



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo Instituts

Das Herz von Hartz*

Hätte eines der Wirtschaftsforschungsinstitute dem Arbeitsministerium ein solches Gutachten geschrieben, wie es die Hartz-Kommission nun vorgelegt hat, so hätte das Ministerium das Gutachten zurück gewiesen. Es fehlt der Analyseteil, und es fehlt die Finanzierungsrechnung. Statt dessen gibt es ein buntes Potpourri an kreativen Empfehlungen, viele schöne, bunte Schaubilder, jedoch kaum Zahlen. Wie einfach und erquicklich doch die Politikberatung sein kann!

Gleichwohl sind die Vorschläge der Hartz-Kommission im Grundsatz zu begrüßen, weil sie Leben in die erstarrte politische Diskussion in unserem Lande bringen. Das Tabu, das die Politik über den Arbeitsmarkt verhängt hatte, wurde endlich gebrochen.

Stärken hat das Gutachten dort, wo es darum geht, die Bundesanstalt für Arbeit umzukrempeln und die Vermittlung effektiver zu machen. Es ist sinnvoll, dass die Job-Center nun jeden Arbeitslosen bei der Hand nehmen und ihn durch ein Bündel von Maßnahmen aktivieren sollen, zu denen die Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen und die Umkehrung der Beweislast gehören.

Schwächen hat das Gutachten, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Durch eine bessere Vermittlung lässt sich hier nicht viel erreichen. Die Drehtür zwischen Arbeitswelt und Arbeitslosen dreht sich schon heute sehr schnell. Mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission dreht sie sich nur noch schneller. Die Entlassungen werden genauso steigen wie die Neueinstellungen.

Es fehlt an Jobs, und mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten fallen. Um diese einfache Wahrheit druckst das Gutachten herum. Die Anspruchslöhne, die durch die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe definiert werden, sind bei gering

Qualifizierten zu hoch, als dass zu diesen Löhnen genug rentable Jobs geschaffen werden könnten. Gering Qualifizierte machen über 40% der Arbeitslosen aus, obwohl ihr Anteil an der Gesamtheit der Erwerbsfähigen nur bei 15% liegt.

Auch wenn eine Analyse fehlt, scheint die Hartz-Kommission die Lohnkostenthematik doch vom Grundsatz her zu akzeptieren. Die steuerbegünstigte Ich-AG und die steuerlich absetzbaren Mini-Jobs bei privaten Haushalten (das alte »Dienstmädchenprivileg«) sind Versuche, Jobs auf dem Wege der Lohnkostensenkung zu schaffen. Leider äußert sich die Kommission nicht dazu, wie sie die in der Ich-AG und auf Mini-Jobs verdienten Einkommen mit den Sozialhilfeansprüchen ehemaliger Schwarzarbeiter verrechnen will. Bei der herrschenden Gesetzeslage sind die Vorschläge weitgehend wirkungslos, weil die Ansprüche auf Sozialhilfe in weiten Bereichen Eins zu Eins gekürzt werden, wenn man bei Mini-Jobs oder in der Ich-AG Einkommen erwirbt. Eine Kommission, die es nicht schafft, einen integrierten Tarifverlauf für staatliche Transfers und Steuern im Niedriglohnbereich vorzulegen, der dieses Problem vermeidet, hat ihr Thema verfehlt.

Das »Herzstück« der Empfehlungen der Hartz-Kommission liegt nach eigenem Bekunden bei der Personal-Service-Agentur (PSA), die Arbeitslose auf dem Wege über Leiharbeitsverhältnisse subventioniert in die private Wirtschaft zurückschleusen soll. Dieser Vorschlag ist dem Ifo Gutachten »Aktivierende Sozialhilfe« entlehnt, das im Mai 2002 herauskam. Arbeitslose müssen die Beschäftigung bei einer Leiharbeitsfirma annehmen, wenn sie keine Kürzung des Einkommens hinnehmen wollen. Der Lohn liegt während der Probezeit von sechs Monaten beim Arbeitslosengeld und nach Ablauf der Probezeit bei einem neu auszuhandelnden PSA-Tariflohn, der ca. 70% des letzten Bruttolohns betragen soll. Die Leiharbeitsfirma verleiht die Betroffenen an die private Wirtschaft. Während der Probezeit tut sie das notfalls umsonst, danach zu einem um 50% unter den Selbstkosten liegenden Lohn. Das Arbeitsverhält-

* Erschienen als Standpunkt Nr. 37 und in ähnlicher Form im Handelsblatt Nr. 158 vom 19. August 2002, S. 8.

nis mit der PSA ist mit allen Rechten, insbesondere dem vollen Kündigungsschutz ausgestattet.

Nimmt man einmal an, dass die Gewerkschaften bei den Verhandlungen über den neuen PSA-Tarif ihre Unterstützung nicht zurückziehen, so wird dieser Vorschlag ganz sicherlich zu einer massiven Beschäftigungserhöhung führen, denn immerhin läuft er bei den betroffenen Arbeitnehmern auf eine Senkung der Stundenlohnkosten um zwei Drittel hinaus (vgl. S. 155 des Gutachtens). Die Hartz-Kommission geht hier zwar nur von ein paar 100 000 Arbeitsplätzen aus. Aber in Wahrheit würde diese Lohnkostensenkung sogar Vollbeschäftigung herstellen, denn nach allem, was die Ökonometrie an Erkenntnissen zur Verfügung gestellt hat, würde dafür schon eine allgemeine Senkung der Lohnkosten von nur 10%, sicherlich aber eine Senkung von 20% ausreichen.

Das Problem liegt indes bei der Finanzierung. Das ifo Institut hatte die subventionierten staatlichen Leiharbeitsverhältnisse zusammen mit einer Bezuschussung von Löhnen für eine reguläre Tätigkeit im privaten Sektor auf den Bereich der gering Qualifizierten beschränkt. Genauso hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium in seinem Gutachten »Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit« vom Juni dieses Jahres votiert. Durch die Beschränkung auf das unterste Teilssegment des Arbeitsmarktes bleiben die fiskalischen Belastungen beherrschbar. Eine Vollfinanzierung der Lohnsubvention im Niedriglohnbereich durch die Absenkung der regulären Sozialhilfesätze und die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist möglich.

Wie teuer hingegen die Hartz-Vorschläge werden, kann man wegen der fehlenden Finanzierungsrechnung nur erahnen. Die Kosten werden den Rahmen des Möglichen mit Sicherheit sprengen. Das Problem bei allen Vorschlägen zur Lohnsubventionierung liegt nämlich in einem unvermeidlichen Mitnahmeeffekt. Die Unternehmen entlassen die nicht subventionierten Arbeitnehmer und ersetzen sie durch billigere, subventionierte Arbeitskräfte. Dieser Prozess dauert Jahre an, aber er lässt sich nicht aufhalten. Er soll offenbar auch nicht aufgehalten werden, denn die Kommission fordert explizit, die Regelung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufzuheben, nach der die Wiederbeschäftigung zuvor entlassener Personen auf dem Wege der Leiharbeit verboten ist (S. 157).

Beim ifo Vorschlag war einkalkuliert worden, dass auf die Dauer 4,5 Millionen gering Qualifizierte subventioniert werden müssen, um 2,3 Millionen neue Jobs für gering Qualifizierte zu schaffen. Nach der gleichen Logik muss man beim Hartz-Vorschlag damit rechnen, auf die Dauer den gesamten privaten Arbeitsmarkt zu subventionieren. Das wären nach heutiger Rechnung 32 Millionen Personen, und wenn

man die von der Kommission selbst genannten Kosten pro PSA-Beschäftigtem hochrechnet (Abb. 23), mehr als 300 Mrd. € oder zwei Drittel des Steueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland. Natürlich steht das so nicht im Gutachten, aber die Gesetze der Ökonomie lassen sich durch den bloßen Willen der Hartz-Kommission nicht verbiegen.

Nun wird man von Seiten der Kommission wahrscheinlich schnell nachschieben, die Beschäftigung bei der PSA müsse dann eben zeitlich befristet oder sonst wie begrenzt werden. Das lässt sich machen, nur kommt so der gewünschte Beschäftigungseffekt nicht zustande. Dauerhaft mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten dauerhaft gesenkt werden, und das geht ohne entsprechende Lohnverzichte nur, wenn dauerhaft subventioniert wird.

Die Idee, die Arbeit in allen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes auf dem Wege über die Beschäftigung bei der PSA zu subventionieren, führt zur schleichenden Sozialisierung des gesamten Arbeitsmarktes und ist mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar. Das Herzstück des Hartz-Vorschlags ist nicht realisierbar.

Nur die engeren, speziell auf die gering Qualifizierten abstellenden Vorschläge des ifo Instituts und des Wissenschaftlichen Beirats sind umsetzbar. Gering Qualifizierten, deren Wertschöpfung zu gering ist, um selbst ein auskömmliches Einkommen zu verdienen, muss der Sozialstaat dauerhaft helfen. Aber er sollte es unter der Bedingung tun, dass die Betroffenen selbst einen Beitrag leisten, und nicht unter der Bedingung, dass sie selbst kein Arbeitseinkommen erwerben, wie es heute der Fall ist. Dies ist die Logik der von der Wissenschaft unterbreiteten Vorschläge. Folgt man ihr, dann lässt sich ohne jegliche Kosten für den Staat bereits ein Gutteil der Arbeitslosigkeit beseitigen.

Sobald der Wahlkampf vorbei ist, wird sich die Politik hoffentlich wieder auf die ernsthaften Konzepte besinnen, die auch schon vor den Hartz-Vorschlägen auf dem Tisch lagen.



Michael Vierling*

Stärkung der Arbeitsanreize durch veränderte Leistungen und Abgaben?

Die Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (»Hartz-Kommission«) hat am 16. August 2002 ihren Bericht »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vorgestellt. Die Bundesregierung und die sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag haben sich ohne Einschränkung zu den Vorschlägen des Berichts bekannt und wollen unmittelbar und so weitgehend wie möglich mit der Umsetzung der Empfehlungen beginnen.

Der Bericht beschreibt eine »neue Arbeitsmarktpolitik«, deren »neue Leitidee« mit dem Motto »Eigenaktivität auslösen – Sicherheit einlösen« umschrieben wird. Ohne jeden Zweifel zählt die Mobilisierung von Eigenaktivität der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und Bedrohten zu den wichtigsten Aufgaben staatlicher Arbeitsmarktpolitik, und ebenso zweifellos kommt diese Aktivierungshilfe in der Arbeitsmarktpolitik bisherigen Zuschnitts zu kurz.

So kann der Kommission nur zugestimmt werden, wenn sie die Eigenaktivität als ein Schlüsselkonzept für einen Abbau der Arbeitslosigkeit versteht und wenn ihr die Förderung der Eigenaktivität als Richtschnur für die strategische Neuausrichtung der Bundesanstalt für Arbeit und für die vorgesehenen Maßnahmenpakete – die 13 »Innovationsmodule« – dient. Eigenaktivität kann allerdings mit sehr verschiedenartigen Instrumenten gefördert oder auch gehemmt werden. Rechte und Pflichten, Gebote und Verbote für die Zielgruppen, aber auch Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsqualitäten auf der Seite der fördernden Institutionen und Personen spielen eine wichtige Rolle.

* Prof. Dr. Michael Vierling lehrt Öffentliche Finanzwirtschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung, in Mannheim.

Der ökonomische Ansatz fragt dagegen in erster Linie nach den Anreizen und Anreizänderungen, die mit einem Wechsel des arbeitsmarktpolitischen Regimes verbunden sind. Denn Anreize werden vom Ökonomen als verhaltenswesentlich anerkannt (»Incentives matter«). Welche Ausweitungen oder Kürzungen und Streichungen von Leistungsbezügen und Abgaben sieht der Bericht also vor? Welche Verhaltensänderungen bei den Begünstigten und Belasteten würden dadurch ausgelöst? Setzen die Pläne zur Aktivierung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen oder Bedrohten in ausreichendem Maße auf materielle und finanzielle Anreize?

Unter diesem Blickwinkel sollen im vorliegenden Beitrag die monetär-verhaltenslenkenden Elemente dreier zentraler »Hartz-Vorschläge« überprüft werden. Erfolgt der Einsatz der öffentlichen Finanzen zur Förderung von Arbeit anreizkompatibel? Lohnt sich also individuell die Vermeidung oder Beendigung oder Verringerung von Nicht-Arbeit (Arbeitslosigkeit) nach Umsetzung der Vorschläge mehr und eher als zuvor?

Innovationsmodul »Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe«

Die Idee einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist in den vergangenen Jahren breit diskutiert worden und hat viele Befürworter gefunden (vgl. Sinn et al. 2002, S. 21–23). Originell im Rahmen der Hartz-Vorschläge wäre daher nur die Ausgestaltung der Reformidee.

Der Vorschlag besteht darin, das System von Arbeitslosengeld und -hilfe durch ein System von Arbeitslosengeld I und II zu ersetzen, wobei Arbeitslosengeld I als beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung dem bisherigen Arbeitslosengeld entsprechen soll, während das Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte bedürftigkeitsabhängige Leistung an die Stelle der bisherigen Arbeitslosenhilfe tritt. Arbeitslosengeld II soll zur Sicherung des Lebensunterhalts der arbeitslosen erwerbsfähigen Personen dienen und damit die Funktion der bisherigen Sozialhilfe für Arbeitsfähige mit übernehmen. Das neue Sozialgeld ersetzt die bisherige Sozialhilfe für nicht erwerbsfähige Personen.

Künftig soll jeder, der Leistungen bezieht, nur noch eine einzige Leistung (Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) beziehen. Die bisherige Aufstockung von Arbeitslosengeld oder -hilfe um Sozialhilfe ist demnach künftig grundsätzlich nicht mehr vorgesehen, Schnittstellen zwischen den Leistungen sollen weitgehend vermieden werden.

Die Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes I soll »im Grundsatz« den bisherigen Regeln zum Arbeitslosengeld ent-

sprechen, also für einen zwischen sechs und 32 Monate langen Zeitraum (je nach Zeitraum vorheriger Beitragszahlung) lebensstandardorientiert 67% (erhöhter Leistungssatz für Berechtigte mit Kindern) bzw. 60% (allgemeiner Leistungssatz für Kinderlose) des pauschalierten Nettoentgelts betragen, wenn auch in Abbildung 15 »Neugestaltung der Entgeltersatzleistungen« (Kommission 2002, S. 128) lediglich ein Niveau von rund 60% dargestellt ist. Vermutlich soll für Berechtigte mit Kindern auch weiterhin der erhöhte Leistungssatz von 67% gelten und ist in der Abbildung nur aus Vereinfachungsgründen nicht dargestellt.

Arbeitslosengeld II soll wie die bisherige Arbeitslosenhilfe bedürftigkeitsabhängig und mit unbegrenzter Anspruchsdauer gewährt werden. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung soll allerdings der »familiäre Kontext des Arbeitslosen« berücksichtigt werden, was offen lässt, ob die derzeit geltende Abhängigkeit der Höhe der Arbeitslosenhilfe vom Status »mit/ohne Kinder« gemeint ist oder aber eine Übertragung des Regelwerks der derzeitigen Sozialhilfe, wonach die Leistung nur gewährt wird, so weit nicht Familienangehörige ersten Grades den Lebensunterhalt finanzieren können. Die Höhe des Arbeitslosengeldes II soll gemäß der Abbildung »Neugestaltung der Entgeltersatzleistungen« ebenfalls lebensstandardorientiert 57% des pauschalierten Nettoentgelts bei mindestens einem Kind, sonst 53% des pauschalierten Nettoentgelts, betragen.

Sowohl bei Arbeitslosengeld I wie auch II ist ein Spielraum nach unten für eine Absenkung der Leistungen etwa auf Grund der Ablehnung von zumutbaren Stellen vorgesehen, wobei die genannte Abbildung den Spielraum mit rund 10% skizziert. Im Rahmen des Innovationsmoduls »Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit« sind, je nach verschiedenen Sachverhalten, Leistungskürzungen in Höhe von z. B. 10, 20 oder 30% angedacht. Im Falle der Nicht-Verfügbarkeit des Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt soll an Stelle des Arbeitslosengeldes II Sozialgeld gezahlt werden. Das Sozialgeld (grundsätzlich nur für nicht erwerbsfähige Personen vorgesehen) soll in seiner Höhe der bisherigen Sozialhilfe entsprechen.

Diese Reformskizze lässt die Frage offen, welche Leistungshöhe Empfänger von Arbeitslosengeld I und II erwarten können, deren Arbeitslosengeldanspruch I oder II unter der Höhe des Sozialgeldes liegt. Denn einerseits soll sich die Höhe des Arbeitslosengeldes (I oder II) auch künftig als Anteil aus dem vorigen Nettoentgelt errechnen, andererseits aber soll es nicht mehr zu Aufstockungen des Arbeitslosengeldes (I oder II) durch Sozialgeld kommen. Ein etwaiges Mindestarbeitslosengeld in der Höhe des Sozialgeldes sehen die Vorschläge aber auch nicht vor. Andererseits kann aber kaum beabsichtigt sein, Arbeitslosengeldempfänger finanziell schlechter zu stellen als Sozialgeldempfänger, da ja die nicht verfügbaren Arbeitslosen mit

der Sanktion belegt werden sollen, nur noch Sozialgeld zu beziehen.

Völlig unklar ist, in welcher Weise im Rahmen von Arbeitslosengeld I und II künftig die Orientierung am Lebensstandard durch Bezugnahme auf das vorige Nettoentgelt und die Orientierung am Bedürftigkeitskonzept durch das Anknüpfen an die Hilfe zum Lebensunterhalt verzahnt werden soll. Damit wird einem der Hauptprobleme bei der beabsichtigten Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgewichen. Die erwähnten Lücken im Konzept erschweren die Beurteilung des Konzepts unter dem Aspekt der finanziellen Anreizstrukturen.

Jedenfalls stellt es einen Fehlanreiz dar, Bezieher von Arbeitslosengeld II im Falle der Nicht-Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt auf die Höhe des Sozialgeldes für nicht erwerbsfähige Personen zu verweisen. Dieser Vorschlag verkennt grundlegend das schon derzeit erhebliche Problem, dass der Sozialhilfebetrag, der zum Zweck einer Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums für den nicht Erwerbsfähigen angemessen ist, zum Zweck einer Mobilisierung des Arbeitsbemühens bei dem Erwerbsfähigen vielfach unangemessen, nämlich zu hoch, ist. Mit der Hartz-Idee würde das Problem noch verschärft, indem dieser Sozialhilfe- oder Sozialgeldbetrag als finanzielle Untergrenze bei anhaltendem Verweigerungsverhalten von Arbeitslosen eingezogen würde. Daher kann dem Hartz-Vorschlag einer Kürzung des Leistungsbezugs im Falle der Nicht-Verfügbarkeit auf das Niveau des Sozialgeldes in keiner Weise zugestimmt werden; statt dessen müsste sicher gestellt werden, dass Bezieher von Arbeitslosengeld II als Dauerleistung auch bei Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt ein niedrigeres Leistungsniveau hinnehmen müssten als nicht erwerbsfähige Bezieher von Sozialgeld (vgl. dazu auch Berthold 2002, S. 459).

Die beabsichtigte Berücksichtigung des familiären Kontextes des Arbeitslosen bei der Gewährung von Arbeitslosengeld II bedeutet möglicherweise eine Übernahme der bisher allein für die Sozialhilfe geltenden Regelung einer Nachrangigkeit der staatlichen Hilfe gegenüber der Unterhaltspflicht durch Verwandte ersten Grades. Für einen Teil der Arbeitslosen, die ohne eine Umsetzung der Hartz-Vorschläge Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, nämlich für diejenigen mit finanziell leistungsfähigen Angehörigen, könnte dies die Streichung ihres Arbeitslosengeld II-Anspruchs bedeuten. Konflikte mit ihren dann unterhaltspflichtigen Angehörigen könnten sie zwar zu verstärkten Bemühungen um Arbeitsaufnahme veranlassen. Allerdings würde mit der Verlagerung des Problems der finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit in die Familienverbände das allgemeine sozialpolitische Unterstützungsziel verfehlt. Eine vollständige Streichung von Arbeitslosengeld II für Arbeitslose mit finanziell leistungsfähigen Angehörigen könnte deshalb nicht als verbesserte Aus-

gestaltung von Leistungen zur Begünstigung der Erwerbstätigkeitsneigung beurteilt werden.

Der vorgeschlagene Spielraum für eine Absenkung der Leistungen des Arbeitslosengeldes I und II, etwa auf Grund der Ablehnung einer zumutbaren Stelle¹, erscheint unter Anreizgesichtspunkten plausibel. Allerdings bedeutet ein solcher Spielraum auch einen Beurteilungsspielraum für die jeweilige zuständige Leistungsbehörde (Berater bzw. Betreuer des Job-Center), der uneinheitlich genutzt werden kann. Außerdem sind derartige Kürzungsandrohungen ebenso wie die Möglichkeiten der Verhängung von Sperrzeiten eher in einen Kontext von repressiven Maßnahmen gegenüber individuellem Fehlverhalten (Strafe für Gebotsverletzung) zu stellen als in ein adäquates System monetärer Anreize zur Entscheidungsbeeinflussung (vgl. Vierling 1996, S. 41–43).

Insgesamt ist nicht zu erkennen, dass mit dem Hartz-Vorschlag einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die vorhandenen erheblichen Anreizprobleme – das zu hohe Niveau des Sozialhilfeanspruchs für Erwerbsfähige und der zu hohe Abbaugrad von Sozial- und Arbeitslosenhilfe bei Hinzuverdienst – verringert würden.² Während das erste Problem möglicherweise noch verschärft würde (Sozialgeld als Betragsuntergrenze für nicht verfügbare Erwerbsfähige) wird das zweite Problem gar nicht angetastet.

Innovationsmodul »Aufbau von Personal-Service-Agenturen« (PSA)

Die Hartz-Vorschläge stellen die PSA, eine neue Form der integrationsorientierten Zeitarbeitsgesellschaft, als Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit vor. PSA können entweder von anderen Dienstleistern im Auftrag (z.B. privaten Zeitarbeitsunternehmen), in gemeinsamer Trägerschaft mit privaten Dienstleistern am Markt (Public Private Partnership) oder vom Arbeitsamt selbst als Business Unit in privater Rechtsform unter dem Dach einer BA-eigenen Holding betrieben werden. Alle Arbeit Suchenden sollen sich bei einer PSA bewerben können; die Ablehnung eines zumutbaren PSA-Angebots kann für den Arbeitslosen Leistungskürzungen oder Sperrzeiten zur Folge haben. Die PSA schließt mit dem Arbeit Suchenden einen Arbeitsvertrag; der Arbeit Suchende wird damit bei der PSA zu einem Tariflohn und sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Arbeitgeber erhalten über die PSA die Möglichkeit, neue Mitarbeiter zu geringen Kosten auf Probe und gegen Entgelt zu leihen (Arbeitnehmerüberlassung). Das Arbeitsamt fördert die PSA finanziell für jeden dort eingestellten Arbeitslosen. Das Ar-

beitsamt soll ferner einen Zielgruppenmix bei den von einem PSA beschäftigten Arbeit Suchenden sicherstellen. Das Ziel der PSA-Beschäftigung ist der Wechsel des Arbeitnehmers in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis eines Entleihers oder sonstigen Arbeitgebers auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Unklar ist noch, ein wie hoher Anteil der Arbeitslosen durch die PSA erfasst werden soll (»Ausgewählte Arbeitslose erhalten einen Arbeitsplatz in der PSA«, Kommission 2002, S. 152). Unklar ist ebenso noch, wer als Tarifvertragsparteien die vorgesehenen Tariflöhne aushandeln soll und in welcher Höhe sich derartige Tariflöhne ergeben könnten. Abbildung 21 »Einkommensentwicklung bei Beschäftigung in der PSA« (Kommission 2002, S. 152) suggeriert eine Tarifhöhe etwa mittig zwischen der Höhe des Arbeitslosengeldes I und dem Lohn oder Gehalt bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Die Frage ist jedoch, welcher Mechanismus dazu führen soll, dass sich aus Tarifverhandlungen Lohnhöhen auch nur in der Größenordnung dieser ungefähren Richtwerte ergeben. Von der Vertretung der PSA-Beschäftigten ist zu erwarten, dass sie in Tarifverhandlungen weitaus höhere Lohnniveaus durchsetzen will (vgl. dazu auch Weidmann 2002, S. 462 und Handelsblatt vom 20. August 2002, S. 5). Nicht geklärt ist außerdem die Frage, wie lange ein PSA-Beschäftigungsverhältnis maximal andauern kann, ob es als Teilzeitverhältnis ausgestaltet sein kann und ob die PSA Arbeitnehmern im Fall ausbleibender Überlassungs- und Vermittlungserfolge kündigen kann.

Bei der Beurteilung der Anreize für den Arbeitslosen ist zunächst fest zu halten, dass kein unmittelbarer finanzieller Anreiz geboten wird, mit der PSA ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, sondern dass »administrativer Druck« in Gestalt von angedrohten Leistungskürzungen ausgeübt wird (»leistungsrechtliche Konsequenzen«). Denn während der bis zu sechs Monate andauernden Probezeit sollen die PSA-Arbeitnehmer einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes erhalten. Damit stellt sich der PSA-Beschäftigte während seiner Probezeit finanziell nicht besser als der Arbeitslosengeldbezieher. Er erfährt also nicht, dass er durch (Mehr)Arbeitsleistung mehr verdient als bei Nichtarbeit. Die Kritik an diesem Anreizmangel ist aus der Kritik an den verfehlten Anreizwirkungen der traditionellen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bei Hinzuverdienst bekannt. Sie muss hier erneuert werden: Es sollte sich für Arbeitnehmer unmittelbar lohnen, eine PSA-Beschäftigung aufzunehmen. Wenn sich das neue Modell für sie von Anfang an als überzeugend darstellen würde, wäre es weitaus erfolgreicher als bei einer Verknüpfung mit administrativem Druck.

Die vorgeschlagene Lohnhöhe bei PSA-Beschäftigung nach Ablauf der Probezeit, in Abbildung 21 »Einkommensentwicklung bei Beschäftigung in der PSA« (Kommission 2002,

¹ Vgl. dazu auch Innovationsmodul »Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit«.

² Vgl. als Beispiel eines auf die Arbeits- und Einkommensanreize ausgerichteten Reformvorschlags: Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2002).

S. 152) mittig zwischen Arbeitslosengeld I und dem Lohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung dargestellt, setzt dagegen angemessene Anreize. Der höhere Betrag gegenüber dem Arbeitslosengeld spiegelt dem Arbeitnehmer seine Mehrleistung gegenüber der Arbeitslosigkeit wider und setzt gleichzeitig den Anreiz, die PSA-Probezeit erfolgreich zu durchlaufen. Zur Erzielung eines wirksamen Anreizes sollte der PSA-Lohn nicht nur knapp oberhalb des Arbeitslosengeldes I liegen. Der niedrigere Betrag gegenüber dem Lohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung veranschaulicht dem Arbeitnehmer, dass er sich im Rahmen eines schützenden Arrangements noch nicht wieder vollständig am Markt bewährt hat, und setzt gleichzeitig den wichtigen Anreiz, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln. Auch für diesen Abstand zwischen (Teil-)Transfereinkommen (PSA-Lohn) und Marktlohn gilt der Grundsatz, das er hinreichend groß sein muss, um einen positiven Anreiz für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung darzustellen (vgl. Schneider et al. 2002, S. 9). Probleme bei der PSA-Tariflohnfindung wurden oben bereits angesprochen.

Innovationsmodul »Ich-AG«

Das Konzept der Ich-AG³ zielt auf die Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser. Die Ich-AG soll eine Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit sein. Zu diesem Zweck werden Arbeitslose, die eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen, bis zu drei Jahre lang finanziell gefördert, sofern ihre Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit 25 000 € im Jahr nicht überschreiten. Der Förderbetrag soll maximal die Hälfte der vom Arbeitsamt bei Arbeitslosigkeit aufgebrauchten Kosten betragen und sowohl bei steigenden Einnahmen des Geförderten als auch von Jahr zu Jahr zurück gehen. Es besteht volle Sozialversicherungspflicht; die Förderung soll zumindest anfangs hinreichen, um die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren. Die Einnahmen der Ich-AG sollen einer Pauschalbesteuerung von 10% unterliegen.

Als Vorschlag zur Förderung des Eintritts in die Selbständigkeit nimmt die Ich-AG eine Sonderstellung unter den Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit ein. Das Anliegen des Konzepts ist die Überführung der Schwarzarbeit von Arbeitslosen in eine geregelte Selbständigkeit. Der gewährte Anreiz besteht in einem Zuschuss zur zumindest anteiligen Finanzierung der fälligen Sozialversicherungsabgaben und in einer mäßigen pauschalen Besteuerung.

Fraglich ist allerdings, ob ein erheblicher Anteil der Arbeitslosen den Aufbau einer selbstständigen Existenz erwägt,

bislang vornehmlich durch steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen davon abgehalten wurde und in Folge dessen derzeit der Schwarzarbeit nachgeht. Immerhin fördern die Arbeitsämter mit dem Instrument des Überbrückungsgeldes schon bisher die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch Arbeitslose. Überbrückungsgeld wird für die Dauer von sechs Monaten geleistet, seine Höhe setzt sich zusammen aus dem Betrag, den der Arbeitslose als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können sowie die darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Damit dient die Förderung der Sicherung des Lebensunterhalts und der sozialen Sicherung in der Zeit nach der Existenzgründung.

Das Hartz-Konzept enthält keine Aussage zur Zukunft des Überbrückungsgeldes. Aber unabhängig davon, ob es durch die Förderung der Ich-AG abgelöst werden soll oder alternativ neben dieser weiter bestehen soll: Die finanzielle Förderung der Ich-AG weist keinen systematischen Anreizvorteil gegenüber dem Überbrückungsgeld auf. An Stelle einer nur halbjährigen relativ großzügigen, da auch den Lebensunterhalt absichernden, Förderung (Überbrückungsgeld) kann dann die Unterstützung – aber nur bei eher niedrigen Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit – bis zu drei Jahre lang mit relativ niedrigen, da nur die Sozialversicherungsbeiträge absichernden, von Jahr zu Jahr weiter sinkenden Förderbeträgen erfolgen. Unter Anreizgesichtspunkten sogar ausgesprochen kritikwürdig ist der Ansatz des Hartz-Vorschlags, die prozentuale Förderung beim Überschreiten von Einnamenschwellen von 15 000, 20 000 und 25 000 stufenweise zu reduzieren bzw. einzustellen.⁴ Die entstehenden Grenzzugseffekte würden Ich-AGs zu dem grotesken Bestreben veranlassen, ihre Einnahmen nicht über diese Schwellenwerte hinaus auszudehnen, um keine Fördereinbußen hinnehmen zu müssen.

Es erscheint außerdem bedenklich, im Rahmen der Förderung einer neuen Kultur der Selbständigkeit auch solche Arbeitslose zur Selbständigkeit bewegen zu wollen, die nicht die erforderliche Initiative und Zielstrebigkeit sowie das nötige organisatorische Geschick aufweisen. Zu befürchten wäre dann das Scheitern zahlreicher Ich-AGs, also zur Selbständigkeit ungeeigneter Arbeitsloser, an Überforderung und Überschuldung. Für die Bewilligung des derzeitigen Überbrückungsgeldes muss der Gründungswillige immerhin die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung vorlegen, für die Gründung und Förderung der vorgeschlagenen Ich-AG ist eine derartige fachliche Begutachtung des Vorhabens jedoch nicht vorgesehen.

³ Die »Familien-AG« ist eine einfache Erweiterung der Ich-AG durch mitarbeitende Familienmitglieder.

⁴ Kommission (2002, Abbildung 26 »Mögliche Staffelung der Zuschüsse der Arbeitslosenversicherung«, S. 166).

Als wahrscheinlicher ist jedoch anzusehen, dass sich nur wenige Arbeitslose in die neue Selbständigkeit locken lassen, denn die Förderung in Gestalt einer anfänglichen Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge und einer pauschalierten niedrigen Besteuerung ohne weitere Einkommenshilfe dürfte sich in der Mehrzahl der Fälle nicht als attraktiv genug erweisen (vgl. auch Ochel und Werding 2002, S. 15). Die Arbeitslosen müssten das sichere und garantierte Arbeitslosengeld oder das relativ sichere Einkommen aus der PSA-Beschäftigung gegen die vollständige Einkommensunsicherheit der Selbständigkeit eintauschen: eine solche Wagnisbereitschaft ist bei den meisten Arbeitslosen nicht anzutreffen, auch weil sie selbst ihre Erfolgchancen durchaus zu Recht skeptisch beurteilen. Zu bedenken ist ferner, dass die von der Hartz-Kommission nicht in Frage gestellte annähernde Vollarrechnung von Sozialhilfe bzw. Sozialgeld auf eigene Einnahmen die Neigung zur Erzielung von offiziellen Einnahmen aus selbstständiger Tätigkeit blockieren muss (vgl. Sinn 2002, S. 8).

Die Hartz-Vorschläge ignorieren den von der Wirtschaftswissenschaft immer wieder vorgetragenen Befund, dass Schwarzarbeit bei fortdauernder Arbeitslosigkeit maßgeblich durch die konfiskatorischen Entzugssätze beim Hinzuverdienst zur Arbeitslosen- und Sozialhilfe hervorgerufen wird. Die Förderung der regulären Beschäftigung und Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die radikale Senkung der Grenzbelastung auf bei Arbeitslosigkeit hinzu verdientes Einkommen erschiene daher als ein weitaus geeigneteres und wirksames Konzept als die Ermunterung zur Selbständigkeit.

Literatur

- Berthold, N. (2002), »Hartz – Viel Lärm um nichts?«, *Wirtschaftsdienst* 82 (8), 457–460.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Bericht der Kommission.
- O.V. (2002), »Zeitarbeitsbranche drückt bei Hartz-Plan auf Tempo«, *Handelsblatt* vom 20. August, 5.
- Ochel, W. und M. Werding (2002), »Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission«, *ifo Schnelldienst* 55 (15), 10–18.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, IZA Research Report 5, Bonn.
- Sinn, H.-W. (2002), »Das Herz von Hartz«, *Handelsblatt* vom 19. August 2002, 8.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55 (9).
- Vierling, M. (1996), *Lohnsubvention und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt*, Berlin.
- Weidmann, J. (2002), »Vorschläge der Hartz-Kommission: Wundertüte oder Mogelpackung?«, *Wirtschaftsdienst* 82 (8), 460–463.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, BMWi-Dokumentation Nr. 512.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.

Die Vorstellungen der politischen Parteien über die notwendigen Reformmaßnahmen im Gesundheitswesen gehen zum Teil weit auseinander. Daher erscheint es zu Beginn der Legislaturperiode angebracht, die Probleme des deutschen Gesundheitswesens noch einmal zusammenfassend darzustellen und die Reformvorschläge bzw. Reformvorhaben der relevanten politischen Parteien mit den Vorschlägen von Gesundheitsökonominnen zu vergleichen.

Es ist unstrittig, dass das deutsche Gesundheitswesen dringender Reformen bedarf. Die Meinungen in der Politik, bei den Interessengruppen und in der Wissenschaft darüber, wo die Reformen ansetzen und in welche Richtung sie gehen sollen, divergieren aber erheblich, zum Teil sind die Unterschiede fundamental. Um die verschiedenen Reformansätze besser vergleichen zu können, ist in Übersicht 1 der Versuch unternommen worden, die im deutschen Gesundheitswesen bedeutsamen Problemfelder aufzulisten und sie durch Beispiele sowie durch die Angabe (einiger) ihrer Ursachen zu charakterisieren.

Die Problemlage

Das in der öffentlichen politischen und wirtschaftspolitischen Diskussion am meisten beachtete und wohl auch am schwersten wiegende Problemfeld ist die Belastung des Arbeitsmarkts durch hohe Kosten und Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Da die Hälfte der Beiträge zur GKV von den Arbeitgebern aufgebracht werden muss, entstehen Lohnnebenkosten, deren Überwälzung auf den Arbeitnehmer – durch entsprechend niedrigere Lohnabschlüsse – vermutlich nicht, vor allem kurzfristig nicht, vollkommen gelingen dürfte.

Unabhängig von der Wirkung, die hohe Kosten(steigerungen) auf den Arbeitsmarkt ausüben, sind diese besonders als Übel zu betrachten, wenn sie »unnötig« hoch sind, wenn also die Patienten und Versicherten für ihre Beiträge und Zuzahlungen nicht den Gegenwert erhalten, den sie bei wettbewerblicher Organisation der Märkte und sinnvollen Anreizen – für Leistungserbringer und Versicherungen eben-

so wie für sie selbst – erhalten könnten. Dabei kann allein die Tatsache, dass die Kosten im Gesundheitswesen permanent und schneller als das nominale BIP steigen, noch nicht zur Schlussfolgerung führen, die Kosten seien zu hoch oder unnötig hoch. Denn bis zu einem gewissen Grade sind höhere Aufwendungen erwünscht und notwendig, nämlich dann, wenn dadurch bisher unbehandelbare Krankheiten behandelt oder wirksamer behandelt werden und mehr Menschen ein längeres gesundes Leben führen können. Allein schon wegen der Alterung der deutschen Gesellschaft ist mit einem steigenden Aufwand für ärztliche Behandlung zu rechnen.

Dennoch geht die Mehrheit der Gesundheitsökonominnen davon aus, dass die Kosten im deutschen Gesundheitswesen unnötig hoch sind, weil die Märkte, auf denen Gesundheitsdienstleistungen, Arzneimittel und Krankenversicherungen angeboten und nachgefragt werden, nicht wettbewerblich organisiert sind und erhebliche Fehlanreize aufweisen. Derartige Fehlanreize bestehen für die Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen (Tagespauschalen im Krankenhaus; Abrechnung nach Einzelleistung in den Praxen) ebenso wie für die Nachfrager (sehr großzügig ausgestaltetes System, praktisch ohne Mengenbeschränkungen [Osterkamp 2001; 2002]).

Dass trotz hoher Kosten auch die Qualität der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen in Deutschland Mängel aufweist, haben manche chronisch kranke Patienten vielleicht schon immer gewusst oder geahnt. Dokumentiert wurden derartige Mängel bei der Behandlung einiger schwerwiegender Erkrankungen nun in einer groß angelegten Studie des