



**BEITRÄGE ZUR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Fiskalische Konsequenzen
von Personal-Service-Agenturen**

von
Bruno Kaltenborn

Beitrag Nr. 18
November 2004

Impressum

Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung
Nr. 18, November 2004

Beiträge im Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Bezugsmöglichkeit:

Dr. Bruno Kaltenborn

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Pettenkoperstraße 16-18

10247 Berlin

Telefon 030/400 43 58-0

Fax 030/400 43 58-9

<http://www.wipol.de>

info@wipol.de

Kostenbeitrag:

1 EUR (zzgl. Versand)

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1860-1065

Alle Rechte vorbehalten.

Wiederabdruck aus:

KALTENBORN, BRUNO [2002]: „Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen“, *Die Personal-Service-Agentur (PSA)*, Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit und McKinsey & Company (Hrsg.), September 2002, Gütersloh, S. 51-63.



**BEITRÄGE ZUR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Fiskalische Konsequenzen
von Personal-Service-Agenturen**

von
Bruno Kaltenborn

Expertise

im Auftrag der
Bertelsmann Stiftung

für die
Bundesanstalt für Arbeit

Erstveröffentlichung
September 2002

Beitrag Nr. 18
November 2004

Appendix 2: Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen¹

Einleitung

Die im Februar 2002 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« hat in ihrem am 16. August 2002 vorgelegten Bericht unter anderem die Einrichtung so genannter Personal-Service-Agenturen (PSA) vorgeschlagen.² Die Bertelsmann Stiftung hat in Zusammenarbeit mit McKinsey & Company diesen Vorschlag aufgegriffen und ihn konkretisiert und modifiziert. Vorliegend werden für diesen konkretisierten und modifizierten Vorschlag die fiskalischen Konsequenzen geschätzt. Neben der Ausgestaltung werden dabei auch weitergehende Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company zugrunde gelegt. Anschließend wird auf die Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der Leiharbeitnehmer eingegangen und eine Schätzung der fiskalischen Konsequenzen vorgestellt. Der Appendix schließt mit einem kurzen Resümee.

1 Expertise von Dr. Bruno Kaltenborn im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

2 Hartz u. a. [2002, S. 147–160]; die vorgeschlagenen Personal-Service-Agenturen sind nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen Konzept, das seit Juli 2001 in Schleswig-Holstein umgesetzt wird.

Ausgestaltung der Personal-Service-Agenturen

Nach dem Konzept der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company, das wesentlich auf dem Vorschlag der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« basiert, sollen privatrechtliche, gewinnorientierte Personal-Service-Agenturen (PSA) Leiharbeitnehmer einstellen. Vom Arbeitsamt sollen sie für die Beschäftigung vormals arbeitsloser Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe³ befristet für ein Jahr einen zeitlich degressiven Zuschuss erhalten können. Voraussetzung für den Zuschuss soll ein entsprechender Personalvorschlag des Arbeitsamts vor der Einstellung sein.

Das Arbeitsamt soll hauptsächlich arbeitsmarktnahe Personen mit spezifischen Defiziten den PSA vorschlagen. Grundlage für die Auswahl soll die Einteilung der Arbeitslosen in fünf »Segmente« (A, B, C, D und E) sein. Zu den Zielgruppen gehören neben den Arbeitslosen der Segmente B und C teilweise auch die dem Segment A zugeordneten am besten vermittelbaren Arbeitslosen.

Entsprechend der Zuschussgewährung sollen die Personal-Service-Agenturen die Arbeitslosen befristet für ein Jahr mit einer Probezeit von sechs Monaten einstellen können. Im Übrigen sollen die üblichen arbeitsrechtlichen Konditionen gelten. So sollen beispielsweise Tarifverträge abgeschlossen werden können, eine Verlängerung ohne Zuschussgewährung oder eine Kündigung soll nach den allgemeinen Regelungen möglich sein. Tritt ein Leiharbeitnehmer während des ersten Beschäftigungsjahres eine andere Stelle an, so soll die PSA eine Vermittlungsprämie unabhängig von ihrem eigenen Anteil am Zustandekommen des neuen Arbeitsverhältnisses erhalten. Die Vermittlungsprämie soll ab dem siebten Beschäftigungsmonat kontinuierlich reduziert werden, um einen Anreiz für eine möglichst frühzeitige Vermittlung zu setzen.

Die Zuschüsse wurden so bemessen, dass unter bestimmten Annahmen die PSA einen Gewinn von 3 Prozent des Umsatzes erzielen. Zu diesen Annahmen gehören insbesondere eine verleihsfreie Zeit der PSA-Leiharbeitnehmer von durchschnittlich 30 Prozent, ein Abgang

3 Nach dem Vorschlag der Kommission (Hartz u. a. [2002, S. 125–136]) künftig die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I (heutiges Arbeitslosengeld) und das vorleistungsunabhängige Arbeitslosengeld II (heutige Arbeitslosenhilfe) für bedürftige Erwerbsfähige.

von durchschnittlich 50 Prozent der Zugänge in eine andere Beschäftigung während des ersten Jahres, eine durchschnittliche Verweildauer in den PSA von acht Monaten sowie die nach Segment und West- und Ostdeutschland differenzierten Lohnkosten⁴ und erzielbaren Entleihgebühren. Außerdem wird in einer mittleren Variante davon ausgegangen, dass in den PSA durchschnittlich 80 000 bezuschusste Leiharbeitnehmer beschäftigt sind.

Die für die folgende Berechnung relevante Ausgestaltung und die relevanten Annahmen des Konzepts zeigt Tabelle 1. Anhand der angenommenen Verteilung der Leiharbeitnehmer auf West- und Ostdeutschland sowie auf die drei Segmente A, B und C lassen sich Durchschnittswerte für die Lohnkosten, die Lohnzuschüsse und die Vermittlungsprämien berechnen. Die Lohnkosten betragen durchschnittlich 1 719 EUR monatlich, der Lohnzuschuss 611 EUR monatlich und die einmalige Vermittlungsprämie 714 EUR. Die im Durchschnitt Ostdeutschlands etwas höheren Lohnkosten resultieren vor allem aus einem höheren Anteil der besser vergüteten Arbeitslosen des Segments A in Ostdeutschland als in Westdeutschland.

Tabelle 1: Annahmen für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
PSA-Leiharbeitnehmer (durchschnittlicher Bestand)				
West	6 500 (10 %)	13 000 (20 %)	45 500 (70 %)	65 000 (100 %)
Ost	6 000 (40 %)	4 500 (30 %)	4 500 (30 %)	15 000 (100 %)
Deutschland	12 500	17 500	50 000	80 000

4 Ergänzend zu den Lohnkosten werden sonstige Lohnnebenkosten für Verpflegungsmehraufwand, Reisekostenzuschüsse u. a. gezahlt. Diese sonstigen Lohnnebenkosten sind für die weiteren Berechnungen grundsätzlich irrelevant, insbesondere sind sie weder sozialversicherungs- noch einkommensteuerepflichtig und reduzieren auch nicht etwaige Sozialleistungen, die während der Beschäftigung als Leiharbeitnehmer bezogen werden.

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Fortsetzung Tabelle 1: Annahmen für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Lohnkosten in EUR mtl. ^a				
West	2 559	1 978	1 512	1 710
Ost	2 175	1 681	1 285	1 760
Deutschland (Ø)	2 375	1 902	1 492	1 719
Mittlerer Lohnzuschuss in EUR mtl.				
West	200	420	800	664
Ost	170	363	680	381
Deutschland (Ø)	186	405	789	611
Mittlere einmalige Vermittlungsprämie in EUR				
West	735			735
Ost	625			625
Deutschland (Ø)	682	707	725	714
<p>^a Zzgl. sonstige Lohnnebenkosten in Höhe von 183 EUR mtl. (Westdeutschland) bzw. 155 EUR mtl. (Ostdeutschland) für Verpflegungsmehraufwand, Reisekostenzuschüsse u. a.</p> <p><i>Weitere Annahmen:</i> durchschnittlich 50 Prozent der von der PSA eingestellten Leiharbeitnehmer in jedem Segment treten während des ersten Beschäftigungsjahres eine andere Stelle an; die durchschnittliche bezuschusste Beschäftigungsdauer in der PSA beträgt in jedem Segment acht Monate (entsprechend stellen die PSA jeweils anderthalbmal so viele Leiharbeitnehmer ein wie der durchschnittliche Bestand).</p> <p><i>Quelle:</i> Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company, eigene Berechnungen.</p>				

Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der Leiharbeitnehmer

Die Leiharbeitnehmer werden regelmäßig sozialversicherungspflichtig sein. Entsprechend enthalten die in Tabelle 1 (Kapitel 2) ausgewiesenen Lohnkosten neben dem Bruttoentgelt der Leiharbeitnehmer auch die Sozialabgaben des Arbeitgebers. Hier werden die Beiträge zu Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung berücksichtigt.⁵ Diese Beiträge sind von Arbeitgeber und -nehmer grundsätzlich hälftig zu zahlen.⁶

⁵ Vorliegend wird von den Beiträgen zur Unfallversicherung (Berufsgenossenschaft) abstrahiert.

⁶ Unberücksichtigt bleibt, dass in Sachsen die Arbeitnehmer die Beiträge zur Pflegeversicherung allein aufzubringen haben.

Zu Beginn des Jahres 2002 mussten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland durchschnittlich 14,0 Prozent des Bruttoentgelts als Krankenversicherungsbeitrag entrichtet werden. Der Beitrag zur Rentenversicherung beträgt gegenwärtig 19,1 Prozent, zur Arbeitslosenversicherung 6,5 Prozent und zur Pflegeversicherung 1,7 Prozent des Bruttoentgelts. Damit betragen die Sozialabgaben insgesamt durchschnittlich 41,3 Prozent des Bruttoentgelts.

Als einkommensbezogene Steuer wird hier nicht die Einkommen-, sondern die Lohnsteuer zugrunde gelegt, weil die Einkommensteuer anders als die Lohnsteuer von einer Vielzahl unbekannter Parameter abhängig ist. Die Lohnsteuer hingegen hängt lediglich von der Lohnsteuerklasse ab. Dabei ist die Zahl der Kinder hier regelmäßig irrelevant, weil das davon abhängige Kindergeld unabhängig von der Beschäftigung als Leiharbeitnehmer gezahlt wird. Mangels anderer Anhaltspunkte wird zur Berechnung der Lohnsteuer für Alleinstehende die Lohnsteuerklasse I und für Verheiratete die (identische) Lohnsteuerklasse IV zugrunde gelegt. Anhand der so berechneten Lohnsteuer lässt sich der Solidaritätszuschlag ermitteln.

Tabelle 2 zeigt die kalkulierten Entgelte, Steuern und Sozialabgaben der PSA-Leiharbeitnehmer. Im Durchschnitt Deutschlands beträgt das Bruttoentgelt 1 425 EUR monatlich, im Durchschnitt Ostdeutschlands ist es etwas höher, im Durchschnitt Westdeutschlands etwas geringer. Zwar sind in jedem Segment die Bruttoentgelte in Ostdeutschland geringer als in Westdeutschland, jedoch ist in Ostdeutschland insbesondere der Anteil der besser vergüteten Arbeitslosen des Segments A höher als in Westdeutschland. Im Durchschnitt Deutschlands betragen die Sozialabgaben 294 EUR, die Lohnsteuer 130 EUR und der Solidaritätszuschlag 5 EUR monatlich. Entsprechend beträgt das durchschnittliche Nettoentgelt 997 EUR monatlich.

Fiskalische Konsequenzen

Anhand der Angaben in Tabelle 1 (Kapitel 2) lassen sich die jährlichen Zuschüsse für die Personal-Service-Agenturen berechnen. Die Ergebnisse zeigt Tabelle 3. Die Lohnzuschüsse belaufen sich insgesamt auf 587 Mio. EUR jährlich, davon 519 Mio. EUR in West- und

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Tabelle 2: Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der PSA-Leiharbeitnehmer

Gebiet	Segment			Durchschnitt
	A	B	C	
Bruttoentgelt in EUR mtl.				
West	2 121	1 639	1 253	1 417
Ost	1 803	1 393	1 065	1 459
Deutschland (Ø)	1 968	1 576	1 236	1 425
Sozialabgaben (Arbeitnehmeranteil) in EUR mtl.				
West	437,99	338,55	258,79	292,66
Ost	372,26	287,71	219,94	301,20
Deutschland (Ø)	406,44	325,48	255,29	294,26
Lohnsteuer (Lohnsteuerklasse I bzw. IV) in EUR mtl.				
West	329,25	190,50	80,25	127,20
Ost	235,25	117,41	37,00	140,42
Deutschland (Ø)	284,13	171,71	76,36	129,68
Solidaritätszuschlag in EUR mtl.				
West	18,10	10,47	0,00	3,90
Ost	12,93	6,45	0,00	7,11
Deutschland (Ø)	15,62	9,44	0,00	4,50
Nettoentgelt in EUR mtl.				
West	1 336	1 100	914	993
Ost	1 182	982	808	1 010
Deutschland (Ø)	1 265	1 070	905	997
<i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), eigene Berechnungen.				

69 Mio. EUR in Ostdeutschland. Demgegenüber sind die Vermittlungsprämien mit insgesamt 43 Mio. EUR pro Jahr fiskalisch nur von untergeordneter Bedeutung. Insgesamt ergibt sich ein Betrag in Höhe von 629 Mio. EUR jährlich. Dies entspricht je durchschnittlich beschäftigtem Leiharbeitnehmer knapp 7 900 EUR jährlich. In Westdeutschland sind es durchschnittlich 8 500 EUR und in Ostdeutschland 5 000 EUR jährlich.

Tabelle 3: Zuschüsse für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Lohnzuschüsse in Mio. EUR jhrl.				
West	15,6	65,5	436,8	517,9
Ost	12,2	19,6	36,7	68,6
Deutschland	27,8	85,1	473,5	586,5
Vermittlungsprämien in Mio. EUR jhrl.				
West	3,6	7,2	25,1	35,8
Ost	2,8	2,1	2,1	7,0
Deutschland	6,4	9,3	27,2	42,9
Lohnzuschüsse und Vermittlungsprämien zusammen in Mio. EUR jhrl.				
West	19,2	72,7	461,9	553,8
Ost	15,1	21,7	38,8	75,6
Deutschland	34,2	94,4	500,7	629,3
Lohnzuschüsse und Vermittlungsprämien zusammen je durchschnittlich beschäftigtem PSA-Leiharbeiter				
West	2 951	5 591	10 151	8 519
Ost	2 509	4 825	8 629	5 040
Deutschland (Ø)	2 739	5 394	10 014	7 867
<i>Anmerkung:</i> Zuschüsse berechnet für einen Bestand von 80 000 Leiharbeitern, dies entspricht bei einer durchschnittlichen Verweildauer von acht Monaten 120 000 Neueinstellungen jährlich, wodurch sich bei 50 Prozent Abgängen in Beschäftigung 60 000 Vermittlungsprämien jährlich ergeben. <i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), eigene Berechnungen.				

Aus der mit der Umsetzung des Konzepts verbundenen Erwartung von Beschäftigungseffekten resultieren Mehreinnahmen (Steuern, Sozialabgaben) und Minderausgaben (Sozialleistungen). Eine Prognose der Beschäftigungseffekte übersteigt jedoch deutlich den Rahmen der vorliegenden Expertise. Daher wird hier ein anderer Ansatz gewählt. Es wird kalkuliert, welchen Umfang die Beschäftigungseffekte haben müssten, damit das Konzept fiskalisch neutral ist. Ergänzend wird berechnet, welche fiskalischen Konsequenzen eine Variation der Beschäftigungswirkungen hätte.

Falls keine Beschäftigungseffekte auftreten, also die 80 000 Leiharbeiter und die Übergänge aus Leiharbeit in andere Beschäftigungen vollständig auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte zurückzuführen wären, so müssten die in Tabelle 3 ausgewiesenen Zuschüsse in Höhe von insgesamt 629 Mio. EUR jährlich aufgebracht werden, ohne dass ihnen Mehreinnahmen oder Minderausgaben gegenüberstünden.

Falls durch Personal-Service-Agenturen zusätzliche Beschäftigung entsteht und/oder die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe abnimmt, resultieren Mehreinnahmen und Minderausgaben. In einer exemplarischen Rechnung wird zunächst davon ausgegangen, dass aus jedem PSA-Leiharbeiter im Bestand ein zusätzlicher Beschäftigter resultiert und die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe im gleichen Umfang abnimmt. Bei 80 000 Leiharbeitern wären also zusätzlich 80 000 Personen beschäftigt und die Zahl der Leistungsempfänger würde um 80 000 reduziert. Dabei kann die zusätzliche Beschäftigung die Leiharbeit selbst sein oder – etwa durch verbesserte Vermittlungschancen der Leiharbeiter – auch anderswo entstehen. Mangels anderer Anhaltspunkte wird davon ausgegangen, dass die Leiharbeiter im Falle des Antritts einer anderen Stelle das gleiche Entgelt wie während der Leiharbeit erzielen. Außerdem wird ebenfalls mangels anderer Anhaltspunkte angenommen, dass der Durchschnitt der vorherigen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) der bezuschussten Leiharbeiter dem Durchschnitt dieser Leistungen in West- bzw. Ostdeutschland entspricht.⁷

Zunächst zeigt Tabelle 4 die Mehreinnahmen unter diesen Annahmen. Insgesamt werden an Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag 694 Mio. EUR jährlich zusätzlich vereinnahmt. Unberücksichtigt bleiben dabei weitere zusätzliche Einnahmen, insbesondere indirekte Steuern.

⁷ Im Oktober 2001 betrug in Westdeutschland das Arbeitslosengeld durchschnittlich 767 EUR monatlich (972 700 Bezieher) und die Arbeitslosenhilfe 545 EUR monatlich (748 500 Bezieher); der Durchschnitt beider Leistungen war 670 EUR monatlich. In Ostdeutschland betrug das Arbeitslosengeld durchschnittlich 1 302 EUR monatlich (554 400 Bezieher) und die Arbeitslosenhilfe 938 EUR monatlich (593 200 Bezieher); der Durchschnitt beider Leistungen war 570 EUR monatlich. Nicht berücksichtigt werden dabei die Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge, die die Bundesanstalt für Arbeit zugunsten der Leistungsempfänger zahlt, weil diese Leistungen regelmäßig lediglich Zahlungen innerhalb des öffentlichen Sektors und daher für die hier vorgenommene gesamtfiskalische Betrachtung irrelevant sind.

**Tabelle 4: Fiskalische Mehreinnahmen
(ohne Mitnahme- und Verdrängungseffekte)**

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Sozialabgaben in Mio. EUR jhrl.				
West	68,3	105,6	282,6	456,5
Ost	53,6	31,1	23,8	108,4
Deutschland	121,9	136,7	306,3	565,0
Lohnsteuer in Mio. EUR jhrl.				
West	25,7	29,7	43,8	99,2
Ost	16,9	6,3	2,0	25,3
Deutschland	42,6	36,1	45,8	124,5
Solidaritatzuschlag in Mio. EUR jhrl.				
West	1,4	1,6	0,0	3,0
Ost	0,9	0,3	0,0	1,3
Deutschland	2,3	2,0	2,0	4,3
Mehreinnahmen insgesamt in Mio. EUR jhrl.				
West	95,4	137,0	326,4	558,8
Ost	71,5	37,8	25,8	135,0
Deutschland (Ø)	166,9	174,7	352,2	693,8
<i>Anmerkung:</i> Mehreinnahmen berechnet unter der unrealistischen Annahme, dass alle 80 000 Leiharbeiternehmer gesamtwirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden (keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte).				
<i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), Tabelle 2 (Kapitel 3), eigene Berechnungen.				

Schließlich zeigt Tabelle 5 die Minderausgaben für Lohnersatzleistungen unter der Annahme, dass 80 000 Personen weniger Arbeitslosengeld bzw. -hilfe beziehen. Dadurch ergeben sich Einsparungen in Höhe von 625 Mio. EUR jährlich (ohne Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge). Dieser Betrag kann allerdings nur realisiert werden, wenn die zusätzlich Beschäftigten im Durchschnitt ansonsten Lohnersatzleistungen in Höhe des Durchschnitts in West- bzw. Ostdeutschland bezogen hätten. Unberücksichtigt bleiben Einsparungen bei anderen Sozialleistungen, etwa bei Sozialhilfe und Wohngeld.

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Insgesamt ergeben sich bei 80 000 zusätzlich Beschäftigten Mehreinnahmen und Minderausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. EUR jährlich (Tabelle 5). Dem stehen Mehrausgaben in Höhe von 629 Mio. EUR gegenüber. Bei 80 000 zusätzlich Beschäftigten ergäbe sich damit ein Saldo zugunsten der öffentlichen Haushalte in Höhe von 690 Mio. EUR jährlich.

Tabelle 5: Fiskalische Konsequenzen
(ohne Mitnahme- und Verdrängungseffekte)

Position	Gebiet		
	West	Ost	Deutschland
	Mio. EUR jhrl. (EUR jhrl. je durchschnittlich beschäftigtem Leiharbeitnehmer)		
Mehreinnahmen (Sozialabgaben, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag)	558,8	135,0	693,8
Minderausgaben (Arbeitslosengeld und -hilfe) ^a	522,8	102,5	625,3
Mehreinnahmen und Minderausgaben	1 081,6 (16 640)	237,5 (15 833)	1 319,1 (16 488)
Mehrausgaben	553,8 (8 519)	75,6 (5 040)	629,3 (7 867)
Saldo	527,8 (8 120)	161,9 (10 794)	689,7 (8 622)
	Verhältnis der Mehrausgaben zu den Mehreinnahmen und Minderausgaben		
notwendiger Beschäftigungseffekt für fiskalische Neutralität	51,2 %	31,8 %	47,7 %
^a Ohne Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge <i>Anmerkung:</i> Beträge berechnet unter der unrealistischen Annahme, dass alle 80 000 Leiharbeitnehmer gesamtwirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden (keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte). <i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), Tabellen 3 und 4, eigene Berechnungen.			

Für fiskalische Neutralität, das heißt für einen ausgeglichenen Saldo, wäre es erforderlich, dass gesamtwirtschaftlich die zusätzliche Beschäftigung einen Umfang von knapp der Hälfte (47,7 Prozent) der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer hätte und gleichzeitig die Zahl der arbeitslosen Leistungsbezieher (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe) entsprechend sinkt. Dabei können die zusätzlich Beschäftigten die PSA-Leiharbeitnehmer sein oder es kann sich aufgrund der Aktivitäten der PSA um frühzeitiger besetzte Stellen in anderen Betrieben

handeln. Bei 80 000 bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmern müssten (mindestens) jahresdurchschnittlich 40 000 Personen gesamtwirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden, die ansonsten Lohnersatzleistungen beziehen würden, um gesamtfiskalisch zusätzliche Belastungen zu vermeiden. Eine Erhöhung der zusätzlichen Beschäftigung um jeweils 10 000 Personen bei gleichzeitiger Reduktion der Leistungsbezieher in identischem Umfang und unverändertem Bestand der bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer würde die öffentlichen Haushalte um jeweils etwa 165 Mio. EUR jährlich entlasten.

In Ostdeutschland müsste für fiskalische Neutralität die gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung lediglich ein Drittel der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer betragen, in Westdeutschland hingegen sind es mehr als die Hälfte.

Falls durch die PSA-Leiharbeitnehmer Überstunden in den Entleihbetrieben reduziert werden, werden kaum zusätzliche Sozialabgaben und Steuereinnahmen anfallen, jedoch können Minderausgaben bei Arbeitslosengeld und -hilfe realisiert werden. Würde die Tätigkeit der PSA-Leiharbeitnehmer in etwa gleichem Umfang Überstunden reduzieren, so dürfte die Umsetzung insgesamt ebenfalls weitgehend fiskalisch neutral sein (Mehrausgaben 629 Mio. EUR jährlich für Zuschüsse, Minderausgaben 625 Mio. EUR jährlich bei Arbeitslosengeld und -hilfe).

Zusammenfassung

Auf Basis der Vorschläge der Kommission »Moderne Leistungen am Arbeitsmarkt« hat die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit McKinsey & Company ein konkretisiertes und modifiziertes Konzept für Personal-Service-Agenturen (PSA) entwickelt. Die privatrechtlichen und gewinnorientierten Personal-Service-Agenturen sollen befristet für ein Jahr auf Vorschlag des Arbeitsamts arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe als Leiharbeitnehmer einstellen und dafür zeitlich degressive Lohnzuschüsse erhalten können. Falls ein Leiharbeitnehmer während dieser Zeit eine andere Stelle annimmt, soll außerdem an die PSA eine Vermittlungsprämie gezahlt werden.

Für die Schätzung der fiskalischen Konsequenzen der Personal-Service-Agenturen wurden nicht nur die Ausgestaltung, sondern auch

weitergehende Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company zugrunde gelegt. Auf Basis dieser Annahmen müssen für durchschnittlich 80 000 PSA-Leiharbeitnehmer für Lohnzuschüsse 587 Mio. EUR jährlich und für Vermittlungsprämien 43 Mio. EUR jährlich aufgewendet werden; insgesamt ergeben sich 629 Mio. EUR jährlich.

Falls gesamtwirtschaftlich auch 80 000 Personen zusätzlich beschäftigt würden, die ansonsten Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen würden, so ergäben sich gleichzeitig Mehreinnahmen (Sozialabgaben, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag) und Minderausgaben (Arbeitslosengeld und -hilfe) von insgesamt 1,3 Mrd. EUR jährlich. Insgesamt würden die öffentlichen Haushalte um 690 Mio. EUR jährlich entlastet. Dabei können die zusätzlich Beschäftigten die PSA-Leiharbeitnehmer sein oder es kann sich aufgrund der Aktivitäten der PSA um frühzeitiger besetzte Stellen in anderen Betrieben handeln.

Falls die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung um die Hälfte der als PSA-Leiharbeitnehmer beschäftigten Personen zunimmt und gleichzeitig entsprechend die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe reduziert wird, ist die Umsetzung gesamtfiskalisch neutral. Selbst Mitnahme- und Verdrängungseffekte von etwa 50 Prozent würden also nicht zu fiskalischen Belastungen führen. In Ostdeutschland müsste für fiskalische Neutralität die gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung lediglich ein Drittel der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer betragen, in Westdeutschland hingegen sind es mehr als die Hälfte.

Für jeden weiteren gesamtwirtschaftlich zusätzlich Beschäftigten, der ansonsten Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen hätte, ergibt sich eine gesamtfiskalische Entlastung in Höhe von etwa 16 500 EUR jährlich.

Falls durch die PSA-Leiharbeitnehmer Überstunden in den Entleihbetrieben reduziert werden, werden kaum zusätzliche Sozialabgaben und Steuereinnahmen anfallen, jedoch können Minderausgaben bei Arbeitslosengeld und -hilfe realisiert werden. Würde die Tätigkeit der PSA-Leiharbeitnehmer in etwa gleichem Umfang Überstunden reduzieren, so dürfte die Umsetzung insgesamt ebenfalls weitgehend fiskalisch neutral sein.

Literatur

Hartz, Peter, u. a. [2002]: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*,
Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und
zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August
2002, o. O.



Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung

ISSN 1860-1065

Stand: Dezember 2004

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
27* 12/2004	Hartz-Evaluierung: Ausgangslage 1. Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit KALTENBORN, BRUNO, PETRA KNERR und SYLVIA KURTH-LAATSCH	80	3 EUR
26* 11/2004	Sozialabgaben und Beschäftigung Kurzfassung eines Gutachtens für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die Hans-Böckler-Stiftung und den Deutschen Gewerkschaftsbund KALTENBORN, BRUNO, SUSANNE KOCH, ULRIKE KRESS, ULRICH WALWEI und GERD ZIKA (Erstveröffentlichung 4. Quartal 2003)	17	1 EUR
25* 11/2004	Wirkungen von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub Expertise im Auftrag der BMS Consulting GmbH für die Bezirksregierung Münster KALTENBORN, BRUNO, unter Mitarbeit von PETRA KNERR (abgeschlossen 6. November 2003)	52	2 EUR
24* 11/2004	Zusammensetzung von Haushalten mit Arbeitslosenhilfeempfängern Kurzgutachten für den Paritätischen Wohlfahrtsverband KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 3. Juli 2003)	3	1 EUR
23* 11/2004	Finanzielle Folgen einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Mai 2003)	4	1 EUR
22* 11/2004	Kombilöhne: Stand und Perspektiven KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2003)	9	1 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
21* 11/2004	Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal- Experte im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Januar/Februar 2003)	8	1 EUR
20* 11/2004	Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems Experte im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 25. November 2002)	53	2 EUR
19* 11/2004	Arbeitsangebotseffekte des Erziehungsgeldes Experte im Auftrag der BMS Consulting GmbH für die Bezirksregierung Münster KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen November 2002)	52	2 EUR
18* 11/2004	Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen Experte im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung September 2002)	13	1 EUR
17* 11/2004	Kombilöhne im internationalen Vergleich Experte im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung KALTENBORN, BRUNO, und LARS PILZ (Erstveröffentlichung 1. August 2002)	63	2 EUR
16 11/2004	Soziale Sicherung für Angehörige von Niedriglohngruppen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2002)	8	1 EUR
15* 11/2004	Datensammlung zu Arbeitslosen- und Sozialhilfe Zusammenstellung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 6. März 2002)	7	1 EUR
14 11/2004	Mindestsicherungssysteme in der Europäischen Union KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Dezember 2001)	15	1 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
13* 11/2004	Kombilöhne in Deutschland - Eine systematische Übersicht - KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 5. Dezember 2001)	58	2 EUR
12* 11/2004	Finanzbedarf und Arbeitsangebotswirkungen eines Familiengeldes Gutachten für die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag im Auftrag des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 22. September 1999, Erstveröffentlichung 2001)	83	3 EUR
11* 11/2004	Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/96 Expertise im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln KALTENBORN, BRUNO, und HANS-PETER KLÖS (Erstveröffentlichung 2. Quartal 2000)	22	1 EUR
10 11/2004	Arbeitsmarkteffekte von Niedriglohnsubventionen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung April 2000)	6	1 EUR
9* 11/2004	Reformkonzepte für die Sozialhilfe und ihre Konsequenzen für Fiskus und Arbeitsangebot Mikroökonomische Analyse mit dem Sozio-ökonomischen Panel 1986 bis 1996 und dem Simulationsmodell SIMTRANS KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2000)	12	1 EUR
8* 11/2004	Wirkungsanalysen von Niedriglohnsubventionen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 6. Dezember 1999)	17	2 EUR
7* 11/2004	Einführungskosten und Arbeitsangebotswirkungen einer „Konvergenz“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Gutachten für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit und das Sächsische Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie im Auftrag von McKinsey & Company, Inc KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 19. Oktober 1999)	51	2 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
6* 11/2004	Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 26. August 1999)	56	2 EUR
5 11/2004	Reformvorschläge für die Sozialhilfe - und ihre Achillesfersen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung März 1999)	6	1 EUR
4* 11/2004	Fiskalische Nettokosten der BündnisGrünen Grundsicherung KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen Februar 1997)	41	2 EUR
3* 11/2004	Fiskalische Nettokosten der bedarfs- und einkommensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e.V. KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 31. Januar 1997)	43	2 EUR
2* 11/2004	Bündnisgrüne Einkommensteuerreform 100 Maßnahmen für Gerechtigkeit und Transparenz Endbericht für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 5. Dezember 1996)	96	4 EUR
1 11/2004	Arbeitsmarktdynamik, Langzeitarbeitslosigkeit und der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik - Eine Strukturanalyse der westdeutschen Arbeitsmarktentwicklung seit 1980 STEINER, VIKTOR, und BRUNO KALTENBORN (Erstveröffentlichung 1995)	36	1 EUR

* Kostenloser download unter <http://www.wipol.de> möglich.



Anderweitig publizierte Monographien

- KALTENBORN, BRUNO, SUSANNE KOCH, ULRIKE KRESS, ULRICH WALWEI und GERD ZIKA [2003]: **Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben**, September 2003, Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- KALTENBORN, BRUNO [2003]: **Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland**, April 2003, Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- KALTENBORN, BRUNO [2000]: **Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte**, Nomos-Verlagsgesellschaft, April 2000, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: **Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben**, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, September 1999, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: **Streit um die Einkommensteuer**, Die Reformvorschläge der Parteien im Vergleich, Nomos-Verlagsgesellschaft, März 1999, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1998]: **Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung**, 2. [überarb., aktual. und erg.] Aufl., Nomos-Verlagsgesellschaft, November 1998, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1995]: **Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich**, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 4, Juli 1995, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.