familien-AG bei der Anrechnung des „Nebenerdienstes“ besser stellt, hängt wesentlich von der Höhe der Anrechnung ab. Erst dann wäre eine Rechnung am Beispiel eines „Modellarbeitslosen“ möglich. Die vorliegenden Informationen lassen aber schon jetzt Schief lagen erkennen.
4. Im vorgeschlagenen Modell liegen die Obergrenzen für „Nebeneinkünfte“ bei € 15.000/€ 20.000 p.a.. Besser als ein fixes Limit wäre hier ein langsames Abschmelzen der Subvention, wenn die Einnahmen über die Grenzbeträge hinausgehen. Denn sonst besteht die Gefahr, dass ein erheblicher Teil der Einkünfte jenseits der Bemessungsgrenzen wieder „schwarz“ erzielt wird.
5. Mit Blick auf die Stimulierung des Gründungsgeschehens ist eine wesentliche Einschränkung darin zu sehen, dass nur ein geringer Teil der Arbeitslosen die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbständigkeit mitbringt (aus den Erfahrungen der ÜG-Untersuchungen kann ein Potential von maximal 5% unter den Arbeitslosen als eine optimistisch geschätzte Obergrenze gelten). Desgleichen können überzogene Anreize für Existenzgründer zu „Kümmerexistenzen“, Pleiten oder Schulden führen. Gründungen aus der Arbeitslosigkeit wie die Legalisierung von Schwarzarbeit sollten deshalb auf keinen Fall ohne begleitende Professionalisierung stattfinden. Dies bestätigen auch die Erfahrungen der Hamburger Gründerzentren *enigmah* und *garage*, die Ich-AGs recht erfolgreich begleiten.
6. Die Ursachen der Schwarzarbeit liegen in der hohen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben – auch oder gerade bei niedrigen Einkommen. Eine weitere – bisher weniger beachtete Einflussgröße – ist das System der Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit.

7. Nach Auffassung des Schattenwirtschaftsexperten Professor Schneider, Universität Linz, sind in Deutschland 1 Million Arbeitslose „in Wirklichkeit Vollzeit-Schwarzarbeiter“ (Capital, Nr.6, 2002). Soweit dies zutrifft, ist das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe quasi eine Subventionierung der Schwarzarbeit. Die Höhe dieser Subvention könnte über eine Absenkung der Lohnersatzrate oder eine Verkürzung der Bezugsdauer reduziert werden. In diesem Zusammenhang erscheint auch die Beschäftigung Arbeitsloser in einer PSA als interessante Option.
8. Das größte Potential für die Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung liegt bei den Privathaushalten. Die Gründung von Ich-AGs sollte daher durch Maßnahmen flankiert werden, die die Nachfrage nach Dienstleistungen in diesem Bereich stärken. Zu denken ist hier insbesondere an Zuschüsse für Haushalte, die die Kosten haushaltsnaher Dienstleistungen für den Auftraggeber verringern.
9. Ein ebenfalls beträchtlicher Teil der Schwarzarbeit fällt im Handwerk an. Hier kann die Ich-AG wohl kaum einen nennenswerten Beitrag zur Legalisierung leisten, solange der so genannte „Meisterzwang“ den Marktzutritt entscheidend erschwert.
10. Durch die Ich-/Familien-AG erhält das Arbeitslosengeld zugleich Subventionscharakter. Subventioniert werden soll anstelle von Schwarzarbeit eine reguläre Beschäftigung. Darüber hinaus wird die Ich-/Familien-AG noch zusätzlich über die Höhe der Steuern und Sozialabgaben gefördert. Die AG zahlt eine Pauschalsteuer von 10 Prozent auf alle Einnahmen – die Kosten der AG bleiben unberücksichtigt –, die dem Inhaber der Ich-/Familien-AG ein vollständiges Versicherungsverhältnis für Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung garantiert. Ungeklärt ist bislang noch die Aufbringung der Versicherungsbeiträge, wenn es sich nicht um Arbeitslose handelt. Außerdem ist vorgesehen, dass die Freistellung von der Umsatzsteuer (Wahlrecht!) für Kleinunternehmer angehoben wird.
11. Der Erfolg der Ich-/Familien AG wird erstens davon abhängen, ob die Konditionen für schwarzarbeitende Arbeitslose so attraktiv sind, dass sie sich für dieses Modell entscheiden, und zweitens, ob die Förderkonditionen ausreichen, dass die AGs diese Dienstleistungen zu attraktiven Preisen anbieten können.
12. Die Förderung erscheint nicht nur für schwarzarbeitende Arbeitslose sondern auch für formal Beschäftigte attraktiv. Bei einem Bruttolohn von € 15.000 pro Jahr zahlt ein Alleinstehender € 954 Lohnsteuer (6,4%), des weiteren rund 20% an Sozialabgaben. Dem steht die 10-prozentige Pauschalbesteuerung der Einnahmen bei der Ich-/Familien-AG gegenüber. Mitnahmeeffekte sind bei dieser Konstellation nicht auszuschließen. Vor allem in den Einkommensklassen € 15.000 bis € 20.000 kann es lukrativ sein, sich in die Arbeitslosigkeit fallen lassen, um anschließend eine Ich-/Familien-AG zu gründen. Einschränkend wirken hier lediglich die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bzw. die zeitliche Befristung der Förderung bis zur vollen Anrechnung der Einnahmen.

Modul 10**Arbeitsplatzbilanz / Kein Nachschub für Nürnberg / Nachlasssystem für Unternehmen****Stellungnahme kurzgefasst**

1. Arbeitsplatzbilanzen eignen sich nur als Maß für unternehmerische Erfolge oder Misserfolge bei der Beschäftigung, wenn sie einzelwirtschaftlich und differenziert (z. B. nach Qualifikation, Grund einer Beschäftigungsreduktion) geführt werden. Sie vernachlässigen in jedem Fall die dem Saldo zugrunde liegenden Bewegungsgrößen.
2. Firmenspezifische Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöhen den Verwaltungsaufwand und können zudem langfristig zu einem Ausstieg aus der solidarischen Organisation der Sozialversicherung führen.
3. Arbeitsplatzbilanzen können beschäftigungsstabilisierend wirken, weil sie die Kosten von Entlassungen erhöhen und andere Anpassungsmechanismen – etwa flexible Arbeitszeiten – für die Unternehmen attraktiver machen. Andererseits können auch Einstellungsaktivitäten gedämpft werden, wenn die Kosten zukünftiger Entlassungen antizipiert werden. Möglicherweise wählen die Betriebe in einem solchen Fall andere Strategien, die arbeitsmarktpolitisch unerwünscht sind, wie z. B. bezahlte Überstunden.

Kontakt

IAB, VI/5 Kölling, VI/2 Koch, VI/6 Rudolph

**Stellungnahme
im Detail****1. Aspekte von Arbeitsplatzbilanzen**

- In Modul 10 wird die Erarbeitung von Arbeitsplatzbilanzen für Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben vorgeschlagen. Diese sollen u. a. zur Bemessung von Beiträgen der Unternehmen zur Arbeitslosenversicherung genutzt werden. Hierfür sind grundsätzlich nur einzelwirtschaftliche, keine makroökonomischen Konzepte geeignet.
- Bilanzen beschreiben außerdem nur den Saldo und vernachlässigen die dahinter liegenden Flussgrößen. Die Zahl der Einstellungen und Entlassungen bzw. Kündigungen übersteigt den Saldo i. d. R. um ein Vielfaches. Dies geht oft einher mit der Verdrängung von Geringqualifizierten und der verstärkten Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften.
- Bei der Erstellung von Bilanzen muss zwischen Kündigungen von Seiten der Arbeitnehmer und (unfreiwilligen) Entlassungen unterschieden werden. Gerade in konjunkturellen Aufschwungphasen können Arbeitnehmerkündigungen und die Knappheit an Fachkräften sonst ungewollt zu negativen Arbeitsplatzbilanzen führen.
- Im Abschwung werden negative wirtschaftliche Einflüsse bei den meisten Betrieben zu negativen Arbeitsplatzbilanzen führen. Eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung würde dann weitere Belastungen mit sich bringen.
- Bei Betriebsschließungen gibt es nur Sanktionsmöglichkeiten auf der Unternehmensebene. Dies gilt insbesondere dann, wenn Teile der Belegschaft in andere Betriebe des Unternehmens integriert werden und dort zu positiven Arbeitsplatzbilanzen führen. Ein Unternehmensregister für die Bundesrepublik Deutschland, das die erforderlichen Informationen liefern könnte, steht der BA jedoch nicht zur Verfügung.

2. Verfahren und administrativer Aufwand

- Das vorgeschlagene Verfahren unterscheidet sich von der Praxis, die z. B. in den USA angewandt wird. Hier richten sich die Erstattungen an die Arbeitslosenversicherung nach der Höhe des zu leistenden Arbeitslosengeldes.
- Die Berechnung firmenspezifischer Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung wird sehr wahrscheinlich zu einer Erhöhung des administrativen Aufwandes und damit der Verwaltungskosten führen.
- Unterschiedliche Beitragssätze für Arbeitgeber können möglicherweise langfristig zu einem Ausstieg aus der solidarischen Organisation der Sozialversicherung führen.
- Alternativ zu Arbeitsplatzbilanzen könnten die Betriebe auch Prognosen über ihre zukünftige Beschäftigung abgeben. Je nach Genauigkeit der Prognosen könnten dann die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gestaffelt werden. Anhand der Prognosen könnte die Arbeitsvermittlung frühzeitig aktiv werden und Entlassene schnell vermitteln bzw. zeitnah Vorschläge für die Besetzung von neu eingerichteten Arbeitsplätzen machen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Betriebe eher vorsichtig sein werden und keine Prognosen auf lange Sicht machen können.

3. Verhaltensänderungen von Betrieben und Unternehmen

- Arbeitsplatzbilanzen können beschäftigungsstabilisierend wirken, da sie die Kosten der Entlassung zusätzlich erhöhen. Stattdessen könnten flexible Arbeitszeitmodelle die Anpassung des Arbeitseinsatzes an die Auftragslage erleichtern. Die Tendenz zu flexiblen Arbeitszeitvereinbarungen hat in den letzten Jahren bereits stark zugenommen.
- Die Wirksamkeit betrieblicher Arbeitszeitpolitik hängt auch von der gewählten Arbeitsorganisation ab. Bei entsprechenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind dann sogar positive Beschäftigungseffekte möglich.
- Die Kopplung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung an die Arbeitsplatzbilanz des Betriebes kann auch die Einstellungsaktivitäten dämpfen, wenn die Kosten zukünftiger Entlassungen bereits zum Zeitpunkt der geplanten Einstellung absehbar sind. Dies kann die Nachfrage nach Überstunden, Zeitarbeit oder atypischen Beschäftigungsformen verstärken.
- Verhaltensänderungen von Unternehmen lassen sich nur mittel- und langfristig erzielen. Notwendig ist dazu ein konsistentes Paket an Maßnahmen, das den Anreiz von abweichendem Verhalten deutlich reduziert.

Modul 11**„Bridgesystem“ für ältere Arbeitnehmer****Stellungnahme
kurzgefasst**

1. Wie viele ältere Arbeitslose sich den Barwert der Arbeitslosenunterstützung auszahlen lassen, hängt wesentlich davon ab, ob sich dies individuell „lohnt“. So müssen Arbeitslose, die mit dem 60. Lebensjahr Altersrente wegen Arbeitslosigkeit beanspruchen, einen Abschlag von 18 % in Kauf nehmen, was die Attraktivität der „Bridge“ deutlich mindert.
2. Die Umsetzung der „Brücke“ steht aber noch vor weiteren erheblichen Problemen. Gelöst werden muss insbesondere das Problem der Schwarzarbeit, die durch das Brückenmodell tendenziell gefördert wird. Da Mitnahmeeffekte kaum zu verhindern sein dürften, wird man mit Mehrausgaben rechnen müssen.
3. Das Bridgesystem kann die Arbeitslosenzahl senken, indem es ältere Arbeitslose aus der Statistik drängt. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze wird so aber nicht gefördert. Zudem trägt das Bridge-System zu Altersdiskriminierung bei und verstärkt die Frühverrentungsmentalität.
4. Das Modell steht im Gegensatz zu langfristigen Erfordernissen (Demographie). Außerdem widerspricht es den Bemühungen internationaler Organisationen (UN, EU, ILO, OECD), den Bestrebungen der BA und auch der Politik der Bundesregierung, auf eine Verlängerung der Erwerbsphase hinzuwirken.

**Stellungnahme
im Detail**

1. Bisher erhalten ältere Arbeitslose Arbeitslosengeld und in Anschluss daran bei Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe, und zwar im Prinzip bis zum Rentenbeginn mit 65 Jahren. Während dieser Zeit sind sie kranken- und rentenversichert. Ein Rentenbeginn mit 60 Jahren führt zu einem Abschlag von 18% auf den dann erworbenen Rentenanspruch. Für das „Bridgesystem“ sind demzufolge Regelungen zur Kranken- und Rentenversicherung und zum Rentenabschlag zu finden.
2. Außerdem ist die Berechnung des Barwertes nicht ganz unproblematisch. Hier kommt Modul 7 zum Zuge, das eine Zusammenführung von Arbeitslosengeld und -hilfe vorsieht, wobei konsequenterweise die Bedürftigkeitsprüfung wegfällt. Ohne Modul 7 müsste der Barwert der Arbeitslosenhilfe berechnet werden, deren Höhe sich im Zeitablauf ändern kann. In jedem Fall ist eine Regel zu entwickeln, wie mit „zeitweisen Einkünften“ umgegangen wird, denn diese werden/sollen auf das (reduzierte) Arbeitslosengeld/die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden.
3. Man kann davon ausgehen, dass Erwerbspersonen in der Regel auf ein laufendes Einkommen für den Lebensunterhalt angewiesen sind. An einer Barauszahlung der Versicherungsansprüche könnten vor allem Personen interessiert sein, bei denen dies wegen weiterer (Familien-)Einkommen nicht der Fall ist oder die aktuell dringend Kapital brauchen und z.B. das Risiko späteren Sozialhilfebezugs in Kauf nehmen.
4. Insgesamt ist das Bridgesystem – zumindest, wenn es in der Berechnung und Handhabung einfach sein soll – missbrauchsanfälliger als laufende Zahlungen von Arbeitslosengeld und Zahlungen, die an die Bedürftigkeit voraussetzen. So müsste beispielsweise das Vorliegen von Bedürftigkeit oder zeitweiligen Einkünften ständig geprüft werden. Es ist zu klären, ob eine Rückzahlungspflicht bei Aufnahme einer Beschäftigung besteht. Zudem gibt das neue System Anreize zur Schwarzarbeit (niedrige psychologische Barrieren, gut qualifizierte einsatzfähige Mitarbeiter haben nur noch „Freizeit“).
5. Grundsätzlich könnte die Einmalzahlung zum Selbständigmachen verwendet werden. Soll dies als Gegensatz oder als Ergänzung gegenwärtiger Förderwege (§ 57 SGB III) gesehen werden? Wenn dies akzeptiert wird, muss man auch andere Erwerbsformen zulassen. Damit könnte die Einmalzahlung zu einem Zubrot für Beschäftigte werden). Das System bietet sich auch an für Sabbatical auf Kosten der Arbeitslosenversicherung.
6. Die Einmalzahlung kann zu einer stärkeren Belastung von Sozialhilfe und Rentenversicherung führen: Wie kann vermieden werden, dass das Geld sofort ausgegeben und anschließend Sozialhilfe beantragt wird? Bei der Verpflichtung zu einem frühestmöglichen Rentenzugang in eine *geminderte* Rente wird die Rentenversicherung überproportional belastet, weil die Abschläge die tatsächlichen Kosten nicht ausgleichen.
7. Alle Erfahrungen der Vergangenheit belegen, dass Sonderregelungen, die für ältere Arbeitslose geschaffen wurden, sehr schnell für allgemeine Freisetzung genutzt wurden. So führte das Übergangsgeld nach der Wende in den neuen Bundesländern dazu, dass binnen kurzem fast alle über 55jährigen Beschäftigten ausgegliedert wurden. Dies ist nicht zwingend mit einer Wiederbesetzung der frei werdenden Stellen verbunden. Eine Studie des ZEW aus dem Jahr 2000 fand empirische Hinweise, dass dies nur zu einem kleineren Teil geschieht (berühmte 1/7-Regel).

8. Im Prinzip entsteht durch Bridge „versteckte Arbeitslosigkeit“ (Stille Reserve). Andererseits könnte das Bridge-Modell auch einen Anreiz geben, aus der Stillen Reserve oder dem Nichterwerbspersonenpotential wieder ins „offizielle“ Arbeitsmarktsystem über zu wechseln und (zeitweise) eine Beschäftigung aufzunehmen oder sich arbeitslos zu melden. Dies könnte die ausgewiesene Arbeitslosigkeit sogar erhöhen.
9. Es wird stets unterstellt, dass ein großer Teil der Älteren dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung steht. Dabei wird häufig auf Arbeitslose verwiesen, die zusätzlich zu den Leistungen der BA auch Ausgleichzahlungen beziehen oder eine Abfindung erhalten haben. Ergebnisse der IAB Studie zur Arbeitslosigkeit zeigen aber, dass nur ein Viertel aller Arbeitslosen ab 55 Jahren solche Zahlungen bekommt.
10. Obwohl die weitaus meisten (85%) der älteren Arbeitslosen ihre Chancen auf eine neue Stelle nur als „gering“ einschätzen, suchen noch 40% aktiv einen neuen Arbeitsplatz. Wie der geringe Anteil Älterer mit Abfindungen nahe legt, dürften viele aus finanziellen Gründen auf eine neue Arbeit angewiesen sein. Sie werden kaum einen Abschlag bei der Rente um 18% in Kauf nehmen können.
11. Unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme ist die Signalwirkung dieses Ansatzes zu bedenken: Ältere werden nicht gebraucht, auf sie kann man am Arbeitsmarkt am leichtesten verzichten. In der allgemeinen Diskussion wird die Freisetzung von Älteren durch die Betriebe und eine den Arbeitnehmern zugeschriebene Frühverrentungsmentalität kritisiert. Beide Haltungen werden durch das Bridgesystem gefördert.
12. In den vergangenen Jahren ist die Einsicht gestiegen, dass gerade das Erfahrungswissen Älterer gebraucht wird und altersgemischte Arbeitsgruppen zu einem positiven Betriebsergebnis beitragen. Diesem Umdenken fällt das Modell voll in den Rücken.
13. Es steht auch in scharfen Kontrast zu den langfristigen Erfordernissen aufgrund des demografischen Wandels. Wie will man umsteuern, wenn in einigen Jahren die demografische Entwicklung auf den Arbeitsmarkt durchschlägt? Wann will man mit der Erhöhung des Einstiegsalters in die Rente beginnen?
14. Die bereits gegenwärtig festzustellende partielle Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften (Fachkräftemangel in einzelnen Berufsfeldern) könnte durch die Förderung von Frühverrentungen ab 55 Jahren (um eine solche handelt es sich letztendlich beim Bridgesystem) verschärft werden. Es könnten Probleme bei der Wiederbesetzung freier werdender Arbeitsplätze entstehen mit negativen Folgen für die Produktivität. Immerhin sind gegenwärtig zwei Drittel der Männer und knapp die Hälfte der Frauen im Alter von 55 bis 60 Jahren erwerbstätig.
15. Ein allgemein offen stehendes, sehr frühes faktisches Ausscheiden aus dem Erwerbsleben dürfte die Einstellungschancen älterer Arbeitsloser noch mehr vermindern und die Qualifizierungsbereitschaft der Betriebe für ältere Beschäftigte weiter senken, weil den Kosten von Einarbeitung und Qualifizierungsmaßnahmen eine kürzere „Nutzung“ des Humankapitals gegenübersteht.
16. Das Modell widerspricht den Verlautbarungen und Empfehlungen und Bestrebungen vieler Organisationen: EU, OECD, BDA, ILO, der BA („50 plus – die können es“) und auch der Bundesregierung bis in die jüngste Vergangenheit (Anhebung der Regelaltersgrenze, Auszug aus einer Internetseite des BMA: „Rund 30% aller Arbeitslosen sind 50 Jahre oder älter. Ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen beträgt fast 50%. Deshalb wird sich die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung mit dem Job-AQTIV-Gesetz verstärkt auf diese Gruppe richten.“).

Modul 12**Transparentes Controlling und effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse****Stellungnahme kurzgefasst**

1. Das neue Steuerungssystem der BA orientiert sich seit geraumer Zeit an geschäftspolitischen Leitlinien und Zielen. Das Controlling der Geschäftsprozesse erfordert möglichst zeitnahe Kennzahlen, auch, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.
2. Jenseits der Erfordernisse von Controlling und Monitoring muss die Datenbasis aber auch den weitgehenden Ansprüchen der Forschung genügen. Nur so können neben den Informationsgrundlagen für die operative Steuerung auch strategische Entscheidungshilfen für die Managementebene bereitgestellt werden.
3. Eine konsistente und aufbereitete Datenbasis ist zugleich die Voraussetzung für die Weitergabe von Daten an externe Forscher.

Kontakt

IAB, VI/9 Passenberger, VI/10 Brinkmann

**Stellungnahme
im Detail**

1. Die Zielrichtung der Vorschläge wird uneingeschränkt unterstützt. Auf der Ebene der Hard- und Software-Entwicklung hat es in der Vergangenheit massive Probleme gegeben, unter der alle Geschäftsbereiche gelitten haben, auch das Controlling, die Forschung und speziell die Evaluation der Arbeitsförderung.
2. Notwendige Voraussetzung für transparentes Steuern (Controlling) in der BA ist die umfassende Modellierung der Geschäftsprozesse der BA. Dabei ist so zu verfahren, dass alle definierten Geschäftsprozesse zur Erreichung der Ziele der BA wesentlich beitragen. Ausgangspunkt und Ergebnis eines Geschäftsprozesses ist die Leistung, die von einem internen oder externen Kunden angefordert und abgenommen wird.
3. Für solcherart definierte Geschäftsprozesse können Optimierungsziele formuliert (z.B. Verkürzung der mittleren Durchlaufzeit des Geschäftsprozesses *Vermittlung* um 20%) und unterschiedliche Kennzahlen festgelegt werden (z.B. mittlere Durchlaufzeit, mittlere Kosten). Controlling der Geschäftsprozesse kann und muss auf einem aussagekräftigen Kennzahlenfundus aufsetzen, der aus einer wohlaufbereiteten widerspruchsfreien Geschäftsdatenbasis versorgt wird.
4. Aus Sicht der BA-Unternehmensleitung muss modernes Informationsmanagement das systematische, methodengestützte Planen, Steuern, Kontrollieren und Koordinieren der Informationsversorgung aller Geschäftsprozesse in der BA und deren Controlling einschließen. Dies umfasst die Bereitstellung geschäftsprozessbegleitender und geschäftsprozessübergreifender Informationssysteme, die für Zwecke der operativen Steuerung und für Zwecke der Entscheidungsfindung auf der Managementebene die richtige Information zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort verfügbar machen.
5. Entsprechende Vorstöße hat es in der Vergangenheit gegeben, sie wurden bislang aber nicht hinreichend umgesetzt.
6. Nicht die Weitergabe von Daten (z.B. an externe Forscher) war in der Vergangenheit das zentrale Problem – es geht vor allem um Verbesserungen bei der Gewinnung von Daten aus den Geschäftsprozessen, ihre Aufbereitung und Verknüpfbarkeit. Hard- und Software-Entwicklungen haben in jüngster Zeit Möglichkeiten eröffnet, die nun voll ausgeschöpft werden müssen.
7. Die Aufbereitung von Daten aus Geschäftsprozessen muss beim Datenproduzenten erfolgen. Möglichkeiten des Outsourcens bzw. einer Ausgliederung aus der BA bestehen an dieser Stelle nicht. Die Kenntnis der Datengenerese (und auch die Möglichkeit, sie zu beeinflussen) sind unabdingbare Voraussetzung für qualitätsvolle Datenaufbereitungsprozesse.

Modul 13

**Beitrag der „Profis der Nation“, Masterplan,
Projektkoalition folgt Bündnis für Arbeit**

**Stellungnahme
kurzgefasst**

Keine Stellungnahme des IAB zu diesem Modul.

Anhang**Auswirkungen auf Höhe und Kosten der Arbeitslosigkeit****Stellungnahme
kurzgefasst****1. Allgemeine Einschätzung**

- Voraussetzung für einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – es sei denn, das Angebot an Arbeitskräften sinkt.
- Die Vorschläge von Peter Hartz beziehen sich seinem Auftrag entsprechend auf arbeitsmarktpolitische Instrumente. Diese können insgesamt gesehen die Anreizsysteme zur Arbeitsaufnahme positiv beeinflussen. Ihre Auswirkungen auf das Arbeitsplatzangebot dürften jedoch eher gering sein. Hierfür sind vor allem unberücksichtigte Verdrängungs- und Verlagerungseffekte verantwortlich. Damit steht die veranschlagte Halbierung der Arbeitslosigkeit in Frage.
- Ohne zusätzliche Maßnahmen, die explizit auf der Arbeitsplatzseite ansetzen, sind die den Vorschlägen zugerechneten Effekte weder im geplanten Umfang noch in der vorgesehenen Frist auch nur annähernd zu erreichen. Es sei in diesem Zusammenhang an das Strategiebündel des IAB erinnert, mit dem Maßnahmen aus den Bereichen der Lohn-, Arbeitszeit-, Fiskal- und Sozialpolitik vorgeschlagen wurden.
- Die Quantifizierung der Vorschläge sorgt für überzogene Erwartungen. Sie vermittelt überdies den Eindruck, als sei vor allem eine zu geringe Effizienz der Arbeitsverwaltung für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich und auch der Schlüssel zur Lösung des Problems sei vor allem dort zu suchen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass hauptsächlich das Defizit an Arbeitsplätzen für die Höhe der Arbeitslosigkeit verantwortlich ist. Daneben spielen sicherlich auch Anpassungsprobleme des Arbeitskräfteangebots an den Strukturwandel der Wirtschaft eine Rolle.

2. Zu den Wirkungen im Einzelnen

- An den Beispielen „PSA“ und „Ich-AG“ wird erläutert, dass Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu berücksichtigen sind. Diese Effekte können im Extremfall dazu führen, dass es Maßnahmen gibt, die zwar auf der Mikroebene, also der Individual- bzw. Betriebsebene, eine Vielzahl von Einstellungen von Arbeitslosen zur Folge haben. Auf der Makroebene, also in der Gesamtwirtschaft, kann dies gleichwohl ohne Einfluss auf die Arbeitslosigkeit bleiben (vgl. Stellungnahme a).
- Am Beispiel der „PSA“, des „JobCenters Köln“ und einer Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung wird verdeutlicht, dass die genannten Quantitäten bei näherer Betrachtung problematisch erscheinen (vgl. Stellungnahme b, c und d).
- Aspekte zu den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden ebenfalls in Stellungnahme d) behandelt. Ein Abbau des Arbeitslosenbestands um 2 Mio. Personen könnte die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit deutlich verringern, wenn auch nicht in dem von Peter Hartz errechneten Umfang.

Kontakt

IAB, VI/1 Schnur, Zika, VI/5 Promberger

Stellungnahme a

1. Die Quintessenz aus den 13 Modulen lautet: „Bei konsequenter Umsetzung durch eine parteiübergreifende „Projektkoalition“ kann es gelingen, die Arbeitslosigkeit bis Ende 2005 auf ca. 2 Mio. (< 5 %) zu reduzieren.“
2. Obwohl die zur Verfügung stehenden Informationen keine abschließende Beurteilung erlauben, dürfte bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen 13 Module die Erwartung einer Halbierung der Arbeitslosigkeit weit überzogen sein. Unklar ist, ob sich hinter den genannten Quantitäten nur Hochrechnungen von beobachteten Effekten auf der Individual- bzw. Betriebsebene verbergen, oder ob auch Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte berücksichtigt sind. Solche unerwünschten Nebenwirkungen können im Extremfall dazu führen, dass Maßnahmen zwar auf der Mikroebene, also der Individual- bzw. Betriebsebene, eine Vielzahl von Einstellungen von Arbeitslosen zur Folge haben, dass aber die Arbeitslosigkeit auf der Makroebene, also in der Gesamtwirtschaft, trotzdem nicht zurück geht. Dies wird am Beispiel einer weiteren Deregulierung von Leiharbeit und einer gleichzeitigen Gründung von Personal Service Agenturen (PSA) gezeigt, die dem Entwurf zufolge 400.000 neue Stellen nach sich ziehen würde.
3. Von der Deregulierung der Leiharbeit verspricht man sich eine Ausweitung dieses Beschäftigungssegments. Vor allem bei den Firmen, die Leiharbeit in Anspruch nehmen (Entleiher), erwartet man eine Effizienzsteigerung über eine verbesserte Auslastung des Faktors Arbeit, müssen doch für Zeiten von Spitzenbelastungen bzw. für kurzfristige Arbeitsausfälle (z.B. wegen Krankheit) keine zusätzlichen 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 Haushalts eine regelmäßige Dauerbeschäftigung nicht lohnt.
4. Allerdings stehen möglicherweise einer weiteren Ausbreitung von Leiharbeit bislang wenig beachtete Hindernisse entgegen. So geben – wie Umfragen bestätigen – viele Manager in Deutschland „internen“ Verfahren der Flexibilisierung von Personalkapazitäten den Vorzug gegenüber „externen“ Methoden. Eine hohe und steigende Wertschätzung genießt in diesem Zusammenhang die Arbeitszeitflexibilisierung über Kontenregelungen, Arbeitszeitkorridore und Jahresarbeitszeitmodelle, die sich in mehr und mehr Beschäftigungsbereiche ausbreiten. Nicht selten wird unterstellt, diese Bevorzugung interner Flexibilität läge vor allem am „restriktiven“ Kündigungsschutz in Deutschland, der deshalb abzubauen sei. Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass der Vorzug interner Flexibilisierung häufig in erster Linie mit der Pflege des betrieblichen Humankapitals, dem Motivationserhalt der Belegschaft und andernfalls drohenden Imageverlusten des Unternehmens in der Öffentlichkeit begründet wird. Ein weiterer, bislang eher wenig diskutierter Einwand ließe sich folgendermaßen umreißen: In Ländern, in denen der Arbeitsmarkt allgemein stark dereguliert ist, können die Leiharbeitsquoten unter Umständen äußerst gering sein (Dänemark), oder auf vergleichsweise mäßigem Niveau stagnieren (USA). Dies liegt daran, dass dort andere Beschäftigungsformen stark mit der Leiharbeit konkurrieren, etwa befristete Beschäftigung und „freie“ Mitarbeit auf Honorarbasis und Ähnliches.

5. Die Konsequenzen einer weiteren Deregulierung der Leiharbeit für die Beschäftigung dürften schon auf der betrieblichen Ebene uneinheitlich sein. Bei den Zeitarbeitsagenturen würde mehr Vertragsfreiheit wohl zusätzliche Aktivitäten und damit mehr Beschäftigung hervorrufen. Dagegen würde es zumindest in der kurzen Frist bei den Entleihern zunächst zu einem Beschäftigungsrückgang kommen. So dürfte eine genauere Analyse des Einsatzes von Leiharbeit zutage fördern, dass das Wachstum der Leiharbeit mit einer Verlagerung von Beschäftigungsvolumina weg von den Betrieben korrespondiert. Mikrostudien zeigen überdies, dass etliche Unternehmen ihre Personaldecke wesentlich knapper als noch vor 15 Jahren kalkulieren. Bei Auslastungsspitzen werden dann entweder die Arbeitszeit hochgefahren, befristete Verträge abgeschlossen oder eben Leiharbeit eingesetzt. Hierdurch werden die Beschäftigungsverhältnisse der verkleinerten Kernbelegschaften sicherer, Spitzen werden durch interne Flexibilität oder eben durch randständige Beschäftigung (Leiharbeit, Befristungen) abgefangen. Beschäftigung bei Betrieben wird abgebaut und in der Leiharbeitsbranche teilweise wieder aufgebaut. Es würde also einen Verdrängungseffekt zu Lasten anderer Wirtschaftszweige geben.
6. Aber auch zwischen der vorgeschlagenen PSA und den bereits existierenden kommerziellen Leiharbeitsfirmen kann es zu Verdrängungseffekten kommen. Falls es den PSA gelingt, auf dem Markt der Arbeitnehmerüberlassung Fuß zu fassen, könnte eine gewisse Abwanderung der Beschäftigten aus kommerziellen Verleihfirmen einsetzen, vor allem wenn das vorgesehene Referenzlohnprinzip die Leiharbeiter bei den PSA deutlich besser stellen würde als bei konventionellen Zeitarbeitsfirmen. Eine erfolgreiche Arbeit der PSA beschnitte vermutlich den Sektor der kommerziellen Leiharbeit, wobei die Saldoeffekte schwer abzuschätzen sind.
7. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Deregulierung bzw. einer Einführung von PSA bleiben offen. Letztendlich hängt es davon ab, ob das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen gesteigert oder umverteilt werden kann. Zu einer Umverteilung des Arbeitsvolumens käme es dann, wenn Leiharbeit aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht als eine Art überbetrieblicher Personalreserve angesehen wird, die Überstunden ersetzen kann.
8. Für eine „belastbare“ Quantifizierung der Auswirkungen einer Deregulierung der Leiharbeit auf den Arbeitsmarkt – aber auch der anderen Module zum Abbau der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Zulassung von „Ich“- und „Familien“-AG's – sind geeignete Makromodelle unverzichtbar. Die darin abgebildeten volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge erlauben die kausalanalytische und empirisch fundierte Untersuchung gesamtwirtschaftlicher Effekte. Nur wenn der Zusammenhang zwischen Produkt- bzw. Dienstleistungsmärkten auf der einen und dem Arbeitsmarkt auf der anderen Seite im nationalen und internationalen Kontext berücksichtigt wird, lassen sich Aussagen über Beschäftigungswirkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene machen – und damit auch über die Höhe der Arbeitslosigkeit. Auch wenn das IAB derzeit über kein entsprechendes Makromodell verfügt, scheinen die genannten Quantitäten unrealistisch hoch zu sein. Denn unter den 13 Modulen ist keines, das explizit auf der Beschäftigungsseite ansetzt. Eine Halbierung der Arbeitslosigkeit ist aber ohne eine deutliche Zunahme der verfügbaren Arbeitsplätze nicht möglich.

Stellungnahme b

1. Methodische Probleme beim Vergleich von Leiharbeitsquoten

Wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden bei den Leiharbeitsquoten können leicht Irrtümer entstehen und Fehlinterpretationen die Folge sein. Auf S. 28 des Entwurfs wird ein „Anteil der Zeitarbeit“ von 0,7% für Deutschland genannt. Dies bezieht sich wohl auf den Anteil der Leiharbeiter an allen Arbeitnehmern im Jahre 2000, wie sie von den Zeitarbeitsverbänden unter Bezug auf eigene oder fremde Erhebungen ermittelt werden. Nach dieser Berechnungsmethode hatten übrigens auch die Niederlande 1999 nur einen Anteil von 2,5% (Deutschland: 0,6%). In der ANÜ-Statistik der BA wird dagegen die Leiharbeitsquote berechnet als Anteil der Leiharbeiter an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten: Sie beträgt 1,22% für das 1. Halbjahr 2000 (Quelle: Arbeitsstatistik 2000 – Jahreszahlen, ANBA, 49.Jg., Sondernummer vom 27.7.2001). Der sachliche Grund für die Differenz beider Quoten liegt darin, dass Leiharbeit großteils als sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wird. Es wäre deshalb sinnvoll, künftig eine einheitliche, mit der Arbeitsstatistik kompatible Zahlenbasis zu verwenden.

2. Übergang von Arbeitslosen in Zeitarbeit: Zahlenbasis unklar

Ebenfalls auf S. 28 des Entwurfs wird festgestellt, etwa 70% aller Zeitarbeiter seien vorher ohne Beschäftigung gewesen. Hieraus wird gefolgert, „Zeitarbeitsfirmen setzen zu 70% vormals Arbeitslose ein“. Neben einer gewissen begrifflichen Unschärfe zwischen „ohne Beschäftigung“ und „arbeitslos“ treten vor allem deutliche Differenzen zu den Angaben der ANÜ-Statistik zutage: So waren im ersten Halbjahr 2001 lediglich 59,9% der Zeitarbeiter vorher nicht beschäftigt, *darunter* 7,8% Berufseinsteiger (vgl. Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA). Die auf Basis der vorgelegten Zahlen nicht zu klärende Differenz zu den Angaben der ANÜ-Statistik beläuft sich damit auf etwas mehr als 10%. Diese Differenz müsste geklärt und ihre Auswirkungen auf die vorgetragene Argumentation geprüft werden.

3. Eingliederungserfolg von PSA zu hoch angesetzt

Die im Hartz-Papier prognostizierte Eingliederungsquote von 60% für die PSA dürfte ebenfalls um einiges zu hoch angesetzt sein. So konnte der breit angelegte Pilotversuch START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen – Referenzfall einer öffentlich geförderten, eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung – eine Eingliederungsquote von 45% erzielen (Bundestagsdrucksache 14/4220).

4. Forderung nach Regulierungsabbau

Forderungen nach einer Deregulierung des Arbeitsmarktes werden auch von Befürwortern der Zeitarbeit seit langem erhoben. Arbeitsrechtler wie auch Gewerkschaften verweisen dagegen regelmäßig auf den besonderen Schutzbedarf von Leiharbeitnehmern, der aus dem unüblichen „Dreiecksverhältnis“ Einsatzbetrieb – Verleihfirma – Arbeitnehmer herrührt. Wichtig ist dabei, dass der Leiharbeiter seine Arbeitsleistung in

einem anderen Betrieb als dem seines Arbeitgebers erbringt, jedoch von den dort geltenden Beteiligungs- und Schutzrechten weitgehend ausgeschlossen ist. Weiterhin sind die Kurzfristigkeit sowohl der Einsätze als auch der Beschäftigungsverhältnisse sowie die unterdurchschnittlichen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen Grund, diese Arbeitnehmergruppe besonders zu schützen (vgl. Bundestagsdrucksache 14/535 des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung). Die arbeitsrechtliche und politische Bewertung entsprechender Vorschläge zum Regulierungsabbau bei Leiharbeit kann jedoch nicht Sache des IAB sein. Daher werden hier nur mögliche Arbeitsmarkteffekte eines Regulierungsabbaus betrachtet.

Internationale Erfahrungen aus den Niederlanden und Spanien zeigen, dass trotz eines gesetzlich verankerten Referenzlohnprinzips eine hohe Leiharbeitsquote vorliegen kann (vgl. Modul 5). Regulierungen sind also nicht zwingend mit Beschäftigungshürden gleichzusetzen. Ähnliche Beispiele lassen sich auch für andere Regelungstatbestände finden.

Die Arbeitsmarktwirkung einer Ausdehnung der Überlassungshöchstdauer ist als eher gering einzuschätzen. So wurden - der ANÜ-Statistik der BA zufolge - im ersten Halbjahr 2001 immer noch mehr als die Hälfte aller Leiharbeitsverhältnisse (57,7%) nach höchstens 3 Monaten beendet. Dies deutet darauf hin, dass die entsprechenden Überlassungsfälle ebenfalls nicht länger als 3 Monate dauern. Zweitens verringern sich mit wachsender Überlassungsdauer die mit der Suchkostenreduktion verbundenen Kostenvorteile der Entleihbetriebe gegenüber (auch befristeten) Neueinstellungen. Und drittens zeigt eine laufende Betriebsbefragung im IAB, dass Überlassungsdauern von mehr als einem Jahr in der Praxis die absolute Ausnahme darstellen. Bei entsprechendem Bedarf werden hier vor allem Befristungen und – z.B. bei Höherqualifizierten – auch Werkverträge eingesetzt. Viertens hat das Job-AQTIV-Gesetz die Höchstdauer für eine Überlassung bereits auf 24 Monate ausgedehnt. Auch das Synchronisationsverbot und das Befristungsverbot bei Leiharbeit wurden bereits bei der AÜG-Reform 1997 deutlich gelockert. Auf weitere Deregulierungen sollte man verzichten, solange die tatsächliche Inanspruchnahme in der Praxis noch nicht hinreichend geprüft ist.

Stellungnahme c

1. Überdurchschnittliche Erfolge des JobCenter Köln(?)

Das „JobCenter Köln“ und die „JobBörse Junges Köln“ bieten ein ganzheitliches Angebot von Hilfen des Arbeits- und des Sozialamtes. Das JobCenter widmet sich den Beziehern von Arbeitslosenhilfe und den erwerbsfähigen Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt (also mehrheitlich Langzeitarbeitslosen), die JobBörse vorrangig jungen Menschen zwischen 16 und 24 Jahren, die Sozialhilfe beanspruchen wollen. Im Vergleich zum sonst üblichen Verfahren dürften die Ergebnisse beim Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit hier überdurchschnittlich gut sein, wie erste Erfahrungen vermuten lassen. Das „JobCenter Köln“ ist erst seit einem Jahr aktiv, auch positive Einschätzungen sind deshalb mit Vorsicht zu behandeln. Es wird von infas im Rahmen der MoZArt-Modellversuche evaluiert; Ergebnisse liegen noch nicht vor. Die JobBörse „Junges Köln“ arbeitet bereits seit Juni 1999; wissenschaftliche Evaluationen hierzu sind nicht bekannt.

Die im Entwurf auf S. 24 festgestellten Ergebnisse des Abbaus von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in Köln im Vergleich zu Bund(West) und NRW sind deshalb noch nicht hinreichend valide. Außerdem werden lediglich zwei Beobachtungszeitpunkte miteinander verglichen. Für die Einschätzung des Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit ist der Referenzzeitpunkt nicht klar angegeben. Vergleicht man die Zeitpunkte April 2001 und April 2002 (Beginn „JobCenter“), ergibt sich für Köln ein Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit um 6,8 Prozent (Hartz: 12,1%), für NRW ein Abbau um 3,6 Prozent (Hartz: 0,3%) und für das Bundesgebiet (West) ein Abbau um 4,7 Prozent (Hartz: 2,6%).

Für den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wurde als Referenzzeitpunkt der Dezember 1998 gewählt (letzter Monat vor dem Start von „JuSoPro“), obwohl „Junges Köln“ erst im Juni 1999 mit der Arbeit richtig begonnen hat. Der Vergleich deckt also unterschiedliche Zeiträume mit unterschiedlichen Förderbedingungen ab. Berücksichtigt man zumindest identische Zeitintervalle, so ist die Optik eine ganz andere: Vom April 2001 bis zum April 2002 stieg die Jugendarbeitslosigkeit in Köln um 4,4 Prozent, im Bundesgebiet (West) aber um 15,5 Prozent an. Damit stellt sich die Situation in Köln zwar besser dar als im Bundesdurchschnitt; gleichwohl folgt auch hier die Jugendarbeitslosigkeit dem negativen Trend.

2. Integration in den Arbeitsmarkt

Bei der Hochrechnung der Arbeitsmarktwirkungen von „JobCenter“ und „JobBörse“ hat man es sich wohl ein wenig zu einfach gemacht: So wurde unzulässigerweise die Differenz der Prozentpunkte von Köln und NRW genommen und auf den Bestand vom Mai 2002 bezogen. Ein solches Vorgehen berücksichtigt jedoch nicht, dass den hier verglichenen Quoten zu unterschiedlichen Zeitpunkten gewöhnlich auch unterschiedliche Bezugsgrößen zugrunde liegen. Würde man die gleiche fragwürdige Prozedur für die oben genannten Aprilwerte bei Langzeitarbeitslosigkeit anwenden, ergäbe sich nurmehr eine Entlastung von 42.000 Langzeitarbeitslosen statt der hochgerechneten 150.000. Ähnliche Ergebnisse liefert auch die Verschiebung des Betrachtungszeitraumes bei den Jugendlichen.

Auch werden hier die Verhältnisse der alten Bundesländer ohne Weiteres auf die neuen Bundesländer übertragen. Bei der dort ungleich schwierigeren Arbeitsmarktlage werden selbst intensive Vermittlungsbemühungen nicht die Ergebnisse wie im Westen bringen können. Davon geht z.B. auch das von einer Arbeitsgruppe der Bertelsmannstiftung ausgearbeitete Programm FAIR (Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär) aus, das ab Juli 2002 in vier Geschäftsstellen erprobt und mit einem Personalschlüssel von einem Vermittler für je 100 Langzeitarbeitslose umgesetzt wird.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass zum Erfolg der Kölner Modelle auch Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt gehören. Einige Effekte sind nämlich dem Klientel der Sozialämter zuzurechnen, die bei Ausweitung des Prinzips „JobCenter“ auf den Gesamtbestand aller Langzeit- und Jugendarbeitslosen so nicht eintreten können. Von den Abgängern aus dem „JobCenter“ im April 2002 mündeten 30% in den ersten und 14% in den zweiten Arbeitsmarkt ein, 21% schieden wegen fehlender Mitwirkung aus (der gleiche Prozentsatz wie bei den Jugendlichen) und 35% aus sonstigen Gründen (Quelle: Kölner Modell – Konzepte, Materialien, Praxisberichte, Stadt Köln, Mai 2002; Angaben zu den Jugendlichen haben eine nicht kompatible Struktur).

Ansonsten gilt, dass die gesamtwirtschaftlichen Seiteneffekte bei der Schätzung der Beschäftigungswirkungen unberücksichtigt blieben (vgl. Stellungnahme b).

Stellungnahme d

1. Das Arbeitslosigkeitsvolumen eines Jahres ergibt sich aus den Zugängen (Fällen) und ihrer Dauer der Arbeitslosigkeit. Das Arbeitslosigkeitsvolumen ist also der jeweilige Jahresdurchschnittsbestand in Personen-Jahren gerechnet. Eine Bestandsminderung kann entweder durch weniger Zugänge oder eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit erreicht werden. In der Grafik auf S.21 des Entwurfes wird das Volumen jedoch fälschlicherweise dargestellt als das Produkt aus Bestand und Dauer.

Eine Halbierung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit (Volumen) von 3,95 Mio. auf 1,99 Mio. bedarf zunächst einer Absenkung der durchschnittlichen Dauer um ein Drittel von 33 Wochen auf 22 Wochen, wie in der Grafik gezeigt. Zusätzlich müssen aber auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit sinken, und zwar um ein Viertel.

Erklärung: Der gegenwärtige jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen von 3,95 Mio. (Personen-Jahre) errechnet sich aus 6,22 Mio. Zugängen pro Jahr multipliziert mit einer durchschnittlichen Dauer von 33 Wochen. Ein Durchschnittsbestand von 1,99 Mio. Personen-Jahren setzt also bei gleichzeitiger Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit auf 22 Wochen voraus, dass im laufenden Jahr nurmehr 4,70 Mio. Zugänge in Arbeitslosigkeit registriert werden.

Eine Halbierung des Durchschnittsbestandes auf 1,99 Mio. bedeutet – ceteris paribus – eine Halbierung der Kosten der Arbeitslosigkeit. Die in der Grafik dargestellte Kostenreduktion von 40 Mrd. € auf 13,2 Mrd. € ist daher inkonsistent berechnet, weil die implizit bereits enthaltene Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer nicht noch zusätzlich in Ansatz gebracht werden darf. Weitere Kostensenkungen können nur durch massive Kürzungen bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erreicht werden.

2. Wie oben dargelegt, kann die Gesamtwirkung der 13 Module auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (netto, aus einer Makroperspektive) wissenschaftlich nicht seriös abgeschätzt werden. Gleiches gilt für die Kosten der Arbeitslosigkeit. Anhaltspunkte für möglichen Größenordnungen ergeben sich aber aus einer Abschätzung der gesamtfiskalischen Kosten (Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte) je 100.000 registrierte Arbeitslose unter Status-quo-Bedingungen des Jahres 2001: Sie belaufen sich für Bund, Länder, Gemeinden, BA, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung zusammen auf rd. 1,8 Mrd. €. Davon trägt die BA rund 1 Mrd. € (Ausgaben für Alg und Alhi sowie Beitragsmindereinnahmen). Ein Abbau des Arbeitslosenbestands um 2 Mio. Personen könnte die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit somit rechnerisch um insgesamt 36 Mrd. €, davon allein für die BA um 20 Mrd. € (einschl. Alhi) verringern. Der im Schaubild auf S. 21 des Entwurfs angegebene Effekt ist daher überhöht.
3. Eine beschleunigte Arbeitsvermittlung kann die Verweildauer in Arbeitslosigkeit nur dann reduzieren, wenn eine entsprechende Arbeitskräftenachfrage (Vakanzen) vorhanden ist. Eine Verkürzung der Vakanzenzeiten kann Beschäftigung und Wachstum fördern. Wie die Beispielrechnung zu Modul 6 zeigt, kann selbst unter günstigen Voraussetzungen (Erhöhung der betrieblichen Meldequote offener Stellen um 3 Prozent, Vakanzenzeiten um ein Drittel verkürzt) ein gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungseffekt kaum mehr als 120.000 Personen umfassen. Eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl um 450.000 bis Ende des Jahres 2005 allein durch eine effektivere Arbeitsvermittlung setzt somit erheblich verbesserte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus.