

Die Vorschläge der Hartz-Kommission – Wege aus der Arbeitsmarktkrise?

von

Henrik Bütow

Ulrike Eulenstein

Bino Mathew

Problemstellung und Aufbau der Arbeit

Am 16. August 2002 legte die von der Bundesregierung eingesetzte und von Peter Hartz geleitete Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ihren Abschlussbericht vor. Dieser umfasst 13 Module mit Vorschlägen für Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Im Rahmen des Seminars „Wirkungen arbeitsrechtlicher Regelungen“ an der Universität Lüneburg im Wintersemester 2002/03 befasst sich diese Arbeit mit drei ausgewählten Modulen des Kommissionsberichtes. Hierbei handelt es sich um die Module „Förderung älterer Arbeitnehmer – Lohnversicherung und BridgeSystem“, „Aufbau von PersonalService-Agenturen (PSA)“ sowie „Ich-AG, Familien-AG und Mini-Jobs“. Diese Auswahl repräsentiert zum einen die Interessen der Bearbeiter, spiegelt zum anderen aber auch den Grad der Intensität der politischen Diskussion hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Kommissionsvorschläge wider.

Nach einer Einführung in die Thematik in Abschnitt 1, die sich mit den Hintergründen der Einsetzung der Kommission sowie deren Auftrag, Anspruch und Mitgliedern befasst, geben wir in Abschnitt 2 zunächst einen Überblick über alle 13 Module des Kommissionsberichtes, bevor wir in Abschnitt 3 die von uns ausgewählten Module ausführlich diskutieren. Insbesondere gehen wir hierbei der Frage nach, inwieweit die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen einen Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise leisten können. Im Anschluss daran gehen wir in Abschnitt 4 auf die Umsetzung der Vorschläge der Kommission durch das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 ein, bevor wir in Abschnitt 5 ein abschließendes Fazit ziehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung.....	1
1.1.	Hintergründe zur Einsetzung der Kommission.....	1
1.2.	Auftrag der Kommission.....	1
1.3.	Anspruch der Kommission.....	2
1.4.	Mitglieder der Kommission	2
2.	Die Vorschläge der Kommission im Überblick.....	4
2.1.	JobCenter.....	5
2.2.	Familienfreundliche Quick-Vermittlung.....	6
2.3.	Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit.....	6
2.4.	AusbildungsZeit-Wertpapier.....	7
2.5.	Förderung älterer Arbeitnehmer – Lohnversicherung und Bridge-System.....	7
2.6.	Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	8
2.7.	Kein Nachschub für Nürnberg, Beschäftigungsbilanzen	9
2.8.	PersonalServiceAgenturen (PSA).....	9
2.9.	„Ich-AG“ und „Familien-AG“, Mini-Jobs.....	10
2.10.	Personal, Organisation und Steuerung	10
2.11.	KompetenzCenter.....	11
2.12.	Job Floater.....	12
2.13.	Masterplan – Beitrag der Profis der Nation	12
3.	Diskussion ausgewählter Module der Vorschläge der Kommission.....	13
3.1.	Modul 5: Förderung älterer Arbeitnehmer – Lohnversicherung und BridgeSystem	13
3.1.1.	Zur Situation älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt	13
3.1.1.1.	Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer.....	13
3.1.1.2.	Bestehende rechtliche Regelungen zur Förderung älterer Arbeitnehmer.....	14
3.1.1.3.	Demographische Entwicklung in Deutschland	15
3.1.2.	Vorschläge der Kommission zur Förderung älterer Arbeitnehmer...	16
3.1.2.1.	Lohnversicherung.....	16
3.1.2.2.	Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer.....	16
3.1.2.3.	BridgeSystem	17
3.1.3.	Kritische Würdigung der Vorschläge zur Förderung älterer Arbeitnehmer.....	18
3.1.3.1.	Lohnversicherung.....	18
3.1.3.2.	Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer.....	19
3.1.3.3.	BridgeSystem	20
3.1.4.	Alternativen zu den Vorschlägen der Kommission	21
3.1.5.	Stand der Umsetzung der Vorschläge der Kommission	22
3.1.6.	Fazit	23

3.2. Modul 8: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)	24
3.2.1. Einführung.....	24
3.2.2. Ziele der PSA	25
3.2.3. Wirkungsweise der PSA	26
3.2.3.1. Träger einer PSA.....	27
3.2.3.2. Beschäftigung in der PSA	28
3.2.4. Umsetzung.....	29
3.2.4.1. Konzepte zur Implementierung der PSA	29
3.2.4.2. PSA-Modelle.....	30
3.2.4.3. Politische Umsetzung.....	32
3.2.5. Problemfelder der PSA	33
3.2.5.1. Tarifvertragsabschluss.....	34
3.2.5.2. Konkurrenz zu privaten Zeitarbeitsfirmen	35
3.2.5.3. Probleme Zeitarbeit.....	35
3.2.6. Fazit	36
3.3. Modul 9: Neue Beschäftigung durch „Ich-AG“, „Familien-AG“ und Mini-Jobs.....	39
3.3.1. Reduzierung der Schwarzarbeit	39
3.3.2. Ich/ Familien – AG.....	40
3.3.2.1. Bisherige Möglichkeiten der selbständigen Beschäftigung.....	40
3.3.2.2. Vorschläge der Kommission	40
3.3.3. Mini Jobs.....	42
3.3.3.1. Aktuelle gesetzliche Regelung.....	42
3.3.3.2. Vorschläge der Kommission.....	42
3.3.4. Umsetzung.....	43
3.3.4.1. Ich/ Familien-AG	43
3.3.4.2. Mini Jobs.....	43
3.3.5. Fazit	45
4. Zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission.....	47
5. Fazit und Ausblick	49
Literaturverzeichnis.....	51

1. Einführung

1.1. Hintergründe zur Einsetzung der Kommission

Auslöser für die Einsetzung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei den Vermittlungsstatistiken der Arbeitsämter durch den Bundesrechnungshof im Februar 2002. Als Folge dieses Skandals wurde der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, entlassen und durch Florian Gerster, vormals Arbeitsminister in Rheinland-Pfalz, ersetzt. Ferner entwickelte die Bundesregierung einen Zwei-Stufen-Plan zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit.

Stufe 1 dieses Planes umfasste Sofortmaßnahmen, die für die Einführung moderner Dienstleistungsstrukturen in der Bundesanstalt für Arbeit, die Stärkung des Wettbewerbs in der Vermittlung, den Ausbau der Kooperation mit Dritten sowie mehr Qualität und Kundenorientierung sorgen sollten, während Stufe 2 umfassende strukturelle Reformen vorsah. Zur Entwicklung von Vorschlägen für diese Strukturreform der Bundesanstalt für Arbeit wurde unter dem Vorsitz von Dr. Peter Hartz die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ einberufen.¹

1.2. Auftrag der Kommission

Ziel der Arbeit der Kommission war – gemäß ihres Auftrages – der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung. Im Einzelnen sollte die Kommission nach Abschluss ihrer Arbeit drei Konzepte vorlegen, und zwar:

- ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt der Bundesanstalt für Arbeit,
- ein Konzept für eine neue Organisationsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit,
- ein Durchführungskonzept.²

Bei der Entwicklung dieser Konzepte sollte sich die Kommission am „Leitbild der Bundesregierung für eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation“³ orientieren. Dieses sieht die Konzentration des Aufgabenzuschnitts der Bundesanstalt für Arbeit auf die Bereiche Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik vor, während eine Entlastung von den Aufgaben der Auszahlung von Kindergeld sowie

¹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 12 ff.

² Vgl. Hartz et al. (2002), S. 14 f.

³ Hartz et al. (2002), S. 15.

der Bekämpfung illegaler Beschäftigung angestrebt wird. Besonderes Gewicht soll in Zukunft auf die operativen Dienstleistungen Vermittlung und Beratung gelegt werden.⁴

Hinsichtlich der neuen Organisationsstruktur befürwortet die Bundesregierung eine stärkere Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidung, den Aufbau unternehmerischer Strukturen sowie die Einsetzung eines professionellen Exekutivvorstandes. Ferner strebt sie die organisatorische Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe an. Das Durchführungskonzept soll Wege aufzeigen, wie die Umstrukturierung unter Beteiligung der Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit so friktionsfrei wie möglich vollzogen werden kann.⁵

1.3. Anspruch der Kommission

Die Kommissionsmitglieder sind über ihren Auftrag hinausgegangen. Die Arbeit am Kommissionsbericht war für sie nach eigener Aussage „eine persönliche Herausforderung, das seit vielen Jahren wuchernde gesellschaftliche Übel der Arbeitslosigkeit jenseits der festgefahrenen Diskussionsfronten mit innovativen und konsensfähigen Vorschlägen wirksam und nachhaltig anzugehen“.⁶ Ihr Abschlussbericht beschränkt sich nicht auf Vorschläge zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Vielmehr hat sie sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, ein Konzept zu entwickeln, mit dem die Zahl der Arbeitslosen innerhalb von drei Jahren um zwei Millionen reduziert werden kann.⁷

Ihr Konzept besteht aus dreizehn sogenannten „Innovationsmodulen“, die im Zusammenspiel die erhofften Beschäftigungseffekte bewirken sollen. Da die einzelnen Maßnahmen aufeinander aufbauen, sei es – so Peter Hartz – ein wesentliches Element des Konzeptes, dass alle Maßnahmen eins zu eins umgesetzt werden. Nur auf diese Weise sei es möglich, die Zahl der Arbeitslosen um zwei Millionen zu verringern.⁸

1.4. Mitglieder der Kommission

In diesem Abschnitt werden die Mitglieder der Kommission vorgestellt. Dadurch soll aufgezeigt werden, welche Handschrift die Kommissionsvorschläge tragen. Aus der Zusammensetzung ist ersichtlich, dass ein Konsens aller gesellschaftlichen Teile erzielt werden sollte. Die Gewerkschaften bemängeln dennoch in einer Stellungnahme, dass die Drittelparität aus Gewerkschaftsmitgliedern, Mitgliedern von Arbeitgeberverbänden

⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 15.

⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 16.

⁶ Hartz et al. (2002), S. 5.

⁷ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 5.

⁸ Vgl. Hawranek et al. (2002), S. 31.

und Vertretern der öffentlichen Hand nicht eingehalten wurde.⁹. Nachfolgend sind die Kommissionsmitglieder mit ihren jeweiligen Funktionen aufgeführt:

- Dr. Peter Hartz, Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG,
- Isolde Kunkel-Weber, Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes,
- Norbert Bense, Mitglied des Vorstandes der DaimlerChrysler AG,
- Dr. Jobst Fiedler, Roland Berger Strategy Consultants,
- Peter Gasse, Bezirksleiter der IG Metall Nordrhein-Westfalen,
- Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam,
- Dr. Peter Krallig, Direktor der McKinsey & Company Düsseldorf,
- Klaus Luft, Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH,
- Harald Schartau, Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Wilhelm Schickler, Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen,
- Hanns-Eberhard Schleyer, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks,
- Prof. Dr. Günther Schmid, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung,
- Wolfgang Tiefensee, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig,
- Eggert Voscherau, Mitglied des Vorstandes der BASF AG.

Peter Hartz, der aufgrund seiner innovativen Arbeitsmaßnahmen bei VW als Vorsitzender ernannt wurde, nahm seine Funktion sehr dominierend und publikumswirksam ein. Somit war auch oft vom Hartz-Konzept oder der Hartz-Kommission die Rede.

⁹ Kurz-Scherf/Scheele (2002), S. 621.

2. Die Vorschläge der Kommission im Überblick

Die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ umfassen dreizehn Module, die teilweise eng miteinander verzahnt sind. Im Folgenden möchten wir diese lediglich in ihren Grundzügen darstellen, um dem Leser einen Überblick über das Gesamtkonzept der Kommission zu ermöglichen. Eine ausführliche Diskussion ausgewählter Module des Konzeptes erfolgt im Abschnitt 3.

Unter der Leitidee „*Eigeninitiative auslösen – Sicherheit einlösen*“ fordert die Hartz-Kommission eine *Neue Arbeitsmarktpolitik*, die die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen in den Vordergrund stellt und durch ein Dienstleistungs- und Förderungsangebot begleitet. Der Arbeitslose kann selber Entscheidungen über seine weiteren Beschäftigungsperspektiven treffen, da ihm verschiedene Wahl- und Handlungsoptionen angeboten werden.

Ebenso soll die neue Arbeitsmarktpolitik psychosoziale und gesundheitliche Folgen von Arbeitslosigkeit bei der Aktivierung berücksichtigen. Durch Arbeitslosigkeit werden Menschen stigmatisiert, können gesundheitlich geschädigt und psychosozial belastet werden. Die Probleme nehmen mit Dauer der Arbeitslosigkeit zu. Daher sollen neue Betreuungsangebote für Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Sanktionen sollen sehr differenziert und zurückhaltend eingesetzt werden, weil sie sonst die „erlernte Hilflosigkeit“ verstärken.

Da das „Matching“ zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbesserungsbedürftig ist, soll die Förderungsbedürftigkeit der Arbeitssuchenden auf individueller Ebene durch ein intensives Profiling möglichst genau festgestellt werden. Weiterhin soll die Arbeitsnachfrage der Unternehmen genau und unternehmensspezifisch analysiert werden, und zwar hinsichtlich aller quantitativen und qualitativen Ebenen des gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitskräftebedarfes. Die Arbeitsämter und JobCenter sollen weitgehende Freiheiten bei der Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erhalten, um auf die individuellen Anforderungen von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern möglichst flexibel reagieren zu können.¹⁰

Die *Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit* insgesamt soll im Wesentlichen durch Einsparungen gewährleistet werden, die sich aus der Reduktion der Arbeitslosigkeit ergeben sollen. Die Entlastungen würden dabei zu zwei Dritteln auf die

¹⁰ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 45 ff.

Beitragszahler und zu einem Drittel auf die Steuerzahler entfallen. Die Kommission erwartet, dass sich infolge der von ihr genannten Maßnahmen die Arbeitslosigkeit in den kommenden drei Jahren um zwei Millionen Personen abbaut. Die sich ergebenden finanziellen Entlastungswirkungen werden von ihr unter Berücksichtigung der Effizienzsteigerung in der Arbeitsmarktpolitik und der Beschäftigungssubventionen auf 15,5 Mrd. Euro beziffert.

2.1. JobCenter

Die sogenannten JobCenter sollen nach den Vorstellungen der Kommission in Zukunft die lokalen Zentren aller arbeitsmarktrelevanten Dienstleistungen bilden. In ihnen werden u.a. die bisherigen Leistungen von Arbeitsamt, Sozialamt, Jugendamt, Suchtberatung und Schuldnerberatung integriert. Die doppelte Zuständigkeit von Arbeitsamt und Sozialamt für Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wird aufgehoben (vgl. Abschnitt 2.6.). Zudem sollen sich die JobCenter verstärkt auch als Dienstleister für Unternehmen verstehen.¹¹

Zentraler Anlaufpunkt im JobCenter ist für Arbeitsuchende die *Clearingstelle*. Von hier aus erfolgt die Kundensteuerung und -administration. Nach einem Eingangsprofiling wird zwischen Informations-, Beratungs- und Betreuungskunden unterschieden. Als *Informationskunden* werden Arbeitsuchende bezeichnet, die in der Lage sind die Stellensuche selbstständig durchzuführen. Ihnen sollen umfangreiche Selbstinformations- und Selbstbedienungseinrichtungen (z.B. PC-Arbeitsplätze, Internet-Zugang, Info-Terminals etc.) zur Verfügung gestellt werden. *Beratungskunden* sind Arbeitsuchende, bei denen Beratungsbedarf hinsichtlich des Vorgehens bei der Stellensuche besteht. Sie werden von Vermittlern bedient. Die Vermittler sind verantwortlich für das Matching von Arbeitsuchenden und offenen Stellen, ihre Aufgaben bestehen primär in der Akquisition offener Stellen und der qualifizierten Beratung der Arbeitsuchenden. Bei *Betreuungskunden* handelt es sich um Arbeitsuchende mit erheblichen Vermittlungshemmnissen. Sie sollen zukünftig von Fallmanagern betreut werden. Die Fallmanager führen ein Tiefenprofiling durch und stimmen darauf aufbauend gemeinsam mit dem Arbeitsuchenden das weitere Vorgehen ab. Dieses wird in einer verbindlichen Eingliederungsvereinbarung festgehalten.¹²

¹¹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 65 ff.

¹² Vgl. Hartz et al. (2002), S. 70 ff.

2.2. Familienfreundliche Quick-Vermittlung

Die Kommission erhofft sich durch zahlreiche, einander ergänzende Maßnahmen eine deutliche Erhöhung der Geschwindigkeit der Vermittlung von Arbeitslosen. Hierzu zählen u.a. der Aufbau von JobCentern mit effizienter Organisationsstruktur (vgl. Abschnitt 2.1.), die Regelungen der neuen Zumutbarkeit (vgl. Abschnitt 2.3.) und die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen (vgl. Abschnitte 2.8. und 3.2.).

Zudem wird ein Arbeitnehmer, der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten möchte, verpflichtet, drohende Arbeitslosigkeit bereits bei Erhalt der Kündigung bzw. zum Zeitpunkt der Vereinbarung über die Aufhebung seines Arbeitsvertrages dem Arbeitsamt zu melden, damit dieses frühzeitig mit Vermittlungsbemühungen beginnen kann. Erfolgt die Meldung nicht rechtzeitig, so wird das Arbeitslosengeld gekürzt. Der Arbeitgeber wird verpflichtet, den gekündigten Arbeitnehmer für Suchaktivitäten und Bewerbungsgespräche freizustellen.¹³

Arbeitslose mit besonderer Verantwortung für betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige sollen nach den Vorstellungen der Kommission bei der Vermittlung bevorzugt berücksichtigt werden. Zudem sollen Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung durch die JobCenter initiiert und gefördert werden. Die familienfreundliche Vermittlung soll durch ein Bonussystem für Vermittler gefördert werden.¹⁴

2.3. Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit

Die Kommission befürwortet eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Annahme eines Beschäftigungsangebots nach geografischen (z.B. Zumutbarkeit getrennter Haushalte, Umzüge), materiellen (Annahme geringer entlohnter Beschäftigung), funktionalen (Annahme unterqualifikatorischer Tätigkeiten) und sozialen (insbesondere Berücksichtigung des familiären Status des Arbeitslosen) Kriterien.¹⁵ Lehnt ein Arbeitsloser ein Beschäftigungsangebot ab, so muss er, soweit die Ablehnungsgründe in seiner Sphäre (z.B. gesundheitliche Einschränkungen, familiäre Umstände) liegen, beweisen, dass diese Beschäftigung für ihn unzumutbar ist.

Die Kommission fordert zudem die Flexibilisierung der Sperrzeitenregelung sowie die laufende Überprüfung der Einhaltung der mit dem JobCenter geschlossenen Eingliederungsvereinbarung (vgl. Abschnitt 2.1.). Dem Arbeitslosen wird alternativ die Möglich-

¹³ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 82 ff.

¹⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 86 ff.

¹⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 94 ff.

keit eröffnet, sich aus persönlichen Gründen aus der Betreuung durch das JobCenter abzumelden. Er verzichtet dann sowohl auf Vermittlungsbemühungen seitens des Arbeitsamtes als auch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.¹⁶

2.4. AusbildungsZeit-Wertpapier

Die Ausbildung von Jugendlichen sowie deren Finanzierung sollen durch das Modul des AusbildungsZeit-Wertpapiers (AZWP) sichergestellt werden.¹⁷ Die Schaffung und Finanzierung neuer Ausbildungsplätze ist nach Ansicht der Kommission ein wesentlicher Schritt zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Vielfach liegt allerdings Ausbildungspotential brach, weil eine nachhaltige Finanzierung nicht gesichert ist. Das AZWP wird als Mittel gesehen, die Organisation und Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsstellen zu ermöglichen und als Garantie für eine Ausbildung zu wirken. Die Umsetzung soll durch eine gemeinnützige Stiftung organisiert werden, die Ausbildungsplätze akquiriert und diese durch den Verkauf von AZWP und Spenden oder Zuschüssen finanziert.

Das AZWP soll Jugendliche ansprechen, die noch keinen Ausbildungsplatz erhalten haben und Betriebe, die zusätzlich Ausbildungsplätze schaffen wollen, wenn diese extern finanziert werden. Auf diese Weise soll Betrieben ein Anreiz zur Bereitstellung weiterer Ausbildungsplätze gegeben werden. Die noch zu gründende Stiftung vertreibt die AZWP. Der Gegenwert des Wertpapiers wird in mündelsichere Anlagen am Kapitalmarkt investiert. Es kann von den Inhabern zu einem späteren Zeitpunkt bei der Stiftung eingelöst werden und garantiert entweder die Finanzierung oder den Erhalt eines Ausbildungsplatzes. Es geht somit über bisher erhältliche Ausbildungsversicherungen hinaus. Begleitend sollen spezielle Bildungs- und Betreuungsprogramme dafür sorgen, dass die Fähigkeiten der Auszubildenden besser an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichtet werden.

2.5. Förderung älterer Arbeitnehmer – Lohnversicherung und Bridge-System

Zur Förderung älterer Arbeitnehmer empfiehlt die Kommission die Einführung einer Lohnversicherung zum Ausgleich von Einkommenseinbußen bei der Aufnahme einer geringer entlohnten Beschäftigung, die Schaffung von Anreizen für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer sowie die Möglichkeit für ältere Arbeitslose, aus der Betreuung

¹⁶ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 97 ff.

¹⁷ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 110.

durch die JobCenter auszusteigen. Diese Vorschläge werden ausführlich im Abschnitt 3.1. dieser Arbeit vorgestellt und diskutiert.

2.6. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Momentan wird die Sozialhilfe neben dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe gewährt. Sie ist steuerfinanziert und wird nur bei Erfüllung bestimmter Bedürftigkeitskriterien gezahlt. Im Jahr 2001 gab es ca. 900.000 erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die nicht erwerbstätig waren und in keinem Ausbildungsverhältnis standen. Weitere 270.000 Personen bezogen neben Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe Hilfen zum Lebensunterhalt. Diese Ansprüche werden derzeit in zwei getrennten Verwaltungsvorgängen bearbeitet, denen unterschiedliche Regelungen beispielsweise hinsichtlich der Bedürftigkeit und der Zumutbarkeit von Beschäftigungen zugrunde liegen. Daneben existieren unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, Kostenträgerschaften und Rechtswege.¹⁸

Eine missliche Lage ist nach Meinung der Kommission, dass Hilfeempfänger beider Systeme meist von keinem der beiden Träger ausreichend betreut werden. Dadurch ist eine zügige Integration in den Arbeitsmarkt nur schwer möglich. Um das Tempo der Vermittlung zu erhöhen, soll das Nebeneinander von Arbeitsamt und Sozialamt und die daraus resultierende mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit, abgeschafft werden. Jeder Leistungsbezieher wird zukünftig nur von einer Stelle betreut und erhält nur eine der folgenden Leistungen:

Arbeitslosengeld I

Basierend auf der originären Versicherungsleistung, ist diese Leistung beitragsfinanziert. Sie soll wie bisher geleistet werden.

Arbeitslosengeld II

Diese Leistung stellt den Kern des Reformvorschlags der Kommission dar. Erwerbsfähige Leistungsbezieher sollen diese einheitliche Leistung erhalten, statt wie bisher Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Sie soll im Anschluss oder bei Nichterfüllung der Voraussetzungen des Arbeitslosengeldes I gezahlt werden. Das Arbeitslosengeld II wird steuerfinanziert und bedürftigkeitsabhängig geleistet.

¹⁸ Vgl. Hartz et al.. (2002), S. 126 ff.

Sozialgeld

Diese Leistung soll der bisherigen Sozialhilfe entsprechen, mit der Vorgabe, dass sie nur nicht erwerbsfähigen Personen geleistet wird. Wie bisher auch, verbleibt die Organisation und die Finanzierung in der Verantwortung der Kommunen, während die Betreuung weiterhin über das Sozialamt erfolgt.

2.7. Kein Nachschub für Nürnberg, Beschäftigungsbilanzen

Die Bundesanstalt für Arbeit soll in einem bisher unerschlossenen Feld aktiv werden – der Beschäftigungsberatung für Unternehmen. JobCenter und KompetenzCenter bieten zukünftig eine präventive Beratung, die auf Sicherung und Förderung der Beschäftigung in den Betrieben gerichtet ist. Beispielsweise soll es den Unternehmen über flexible Arbeitszeitmodelle auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten möglich sein, ohne einen Stellenabbau auszukommen. Die Unternehmen sollen eine jährliche Beschäftigungsbilanz veröffentlichen, in denen sie ihre soziale Verantwortung in Form gesicherter Beschäftigung manifestieren können.¹⁹ Diese Bilanzen dienen wiederum der Bundesanstalt für Arbeit als Ansatzpunkt für die Beschäftigungsberatung.

Die Kommission sieht ferner Reformbedarf bei dem Beitragssatz, den Unternehmen für ihre Mitarbeiter entrichten. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung soll so gewählt sein, dass Unternehmen, die ihre Beschäftigung halten oder ausbauen, einen Bonus erhalten. Die Berechnung der Beitragssätze soll so gewählt sein, dass nur ein geringer Verwaltungsaufwand entsteht.

2.8. PersonalServiceAgenturen (PSA)

Dieses Element stellt das Herzstück der Reformvorschläge der Kommission dar. Mit den PSA sollen Einstellungsbarrieren überwunden und durch eine neue Form der Arbeitnehmerüberlassung erwerbsfähige Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.²⁰ Die Kommission setzt auf den „Klebeffekt“.²¹ Entliehene Arbeitslose sollen bei einem Einsatz von einem potentiellen Arbeitgeber getestet und anschließend von diesem übernommen werden. Die PSA soll dabei die Funktion einer Zeitarbeitsgesellschaft speziell für erwerbsfähige Arbeitslose übernehmen, in der diese sozialversiche-

¹⁹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 143.

²⁰ Vgl. Hartz et al (2002), S. 148 ff.

²¹ Hartz et al (2002), S. 147.

rungspflichtig angestellt sind und bei schwieriger Vermittlung berufsbezogen weitergebildet werden.²² Dieses Modul wird noch ausführlich in Abschnitt 3.2. behandelt.

2.9. „Ich-AG“ und „Familien-AG“, Mini-Jobs

Mit den Instrumenten „Ich-AG“ und „Familien-AG“ will die Hartz-Kommission Schwarzarbeitern und Arbeitslosen den Weg in die Selbständigkeit ebnen. Ihr Jahreseinkommen soll – befristet auf drei Jahre – pauschal nur mit zehn Prozent versteuert werden. Außerdem soll die Grenze für sozialversicherungsfreie Mini-Jobs von 325 auf 500 Euro angehoben werden – aber nur für Dienstleistungen in privaten Haushalten.²³ Dieses Modul wird ausführlich in Abschnitt 3.3. erläutert.

2.10. Personal, Organisation und Steuerung

Dieses Modul beschäftigt sich mit der Neugestaltung der Bundesanstalt für Arbeit. Letztere positioniert sich als moderner, wettbewerbsfähiger „erster Dienstleister“ am Arbeitsmarkt. Um alle Strategien wirksam umsetzen zu können, muss ein neues Personalkonzept geschaffen werden. Dazu werden die Beschäftigungsverhältnisse neu gestaltet und ein einheitliches Dienstrecht eingeführt. Zudem sollen gezielt Leistungsanreize für die Mitarbeiter geschaffen werden, um den Abbau der Arbeitslosigkeit weiter voranzutreiben. Um dies zu erreichen, sollen folgende Elemente umgesetzt werden:

- Ausweitung dezentraler Handlungsspielräume zur Förderung eigenverantwortlicher, innovativer Arbeit,
- Einführung eines leistungsorientierten, transparenten Entlohnungssystems sowie die Schaffung materieller und immaterieller Anreize zur Motivationssteigerung der Mitarbeiter,
- Aufzeigen von Karrieremöglichkeiten,
- Flexibilität in den Arbeitsverhältnissen und variable Arbeitsplatzgestaltung,
- Schaffung einer leistungsorientierten Führung, um einen kontinuierlichen Dialog zwischen Führungskraft und Teams/Mitarbeitern zu gewährleisten,
- gezielte und differenzierte Qualifizierungsangebote für Mitarbeiter auf allen Ebenen.²⁴

²² Vgl. Hartz et al. (2002), S. 152.

²³ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 164 ff.

²⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 177.

Voraussetzung für die Steuerung und das Controlling aller Geschäftsprozesse in der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist eine wohlaufbereitete und widerspruchsfreie Datenbasis. Damit die Aufgaben auf lokaler Ebene effizienter und effektiver erfüllt werden können, erhalten die Organisationseinheiten der BA wesentlich mehr dezentrale Entscheidungsbefugnis. Die Controllingaufgaben werden von der Zentrale und den Arbeitsämtern wahrgenommen. Das strategische Controlling fällt in den Aufgabenbereich der Zentrale, das operative Controlling wird von den Arbeitsämtern durchgeführt.²⁵

Im IT-Bereich soll es eine bundesweit verfügbare und einheitliche Datenhaltung für alle Fachanwendungen geben. Arbeitssuchende sollen einen unproblematischen Zugang zu allen Informationen und Dienstleistungen der BA haben. Außerdem plant die Hartz-Kommission, die Selbstverwaltung durch einen Aufsichtsrat zu ersetzen, der den BAVorstand ernennt. Der Aufsichtsrat soll aus Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgebern, der öffentlichen Hand sowie der BA-Belegschaft bestehen.²⁶

2.11. KompetenzCenter

Dieses Instrument soll einen wirksamen Beitrag zur Entstehung neuer Arbeitsplätze und zur Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten leisten. Dazu werden die Landesarbeitsämter aus ihrer bisherigen Funktion als Mittelinstanz der Bundesanstalt für Arbeit herausgelöst und zu regionalen KompetenzCentern umgewandelt. Sie dienen als Hauptansprechpartner für große Unternehmen, unterstützen die JobCenter bei der Beratung von Klein- und Mittelunternehmen, sind Verbindungsstelle zu Landesregierungen, koordinieren überregionale Qualifizierungsprogramme und betreiben Trend- und Arbeitsmarktforschung. Außerdem sollen sie Träger der beruflichen Weiterbildung und deren Angebote zertifizieren. Weiterhin sollen KompetenzCenter einen Consultingbereich aufbauen, dessen Teams die JobCenter bei der operativen Umsetzung beschäftigungswirksamer Maßnahmen beraten. Hauptstrategie der neuen KompetenzCenter ist die regionale Vernetzung von sich ergänzenden wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Aktivitäten um ein bestimmtes Kompetenzfeld herum. Die Trägerschaft der Zentren wird zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.²⁷

²⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 187 ff.

²⁶ Vgl. Hartz et al. (2002), S.198 ff.

²⁷ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 231 ff.

2.12. Job Floater

Das Konzept des Job Floaters sieht vor, dass ein Unternehmen - unter bestimmten Voraussetzungen - Anspruch auf ein Darlehen erhält, wenn es einen Arbeitslosen nach Ablauf der Probezeit dauerhaft beschäftigt. Damit verfolgt die Hartz Kommission zwei Ziele. Zum einen soll ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, welches vor allem mittelständischen Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln ermöglicht. Zum anderen soll ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden, indem Anreize geschaffen werden, Arbeitslose einzustellen.²⁸ Wird ein Arbeitsloser nach Ablauf der Probezeit von dem Unternehmen dauerhaft eingestellt, erhält das Unternehmen einen geförderten, zinsgünstigen Kredit von bis zu 100.000 Euro mit einer Laufzeit bis zu 10 Jahren. Dieses Angebot gilt auch für kleine und mittelständische Unternehmen mit genügend Bonität.

2.13. Masterplan – Beitrag der Profis der Nation

Der Bericht schließt mit einer Aufforderung an die „Profis der Nation“. Die Hartz-Kommission appelliert an Regierung, Unternehmer, Gewerkschafter, Wissenschaftler und Vereine, nach einem ehrgeizigen Zeitplan bei der Umsetzung der Konzepte mitzumachen. Sie sollen die Botschaft von Hartz - die Arbeitslosigkeit ist ein gesellschaftliches Problem, nicht nur der Politik und der Wirtschaft – zum Prüfstein ihres gesellschaftlichen Engagements machen.²⁹

²⁸ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 263 ff.

²⁹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 285 ff.

3. Diskussion ausgewählter Module der Vorschläge der Kommission

3.1. Modul 5: Förderung älterer Arbeitnehmer – Lohnversicherung und BridgeSystem

Das fünfte Modul des Berichtes der Kommission umfasst Vorschläge zur Förderung älterer Arbeitnehmer. Deren Förderungsbedürftigkeit wird zum einen aus der derzeit hohen Arbeitslosigkeit Älterer und zum anderen aus Erfordernissen, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, begründet.

Im Folgenden möchten wir zunächst die derzeitige Situation älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt in ihren Grundzügen skizzieren (Abschnitt 3.1.1.). Wir gehen dabei auf die Beschäftigungschancen Älterer (Abschnitt 3.1.1.1.), bestehende rechtliche Regelungen zur Förderung älterer Arbeitnehmer (Abschnitt 3.1.1.2.) sowie die voraussichtliche demographische Entwicklung in Deutschland (Abschnitt 3.1.1.3.) ein. Im Anschluss daran stellen wir die Vorschläge der Kommission zur Förderung älterer Arbeitnehmer vor (Abschnitt 3.1.2.), unterziehen diese einer kritischen Analyse (Abschnitt 3.1.3) und zeigen Alternativen zu den Konzepten der Kommission auf (Abschnitt 3.1.4.). Auf den aktuellen Stand der Umsetzung der Kommissionsvorschläge gehen wir im Abschnitt 3.1.5. ein, bevor wir im Abschnitt 3.1.6. ein abschließendes Fazit ziehen.

3.1.1. Zur Situation älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt

3.1.1.1. Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit waren im März 2002 in Deutschland 27.548.488 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über 45 Jahre betrug 8.907.767. Dies entspricht einem Anteil von 32,3 %.³⁰ Der Bestand an Arbeitslosen in dieser Altersgruppe (45 bis unter 65 Jahre) betrug im September 2002 für die gesamte Bundesrepublik 1.525.883, was einem Anteil von 38,7 % an der Gesamtzahl an Arbeitslosen (3.941.832) entspricht.³¹

Da die üblichen Bezugsgrößen (alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen) nach Altersgruppen nicht vorliegen, ist es nicht möglich altersspezifische Arbeitslosenquoten zu berechnen. Hilfsweise greift die Bundesanstalt für Arbeit deshalb auf die Zahl der sozi-

³⁰ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2002c), S. 51.

³¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2002a), S. 3.

alversicherungspflichtig Beschäftigten addiert um die Zahl der Arbeitslosen als Bezugsgröße zurück.³² Für September 2002 ergeben sich die folgenden Anteilswerte.³³

Anteilswerte nach Altersgruppen (September 2000)	
Altersgruppen	Anteilswerte in %
unter 20 Jahre	9,6
20 bis unter 25 Jahre	13,7
25 bis unter 30 Jahre	11,4
30 bis unter 35 Jahre	10,4
35 bis unter 40 Jahre	11,0
40 bis unter 45 Jahre	11,9
45 bis unter 50 Jahre	12,6
50 bis unter 55 Jahre	15,0
55 bis unter 60 Jahre	17,7
60 Jahre und älter	15,2
Insgesamt	12,5

Die Anteilswerte sind bei den über 50jährigen besonders hoch; der Spitzenwert liegt in der Gruppe „55 bis unter 60 Jahre“. Neben den Altersgruppen der über 45jährigen erreicht lediglich die Gruppe „20 bis unter 25 Jahre“ einen Wert über dem Durchschnitt. Die Höhe der altersspezifischen Anteilswerte verdeutlicht die besondere Betroffenheit Älterer von der insgesamt hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland. Insbesondere die über 50jährigen haben gegenüber dem Durchschnitt deutlich schlechtere Beschäftigungschancen. Staatliches Handeln, das den Ausgleich von Benachteiligungen anstrebt, versucht diesen Befunden über eine verstärkte Förderung älterer Arbeitnehmer Rechnung zu tragen.

3.1.1.2. Bestehende rechtliche Regelungen zur Förderung älterer Arbeitnehmer

Die folgenden Aussagen beziehen sich auf geltendes Recht zum Stichtag 31.12.2002. Auf Änderungen zum 01.01.2003 durch die im Dezember 2002 beschlossenen Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gehen wir im Abschnitt 3.1.5. ein.

Der Gesetzgeber erhofft sich von flexibleren Befristungsregelungen für Arbeitsverträge älterer Arbeitnehmer verbesserte Beschäftigungschancen für diese Personen. Nach § 14 III TzBfG ist es für Arbeitnehmer über 58 Jahre prinzipiell uneingeschränkt möglich, befristete Arbeitsverträge abzuschließen. Die Befristung bedarf bei diesen Personen keines sachlichen Grundes. Eine Ausnahme dieser Regelung besteht lediglich bei Exis-

³² Berechnungsformel: Arbeitslose / (Arbeitslose + sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) * 100 %.

³³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2002b), S. 12.

tenz eines engen sachlichen Zusammenhangs zu einem vorhergehenden unbefristeten Arbeitsvertrag mit demselben Arbeitgeber; eine Befristung ist dann nicht zulässig.

Die Wiedereingliederung Älterer wird, sofern diese förderungsbedürftig sind, zudem über Eingliederungszuschüsse gefördert. Der Arbeitgeber erhält Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten zum Ausgleich von Minderleistungen. Förderungsbedürftigkeit besteht gemäß § 217 SGB III dann, wenn ohne Zuschüsse keine dauerhafte Möglichkeit zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besteht. Möglich sind solche Zuschüsse gemäß § 218 Nr. 3 SGB III insbesondere für Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben. Eine generelle Förderungsbedürftigkeit dieser Personen wird jedoch nicht angenommen.

Schließlich erhalten ältere Arbeitslose gemäß § 428 SGB III Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen. Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, haben nach dieser Vorschrift auch dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden.

3.1.1.3. Demographische Entwicklung in Deutschland

Hinsichtlich der demographischen Entwicklung in Deutschland ist nach Auffassung der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages von einem Rückgang der Bevölkerung auf 65 bis 73 Millionen Menschen bis zum Jahre 2050 und einer Steigerung sowohl der Anzahl als auch des Anteils Älterer auszugehen.³⁴ Diese Entwicklungen sind eine Folge geringer Fertilität sowie steigender Lebenserwartung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von derzeit etwa 41 Jahren auf über 48 Jahre ansteigen.³⁵ Durch Zuwanderungen können nach Einschätzung der Enquête-Kommission der Bevölkerungsrückgang und die Verschiebung der Altersstruktur allenfalls abgeschwächt, nicht aber aufgehalten werden.³⁶

Langfristig ist somit von einem immer geringeren Arbeitsangebot bei zunehmendem Durchschnittsalter der Beschäftigten auszugehen. Dieser Entwicklung muss die Arbeitsmarktpolitik Rechnung tragen.

³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Referat für Öffentlichkeitsarbeit (2002), S. 63.

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Referat für Öffentlichkeitsarbeit (2002), S. 66.

³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Referat für Öffentlichkeitsarbeit (2002), S. 69.

3.1.2. Vorschläge der Kommission zur Förderung älterer Arbeitnehmer

Die Vorschläge der Kommission zur Förderung älterer Arbeitnehmer verfolgen zwei Ziele. Zum einen soll über die Einführung einer Lohnversicherung (Abschnitt 3.1.2.1.) und die Schaffung von Anreizen für Arbeitgeber (Abschnitt 3.1.2.2.) der Verbleib älterer Arbeitnehmer im Beschäftigungssystem gefördert werden, zum anderen soll älteren Arbeitslosen über das BridgeSystem (Abschnitt 3.1.2.3.) ein sozial anerkannter Weg aus dem Beschäftigungssystem eröffnet werden.³⁷

3.1.2.1. Lohnversicherung

Durch die Lohnversicherung soll die Attraktivität der Annahme niedriger entlohnter Stellenangebote für ältere Arbeitslose gesteigert werden, indem sie einen Teil des Einkommensverlustes ausgleicht. Sie soll älteren Arbeitslosen im Falle der Aufnahme einer neuen Beschäftigung für einen befristeten Zeitraum eine Einkommensaufstockung gewähren, die den Unterschied zwischen dem letzten Nettoentgelt und den Nettoeinkünften aus der neuen Beschäftigung ausgleicht und auch die Höherversicherung in der Sozialversicherung umfasst. Diese Leistung soll von Arbeitslosen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben und eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung annehmen, in Anspruch genommen werden können, sofern sie beim neuen Arbeitgeber früher noch nicht beschäftigt waren. Ferner soll ein Anspruch auf diese Leistung, der bei Annahme einer Teilzeitbeschäftigung entsprechend gekürzt wird, nur einmal innerhalb von fünf Jahren bestehen; der Bezugszeitraum verringert sich zudem um die Monate, in denen Arbeitslosengeld bezogen wurde. Mittelfristig soll die Lohnversicherung auf alle Arbeitslosen ausgeweitet werden.³⁸

3.1.2.2. Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer

Ergänzend zur Lohnversicherung schlägt die Kommission die Schaffung von Anreizen für Arbeitgeber zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vor. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen diese Anreize folgendermaßen ausgestaltet werden:

(1) Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung

Stellt ein Arbeitgeber ältere Arbeitslose ein, so wird für „einen gewissen Zeitraum“ der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt. Nach den Berechnungen der

³⁷ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 119.

³⁸ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 119 f.

Kommission kann ein Arbeitgeber, der für ein Jahr vom Arbeitgeberanteil befreit wird, auf diese Weise innerhalb eines Jahres etwa 1000 € sparen.³⁹

(2) Herabsetzung des Alters für befristete Beschäftigungen

Die Kommission befürwortet die Ausweitung der Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer und fordert in diesem Zusammenhang die Herabsetzung der Altersgrenze für die Zulässigkeit einer Befristung ohne sachlichen Grund⁴⁰ von 58 Jahren auf 50 Jahre.⁴¹

3.1.2.3. BridgeSystem

Das BridgeSystem soll – nach den Vorstellungen der Kommission – älteren Arbeitslosen für eine Übergangszeit einen sozial anerkannten Weg, das Beschäftigungssystem zu verlassen, eröffnen. Es bietet älteren Arbeitslosen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben und über finanzielle Freiräume verfügen, die Möglichkeit, auf eigenen Wunsch aus der Betreuung durch das JobCenter herausgenommen zu werden. Anstelle des Arbeitslosengeldes erhalten diese Personen für die Dauer bis zur Inanspruchnahme einer geminderten Altersrente nach der Vollendung des 60. Lebensjahres „eine kostenneutral gerechnete monatliche Zahlung inklusive Sozialversicherungsbeiträgen.“⁴²

Kostenneutralität soll dadurch erzielt werden, dass der Gesamtbetrag der voraussichtlichen Bezüge an Arbeitslosengeld der jeweiligen Person auf die Zeit bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres verteilt und in gleichen monatlichen Raten ausgezahlt wird. Zudem wird bei der Berechnung der monatlichen Raten die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung eines Arbeitslosen, der älter als 55 Jahre ist, (z.Z. etwa 25 %) berücksichtigt; die Zahlungen werden entsprechend gekürzt. Auf diese Weise sollen Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung vermieden werden.⁴³

Da die Personen, die sich für das BridgeSystem entscheiden – sie sollen in der Arbeitsmarktstatistik separat ausgewiesen werden –, dem Arbeitsmarkt dann nicht mehr zur Verfügung stehen, können sich die JobCenter verstärkt auf die Vermittlung der übrigen Arbeitslosen konzentrieren. Geplant ist ferner – in Anbetracht der demographischen Entwicklung in Deutschland – eine stufenweise Rückführung des BridgeSystems.⁴⁴

³⁹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 120.

⁴⁰ Vgl. § 14 II TzBfG.

⁴¹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 120.

⁴² Hartz et al. (2002), S. 121.

⁴³ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 121.

⁴⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 121.

3.1.3. Kritische Würdigung der Vorschläge zur Förderung älterer Arbeitnehmer

3.1.3.1. Lohnversicherung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) erwartet als Folge der Einführung der Lohnversicherung einen Beitragsanstieg bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und hält eine solche Maßnahme schon aus diesem Grunde für kontraproduktiv. Zudem kann die Lohnversicherung nach Auffassung des Sachverständigenrates für Unternehmen einen Anreiz darstellen, sich von älteren Arbeitnehmern zu trennen, um anschließend andere Ältere zu einem niedrigeren Lohn einzustellen. Dieser Anreiz könne auch nicht dadurch beseitigt werden, dass die Lohnversicherung bei späterer Einstellung beim gleichen Arbeitgeber nicht greife.⁴⁵

Auf die Gefahren eines solchen „Drehtüreffektes“ weist auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission hin. Würden in Zukunft Beschäftigungsverhältnisse durch die Lohnversicherung subventioniert, die ohne diese normal weiterbestanden hätten, so sei das Konzept nicht mehr kostenneutral. Die Mehrausgaben durch Leistungen der Lohnversicherung würden dann nicht durch Minderausgaben bei der Arbeitslosenversicherung ausgeglichen.⁴⁶

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hält die Einführung einer Lohnversicherung nur für sinnvoll, wenn dadurch mehr ältere Arbeitslose Beschäftigung finden als bei der bisherigen Förderung über Eingliederungshilfen (vgl. Abschnitt 3.1.1.2.), sieht hierfür allerdings keine Anhaltspunkte. Es weist in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission darauf hin, dass mit den Langzeitarbeitslosen gerade diejenigen den geringsten Nutzen aus den Leistungen der Lohnversicherung ziehen würden, die die größten Wiedereingliederungsschwierigkeiten hätten, weil sich die Bezugsdauer von Leistungen aus der Lohnversicherung um die Anzahl an Monaten verkürze, in denen Arbeitslosengeld gezahlt wurde. Ferner merkt das IAB an, dass mit dieser Art von Lohnversicherung Älteren generell, d.h. unabhängig von ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit, eine Förderungsbedürftigkeit unterstellt werde. Dies stehe im Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen. Es bestehe die Gefahr, dass auf diese Weise Vorurteile gegenüber älteren Arbeitnehmern verstärkt würden. Es biete sich für

⁴⁵ Vgl. Wiegard et al. (2002), S. 268 f.

⁴⁶ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 14.

die Arbeitgeber an, Ältere grundsätzlich nur noch gegen eine geringere Entlohnung einzustellen. Es komme zu Mitnahmeeffekten, da Zuschüsse durch Leistungen der Lohnversicherung von vornherein fest eingeplant würden. Die Eingliederungsprobleme Älterer seien durch generell niedrigere Löhne nicht zu lösen.⁴⁷

Wie oben dargestellt birgt die Einführung einer Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer mehrere Gefahren. Durch den Drehtüreffekt kann es zu umfangreicher, ungewollter Subventionierung von Arbeitsverhältnissen kommen, die ohnehin zustande gekommen wären. Die Finanzierung der Versicherungsleistungen ist nicht sichergestellt. Vielmehr sind weitere Beitragssatzsteigerungen zur Sozialversicherung zu befürchten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Mehrausgaben für die Leistungen der Lohnversicherung nicht durch Minderausgaben bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung kompensiert werden.

Es ist nicht ersichtlich, warum durch die Förderung über die Lohnversicherung mehr ältere Arbeitslose eine neue Beschäftigung finden sollten als über die bisherige Förderung mittels Eingliederungszuschüssen. Letztere ist zudem effizienter, da sie keine generelle Förderungsbedürftigkeit Älterer unterstellt und nur diejenigen Arbeitslosen Zuschüsse erhalten, die tatsächlich förderungsbedürftig sind. Auf diese Weise werden Mitnahmeeffekte vermieden.

Den möglichen positiven Effekten der Einführung einer Lohnversicherung auf die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer stehen enorme Risiken gegenüber. Es ist zu befürchten, dass die negativen Auswirkungen überwiegen. Die Einführung einer Lohnversicherung nach den Vorstellungen der Kommission ist deshalb abzulehnen; die bisherige Förderung über Eingliederungshilfen sollte beibehalten werden.

3.1.3.2. Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer

Die Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung wäre ein Geschenk an die Arbeitgeber. Mitnahmeeffekte sind vorprogrammiert, positive Wirkungen auf die Beschäftigungssituation Älterer vermutlich eher gering – allenfalls auf Kosten der Jüngeren.

So erwartet das IAB weder von der Senkung der Altersgrenze für befristete Beschäftigungen von 58 Jahren auf 50 Jahre noch von der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung Effekte, die zur vermehrten Einstellung Älterer führen. Durch die Senkung des Beitragssatzes komme es lediglich zu Mitnahmeeffekten auf Seiten der

⁴⁷ Vgl. Arnold et al. (2002), S. 40.

Unternehmen und zu Einnahmeausfällen für die Arbeitslosenversicherung.⁴⁸ Einnahmeausfälle bei der Arbeitslosenversicherung hätten eine weitere Steigerung der allgemeinen Beitragssätze zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung zur Folge.

Ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ist für den Arbeitnehmer sicherlich günstiger als ein befristetes; letzteres ist jedoch zumindest dann vorzuziehen, wenn Arbeitslosigkeit die Alternative ist. Ob durch die Ausweitung befristeter Arbeitsverhältnisse positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt zu erwarten sind, ist umstritten. Wäre dies der Fall, so müsste die Möglichkeit des Eingehens eines solchen Beschäftigungsverhältnisses konsequenterweise allen Arbeitnehmern offen stehen, nicht nur den über 50jährigen.

3.1.3.3. BridgeSystem

Der Sachverständigenrat bezeichnet in seinem aktuellen Jahresgutachten das BridgeSystem angesichts der sich aus der demographischen Entwicklung ergebenden Notwendigkeit das Renteneintrittsalter heraufzusetzen als „nicht problemadäquat“.⁴⁹ Auch das IAB bemängelt in seiner Stellungnahme die „falsche Signalwirkung dieses Ansatzes“. Das Bridgesystem fördere sowohl die Freisetzung Älterer durch die Betriebe als auch die Frühverrentungsmentalität bei den Arbeitnehmern. Das BridgeSystem stehe „in scharfem Kontrast zu langfristigen Erfordernissen aufgrund des demographischen Wandels“.⁵⁰ Ablehnend äußert sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Auch er bezweifelt die Kostenneutralität des BridgeSystems und bemängelt dessen falsche Anreizwirkung.⁵¹

Das IAB weist auf die Gefahr hin, dass das BridgeSystem zur Freisetzung von Beschäftigten auf Kosten der Sozialversicherungskassen missbraucht werden könnte. Frühverrentungen seien aus diesem Grunde zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen ungeeignet. Zudem bezweifelt das IAB, dass es möglich sei, durch die Berücksichtigung der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung bei der Berechnung der monatlichen Zahlungen Kostenneutralität des BridgeSystems zu erzielen. Zum einen hätten diejenigen, die sich das BridgeSystem finanziell leisten könnten, bessere Vermittlungschancen als der Durchschnitt, zum anderen bestehe die Gefahr, dass gerade diejenigen mit besseren Wiederbeschäftigungschancen sich vermehrt für die Teilnahme am Bridgesystem entscheiden könnten, um dem „Vermittlungsrisiko“ zu entgehen. Es

⁴⁸ Vgl. Arnold et al. (2002), S. 40.

⁴⁹ Vgl. Wiegard et al. (2002), S. 269.

⁵⁰ Vgl. Arnold et al. (2002), S. 41.

⁵¹ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 15.

bestünden zudem Anreize, Einkommensausfälle über Einkünfte aus Schwarzarbeit auszugleichen.

Das BridgeSystem steht – auf lange Sicht – ganz offensichtlich im Widerspruch zu Erfordernissen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben; dessen waren sich auch die Mitglieder der Hartz-Kommission bewusst. Gedacht war es als kurzfristig wirksame Maßnahme, die angesichts der derzeitigen hohen Arbeitslosigkeit Älterer zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führen sollte.

Tatsächlich kann die Zahl der registrierten Arbeitslosen über das BridgeSystem deutlich gesenkt werden; dies jedoch nur deshalb, weil seine Teilnehmer aus der Statistik fallen. Von einer echten Förderung älterer Arbeitnehmer kann insofern nicht gesprochen werden; neue Arbeitsplätze werden nicht geschaffen. Da Kostenneutralität des BridgeSystems nicht gewährleistet ist, muss zudem von einer zusätzlichen Belastung der Sozialkassen ausgegangen werden. Aus diesen Gründen ist die Einführung des BridgeSystems abzulehnen.

3.1.4. Alternativen zu den Vorschlägen der Kommission

Nach der Kritik der Vorschläge der Kommission zur Förderung älterer Arbeitnehmer möchten wir im Folgenden – in Anlehnung an die Ergebnisse der Arbeit der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages - alternative Wege zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Erwerbspersonen aufzeigen.

Um die Herausforderungen des demographischen Wandels zu meistern, bedarf es der Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber der Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer sowie des Abbaus von sozialrechtlichen Anreizen zur Frühverrentung. Zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer muss ferner verstärkt in das Humankapital bzw. die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer investiert werden. Hierzu zählen sowohl allgemeine und berufsspezifische Bildungsinvestitionen während des gesamten Erwerbslebens („lebenslanges Lernen“) als auch Investitionen in den Gesundheitszustand der Beschäftigten über präventive Maßnahmen der Gesundheitsförderung. Denkbar wäre eine staatliche Förderung betrieblicher Aus- und Weiterbildung sowie die Ausweitung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Wünschenswert wäre ein flexibles Nebeneinander von Bildungs-, Erwerbs- und Familienzeiten. Möglichkeiten zur Realisierung dieses Ziels bestehen beispielsweise in der Ausweitung der Teil-

zeitbeschäftigung, der Institutionalisierung des lebenslangen Lernens, dem Aufbau von Bildungszeitkonten oder der Nutzung von Sabbatjahren.⁵²

Zu beachten ist, dass Qualifizierungs- und Gesundheitsförderungsmaßnahmen kaum unmittelbare Beschäftigungseffekte haben. Unter der Annahme einer konstanten Arbeitsnachfrage verschieben sich die Beschäftigungschancen lediglich zugunsten der Geförderten. Das Problem dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit kann durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen allein nicht gelöst werden. Hierzu bedarf es eines umfassenden, ganzheitlichen Ansatzes.⁵³

3.1.5. Stand der Umsetzung der Vorschläge der Kommission

Durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 wurde die Lohnversicherung zum 01. Januar 2003 eingeführt. Gemäß dem neuen § 421 j SGB III („Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“) erhalten Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und eine neue, geringer entlohnte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, einen Zuschuss in Höhe von 50 % der Differenz zwischen dem Nettoentgelt ihrer letzten und dem Nettoentgelt ihrer neuen Beschäftigung, ergänzt um die Höherversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 90 % des für das Arbeitslosengeld maßgeblichen Bemessungsentgelts. Diese Förderung wird für die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, der vor der Aufnahme der Beschäftigung bestanden hat, gewährt. Der Gesetzgeber ist somit sogar über die Vorschläge der Kommission hinausgegangen, die die Lohnversicherung zunächst nur für die über 55jährigen vorsahen. Allerdings ist der Erwerb von Ansprüchen auf Leistungen zur Entgeltsicherung zunächst nur bis zum 31. Dezember 2005 möglich.

Auch die Kommissionsvorschläge zur Schaffung von Anreizen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wurden umgesetzt. Die Regelung des neuen § 421 k SGB III befreit den Arbeitgeber, der einen über 55jährigen Arbeitslosen – vor dem 31. Dezember 2005 – einstellt, von seiner Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung, und der neue Satz 4 des § 14 III TzBfG senkt die Altersgrenze für Befristungen von Arbeitsverhältnissen ohne sachlichen Grund – zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2006 – auf das 52. Lebensjahr.

Lediglich die Vorschläge der Kommission hinsichtlich des BridgeSystems wurden bislang nicht umgesetzt. Entsprechende Regelungen waren zwar im Gesetzentwurf eines

⁵² Vgl. Deutscher Bundestag Referat für Öffentlichkeitsarbeit (2002), S. 195 ff.

⁵³ Einen Entwurf eines solchen ganzheitlichen Konzeptes haben Koch et al. (2002) vorgelegt.

Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt enthalten, erhielten jedoch nicht die erforderliche Zustimmung des Bundesrates.

3.1.6. Fazit

Von den Vorschlägen der Kommission sind keine durchschlagenden Effekte auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu erwarten. Weder die Lohnversicherung noch die Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer oder das BridgeSystem schaffen neue Arbeitsplätze. Bei Lohnversicherung und Anreizen für Arbeitgeber werden mögliche positive Wirkungen durch die Gefahr von Mitnahmeeffekten überkompensiert, das BridgeSystem, das auf eine Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots abzielt, führt lediglich zu einer Beschönigung der Arbeitslosenstatistik.

Zur nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer bedarf es umfassender Investitionen in Qualifizierungs- und Gesundheitsförderungsmaßnahmen, um die Leistungsfähigkeit dieser Personen zu stärken und zu erhalten. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass – bei konstanter Arbeitsnachfrage – eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer nur auf Kosten der Chancen der jüngeren Generation möglich ist. Zur Verbesserung der generellen Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer ist deshalb ein Konzept zur nachhaltigen Steigerung der Arbeitsnachfrage erforderlich. Nur wenn neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ist der Abbau der Massenarbeitslosigkeit mittelfristig möglich.

3.2. Modul 8: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)

Der folgende Abschnitt befasst sich mit dem Aufbau von PersonalServiceAgenturen. Während sich die Abschnitte 3.2.1., 3.2.2 und 3.2.3. auf die Kommissionsvorlage beziehen und dessen Implikationen darstellen, soll im Abschnitt 3.2.4. die konkrete Ausgestaltung der PSA in der Praxis anhand einer Studie untersucht werden. Daran anschließend werden drei ausgewählte Problemfelder der PSA, der noch abzuschließende Tarifvertrag, die Konkurrenz zu privaten Zeitarbeitsfirmen und die allgemeinen Probleme der Zeitarbeit einer kritischen Betrachtung unterzogen (Abschnitt 3.2.5). Der Abschnitt 3.2.6. beinhaltet eine Beurteilung des Moduls und eine Einschätzung zur Wirksamkeit der PSA.

3.2.1. Einführung

Die Hartz-Kommission sieht die PersonalServiceAgenturen (PSA) als ihr wirkungsvollstes Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit an. Die PSA sollen Einstiegsbarrieren überwinden und Arbeitslose durch eine neue Form der Arbeitnehmerüberlassung kombiniert mit integrierter Arbeitnehmervermittlung nachhaltig in den Arbeitsmarkt eingliedern.⁵⁴ Ansatzpunkt für die Kommission war der in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern niedrige Anteil an Zeitarbeit mit 0,9 % aller Beschäftigten (GB: 4,7 %, N: 4,5 %, USA: 1,6 %).⁵⁵

JobCenter können erwerbsfähige Arbeitslose für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorschlagen. Stellt die PSA den Bewerber ein, so erhält er während der bis zu sechs Monate dauernden Probezeit ein Gehalt in Höhe des letzten Arbeitslosengeldes und danach einen - noch tariflich zu regelnden - PSA-Lohn, der ihnen auch in vermittlungsfreier Zeit gezahlt wird.⁵⁶

Mit der Errichtung von an den Arbeitsämtern angeschlossenen PSA wurde bereits begonnen und zum Jahresende 2002 sollten 50 der späteren 181 Einrichtungen fertig gestellt sein.⁵⁷ Sie sollen als eigenständige Organisationseinheiten geführt werden und im Auftrag der Arbeitsämter handeln.

⁵⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 147.

⁵⁵ Vgl. Sauga (2002), S. 100.

⁵⁶ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 152.

⁵⁷ Vgl. o.V. (2002f), S. 15.

3.2.2. Ziele der PSA

Das oberste Ziel der PSA ist es, Arbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern und erwerbsfähige Arbeitnehmer in einer Beschäftigung zu halten. Durch die PSA sollen Arbeitgeber ermuntert werden, Arbeitslose zu testen und ihnen eine Beschäftigung zu geben.⁵⁸ Die PSA stellt dabei insofern einen neuen Ansatz dar, als sie als Zeitarbeitsgesellschaft mit einer Vermittlungsorientierung handelt.

Der PSA-Ansatz hat nach den Vorstellungen der Kommission wünschenswerte Wirkungen für alle Akteure am Arbeitsmarkt:

- Erwerbsfähige Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung verloren haben, verbleiben im Beschäftigungssystem. Jeder soll sich in einer PSA bewerben können. Bei Nichtannahme eines zumutbaren Arbeitsangebots sollen leistungsrechtliche Konsequenzen drohen.
- Jeder Angestellte einer PSA ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt.
- Die PSA können für ihre Angestellten betriebsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen einleiten, um die Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen.
- Die PSA werden ihre Angestellten verstärkt in gemeinnützigen und gesellschaftlichen Bereichen einsetzen.
- Die Angestellten sollen in Absprache mit der PSA auch eigeninitiativ tätig werden und Leistungen im Namen der PSA anbieten dürfen.
- Durch die Möglichkeit der Übergangsbeschäftigung bieten die PSA den Unternehmen einen partiellen Arbeitsmarkt an, der die Möglichkeit bietet, Mitarbeiter zu geringen Kosten auf Probe und gegen Entgelt zu leihen. Die Unternehmen können auf diese Weise die Kosten ihrer Personalverwaltung senken.
- Die PSA soll ihre Leistungen sowohl an Arbeitslosen ausrichten, als auch Unternehmen gezielt ansprechen.
- Die Erfolgsorientierung schlägt sich ebenfalls in einem leistungsorientierten Entgeltsystem der PSA nieder.
- Der Einsatz einer PSA führt zu einer Neutralisierung des Kündigungsschutzes für den Arbeitgeber, jedoch nicht für den Arbeitnehmer, da dieser weiterhin in der PSA beschäftigt bleibt. Dadurch soll erreicht werden, dass Arbeitgeber die Angestellten der PSA auf Probe einstellen.

⁵⁸ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 148 f.

3.2.3. Wirkungsweise der PSA

Die PSA kombinieren Zeitarbeit mit Arbeitsvermittlung. Der Begriff der Zeitarbeit ist im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt, an dem sich auch eine PSA zu orientieren hat. Zu den Parteien der Arbeitnehmerüberlassung heißt es in § 1 S. 1 AÜG: „Arbeitgeber, die als Verleiher Dritten (Entleiher) Arbeitnehmer (Leiharbeiter) gewerbsmäßig zur Arbeitsleistung überlassen wollen, bedürfen der Erlaubnis“.

Im Unterschied zu anderen Gestaltungsformen wird bei der Arbeitnehmerüberlassung kein Vertrag zwischen dem Leiharbeiter und dem Einsatzbetrieb geschlossen. Eine Vermittlungstätigkeit liegt eigentlich außerhalb des Geschäftszwecks eines Verleihers.⁵⁹ Denn die beiden Gewerbe, die Arbeitnehmerüberlassung und die Arbeitsvermittlung, unterliegen unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen. Bei der Arbeitsvermittlung schließt der Arbeitnehmer einen Arbeitsvertrag direkt mit dem Unternehmen. Dieses Gewerbe unterliegt der Erlaubnis nach dem § 291 S.1 SGB III.

Die Hartz-Kommission verwendet den Begriff der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung.⁶⁰ Die PSA-Angestellten sind für ein Jahr eingestellt und haben einen Arbeitsvertrag mit den üblichen Rechten und Pflichten für beide Vertragsparteien.⁶¹ Die PSA wiederum schließt einen Arbeitnehmerüberlassungsvertrag gemäß AÜG mit dem entleihenden Unternehmen ab und überträgt ihr Weisungsrecht über den Arbeitnehmer für die Dauer der Überlassung an den Entleiher.

Der Unterschied zu den bisherigen Zeitarbeitsfirmen liegt in einem abweichenden Geschäftszweck. Die Arbeitnehmerüberlassung erfolgt vor dem Hintergrund, den Arbeitnehmer in den entleihenden Unternehmen zu vermitteln. Er soll dort getestet werden und nachhaltig eine Beschäftigung aufnehmen. Sie verfolgt also gerade nicht den Zweck, die Leiharbeiter langfristig an das Zeitarbeitsunternehmen zu binden. Die Hartz-Kommission beschreibt diese Vorgehensweise als „Temp to Perm“. Eine temporäre Arbeitnehmerüberlassung soll zu einer permanenten Beschäftigung führen. Dieser Effekt wird auch „Klebeffekt“ genannt. Erfahrungen mit ähnlichen Projekten aus Hessen und Bayern zeigen, dass Werte von ca. 50 % als realistisch angesehen werden können.⁶² Die PSA soll für den Fall, dass ein Angestellter aufgrund von Vermittlungshemmnissen nicht verliehen werden kann, Weiterbildungsmaßnahmen einleiten, um die Vermittlungschancen zu erhöhen. Dazu müssen die Bildungsträger ihre Angebote stärker am

⁵⁹ Vgl. Ulber (2001), S. 28.

⁶⁰ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 153.

⁶¹ Vgl. Viering (2002b), o.S.

⁶² Hartz et al. (2002), S. 154.

Bedarf der Betriebe und der Arbeitslosen ausrichten und flexibler anbieten, als es bisher der Fall ist. Zur optimalen Auswahl der Maßnahmen wird für jeden Angestellten eine Stärken-Schwächenanalyse erstellt und eine Potentialeinschätzung abgegeben, um den individuellen Bedürfnissen besser gerecht zu werden. Der daraus abgeleitete Entwicklungsplan stellt ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der Weiterbildungsmaßnahmen dar.

Wesentlichen Verbesserungsbedarf sieht die Kommission in der heutigen Praxis der unkoordinierten Anordnung von Weiterbildungsmaßnahmen. Der Weiterbildungsmarkt weist momentan ein Volumen von ca. sieben Milliarden Euro mit etwa 28.500 Bildungsträgern auf, deren Leistungen kaum transparent oder vergleichbar sind.⁶³ Die Anordnung von Weiterbildungsmaßnahmen soll durch die PSA wesentlicher strukturierter und koordinierter ablaufen. Die Angebote der Bildungsträger sollen transparenter und vergleichbarer gemacht werden. Dazu ist eine Evaluation der einzelnen Maßnahmen unerlässlich. Die Kommission empfiehlt hierzu die Einführung einer Zertifizierung nach ISO 9000ff.⁶⁴

Die PSA bieten sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer Vorteile. Die Kombination aus der Arbeitnehmerüberlassung und betriebsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen stärken nicht nur die Vermittlungschancen des Angestellten, sondern auch sein Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl, wenn er in einer neuen Arbeitsstelle eingesetzt wird. Jedem PSA-Angestellten werden mehrere Wiederholungschancen eingeräumt. Arbeitgeber können schnell und preiswert Personalengpässe durch den Einsatz von PSA-Angestellten beheben. Im Falle einer Festanstellung sind die Personalakquisitionskosten in der Regel geringer als im Vergleich zu anderen Alternativen.

3.2.3.1. Träger einer PSA

Die Hartz-Kommission schlägt drei mögliche Trägerformen vor. Demnach kann eine PSA von *Zeitarbeitsunternehmen*, als *Public Private Partnership* oder als *privatrechtliche Organisationseinheit* eines JobCenters geführt werden.⁶⁵ Wünschenswert ist nach dem Willen der Kommission die Marktlösung, also die Trägerschaft durch markterfahrene Zeitarbeitsunternehmen. Diese verfügen bereits über die nötigen Netzwerke zu Arbeitnehmern und Unternehmen, um möglichst schnell offene Stellen zu akquirieren und zu besetzen. Nur wenn der regionale Arbeitsmarkt für private Anbieter nicht er-

⁶³ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 158.

⁶⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 160.

⁶⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 149 ff.

folgversprechend ist und kein Träger gefunden werden kann, soll sich die öffentliche Hand beteiligen oder die Organisation einer PSA ganz übernehmen. Die Hartz-Kommission nennt keine genauen Details bezüglich der Ausgestaltung. Die möglichen Organisationsformen und ihre Handlungsweisen werden daher noch ausführlicher im Abschnitt 3.2.2. behandelt.

Die PSA sollen sich selbst tragen, also ohne wirtschaftliche Unterstützung der öffentlichen Hand auskommen. Bezüglich der Finanzierung macht die Kommission mehrere Vorschläge, die abhängig vom jeweiligen Arbeitsmarkt flexibel angewendet werden sollen.⁶⁶ Die PSA erhalten demnach abhängig vom Grad des Vermittlungshemmnisses einen Lohnkostenzuschuss und eine Vermittlungsprämie. Die PSA erhält die Vermittlungsprämie dann, wenn ihr Arbeitnehmer in eine feste Anstellung vermittelt wurde. Sie kann degressiv gestaffelt sein, um den Anreiz einer schnellen Vermittlung zu erhöhen.

Eine andere Finanzierungsvariante sieht vor, dass die PSA für die Dauer des Vertrages vom Arbeitsamt eine Förderzusage in Höhe der Nettogehaltkosten des zukünftigen PSA-Zeitarbeitnehmers erhält. Entspricht das Gehalt in der PSA dem zuletzt gezahlten Arbeitslosengeld des Zeitarbeitnehmers, so könnte die PSA einen festen Betrag für die Dauer des Vertrages einplanen.

Über die Höhe der Verleihgebühren und über die Vorgabe der Zusammensetzung einer Zielgruppe kann die Intensität der Vermittlung gesteuert werden. Dies soll inhomogenen Arbeitsmarktstrukturen Rechnung tragen. In strukturschwachen Regionen kann sich die PSA beispielsweise auf die Vermittlung qualifizierter Zeitarbeiter konzentrieren, während Arbeitslose mit hohen Markthemmnissen weiter von den Arbeitsämtern oder den zukünftigen JobCentern betreut werden.

3.2.3.2. Beschäftigung in der PSA

Die JobCenter sind an einer nachhaltigen und schnellen Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt interessiert. Schätzt ein JobCenter einen Arbeitslosen als vermittlungsfähig ein, so schlägt es ihn der PSA zur Einstellung vor. Die PSA kann nun nach einem bestimmten Bewerbungsmodus selbständig entscheiden, ob sie den Arbeitslosen aufgrund seiner Vermittlungschancen einstellen will. Sie muss dabei sicherstellen, dass sie den vorgegebenen Zielgruppenmix einhält. Grundsätzlich sollen sich Arbeitnehmer am Tage ihrer Kündigung beim jeweiligen JobCenter melden, um den Vermittlungspro-

⁶⁶ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 151.

zess schnell einleiten zu können. Gemäß der Bestimmungen der „neuen Zumutbarkeit“, sind Arbeitslose verpflichtet, eine Beschäftigung in der PSA aufzunehmen. Der Arbeitslose kann eine Beschäftigung zwar ablehnen, muss in diesem Fall aber mit leistungsrechtlichen Konsequenzen rechnen. Eine zusätzliche Motivation für den Zeitarbeitnehmer einer PSA kann sich ergeben, wenn er am Mehrerlös seiner Arbeitskraft beteiligt wird.⁶⁷

Bemerkenswert ist, dass durch die PSA im Gegensatz zur Arbeitsvermittlung der Kündigungsschutz für den Arbeitgeber faktisch ausgeräumt wird. Die PSA-Leiharbeiter stehen trotzdem nicht schutzlos dar, weil die PSA weiter als Arbeitgeber fungieren. Somit führt dies nur zu einer „Neutralisierung des Kündigungsschutzes“, was keiner gesetzlichen Änderung des Kündigungsschutzgesetzes bedarf.⁶⁸

3.2.4. Umsetzung

Aufgrund der zunehmenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt drängen Bundeskanzler Gerhard Schröder und sein Minister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, auf eine schnelle Umsetzung der Kommissionsvorschläge. Besonders die Einrichtung der PSA hat hohe Priorität. Für die Umsetzung der PSA muss allerdings erst der wesentliche Punkt der Entlohnung der Mitarbeiter geklärt werden. Die Kommission sah einst eine Entlohnung unter dem Niveau der übrigen Festangestellten vor. So sollte den potentiellen Arbeitgebern ein größerer Anreiz zur Beschäftigung gegeben werden. Clement einigte sich jedoch mit Gewerkschaften und Arbeitgebern darauf, dass die Gewerkschaften bis zum 1. Januar 2004 eigene Tarifverträge mit den Zeitarbeitsfirmen abschließen, die den PSA-Angestellten gleiche Löhne wie den regulär Beschäftigten garantieren. Dafür sollen im Gegenzug die Beschränkungen des AÜG aufgehoben werden.⁶⁹

3.2.4.1. Konzepte zur Implementierung der PSA

Eine Studie der Bundesanstalt für Arbeit, der Bertelsmann Stiftung und McKinsey & Company hat die wichtigsten Schritte zur Implementierung einer PSA identifiziert.⁷⁰ Demnach soll erst ein Kommunikationsprozess innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit stattfinden in dem alle wichtigen Akteure eingebunden sind. Ferner wird die Einrich-

⁶⁷ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 152 f.

⁶⁸ Vgl. Hanau (2002), S. 16.

⁶⁹ Vgl. Viering, (2002a), S.18.

⁷⁰ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 43f.

tung der PSA in Pilotprojekten empfohlen, um Implementierungsschwierigkeiten frühzeitig zu erkennen und bei der bundesweiten Umsetzung zu vermeiden. Im dritten Schritt müssen die PSA-Modelle für die jeweiligen Arbeitsmarktverhältnisse definiert sowie das passende Design und die Rechtsform gewählt werden. Nachdem der Ausschreibungsmodus festgelegt wurde, müssen mit dem ausgewählten PSA-Träger konkrete Ziele vereinbart und Verträge geschlossen werden. Um ein frühzeitiges Scheitern zu verhindern ist die Finanzierung gerade in der Anlaufphase sicherzustellen. Danach obliegt es der Bundesanstalt für Arbeit eine Segmentierung des Arbeitslosenbestandes vorzunehmen und daraus eine optimale Zusammensetzung der Bewerber zusammenzustellen, die sich bei der PSA bewerben.

Die Vorbereitungen für die Umsetzung der PSA sind bereits im Gange. Nach einem Bericht des Spiegels erging bereits eine interne Verwaltungsanweisung der Bundesanstalt für Arbeit, nach der jede PSA ca. 30-50 erwerbfähige Arbeitslose einstellen und für eine Dauer von mindestens 9 und maximal 12 Monaten beschäftigen soll. Die Finanzierung der PSA soll durch ein Honorar, das in den ersten Monaten gezahlt wird, sichergestellt und durch eine Vermittlungsprämie ergänzt werden.⁷¹

3.2.4.2. PSA-Modelle

Nach der oben genannten Studie sind zehn Konzeptionsmodelle denkbar. Die Hartz-Kommission nennt keine detaillierten, konkreten Konzepte für Geschäftsmodelle einer PSA.⁷² Die Geschäftsmodelle müssen sich demnach an den Aufgaben orientieren, die eine PSA gemäß der Kommission erfüllen soll. Die Studie identifiziert vier wichtige Geschäftsfelder, in denen PSA wirken sollen:

- Vermittlung/ Beratung,
- Qualifizierung
- Stellenakquisition
- Prävention

Setzt man die Priorität bei der Gestaltung auf eine Reduzierung der Arbeitslosenzahlen, eine selbsttragende Geschäftstätigkeit und auf eine dauerhafte Integration von Arbeitslosen, bleiben zwei Geschäftsmodelle über, die hier näher vorgestellt werden sollen. Ein mögliches Modell stellt eine vermittlungsorientierte Zeitarbeitsagentur dar, die Qualifikationsoptionen für den Arbeitnehmer anbietet und darüber hinaus Stellenakquisitions-

⁷¹ Vgl. o.V. (2002b), S. 98.

⁷² Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 7.

bemühungen für permanente Arbeitsstellen unternimmt. Eine andere Modellvariante sieht zusätzlich eine Direktvermittlung von Arbeitsplätzen vor. Sie hat den Vorteil, mehrere Geschäftsfelder zu besitzen und so ihre Profitabilität zu steigern, da Einnahmen aus Zeitarbeitszuschüssen, Vermittlungsprämien und Entleihgebühren erzielt werden. Dem stehen, neben dem zu zahlenden Lohn, Kosten für die stellenbezogene Qualifizierung gegenüber, die aber einen bestimmten Rahmen nicht überschreiten, da nur kurzfristige Qualifikationsmodule angeboten werden. Alle übrigen Modelle stellen Geschäftsformen mit unterschiedlicher Gewichtung der Stellenakquisitionsbemühung, der Qualifikationsoptionen, der Direktvermittlung und Präventionsmaßnahmen dar. Nach Meinung der Autoren der Studie stellen die oben genannten Modelle hinsichtlich der beiden Kriterien Vermittlungschancen/ Reduzierung der Arbeitslosigkeit und Finanzierung/ Profitabilität die beste Konzeption dar. Bei den anderen Modellen besteht die Gefahr, dass eine Übergewichtung von Qualifizierungsmaßnahmen zur Unwirtschaftlichkeit führt oder dass bestimmte Zusatzaufgaben, wie langfristige Fortbildungsmaßnahmen, eine vermittlungsorientierte Arbeitsüberlassung verhindern.

Bezuschussung/ Wahl der Gebührenhöhe der PSA

Grundsätzlich sind die PSA auf staatliche Subventionen angewiesen, denn die zu erwartenden Einnahmen aus der Verleihgebühr sind aufgrund der Vermittlungshemmnisse der PSA-Angestellten niedriger als bei gewerbsmäßigen Zeitarbeitsfirmen anzusetzen. Eine PSA kann wahrscheinlich das Zweifache des Lohns als Entleihgebühr verlangen, während in der Zeitarbeitsbranche ein Faktor von 2,4 angesetzt wird. Aus Zeitarbeitsprojekten mit Arbeitslosen in Hessen sind Zahlen bekannt, wonach für die Angestellten ein Anteil verleihsfreier Zeit von etwa 25-30 % gilt. Schon aus diesem Gründen muss der Lohnzuschuss für die jeweilige PSA individuell kalkuliert werden, um die jeweiligen Gegebenheiten des regionalen Arbeitsmarktes zu berücksichtigen. Da die PSA bestrebt sind die verleihsfreien Zeiten zu reduzieren, werden sie nur ausgewähltes Personal einstellen. Dieses Kalkül führt andererseits dazu, dass der Bedarf an staatlichen Zuschüssen minimiert wird.

Das Anreizsystem muss so gestaltet sein, dass ein Ausgleich zwischen den Profitabilitätsbestrebungen der PSA und der Vermittlungsorientierung der Bundesanstalt für Arbeit stattfindet. Sie muss ferner die unterschiedlichen Träger der PSA (siehe Abschnitt 4.2.1.4) berücksichtigen. Bei einer privatrechtlichen Organisation der PSA muss das Vermittlungsziel durch eine Anreiz- und Sanktionierungssystem sichergestellt sein,

während bei einer öffentlichen Organisation die Bundesanstalt direkt Einfluss nehmen kann.⁷³

Zeitarbeitszuschuss

Dieser Zuschuss sollte so gestaltet sein, dass er mit dem Grad des Vermittlungshemmnisses ansteigt und die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Arbeitnehmersegment berücksichtigt. Dabei sollte der Zuschuss die ersten Monate konstant gezahlt werden, um einen hohen Verleih- und geringen Vermittlungsanreiz zu bieten. Danach sollte der Zuschuss linear fallen, um den Vermittlungsanreiz zu erhöhen. Wenn die monatlichen Ausgaben für den Angestellten die durchschnittlichen Einnahmen aus Verleihgebühr und Zuschuss überschreiten, werden die PSA-Betreiber den Angestellten verstärkt vermitteln wollen.

Vermittlungsprämie

Bezüglich der Vermittlungsprämien schlagen die Autoren der Studie vor, sie in den ersten sechs Monaten konstant zu gewähren und dann linear abfallen zu lassen. Dadurch soll eine zu frühe Vermittlung ohne nachhaltige Integration vermieden werden.⁷⁴ Zudem sollte die Prämie in zwei Tranchen gezahlt werden, wobei die zweite Tranche erst gezahlt wird, wenn die Beschäftigung einen Zeitraum von sechs Monaten überdauert. Die Prämie soll auch in den Fällen gezahlt werden, in denen eine Vermittlung ohne Mitwirkung der PSA zu Stande kommt. Der optimale Vermittlungszeitpunkt für PSA-Angestellte soll zwischen sechs und neun Monaten liegen.⁷⁵ Dieser Zeitraum ergibt sich, wenn man den Arbeitslosen behutsam an den Arbeitsmarkt heranführen und gleichzeitig eine schnelle Integration erreichen will.

3.2.4.3. Politische Umsetzung

Nach dem Willen der Kommission kann eine PSA nur dann effektiv arbeiten, wenn die Beschränkungen des AÜG aufgehoben werden. Konkret sollen das Synchronisationsverbot⁷⁶, das besondere Befristungsverbot, das Wiedereinstellungsverbot, das Abwerbungsverbot, die Beschränkung der Überlassungsdauer, die Pflicht Arbeitsverträge in der Muttersprache des Arbeitnehmers und die Pflicht zur Ausstellung von Kontrollmitteilungen aufgehoben werden. Nach der gesetzlichen Umsetzung könnten die PSA schon

⁷³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 40.

⁷⁴ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 41f.

⁷⁵ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 42.

⁷⁶ Kopplung Arbeitsvertrag an Entleihdauer.

bis Mitte 2003 flächendeckend eingeführt werden.⁷⁷ Die Beschränkungen sollen allerdings nur aufgehoben werden, wenn die Zeitarbeitsbranche Tarifverträge mit den Gewerkschaften abschließt, in denen die Entlohnung und bestimmte Sozialstandards geregelt sind. Ziel ist es, die PSA-Angestellten den Mitarbeitern in den Einsatzbetrieben nach und nach gleichzustellen.⁷⁸

Im ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 wurde die Organisationsform der PSA festgeschrieben. In das SGB III wurde § 37c eingefügt, der vorsieht, dass die Arbeitsämter für die Organisation der PSA geeignete Partner finden. Ansonsten sollen die Arbeitsämter selbst die Organisation übernehmen.

3.2.5. Problemfelder der PSA

In diesem Abschnitt soll nun eine kritische Betrachtung der PSA vorgenommen werden. Erst wurde dargestellt, wie die Kommission sich den Aufbau einer PSA vorstellt und welche Ziele sie damit verfolgt. Anschließend wurden die teilweise vagen Ausführungen anhand der Studie für die Umsetzung konkretisiert. Darauf aufbauend wird nun die in vielen Pressestimmen häufig geäußerte Kritik an den PSA erläutert.

Lohnhöhe

Das in der Presse am kontroversesten diskutierte Thema ist die Höhe der Entlohnung für die Leiharbeiter der PSA. Die ursprünglich von der Hartz-Kommission vorgesehene Empfehlung, die Entlohnung der Leiharbeiter unterhalb des Lohns der Stammarbeitnehmer anzusetzen, um so den Anreiz für die Arbeitgeber zur Einstellung zu erhöhen, stieß auf politischen Widerstand. Arbeitgeber sollten nicht die Möglichkeit bekommen, ihre Stammmitarbeiter gegen billigere Leiharbeiter auszutauschen. Somit sollten Leiharbeiter den gleichen Lohn wie ihre Kollegen bekommen, die Stammarbeiter sind. Dieses so genannte „Equal Pay“-Prinzip beinhaltet nur die gleiche Lohnhöhe ohne tariflich geregelte Lohnzusatzleistungen wie Urlaubsgeld. Das Bundesarbeitsgericht ordnet den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ der Vertragfreiheit unter.⁷⁹ Diese Entscheidung könnte allerdings hinfällig werden, da in Brüssel über eine EU-Richtlinie verhandelt wird, nach der die Leiharbeiter die gleichen Löhne bekommen sollen wie die Stammarbeiter.⁸⁰ Peter Hartz indes kritisierte Verwässerung der Vorschläge. Eine Vor-

⁷⁷ Vgl. o.V. (2002g), S. 11.

⁷⁸ Vgl. o.V. (2002b), S. 98.

⁷⁹ BAG – Bs. v. 21.06.2000, 5AZR 806/98, DB 2000, S. 1920.

⁸⁰ Vgl. Banze/Schmergal (2002), S. 1

aussetzung, um bis zu 350.000 Arbeitslosen in eine Beschäftigung zu bringen, seien niedrigere Löhne.⁸¹ Die Gewerkschaften signalisierten jedoch die Möglichkeit in Tarifverträgen niedrigere Einstiegstarife zu vereinbaren. Unklarheit herrscht zudem darüber, ob ehemals arbeitslose PSA-Mitarbeiter den gleichen Lohn erhalten sollen wie direkt eingestellte Arbeitnehmer.⁸² Es zeichnet sich gegenwärtig eine flexible Lösung ab, in der die gleichen Löhne für PSA-Angestellte gelten, aber in bestimmten Fällen niedrigere Einstiegstarife vereinbart werden können.

3.2.5.1. Tarifvertragsabschluss

Da für die PSA Tarifverträge geschlossen werden sollen, besteht nun auch für den Rest der Branche ein Zwang sich für Tarifverträge zu öffnen, um in den Genuss der Deregulierungen zu kommen. Bisher haben erst wenige Zeitarbeitsfirmen einen Tarifvertrag geschlossen.

Uneinigkeit besteht noch über die Tarifzuständigkeit der Gewerkschaften. So konkurrieren die Gewerkschaften ver.di und IG Metall um die Zuständigkeit.⁸³ Vorerst wurde ver.di zum Verhandlungsführer bestimmt. Aber auch auf Seiten der Arbeitgeberseite besteht Uneinigkeit über die Zuständigkeit.⁸⁴ Schwierig wird es sein, die Lohnhöhe zu bestimmen. Die Löhne, die Zeitarbeitsfirmen zahlen, liegen meist unter dem Niveau der Stammbesellschaft. Die Gewerkschaften wünschen eine Angleichung der PSA-Löhne an die im Betrieb gezahlten Löhne. Für die Gewerkschaften werden sich die Tarifverhandlungen schwierig gestalten, weil bereits Tarifverträge mit einigen Zeitarbeitsfirmen geschlossen wurden, die ein geringeres Lohnniveau vorsehen.

Die Höhe der vereinbarten Tarifverträge ist auch deshalb von Bedeutung, weil davon das Gelingen der PSA abhängt. Wird der Tariflohn zu hoch angesetzt, so ist eine PSA gegenüber der privaten Konkurrenz nicht wettbewerbsfähig. Für eine PSA kann dies zu einer Steigerung der verleihfreien Zeiten und damit zu niedrigeren Einnahmen bei laufenden Kosten führen. Ein zu geringer Lohn könnte zu einer Lohnkonkurrenz und Substitutionstendenzen in den Betrieben führen, was volkswirtschaftlich und gesellschaftlich nicht wünschenswert wäre.⁸⁵ Wie oben dargestellt, könnte die Entscheidung über die Lohnhöhe auch in Brüssel beschlossen werden, wenn das „Equal pay“-Prinzip als

⁸¹ Vgl. o.V. (2002a), S. 17.

⁸² Vgl. Jacobi (2002), S. 2

⁸³ Vgl. o.V. (2002i), S. 5.

⁸⁴ Vgl. Banze/Schmergal (2002), S. 1.

⁸⁵ Vgl. o.V. (2002d), S. 6.

Richtlinie verabschiedet wird.⁸⁶ Dies hat den Vorteil, dass PSA-Mitarbeiter nicht demotiviert und stigmatisiert werden. Dadurch kann ferner eine Negativselektion vermieden werden.

3.2.5.2. Konkurrenz zu privaten Zeitarbeitsfirmen

Die Zeitarbeitsbranche sieht die Einrichtung der PSA uneinheitlich. Während die einen auf ein Zusatzgeschäft durch den Betrieb von PSA-Geschäftsstellen hoffen, fürchten die anderen billige Konkurrenz durch die PSA. Vieles hängt vom Ausschreibungsverfahren ab, und davon, wie realistisch die Chancen für die Zeitarbeitsfirmen sind, eine Geschäftsstelle gewinnbringend zu betreiben. Wie im vorigen Abschnitt dargestellt, spielen die tariflich geregelte Lohnhöhe und die Lohnkostenzuschüsse die entscheidende Rolle. Die Verbände beteuern ihre Bereitschaft Tarifverträge abzuschließen, aber bei den Unternehmen müsse noch Überzeugungsarbeit geleistet werden, so Stolz, Geschäftsführer der Interessengemeinschaft Zeitarbeit.⁸⁷

Die Branche begrüßt hingegen einhellig, dass die Beschränkungen des AÜG entfallen sollen. Hiervon erwartet die Zeitarbeitsbranche einen Schub. Eine Schätzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) geht von bis zu 100.000 neuen Stellen aus.⁸⁸ Für die zukünftigen Zeitarbeitnehmer kann man festhalten, dass sich die Bedingungen für die Leiharbeiter der Zeitarbeitsfirmen durch Tarifverträge verbessern werden und dass die teilweise drastische Unterbezahlung von einigen dubiosen Firmen ein Ende haben wird. Die PSA hat also schon im Vorwege für einigen Wirbel und Umdenken in der Branche gesorgt. Wie sich die PSA auf den Arbeitsmarkt einführen werden ist noch nicht abzusehen. Sicherlich lässt sich die Konkurrenz zu anderen Anbietern nicht gänzlich vermeiden. Durch die Vorgabe des Zielgruppenmix, kann man Konkurrenz jedoch verringern und den Fokus auf spezielle Problemgruppen des Arbeitsmarktes setzen. Während sich die PSA auf ehemalige Arbeitslose mit gewissen Vermittlungshemmnissen konzentrieren wird, werden sich Zeitarbeitsfirmen vermehrt auf die gefragteren Leiharbeiter spezialisieren.

3.2.5.3. Probleme Zeitarbeit

Es darf nicht übersehen werden, dass Zeitarbeit bereits heute zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung führt. Teilweise bieten Firmen Leiharbeiter an, die mit einem

⁸⁶ Vgl. Banze/Schmergal (2002), S. 1.

⁸⁷ Vgl. o.V. (2002h), S. 11.

⁸⁸ Vgl. o.V. (2001), S. 20.

Stundensatz von 3,5 bis 5 Euro entlohnt werden. Für Betriebe wird es reizvoll, die teuren Arbeitsverträge der Stammebelegschaft gegen billige Leiharbeiter zu ersetzen und den Kündigungsschutz zu umgehen. Auch das oft zitierte Musterbeispiel für Zeitarbeit, Holland, kann nicht darüber hinweg täuschen, dass bei gleichem Arbeitsvolumen mehr Personen beschäftigt werden. Als Erklärung kommt in Betracht, dass Leiharbeiter einen größeren Anteil der Erwerbspersonen ausmachen.

Ein Nachteil, der gerne bei Zeitarbeitsfirmen vernachlässigt wird, ist, dass auch sie konjunkturabhängig sind. Gibt es keine Beschäftigungsmöglichkeiten, so stellen sie auch keine Leiharbeiter ein. Zeitarbeiter sind dabei meist die ersten, die ihre Beschäftigung verlieren.⁸⁹ Übertragen auf die PSA stellt dies ein besonderes Problem dar, weil die Zielgruppe aus Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen besteht. Im gegenwärtigen schwachen Konjunkturmilieu stehen die PSA damit vor besonderen Herausforderungen.

3.2.6. Fazit

Aufgrund der drängenden Probleme am Arbeitsmarkt versprechen sich viele Politiker, Arbeitslose, Sozialversicherungsbeitragszahler und weite Teile der Gesellschaft, dass die Einrichtung von PSA die entscheidende Wende bringt. Gemäß dem Grundauftrag der Kommission ging es vorrangig um die Reform der Arbeitsvermittlung. Erst mit der Festlegung, dass die Arbeitslosenzahlen um zwei Millionen gesenkt werden könnten, füllten die Reformvorschläge eine weiterreichende Aufgabe aus – eine Reform der Arbeitsmarktpolitik. Will man die PSA kritisch diskutieren, muss sie nun an den Erfolgen am Arbeitsmarkt gemessen werden und nicht an einer verbesserten Vermittlungsleistung.

Die Hartz-Kommission schätzt, dass durch die PSA mit den dazugehörigen JobCentern in drei Jahren bis zu 750.000 Arbeitslose in eine Beschäftigung gebracht werden können. Dabei wird eine Beschäftigung von ca. 500.000 PSA-Mitarbeitern und ein Klebeeffekt von 30-50 % zu Grunde gelegt. Die oben genannte Studie der Bundesanstalt für Arbeit geht von 50.000-75.000⁹⁰ erfolgreichen Vermittlungen aus, während Hessens Landesarbeitschef Schickler etwa 65.000-100.000 Vermittlungen erwartet.⁹¹ Würde man die aktuellen Vermittlungserfolge von ähnlichen Zeitarbeitsprojekten in Hessen

⁸⁹ Vgl. Rudzio (2002), S. 17

⁹⁰ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit et al. (2002), S. 29 f.

⁹¹ Vgl. o.V. (2002e), S. 13.

verwenden, würden gar nur 6000 Arbeitslose vermittelt werden, auf Basis einer Quote von 34 Beschäftigten pro Geschäftsstelle. Das Vermittlungspotential der PSA lässt sich nicht sinnvoll bestimmen und damit ist der voraussichtliche Erfolg unklar. Bekannt ist nur, dass, gemäß interner Verwaltungsvorschrift der Bundesanstalt der Arbeit, zu Beginn etwa 40.000 Beschäftigte in den PSA aufgenommen werden sollen. Bei einem angenommenen Klebeeffekt von 50 % entspräche dies einem Beschäftigungsimpuls von 20.000 Beschäftigten pro Jahr. Das endgültige Beschäftigungsvolumen soll bei etwa 80.000 liegen.

Kritisch ist die Konjunkturabhängigkeit der Zeitarbeitsbranche zu betrachten und deren Folgen für die PSA. In der gegenwärtigen schwachen Konjunkturlage treibt viele Arbeitsmarktexperten berechtigt die Sorge, dass die PSA zu gewaltigen staatlichen Beschäftigungsgesellschaften verkommen könnten, weil die PSA sich auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentriert. Dies könnte statt der erwarteten Kostensenkung, im Gegenteil, zu einer beträchtlichen Mehrbelastung der Arbeitsvermittlung führen. Eine verbesserte Vermittlung kann nur erfolgen, wenn es genügend Arbeitsplätze gibt. Eine schwache Konjunktur wird nicht nur zur Verknappung von offenen Stellen führen, sondern auch zu mehr Entlassungen. Beide Faktoren zusammengenommen führen zu einer Verschärfung der Arbeitsbedingungen der PSA.

Unklar ist, in wie weit ein Substitutionseffekt der Stammebelegschaft durch Leiharbeiter der PSA erfolgen wird. Sinnvolle Berechnungen hierzu lassen sich nicht anstellen, weil sich auch hier die Experten über die Tragweite uneinig sind. Aus Holland weiß man lediglich, dass Leiharbeit reguläre Beschäftigung verdrängt. Genau quantifizieren lässt sich dieser Effekt nicht. Hartz erkennt jedoch diese Gefahr und sieht die Notwendigkeit, Sperren zu ziehen.⁹²

Sicher ist, dass die Aufhebungen der Beschränkungen des AÜG einen Beschäftigungsschub für die Zeitarbeitsbranche bringen werden. Besonders die Abschaffung des Synchronisationsverbots führt dazu, dass schwächere oder spezialisierte Arbeitnehmer eingestellt werden können. Dadurch werden Einsätze möglich, die sonst für die Zeitarbeitsbetriebe zu risikoreich wären.⁹³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hartz-Kommission mit den PSA kein grundsätzlich neues Modell vorgeschlagen hat. Ähnliche Projekte zur Eingliederung

⁹² Vgl. Schuhmacher et al. (2002), S. 8.

⁹³ Vgl. Heckel (2002), S. 12.

von Arbeitslosen wurden bereits in einigen Bundesländern getestet. Die Erfolge waren bescheiden. Doch die PSA werden unter veränderten Vorzeichen wirken. Von der Aufhebung der Beschränkungen des AÜG in Kombination mit der veränderten Zumutbarkeit werden zusätzliche Impulse ausgehen. Aber der raschen und konsequenten Umsetzung der Bundesregierung ist es zu verdanken, dass die Vorschläge nicht in der Schublade verschwunden sind. Die Kommission hat das Potential und den verhältnismäßig niedrigen Anteil von Zeitarbeit in Deutschland richtig erkannt und ein passendes Instrument empfohlen.

Es gibt jedoch einige Unsicherheitsfaktoren, die ein Gelingen der PSA gefährden. Besonders der Mangel an Arbeitsplätzen, bedingt durch die schwache Konjunktur, den die Hartz-Kommission herunterspielt, kann den Erfolg der PSA in Frage stellen. Ferner besteht ein Zielkonflikt zwischen dem wirtschaftlichen Betrieb der PSA und der wirksamen Senkung der Arbeitslosigkeit durch die PSA. Legt man die Priorität auf die Finanzierbarkeit der Maßnahme, so können nicht ausreichend Arbeitslose in der PSA aufgenommen werden. Wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in einer Stellungnahme vom 16. November 2002 deutlich macht, kann mit einer angenommenen Beschäftigung von 50.000 Personen kein wirkungsvoller Effekt für den Arbeitsmarkt erzielt werden. Somit werden die PSA das Problem der Arbeitslosigkeit vermutlich nur mindern, aber nicht lösen.

3.3. Modul 9: Neue Beschäftigung durch „Ich-AG“, „Familien-AG“ und Mini-Jobs

Mit diesem Modul will die Hartz-Kommission neue Beschäftigungsformen schaffen, die Schwarzarbeit verringern und Anreize zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bieten. Im Abschnitt 3.3.1. wird die Notwendigkeit der Verringerung der Schwarzarbeit aufgezeigt. Anschließend diskutieren wir die Möglichkeiten selbständiger Beschäftigung in Form von Ich/Familien AG (Abschnitt 3.3.2.) sowie die Vorschläge zu Mini-Jobs (Abschnitt 3.3.3.). Im Anschluss daran stellen wir den Stand der Umsetzung der Kommissionsvorschläge dar (Abschnitt 3.3.4.), bevor wir in Abschnitt 3.3.5 ein zusammenfassendes Fazit ziehen.

3.3.1. Reduzierung der Schwarzarbeit

Schätzungen zufolge gibt es in Deutschland sieben bis neun Millionen Vollzeitschwarzarbeiter, darunter ca. eine Million registrierte Arbeitslose. Das hat zur Folge, dass für das Jahr 2002 Umsätze von ca. 350 Mrd. Euro durch Schwarzarbeit erwartet werden. Untersuchungen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass sich die Schwarzarbeit jährlich erhöht hat. So ist der Umsatz von 643 Mrd. DM (Jahr 2000) auf 658 Mrd. DM (Jahr 2001) gestiegen. Die Steigerung von 2,4 % entspricht in etwa dem Wachstum des offiziellen Bruttosozialproduktes aufgrund der Prognosen der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute.⁹⁴ Die Auswirkungen auf das Sozialversicherungssystem sind bedeutend. Es fehlen pro Jahr ca. 114 Millionen Euro Einnahmen aus sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen. Dies zeigt sich besonders deutlich bei einem Beispiel aus den Dienstleistungen für Haushalte. Jährlich nehmen ca. 3,5 Millionen Haushalte Dienstleistungen in Anspruch, es existieren aber lediglich 40.000 angemeldete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse.⁹⁵

Ein wesentlicher Grund für die Ursachen der Schwarzarbeit liegt in den hohen Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben. Die Hartz-Kommission hat daher die beiden Beschäftigungsformen „Ich-AG“ und „Mini-Job“ geschaffen. Ziel ist es, die Schwarzarbeiter in die Legalität zu locken, sowie bei einem gegebenen Volumen an Geld mehr Beschäftigung zu schaffen. Die Ich-AG dient der Reduzierung der Schwarzarbeit und der Arbeitslosigkeit. Neben der Ich-AG sollen die Mini-Jobs, im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen den Weg aus der Schwarzarbeit weisen.

⁹⁴ Vgl. Schneider (2001), S. 2.

⁹⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S.164.

3.3.2. Ich/ Familien – AG

3.3.2.1. Bisherige Möglichkeiten der selbständigen Beschäftigung

Die Ich-AG soll eine Vorstufe zur Selbstständigkeit sein. Das Konzept beruht auf den guten Erfahrungen der Arbeitsämter mit dem Instrument Überbrückungsgeld. Bisher wurde für Existenzgründer ein Überbrückungsgeld gezahlt, das den Lebensunterhalt in der Startphase sichern soll. Förderungsberechtigt ist, wer mindestens vier Wochen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Kurzarbeitergeld bezogen hat oder in einer ABM oder Strukturanpassungsmaßnahme beschäftigt ist.⁹⁶ Mit dem Inkrafttreten des neuen Job-aqktiv-Gesetzes zum 1. Januar 2002 fiel diese 4-Wochen-Klausel weg. Voraussetzung ist jedoch, dass ein Anspruch auf eine Leistung des Arbeitsamtes besteht. Das Überbrückungsgeld wird in Höhe des Betrages, den der Arbeitnehmer als Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zuletzt bezogen hat (oder bezogen hätte) gezahlt. Es wird im Regelfall für die Dauer von sechs Monaten gewährt. Enthalten sind auch die Sozialversicherungsbeiträge, die das Arbeitsamt getragen hat oder hätte tragen müssen. Wird die selbständige Tätigkeit innerhalb von vier Jahren seit Beginn der letzten Arbeitslosigkeit wieder aufgeben, bleibt der Anspruch auf Arbeitslosengeld bestehen.⁹⁷ Alle Förderungsmaßnahmen richten sich nach den §§ 57 ff. SGB III.

3.3.2.2. Vorschläge der Kommission

Die Kommission entwickelte das Konzept der Ich/Familien-AG, um Arbeitslosen einen Weg in eine einfache Form selbstverantwortlicher und legaler Arbeit zu eröffnen. Dabei wurde der Schwerpunkt auf kostengünstige Dienstleistungen gelegt. So besteht auch für kleinere Unternehmen und Handwerksbetriebe die Möglichkeit, im Niedriglohnbereich Arbeit zu vergeben.

Die Ich/Familien-AG soll als Alternative zur bisherigen Existenzgründer-Unterstützung des Arbeitsamtes verstanden werden. Ziel der Ich-AG ist es, nach einer Übergangsphase von drei Jahren eine volle Selbstständigkeit zu ermöglichen.

Die Besteuerung

Die so genannte „kleine“ Selbstständigkeit soll durch einfache Handhabung überzeugen. Daher erfolgt die Besteuerung nach einem sehr einfachen Modell. Die Ich-AG zahlt eine Pauschalsteuer von 10 % auf alle Einnahmen bis zu einer Obergrenze von jährlich 25.000 Euro. Berechnungsgrundlage für die Pauschalbesteuerung sind die Ein-

⁹⁶ Quelle: <http://www.gruenderportal-mv.de>.

⁹⁷ Vgl. Goessmann (2002), S. 1

nahmen abzüglich der steuerlichen Grundfreibeträge und der Sozialversicherungsbeiträge. Auf eine Einnahmen-Überschussrechnung wird ganz verzichtet. Ferner muss die Ich-AG keine Umsatzsteuer abführen. Die Kommission bedient sich der Möglichkeit der Freistellungsoption gemäß § 19 UStG.⁹⁸

Versicherungspflicht

Meldet ein Arbeitsloser eine Ich-AG an, erhält er für drei Jahre Zuschüsse vom Arbeitsamt, die sich an der Höhe des Arbeitslosengeldes und der vom Arbeitsamt entrichteten Sozialleistungen orientieren. Die Förderung wird einmalig gewährt. Die Leistungen sind zeitlich gestaffelt und orientieren sich am erzielten Jahreseinkommen. Die Hartz-Kommission zieht dabei folgende Möglichkeiten in Betracht: Bei Jahreseinnahmen von 15.000 Euro werden 100 % des Arbeitslosengeldanspruchs von 12 Monaten ausgezahlt, bei Einnahmen von 20.000 Euro 60 % und bei 25.000 Euro 20 %. Die Zuschüsse sinken mit steigendem Einkommen. Die Zuschüsse durch das Arbeitsamt werden so gewählt, dass der Ich-AG keine Probleme bei der Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge entstehen.⁹⁹

Die Inhaber der Ich-AG unterliegen der vollen Versicherungspflicht. Das bedeutet, dass sie sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zahlen. Die damit erworbenen Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung reduzieren das Risiko bei einer Existenzgründung.

Nach drei Jahren endet die Förderung durch die Arbeitslosenversicherung. Ebenfalls entfallen danach die steuerlichen Begünstigungen. Daher sollte nach dieser Zeit ein vollwertiger Gewerbebetrieb aufgebaut sein. Es besteht aber auch die Möglichkeit, in eine abhängige Beschäftigung zu wechseln. Die Erfahrungen aus der Zeit der Selbständigkeit können dem Inhaber der Ich-AG dabei sehr hilfreich sein.¹⁰⁰

Familien-AG

Ein Sonderfall ist die Familien-AG, die eine Erweiterung der Ich-AG darstellt. Sie ermöglicht die Mitarbeit von Familienangehörigen. Der Familien-AG werden steuerliche Vergünstigungen gewährt, wie z.B. doppelte Freibeträge für Ehepartner. Da Familienmitglieder einer anderen Steuerklasse unterliegen, erhalten sie auch hier Vergünstigungen. Die Zuschüsse durch das Arbeitsamt fallen höher aus.¹⁰¹

⁹⁸ Vgl. Hartz et al. (2002), S.165 ff.

⁹⁹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 166.

¹⁰⁰ Vgl. Hartz et al. (2002), S.167.

¹⁰¹ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 168.

3.3.3. Mini Jobs

3.3.3.1. Aktuelle gesetzliche Regelung

Bisher besteht die Möglichkeit einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen. Die Regelung erfolgt über 325-Euro-Jobs. Die Einkommensgrenze, bis zu der keine Versicherungspflicht zur Kranken- und Rentenversicherung besteht, die so genannte Geringfügigkeitsgrenze, ist bundeseinheitlich auf 325 Euro festgelegt worden. Bis zu dieser Entgeltgrenze zahlt ein Beschäftigter keine Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung. Der Arbeitgeber führt jedoch Pauschalbeiträge in Höhe von 10 % zur Krankenversicherung und 12 % zur Rentenversicherung ab.

Arbeitgeber sind auch Einzelpersonen, die andere Personen in ihrem Haushalt gegen Entgelt beschäftigen. Die wöchentliche Arbeitszeit für eine geringfügige Beschäftigung darf nicht mehr als 15 Stunden betragen.¹⁰² Diese Form der Beschäftigung ist vor allem in Privathaushalten vorhanden. Dort sind im geringfügigen Umfang Reinigungskräfte, Haushaltshilfen oder Haushälterinnen tätig. Privathaushalte, die eine geringfügig entlohnte Haushaltshilfe abhängig beschäftigen, müssen für diese Arbeitgeberpauschalbeiträge in Höhe von 12 % zur Rentenversicherung und gegebenenfalls in Höhe von 10 % zur Krankenversicherung zahlen.¹⁰³

3.3.3.2. Vorschläge der Kommission

Mini-Jobs

Die Hartz-Kommission schlägt vor, mit den Mini-Jobs die frühere Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte von 325 Euro auf 500 Euro anzuheben. Weiterhin soll der Beitragseinzug für geringfügige Beschäftigungen vereinfacht werden. Vor allem soll in privaten Haushalten eine steuerliche Förderung von Dienstleistungen eingeführt werden. Die Begünstigungen gelten für Arbeitslose, Nichterwerbstätige und für Beschäftigte in haushaltsnahen Dienstleistungen.¹⁰⁴

Die neue Regelung sieht vor, dass die Bruttoeinkommensgrenze auf 500 Euro festgelegt wird. Die Einnahmen sind steuerfrei und unterliegen einer Sozialversicherungspflicht von 10 %. Das daraus resultierte Aufkommen wird gleichmäßig zwischen Renten- und Krankenversicherung aufgeteilt. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entfallen.¹⁰⁵

¹⁰² Quelle: <http://www.hzk-online.de/arbeitgeber/contentseiten/recht.html>.

¹⁰³ Vgl. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2002), S. 5.

¹⁰⁴ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 169

¹⁰⁵ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 170.

Es soll ein neues Meldeverfahren für diese Art der Beschäftigung geben. Dazu wird eine einheitliche Einzugsstelle für Mini-Jobs eingeführt. Der Arbeitgeber übermittelt an diese An- und Abmeldung sowie vierteljährlich Nettogehalt und Arbeitsstunden. Die Sozialversicherungspauschale zieht die Einzugsstelle automatisch ein.

Förderung haushaltnaher Dienstleistungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde bereits erwähnt, dass ein großer Teil von Schwarzarbeitern in privaten Haushalten tätig ist. Das Problem ist, dass sich die bisherigen Leistungen aufgrund der Pauschalabgaben leicht verteuern werden. Um der Schwarzarbeit trotzdem entgegenzuwirken, hat Hartz einen Anreiz für private Haushalte vorgesehen. Es wird privaten Haushalten für die Beauftragung von haushaltsnahen Dienstleistungen die Möglichkeit des Abzuges von der Steuerschuld eingeräumt.¹⁰⁶ Als soziale Komponente wird vorgeschlagen, Familien mit Kindern steuerlich besonders zu begünstigen. Der Abzug von der Steuerschuld wird so bemessen, dass die Nachfrage nach Schwarzarbeit sich nicht mehr lohnt.

3.3.4. Umsetzung

3.3.4.1. Ich/ Familien-AG

Es wird einen Existenzgründungszuschuss für die Ich/ Familien-AG geben. Diese Regelung ist bis Ende 2005 befristet. Der Zuschuss wird in abnehmender Höhe für maximal drei Jahre gewährt, solange das Einkommen 25.000 Euro im Jahr nicht überschreitet. Es dürfen nur Familienmitglieder mitarbeiten, aber keine weiteren Arbeitnehmer beschäftigt sein. Der Zuschuss beträgt im ersten Jahr 600 Euro, im zweiten 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro. Der Existenzgründungszuschuss ist steuerfrei.¹⁰⁷

3.3.4.2. Mini Jobs

Aufhebung der Geringfügigkeitsgrenze

Im Dezember 2002 billigte der Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag einen Kompromiss zu den neuen Mini-Jobs. Somit treten zum 01.04.2003 folgende Regelungen in Kraft. Die Grenze für geringfügig Beschäftigte wird von 325 Euro auf 400 Euro monatlich angehoben. Für den Arbeitgeber werden Pauschalabgaben in Höhe von 25 % fällig. Diese gliedern sich wie folgt:

- 12 % Rentenversicherung,

¹⁰⁶ Vgl. Hartz et al. (2002), S. 170 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 12.

- 11 % Krankenversicherung mit Aufstockungsoption für Arbeitnehmer,
- 2 % Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung, einschließlich Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag.¹⁰⁸

Besondere Förderung von haushaltsnahen Mini-Jobs

Da Mini-Jobs in Privathaushalten besonders gefördert werden sollen, unterliegen diese einer Pauschalabgabe von 12 %, die sich folgendermaßen aufgliedert:

- je 5 % für Renten- und Krankenversicherung,
- 2 % Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung, einschließlich Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag.

Der Arbeitnehmer zahlt für Einnahmen bis 400 Euro keine Abgaben, auch nicht, wenn er diese Tätigkeit als Nebenbeschäftigung ausübt.¹⁰⁹

Steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen

Haushalte, die Mini-Jobber beschäftigen, können 10 % ihrer Aufwendungen, maximal jedoch 510 Euro im Jahr von der Steuerschuld abziehen. Wer in seinem Haushalt einen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, kann 12 % seiner Aufwendungen, maximal jedoch 2400 Euro von der Steuerschuld abziehen.¹¹⁰

Einführung einer Gleitzone bei Einkünften oberhalb von 400 Euro bis 800 Euro

Durch die Einführung einer neuen Gleitzone wird die so genannte Niedriglohnschwelle beseitigt. Diese bestand bisher ab einem Einkommen von 325 Euro. Lag der Verdienst über diesem Betrag, stiegen die Sozialversicherungsbeiträge abrupt von 22 % auf 40 % an. Die neue Regelung sieht daher folgendes vor:¹¹¹

- Der Arbeitnehmerbetrag steigt im Einkommensbereich von 400,01 bis 800 Euro an von ca. 4 % bei 400,01 Euro auf den vollen Arbeitnehmerbetrag (ca. 21%) bei 800 Euro.
- Der Arbeitgeberbetrag bleibt gegenüber dem bisherigen Recht unverändert.
- Die Besteuerung erfolgt in diesem Einkommensbereich individuell.

Damit ist es für jeden Arbeitnehmer sinnvoll, auch oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze zu arbeiten. Da die Umstellung der Mini-Jobs einen zusätzlichen Aufwand für Arbeit-

¹⁰⁸ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 12.

¹⁰⁹ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 13.

¹¹⁰ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 13.

¹¹¹ Vgl. Möschel et al. (2002), S. 15

geber, Sozialversicherung und Steuerbehörden bedeutet, treten die Regelungen erst zum 01. April 2003 in Kraft

3.3.5. Fazit

Wie im vorigen Abschnitt erläutert, wird ein Teil der Vorschläge der Hartz-Kommission demnächst umgesetzt. Allerdings bestehen auch Zweifel an den Vorschlägen. Bei der Ich/Familien-AG stellt sich die Frage, ob ein Schwarzarbeiter sich in drei Jahren zu einem Unternehmer entwickeln kann und ob er das überhaupt möchte. Außerdem ist unklar, ob die Verdienstmöglichkeiten im Niedriglohnsektor - denn darum handelt es sich bei diesen Leistungen - eine Vollexistenz überhaupt tragen.

Bevor eine Ich/Familien-AG gegründet wird, ist sicherzustellen, ob ein Arbeitsloser die notwendigen Voraussetzungen für eine Selbständigkeit besitzt. So dürfen z.B. keine überzogenen Anreize zur übereilten Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gesetzt werden, denn ohne professionelle Beratung besteht die Gefahr des schnellen Scheiterns dieser Existenzgründungen. Bedenklich ist auch die relativ kurze Förderungsdauer, da gerade die ersten Jahre bei Existenzgründungen als besonders kritisch gelten. Ein großer Teil der Schwarzarbeiter ist im Handwerk tätig. Solange aber der „Meisterzwang“ besteht, können sich in diesem Bereich keine Ich/Familien-AG durchsetzen.

Bedenken bestehen aber auch bei den Mini-Jobs. Das Finanzamt und die Sozialkassen erhalten kaum zusätzliche Einnahmen. Schätzungen zufolge entstehen etwa 500 Millionen Euro Steuerausfälle, weitere 500 Millionen Euro fehlen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.¹¹² Steigt das Einkommen über die jährliche Freigrenze, ist der Steuersatz so hoch, das kein Anreiz besteht, darüber hinaus Einkommen zu erwirtschaften. Bleibt der heutige Sozialhilfetarif unverändert, so ist die Aufnahme eines legalen Mini-Jobs für Sozialhilfeempfänger unattraktiv. Denn die Einnahmen daraus werden zunächst zu 85 % später zu 100 % auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet. Die Regelung der geringfügigen Beschäftigung wird hauptsächlich von Studenten, Rentnern, Schülern und verheirateten Frauen in Anspruch genommen. Dies ist darin begründet, dass diese meist nur wenige Stunden arbeiten wollen oder Einkünfte von anderen Stellen beziehen. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung kann also nicht damit gerechtfertigt werden, man müsse gering Qualifizierten größere Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit bieten. Besser wäre es, mit der neuen Regelung in erster Linie Alleinstehende oder Haupternährer mit einer geringen Arbeitsproduktivität anzusprechen, mit

¹¹² Hoffmann (2002), o.S.

dem Ziel eine Vollzeitstelle auszuüben. Diese Gruppe macht aber nur 12 % der geringfügig Beschäftigten aus. Die Freigrenze ist zu niedrig, um wirksam zu sein. Von den Vorteilen profitieren also weitestgehend Personen, welche nicht „bedürftig“ sind.

Es bleibt festzuhalten, dass von den Vorschlägen dieses Moduls kein nennenswerter Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist. Durch die Umsetzung der Ich/Familien-AG wurden zwar die Zutrittsbeschränkungen für Existenzgründer wesentlich gelockert, jedoch ist die Diskussion um die Selbständigen-Quote nicht der Kern des Beschäftigungsproblems. Denn Beschäftigungsimpulse können genauso gut von bestehenden Betrieben ausgehen, neue Arbeitsplätze auch in "alten" Unternehmen geschaffen werden. Entscheidend für das Wachstum von Volkswirtschaft und Beschäftigung ist die Erschließung neuer Absatzmärkte. Existenzgründungen können nur dann beschäftigungswirksame Effekte auslösen, wenn sie nicht - aufgrund zu geringer Nachfrage - zum Scheitern verurteilt sind.

Die neue Regelung zu den Mini-Jobs wird unterschiedlich aufgenommen. Bei bestimmten Berufszweigen, wie z.B. im Gastronomiebereich, treffen die Änderungen durchaus auf Zustimmung, da der mögliche steuerfreie Verdienst der Beschäftigten steigt. Bedenken bestehen vor allem auf Seiten der Gewerkschaften. Sie befürchten, dass Vollbeschäftigte in größerem Ausmaß durch Mini-Jobber ersetzt werden. Somit bleibt abzuwarten, ob es durch die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung ein Mehrangebot an Arbeitsplätzen geben wird.

4. Zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission

Mit dem Ersten und dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 werden zahlreiche Vorschläge der Kommission umgesetzt. Von einer Umsetzung „eins zu eins“ kann jedoch nicht gesprochen werden. Im Folgenden werden wir die wichtigsten Änderungen kurz darstellen.

Der Aufbau von JobCentern ist bereits angelaufen. Durch Änderung des Bundessozialhilfegesetzes ist es ihnen möglich, auch Sozialdaten zu erfassen, zu verarbeiten und zu nutzen.¹¹³ Arbeitnehmer sind ab dem 01. Juli 2003 verpflichtet, sich bei drohender Arbeitslosigkeit unverzüglich beim Arbeitsamt zu melden¹¹⁴; der Arbeitgeber hat sie für die Meldung freizustellen.¹¹⁵ Grundsätzlich ist einem Arbeitssuchenden zukünftig auch ein Umzug zuzumuten, eine Ausnahme stellen familiäre Bindungen dar.¹¹⁶ Ferner trägt der Arbeitssuchende bei Ablehnung einer Beschäftigung die Beweislast für die Ablehnungsgründe, sofern sie in seiner Sphäre liegen.¹¹⁷ Die Sperrzeitenregelung wird flexibler gestaltet, es werden Sperrzeiten von drei, sechs und zwölf Wochen unterschieden.¹¹⁸

Während die Vorschläge der Kommission hinsichtlich Ausbildungszeit-Wertpapier, Beschäftigungsbilanzen und BridgeSystem fallengelassen wurden, wird die Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer realisiert.¹¹⁹ Auch Teile der Vorschläge zu Ich-AG und Minijobs werden umgesetzt. Die Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung steigt von 325 Euro auf 400 Euro.¹²⁰ Ebenso ändert sich die Besteuerung bei geringfügiger Beschäftigung für Privathaushalte.¹²¹ Ferner wird ein Existenzgründungszuschuss gewährt.¹²²

Die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit befindet sich seit Ende 2002 in der Umsetzung. So wird ein neues Personalkonzept geschaffen und das IT-System wird verbessert.¹²³ Auch der Umbau der Landesarbeitsämter zu Kompetenzzentren soll realisiert. Allerdings wird es hierzu voraussichtlich erst in 2003 ein eigenes Gesetz geben.¹²⁴ Das Konzept des Job-Floaters wurde von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit

¹¹³ Vgl. § 18 IIa S. 5 BSHG.

¹¹⁴ Vgl. § 37b SGB III.

¹¹⁵ Vgl. § 2 II S. 2 Nr. 3 SGB III.

¹¹⁶ Vgl. § 121 IV S. 4 ff. SGB III.

¹¹⁷ Vgl. § 144 I S. 2 SGB III.

¹¹⁸ Vgl. § 144 III f.

¹¹⁹ Vgl. Abschnitt 3.1.5.

¹²⁰ Vgl. § 7 I S.1 und 2 SGB IV.

¹²¹ Vgl. § 8 SGB IV.

¹²² Vgl. § 421 I SGB III.

¹²³ Vgl. Denkler (2002), S. 1.

¹²⁴ Vgl. Denkler (2002), S. 1.

der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Programm „Kapital für Arbeit“ mit Wirkung vom 1. November 2002 umgesetzt¹²⁵, und auch die ersten Veranstaltungen zur Aktivierung der „Profis der Nation“ haben bereits stattgefunden.¹²⁶

¹²⁵ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2002), S. 1.

¹²⁶ Vgl. Denkler (2002), S. 1.

5. Fazit und Ausblick

Auftrag der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war die Entwicklung von Konzepten zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einer modernen Dienstleistungsorganisation. Die Kommission ist über diesen Auftrag hinausgegangen. Sie hat sich selbst das Ziel gesetzt, neben der Optimierung der Effizienz der Organisation und der Vermittlungsprozesse der Bundesanstalt für Arbeit, innovative Instrumente zu konzipieren und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen es möglich ist, die Zahl der Arbeitslosen innerhalb von drei Jahren um zwei Millionen zu senken.

Peter Hartz hat wiederholt betont, das Kommissionskonzept müsse als Ganzes gesehen und umgesetzt werden, da die einzelnen Module ineinander greifen und nur im Zusammenspiel die erhoffte Beschäftigungswirkung entfalten werden. Eine fundierte Analyse des Gesamtkonzeptes der Kommission war im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht zu leisten, die Untersuchung beschränkt sich auf drei ausgewählte Module. Diese wurden dahingehend untersucht, ob sie einen wirksamen Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise leisten können.

Die Untersuchung hat ergeben, dass weder von den Maßnahmen zur Förderung älterer Arbeitnehmer noch von den Vorschlägen hinsichtlich Ich-AG/Familien-AG und Mini-Jobs größere Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Über das Ausmaß der Beschäftigungswirkung durch die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen kann nur spekuliert werden, aufgrund zahlreicher Unsicherheitsfaktoren sind exakte Prognosen nicht möglich. Es besteht jedoch die berechtigte Sorge, dass auch dieses Instrument nicht den erhofften Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit leisten können wird. Ferner ist nicht ersichtlich, auf welche Weise diese Module, wenn sie denn - für sich alleine genommen - die Erwartungen nicht erfüllen, im Zusammenspiel mit anderen Modulen des Gesamtkonzeptes Wirkungen entfalten sollen, die eine spürbare Reduzierung der Arbeitslosigkeit zur Folge haben.

Positive Effekte sind lediglich durch eine effizientere, schnelle Vermittlung zu erwarten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit und zur Einrichtung von JobCentern sowie insbesondere die Verpflichtung von Arbeitnehmern zur frühzeitigen Meldung drohender Arbeitslosigkeit können einen Beitrag zur Erhöhung der Geschwindigkeit der Vermittlung leisten. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass Vermittlungen nur möglich sind, wenn zum einen ausreichend

freie Stellen vorhanden sind und die Arbeitssuchenden zum anderen über die nötigen Qualifikationen verfügen, um diese Stellen auszufüllen.

Ein Konzept, das den Abbau der Massenarbeitslosigkeit zum Ziel hat, muss demnach zumindest zwei Anforderungen gerecht werden. Es muss über stetiges Wirtschaftswachstum für eine nachhaltige Stärkung der Arbeitsnachfrage sorgen und über Investitionen in das Humankapital die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsanbieter sicherstellen. Nur so kann ein Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf hohem Beschäftigungsniveau erzielt werden.

Literaturverzeichnis

- Arnold, A. et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“ (IAB Werkstattbericht Nr. 13/2002), Nürnberg, 2002
- Banze, S./Schmergal, C. (2002): Der Hartz-Infarkt, URL: www.welt.de/daten/2002-10/13/1013wi361937.htx?print=1 (22.12.2002)
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Strukturanalyse 2002 – Ältere Arbeitslose, URL: <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200212/iiia4/st4-altld.pdf> (19.01.2003)
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002b): Arbeitsmarkt in Zahlen. Strukturanalyse 2002 - Arbeitslose, URL: <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200212-iiia4/st4-vorld.pdf> (19.01.2003)
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002c): Arbeitsmarkt in Zahlen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – März 2002, URL: <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia6/sozbe/quartalsheftd.pdf> (19.01.2003)
- Bundesanstalt für Arbeit/ Bertelsmann Stiftung/ McKinsey & Company (2002): Die Personal Service Agentur (PSA), Konzeptionen und Diskussionen eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh, 2002
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.) (2002): BfA-Information - 325-Euro-Jobs, Regelungen zu geringfügigen Beschäftigungen und geringfügigen selbständigen Tätigkeiten
- Denkler, T. (2002): Was vom Hartz-Konzept übrig blieb, URL: <http://www.sueddeutsche.de/index.php?url=deutschland/politik/57745&datei=index.php> (4.12.2002)
- Deutscher Bundestag Referat für Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (2002): Enquête-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik (Zur Sache 3/2002), Berlin, 2002
- Gössmann, H.: o.T., URL: <http://www.goessmann.de/gruender/11unterstuetzung.html> (18.12.2002)
- Hanau, P. (2002): Die Hartz-Kommission bietet keine Wunderwaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.07.2002, S. 16
- Hartz, P. et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, o.O., 2002
- Hawranek, D. et al. (2002): Mein Part ist erfüllt, in Der Spiegel 48/2002, S. 31-33
- Heckel, M. (2002): Zeitarbeitsbranche verspricht neue Jobs, in: Financial Times Deutschland vom 24.08.2002, S. 12
- Hoffmann, A.(2002): Mini-Jobs kosten Staat und Sozialkassen eine Milliarde Euro, URL: <http://www.sueddeutsche.de/aktuell/sz/getArticleSZ.php?artikel=artikel3568.-php> (18.12.2002)
- HZK (2002): Neues Recht, URL: <http://www.hzk-online.de/arbeitgeber/contentseiten/recht.html> (22.12.2002)
- Jacobi, R. (2002): Gleiches Geld für gleiche Arbeit, in: Süddeutsche Zeitung, vom 16/17.11.2002, S. 2

- Klingel, H. (2003): Ich-AG: Heute Schwarzarbeit und morgen schon legal, URL: http://www.gruenderportal-mv.de/themaDM/index2.cfm?navi_nr=13&detail=28, (10.01.2003)
- Koch, S. et al. (2002): Wege aus der Arbeitsmarktkrise – Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand (IAB Werkstattbericht Nr. 11/2002), Nürnberg, 2002
- Koller, B. (2001): Ältere Arbeitnehmer. Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit? Eine Analyse zum Übergang in Rente, zu Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer (IAB Werkstattbericht Nr. 7/2001), Nürnberg, 2001
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2002): o.T., URL: www.kfw.de (19.01.2002)
- Kurz-Scherf, I./ Scheele, A. (2002): Hartz-Stück der Arbeitsmarktpolitik? Forum Hartz-Kommission, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (GMH), 53. Jahrgang (2002), Oktober-November 2002, S. 617-623
- Möschel, W. et al. (2002): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vom 15./16. November 2002), URL: <http://www.bmwi.de/Homepage/download/HartzReformen%20Beitrag%20zur%20L%20f%20sung.pdf> (30.12.2002)
- o.V. (2001): 100.000 neue Arbeitsplätze möglich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.09.2001, S. 20
- o.V. (2002a): Arbeit: Peter Hartz soll es richten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.12.2002, S. 17
- o.V. (2002b): Branche will Hartz-Vorschläge umsetzen, in: Der Spiegel 41/2002, S. 98
- o.V. (2002c): Hartz-Gesetze im Vermittlungsausschuss, URL: www.bundesrat.de/pr/pr243_02.html (22.12.2002)
- o.V. (2002d): Hartz-Plan bringt Gewerkschaften in Nöte, in: Handelsblatt vom 28.06.2002, S. 6
- o.V. (2002e): Personal-Service-Agenturen sollen den Arbeitsmarkt retten – aber keiner weiss wie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.10.2002, S. 13
- o.V. (2002f): Riester gibt den Startschuß für die Personal-Service-Agenturen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.09.2002, S. 15
- o.V. (2002g): Umbau der Arbeitsverwaltung dauert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.08.2002, S. 11
- o.V. (2002h): Zeitarbeitsbranche bejubelt Hartz-Plan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.08.2002, S. 11
- o.V. (2002i): Zeitarbeitsbranche drückt bei Hartz-Plan aufs Tempo, in: Handelsblatt vom 20.08.2002, S. 5
- o.V. (2002j): Viel Lob für den Kompromiss im Spiegel-online vom 17.12.2002 URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,227568,00.html>
- Rudzio, K. (2002): Arbeit auf Abruf, in: Die Zeit vom 15.08.2002, S. 17 ff.
- Sauga, M. (2002): Heuern nach Bedarf, in: Der Spiegel 39/2002, S.100

-
- Schneider, F. (2001): Der Umfang der Schwarzarbeit des Jahres 2001 in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Weiteres Anwachsen der Schwarzarbeit, URL: www.economics.uni-linz.ac.at/Members/Schneider/pfusch2001.PDF
 - Schuhmacher, O./ Viering, J. (2002): Mit Bedenken kommen wir auch nicht weiter, Interview mit Peter Hartz, in: Süddeutsche Zeitung vom 08.03.2002, S. 8
 - Ulber, J. (2001): Arbeitnehmer in Zeitarbeitsfirmen, Frankfurt am Main, 2001
 - Viering, J. (2002a): Das Hartz-Modell will fordern und fördern, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.08.2002, S. 18
 - Viering, J. (2002b): Riester beginnt Arbeitsmarkt-Reform, URL: www.sueddeutsche.de/sz/printv.php?url=ka.../51798&datei=index.php (10.09.2002)
 - Wiegard, W. et al. (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), o.O., 2002