

Arbeitslosengeld II – Anmerkungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Seit langem von der Wissenschaft gefordert sowie von der Hartz-Kommission vorgeschlagen, sollen nun die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengefasst werden. Nach den derzeitigen Plänen sind hiervon alle als arbeitsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger betroffen, die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und die Personen, die jünger als 55 Jahre sind und bereits über zwölf Monate Arbeitslosengeld beziehen. Mit der Zusammenlegung sollen die Lohnnebenkosten gesenkt, der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht und die kommunale Finanzausstattung verbessert werden. Wird der durch die Verringerung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung eingesparte Teil zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet, dann könnten diese um knapp einen Prozentpunkt reduziert werden. Für die Beschäftigung ergäbe sich ein kurzfristiger Anstieg von etwa 100.000 Personen.

Ein wesentlicher Reformpunkt, den der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 – der Reform-Agenda 2010 – anspricht, betrifft die für den 1. Januar 2004 geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum zukünftigen Arbeitslosengeld II (ALG II). Nach den jetzigen Plänen ist vorgesehen, dass die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe abgesenkt wird und die Bewilligung von ALG II nach den Bestimmungen für die Gewährung von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt (ein Teil der Sozialhilfe) erfolgt.

Wen trifft die Zusammenlegung?

Zu den zukünftigen Beziehern von ALG II zählen die Personen, die bereits heute Arbeitslosenhilfe beziehen, Bezieher von Arbeitslosengeld, sofern sie unter 55 Jahre alt sind und bereits mehr als zwölf Monate Arbeitslosengeld bezogen haben, ältere arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld, die über 55 Jahre alt sind und deren Bezugsdauer achtzehn Monate überschritten hat,¹ sowie die als

arbeitsfähig eingestuften Bezieher von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt. Als arbeitsfähig – aber nicht zwangsläufig auch als vermittelbar – gelten Personen, die täglich mindestens drei Stunden arbeiten können.²

In einem weiteren Schritt wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes – zukünftig das Arbeitslosengeld I (ALG I) – für Arbeitslose auf zwölf Monate verringert, sofern sie noch nicht das fünfundfünfzigste Lebensjahr erreicht haben. Allerdings ist hier beabsichtigt, eine Übergangsfrist, die zwischen einem und zwei Jahren betragen kann, einzuführen, um soziale Härtefälle zu vermeiden. Dies betrifft auch den Personenkreis, der nach heutigen Kriterien einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zu achtzehn Monaten erworben hat.

Für die Bezugsdauer des ALG II wurden bisher keine Entscheidungen getroffen. Da diese Lohnersatzleistung aber dem soziokulturellen Sozialhilfeniveau entspricht, kann angenommen werden, dass eine Befristung der Bezugsdauer nicht vorgesehen ist. Folglich wechselt eine Person nur dann aus dem ALG II in die Sozialhilfe, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – als nicht mehr arbeitsfähig eingestuft wird.

Steuerfinanziertes ALG II

Hinsichtlich der Finanzierung des ALG II soll ab dem 1. Januar 2004 gelten, dass die Kosten über Steuereinnahmen finanziert werden, wobei die Verwaltung bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) liegen soll. Sofern bisherige Sozialhilfeempfänger dem neuen ALG II zugerechnet werden, findet eine Entlastung der kommunalen Haushalte statt, da nun der Bund für die entstehenden Kosten aufzukommen hat. Eine entsprechende Gegenleistung der Kommunen wird zurzeit nicht in Betracht gezogen. Sozialhilfeempfänger, die als nicht arbeitsfähig gelten, verbleiben in dem bisherigen System der Sozialhilfe und werden auch weiterhin über die Haushalte der Kommunen finanziert.

¹ Bislang beträgt die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 32 Monate.

² Wer letztendlich eine solche Entscheidung trifft, ist zurzeit nicht geklärt. Zu denken wäre hier an amtsärztliche Bescheinigungen oder an Einschätzungen von Sachbearbeitern auf den Sozialämtern, wobei letzteres wohl zu erheblichen Problemen führen dürfte.

Bestehende Strukturen bleiben erhalten

Vergleicht man das geplante mit dem bestehenden System aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, wird klar, dass es auch zukünftig wieder drei Säulen geben wird. Die erste Säule wird aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert; dies entspricht dem heutigen Arbeitslosengeld bzw. dem künftigen ALG I. Die zweite Säule ist, wie bereits heute auch, über Bundesmittel steuerfinanziert, und die dritte Säule entspricht weiterhin der Sozialhilfe, deren Finanzierung bei den Kommunen angesiedelt ist. Geändert haben sich die Lasten der Finanzierung der einzelnen Säulen sowie die jeweils betroffenen Personenkreise.

Eine in sich schlüssige Begründung für ein dreistufiges System – Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – gibt es nicht, es sei denn, dass es aus sozialpolitischen Erwägungen heraus erwünscht war, dass ein bestimmter Personenkreis nach Ablauf der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht (vollständig) in die Sozialhilfe fällt³ und sich finanziell besser stellt als ein Sozialhilfeempfänger.⁴ Demgegenüber wird seitens der Wissenschaft ein 2-Säulen-System mit klar definierten Zuständigkeiten bevorzugt. In einem solchen System existiert eine zeitlich befristete *Versicherungsleistung*, die aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung stammt, und eine staatliche, steuerfinanzierte Unterstützung für diejenigen, die den Versicherungsschutz nicht oder nicht mehr in Anspruch nehmen können. Zuständig für die Unterstützung sollte entweder der Bund oder die Kommune sein, damit es nicht zu vermeidbaren „Verschiebebahnhöfen“ zwischen den einzelnen Instan-

³ Der gleichzeitige Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfe schließt sich nicht aus. Liegt die Arbeitslosenhilfe unter dem Niveau der Sozialhilfe, dann wird der entsprechende Differenzbetrag durch die Sozialhilfe ausgeglichen. Dieses Prinzip gilt auch für Bezieher von Arbeitslosengeld, wenn der Betrag unterhalb der Sozialhilfe liegt.

⁴ Die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe ist zeitlich nicht begrenzt und kann im Extremfall bis zum Übergang in die Verrentung gezahlt werden. Weiterhin ist zu beachten, dass Empfänger von Arbeitslosenhilfe nicht oder wesentlich beschränkter als Sozialhilfeempfänger zunächst ihr eigenes Vermögen zum Lebensunterhalt aufzuwenden haben bzw. hatten. Hier haben sich allerdings in den letzten Monaten die Kriterien deutlich verschärft, sodass auch Empfänger von Arbeitslosenhilfe zunächst weite Teile ihres Vermögens zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts aufzuzehren haben, bevor sie in den vollen Bezug der Arbeitslosenhilfe gelangen können.

zen kommt. Ergänzt werden könnte ein solches System durch eine private Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, die die unterschiedlichen Nachteile, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, entsprechend kompensiert.⁵

Eine solche klare Struktur ist mit der Einführung des ALG II nicht vorgesehen und auch nicht realisierbar, da immer ein Ermessensspielraum bestehen wird, welche Personen als arbeitsfähig und welche als nicht arbeitsfähig eingestuft werden.

Geschätzte Anzahl von ALG II-Beziehern

Wie viele Personen zukünftig ALG II beziehen werden, ist zurzeit nur schwer abzuschätzen. Die wesentlichen Gründe hierfür sind *erstens*, dass aus den von der BA veröffentlichten Statistiken nicht ersichtlich ist, wie viele arbeitslose Personen über 55 Jahre bereits heute eine Bezugszeit von achtzehn Monaten überschritten haben, *zweitens*, dass die Zahl der als arbeitsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger nur recht grob abgeschätzt werden kann,⁶ und es *drittens* Personen geben wird, die in das ALG II fallen, aber zunächst keine Lohnersatzleistungen beziehen, da sie über ein ausreichendes Vermögen verfügen, um ihren Lebensunterhalt für eine bestimmte Zeit aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. Aus diesen Gründen sind die nachfolgenden Abschätzungen unter diesen Vorbehalten zu verstehen.

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2001 können von den derzeit 2,7 Millionen Empfängern von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt etwa 800 000 Personen als arbeitsfähig angesehen werden.⁷ Tabelle 1 zeigt die Berechnung des Statistischen Bundesamtes.

Von den etwa 3,6 Millionen Leistungsbeziehern im Durchschnitt des Jahres 2002 erhielten 1,9 Millionen Personen Arbeitslosengeld und 1,7 Millio-

⁵ Ein solcher Vorschlag wurde u. a. von W. Franz unterbreitet. Siehe FRANZ W.: ZEW News. Sonderausgabe November 2002. Mannheim.

⁶ Zwei Gründe machen Schätzungen über diesen Personenkreis ungenau: Zum einen ist es schwer, die Bedarfsgemeinschaften korrekt zu erfassen, und zum anderen gibt es Überschneidungen zwischen Empfängern von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt und arbeitslos gemeldeten Personen.

⁷ Vgl. HAUSTEIN, T. et al.: Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2001. Wirtschaft und Statistik 3/2003, S. 237-251.

Tabelle 1:
Schätzung der als arbeitsfähig angesehenen Empfänger von Sozialhilfe 2001
- 18- bis 59-jährige Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne^a -

Klassifikation	Personen
Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne	2 699 000
./ Minderjährige	./ 997 000
./ Personen über 60 Jahre	./ 310 000
= Personen im Alter von 18 bis 59 Jahren	= 1 392 000
./ Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	./ 270 000
./ Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	./ 124 000
= Bruttoarbeitskräftepotenzial	= 998 000
./ Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	./ 136 000
./ Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	./ 51 000
= Nettoarbeitskräftepotenzial	= 811 000
davon: Arbeitslose	642 000
Nichterwerbstätige aus sonstigen Gründen	169 000

^a Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Wirtschaft und Statistik, Heft 3.

nen Personen Arbeitslosenhilfe. Von den 3,6 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt galten 1,44 Millionen als langzeitarbeitslos (12 Monate und länger arbeitslos). Weiterhin waren von der Gesamtzahl der Leistungsbezieher etwa 576 000 Personen 55 Jahre und älter. Wie sich diese 576 000 Personen auf die Arbeitslosenhilfe und das Arbeitslosengeld aufteilen, ist aus den öffentlich zugänglichen Statistiken der BA nicht zu ermitteln. Ebenfalls ist nicht zu ermitteln, wie sich diese älteren Arbeitslosen auf die Bezugszeiten verteilen. Koller et al.⁸ berichten, dass im Jahre 2001 insgesamt 602 000 arbeitslose ältere Personen rein passive Leistungen bezogen. Hiervon bezogen 304 000 Personen Arbeitslosengeld (ohne

⁸ KOLLER, B.; BACH, H.-U.; BRIXY, U.: Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. IAB Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 5, 16.4.2003.

§ 428 SGB III) und 298 000 Personen Arbeitslosenhilfe (ohne § 428 SGB III).⁹

Da künftig die Bezugsdauer des ALG I auf zwölf Monate begrenzt werden soll, werden mit der Einführung des ALG II auch die Personen betroffen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind und noch nicht das fünfundfünfzigste Lebensjahr erreicht haben. Von den 1,44 Millionen Langzeitarbeitslosen des Jahres 2002 sind etwa – folgt man den Zahlen von Koller et al. für 2001 – 300 000 Personen 55 Jahre und älter, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Da für diese Personen eine Bezugsdauer von 18 Monaten vorgesehen ist und ferner zunächst eine Übergangsregelung eingeführt wird, werden diese von den 1,44 Millionen subtrahiert. Von den verbleibenden 1,14 Millionen Personen wird unterstellt, dass 50% Bezieher von Arbeitslosenhilfe sind und somit in das ALG II fallen.¹⁰ Diese 570 000 Personen sind bereits in den 1,7 Millionen Beziehern von Arbeitslosenhilfe enthalten. Somit kann davon ausgegangen werden, dass weitere 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld in das ALG II wechseln werden (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Abschätzung der Langzeitarbeitslosen für das ALG II

Langzeitarbeitslose im Jahre 2002	1 440 000
./ ältere Arbeitslose (55 Jahre und älter) mit Anspruch auf Arbeitslosengeld	./ 300 000
./ Bezieher von Arbeitslosenhilfe (50% von 1 140 000 = 570 000)	./ 570 000
Langzeitarbeitslose unter 55 Jahren mit Anspruch auf Arbeitslosengeld	= 570 000

Quelle: Berechnungen des IWH.

Schließlich ist ein weiteres Problem zu lösen, da sich unter den 811 000 Sozialhilfeempfängern auch Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld befinden, sofern die Lohnersatzleistungen unterhalb der Sozialhilfe liegen. In Tabelle 1 wird ausgewiesen, dass von den 811 000 als ar-

⁹ In diesen Zahlen sind nicht die Personen enthalten, die in den Ruhestand übergeleitet wurden oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausübten. Für die Überleitungen in den Ruhestand gilt § 428 SGB III.

¹⁰ Von den insgesamt 3,6 Millionen Leistungsempfänger waren 2002 etwa 1,7 Millionen Personen Bezieher von Arbeitslosenhilfe; dies entspricht einem Anteil von 47%. Unterstellt man für die Langzeitarbeitslosen einen Anteil von 50%, so stellt dies eher eine konservative Abschätzung dar.

beitsfähig angesehenen Personen 642 000 als arbeitslos klassifiziert werden. In Ermangelung besserer Informationen wird unterstellt, dass 50% dieser Personen auch Lohnersatzleistungen beziehen, sodass 320 000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger als ausschließlich von der Sozialhilfe lebend eingestuft werden.

Folgt man diesen Überlegungen, dann werden ab 2004 etwa 2,77 Millionen Personen dem ALG II zugerechnet. Diese Zahl setzt sich zusammen aus den 1,7 Millionen Beziehern von Arbeitslosenhilfe, aus 570 000 Langzeitarbeitslosen unter 55 Jahren mit Anspruch auf Arbeitslosengeld und aus etwa 500 000 Sozialhilfeempfängern.

Das Einsparpotenzial

Da der Bund (und somit auch die BA) und die Kommunen von der Reform der Arbeitslosenversicherung betroffen sind, stellt sich die Frage, in welcher Höhe es infolge der Reform zu Einsparungen kommt und wie diese Einsparungen verwendet werden. Tabelle 3 informiert über die Höhe der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen 2002 und über die durchschnittlich gewährte Sozialhilfe pro Kopf.

Tabelle 3:
Durchschnittliche Lohnersatzleistungen 2002 und Sozialhilfe 2001
- monatlich, in Euro -

	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe
Bezüge pro Kopf	720,12	504,15	300,00
Gesetzliche Krankenversicherung	192,64	110,30	entfällt
Gesetzliche Rentenversicherung	276,69	97,70	entfällt
Pflegeversicherung	23,94	8,53	entfällt
Insgesamt	1 213,40	720,68	300,00
<i>Nachrichtlich:</i> Leistung pro Jahr	14 560,80	8 648,16	3 600,00
Empfänger (in 1 000)	1 898,5	1 692,2	2 715,0

Quellen: IAB Zahlen Fibel; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ein Bezieher von Arbeitslosengeld bezog im Jahr 2002 pro Monat etwa 720 Euro durchschnittlich. Zusätzlich sind die Beiträge zu den Sozialversicherungen zu leisten, sodass seitens der BA Aus-

gaben in Höhe von 1 213 Euro pro Monat entstehen.¹¹ Für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe belaufen sich die entsprechenden Leistungen auf 504 Euro und 721 Euro. Für beide Bezieherarten gilt, dass die betroffenen Personen in die Sozialversicherungen einzahlen, sodass insbesondere keine Ausfallzeiten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung entstehen.

Für die 2,7 Millionen Bezieher von laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt wurden 2001 von den Kommunen insgesamt 9,7 Mrd. Euro aufgewendet. Pro Kopf entspricht dies etwa 300 Euro pro Monat. Diese 300 Euro pro Monat enthalten alle Leistungen, die ein Sozialhilfeempfänger für den laufenden Lebensunterhalt geltend machen kann, also einschließlich Miete, der Heizungskosten, etc. Hierbei wurde vorab die eigene Leistungsfähigkeit des Sozialhilfeempfängers in Rechnung gestellt. Diese 300 Euro netto sind also die Ausgaben, die eine Kommune im Durchschnitt monatlich für einen Sozialhilfeempfänger ausgibt.¹² Zu erwähnen ist hier, da der Sachverhalt für das Arbeitslosengeld II noch nicht geklärt ist, dass Sozialhilfeempfänger keine Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung leisten.

Folgt man dieser Überschlagsrechnung, dann sparen die Kommunen jährlich etwa drei Milliarden Euro bei den Ausgaben zur Sozialhilfe. Dies entspricht etwa einem Drittel des Gesamtbudgets für Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt. Dieser Betrag steht den Kommunen dann zur Verfügung, um erforderliche Infrastrukturinvestitionen durchzuführen. Es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommunen die frei gewordenen Mittel zur Schuldentilgung verwenden.

Beim Bund (einschließlich der BA) ergeben sich jährlich Einsparungen von knapp 12 Milliarden Euro. Diese Abschätzung ist aber nur dann zulässig, wenn das ALG II entsprechend der Sozialhilfe gewährt wird. Sollte das ALG II analog zur Arbeitslosenhilfe ausgestattet werden, also mit Beiträgen zu den Sozialversicherungen, dann ver-

¹¹ Nicht berücksichtigt werden hier die Kosten der Verwaltung.

¹² Diese Zahl wurde auch durch eine telefonische Rücksprache mit einem Sachbearbeiter des Sozialamtes Köln bestätigt. Hierin nicht enthalten sind einmalige Zahlungen wie Anschaffungen eines Kühlschranks, Renovierung der Wohnung etc. Diese Leistungen, sofern Anspruch hierauf besteht, werden auch zukünftig von den Sozialämtern getragen.

Tabelle 4:

Abschätzung des direkten Einsparpotenzials durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Personen	Ausgaben x Personen (pro Jahr)	Mehrbelastung (+) / Einsparung (-) Bund / BA	Mehrbelastung (+) / Einsparung (-) Kommunen
811 000 aus Sozialhilfe in ALG II	3 600 x 811 000	+ 2,92 Mrd. Euro	- 2,92 Mrd. Euro
Wegfall der Arbeitslosenhilfe	8 648 x 1 700 000	- 14,70 Mrd. Euro	
Finanzierung durch ALG II	3 600 x 1 700 000	+ 6,12 Mrd. Euro	
570 000 Langzeitarbeitslose in ALG II	14 560 x 570 000	- 8,30 Mrd. Euro	
Finanzierung durch ALG II	3 600 x 570 000	+ 2,05 Mrd. Euro	
Insgesamt		- 11,91 Mrd. Euro	- 2,92 Mrd. Euro

Quelle: Berechnungen des IWH.

ringert sich das Einsparvolumen um die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge (etwa 2 400 Euro pro Jahr und Person) im ALG II.

Für den Bund bedeutete dies eine zu tragende Belastung von etwa 6,6 Mrd. Euro jährlich, sodass sich das Einsparpotenzial um etwas mehr als die Hälfte verringern würde.

Andererseits kann es zu einem größeren Einsparpotenzial in den ersten Jahren kommen, wenn die Bezugsberechtigten des ALG II zunächst erhebliche Teile ihres Vermögens für die Finanzierung ihres Lebensunterhalts zu nutzen haben und es hierdurch zu einer Verringerung der staatlichen Transferzahlungen kommt. Welcher Nettobetrag unter Einbeziehung dieser Überlegung letztlich zur Verfügung steht, ist praktisch nicht abzuschätzen.

Weitere Belastungen für den Bund/die BA entstehen dadurch, dass kurzfristig etwa 500 000 Personen aus der Sozialhilfe nun der Verwaltung der BA unterstellt werden, für die entsprechendes Personal, Räumlichkeiten und Ausstattung zur Verfügung stehen müssen.

Während Arbeitslosenhilfe eine Bedürftigkeitsprüfung erfordert, erfolgt die Gewährung der Sozialhilfe bedarfsorientiert. Letzteres ist im Allgemeinen aber mit einem erheblich höheren Verwaltungsaufwand verbunden, sodass auch hierdurch Mehrkosten entstehen können, die den obigen Betrag entsprechend reduzieren würden.

Schließlich kann nicht a priori ausgeschlossen werden, dass heutige Bezieher von Arbeitslosenhilfe durch die Absenkung auf das ALG II verstärkt einen Anspruch auf Sozialhilfe erwerben, was insbesondere dann eintreten kann, wenn die betreffende Person Alleinverdiener in einer Fami-

lie ist. In diesem Fall käme es wieder zu einer Belastung der kommunalen Haushalte.

Geringere Lohnnebenkosten?

Da sowohl die Arbeitslosenhilfe als auch das zukünftige ALG II steuerfinanziert sind, tragen Einsparungen hier nicht zur Senkung der Lohnnebenkosten bei. Für eine Absenkung der Lohnnebenkosten steht nur der Betrag zur Verfügung, der durch die Verlagerung von Personen aus ALG I in ALG II eingespart wird. Dieser Betrag beläuft sich auf 8,3 Mrd. Euro jährlich. Allerdings entstehen neue Aufwendungen für die Finanzierung dieser Personen durch das ALG II in Höhe von etwa zwei Milliarden Euro, sodass die Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung um etwas mehr als sechs Milliarden Euro gesenkt werden könnten.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung betragen im Jahr 2001 rund 47,3 Mrd. Euro bei einem Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 6,5%. Stehen diese sechs Milliarden Euro in voller Höhe der BA zur Verfügung, dann könnte die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um diese Summe verringert werden. Da ein Prozentpunkt etwa 7,3 Milliarden Euro ausmacht, könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im günstigsten Falle um 0,8 Prozentpunkte gesenkt werden, ohne dass eine Gegenfinanzierung erforderlich wäre.

Bezogen auf die gesamten Lohnnebenkosten könnte eine Absenkung von zur Zeit etwa 42% auf reichlich 41% erreicht werden. Simulationen mit einem makroökonomischen Modell zeigen dann, dass durch diesen Effekt kurzfristig mit einem Beschäftigungsanstieg in der Größenordnung von etwa 100 000 Personen gerechnet werden kann. Ob

dieser Effekt aber nachhaltig ist, hängt dann entscheidend von den zukünftigen Lohnforderungen und -abschlüssen ab.

Fazit

Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II wird die öffentlichen Haushalte entlasten, wobei der Bund/die BA eindeutig mehr einsparen als die Kommunen. Im allgeringsten Fall können bis zu knapp 15

Milliarden Euro jährlich eingespart werden. Dies erscheint jedoch wenig realistisch, da zumindest ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Von den Einsparungen könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (wieder im günstigsten Fall) um 0,8 Prozentpunkte gesenkt werden. Als kurzfristiger Beschäftigungseffekt könnten hierdurch bis zu 100 000 Arbeitsplätze entstehen.

Herbert.Buscher@iwH-halle.de

Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – Oder gibt es Ausnahmen?

Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen verbessern die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nicht, so der Konsens wissenschaftlicher Evaluationsstudien. Bisher nur wenig untersucht wurde allerdings, ob die Teilnahme für Arbeitslose mit bestimmten Merkmalen Vorteile auf dem regulären Arbeitsmarkt bietet. Die Beantwortung dieser Frage würde die Ausrichtung der angebotenen Maßnahmen auf genau diese Personengruppen und damit eine Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen ermöglichen.

In diesem Beitrag wird eine differenzierte Analyse der Maßnahmeeffekte auf die Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer vorgestellt. Die Effekte werden für die gesamte Teilnehmergruppe und Untergruppen, die anhand ausgewählter persönlicher Merkmale gebildet worden sind, untersucht.

Wenngleich für die einzelnen Gruppen graduell unterschiedliche Ergebnisse festzustellen sind, kann für keine ein positiver Maßnahmeneffekt ermittelt werden.

Wirkungen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) gehören zu den Hauptinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ziele dieser Maßnahmen sind die Aktivierung und der Erhalt des Arbeitsvermögens der Arbeitslosen sowie die Anpassung der beruflichen Fähigkeiten an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. Dies soll im Wesentlichen über die praktische Tä-

tigkeit in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis erreicht und so dem einzelnen Arbeitslosen die Chance gegeben werden, seine relative Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Wenn in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen allerdings mit veralteten Technologien gearbeitet wird oder die Arbeitsintensität gering ist, kann dies zur Dequalifikation bei den Teilnehmern führen und damit zeitweilig ihre individuellen Beschäftigungschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt verschlechtern.¹³

Um feststellen zu können, welche Effekte dominieren, ist eine Untersuchung mit Hilfe empirischer Daten erforderlich.

Aussagefähige Daten für die Analyse

Bisherige Versuche der Evaluation einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hatten das Problem, dass die zur Verfügung stehende Datenbasis entweder relativ klein war oder für die Bearbeitung spezieller Fragestellungen nur unzureichende Aussagefähigkeit besaß. Mit dem Unterjährigen Mikrozensus Sachsen (Sächsische Erwerbsstatistik)¹⁴

¹³ Vgl. dazu SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen? in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 8-12.

¹⁴ Vgl. dazu auch: Gesetz zur Durchführung der Erwerbsstatistik im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Sächsischen Statistikgesetzes vom 12. Februar 1999. Einen Überblick über die Ergebnisse der Befragungen finden sich in: STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES