

ARBEITSHEFT



Nr. 34

Dr. Alexandra Wagner, Dr. Karsten Schuldt

Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission - Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt

Kurzgutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und
der Hans- Böckler-Stiftung

Berlin und Teltow, im Oktober 2003

**Otto
Brenner
Stiftung**

Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Heike Kauls

Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin
Tel. 030-25 39 60 10
Fax: 030-25 39 60 11
E-Mail: obs@igmetall.de

www.otto-brenner-stiftung.de

Autoren:
Dr. Alexandra Wagner
FIA Forschungsteam Internationaler Arbeits-
markt GmbH
Jägerstr. 56,
10117 Berlin
Dr. Karsten Schuldt
PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung
Maxim-Gorki-Str. 3,
14513 Teltow

Gliederung

0	Einleitung.....	5
1	Die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Reformen.....	7
1.1	Zur Historie und zum Stand der Umsetzung	7
1.2	Die inhaltlichen Leitideen.....	12
1.3	Hoffnungen und Befürchtungen – unterschiedliche Bewertungen der Hartz-Vorschläge.....	16
1.4	Kriterien für die Bewertung.....	18
2	Besonderheiten von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern – Rahmenbedingungen für die Wirkungsweise arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Veränderungen.....	21
2.1	Gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche	21
2.2	Hohes Arbeitsplatzdefizit	24
2.3	Hohe Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit	24
2.4	Strukturen von Leistungsempfänger/innen	25
2.5	Hohe Erwerbsbeteiligung und Vollzeitorientierung.....	26
2.6	Arbeitsmarktpolitik	28
3	Zu ausgewählten Elementen der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Reformen.....	30
3.1	Volumen und Struktur des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes durch die Bundesanstalt für Arbeit	30
3.1.1	Prozyklische Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in nicht gekanntem Ausmaß... 30	30
3.1.2	Stark veränderter Instrumenteneinsatz und seine Wirkungen.....	31
3.1.3	Zwischenfazit	37
3.2	Veränderungen im Leistungsrecht	39
3.2.1	Die Neuregelungen zu Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	39
3.2.2	Die Auswirkungen der Neuregelungen für die Leistungsbezieher/innen.....	41
3.2.3	Minderung regionaler Stabilisierungseffekte.....	43
3.2.4	Zwischenfazit	46
3.3	Personal-Service-Agenturen (PSA).....	46
3.3.1	Das „Herzstück der Arbeitsmarktreform“ im Überblick.....	46
3.3.2	Änderung des Rechts zur Arbeitnehmerüberlassung	48
3.3.3	PSA – Stand der Umsetzung	49
3.3.4	Chancen von Leiharbeit und PSA.....	50
3.3.5	Risiken von Leiharbeit und PSA	52
3.3.6	Zwischenfazit	54
3.4	Mini- und Midi-Jobs	54
3.4.1	Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung.....	54
3.4.2	Komplett gewandelte Beurteilung geringfügiger Beschäftigung	58
3.4.3	Erste Auswirkungen der Neuregelung	59
3.4.4	Mehr Beschäftigung durch Mini-Jobs?	60
3.4.5	Deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland	64
3.4.6	Risiken der neuen Regelungen zur Ausweitung geringfügiger Beschäftigung.....	66
3.4.7	Zwischenfazit	67
3.5	Der neue Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)	68
3.5.1	Zielsetzung des Instruments und ursprüngliche Erwartungen	68

3.5.2	Zur Inanspruchnahme des Instruments und möglichen Mitnahmeeffekten.....	70
3.5.3	Bewertung der Erfolgsaussichten des Existenzgründungszuschusses	72
3.5.4	Zwischenfazit	76
3.6	Das Programm Kapital für Arbeit	78
3.6.1	Programmkonditionen im Überblick	78
3.6.2	Zur Inanspruchnahme des Programms	79
3.6.3	Ursachen der geringen Programmakzeptanz.....	81
3.6.4	Zwischenfazit	82
3.7	Neue Fördergrundlagen im Bereich der Fort- und Weiterbildung.....	83
3.7.1	Implikationen der neuen Fördergrundlagen.....	84
3.7.1.1	Bildungsgutschein	84
3.7.1.2	Zertifizierung und Akkreditierung	86
3.7.1.3	Verbleibsquote	86
3.7.1.4	Weitere Aspekte der aktuellen Förderpraxis der Arbeitsverwaltung	91
3.7.2	Zwischenfazit	92
4	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	95
4.1	Risiken überwiegen	95
4.2	Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes bisher ungenügend berücksichtigt	101
4.3	Ausblick	104
5	Literatur- und Quellenverzeichnis	107

0 Einleitung

Kurz vor der Bundestagswahl 2002 richtete die Bundesregierung eine Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein, die Vorschläge zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit erarbeiten sollte. Diese Kommission – nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz auch Hartz-Kommission genannt – stellte im August 2002 ihren Bericht vor, der in 13 mit kreativen englischen Bezeichnungen versehenen Modulen diverse Vorschläge unterbreitete und in Aussicht stellte, dass bei deren Umsetzung die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2005 halbiert werden könnte. Die Reaktionen auf diese Vorschläge waren unterschiedlich und reichten von ihrer Bewertung als „mutiger Schritt“, mit dem „endlich mehr Bewegung“ in den deutschen Arbeitsmarkt gebracht werden könnte und mit dem der „Reformstau“ aufgehoben werden könnte, bis zur kategorischen Ablehnung.

Die Bundesregierung hatte noch vor den Bundestagswahlen angekündigt, diese Vorschläge zügig und „eins-zu-eins“ umzusetzen. Während die Umsetzung tatsächlich zügig – mit einem bislang unbekannt hohen Tempo der Gesetzgebung - erfolgte und immer noch erfolgt, ist von der Forderung nach einer Umsetzung „eins-zu-eins“ sehr bald abgegangen worden. Vielmehr sind viele der ursprünglichen Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren modifiziert und ergänzt worden, neue Elemente sind hinzugekommen, andere Vorschläge wurden verworfen bzw. nicht weiter verfolgt. Inzwischen werden mit den Veränderungen auch nicht mehr annähernd ehrgeizige Ziele in Bezug auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit artikuliert wie von der Hartz-Kommission ursprünglich versprochen. Mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“ und „Hartz II“) wurden weite Teile der Empfehlungen bereits gesetzlich umgesetzt. Mit dem Dritten und Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“ und „Hartz IV“) soll die Gesetzgebung zu den Empfehlungen in Kürze abgeschlossen werden.

Die genannten gesetzgeberischen Veränderungen gehen einher mit weiteren Reform-Vorhaben im Bereich der sozialen Sicherung (Gesundheitsreform, Rentenreform) sowie einer veränderten Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit. Letztere basiert teilweise auf den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen, geht zu anderen Teilen aber auch über diese hinaus oder ergänzt sie. Diese neue Geschäftspolitik ist in hohem Maße fiskalisch orientiert – am deutlichsten sichtbar an der Anfang 2003 trotz der hohen Arbeitslosenzahlen vom Vorstandsvorsitzenden der Bundesanstalt für Arbeit Florian Gerster formulierten geschäftspolitischen Zielstellung, im Jahr 2003 ohne Bundeszuschuss auskommen zu wollen.

Das vorliegende Kurzgutachten verfolgt das Ziel, die in Folge und im Kontext der Hartz-Vorschläge begonnenen arbeitsmarktpolitischen Veränderungen unter Einschluss der neuen Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit in Bezug auf ihre Effekte für den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu bewerten. Da es eine gewisse Zeit braucht, bevor die Ergebnisse der Umsetzung der neuen Gesetze empirisch erfasst werden können, werden im vorliegenden Gutachten sowohl – wo bereits möglich – reale Entwicklun-

gen nach der Gesetzesveränderungen nachgezeichnet als auch empirisch begründete Prognosen über künftig zu erwartende Effekte abgegeben. Gleichwohl können insbesondere die mittel- und langfristigen Implikationen der eingeleiteten Veränderungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vollends abgeschätzt werden.

Das Ziel des Kurzgutachtens besteht darin, die mit den arbeitsmarktpolitischen Veränderungen verbundenen Chancen und Risiken zu beschreiben und dabei die Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes im Vergleich zum westdeutschen in den Blick zu nehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass viele der hier gegebenen Einschätzungen vorläufigen Charakter tragen und fortgeschrieben bzw. präzisiert und gegebenenfalls auch korrigiert werden müssen (und können), wenn es längere Umsetzungserfahrungen mit den neuen Regelungen gibt.

1 Die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Reformen¹

1.1 Zur Historie und zum Stand der Umsetzung

Seit einigen Jahren fällt auf, dass der Arbeitsmarktpolitik offenbar die entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der anhaltend hohen und teilweise wachsenden Arbeitslosigkeit und beim Aufbau von Beschäftigung zugebilligt wird: Es ist die Arbeitsmarktpolitik, die bislang im Mittelpunkt der Vorschläge zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit steht, wohingegen Veränderungen in anderen Politikbereichen – so der vor allem und in erster Linie beschäftigungsrelevanten Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik – eher zurückhaltend bis gar nicht angegangen oder teilweise gar in beschäftigungspolitisch kontraproduktiver Form betrieben werden². Da arbeitsmarktpolitische Interventionen bekanntlich Beschäftigungspolitik nicht ersetzen, sondern nur flankieren können, mussten die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Reformierungen der Arbeitsmarktpolitik erwartungsgemäß bescheiden bleiben. Offenbar erklärt sich daraus das sich permanent steigernde Reformtempo in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik: Allein von 1997 bis Mitte 2002 ist das SGB III nicht weniger als 38mal novelliert worden (Blanke 2003a: 4). Die letzten markanten Eckpunkte waren:

- das Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ der Bundesanstalt für Arbeit zu deren interner Modernisierung und stärkeren Kundenorientierung beginnend Ende der 90 Jahre,
- die umfassenden Neuregelungen im Zusammenhang mit dem am 1.1.2002 in Kraft getretenen JobAQTIV-Gesetz,
- die Vorlage des Berichts „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ der sogenannten Hartz-Kommission am 16.8.2002,
- die Verabschiedung des Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 20.12.2002 und deren Wirksamwerden am 1.1.2003,
- die Entwicklung und Umsetzung einer neuen Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit beginnend im Jahr 2003,
- die Vorbereitung des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die noch im Jahr 2003 parlamentarisch beraten und verabschiedet werden sowie ab dem 1.1.2004 Rechtskraft erlangen sollen.

¹ Die Autoren sind sich darüber im klaren, dass der Begriff „Reform“ (vgl. Fremdwörterbuch) „Umgestaltung, Neuordnung; Verbesserung des Bestehenden“ bedeutet. Ob die hier zu bewertenden arbeitsmarktpolitischen Veränderungen dem Anspruch der Verbesserung des Bestehenden tatsächlich Rechnung tragen, wird in den folgenden Abschnitten zu überprüfen sein. Aus diesem Grund verwenden wir den Begriff der „Reform“ ausschließlich in seiner neutralen Bedeutung als „Umgestaltung“ bzw. „Neuordnung“.

² Beispielhaft sei nur darauf verwiesen, dass der von der damaligen Bundesregierung maßgeblich mit auf den Weg gebrachte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt teilweise sogar als eine Konjunktur- und Beschäftigungsbremse bewertet wird. (vgl. Welzmüller 2003)

Ausgangspunkt für die arbeitsmarktpolitischen Reformen der Jahre ab 2002 war die öffentliche Kritik an der Bundesanstalt für Arbeit im Zusammenhang mit falschen Zahlen über die Erfolge ihrer Vermittlungstätigkeit. Der ursprüngliche Auftrag für die im Februar 2002 gebildete 15köpfige Hartz-Kommission bestand darin, angesichts dieser Situation Vorschläge für eine grundlegende Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und eine effektivere Arbeitsvermittlung zu erarbeiten. Über diesen Auftrag ist die Kommission deutlich hinausgegangen. Peter Hartz formulierte dazu im Vorwort zum Kommissionsbericht: „Die Kommission hat den Auftrag so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat.“ (Hartz et al.: 5) Die Kommission unterbreitete im August 2002 in ihrem Bericht eine Fülle von Vorschlägen, dargestellt in 13 Modulen zur Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und zur Schaffung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose.

Die Bundesregierung erklärte unmittelbar nach der Vorlage des Kommissionsberichts, dass die Umsetzung der Hartz-Vorschläge nach den Wahlen zügig in Angriff genommen würde und begann damit sofort nach ihrer Wiederwahl: Bereits Anfang November 2002 wurde von der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau das an den Job-Floater der Hartz-Kommission anknüpfende Programm „Kapital für Arbeit“ aufgelegt, ebenfalls im November 2002 wurden die Entwürfe für die beiden ersten Hartz-Gesetze vorgelegt.

Am 15. Dezember 2002 stimmte der Bundestag gegen die Stimmen der Opposition diesen beiden Gesetzentwürfen zu. Am 17. Dezember 2002 konnte im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat Einigung über eine Reihe von Änderungsvorschlägen zu beiden Gesetzen erzielt werden. Schließlich wurden noch am 20. Dezember 2002 beide Gesetze von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Die meisten darin enthaltenen Änderungen traten bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft. „Unter demokratietheoretischen wie -praktischen Gesichtspunkten sind es insbesondere zwei Elemente, die an dieser Vorgeschichte der umfassendsten Arbeitsmarktreform der vergangenen zwanzig Jahre nachdenklich stimmen: Einmal ihre Vorbereitung durch eine (parlaments-)unabhängige *Sachverständigenkommission* (Hervorhebung im Original), deren Vorschläge sogleich mit der Ankündigung der Öffentlichkeit präsentiert werden, an ihnen werde kein Jota mehr geändert. Und zum andern die *Gesetzgebungshektik* (Hervorhebung im Original), die es... allenfalls noch versierten Internetvirtuoson ermöglichte, auch nur mit dem äußeren Gang der parlamentarischen Beratungen Schritt zu halten. Für die Möglichkeit, die Gründe und Gegenstände für die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Kenntnis zu nehmen und halbwegs in Ruhe gegeneinander abzuwägen, blieb keine Zeit.“ (Blanke 2003a: 3) Die politische Öffentlichkeit war durch dieses Vorgehen kaum zu realer Mitwirkung in der Lage.

Die Gesetzgebung zu den ersten beiden Hartz-Gesetzen steht auch in eklatantem Widerspruch zur novellierte Gleichbehandlungsrichtlinie der EU, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Prinzip des Gender Mainstreaming bei allen Gesetzgebungsvorhaben, die den Zugang zur Beschäftigung betref-

fen, anzuwenden. Die in der Richtlinie geforderte „aktive Berücksichtigung des Ziels der Gleichstellung von Frauen und Männern“ erfordert zweierlei: Zum einen müssen die Konsequenzen für die Beteiligung von Frauen an der Beschäftigung kompetent überprüft werden, zum anderen müssen im Fall von negativen Befunden Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Beides fehlte im Gesetzgebungsverfahren (vgl. Schiek 2003: 37).

Mit den beiden ersten Hartz-Gesetzen (Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) wurden folgende Sachverhalte geregelt:

Hartz I (durch den Bundesrat nicht zustimmungspflichtig):

- die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen (PSA) mit dem Ziel, Zeitarbeit als Vermittlungsinstrument zu nutzen,
- die frühzeitige Meldepflicht, d. h. die Meldung beim Arbeitsamt schon bei Erhalt der Kündigung,
- die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung,
- neue Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregelungen,
- Abschaffung der jährlichen Dynamisierung des Bemessungsentgelts bei Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld und Arbeitslosenhilfe,
- Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen bei Vorgabe von Zielen,
- Förderung älterer Arbeitnehmer durch Entgeltsicherung für Arbeitnehmer, Beitragsbonus für Arbeitgeber sowie Erleichterungen bei der befristeten Einstellung,
- Veränderte Anrechnungen von Partnereinkommen und Vermögen bei Arbeitslosenhilfe.

Hartz II (durch den Bundesrat zustimmungspflichtig):

- Einführung der Ich-AG bzw. des Existenzgründungszuschusses,
- Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung.

Der bisherige Stand der Umsetzung der Hartz-Vorschläge ist in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 1 Die 13 Innovationsmodule der Hartz-Kommission und deren Umsetzung

Modul Nr. (Titel im Kommissionsbericht)	Inhalte (Untertitel im Kommissionsbericht)	Bewertung der Umsetzung lt. Schmid/Jann 2003: 2	Bewertung der Umsetzung lt. Scherl 2003: 7-8
1 Doppelter Kundenauftrag: Arbeitssuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden – Job-Center	JobCenter als „neues Arbeitsamt“; Service für den Kunden Arbeitssuchender; Vermittlungsprozess steht im Zentrum; Service für den Kunden Arbeitgeber.	Intensiv vorbereitet.	Zögerlich: Organisation von JobCentern wird geplant und administrativ vorbereitet, flächendeckende Einrichtung braucht Zeit (bis 2005).
2 Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung	Arbeitslosmeldung nach Erhalt der Kündigung; Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung; Familienfreundliche Vermittlung; Bonussystem – Anreize für Vermittler.	Teilweise umgesetzt.	Partiell: Ab 1.7.03 Pflicht zur Arbeitslosmeldung bereits bei Kündigung. Das Konzept der „familienfreundlichen Vermittlung“ wurde nicht weiterverfolgt.
3 Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit	Neue Zumutbarkeit; Freiheit der Wahl – Ohne Leistung keine Gegenleistung.	Weitgehend umgesetzt.	Weitgehend: Das Gesetz ist geändert, aber ob die Arbeitsämter es konsequent anwenden, ist noch offen.
4 Jugendliche Arbeitslose – Ausbildungs-Zeit- Wertpapier	Zukunftsfähigkeit für Jugendliche nachhaltig sichern; Ausbildung und Finanzierung – das AusbildungsZeit-Wertpapier (AZWP).	Geringe Teile umgesetzt.	Nicht aufgegriffen.
5 Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“	Integration fördern – individuellen Ausstieg ermöglichen; Lohnversicherung – Anreiz für die Vermittlung eine Beschäftigung mit geringem Einkommen; Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung Älterer; BridgeSystem für ältere Arbeitslose.	Umgesetzt / nicht umgesetzt.	Teilweise: Der Bridge-„Vorruhestand“ wurde verworfen. Die Beschäftigungsanreize für Ältere wurden ausgeweitet, u.a. durch „Kombilohn“ zur Entgeltsicherung und Befreiung vom Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung, Möglichkeit zu befristeter Beschäftigung
6 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	Zuständigkeitsverteilung; Das neue Leistungsgefüge; Einführung einer Signaturkarte; Weitere Vereinfachung von Leistungen und Verwaltung.	Intensiv vorbereitet.	Mit Zeitverzug: Gesetzespaket (Hartz IV) soll erst im Herbst 2003 verabschiedet werden. Bund, Länder und Gemeinden streiten noch um die finanziellen Folgen.
7 Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen	Kein Nachschub für Nürnberg!; Beschäftigungsbilanz; Bonus für Unternehmen, die Beschäftigung sichern und schaffen.	Nicht umgesetzt.	Verworfen.
8 Aufbau von PersonalService-Agenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer	PersonalServiceAgenturen; Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten.	Verändert / anders umgesetzt.	Inhaltlich weitgehend, aber nur in geringer Breite: Zur Einrichtung von rund 800 PSA laufen die Vergabeverfahren, insgesamt sollen nur rund 50.000 Arbeitnehmer in PSA beschäftigt werden
9 Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini- Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen	Wege aus der Schwarzarbeit; Neue Selbständigkeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“; Mini-Jobs; Steuerliche Abzugsfähigkeit für Privathaushalte.	Leicht / stark verändert umgesetzt.	Weitgehend: „Existenzgründungszuschuss“ für Arbeitslose, mit einer Laufzeit bis zu 3 Jahren für Ein-Personen-Unternehmen mit Einkommen unter 25.000 Euro. Ab 1.4.2003 Neuregelung für „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“

Modul Nr. (Titel im Kommissionsbericht)	Inhalte (Untertitel im Kommissionsbericht)	Bewertung der Umsetzung lt. Schmid/Jann 2003: 2	Bewertung der Umsetzung lt. Scherl 2003: 7-8
10 Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management	Die Mitarbeiter; Steuerung und Controlling; Dienstleistungs- und prozessorientierte IT-Unterstützung; Organisatorischer Aufbau; Organisation der Servicefunktionen; (Rechts-) Form der [BA-neu]; Arbeitsmarktforschung und Evaluation; Change Management – Der Kulturwandel).	Intensiv vorbereitet.	Verzögert: Administrative Vorbereitungen in der Bundesanstalt für Arbeit sind angelaufen, Gesetzentwurf (Hartz III) soll erst im Herbst 2003 verabschiedet werden.
11 Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCentern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern	Der Fokus: Arbeitslosigkeit abbauen durch neue Arbeitsplätze; Kompetenz-Center als „Entwicklungsagentur“; Neue Arbeitsplätze durch Clusterbildung in regionalen Wirtschaftsräumen; Organisation der KompetenzCenter; Start mit den neuen Bundesländern; Zusätzliche Maßnahmen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen	Abweichend in der Planung.	Verworfen: Die Landesarbeitsämter sollen nach dem Gesetzentwurf zu Hartz III vorläufig als „Regionaldirektionen“ weitergeführt werden.
12 Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit	Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit / Infrastrukturmaßnahmen; Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen.	Umgesetzt.	Geringe Nachfrage: Programm „Kapital für Arbeit“ der KfW seit 01.11.2002 erreicht nur einen Bruchteil der von Hartz anvisierten zehn Milliarden Euro jährlich. Bisher wurden nur gut 5000 Anträge bewilligt
13 Masterplan – Beitrag der Profis der Nation	Profis der Nation; Masterplan; Projektkoalition folgt dem Bündnis für Arbeit.	Angelaufen.	Moralischer Appell ohne Resonanz

Die Bewertung des formalen Umsetzungsstandes fällt – wie aus Übersicht 1 ersichtlich – bei den Mitgliedern der Hartz-Kommission Günter Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin) und Werner Jann (Universität Potsdam) ähnlich aus wie bei einem der namhaften Kritiker der angestoßenen Reformvorhaben, Hermann Scherl (Universität Erlangen-Nürnberg). Mit dem vorliegenden Kurzgutachten sollen darüber hinaus inhaltliche Einschätzungen vorgelegt und diskutiert werden.

Zu berücksichtigen ist, dass sich zwei weitere Gesetze derzeit auf dem parlamentarischen Weg befinden, deren Implikationen im Rahmen des vorliegenden Berichts naturgemäß noch nicht analysiert werden konnten:

Mit dem Gesetzentwurf für ein *Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* soll die Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit vorangetrieben werden. Diverse Neuregelungen betreffen die Rechte der Selbstverwaltung, deren Einfluss künftig geringer werden soll. Des Weiteren beinhaltet das Gesetz Veränderung des Leistungsrechts: die Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld, die Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld (Rahmenfrist), die Verschärfung von Sperrzeiten, die Zusammenfassung von Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen zu einem Instrument (ABM) bei einschneidenden Veränderungen der Förderbedingungen, Verkürzung der Dauer des Struktur-Kurzarbeitergeldes u. a.

Das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* beinhaltet die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung, dem Arbeitslosengeld II sowie die Errichtung von Job-Centern als einheitliche Anlaufstelle für Arbeitslose.

Die Arbeitsmarktreformen im Kontext der Hartz-Vorschläge stehen von ihren Intentionen und Leitideen her in engem Zusammenhang mit der politischen Gesamtstrategie der rot-grünen Bundesregierung und geplanten Veränderungen in benachbarten Politikbereichen. So sind etwa die Agenda 2010 als strategische Positionsbestimmung oder die in der Diskussion befindlichen Vorhaben der Gesundheits- und Rentenreform in vieler Hinsicht durch die gleichen oder ähnliche Leitideen geprägt wie die Arbeitsmarktreformen. In diesen Kontext ordnet sich auch die seit Beginn des Jahres betriebene *neue Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit* ein, die – den Leitbildern der Hartz-Reformen folgend und erwartete Beschlüsse vorweg nehmend – einen eigenen Beitrag zur Realisierung des Leitmotivs „Fordern und Fördern“ leistet. Diese neue Geschäftspolitik ist insofern von Relevanz für das vorliegende Kurzgutachten, als dass die damit eingeleiteten Weichenstellungen ungleich kurzfristigere Implikationen nach sich ziehen, als andere – unmittelbar auf die Hartz-Vorschläge – zurück gehende Veränderungen der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik.

1.2 Die inhaltlichen Leitideen

Die aktuellen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik leiten – durchaus an arbeitsmarktpolitische Modifikationen der vergangenen Jahre anknüpfend - einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik ein. Sie signalisieren „einen grundlegenden Wechsel der arbeits- und sozialrechtlichen Zielvorstellungen“ (Blanke 2003a:5) und markieren eine „rechtspolitische Kehrtwendung, die ihren Niederschlag mehr als nur ansatzweise in den jetzt beschlossenen Gesetzen gefunden hat“ (ebenda). Es sind vor allem *drei inhaltliche Leitideen*, die diesen Paradigmenwechsel beschreiben.

Abkehr von der Orientierung auf existenzsichernde, regulierte und sozial gesicherte Beschäftigung

Im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 waren auf der Basis eines weitreichenden gesellschaftlichen Konsenses über das Vollbeschäftigungsziel nicht nur die Verhütung von Arbeitslosigkeit und die Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes, sondern auch die Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung als Ziele formuliert worden. Im Zuge der arbeitsmarktpolitischen Reformierungen der 90er Jahre wurde das Ziel der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung aufgegeben.³ Mit den Reformen zur Hartz-Gesetzgebung wird nunmehr explizit die Ausweitung nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vgl. Mini-Jobs, Ich-AG) angestrebt. Übergeordnetes Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist nunmehr die Senkung der registrierten (!) Arbeitslosigkeit und der als politischer Indikator geltenden Arbeitslosenquote, was gegebenenfalls auch durch Übergänge in prekäre Beschäftigungsformen

³ Bereits zu Beginn der 90er Jahre wurden Regelungen wirksam, wonach geförderte Beschäftigung (ABM, SAM) in Bezug auf Entgelt und/oder Arbeitszeit unterhalb des tariflichen bzw. ortsüblichen Niveaus liegen konnten bzw. sollten. Obwohl damit die Tür zu einem zweitklassigen „zweiten Arbeitsmarkt“ geöffnet wurde, blieb das tarifliche Regelungsniveau jedoch der Bezugspunkt für die ca. 10 bis 20prozentige Abweichung nach unten.

erreicht werden soll. Dies ist die Umsetzung eines politischen Konzepts, das der Forderung folgt „(Fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (Streeck/Heinze 1999: 159f.).

Dies ist auch ein Bruch in der Politik der rot-grünen Bundesregierung. Während sie in ihrer ersten Legislaturperiode mit verschiedenen Gesetzesänderungen⁴ darauf orientierte, den Arbeitnehmer- und Beschäftigtenbegriff zu erweitern, um die „Flucht aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“ zu erschweren und das Wachstum prekärer Beschäftigung zu begrenzen, wird nunmehr mit den Hartz-Reformen die diametral entgegengesetzte Richtung eingeschlagen: Die Förderung der Selbständigkeit nimmt nicht nur einen prominenten Platz ein, sondern darüber hinaus wurden die bisherigen Regelungen zur Begrenzung der Scheinselbständigkeit rückgängig gemacht und mit der „Ich-AG“ eine neue Form der (Schein-)Selbständigkeit geschaffen, die auf Niedrigeinkommen orientiert und bei Einhaltung dieser Bedingung sogar öffentlich gefördert wird. Mit den Mini- und Midi-Jobs werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht nur nicht begrenzt, sondern ihr Geltungsbereich ausgeweitet und sie in ihren Regelungen teilweise attraktiver gemacht.

Ziel dieser (und anderer) Maßnahmen ist ganz offensichtlich, mit Macht einen ausweisbaren Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erzielen. Die Senkung der amtlich registrierten Arbeitslosigkeit – über die Stille Reserve und die tatsächliche Unterbeschäftigung wird wohlweßlich geschwiegen – gewinnt nicht nur absoluten Vorrang sondern entartet zum Ziel an sich. Die Qualität der Beschäftigung, die als Alternative zur Arbeitslosigkeit angeboten bzw. aufgezwungen wird, ist demgegenüber nachrangig. Der Gesetzgeber nimmt Abschied von der bisherigen Orientierung auf ein (Normal-)Arbeitsverhältnis mit arbeits- und sozialrechtlichen Sicherungen, die eine eigenständige Existenzsicherung gewährleisten. Prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigung werden als akzeptabler und (gegebenenfalls auch im rechtlichen Sinne) „zumutbarer“ Ausweg aus dem Arbeitslosigkeitsstatus deklariert. Es geht letztlich um eine stärkere Marktgängigkeit der Arbeitskraft, wozu bisherigen Formen der Regulierung abhängiger Arbeit reduziert oder überwunden werden müssen. Darin äußert sich ein „fundamentaler arbeits- und sozialpolitischer Perspektivenwechsel: Die politisch Verantwortlichen... sind nicht länger bereit, der Abhängigkeit und Fremdbestimmung der Beschäftigten im Arbeitsverhältnis und in neuen Formen abhängiger Selbständigkeit mit einer Fortschreibung des Traditionsbestandes des Arbeits- und Sozialrechts zu wehren.“ (Blanke 2003b: 15). „Die eigentümliche Mischung von De- und vorsichtiger Reregulierung, welche für die erste Amtsperiode der derzeitigen Regierungskoalition charakteristisch war, wird in der zweiten Wahlperiode durch eine Fortsetzung der Deregulierung abgelöst.“ (Keller 2002: 484)

⁴ Vgl. Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung vom März 1999 und Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit vom Dezember 1998.

Das Motto „Fordern und Fördern“, die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik, das Konzept der Workfare

Die Änderungen des Arbeitsförderungsrechts seit Mitte der 90er Jahre haben kontinuierlich die Anforderungen an die Anpassungsbereitschaft und Mitwirkung der Versicherten erhöht. Dies wird mit den Hartz-Gesetzen fortgeführt. Nicht zufällig steht der Bericht der Hartz-Kommission unter dem Motto „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheiten einlösen“, und nicht zufällig formuliert Hartz im Vorwort zum Kommissionsbericht: „Die Balance von Leistung und Gegenleistung ist ein durchgängiges Prinzip; Arbeit soll sich lohnen, nicht Arbeitslosigkeit.“ (Hartz et al. 2002: 5) Damit erfolgt ein Paradigmenwechsel „von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ (Keller 2002: 475). Das Prinzip „Fordern und Fördern“ ist inzwischen von den meisten politischen Akteuren unkritisch als neue Leitorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik akzeptiert worden, obwohl in der Form ihrer derzeitigen Umsetzung damit ein grundlegender sozialpolitischer Perspektivenwechsel und eine Veränderung des Sozialstaats und des sozialen Rechtsstaats verbunden sind (vgl. Spindler 2003: 11; Lessenich 2003).

Hinter dem Motto des Forderns und Förderns steht das Leitbild vom „aktivierenden Sozialstaat“, der als Alternative zum traditionellen Sozialstaat mit lediglich passiver Alimentierung dargestellt wird. Der Sozialstaat wird als Mitverursacher der hohen Arbeitslosigkeit dargestellt, da er ungenügende Arbeitsanreize setze. Mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik soll die „Eigenverantwortung“ der Arbeitsmarktteilnehmer gestärkt und von den einzelnen eine stärkere individuelle Verantwortung für ihre Lage am Arbeitsmarkt und eine Bereitschaft zu größerer Flexibilität eingefordert werden. Die Charakterisierung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik als versorgend kommt einer gewollt negativen Karikatur bisheriger Regelungen gleich, denn auch bisher waren die sozialstaatlichen Rechtsansprüche mit präzise definierten Mitwirkungspflichten der Begünstigten verbunden.

Hinter der an sich nicht zu kritisierenden Aussage von der Zusammengehörigkeit von Rechten und Pflichten im Motto „Fördern und Fordern“ und der Betonung individueller Eigenverantwortung verbirgt sich jedoch ein Konzept, das auf den Abbau von Leistungs- und Schutzrechten bei gleichzeitigem Ausbau von rechtlich weitgehend ungeschützten Arbeitsverhältnissen und autoritären Fürsorgeangeboten zielt. Positiv motivierende Anreizstrukturen sowie Instrumente, die die Arbeitslosen befähigen, ihrer Eigenverantwortung nachzukommen, fehlen hingegen. Mit der Forderung nach „mehr Eigenverantwortung“ wird auch soziale Verantwortungslosigkeit kaschiert und legitimiert, denn der „aktivierende Sozialstaat“ bedeutet letztlich das Ende eines aktiven (d. h. interventionsfähigen und –bereiten) Sozialstaates (Butterwegge 2003). Eigenverantwortung wird von Personen verlangt, denen es um so mehr an Möglichkeiten, persönlichen Potentialen und finanziellen Reserven mangelt, als man ihnen die dazu nötige staatliche Unterstützung entzieht (ebenda). „Entgegen manchen Befürchtungen wird es in Zukunft voraussichtlich sogar mehr Beschäftigungsmaßnahmen geben als bisher, aber nicht im Sinn von Hilfe und Eingliederung unter Berücksichtigung von Freiwilligkeit, Eignung und Nei-

gung, sondern als Gegenleistung für die staatliche Existenzsicherung, ganz im Sinne einer Workfare-Ideologie, die damit eine neue Form von Ausgrenzung schafft.“ (Spindler 2003: 12).

Dieser Paradigmenwechsel basiert auf einer falschen Diagnose. Die Realität wird verkehrt, wenn Arbeitslose als Nutznießer öffentlicher Wohltaten angesehen werden statt als aus dem Arbeitsmarkt Ausgrenzte. Trube und Wohlfahrt bezeichnen diese Umkehrung von Opfern zu Tätern treffend als „blame the victim“. (Trube/Wohlfahrt o.J.: 4) Alle bisherigen empirischen Untersuchungen belegen, dass Arbeitslose – von einzelnen Ausnahmen abgesehen, an denen die Diskussion ungerechtfertigt und in populistischer Weise entzündet wird – tatsächlich arbeiten wollen und bereit sind, dafür teilweise beträchtliche Belastungen auf sich zu nehmen und Zugeständnisse zu machen.

Dieser Paradigmenwechsel ist aber auch kontraproduktiv, weil er keine Probleme löst, sondern statt dessen sogar neue schafft (vgl. Bäcker 2003). Vorliegende Studien zeigen, dass die Beschäftigungsqualität nach längerer Arbeitslosigkeit höher ist als nach perforierter Langzeitarbeitslosigkeit (Büchel 1992)⁵. Anders ausgedrückt: Eine schnelle Vermittlung auf einen (beliebigen) Arbeitsplatz ist tendenziell nachteilig gegenüber dem Eintritt in eine Beschäftigung nach einer längeren Suchphase. Bei längerem Suchen steigt die Wahrscheinlichkeit, einen wirklich passenden Arbeitsplatz zu finden. Schnelle Vermittlung um jeden Preis ist offensichtlich kein geeigneter Weg zur nachhaltigen Überwindung der Arbeitslosigkeit. In jedem Fall muss die Vermittlung in einem vernünftigen Verhältnis zu ausreichenden Wahl- und Suchmöglichkeiten für den Eintritt in ein neues Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis stehen. Die Gewährung dieser Chance ist neben der Sicherung des Lebensunterhalts eine der wichtigsten Funktionen des Leistungsbezugs in der Arbeitslosenversicherung.

Der Blick auf die Realitäten verdeutlicht im übrigen die bisherigen Ergebnisse einer solchen „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Januar und September 2003 wurden 6,089 Mio. Abgänge aus Arbeitslosigkeit registriert, gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres war dies ein Zuwachs von 9,7% bzw. 538.410. Allerdings – während die Abgänge in Erwerbstätigkeit um 7,6% zunahmen (+183.693)⁶, stiegen die Abgänge in Nichterwerbstätigkeit um 23,7% an (+534.654).⁷ Die Abgänge in

⁵ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Buch (2001: 49): „Perforiert Langzeitarbeitslose verfügen... im Vergleich zu klassisch Langzeitarbeitslosen über die schlechteren Beschäftigungsperspektiven. ... Eine einmal auf den beschäftigungsinstabilen Arbeitsplätzen des sekundären Arbeitsmarktsegments angesiedelte Erwerbsbiographie verbleibt in der Regel in diesem Segment“.

⁶ Dieser Zuwachs ergibt sich aus dem Saldo unterschiedlicher Entwicklungen. Einerseits erhöhten sich vor allem die Abgänge in Selbständigkeit (+93.444), wozu das Überbrückungsgeld und die Existenzgründungszuschüsse beigetragen haben. Ebenfalls erhöht hat sich die „Selbstsuche“ von Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Arbeitslosen (+146.814). Andererseits sind die Abgänge in ABM erheblich zurückgegangen (-29.834). Interessant auch, dass die Abgänge in Beschäftigung durch Vermittlung nach Auswahl und Vorschlag der Arbeitsämter deutlich zurückgegangen sind (-170.060).

⁷ In erster Linie tragen dazu zwei Entwicklungen bei: Erstens haben die Abgänge aus Arbeitslosigkeit aufgrund von Arbeitsunfähigkeit erheblich zugenommen (+216.816). Zweitens sind deutlich höhere Abgänge aufgrund von Sonderregelungen zu verzeichnen (+120.764), vornehmlich auf der Grundlage des § 428 SGB III. Diese Regelung besagt, dass Arbeitslose die über 58 Jahre alt sind und eine Absichtserklärung unterschreiben, so schnell wie möglich in Altersrente zu gehen, nicht mehr als arbeitslos gezählt werden, da sie nicht mehr uneingeschränkt für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Gleichwohl beziehen diese älteren „Arbeitslosen“ bei Leistungsansprüchen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Von diesen Möglichkeiten des § 428 SGB III haben die Arbeitsämter in den letzten Monaten verstärkt Gebrauch gemacht. Allein zwischen Juni 2002 und Juni 2003 stieg die Zahl dieser äl-

Ausbildung sanken demgegenüber dramatisch um 33,2% (-180.769).⁸ Sonstige und nicht nachweisbare Abgänge blieben mit einem Zuwachs von 0,2% praktisch unverändert (+562). Dementsprechend machten in den ersten drei Quartalen des Jahres 2003 die Abgänge in Nichterwerbstätigkeit 45,8% aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit aus, im Vergleichszeitraum des Jahres 2002 waren es demgegenüber 40,6%!⁹

Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt, Vernachlässigung der sozialen Funktion der Arbeitsmarktpolitik

Das Leitbild der aktuellen Arbeitsmarktreformen ist gekennzeichnet durch die Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt, in den die Arbeitslosen mit erhöhter Vermittlungsgeschwindigkeit integriert werden sollen. Dies ist nicht grundsätzlich falsch. Allerdings kann sich Arbeitsmarktpolitik nicht darauf beschränken – schon gar nicht in Zeiten eines hohen Arbeitsplatzdefizits, wo Vermittlungsprozesse in der Regel allein schon durch das umfangreiche nicht erwerbstätige Arbeitsangebot eher problemlos verlaufen.

Insbesondere in Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, hoher Langzeitarbeitslosigkeit und einem hohen Anteil Arbeitsloser mit sogenannten vermittlungshemmenden Merkmalen (gesundheitliche Einschränkungen, höheres Alter, fehlender Berufsabschluss usw.) hat Arbeitsmarktpolitik auch die Funktion, für diese „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes Integrationsmöglichkeiten zu finden und dadurch Langzeit- oder gar Dauerarbeitslosigkeit zu verhindern bzw. zu mindern. Das Aufgabenspektrum der Arbeitsmarktpolitik ist folglich breiter und die anzulegenden Erfolgskriterien differenzierter als es allein die Eingliederung vormals arbeitsloser Personen in den regulären Arbeitsmarkt ausdrücken würde. Geraten die Zielgruppenorientierung und die dazu notwendigen Instrumente aus dem Blick bzw. werden sie als nachrangig betrachtet, besteht die Gefahr, dass überwiegend „gute Risiken“ vermittelt werden, während sich im Arbeitslosenbestand Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt und für einen wachsenden Teil der Arbeitslosen die Reintegrationschancen weiter sinken. In bestimmten Regionen, so vor allem in den strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands, ist subventionierte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt – natürlich in begrenztem Umfang – die einzige Chance, Menschen überhaupt in Beschäftigung zu bringen.

1.3 Hoffnungen und Befürchtungen – unterschiedliche Bewertungen der Hartz-Vorschläge

Sowohl die Arbeit der Hartz-Kommission als auch die sich anschließenden Gesetzgebungsverfahren sind durch kritische Debatten der Fachöffentlichkeit und diverse Stellungnahmen der Gewerkschaften

teren Leistungsbezieher/innen von 294.855 auf 359.380 – entsprechend verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen in dieser Altersgruppe und erhöhte sich die Zahl der „Abgänge“ aus Arbeitslosigkeit.

⁸ Insbesondere die sinkenden Abgangszahlen in Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen/Deutschkurse (-168.170) zeichneten hierfür verantwortlich.

⁹ Internetpublikation „Abgang an Arbeitslosen nach Abgangsgründen“ unter arbeitsamt.de.

und Arbeitgeberverbände sowie politischer Parteien und Organisationen begleitet worden, in denen Hoffnungen und Erwartungen einerseits sowie Kritik und Befürchtungen andererseits artikuliert wurden. Während die Befürworter der Hartz-Vorschläge weitgehend übereinstimmend hervorheben, dass mit den mutigen Reformen endlich Verkrustungen am deutschen Arbeitsmarkt überwunden werden können, sind die kritischen Äußerungen unterschiedlich bis gegensätzlich.

Weitgehend nicht kontrovers ist die Bewertung der – durchaus nicht neuen – Vorschläge zur Regionalisierung und Dezentralisierung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Arbeitsverwaltung. Hier erweitert und verstärkt die Hartz-Kommission den bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeleiteten Wandel. Ebenso wenig strittig sind die Vorschläge zur Verbesserung der Vermittlungsaktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit – allerdings wird in den meisten Stellungnahmen davor gewarnt, die Effekte dieser Aktivitäten für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu überschätzen. „Das Problem andauernder Massenarbeitslosigkeit besteht nicht auf Grund von Ineffizienzen der Arbeitsvermittlung sondern auf Grund eines erheblichen Mangels an Arbeitsplätzen... Im Gegensatz zu den impliziten Annahmen der Hartz-Kommission ist nicht davon auszugehen, dass erhebliche Teile der Arbeitslosigkeit entweder friktional-kurzfristige Ursachen haben oder reine Mismatch-Probleme – wie die regionale Verteilung, unvollständige Information, ungenügende Qualifikation von Bewerbern – darstellen. Es handelt sich vielmehr um strukturelle und langfristige Ursachen.“ (Keller 2002:476f.)
Fast durchgängig kritisiert werden die Annahmen zur möglichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit: Scherl (2002) bezeichnet die optimistischen Prognosen der Hartz-Kommission als „dubiose Erfolgsrechnung“. Andere bewerten die Vorschläge als „durchweg nicht tauglich, zu einer spürbaren Verringerung der in Deutschland bestehenden Massenarbeitslosigkeit beizutragen“ (Bontrup/Marquardt 2003: 99). Flassbeck (2002) wirft der Kommission mangelnde Seriosität und die Produktion von Scheinlösungen vor und schlussfolgert: „Nicht die Zahl der Arbeitsplätze ist es, die erhöht werden soll; es soll ja lediglich die Zahl derer ,die sich bei der Bundesanstalt arbeitslos melden, vermindert werden.“

Insgesamt werden die Vorschläge meist ambivalent bewertet und darauf verwiesen, dass damit sowohl Chancen als auch Risiken verbunden sind: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kommt in seinem Gutachten vom November 2002 zu der Einschätzung, dass das Hartz-Konzept „keine Reform ‚aus einem Guss‘“ ist und „sowohl positive Anstöße zu einer verbesserten Administration der Arbeitslosigkeit als auch ökonomisch kontraproduktive und fiskalisch riskante Maßnahmen“ enthält (BMWA 2002: 1, 18). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sagt „ja, aber...“ (Kleinhenz et al. 2002): Einerseits könnten schnellere Vermittlung, Job-Center, PersonalServiceAgentur und neue Zumutbarkeit einen – wenn auch begrenzten – Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten, andererseits führte der Weg aus der Arbeitsmarktkrise vor allem über ein hohes und beschäftigungsintensives Wachstum. Das IAB kritisiert darüber hinaus, dass

es im Bericht der Kommission häufig an der Berücksichtigung von Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten fehlt.

Die politische Debatte ist auf der einen Seite durch eine scharfe Kritik der Vorschläge, insbesondere der ihnen zugrunde liegenden Leitideen gekennzeichnet.¹⁰ Auf der anderen Seite wird kritisiert, dass die angestrebten Reformen nicht weit genug gehen. So sprechen Streeck und Heinze (2003: 35) den Hartz-Vorschlägen angesichts ihrer Begrenztheit und des Kompromisscharakters ab, eine „wirkliche Reform“ darzustellen. „Der von der Hartz-Kommission eingeschlagene Weg stellt nur eine erste Etappe auf dem langen Weg zu einer institutionellen Reform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dar.“ (Streeck/Heinze 2003: 35)

1.4 Kriterien für die Bewertung

Welche Chancen und Risiken sich aus der Umsetzung der Hartz-Gesetze für den ostdeutschen Arbeitsmarkt ergeben, kann nur beurteilt werden, wenn es Kriterien gibt, an denen man bereits eingetretene oder erwartbare Wirkungen messen kann. Da Arbeitsmarktpolitik nicht eindimensional ist, sondern mehrere Funktionen hat, müssen alle diese Funktionen zur Beurteilung herangezogen werden. Unseres Erachtens ist der arbeitsmarktpolitische Erfolg oder Misserfolg der Umsetzung der Hartz-Gesetze (wie auch jeder anderen arbeitsmarktpolitischen Innovation) vor allem an folgenden Kriterien zu messen:

- Wie beschäftigungswirksam sind die Maßnahmen? Tragen sie zur Sicherung oder gar zur Ausweitung der Beschäftigung bei? Wie groß ist das durch sie induzierte Beschäftigungsvolumen?
- Wird die Arbeitslosigkeit durch die Maßnahmen in nennenswertem Umfang reduziert? Erfolgt die Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch den Aufbau von Beschäftigung oder durch die Reduzierung des Arbeitsangebots (Übergang in verschiedene Formen der Nichterwerbstätigkeit, z. B. Vorruhestand, Stille Reserve)?
- Wie ist die Qualität der Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit bzw. in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf Entgelt, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen?
- Wie nachhaltig ist die Überwindung der Arbeitslosigkeit durch die verschiedenen Instrumente?
- Wie wirken die arbeitsmarktpolitischen Reformen und Instrumente in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter? Sind Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen in Maßnahmen vertreten?
- Inwiefern tragen die Reformen dazu bei, die Wiedereingliederung besonders benachteiligter Personengruppen zu fördern? Wie hoch sind die Anteile von Zielgruppen an allen Maßnahmeteilnehmern?

¹⁰ Diese Positionen sind u. a. beim Labournet (www.labournet.de) gesammelt und dargestellt.

- Wie effektiv und effizient sind die Maßnahmen? Könnten gleiche oder vergleichbare Effekte auch auf anderem Wege oder mit geringerem Aufwand an Mitteln erreicht werden?

Ein weiteres Kriterium zur Bewertung der Hartz-Reformen muss die Frage sein, wie die Effektivität, Effizienz und Performanz der Arbeitsämter erhöht wird.¹¹ Diese Frage ist jedoch nicht unmittelbarer Gegenstand dieses Gutachtens.

Beschäftigungs- und Entlastungseffekte¹² lassen sich in der Regel schwer messen oder abschätzen, da der Arbeitsmarkt nicht statisch ist, sondern sich durch eine hohe Dynamik auszeichnet. Aus diesem Grund sind – insbesondere bei der Bewertung von Maßnahmewirkungen – eventuelle Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte zu berücksichtigen.

So kann die Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt damit verbunden sein, dass dafür bisher regulär Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren (Substitutionseffekt), z. B. wenn ein Betrieb eine vorher arbeitslose Person aufgrund geringerer Lohnkosten auf einen vorhandenen Arbeitsplatz einstellt, dafür aber die dort bisher beschäftigte Person entlässt, die sich aufgrund dessen arbeitslos meldet. In diesem Fall hat die Eingliederung weder einen positiven Beschäftigungseffekt noch einen Entlastungseffekt. Sie kann aber dazu beigetragen haben, dass ein/e Langzeitarbeitslose/r eine sonst nicht gegebene Chance erhält (Eingliederungseffekt).

Andererseits stellt sich die Frage nach dem Sinn einer Maßnahme, wenn Fördermittel an Akteure für Aktivitäten gezahlt werden, die sie auch ohne diese Förderung unternommen hätten. Zum Beispiel kann das Überbrückungsgeld zur Existenzgründungsförderung auch für eine Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit genutzt werden, die ohnehin geplant gewesen ist bzw. es kann Überbrückungsgeld bezogen werden, obwohl die Arbeitslosigkeit zu dem Zweck herbeigeführt worden ist, einen Anspruch auf Überbrückungsgeld zu begründen (Mitnahmeeffekt).

Es ist folglich wichtig, den gesamten Arbeitsmarkt im Blick zu haben, um Missinterpretationen der Maßnahmewirkungen zu vermeiden. Die nachstehende Übersicht zeigt beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit unterschiedliche Varianten von Veränderungen im Erwerbspersonenpotential, das sich aus den Beschäftigten, den registrierten Arbeitslosen und der Stillen Reserve (nicht arbeitslos registrierte Arbeitsuchende) zusammensetzt.

¹¹ Vgl. dazu: Mosley/Schütz/Schmid 2003.

¹² Als Entlastungseffekte bezeichnen wir in Anlehnung an das IAB die Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit.

Übersicht 2 Schematische Darstellung von Wirkungszusammenhängen arbeitsmarktpolitischer Interventionen

Erwerbspersonenpotential =	Beschäftigte +	Registrierte Arbeitslose +	Stille Reserve
Beschäftigungseffekt: Beschäftigungsausweitung			
	steigt	sinkt	
1. mit sinkender Arbeitslosigkeit		sinkt	konstant
2. mit gleichbleibender Arbeitslosigkeit		konstant	Sinkt
Entlastungseffekt: Reduzierung der Arbeitslosigkeit			
1. durch steigende Beschäftigungszahlen	steigt	sinkt	konstant
2. durch Übergang in die Stille Reserve	konstant		steigt
Eingliederungseffekt: Steigende Zahl ehemals arbeitsloser Personen in Beschäftigung			
1. bei Beschäftigungswachstum	steigt	sinkt	steigt/sinkt/konstant
2. ohne Beschäftigungswachstum	konstant	Konstant (nur Personenaustausch)	konstant
	konstant	sinkt	steigt
	konstant	steigt (mehr arbeitslos werdende Personen durch Verdrängung von Beschäftigung durch Personen aus Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve)	sinkt

Diese schematische Darstellung verdeutlicht:

- Die Zunahme von Beschäftigung muss nicht zwangsläufig mit einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit einher gehen. Zusätzliche Arbeitsplätze können auch durch Personen aus der Stillen Reserve eingenommen werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Arbeitsplätze nicht zur Existenzsicherung sondern eher für einen Zuverdienst geeignet sind, wie z. B. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.
- Die Arbeitslosigkeit kann nicht nur durch die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung reduziert werden, sondern auch durch den Übergang arbeitsloser Personen in die Stille Reserve. In diesem Fall wird das gesellschaftliche Problem der Unterbeschäftigung nicht gemildert, sondern lediglich ihr sichtbarer Teil reduziert.
- Der Übergang arbeitsloser Personen in Beschäftigung kann, muss aber keineswegs zwingend zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit führen. Im Fall von Verdrängung regulär Beschäftigter durch Arbeitslose ändert sich an der Arbeitslosigkeit nichts – es sei denn, die verdrängten Beschäftigten gehen (z. B. aufgrund nicht vorhandener Leistungsansprüche) in die Stille Reserve über.

Mithin darf sich eine nachhaltige Lösung des Beschäftigungsproblems nicht allein auf die Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit begrenzen, da das reale Arbeitsplatzdefizit weitaus größer ist. Insofern ist in eine seriöse Gesamtbetrachtung das Arbeitsangebot insgesamt, also inklusive der Stillen Reserve, zwingend einzubeziehen.

2 Besonderheiten von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern – Rahmenbedingungen für die Wirkungsweise arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Veränderungen

Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Ostdeutschland bzw. in den neuen Bundesländern¹³ weisen eine Reihe struktureller Besonderheiten auf, die sich von denjenigen in den alten Bundesländern – quantitativ und/oder qualitativ – teilweise erheblich unterscheiden.¹⁴ Nicht zuletzt einige dieser Besonderheiten sind es, die die Wirkungsweise der auf der Bundesebene angestoßenen und gegenwärtig in Umsetzung befindlichen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Veränderungen determinieren. Im Kontext des Untersuchungsgegenstandes gehören zu den wichtigsten Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen die nachfolgend skizzierten.

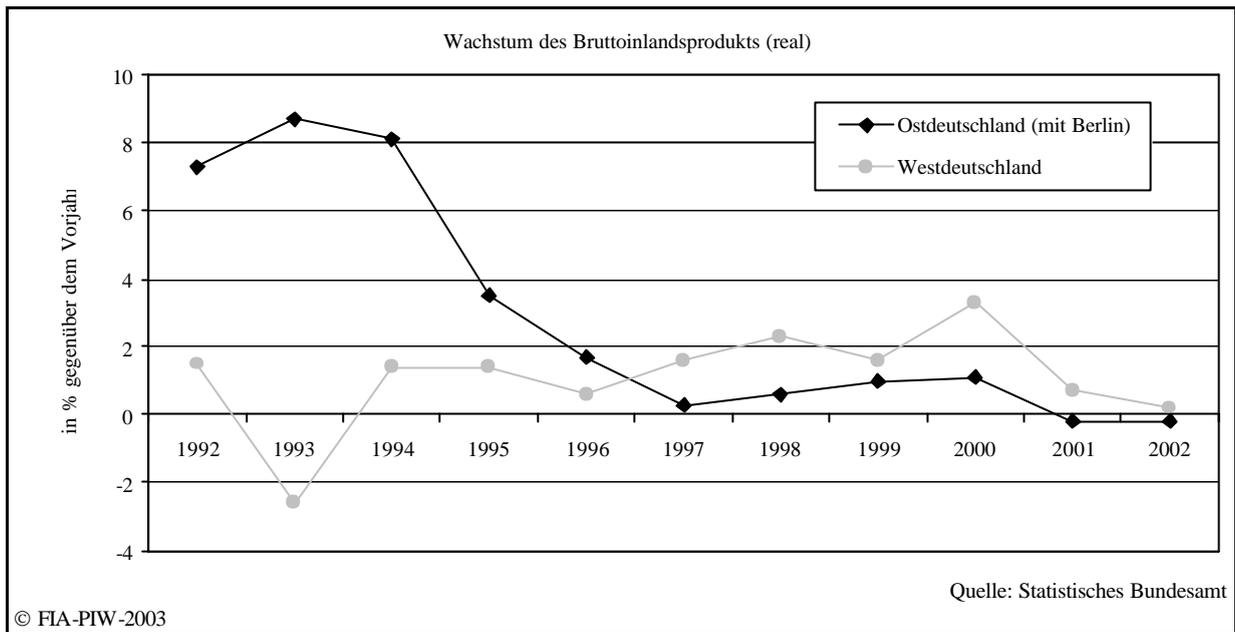
2.1 Gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche

Die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) in den neuen Bundesländern ist nach dem Transformationsschock und einer nachfolgenden wachstumsstarken Phase in der ersten Hälfte der 90er Jahre ins Stocken geraten: Konnte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wenigstens noch ein leichtes Wirtschaftswachstum erreicht werden, so ist seit 2001 sogar ein Rückgang des BIP zu konstatieren. Bereits seit 1997 lag das Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland unter demjenigen Westdeutschlands – von einem gesamtwirtschaftlichen Aufholprozess kann spätestens seit diesem Zeitpunkt keine Rede mehr sein.

¹³ Sofern nachfolgend der Begriff Ostdeutschland Anwendung findet, beziehen sich alle genannten Zahlen auf die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und (ganz) Berlin. Westdeutschland wird in diesem Fall ohne Berlin erfasst. Wird hingegen von den neuen Bundesländern gesprochen, schließt dies die genannten Länder und Berlin-Ost ein. In diesem Fall umfassen die alten Bundesländern dementsprechend Berlin-West. Diese Unterscheidung hat ausschließlich statistische Gründe.

¹⁴ Die Bundesanstalt für Arbeit (2003a: 23) stellt dazu fest: „Auch im Jahr 2002 haben sich die gravierenden Diskrepanzen zwischen den Arbeitsmärkten in den alten und neuen Ländern nicht verringert. Statt zusammenzuwachsen, entwickelten sich die Arbeitsmärkte der beiden Landesteile seit Mitte der 90er Jahre auseinander.“

Übersicht 3 *Wirtschaftswachstum in Ost- und Westdeutschland im Vergleich*

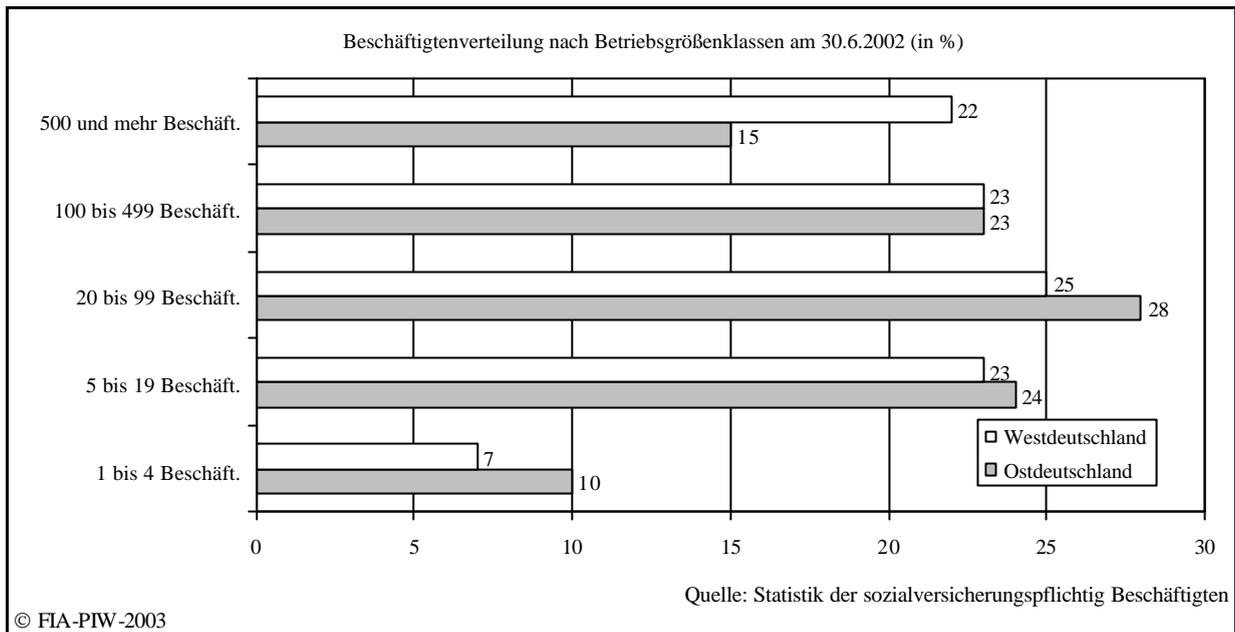


Die Wachstumsschwäche in Ostdeutschland ist Ausdruck dessen, dass vorrangig strukturelle Probleme die sozioökonomische Entwicklung determinieren. Konjunkturelle Gründe sind demgegenüber von nachrangiger Bedeutung. Zu diesen strukturellen Problemen gehören vor allem folgende:¹⁵

- Der geringe Industriebesatz von weniger als 42 Industriebeschäftigten je 1.000 Einwohner (Westdeutschland 87) und die zudem grundstoff- sowie baulastige Branchenstruktur der Industrie führen dazu, dass Fernabsatz und Export – entsprechend dem Exportbasis-Theorem – nur eine untergeordnete Rolle für das Wirtschaftswachstum spielen können.
- Die Fragilität und Wertschöpfungsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft wird auch dadurch hervorgerufen, dass forschungs-, entwicklungs- und know-how-intensive Unternehmensbereiche sowie Entscheidungszentralen nationaler und internationaler Konzerne – mit einigen wenigen Ausnahmen, insbesondere in Berlin – fast völlig fehlen.
- Die Betriebsgrößenstrukturen sind durch die Dominanz von Klein- und Kleinstunternehmen charakterisiert, während Großunternehmen nur selten anzutreffen sind. Auch dies impliziert eine starke Orientierung der Wertschöpfungsbasis auf die Binnennachfrage. Hinzu kommt, dass die wenigen größeren Unternehmen häufig sogenannte „verlängerte Werkbänke“ sind (vgl. Apel 1996: 51; SÖSTRA 2003: 111), deren Bestandsstabilität im Konjunkturtief besonders gefährdet ist.

¹⁵ Vergleiche dazu exemplarisch Priewe (2002: 27 ff.).

Übersicht 4 *Beschäftigte nach Betriebsgrößenklassen in Ost- und Westdeutschland im Vergleich*



- Die strukturell starke Abhängigkeit von der Binnennachfrage ist auch deshalb so problematisch, weil sich die Haushalte der ostdeutschen Gebietskörperschaften nahezu flächendeckend in einer Notlage befinden, die vornehmlich einkommensbedingt ist. So liegt die Steuerkraft¹⁶ in Relation zu Westdeutschland bei weniger als 40% (Statistisches Bundesamt; vgl. Pohl 2000: 237). Daraus wiederum resultiert die Investitionsschwäche der Kommunal- und Landeshaushalte Ostdeutschlands.

Insgesamt ergibt sich daraus, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands in deutlich höherem Maße als diejenige Westdeutschlands von der – wie skizziert schwachen – Binnennachfrage abhängt (vgl. Flassbeck 2003: 319). Seit 1995 ist in allen fünf neuen Bundesländern zudem ein Rückgang der effektiven Bruttolohnsumme zu verzeichnen (Koller 2003: 3f.). Schließlich trägt auch außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu dieser Nachfrageschwäche bei.

Aus einzelbetrieblicher Sicht lassen sich die Hauptschwierigkeiten ostdeutscher Unternehmen nach den Befunden einschlägiger Untersuchungen (vgl. u. a. Hachmann/Kühn/Schuldt 1998) wie folgt zusammenfassen:

- ungünstige infrastrukturelle Standortbedingungen, die auch aus den Agglomerationsnachteilen Ostdeutschlands resultieren;
- Mängel in Betriebsorganisation, Unternehmensstrategie und Innovationsmanagement;
- schwache Einbindung in Wertschöpfungsketten und (Zuliefer- u.a.) Netzwerke;
- Marktzugangsprobleme angesichts vielfach besetzter Märkte;

- größenbedingte Nachteile bei den Beschaffungskosten;
- unterdurchschnittliche Kapitalintensität;
- Eigenkapitalschwäche, insbesondere bei konzernunabhängigen Unternehmen.¹⁷

Damit unterscheiden sich die Problemlagen ostdeutscher Unternehmen in vieler Hinsicht von denjenigen westdeutscher Unternehmen, die demgegenüber häufiger im Personalbereich liegen.

2.2 Hohes Arbeitsplatzdefizit

Ein weiteres – nicht zuletzt aus der Wachstumsschwäche resultierendes – Merkmal ist das enorm hohe Arbeitsplatzdefizit: Nach den jüngsten Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden 2002 in den neuen Bundesländern 411 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner gezählt, in den alten Bundesländern waren es hingegen 498.

Dabei gibt es einerseits zu wenig sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten: Im Juni 2002¹⁸ gab es in den neuen Bundesländern je 1.000 Einwohner 314 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, in den alten Bundesländern waren es demgegenüber 339¹⁹. Des weiteren wurden je 1.000 Einwohner in Ostdeutschland 22 Beamte gezählt, in Westdeutschland hingegen 29²⁰. Andererseits ist der Umfang selbständiger Beschäftigung in Ostdeutschland etwas geringer: Im April 2002 waren in Ostdeutschland je 1.000 Einwohner 39 Personen selbständig, in Westdeutschland im Vergleich dazu 46²¹.

Das strukturelle Arbeitsplatzdefizit schlägt sich auch in der Zahl der den Arbeitsämtern zur Vermittlung gemeldeten offenen Stellen²² nieder: Kamen in Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt 2002 auf eine offene Stelle 21,3 Arbeitslose, so waren es in Westdeutschland mit 6,7 deutlich weniger.

2.3 Hohe Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit

Die Konsequenzen von gesamtwirtschaftlicher Wachstumsschwäche und strukturellem Arbeitsplatzdefizit werden in der Arbeitsmarktstatistik mehr als deutlich:

¹⁶ Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden (vor der Steuerverteilung) je Einwohner.

¹⁷ Vergleiche zu diesem Aspekt ausführlicher Deutsche Bundesbank (2001: 18 ff.) und Christians/Schröder (2001: 102 ff.).

¹⁸ Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Arbeitsortprinzip.

¹⁹ Wie noch zu zeigen sein wird, trugen bislang arbeitsmarktpolitische Interventionen – beispielsweise ABM und SAM – in erheblichem Maße dazu bei, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Ostdeutschland nicht noch geringer ist.

²⁰ Mikrozensus

²¹ Mikrozensus

²² Wenngleich bekannt ist, dass bei weitem nicht alle zur Besetzung stehenden Arbeitsplätze den Arbeitsämtern von den Betrieben gemeldet werden, so zeigen doch die Zahlen für Ost- und Westdeutschland die unterschiedlichen Problemdimensionen auf. Dies um so mehr, als der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter in Ostdeutschland deutlich höher ist als in Westdeutschland (SÖSTRA 2003: 82 ff.).

- Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat seit 1997 die Grenze von 1,4 Millionen nicht mehr unterschritten. Im Jahresdurchschnitt 2002 waren in Ostdeutschland mehr als 1.560.000 Personen arbeitslos registriert, davon 748.600 Frauen – höhere Zahlen waren selbst unmittelbar in der Zeit der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Transformationsbrüche nicht zu konstatieren. Dies entspricht Arbeitslosenquoten von 19,2% insgesamt (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bzw. 18,9% (Frauen) und 19,5% (Männer). Die entsprechenden Vergleichswerte für Westdeutschland lagen demgegenüber bei 8,5% bzw. 7,8% (Frauen) und 9,1% (Männer) und damit bei weniger als der Hälfte des ostdeutschen Niveaus.
- Verbunden mit der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit sind Umfang wie auch Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland erheblich gestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2002 waren dort 36,7% der registrierten Arbeitslosen Personen langzeitarbeitslos²³, im Jahr 1996 waren es hingegen noch 25,7%. Die Vergleichswerte für Westdeutschland belaufen sich auf 29,6% bzw. 31,8% – hier war die Langzeitarbeitslosigkeit leicht rückläufig und liegt inzwischen deutlich unter dem ostdeutschen Niveau. Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit insgesamt sind ostdeutsche Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit stärker betroffen als Männer: Waren in 2002 42,9% aller arbeitslosen Frauen in Ostdeutschland langzeitarbeitslos, so lag dieser Anteil bei den Männern bei 30,9%. Die geschlechtsspezifische Differenzierung von Langzeitarbeitslosigkeit ist demgegenüber in Westdeutschland wesentlich geringer, wie die Vergleichswerte von 30,9% (Frauen) bzw. 28,7% (Männer) zeigen.

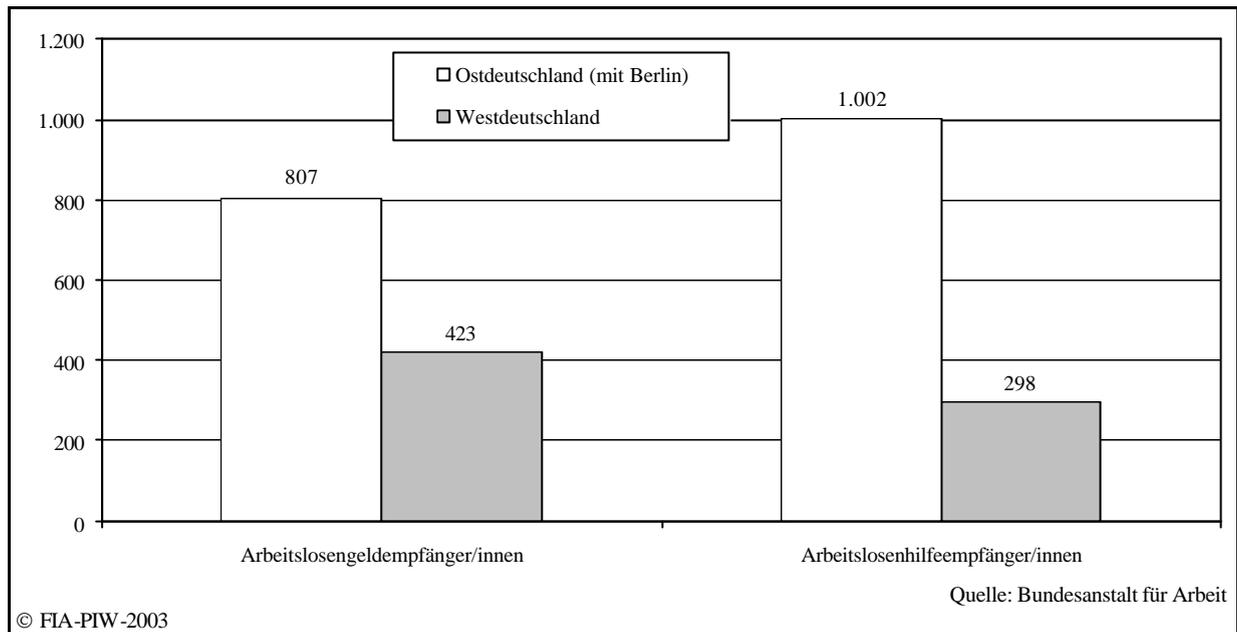
2.4 Strukturen von Leistungsempfänger/innen

Nicht zuletzt aus der hohen Langzeitarbeitslosigkeit ergibt sich eine spezifische Struktur der Leistungsempfänger/innen in Ostdeutschland. Von den im Jahresdurchschnitt 2002 insgesamt 1.471.700 ostdeutschen Leistungsempfänger/innen erhielten 44,6% Arbeitslosengeld und 55,4% Arbeitslosenhilfe. In Westdeutschland war die Struktur bei insgesamt 2.119.100 Leistungsempfänger/innen mit Anteilen von 58,6% (Arbeitslosengeld) bzw. 41,4% (Arbeitslosenhilfe) genau umgekehrt.

Diese Struktur der Leistungsempfänger/innen ergänzt durch das Niveau der Arbeitslosigkeit ergibt folgendes Bild:

²³ Damit waren mehr als 573.200 Personen langzeitarbeitslos.

Übersicht 5 Leistungsempfänger/innen pro 10.000 abhängige zivile Erwerbspersonen im Jahr 2002

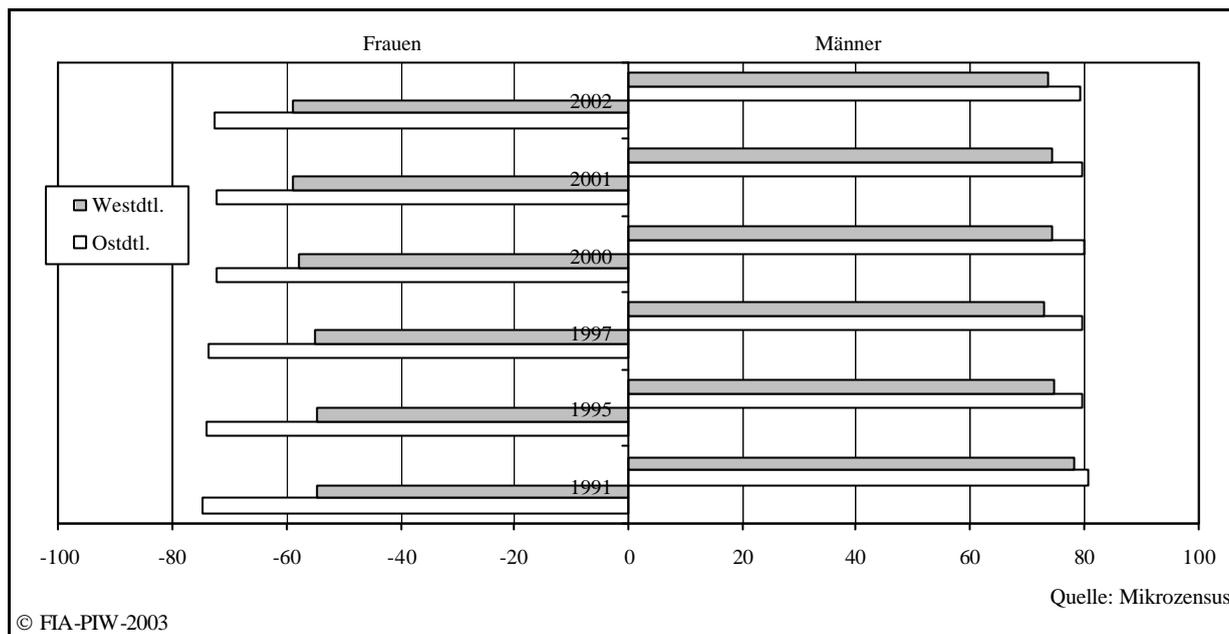


Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit äußert sich auch im sukzessive steigenden Sozialhilfebezug in Ostdeutschland: Die Zahl der Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen lag am 31.12.2002 in Ostdeutschland erneut über dem Vorjahreswert, während dieser Wert in Westdeutschland stabil blieb. Die Sozialhilfequote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 bis unter 65 Jahre) liegt nunmehr in Ostdeutschland bei 3,4% bzw. in den fünf neuen Bundesländern (ohne Berlin) bei 3%. Im Vergleich dazu liegt die Sozialhilfequote in den alten Bundesländern (ohne Berlin) bei 2,8%.²⁴

2.5 Hohe Erwerbsbeteiligung und Vollzeitorientierung

Die Erwerbsquoten in Ostdeutschland sind anhaltend hoch und nach wie vor höher als in Westdeutschland. Beides gilt sowohl für Frauen als auch für Männer. Dies spricht einerseits für den hohen Stellenwert, den Erwerbstätigkeit in den individuellen Orientierungen vieler ostdeutscher Frauen und Männer spielt, andererseits aber auch für die finanzielle und ökonomische Notwendigkeit von Erwerbseinkommen.

Übersicht 6 *Entwicklung geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten der 15-64jährigen*



Darüber hinaus gibt es in Bezug auf die Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche der Frauen erhebliche Ost-West-Unterschiede. Ostdeutsche Frauen sind nicht nur häufiger erwerbstätig, sondern arbeiten auch seltener Teilzeit als westdeutsche Frauen. Selbst dann, wenn sie Kinder erziehen, überwiegt die Vollzeit-tätigkeit, während Mütter in Westdeutschland – wenn sie überhaupt erwerbstätig sind – mehrheitlich in Teilzeit arbeiten.

Übersicht 7 *Erwerbstätigenquoten von Frauen mit Kindern nach Zahl der Kinder und Vollzeit- bzw. Teilzeittätigkeit im April 2002*

	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer		
	Vollzeit	Teilzeit	Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	Insgesamt
1 Kind	25,6	35,8	61,4	51,3	18,4	69,7
2 Kinder	17,2	43,4	60,4	51,2	20,4	71,6
3 und mehr Kinder	13,0	34,0	47,0	32,7	21,4	54,1

Quelle: Mikrozensus

Dabei spielt sicher auch der Fakt eine Rolle, dass die Möglichkeiten öffentlicher Kinderbetreuung in Ostdeutschland immer noch sehr viel besser sind als in Westdeutschland, was den ostdeutschen Müttern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung erleichtert.

Mehr als die Hälfte der teilzeitbeschäftigten Mütter in Ostdeutschland arbeitet zudem unfreiwillig in Teilzeit – nur aus dem einzigen Grund, weil ein eigentlich gesuchter Vollzeitarbeitsplatz nicht zu finden war, während in Westdeutschland über 80% der teilzeitbeschäftigten Mütter diese Arbeitszeitform aufgrund persönlicher bzw. familiärer Verpflichtungen gewählt haben.

Übersicht 8 Teilzeitbeschäftigte Frauen mit Kindern nach Gründen für die Teilzeittätigkeit im April 2002

	Vollzeittätigkeit nicht zu finden	persönliche/familiäre Verpflichtungen	sonstige Gründe
Alte Bundesländer	4	83	13
Neue Bundesländer	51	31	18
Quelle: Mikrozensus			

Etwa ein Drittel aller in Teilzeit beschäftigten ostdeutschen Frauen, aber nur 6% der teilzeitbeschäftigten westdeutschen Frauen würden lieber in Vollzeit arbeiten (Holst/Schupp 2000). Während in Westdeutschland drei von fünf teilzeitbeschäftigten Frauen mit ihrer Arbeitszeit zufrieden waren, wollten in Ostdeutschland 56% ihren wöchentlichen Arbeitsumfang deutlich erhöhen, 44% sogar um mehr als sechs Stunden. Die Wunscharbeitszeit teilzeitbeschäftigter Frauen lag in Ostdeutschland mit 29 Wochenstunden um etwa zehn Stunden höher als in Westdeutschland (Holst/Schupp 2002).

2.6 Arbeitsmarktpolitik

Getragen durch politische Entscheidungen kam es in Ostdeutschland bislang zu einem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, der sich vor allem von seinem Umfang her, teilweise aber auch hinsichtlich seiner Strukturen, von demjenigen in Westdeutschland unterschied. Ohne an dieser Stelle bereits auf Details einzugehen, sind beispielhaft für 2002 folgende Eckpunkte zu nennen:

- Während in Ostdeutschland die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (hier ABM und SAM²⁵) im Jahresdurchschnitt 2002 bei 169.000 Personen lag, waren es in Westdeutschland nur 53.000.
- Durch berufliche (Vollzeit-)Weiterbildung wurden Entlastungswirkungen von 137.000 (Ostdeutschland) bzw. 156.000 (Westdeutschland) Personen erzielt.
- Die entsprechenden Werte für das Instrument der Kurzarbeit beliefen sich auf 19.000 (Ostdeutschland) bzw. 43.000 Vollzeitäquivalente (Westdeutschland).²⁶

Bei einem Einwohneranteil Ostdeutschlands von 20,9% entfielen damit in den genannten arbeitsmarktpolitischen Interventionsbereichen 56,3% der Entlastungswirkung auf diesen Teil der Bundesrepublik.

Die folgende Übersicht stellt abschließend ausgewählte sozioökonomische Indikatoren dar und verdeutlicht das diesbezügliche Gewicht Ostdeutschlands innerhalb der Bundesrepublik. Erkennbar ist dabei insbesondere die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland einerseits und der umfangreiche Einsatz der Arbeitsmarktpolitik andererseits.

²⁵ Ohne Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen (SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen).

²⁶ Vergleiche dazu (IAB 2003a: 7).

Übersicht 9 *Anteile Ostdeutschlands am gesamtdeutschen Arbeitsmarkt – ausgewählte Indikatoren*

Anteil Ostdeutschlands in Prozent an Deutschland gesamt						
	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Allgemeine Angaben						
Wohnbevölkerung	19,9	19,3	19,0	18,8	18,5	18,2
Bruttoinlandsprodukt	8,2	10,8	11,4	11,2	11,0	10,9
Erwerbspersonen (Inlandskonzept) ¹	18,5	18,5	18,5	18,6	18,3	17,7
Beschäftigung und Arbeitslosigkeit						
Erwerbstätige (Inlandskonzept) ¹	17,0	17,4	17,4	17,0	16,5	15,9
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.6.)	19,8	19,4	19,4	18,9	17,9	16,9
Geringfügig Beschäftigte (30.6.)	-	-	-	-	12,3	12,0
Bestand an Arbeitslosen	39,3	30,9	29,5	32,1	35,0	34,8
Langzeitarbeitslose ²	36,4	31,1	24,7	29,1	34,2	39,7
Leistungsbezug ³	42,3	32,9	33,4	37,1	39,6	40,9
Stellenangebote (Bestand)	9,2	17,9	17,4	18,8	12,1	15,3
Arbeitsmarktpolitik						
Kurzarbeiter	56,7	26,0	25,6	29,6	28,4	20,0
Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung	56,9	45,2	43,3	43,8	39,7	38,9
Beschäftigte in ABM und traditionellen SAM	-	-	78,6	81,6	73,7	72,2
Beschäftigte in Maßnahmen zur Förderung regulärer Beschäftigung	-	-	-	-	52,7	50,3
Jahresdurchschnitte soweit nicht anderweitig angegeben						
¹ Stichtag 30.1.2001						
² Stichtag 30.9.						
³ Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld plus Eingliederungshilfe						
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2003a: 31						

3 Zu ausgewählten Elementen der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Reformen

3.1 Volumen und Struktur des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes durch die Bundesanstalt für Arbeit

Die Vorschläge der Hartz-Kommission, die teilweise darauf fußenden und mit den Hartz-Gesetzen I und II Rechtskraft entfaltenden Weichenstellungen der Bundesregierung sowie die veränderte Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit verfolgen für die Arbeitsmarktpolitik als Ganzes erklärtermaßen das Ziel, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Beschäftigung zu schaffen. Dies soll durch übergreifende Förderansätze geschehen, die bewährte Instrumente aufgreifen und gegebenenfalls optimieren sowie neue Instrumente kreieren. Durch einen effektiveren und effizienteren Instrumenten- und Mitteleinsatz soll zugleich erreicht werden, dass die öffentlichen Haushalte – verwiesen wird auf die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Lohnersatzleistungen und Sicherung des Lebensunterhalts – entlastet werden. (Hartz et al. 2002: 37)

Im folgenden soll dargestellt werden, welche Befunde bezüglich dieser arbeitsmarkt- sowie beschäftigungspolitischen Zielstellungen sich gegenwärtig ausmachen lassen und welche Besonderheiten sich mit Blick auf Ostdeutschland ergeben.

3.1.1 Prozyklische Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in nicht gekanntem Ausmaß

Mit dem im November 2002 gefassten Beschluss des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über deren Haushalt sowie der folgenden Genehmigung durch die Bundesregierung wurden bereits wesentliche Weichenstellungen für die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 2003 vorgenommen. Das geplante Budget für die – im Eingliederungstitel zusammengefasst²⁷ – aktiven Instrumente der Arbeitsförderung wurde im Vergleich zum Vorjahr erheblich zurück gefahren. Belief sich der Soll-Ansatz für den Eingliederungstitel im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 noch auf 15,28 Mrd. Euro und die Ist-Ausgaben auf 14,31 Mrd. Euro, so wurden für das Jahr 2003 nur noch 13,50 Mrd. Euro geplant. Auch gemessen an den Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sollen damit die Ausgaben für aktive Instrumente der Arbeitsförderung deutlich verringert werden.

²⁷

Im Eingliederungstitel sind nahezu alle sogenannten Ermessungsleistungen der aktiven Arbeitsförderung veranschlagt. Ausgenommen sind die Mittel für die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gemäß § 57 SGB III (Überbrückungsgeld), die Trägerförderung gemäß § 248 SGB III und die Mittel für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (seit 27.3.2002). Ausgenommen waren bis Ende 2002 auch die Ausgaben für die Förderung von Strukturpassungsmaßnahmen (SAM). Diese wurden bis dahin vom Bund komplementär finanziert und sind jetzt allein aus dem Eingliederungstitel zu tragen. Innerhalb des Eingliederungstitels werden ab 2003 auch die für die Personal-Service-Agenturen aufzuwendenden Kosten abgerechnet.

Wie der Blick auf die folgende Übersicht zeigt, ist dies jedoch keine völlig neue Entwicklung. Bereits seit 1999 wurden die Soll-Ausgaben für den Eingliederungstitel von Jahr zu Jahr verringert, allerdings nicht in dem Maße wie dies von 2002 auf 2003 erfolgte.

Übersicht 10 Absolute und relative Ausgaben für aktive Instrumente der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Soll-Ausgaben des Eingliederungstitels* (in Mrd. Euro)	16,82	16,76	15,75	15,28	13,50
Ist-Ausgaben des Eingliederungstitels (in Mrd. Euro)	16,55	15,35	14,81	14,31	-
Soll-Ausgaben des Eingliederungstitels in % der Soll-Beitragseinnahmen	37,0	36,1	32,9	31,3	27,3
Ist-Ausgaben des Eingliederungstitels in % der Ist-Beitragseinnahmen	36,7	33,1	31,3	30,2	-
* Eingliederungstitel und Struktur Anpassungsmaßnahmen					
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit					

Hintergrund dieser Planungen war einerseits das Ziel der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung, im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit auf einen Bundeszuschuss verzichten zu können. Andererseits waren Grundlage des Haushaltes die Entwürfe zu den Hartz-Gesetzen I und II. Durch die gesetzlichen Veränderungen und deren geschäftspolitische Umsetzung sollen Einsparungen im Etat der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,83 Mrd. Euro erzielt werden.²⁸

Angesichts der seit mehreren Jahren ansteigenden Arbeitslosigkeit wurde damit durch Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit sowie durch die Bundesregierung ein Paradigmenwechsel vollzogen. „Bei sinkenden Beitragseinnahmen und trotz Leistungskürzungen steigenden Leistungsverpflichtungen läuft das im Ergebnis auf eine prozyklische Steuerung der aktiven Arbeitsförderung in einem in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Ausmaß hinaus.“ (Bosch/Knuth 2003: 281)

Die skizzierten fiskalischen Intentionen werden sukzessive in die Förderpraxis umgesetzt, wie die in 2003 realisierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zeigen: Die Ausgaben des Eingliederungstitels beliefen sich in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 auf rund 7,9 Mrd. Euro und lagen damit um 12,6% unter denjenigen des Vorjahreszeitraumes. Damit wurden nur 25,6% der Ist-Beitragseinnahmen für Ausgaben des Eingliederungstitels aufgewandt.

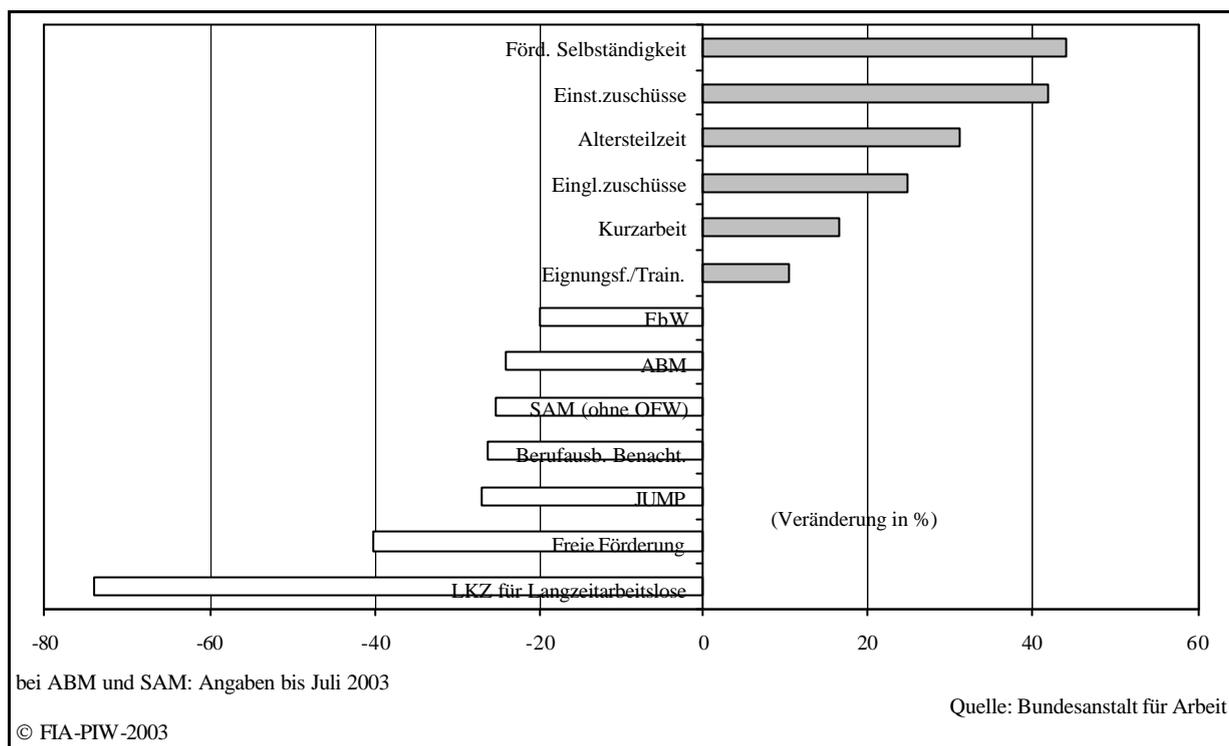
3.1.2 Stark veränderter Instrumenteneinsatz und seine Wirkungen

Die aktuelle arbeitsmarktpolitische Entwicklung ist durch gravierende Umsteuerungen beim Einsatz der Instrumente charakterisiert. Bezogen auf die quantitativ wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik zeigen sich radikale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr²⁹.

²⁸ Pressemitteilung Nr. 69 der Bundesanstalt für Arbeit vom 14.11.2002.

²⁹ Aufgelistet wurden alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (ohne Pflichtleistungen), die sich in den ersten sieben Monaten der Jahre 2002 oder 2003 auf mindestens 150 Mio. Euro beliefen. (Bundesanstalt für Arbeit 2003f: 827 ff.)

Übersicht 11 Ausgaben für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung von Januar bis August 2003 gegenüber dem Vorjahr



Im Ergebnis der neuen fiskalischen und instrumentellen Weichenstellungen hat sich innerhalb der wichtigsten Förderbereiche die Struktur der unterstützten Personen deutlich verändert:

Übersicht 12 Relative Verteilung der Teilnehmer/innen in ausgewählten Instrumenten der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003 (alle genannten Instrumente = 100)

Instrument	1999	2000	2001	2002	2003
Wichtige direkte Hilfen*	15,0	15,5	17,9	21,6	36,3
Freie Förderung	-	6,3	7,7	7,7	5,1
Strukturanpassungsmaßnahmen	21,1	18,1	15,0	14,9	6,9
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	25,2	22,0	19,3	15,2	13,6
Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen	38,6	38,1	40,0	40,5	38,1

* Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschüsse
2003: Bestand im Monatsdurchschnitt 1-8/2003

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

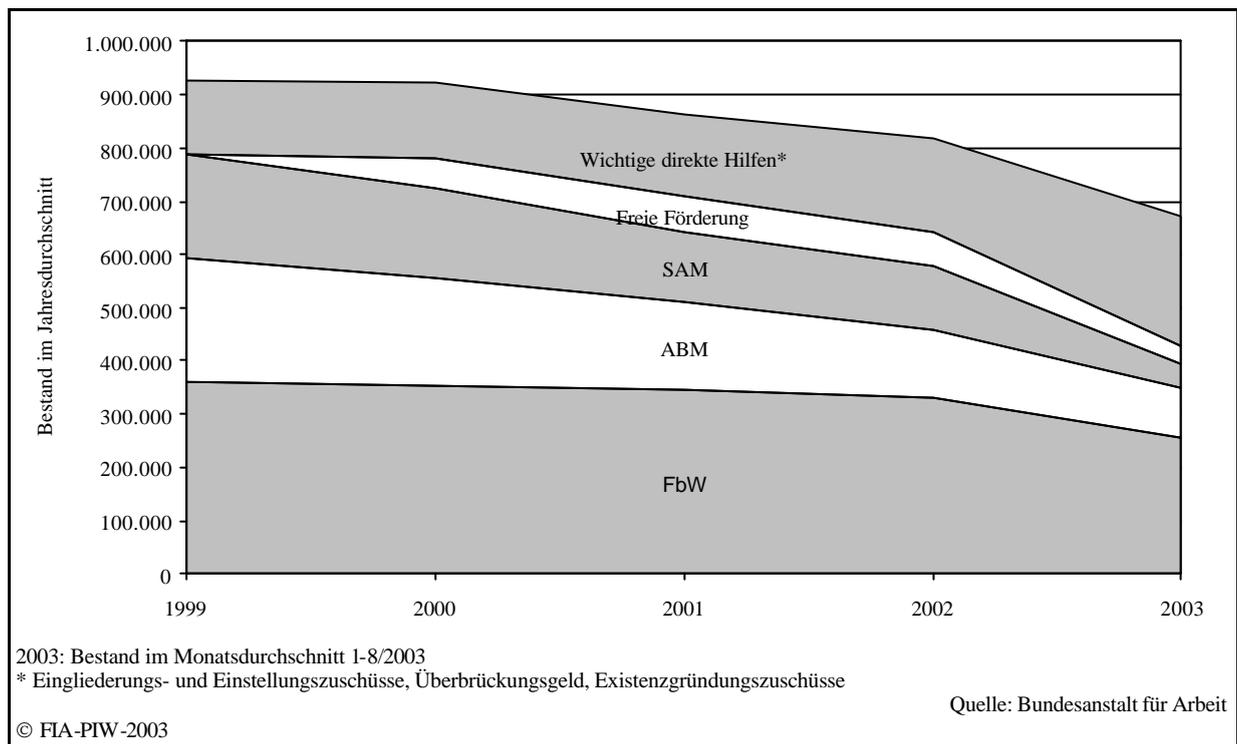
Die teilnehmerbezogenen Befunde zeigen, dass bereits seit längerem deutliche Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen werden. In grober Vereinfachung lässt sich konstatieren, dass

- auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtete und dabei zielgruppenindifferente Interventionen zunehmen sowie

- auf die Beschäftigungsinduzierung im zweiten Arbeitsmarkt, auf Zielgruppen und auf berufliche Weiterbildung orientierende Arbeitsförderinstrumente an Gewicht verlieren.³⁰

Dabei können die Aufwüchse bei den Instrumenten zur direkten Förderung regulärer Beschäftigung die Rückgänge bei anderen Instrumenten nicht kompensieren, wie Imehr hat sich die Gesamtzahl der unterstützten Personen – wie in der folgenden Übersicht dargestellt – verringert. Mit der rückläufigen Zahl der Teilnehmer/innen sind auch die arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen dieser Förderinstrumente (weiter) gesunken.

Übersicht 13 Absoluter Bestand an Teilnehmer/innen in ausgewählten Instrumenten der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, 1999-2003



Unter Zielgruppenaspekten zeigt sich im Ergebnis dieser unterschiedlichen Entwicklungen, dass trotz der tendenziell stärkeren Ausrichtung von ABM und SAM auf Zielgruppen (zunehmende Anteile von: Schwerbehinderte, 50 Jahre und älter, gesundheitlich eingeschränkt – allerdings sinkende Frauenanteile) insgesamt weniger besonders förderbedürftige Personen unterstützt werden. (Bundesanstalt für Arbeit 2003h: 3ff.)

Unter geschlechtsspezifischem Blickwinkel ist insbesondere festzuhalten: Lag der Frauenanteil beim o.a. Bestand an Teilnehmer/innen³¹ im Jahr 2000 noch bei 49%, so waren es im Jahr 2002 nur noch 47% und in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 sogar nur noch 45%. (ebenda)

³⁰ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg kommt in einer aktuellen Bewertung der im Umbruch befindlichen Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit zu ganz ähnlichen Feststellungen. Vergleiche dazu (IAB 2003a: 4f.).

³¹ ohne Freie Förderung

Instrumente zur direkten Förderung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Bereits im Jahr 2001 – also schon vor dem Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes am 1.1.2002 – hat die direkte Förderung von Beschäftigung durch **Eingliederungszuschüsse** deutlich zugenommen: Während im Jahresdurchschnitt 2000 noch 90.545 Personen gefördert wurden, waren es in 2001 bereits 100.101 und in 2002 schon 112.272. Zu Beginn des Jahres 2003 ist ein weiterer Zuwachs zu verzeichnen – in den ersten acht Monaten wurden durchschnittlich 137.842 Personen mit Hilfe von Eingliederungszuschüssen unterstützt.

Übersicht 14 Eingliederungszuschüsse 2000-2003

	Teilnehmer/innen absolut im Jahresdurchschnitt				Veränderung zum Vorjahr in %		
	2000	2001	2002	1-8/2003	2001	2002	1-8/2003
Bundesrepublik Deutschland	90.535	100.101	112.272	137.842	+10,6%	+12,2%	+22,8%
Westdeutschland	47.860	42.962	42.507	52.311	-10,2%	-1,0%	+23,1%
Ostdeutschland	42.675	57.139	69.776	85.531	+33,9%	+22,1%	+22,6%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Bis zum Jahr 2002 erfolgte die Ausweitung dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes nahezu ausschließlich in Ostdeutschland, während es in Westdeutschland in diesem Zeitraum leicht zurückging. Seit Beginn des Jahres 2003 erfahren die Eingliederungszuschüsse allerdings in beiden Landesteilen eine deutliche Ausweitung.

Das Förderinstrument **Überbrückungsgeld** erlebt bereits seit längerem einen stetigen Aufwuchs, wobei starke Zuwächse insbesondere seit dem Jahr 2002 zu verzeichnen sind: Im Jahresdurchschnitt 2000 lag die Zahl der geförderten Existenzgründer/innen bei 41.260 Personen, im Jahr 2001 bei 43.146 und im Jahr 2002 bereits bei 54.305. Mit Beginn des Jahres 2003 ist bei diesem Förderinstrument ein weiterer Zuwachs zu verzeichnen – in den ersten acht Monaten wurden durchschnittlich 70.279 Existenzgründer/innen mit dem Überbrückungsgeld gefördert.³²

Übersicht 15 Überbrückungsgeld 2000-2003

	Teilnehmer/innen absolut im Jahresdurchschnitt				Veränderung zum Vorjahr in %		
	2000	2001	2002	1-8/2003	2001	2002	1-8/2003
Bundesrepublik Deutschland	41.260	43.146	54.305	70.279	+4,6%	+25,9%	+29,4%
Westdeutschland	26.321	27.292	36.815	49.788	+3,7%	+34,9%	+35,2%
Ostdeutschland	14.939	15.854	17.490	20.491	+6,1%	+10,3%	+17,2%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Wie die regional unterschiedlichen Wachstumsraten zeigen, findet das Überbrückungsgeld in Westdeutschland offenbar deutlich mehr Akzeptanz als in Ostdeutschland.

³² Vergleiche dazu auch Abschnitt 3.3.

Das zum 1.1.2003 neu eingeführte Instrument **Existenzgründungszuschuss** hat schnell an Akzeptanz gewonnen: Nach dem im Februar 2003 erst ein Bestand von 1.630 Förderfällen gezählt wurde, erhöhte sich diese Zahl im März bereits auf 7.290 Förderfälle. Im August wird inzwischen eine Zahl von 51.163 geförderten Existenzgründer/innen gezählt.³³

Vom gesamten Bestand im August 2003 entfielen 32,1% auf Teilnehmer/innen in Ostdeutschland und entsprechend 67,9% auf Teilnehmer/innen in Westdeutschland.

Berufliche Bildung

Der Umfang der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten **Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen** (FbW) ist in der jüngsten Vergangenheit erheblich zurückgegangen, während die Rückgänge in den letzten Jahren eher gering waren. Dieser Rückgang gilt nicht nur für das Bundesgebiet insgesamt, sondern auch für die beiden Teilregionen Ost- und Westdeutschland. Dabei fallen die (negativen) Veränderungsraten in Ostdeutschland jedoch höher aus als in Westdeutschland.

Übersicht 16 Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen 2000-2003

	Teilnehmer/innen absolut im Jahresdurchschnitt				Veränderung zum Vorjahr in %		
	2000	2001	2002	1-8/2003	2001	2002	1-8/2003
Bundesrepublik Deutschland	351.960	344.816	331.586	256.478	-2,0%	-3,8%	-22,7%
Westdeutschland	202.226	197.130	191.728	156.120	-2,5%	-2,7%	-18,6%
Ostdeutschland	149.735	147.687	139.859	100.358	-1,4%	-5,3%	-28,2%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Die folgende Übersicht zeigt ergänzend die Veränderungen der Bestandszahlen in den ersten acht Monaten des Jahres 2003. Sie verdeutlicht insbesondere den anhaltenden Rückgang der Bestandszahlen bei Fort- und Weiterbildung, der in Ostdeutschland zudem überproportional stark ausfällt.

Übersicht 17 Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Jahr 2003

	FbW-Teilnehmer/innen absolut							
	1-2003	2-2003	3-2003	4-2003	5-2003	6-2003	7-2003	8-2003
Bundesrepublik Deutschland	299.397	286.669	274.939	262.479	255.266	240.948	219.645	212.482
Westdeutschland	174.768	168.376	164.993	160.223	158.775	151.466	137.410	132.947
Ostdeutschland	124.629	118.293	109.946	102.256	96.491	89.482	82.235	79.535

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Instrumente zur Schaffung befristeter Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt

Die von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** (ABM) sind bereits seit mehreren Jahren rückläufig – und zwar gleichermaßen in Ost- wie auch in Westdeutschland.

³³

Ebenda.

Übersicht 18 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 2000-2003

	Teilnehmer/innen absolut im Jahresdurchschnitt				Veränderung zum Vorjahr in %		
	2000	2001	2002	1-8/2003	2001	2002	1-8/2003
Bundesrepublik Deutschland	203.601	166.643	124.709	91.458	-18,2%	-25,2%	-26,7%
Westdeutschland	50.695	43.495	32.724	23.787	-14,2%	-24,8%	-27,3%
Ostdeutschland	152.907	123.148	91.985	67.670	-19,5%	-25,3%	-26,4%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Der Rückgang bei den Teilnehmerzahlen hat sich in der ersten Hälfte des Jahres 2003, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, noch einmal verstärkt. Seither stagniert die Anzahl der ABM-Teilnehmer/innen – bei anhaltenden Rückgängen in Westdeutschland sowie leichten Zuwächsen in Ostdeutschland.

Übersicht 19 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 2003

	ABM-Teilnehmer/innen absolut							
	1-2003	2-2003	3-2003	4-2003	5-2003	6-2003	7-2003	8-2003
Bundesrepublik Deutschland	105.846	100.835	94.930	90.386	87.052	83.677	84.046	84.889
Westdeutschland	27.631	26.527	25.341	24.032	22.836	22.151	21.351	20.430
Ostdeutschland	78.215	74.308	69.589	66.354	64.216	61.526	62.695	64.459

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Im Bereich der traditionellen **Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)**³⁴ ist bundesweit bereits seit einiger Zeit ein erheblicher Rückgang der Teilnehmerzahlen zu konstatieren. Allerdings betraf dies bis zum Jahr 2002 ausschließlich Ostdeutschland.

Übersicht 20 Strukturanpassungsmaßnahmen 2000-2003

	Teilnehmer/innen absolut im Jahresdurchschnitt				Veränderung zum Vorjahr in %		
	2000	2001	2002	1-8/2003	2001	2002	1-8/2003
Bundesrepublik Deutschland	109.756	76.466	67.422	46.168	-30,3%	-11,8%	-31,5%
Westdeutschland	8.591	9.319	9.514	7.678	+8,5%	+2,1%	-19,3%
Ostdeutschland	101.165	67.147	57.877	38.490	-33,6%	-13,8%	-33,5%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Mit Beginn des Jahres 2003 hat dieser Rückgang auch Westdeutschland erreicht. Seit Juni des Jahres stagniert die bislang rückläufige Entwicklung bei SAM allerdings.

Übersicht 21 Strukturanpassungsmaßnahmen im Jahr 2003

	SAM-Teilnehmer/innen absolut							
	1-2003	2-2003	3-2003	4-2003	5-2003	6-2003	7-2003	8-2003
Bundesrepublik Deutschland	49.562	49.596	47.975	43.533	43.580	45.091	44.978	45.008
Westdeutschland	7.669	7.645	7.727	7.864	7.838	7.667	7.584	7.431
Ostdeutschland	41.893	41.951	40.248	35.689	35.742	37.424	37.394	37.577

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

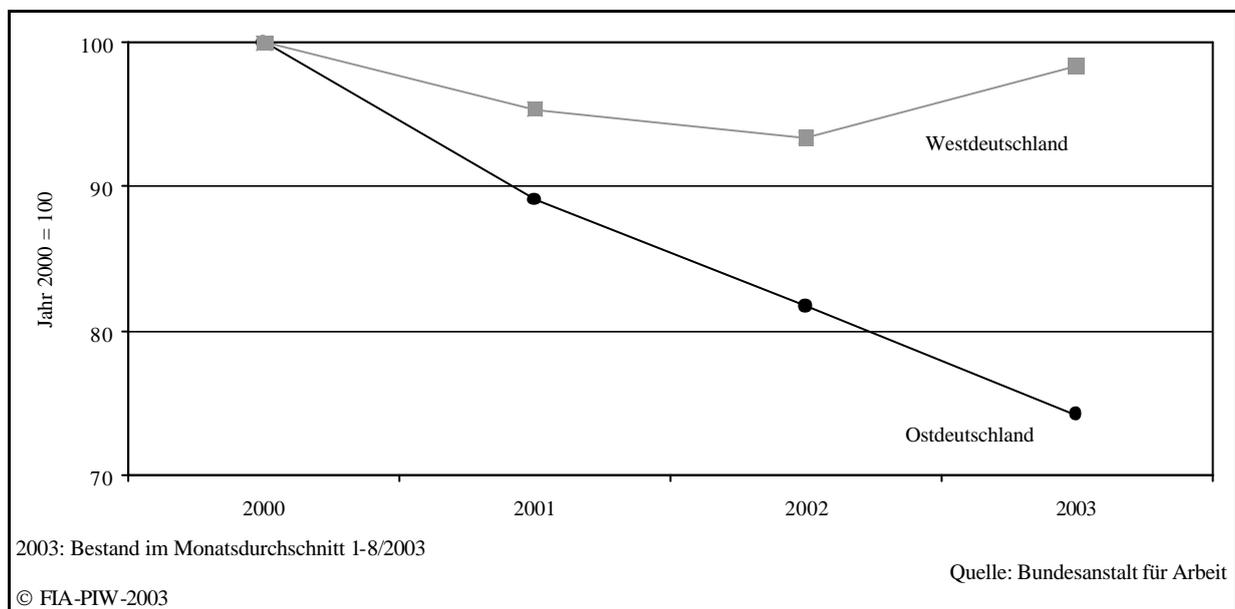
³⁴ Traditionelle SAM deshalb, weil mit den SAM für Wirtschaftsunternehmen Ost ein neues Modell von SAM geschaffen wurde.

Zur Teilnehmerentwicklung im Überblick

Werden die Teilnehmerzahlen in den genannten Förderinstrumenten – Eingliederungszuschuss, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss, FbW, ABM und SAM – zusammen betrachtet, so ergibt sich im Ost-West-Vergleich folgende Entwicklung:

- Die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl ist in Westdeutschland von 335.693 Personen in 2000 auf 330.124 Personen in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 gesunken. Der Rückgang beträgt damit absolut betrachtet -5.569 bzw. relativ gesehen -1,6%.
- In Ostdeutschland ist die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl von 461.421 Personen in 2000 auf 342.263 Personen in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 gesunken. Der Rückgang beträgt somit absolut -119.158 und relativ -25,8%.

Übersicht 22 *Relative Entwicklung des Gesamtteilnehmerbestandes in ausgewählten Instrumenten der Arbeitsförderung im Ost-West-Vergleich, 2000-2003*



3.1.3 **Zwischenfazit**

Fasst man die wesentlichen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf der Bundesebene zusammen, so lassen sich folgende Weichenstellungen und kurzfristigen Auswirkungen erkennen:

- Bereit seit mehreren Jahren werden aktive Instrumente der Arbeitsförderung zurück gefahren. Dies zeigt sich sowohl bei den eingesetzten finanziellen Mitteln als auch bei den Teilnehmerzahlen.
- Innerhalb des Kanons der verschiedenen Instrumente aktiver Arbeitsförderung kommt es zu Umschichtungen:

- Auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtete und dabei zielgruppenindifferente Interventionen nehmen zu, wozu auch die Implementation neuer Instrumente beiträgt.
 - Auf die Beschäftigungsinduzierung im zweiten Arbeitsmarkt, auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen und auf berufliche Weiterbildung orientierende Arbeitsförderinstrumente verlieren demgegenüber an Gewicht.
 - Im Saldo beider Entwicklungstendenzen geht die Zahl der insgesamt geförderten Personen zurück.
- Im Ergebnis von finanzieller und instrumenteller Umsteuerung nimmt die unmittelbare arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung der von der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzten Förderinstrumente ab.
 - Gemessen an der Entwicklung der Teilnehmerzahlen ist Ostdeutschland, sowohl absolut als auch relativ gesehen, deutlich stärker und bereits seit längerem vom verringerten Einsatz aktiver Instrumente der Arbeitsförderung betroffen als Westdeutschland.

In Anknüpfung an die von der Hartz-Kommission, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit selbst gesteckten Ziele – Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Schaffung von Beschäftigung, Erhöhung von Effektivität und Effizienz des Instrumenten- und Mitteleinsatzes, Entlastung öffentlicher Haushalte – sowie unter Berücksichtigung der strukturellen Rahmenbedingungen Ostdeutschlands muss somit konstatiert werden:

- Die überproportional starken Rückgänge bei Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung in Ostdeutschland führen gerade in dem Teil der Bundesrepublik zu einer unmittelbaren Schwächung der Binnennachfrage und zu einer Verringerung öffentlich geförderter Beschäftigung, dessen gesamtwirtschaftliche Entwicklung am stärksten von der Binnennachfrage abhängig ist bzw. dessen strukturelles Arbeitsplatzdefizit in der Vergangenheit zumindest teilweise durch öffentlich geförderte Beschäftigung – vor allem in Form von ABM und SAM – kompensiert wurde.
- Das Ziel der Entlastung öffentlicher Haushalte konnte trotz der Einsparungen bei den Mitteln für aktive Instrumente der Arbeitsförderung nicht erreicht werden, da den dortigen Einsparungen ansteigende Ausgaben für Lohnersatzleistungen und zur Sicherung des Lebensunterhaltes – aufgrund höherer Arbeitslosenzahlen – gegenüber stehen: In den ersten acht Monaten des Jahres 2003 verringerten sich die Ausgaben des Eingliederungstitels im Vergleich zum Vorjahr um 1,139 Mrd. Euro, die Ausgaben für Arbeitslosengeld stiegen aber um 2,251 Mrd. Euro, die für Arbeitslosenhilfe um 1,348 Mrd. Euro.

Inwieweit die vollzogenen Umsteuerungen im Gegensatz zu diesen kurzfristig negativen Wirkungen mittel- bis langfristig zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beitragen können, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht umfassend eingeschätzt werden. Die Untersuchungen zu einzelnen Elementen der arbeitsmarktpolitischen Reformen geben jedoch keinen Anlass zu großen Hoffnungen.

3.2 Veränderungen im Leistungsrecht

Mit den beiden ersten Hartz-Gesetzen wurden eine Reihe von arbeits- und sozialrechtlichen Neuregelungen³⁵ wirksam. Die wichtigsten Änderungen sind Leistungskürzungen bei den Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sowie die Verschärfung der Zumutbarkeit von Arbeit³⁶. Im folgenden wollen wir uns auf die Neuregelungen bei den Lohnersatzleistungen, vor allem der Arbeitslosenhilfe, beschränken³⁷.

3.2.1 Die Neuregelungen zu Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe

Die Hartz-Kommission hatte – eine bereits mehrere Jahre laufende Diskussion aufgreifend – vorgeschlagen, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einer einheitlichen steuerfinanzierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistung, dem Arbeitslosengeld II, zusammenzufassen (Hartz et al. 2002: 125ff.). Bereits mit den ersten beiden Hartz-Gesetzen wurden erhebliche Leistungskürzungen bei den Lohnersatzleistungen, vor allem bei der Arbeitslosenhilfe, beschlossen. Mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 14. März 2003 sind weitere drastische Einschnitte angekündigt worden. Inzwischen wurde der Vorschlag zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) zu einer umfassenden Neuregelung weiterentwickelt und befindet sich derzeit noch in der politischen Diskussion. Während in der öffentlichen Diskussion ein grundsätzlicher Konsens über die Notwendigkeit einer Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme besteht, wird über die Höhe der Leistung und deren Ausgestaltung, die Zuständigkeit sowie die Finanzierung des Arbeitslosengeld II heftig gestritten (vgl. u. a. Bartelheimer 2003, Berlitz 2003, Bundesvorstand des DGB 2003c, Engelen-Kefer/Zahn 2003, IG Metall 2003, Schmachtenberg 2003).

Der weitgehende Konsens zur Zusammenlegung beider Leistungen ergibt sich aus der derzeitigen Parallelität der zwei steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen³⁸ und der weitgehend unkoordinierten Beschäftigungsförderung für den Personenkreis der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger/innen. Grundsätzlich gilt, dass Sozialhilfeempfänger/innen keinen Anspruch auf Maßnahmen der Beschäftigungsförderung nach SGB III haben; in der Praxis versuchen viele Kommunen, durch einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für „ihre“ Sozialhilfeempfänger/innen wieder Ansprüche in

³⁵ In diesem Abschnitt beziehen wir uns auf die mit den ersten beiden Hartz-Gesetzen bereits gesetzlich fixierten Änderungen. Die im Zusammenhang mit Hartz III und Hartz IV in der Diskussion befindlichen weiteren Änderungen sind nicht Gegenstand der Darstellung.

³⁶ Zukünftig gilt, dass ein Arbeitsloser ab dem vierten Monat der Arbeitslosigkeit grundsätzlich auch zum Umzug bereit sein muss, es sei denn familiäre Bindungen stehen dem entgegen.

³⁷ Neu geregelt wurden auch die Kriterien und die Dauer von Sperrzeiten; die Regelungen zur Beweislast für die Fälle, in denen sich Arbeitslose bei Arbeitsaufgabe oder Arbeitsablehnung darauf berufen, für dieses Verhalten einen wichtigen Grund zu haben; eingeführt wurden eine frühzeitige Meldepflicht sowie eine Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, die als Ausgleich gezahlt wird, wenn Personen ab dem 50. Lebensjahr ihre Arbeitslosigkeit beenden und eine im Vergleich zu ihrer vorherigen Beschäftigung niedriger entlohnten Beschäftigung aufnehmen.

³⁸ Für die Arbeitslosenhilfe ist der Bund zuständig, für die Sozialhilfe sind es die Kommunen. Einige der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen beziehen neben der Arbeitslosenhilfe auch aufstockende Leistungen der Sozialhilfe. Im September 2002 waren dies 8,1% der Arbeitslosenhilfeempfänger (Steffen/Nakielski 2003: 117).

der Arbeitslosenversicherung aufzubauen, um Kosten im eigenen Haushalt zu sparen. So kommt es zu massiven Kostenverschiebungen zwischen unterschiedlichen Trägern der Leistungen (Trube 2002: 23). Da Arbeitslosigkeit für viele der Sozialhilfeempfängenden inzwischen der Hauptgrund für den Sozialhilfebezug ist und Arbeitslose inzwischen häufiger Leistungen der Arbeitslosenhilfe oder der Sozialhilfe als Arbeitslosengeld erhalten (Schmachtenberg 2003: 283) stellt sich in der Tat die Frage nach der Begründung für unterschiedliche Leistungen (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe).

Derzeit deutet allerdings alles darauf hin, dass damit einschneidende Leistungskürzungen verbunden sein werden. Der erste Schritt in diese Richtung wurde – von der Öffentlichkeit kaum bemerkt – bereits mit den beiden ersten Hartz-Gesetzen unternommen. Die wichtigsten Neuregelungen zu den Lohnersatzleistungen nach Hartz I und II sind folgende Leistungskürzungen³⁹:

Wegfall der Dynamisierung: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sowie andere Entgeltersatzleistungen werden künftig der Höhe nach einmalig festgesetzt und unverändert fortgezahlt, solange der Anspruch besteht. Die bisherige jährliche Anpassung der Leistungen an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung entfällt künftig.

Jährliche Senkung der Arbeitslosenhilfe: Die regelmäßige jährliche Absenkung des Bemessungsentgelts für Arbeitslosenhilfe um jeweils drei Prozent, die bisher mit der Dynamisierung verrechnet wurde, bleibt bestehen. Damit werden die Zahlungen für die Arbeitslosenhilfeempfänger/innen jetzt Jahr für Jahr gesenkt.

Anschluss-Arbeitslosengeld: Nach erfolgter Weiterbildung mindert sich nunmehr die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Zeiten des Bezugs von Unterhaltsgeld werden künftig zur Hälfte auf die Dauer des folgenden Anspruchs auf Arbeitslosengeld angerechnet.

Wegfall von Anschlussunterhaltsgeld: Absolventen/innen einer beruflichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahme erhalten künftig nicht mehr das Anschlussunterhaltsgeld von bis zu drei Monaten.

Unterhaltsgeld: Das Unterhaltsgeld während der Teilnahme an Maßnahmen zur Weiterbildung und Qualifizierung wird bei Arbeitslosenhilfebezieher/innen nicht mehr nach dem Arbeitslosengeld, sondern nach der (eventuell infolge der Bedürftigkeitsprüfung gekürzten) Arbeitslosenhilfe bemessen.

Kürzung der Mindestfreibeträge für verdienende (Ehe-)Partner der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen: Bei der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe wird Einkommen von (Ehe-)Partnern bedarfsmindernd berücksichtigt und mindert die Arbeitslosenhilfe, sofern sie einen allgemeinen Einkommensfreibetrag übersteigen. Dieser Betrag lag bis Ende 2002 bei 602,92 Euro. Zum 1.1.2003 wurde er um 20 Prozent auf 482,33 Euro gesenkt. Damit erhalten Arbeitslosenhilfeempfänger/innen, deren Partner ein geringes Einkommen erzielen, künftig eine niedrigere Leistung. Die Arbeitslosenhilfe kann durch diese Regelung um 120,59 Euro sinken. Von der Absenkung des Mindestfreibetrags sind internen Be-

³⁹ Die im folgenden verwendeten Zahlen zu den Wirkungen sind bei Steffen/Nakielski (2003) entnommen.

rechnungen des BMWA zufolge zwölf Prozent aller Arbeitslosenhilfe-Haushalte betroffen (Steffen/Nakielski 2003: 119).

Streichung des Erwerbstätigen-Freibetrags für Ehepartner: Bisher blieb ein monatlicher Pauschbetrag der Erwerbsbezüge des Partners in Höhe von 150,73 Euro anrechnungsfrei. Dieser ist zum 1.1.2003 entfallen. Ein großer Teil der Arbeitslosenhilfebezieher/innen mit erwerbstätigem Partner wird allein aufgrund der Streichung dieses Freibetrags künftig eine um bis zu 150 Euro monatlich geringere Arbeitslosenhilfe beziehen. Nach Berechnungen des BMWA sind davon 37 Prozent aller Arbeitslosenhilfe-Haushalte betroffen (Steffen/Nakielski 2003: 120).

Senkung der Vermögensfreibeträge: Der bisherige Vermögensfreibetrag von 520 Euro je vollendetem Lebensjahr sinkt auf nur noch 200 Euro; der Maximalbetrag dieser Freigrenze wird von ehemals 33.800 Euro (Partnerhaushalt: 67.600 Euro) auf 13.000 Euro (26.000 Euro) gesenkt. Für Arbeitslose, die zu Jahresbeginn mindestens 55 Jahre alt waren, gilt die bisherige Regelung weiter.

3.2.2 Die Auswirkungen der Neuregelungen für die Leistungsbezieher/innen

Durch die neuen Regelungen des Leistungsbezugs sind für einen großen Teil der Leistungsbeziehenden Kürzungen wirksam geworden. Der Anteil der Personen, bei denen die Arbeitslosenhilfe aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen ganz wegfällt, wurde nach Modellrechnungen auf 27 Prozent geschätzt; dies wären 460.000 Personen (Steffen/Nakielski 2003: 122). Für weitere Arbeitslosenhaushalte sind Einkommensverluste durch den Bezug niedrigerer Leistungen wirksam geworden. Die Kürzung der Arbeitslosenhilfe aufgrund der verstärkten Anrechnung der Partnereinkommen kann bis zu 271 Euro im Monat betragen (120,59 Euro durch den niedrigeren Mindestfreibetrag und 150,73 Euro durch den wegfallenden Erwerbstätigenfreibetrag).

Da Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe für erwerbslose Personen – wie die nachfolgende Übersicht zeigt – die Hauptquelle des Lebensunterhalts bilden und nach Angaben des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung von 2001 bereits bisher jeder dritte Arbeitslosenhaushalt unterhalb der Armutsgrenze lebt, sind damit erhebliche Verschlechterungen für diejenigen Haushalte gegeben, die ohnehin zu den ärmsten gehören. Dies wird auch daran deutlich, dass sich die Kürzung der Mindestfreibeträge insbesondere bei den Leistungsempfänger/innen leistungsmindernd auswirkt, deren Partner ein vergleichsweise geringes Einkommen erzielt.

Übersicht 23 Erwerbslose im April 2002 nach Quellen des überwiegenden Lebensunterhalts

	Früheres Bundesgebiet (in %)	Neue Länder und Berlin Ost (in %)
Arbeitslosengeld/-hilfe	67	84
Angehörige	20	9
Sozialhilfe, Pflegeversicherung	9	4
Eigenes Vermögen	2	-
Sonstige Unterstützungen (z.B. BAföG, Vorruhestandsgeld, Stipendium)	1	2
Rente, Pension	1	1
Insgesamt in Mio. Personen	2,1	1,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2003: 69

Bei einer durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenhilfe von 553 Euro (Westdeutschland) und 483 Euro (Ostdeutschland) im Jahr 2002 erfassen die vorgesehenen Kürzungen einen Personenkreis, der bisher nur knapp oberhalb der Sozialhilfegrenze gelebt hat.

Übersicht 24 Durchschnittliche Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen

Jahresdurchschnitt	Durchschnittliche Dauer in Wochen		
	einer Leistungsperiode bei Arbeitslosen	darunter:	
		Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe
<i>Bundesgebiet West</i>			
1995	31,1	23,0	39,4
1996	31,0	22,6	39,5
1997	33,8	23,7	42,4
1998	33,6	23,2	42,7
1999	31,6	21,4	42,7
2000	32,6	21,2	48,6
2001	30,4	19,9	47,1
2002	32,5	21,4	47,9
<i>Bundesgebiet Ost</i>			
1995	31,7	22,9	37,4
1996	31,9	23,3	35,7
1997	35,5	25,4	36,7
1998	36,6	24,6	39,8
1999	32,8	21,9	39,0
2000	37,4	22,8	47,0
2001	37,4	21,9	48,9
2002	41,1	22,0	56,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003a: 83)

Während der Wegfall der jährlichen Anpassung an die Einkommensentwicklung Ost und West gleichermaßen trifft, gehen die anderen Maßnahmen auf dem Weg zu einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor allem zu Lasten einkommensschwacher Arbeitslosenhaushalte und treffen damit überproportional die ostdeutschen Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe (Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg 2003: 5f.). Die Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe dürften aus mehreren Gründen *ostdeutsche Leistungsbezieher/innen* häufiger betreffen als westdeutsche:

- In Ostdeutschland hat die Arbeitslosenhilfe mit 55,4% einen größeren Anteil an der Zahl der Leistungsbezieher/innen als in Westdeutschland (41,4%).

- Wie aus der vorstehenden Übersicht erkennbar, spielt die Arbeitslosenhilfe mit einer inzwischen auf 56 Wochen gestiegenen durchschnittlichen Dauer des Leistungsbezugs eine quantitativ bedeutendere Rolle als in Westdeutschland.
- Weil in Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland beide Partner erwerbstätig sind, trifft die Abschaffung des zusätzlichen Freibetrags in Höhe von 150,73 Euro für das Einkommen eines erwerbstätigen Partners ostdeutsche Familien häufiger.
- Weil gerade Arbeitslosenhilfebezieher/innen mit niedrig verdienendem Partner von Leistungskürzungen betroffen sind und die Erwerbseinkommen in Ostdeutschland sehr viel niedriger sind als in Westdeutschland, betrifft die Senkung des Mindestfreibetrags vor allem ostdeutsche Paare und Familien.

Negative Wirkungen haben die Leistungskürzungen insbesondere für *Frauen*: Schon jetzt sind Frauen aufgrund der Bedürftigkeitskriterien beim Arbeitslosenhilfebezug diskriminiert; ein Teil der arbeitslosen Frauen erhält allein aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens gar keine Lohnersatzleistungen. Da die Anrechnung des Partnereinkommens deutlich verschärft wird und Männer durchschnittlich mehr verdienen, werden Frauen bei Langzeitarbeitslosigkeit noch häufiger keine passiven Leistungen mehr erhalten. Im Fall des Leistungsbezugs sind die Lohnersatzleistungen wesentlich niedriger als die der Männer.⁴⁰ Bei diesen niedrigen Sätzen wirkt sich jede Kürzung verheerend aus. Und gekürzt wird nicht nur durch die stärkere Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen, sondern auch durch die fehlende Dynamisierung. Der Deutsche Juristinnenbund e. V., der Deutsche Frauenrat und die Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen e. V (2003) haben in einem offenen Brief darauf aufmerksam gemacht, dass Frauen die Verliererinnen dieser Reformen sein werden.

Denkbar ist, dass ein Teil der arbeitslosen Personen (überwiegend Frauen), die durch die neue Gesetzeslage ihren Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ganz verlieren, sich nicht mehr beim Arbeitsamt registrieren lassen und in die Stille Reserve übergehen, wodurch die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen sinken könnte.

3.2.3 Minderung regionaler Stabilisierungseffekte

Wenn die Arbeitslosenhaushalte Leistungskürzungen hinnehmen müssen, wird dies besonders in den neuen Bundesländern und in strukturschwachen Regionen in Westdeutschland zu deutlichen Kaufkraftverlusten führen, die eine zusätzliche konjunkturelle Bremse darstellen.

Berechnungen für die Ruhrgebietsstadt Dortmund beziffern die Kaufkraftverluste, die allein durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und durch die Verringerung der Arbeitslosenhilfe eintreten, auf jährlich 50-75 Mio. Euro – das entspricht zwischen 0,5% und 0,85% Prozent der Ge-

samtkaufkraft der Dortmunder Bevölkerung. (Institut für soziale und ökologische Planung 2003: 3)
Die Senkung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeld II bedeutet nach Angaben des Arbeits- und Sozialministers Brandenburgs für das Land Kaufkraftverluste von mindestens 250 Mio. Euro.⁴¹

Leistungskürzungen sind daher nicht nur sozial problematisch, sondern auch ökonomisch kontraproduktiv. „Zusammen mit den Lohnersatzleistungen erhöhen ... die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ... die lokale Nachfrage und können bei effizientem Mitteleinsatz die Wettbewerbsfähigkeit der schwachen Standorte stärken.“ (Koller et al. 2003: 1)

Eine kaum wahrgenommene Funktion der Arbeitslosenversicherung besteht in ihrer regional umverteilenden Wirkung: Beitragsaufkommen aus beschäftigungsintensiveren Regionen werden in Regionen mit höheren Arbeitsplatzdefiziten transferiert. Sie ist somit ein wichtiger Ausgleichsmechanismus und erfüllt eine „built in stabilizer“ - Funktion. Ohne diese ausgleichende Wirkung – wenn alle Regionen die passiven und aktiven Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik selbst finanzieren müssten – ergäbe sich eine Spreizung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 1,5% in München Land bis 36% in Ostvorpommern (Koller et al. 2003: 4).

Übersicht 25 Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 2001

Land/ Region	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe	Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe	Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden		Zum Vergleich: Arbeitslosenquote
			Nettozufluss (+) Nettoabfluss (-)		
			(1) – (2)		
	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM	DM je Einwohner	Prozent
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Mecklenburg- Vorpommern	1,3	0,4	+0,9	+505	19,6
Berlin	2,1	0,9	+1,2	+343	17,9
Brandenburg	1,8	0,6	+1,2	+451	18,8
Sachsen-Anhalt	2,2	0,6	+1,7	+632	20,9
Thüringen	1,4	0,5	+0,8	+344	16,5
Sachsen	2,9	1,0	+1,9	+432	19,0
Westdeutschland	13,4	21,1	-7,6	-117	7,9
Ostdeutschland	11,6	3,9	+7,6	+443	18,8
Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern			7,8		

Quelle: Reissert 2003a: 301

Besonders groß ist der relative regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe. „Allein durch die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung wurde im Jahr 2001 zwischen den Bundesländern ein Mittele-

⁴⁰ 2002 betrug das monatliche Arbeitslosengeld der Frauen in Ostdeutschland durchschnittlich 591 Euro (Männer: 661 Euro), die Arbeitslosenhilfe monatlich 435 Euro (Männer: 534 Euro).

⁴¹ Günter Baaske in der Potsdamer Neuesten Nachrichten vom 27.3.2003.

volumen von knapp 8 Mrd. DM (4 Mrd. Euro) umgelenkt; das entspricht mehr als der Hälfte des Mittelvolumens, das im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wird.“ (Reissert 2003a: 301) Zwar ist der absolute Stabilisierungseffekt bei den beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit mit rund 13 Mrd. Euro pro Jahr größer als bei der Arbeitslosenhilfe, im Verhältnis zum Ausgabenvolumen ist der relative Umverteilungseffekt der Arbeitslosenhilfe jedoch höher: Bei den beitragsfinanzierten Leistungen werden etwa 25% des Ausgabenvolumens zwischen den Bundesländern umverteilt, bei der Arbeitslosenhilfe dagegen über 30% (ebenda).

Wie die vorstehende Übersicht zeigt, sind alle ostdeutschen Länder „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe. Sie weisen die höchsten Arbeitslosenquoten auf und erhalten die höchsten (Pro-Kopf-)Transfers. Seit 1991 fließt ein kontinuierlich steigender Anteil der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe nach Ostdeutschland. Im Jahr 2001 waren es bereits 46% der Arbeitslosenhilfeausgaben gegenüber 11% im Jahr 1991 (Reissert 2003b: 116). Vor allem in Ostdeutschland wirkt die Arbeitslosenhilfe folglich als bedeutsamer regionaler Stabilisator. Die Gründe dafür sind:

- der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland,
- der höhere Anteil von Arbeitslosen mit Ansprüchen an das Arbeitslosenunterstützungssystem in Ostdeutschland,
- die Tatsache, dass die Arbeitslosenhilfe innerhalb des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems in Ostdeutschland von einem zunächst unbedeutenden zum inzwischen wichtigsten Sicherungsinstrument für Arbeitslose geworden ist (ebenda).

Die neuen Leistungskürzungen, die insbesondere die Arbeitslosenhilfe und hier vor allem ostdeutsche Hilfebezieher/innen betreffen, dürften den regionalen Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe für die ostdeutschen Länder mindern, da aufgrund relativ stärker sinkender Leistungsansprüche ein absolut und relativ geringerer Nettozufluss an Mitteln erfolgen wird.

Sollten infolge der Leistungskürzungen bei Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld sowie Arbeitslosenhilfe zusätzliche Ansprüche an Sozialhilfe erwachsen, würden die ostdeutschen Ländern sogar zusätzlich mit Ausgaben belastet. Anders als beim Bezug von Lohnersatzleistungen ist beim Sozialhilfebezug kein regionaler Ausgleich wirksam, sondern Regionen und Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit tragen die daraus resultierenden hohen finanziellen Belastungen selbst. „Statt regionaler Stabilisierung besteht unter diesen Bedingungen für arbeitsmarktpolitische Problemregionen die Gefahr eines Teufelskreises: Hohe Arbeitslosigkeit führt zu hohen Sozialhilfeausgaben (und gleichzeitig zu niedrigen Steuereinnahmen) und damit zu erheblichen Engpässen in den Haushalten und Kommunen, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind; die Haushaltsengpässe veranlassen diese Kommunen, ihre Investitionsausgaben ... in besonderem Maße einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behindern die regionale Beschäftigungsentwicklung und führen damit gerade dort, wo die Arbeitslosigkeit bereits hoch ist, tendenziell zu noch höherer Erwerbslosigkeit.“ (Reissert 2003a: 5)

Damit wird deutlich, dass mit der Art und Weise der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch weitreichende Entscheidungen für die künftige Lastenteilung zwischen Bund sowie Gemeinden und Kommunen bei der Finanzierung der Arbeitslosigkeit anstehen. Schmachtenberg (2003: 289) verweist deshalb auch auf die Gefahr, dass die Reform der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe letztlich von institutionellen Machtfragen und Fragen der Finanzierung und der Finanzlastverteilung dominiert werden könnte.

3.2.4 Zwischenfazit

Die mit den ersten beiden Hartz-Gesetzen vorgenommenen Veränderungen im Leistungsrecht sind vor allem Leistungskürzungen. Daraus ergeben sich erhebliche materielle Verschlechterungen für diejenigen Arbeitslosenhaushalte, die ohnehin nur über niedrige Einkommen verfügen. Das Armutsrisiko der Langzeitarbeitslosen und ihrer Familien wird größer. Überdurchschnittlich stark von den Kürzungen betroffen sind Frauen und ostdeutsche Arbeitslosenhilfebeziehende. Durch die Neuregelungen werden Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben und in den sozialen Sicherungssystemen nicht abgebaut, sondern erweitert.

Gleichzeitig sind die Kürzungen ökonomisch kontraproduktiv. Sie beschneiden die regionale Binnen- nachfrage in den ostdeutschen Bundesländern und stellen damit eine zusätzliche konjunkturelle Brem- se dar. Der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe, von dem die ostdeutschen Länder bis- lang in besonderer Weise profitieren, dürfte durch die Kürzungen bei dieser Leistung künftig geringer sein. Im Fall eines höheren Sozialhilfebedarfs infolge der Leistungskürzungen in der Arbeitslosenver- sicherung würden zu den geringeren regionalen Entlastungen sogar zusätzliche Kosten für die ostdeut- schen Gemeinden und Kommunen treten.

3.3 Personal-Service-Agenturen (PSA)

3.3.1 Das „Herzstück der Arbeitsmarktreform“ im Überblick

Die Hartz-Kommission hat – ausgehend von der These, dass in Deutschland das Wachstum der Leih- arbeit noch nicht ausgeschöpft ist – vorgeschlagen, die Flexibilitätsspielräume der Leiharbeit zu nut- zen, um Arbeitslosen den Weg in reguläre Beschäftigung zu erleichtern. Eine neue Form der integri- onorientierten Zeitarbeitsgesellschaft, die Personal-Service-Agentur (PSA) sollte nach Bekunden der Hartz-Kommission das „Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit“ (Hartz et al. 2002: 148) sein. Die PSA sollten für den befristeten Einsatz in Entleihbetrieben ein Arbeitsangebot zu günstigen Bedingun- gen bereitstellen und damit aus dem latent bestehenden Bedarf in diesem Bereich eine (zusätzliche) Nachfrage nach Arbeitskräften schaffen. Außerdem sollten Arbeitgeber über die PSA die Möglichkeit erhalten, neue Mitarbeiter/innen für die Besetzung vorhandener Stellen zu geringen (geringeren als den marktüblichen) Kosten zunächst auf Probe zu leihen.

Die Hartz-Kommission empfahl, dass die PSA-Beschäftigten während einer sechsmonatigen Probezeit lediglich einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes erhalten, anschließend einen tariflich vereinbarten PSA-Lohn, der unter dem vergleichbaren Lohn für regulär Beschäftigte im Entleihbetrieb liegen sollte.

Die Kommission sah zudem vor, etwa 500.000 Arbeitslose in PSA für vermittlungsorientierten Verleih zu übernehmen und rechnete damit, dass durch „Klebeeffekte“ zwischen einem Drittel und der Hälfte der PSA-Beschäftigten in reguläre Beschäftigung vermittelt werden könnten. Mit den PSA sollte bis 2005 eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit um 780.000 Personen möglich werden⁴².

Die gesetzlichen Neuregelungen verpflichten die Bundesanstalt für Arbeit nach § 37c des SGB III, in jedem Arbeitsamtsbezirk mindestens eine PSA einzurichten. Sie sollen im Auftrag der BA vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung betreiben – also Arbeitslose über den Verleih an interessierte Betriebe in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln. Neben dem Verleih und der Vermittlung sollen die PSA ihre Beschäftigten in verleihfreien Zeiten qualifizieren (§ 37c SGB III).

Für die Tätigkeit der PSA kann ein (gegebenenfalls auch pauschaliertes) Honorar gezahlt werden, das in Abhängigkeit von dem jeweiligen Aufgabenprofil der PSA vereinbart werden kann. Zulässig sind sowohl fallbezogene als auch erfolgsbezogene Honorare. Die zwischen 800 und 1.200 Euro liegenden Grundbeträge pro übernommene arbeitslose Person werden den PSA in den ersten drei Monaten voll ausgezahlt, im vierten bis sechsten Monat zu 75%, vom siebten bis neunten Monat zu 50%. Gelingt der Übergang in ein reguläres Arbeitsverhältnis, werden weitere Prämien gezahlt, die ebenfalls zeitlich gestaffelt sind: 200% des Grundbetrags bei Eingliederungserfolg während der ersten drei Beschäftigungsmonate, 150% während der nächsten drei Monate und 100% nach dem sechsten Monat.

Die Beschäftigung in der PSA erfolgt auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages, wobei eine ansonsten zulässige Befristung des Arbeitsvertrages auf die Zeit des ersten Einsatzes bei einem Entleiher ausgeschlossen ist. Die PSA sind an den Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 des Grundgesetzes gebunden. Dies bedeutet, dass die materiellen Arbeitsbedingungen der einzelnen PSA auf der Grundlage einer einheitlichen Tarifstruktur erfolgen müssen und dass die Arbeitsbedingungen in den einzelnen PSA nur aus sachlich gerechtfertigten Gründen (z. B. aufgrund regionaler Besonderheiten) von bundeseinheitlich geltenden Standards abweichen dürfen (Ulber 2003: 14). Damit kommt den Tarifvertragsparteien bei der Realisierung des Gesetzes die Aufgabe zu, tarifvertragliche Regelungen zu vereinbaren, die diesen Grundsätzen Rechnung tragen (ebenda).

Inzwischen sollen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2003 maximal 50.000 Personen in den PSA beschäftigt werden.

⁴² Diese Zahlen wurden relativ früh nach unten korrigiert. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung, der Bundesanstalt für Arbeit und von Mc Kinsey (2002: 9) ging von maximal 375.000 Vermittlungen innerhalb von fünf Jahren aus, wobei mögliche Substitutionseffekte bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt sind.

3.3.2 Änderung des Rechts zur Arbeitnehmerüberlassung

Leiharbeit – auch Arbeitnehmerüberlassung oder Zeitarbeit genannt – ist charakterisiert durch eine Dreiecksbeziehung zwischen Leiharbeitsfirma (Verleiher), Leiharbeiter/in und den jeweiligen Einsatzbetrieben (Entleiher). Bis zu den Hartz-Gesetzen war die rechtliche Grundlage für die Leiharbeit das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) von 1972, mit dem die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung erstmalig zugelassen wurde.⁴³

Mit dem Ziel, die Bedingungen für die Tätigkeit der Zeitarbeitsunternehmen zu verbessern und – vor allem – eine quantitative Ausweitung der Leiharbeitsverhältnisse zu erreichen, wurden bisher bestehende Restriktionen abgeschafft. Zum 1. Januar 2003 ist das bisher gültige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verändert worden, wobei eine Reihe von Vorschriften ersatzlos gestrichen worden sind:

- Die maximale Höchstdauer des Verleihs wurde im AÜG von ursprünglich 3 Monaten auf zuletzt 2 Jahre erhöht. Ab 1. Januar 2004 wird aufgrund des ersten Hartz-Gesetzes eine zeitlich unbegrenzte Überlassungsdauer möglich.
- Gleichzeitig gilt ab dem 1.1.2004 für alle Leiharbeiter vom ersten Tag der Überlassung der Grundsatz der Gleichbehandlung. Dies bedeutet, Leiharbeiter/innen müssen im Hinblick auf Arbeitsentgelt und Arbeitszeit die gleichen Arbeitsbedingungen gewährt werden wie den Arbeitnehmer/innen mit vergleichbaren Tätigkeiten im entleihenden Betrieb – sofern nicht ein Tarifvertrag des Verleihunternehmens anderes regelt (Ulber 2003: 10).⁴⁴ Vor dem Verleih arbeitslose Personen können zudem in den ersten sechs Wochen des Verleihs unter Bedingungen beschäftigt werden, die von denen der Stammbeschäftigten abweichen. Aufgrund dieser beiden Einschränkungen dürfte für einen großen Teil der Leiharbeiter/innen der Gleichbehandlungsgrundsatz trotz grundsätzlicher Festschreibung im Gesetz nicht gelten.⁴⁵
- Abgeschafft wurden das Verbot der wiederholten Befristung, das Synchronisationsverbot⁴⁶ und das Wiedereinstellungsverbot. Damit können Leiharbeitsverhältnisse künftig entsprechend dem Teilzeit- und Befristungsgesetz bis zu 24 Monaten ohne sachliche Begründung und danach beliebig oft mit sachlicher Begründung befristet geschlossen werden.⁴⁷

⁴³ Für das Bauhauptgewerbe wurde die Leiharbeit nach AÜG ausdrücklich nicht zugelassen. Dies ist auch nach den veränderten Regelungen der Fall. Lediglich durch einen allgemein verbindlichen Tarifvertrag können Ausnahmen vom Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich zugelassen werden.

⁴⁴ Bisher war dies erst ab dem 13. Beschäftigungsmonat zwingend.

⁴⁵ Däubler (2003: 24) bezeichnet den Gleichbehandlungsgrundsatz als „Rechtsfortschritt“, hinter dem keine wirkliche Kraft steckt, und verweist auf die Möglichkeit, dass sich dieser eventuell sogar als Mogelpackung erweisen könnte.

⁴⁶ Danach war es nicht erlaubt, den Arbeitsvertrag des Leiharbeiters beim Verleiher auf die Einsatzdauer beim entleihenden Unternehmen zu befristen. 1997 war das Synchronisationsverbot gelockert worden, indem die einmalige Befristung des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter auf die Dauer des Einsatzes bei einem bestimmten Entleiher erlaubt war.

⁴⁷ Dies schafft allerdings entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers eher engere Grenzen, da die sachgrundlose Befristung nach der dritten Verlängerung bzw. nach zwei Jahren nicht mehr möglich ist. (Däubler 2003: 19).

Die neuen gesetzlichen Regelungen gelten auch für die PSA, für die – entgegen ursprünglichen Überlegungen – keine Sonderbedingungen festgelegt wurden.

Mit diesen Neuregelungen werden die Beschäftigungsrisiken der Leiharbeit weitgehend vom Verleiher als Arbeitgeber auf die Arbeitnehmer/innen verlagert. Auch besteht die Gefahr, dass Unternehmen wegen des Wegfalls des bisherigen Höchstüberlassungszeitraums zukünftig bei Besetzung von Dauerarbeitsplätzen auf das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen (Ulber 2003: 15) und damit reguläre Beschäftigung durch Leiharbeit ersetzt wird. Zweifelhaft ist hingegen die vielfach geäußerte Hoffnung, dass durch diese Deregulierung zusätzliche Arbeitsplätze entstehen könnten.

3.3.3 PSA – Stand der Umsetzung

Das arbeitsmarktpolitische Instrument, der Verleih und die Vermittlung ehemals arbeitsloser Personen über Personal-Service-Agenturen, ist inzwischen in der Praxis eingeführt worden. Die Arbeitsverwaltungen hatten ab Januar 2003 flächendeckend Ausschreibungen für PSA vorgenommen, teilweise – aufgrund ausbleibender Bieter oder durch nicht angenommene Verträge von zuvor ausgewählten Bietern – sogar mehrfach. Die Angebote mussten neben der Zahl der einzustellenden PSA-Beschäftigten auch Angaben über die Zielgruppen (berufliche, qualifikationsspezifische, personenbezogene Merkmale) und ein Preisangebot für die Zuschüsse enthalten.⁴⁸

Bis Ende August 2003 wurden etwa 750 PSA vertraglich gebunden, die eine mit der Bundesanstalt für Arbeit vereinbarte Kapazität von etwa 35.000 Plätzen haben – bei einer für das Jahr 2003 insgesamt geplanten Kapazität von 50.000 Plätzen. In diesen PSA wurden zum gleichen Zeitpunkt 16.075 Eintritte registriert, davon 9.457 in Westdeutschland und 6.618 in Ostdeutschland. Der Teilnehmerbestand lag bei 14.738, davon in Westdeutschland 8.574 und in Ostdeutschland 6.164 (Bundesanstalt für Arbeit 2003e).

Die bei den PSA eingestellten Arbeitslosen erhielten in der Regel Arbeitsverträge von neun bis zwölf Monaten. Über die Verleihquote einerseits und die Zahl der bereits erfolgten Vermittlungen („Klebeffekt“) andererseits liegen bisher keine flächendeckenden Angaben vor. Das Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg gibt beispielsweise für August 2003 eine Verleihquote von 53,1% an; von den 2.012 in den PSA beschäftigten Personen konnten bislang 37 in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis außerhalb der PSA vermittelt werden – dies entspricht einem Anteil von 1,8%. Das Landesarbeitsamt Hessen spricht bei 573 bis Juli 2003 in eine PSA eingemündeten Arbeitslosen von 20 anschließenden Vermittlungen in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis außerhalb der PSA (3,5%).

Auch die für die PSA-Verträge notwendigen tariflichen Vereinbarungen sind inzwischen geschlossen worden.

Angesichts der neuen gesetzlichen Regelungen sind die Zeitarbeitsfirmen daran interessiert, Tarifverträge abzuschließen, die von dem prinzipiellen Gleichbehandlungsgrundsatz abweichen, denn eine gleiche Bezahlung von Leiharbeitnehmern und Stammbeschäftigten würde in den meisten Fällen eine Anhebung der Entgelte bedeuten⁴⁹ und damit den Verleih eher unattraktiver machen. In der Branche bestehen auf der Arbeitgeberseite zwei Verbände: der größere Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. (BZA) und die kleinere Interessengemeinschaft deutscher Zeitarbeitsunternehmen (IGZ).

Mit beiden Arbeitgeberverbänden hat die Tarifgemeinschaft der DGB-Gewerkschaften inzwischen Flächentarifverträge abgeschlossen, die mit Stundenentgelten von 6,85 Euro für einfachste ungelernete Tätigkeiten bis zu 15,50 Euro für Hochschulabsolventen insgesamt ein sehr niedriges Entlohnungsniveau vorsehen. In Ostdeutschland soll nach beiden Verträgen ein pauschaler Abzug von 13,5% möglich sein, so dass hier die Stundenentgelte zwischen 5,93 Euro und 13,41 Euro liegen. Mit dem BZA hat der DGB vereinbart, bis Oktober 2004 Verhandlungen über Branchenzuschläge aufzunehmen, wodurch die Stundenentgelte branchenabhängig steigen würden. Die Laufzeit der Tarifverträge beträgt vier Jahre.

Durch diese Tarifverträge dürfte in den meisten Fällen der Grundsatz der gleichen Bezahlung und der Gleichbehandlung nicht gelten. Angesichts des niedrigen vereinbarten Entgeltniveaus ist davon auszugehen, dass Leiharbeiter/innen auch in Zukunft gegenüber Stammbeschäftigten in den Entleihbetrieben schlechter gestellt sein werden. Bezüglich der Diskriminierung von Leiharbeiter/innen gegenüber Stammarbeitnehmer/innen verstoßen die Hartz-Gesetze gegebenenfalls gegen Grundsätze der EU-Sozialpolitik, nämlich den Grundsatz des Erhalts eines qualitativ hohen Niveaus von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen sowie die Durchsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung (Schiek 2003: 47).

3.3.4 Chancen von Leiharbeit und PSA

Die Chancen von Leiharbeit und PSA liegen vor allem in der Erzielung – wenn auch begrenzter – beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Effekte. Ein Aufbau zusätzlicher Beschäftigung durch gewerbliche oder vermittlungsorientierte Leiharbeit dürfte allerdings nur in sehr geringen Dimensionen wahrscheinlich sein. Eine inzwischen anscheinend vergessene Wahrheit ist: Auch Leiharbeiter/innen brauchen einen Arbeitsplatz. Nicht zufällig schwankt das Ausmaß der Leiharbeit mit der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Dimension der Leiharbeit vor allem von der wirtschaftlichen Gesamtsituation abhängig ist. Empirisch bestätigt ist außerdem, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt Varianten interner Flexibilität dominieren, während in anderen

⁴⁸ Die Vergabe in Ostdeutschland scheint sich stark an den Preisangeboten orientiert zu haben, während die Einbindung der Anbieter in die Region und ihre bisherigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit regional ansässigen Betrieben demgegenüber eine geringere Rolle gespielt zu haben scheinen.

⁴⁹ Leiharbeit ist bisher ein gängiges Instrument des Lohndumpings. Leiharbeiter/innen verdienen in Westdeutschland fast 40% weniger als vergleichbar qualifizierte Arbeitnehmer (Adamy/Schulze-Buschhoff 2003: 32).

Ländern externe vorherrschen (Keller 2002: 478), d. h. dass in den bundesdeutschen Betrieben Auftragspitzen eher durch schwankende Arbeitszeiten als durch zusätzliche (befristete) Einstellungen abgedeckt werden.

Ein positiver *Beschäftigungseffekt* durch Leiharbeit kann jedoch in einigen Fällen durchaus entstehen: Angesichts der geringen Neigung vieler Unternehmen, in wirtschaftlich unsicheren Zeiten den Bestand an Stammpersonal aufzustocken, könnte befristete Beschäftigung oder Leiharbeit dann verstärkt zum Einsatz kommen, wenn die Schwankungen in den Betrieben über die Möglichkeiten der Abfederung durch Arbeitszeitkonten hinaus gehen. Durch die Nutzung von Leiharbeit sparen Unternehmen Entlassungs- und Suchkosten bei zeitlich befristetem Bedarf. Daraus könnte ein Anreiz entstehen, Leiharbeit als Alternative zur Überstundenarbeit der Stammbeschäftigten zu nutzen. Die Dimension eines solchen Beschäftigungseffekts dürfte jedoch eher marginal sein.

Ein arbeitsmarktpolitischer *Entlastungseffekt* ergibt sich zunächst aus der Übernahme von arbeitslosen Personen durch die PSA, da damit Arbeitsverträge geschlossen und befristete Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden. Dies ist unabhängig davon, ob die PSA-Mitarbeiter/innen in Entleihbetrieben eingesetzt oder in der PSA qualifiziert werden. Der Entlastungseffekt kann allerdings kurzfristiger Art sein – nämlich dann, wenn die PSA-Mitarbeiter/innen aufgrund nicht geglückter Vermittlung in reguläre Beschäftigung nach Auslaufen des befristeten Arbeitsvertrages in die Arbeitslosigkeit zurückkehren. Diesbezüglich ist eine Prognose schwierig⁵⁰.

Leiharbeit dient neben der Überbrückung vorübergehender Arbeitskräfteengpässe auch der Erprobung von Arbeitskräften. Im Fall der Personalrekrutierung mit dem Ziel langfristiger oder dauerhafter Beschäftigung kann Leiharbeit risikolos zur faktischen Verlängerung der Probezeit genutzt werden. Es gibt Anzeichen dafür, dass in bestimmten Branchen (z. B. Automobilindustrie, vgl. Vogel 2002) Leiharbeit bereits als Instrument der betrieblichen Personalrekrutierung dient. Sofern Arbeitslose auf diesem Weg in Beschäftigung übernommen werden, können *Eingliederungseffekte* erzielt werden. Es gibt gute Argumente dafür, dass Leiharbeit (und PSA) die Eingliederung von Arbeitslosen fördern können.

Die Idee der PSA basiert auf dem Modell der wiederingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung, die in Deutschland bereits seit 1994 in verschiedenen Modellen praktiziert wurde⁵¹. Das wohl prominenteste Beispiel ist START in NRW mit inzwischen 34 Niederlassungen.⁵² Gegenüber der gewerblichen Leiharbeit war die gemeinnützige bzw. vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung durch folgende Besonderheiten charakterisiert:

⁵⁰ Längsschnittdaten auf Basis von Mikrodaten zur Dynamik der Leiharbeit sind bis jetzt noch nicht verfügbar (Bothfeld/Kaiser 2003: 491).

⁵¹ Im Oktober 1994 hatte das Bundesministerium für Arbeit ein Sonderprogramm aufgelegt, aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften für die Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser Darlehen und Zuschüsse beantragen konnten.

⁵² Zur wissenschaftlichen Evaluierung von START Zeitarbeit in NRW vgl. Vanselow/Weinkopf (2000). Ein kompakter Überblick über die wichtigsten bisherigen Erfahrungen mit der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland findet sich bei Jahn (2002).

- Zielgruppen waren arbeitslose Personen, gegebenenfalls mit weiteren besonderen Merkmalen (Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen, Alter usw.).
- Die Arbeitnehmerüberlassung verfolgte ein Eingliederungsziel und war nicht auf Gewinnerzielung durch mehrmaligen Verleih der Arbeitskräfte orientiert.
- In verleihfreien Zeiten sollten die Mitarbeiter qualifiziert und intensiv betreut und beraten werden.
- Für die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung galten die rechtlichen Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes nicht, d. h. sie waren nicht an Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbot, die Höchstgrenzen für die Überlassungsdauer und das Verleihverbot in das Bauhauptgewerbe gebunden.

Bisherige Modellversuche zeigen teilweise hohe Wiedereingliederungsquoten (z. B. START NRW: 48 Prozent), die den Einsatz dieses Instruments zur Vermittlung von Zielgruppen rechtfertigen. Der entscheidende Vorzug dieses Instruments dürfte darin bestehen, dass arbeitslose Personen, die häufig allein aufgrund bestimmter formaler Merkmale (z. B. Alter, Langzeitarbeitslosigkeit) stigmatisiert werden, die Chance bekommen, ihre Motivation und Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

Dieser Vorzug kommt auch ehemals Arbeitslosen in den PSA zugute. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die PSA – die sich ihre Mitarbeiter/innen aus den vom Arbeitsamt empfohlenen Bewerber/innen auswählen und nach eigenem Ermessen Bewerber/innen ablehnen können – nur solche Personen einstellen, für die bereits Entleihbetriebe akquiriert wurden und die Chance zur Übernahme gegeben ist. Dies dürfte die Eingliederung wahrscheinlicher machen.

Gleichzeitig birgt die genannte Praxis der Rekrutierung allerdings auch die Gefahr, dass es durch die PSA zu einer positiven Selektion der Mitarbeiter/innen kommt und schwer vermittelbare Arbeitslose kaum berücksichtigt werden (Creaming-Effekt). Erfahrungen mit bisheriger Leiharbeit zeigen außerdem, dass vor allem Männer und gewerbliche Arbeitnehmer/innen sowie Vollzeitbeschäftigte von den Entleihbetrieben gefragt sind. Es ist somit offen, ob die PSA für die gesamte Breite an arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen ein geeignetes Instrument zur Reintegration in den Arbeitsmarkt sein kann.

3.3.5 Risiken von Leiharbeit und PSA

Die Risiken von Leiharbeit und PSA liegen vor allem in den vergleichsweise schlechteren Arbeitsbedingungen, der niedrigeren Entlohnung und der Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung durch Leiharbeit. Befunde diverser nationaler und internationaler Studien zeigen, dass Zeitarbeit unabhängig von anderen Einflussgrößen mit einem Lohnverlust einher geht und man generell von einer Benachteiligung der Leiharbeiter/innen sprechen kann (Nienhüser/Matiaske 2003: 468). In Deutschland hat sich seit den 80er Jahren der Lohnabstand zwischen Leiharbeiter/innen und Stammbeschäftigten sogar vergrößert. „Mehr und mehr wurde dieses sich verschärfende Lohn- und Gehaltsgefälle zum zentralen Motiv der Verleihbranche.“ (Adamy/Schulze-Buschhoff 2003: 32) Empirische Un-

tersuchungen in Deutschland zeigen, dass der soziale Status der Leiharbeiter/innen immer noch – oder möglicherweise auch immer stärker – mit Diskriminierungserfahrungen und betrieblichen wie gesellschaftlichen Außenseitergefühlen verknüpft ist (Vogel 2003: 45). Da mit den abgeschlossenen Branchentarifverträgen der Gleichbehandlungsgrundsatz umgangen werden kann und die vereinbarten Entgelte bei bisher (noch) nicht vereinbarten Branchenzuschlägen sehr niedrig sind, dürfte sich an der bisherigen Praxis der Schlechterstellung von Leiharbeitern nur wenig ändern. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt darüber hinaus nicht für konzerninterne Leiharbeit (Däubler 2003: 23). Damit können Unternehmen künftig „eigene“ Zeitarbeitsfirmen gründen und die Beschäftigten unter Umgehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes an andere Betriebsteile im eigenen Konzern zu untertariflichen Bedingungen verleihen.

Im Zusammenhang mit der Subventionierung der PSA wird häufig auf die Gefahr der Dumpingkonkurrenz zu regulärer Zeitarbeit verwiesen. Tatsächlich können die PSA ihre Mitarbeiter/innen potentiell zu geringeren Kosten als gewerbliche Zeitarbeitsfirmen verleihen und dadurch Wettbewerbsvorteile erlangen bzw. bei gleichen Verleihtarifen höhere Gewinne erzielen. Dies ist zumindest dann fragwürdig, wenn die PSA nicht zur Übernahme von arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen verpflichtet sind und die Subventionen folglich nicht durch einen höheren Aufwand gerechtfertigt sind. In diesem Fall stellt sich die Frage der Effizienz der Mittelverwendung.

Es besteht aber vor allem die reale Gefahr, dass durch die Subventionierung der durch die PSA beschäftigten und verliehenen Leiharbeiter/innen reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Es stellt sich die Frage, warum Entleihbetriebe Personal übernehmen sollten, wenn die benötigten Arbeitskräfte über die PSA (oder auch gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen) billiger verfügbar sind (vgl. Weinkopf 2003a). So können die niedrige(re)n Kosten für die PSA-Beschäftigten zwar die Inanspruchnahme durch die Betriebe fördern, gleichzeitig aber die unbefristete Eingliederung der Leiharbeiter/innen behindern. Zwar erfolgt die Subventionierung der PSA-Beschäftigten für längstens 9 Monate, die Unternehmen können jedoch jeweils nach neun Monaten neue (aufs neue subventionierte) PSA-Beschäftigte einstellen. Auf diese Art kann es – so ein Negativszenario – zu einer dauerhaften Nutzung subventionierter Beschäftigung durch Entleihbetriebe kommen, während in der PSA jeweils nach Auslaufen der Beschäftigungsfrist ein Austausch der Beschäftigten vorgenommen wird. Im Ergebnis würden nicht nur die mit den PSA verbundenen arbeitsmarktpolitischen Ziele nicht erreicht, es käme darüber hinaus zu einer Verschlechterung der Beschäftigungsqualität in den Entleihbetrieben und zur weiteren Prekarisierung von Erwerbsbiographien.

Es ist zumindest offen, ob Leiharbeit und PSA tatsächlich die intendierten Brücken in den ersten Arbeitsmarkt darstellen oder aber eher die Kluft zwischen „Outsidern“ und „Insidern“ am Arbeitsmarkt vertiefen werden.

3.3.6 Zwischenfazit

Durch die Einrichtung der PSA werden bestenfalls geringfügige Beschäftigungseffekte im Sinne zusätzlicher Arbeitsplätze erzielt werden können. Eine Chance könnte in der Eingliederung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen liegen, weil Leiharbeit auch als Instrument der betrieblichen Personalrekrutierung genutzt wird. Ein entscheidender Vorzug der Leiharbeit besteht darin, dass sonst übliche Stigmatisierungen allein aufgrund bestimmter formaler Merkmale entfallen und damit für Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen die Schwelle für den Eintritt in betriebliche Beschäftigung leichter zu überschreiten ist.

Gefahren liegen jedoch in einer arbeitsmarktpolitisch nicht erwünschten Positivselektion und der Benachteiligung bestimmter Arbeitslosengruppen (Frauen, Ältere, höher Qualifizierte usw.) bei der Auswahl für die PSA. Durch die Deregulierung der Leiharbeit und die Subventionierung der PSA besteht darüber hinaus die Gefahr der dauerhaften Verdrängung regulärer Beschäftigung durch niedriger entlohnte (subventionierte) Leiharbeit. Die bisher geschlossenen Tarifverträge für die Zeitarbeitsbranche werden in der überwiegenden Zahl der Fälle eine Schlechterstellung der Leiharbeitnehmer/innen gegenüber den Stammbeschäftigten nicht verhindern. Anders als die in den 90er Jahren erprobten Modelle der gemeinnützigen vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung arbeiten PSA in der Regel gewinnorientiert. Die Subventionen für den Verleih und die Vermittlung sind nicht zwingend auch mit einem höheren Aufwand verbunden, woraus erhebliche Mitnahmeeffekte resultieren dürften.

Prinzipiell sind die Chancen und Risiken der PSA in Ost- und Westdeutschland nicht unterschiedlich. Angesichts des schwächeren wirtschaftlichen Wachstums und des höheren Arbeitsplatzdefizits in den neuen Bundesländern dürften hier durch PSA und Leiharbeit erzielbare Beschäftigungs- und Eingliederungseffekte jedoch etwas geringer sein. Geringer sind auch die Entgelte aufgrund der in den Tarifverträgen für Ostdeutschland vereinbarten Abschläge beim Stundenentgelt.

Alle bisherigen Befunde deuten darauf hin, dass durch Leiharbeit vorhandene soziale Ungleichheiten am Arbeitsmarkt und innerhalb des Beschäftigungssystems verstärkt oder zumindest verfestigt werden. „Leiharbeit und befristete Beschäftigung sind nicht die Lösungen der aktuellen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme, sie sind ein Teil dieser Probleme.“ (Vogel 2003: 45)

3.4 Mini- und Midi-Jobs

3.4.1 Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung

Mit dem Zweiten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 wurde u. a. eine Neuregelung zur geringfügigen Beschäftigung verabschiedet, die zum 1. April 2003 in Kraft getreten ist. Diese Regelung hat allerdings nur noch wenig mit dem ursprünglichen Konzept der Hartz-Kommission zu tun. Danach sollten die sogenannten Mini-Jobs auf Beschäftigte in Privathaushalten beschränkt bleiben und vorrangig Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen den Zutritt auf den Arbeits-

markt erleichtern. Der Gesetzgeber ist mit den Neuregelungen weit über den ursprünglichen Hartz-Vorschlag hinaus gegangen⁵³.

Der Bereich, in dem der Nettolohn dem Bruttolohn entspricht, wurde bis auf 400 Euro ausgedehnt, während die bisherige Zeitgrenze für die geringfügig entlohnte Beschäftigung aufgehoben wurde. Nunmehr gelten auch Jobs mit 15 oder mehr Stunden als geringfügig, sofern die Entgeltgrenze von 400 Euro nicht überschritten wird. Nach wie vor sind zwei Arten von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu unterscheiden:

- die geringfügig entlohnte Beschäftigung (monatliches Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung übersteigt regelmäßig nicht 400 Euro) und
- die kurzfristige Beschäftigungen (Beschäftigungsdauer nicht länger als 2 Monate pro Jahr oder 50 Arbeitstage und Beschäftigung wird nicht berufsmäßig ausgeübt).

Neu eingeführt wurden sogenannte Midi-Jobs⁵⁴. In einer sogenannten Gleitzone (Monatsentgelte von über 400 bis zu 800 Euro) zahlen Beschäftigte nur einen ermäßigten Sozialversicherungsbeitrag. Mit dieser Regelung soll der bisherige „Abgabensprung“ beim Übergang von geringfügiger zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung überwunden werden⁵⁵. Die sozialversicherungsfreie geringfügige Nebenerwerbstätigkeit wurde wieder eingeführt. Besonders günstige Sonderregelungen sind für die geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten geschaffen worden.

Die folgende Übersicht zeigt die Neuregelungen zu den Mini- und Midi-Jobs im Überblick.

⁵³ Dabei haben eine Reihe von Vorschlägen der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag Eingang in die neuen Regelungen gefunden.

⁵⁴ Mit den Midi-Jobs wird die im Mainzer Modell erprobte Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich allgemein eingeführt (Rudolph 2003: 3).

⁵⁵ Bisher war nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze sofort die volle Beitragspflicht gegeben. Damit verringerte sich das Nettoentgelt bei einem Verdienst leicht oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze stark. Bis zu einem Bruttoverdienst von ca. 410 Euro lag der Nettoverdienst nach Abzug der Sozialausgaben unterhalb des Nettoeinkommens bei einer Beschäftigung von 325 Euro.

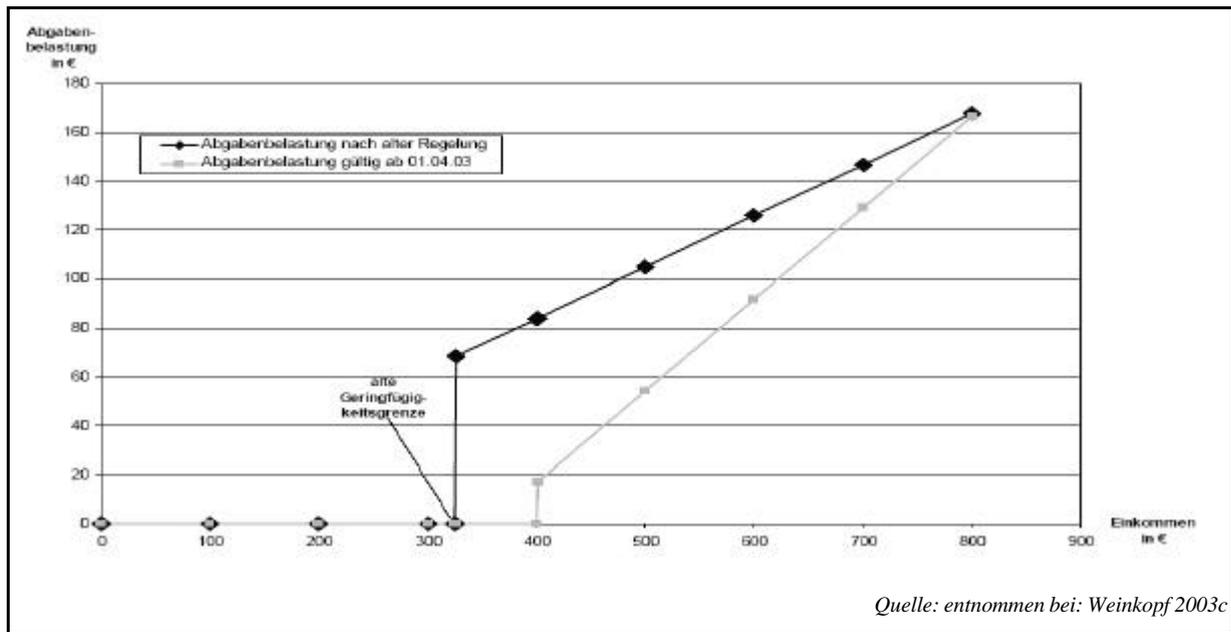
Übersicht 26 Die wichtigsten Neuregelungen zu Mini- und Midi-Jobs im Überblick

- Die Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung steigt von bisher 325 Euro auf 400 Euro im Monat.
- Die bisherige 15-Stunden-Arbeitszeitgrenze entfällt.
- Die geringfügig Beschäftigten zahlen grundsätzlich keinerlei Abgaben auf diese Tätigkeiten.
- Die Arbeitgeber zahlen künftig Pauschalabgaben in Höhe von insgesamt 25% (12% Gesetzliche Rentenversicherung, 11% Gesetzliche Krankenversicherung, 2% Steuern). Ein Pauschalbetrag für die Arbeitslosen- und Pflegeversicherung ist nicht vorgesehen.
- Mini-Jobs in privaten Haushalten werden nur mit einer Abgabenquote von insgesamt 12% belegt (5% Gesetzliche Rentenversicherung, 5% Gesetzliche Krankenversicherung, 2% Steuern). Dazu kommen 1,3% Umlage zur Lohnfortzahlungsversicherung. Die Arbeitgeber/innen können die Aufwendungen für diese Tätigkeiten bis zu bestimmten Höchstgrenzen steuerlich geltend machen.
- Ein Mini-Job neben einer sozialversicherungspflichtigen Haupttätigkeit bleibt abgabenfrei, in diesem Fall erfolgt keine Zusammenrechnung der Beschäftigungsverhältnisse. Weitere Mini-Jobs werden mit der Haupttätigkeit zusammengerechnet und sind demnach sozialversicherungs- und steuerpflichtig.
- Es ist möglich, mehrere Mini-Jobs gleichzeitig auszuüben, jedoch nicht bei demselben Arbeitgeber.¹ Die Verdienste aus mehreren Mini-Jobs werden zusammengerechnet. Sobald die 400-Euro-Grenze überschritten wird, werden Sozialversicherungsbeiträge für den gesamten Verdienst fällig.
- Ein kurzfristiger Mini-Job liegt vor, wenn die Beschäftigung nicht mehr als 50 Arbeitstage bzw. zwei Monate eines Kalenderjahres umfasst. Kurzfristige Beschäftigung neben einem Hauptberuf wird nicht mit der Hauptbeschäftigung zusammengerechnet.
- Einführung einer **Gleitzone**, bei Entgelten zwischen 400,01 und 800 Euro: Bei vollen Leistungsansprüchen steigt der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von 4% linear auf den hälftigen Sozialversicherungsbeitrag an. Arbeitgeber zahlen für die Midi-Jobs den üblichen Arbeitgeberanteil an SV-Beiträgen.
- Zentrale Meldestelle ist die Bundesknappschaft.

¹ Dadurch soll verhindert werden, dass sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in Mini-Jobs aufgespalten werden.

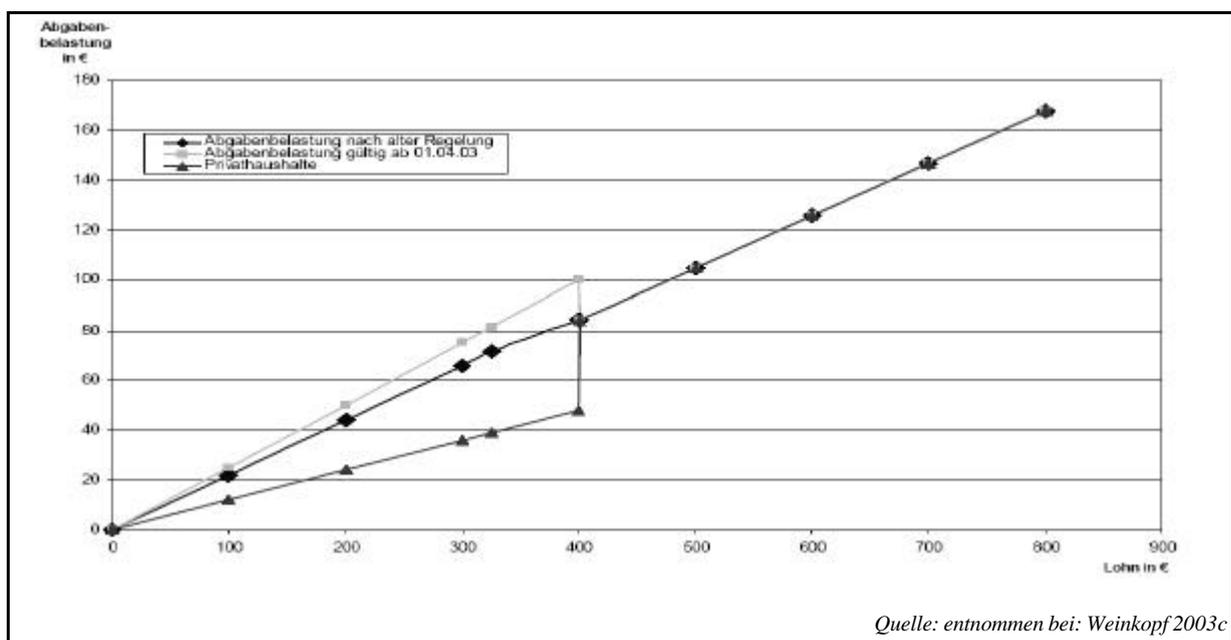
Für die Beschäftigten ergibt sich somit von einem monatlichen Einkommen über 325 Euro bis zu einem monatlichen Einkommen von 800 Euro eine im Vergleich zur alten Regelung niedrigere Abgabenbelastung.

Übersicht 27 Abgabenbelastung der Beschäftigten nach alter und neuer Regelung



Für die Arbeitgeber ändert sich die Abgabenbelastung lediglich bis zu einem Monatslohn von 400 Euro. Im Vergleich zur alten Regelung fallen für die Arbeitgeber außerhalb von Privathaushalten bei Monatsentgelten bis zu 400 Euro geringfügig höhere Abgaben an. Oberhalb der 400-Euro-Grenze kommt es zunächst zu einer relativen Abgabentlastung. Arbeitgeber, die Privathaushalte sind, können bis zu einem Monatslohn der bei ihnen Beschäftigten von 400 Euro mit deutlichen Kostenentlastungen rechnen, müssen allerdings ab 400 Euro den normalen Abgabensatz zahlen. Ein Teil der Aufwendungen für die Beschäftigten in Privathaushalten kann jedoch steuerlich geltend gemacht werden.

Übersicht 28 Abgabenbelastung der Unternehmen bzw. Privathaushalte nach alter und neuer Regelung



Entsprechend den in den vorstehenden Übersichten skizzierten Entlastungswirkungen für Beschäftigte und Arbeitgeber verringern sich spiegelbildlich die Einnahmen der Sozialversicherungen. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gehen den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung p.a. etwa 612 Mio. Euro verloren (Rudolph 2003: 5).

3.4.2 Komplett gewandelte Beurteilung geringfügiger Beschäftigung

Mit diesen Neuregelungen ist die vorangegangene Reform der geringfügigen Beschäftigung vom 1. April 1999 nicht nur regelungstechnisch überwunden, sondern auch inhaltlich ad acta gelegt worden.

Ziel der *Reform von 1999* war es, die geringfügige Beschäftigung in die Sozialversicherung einzubeziehen und die quantitative Zunahme dieser Beschäftigungsform zu begrenzen. Die weitere Aufspaltung normaler in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sollte gestoppt, die Alterssicherung insbesondere für Frauen verbessert, der Missbrauch stärker als bisher bekämpft und die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung gestärkt werden (Deutscher Bundestag 2003: 2). So wurde die bis dahin jährlich dynamisierte Geringfügigkeitsgrenze bei 630 DM eingefroren. Es wurden *negative* Anreize für die Übernahme und das Angebot einer geringfügigen Beschäftigung gesetzt, wenngleich auch weiterhin eine indirekte Form der „Subventionierung“ von Lohnkosten bei Geringfügigen erhalten blieb (vgl. Dingeldey 1999).

Durch das Zweite Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und die Einführung der „Mini-Jobs“ wurde die Reform von 1999 in weiten Teilen zurück genommen. Es geht nunmehr nicht mehr um Eindämmung, sondern im Gegenteil um Beförderung und Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung durch die Erhöhung ihrer Attraktivität. „Damit wird das, was anlässlich der Neuregelung 1999 noch als Fehlentwicklung eingeschätzt wurde, nun zum beschäftigungspolitischen Wunschziel.“ (Koch/ Bäcker 2003: 95f.) Die für die Reform von 1999 ausschlaggebenden inhaltlichen Argumente spielen in der gegenwärtigen politischen Diskussion keinerlei Rolle mehr.

Darin widerspiegelt sich die Abkehr von der Orientierung auf existenzsichernde, regulierte und sozial gesicherte Beschäftigung und die Inkaufnahme des Zuwachses von Beschäftigungsformen, deren Entgelt nicht ausreichend zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts ist. Implizit wird damit ein Gesellschaftsmodell befördert und akzeptiert, das nicht auf die eigenständige Existenzsicherung von Männern und Frauen setzt, sondern vielmehr die traditionelle geschlechtshierarchische Arbeitsteilung und das Leitbild des männlichen Normalarbeitsverhältnisses mit seinem Pendant der (modernisierten) Hausfrauenehe stützt.

Übersicht 29 Rechtsänderungen für Mini-Jobs im Detail

	Altes Recht bis 31.3.2003	Neues Recht ab 1.4.2003	
Geringfügig entlohnte Beschäftigung			
Gesetzliche Bestimmung	§ 8 Abs. 1 SGB IV	§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV neu	
Wöchentliche Arbeitszeit	weniger als 15 Stunden	keine zeitliche Befristung	
Arbeitsentgelt	bis zu 325 Euro	bis zu 400 Euro	
Zusammenrechnung mit einer...			
- ...weiteren geringfügig entlohnten Beschäftigung	ja	ja	
- ...kurzfristigen Beschäftigung	nein	nein	
- ...Hauptbeschäftigung, sofern keine weitere geringfügig entlohnte Beschäftigung vorliegt	ja	nein	
- ...Hauptbeschäftigung, sofern bereits eine geringfügig entlohnte Beschäftigung vorliegt	ja	ja	
Pauschalbeiträge zur...		Allgemein	Privathaushalt
- Krankenversicherung	10%	11%	5%
- Rentenversicherung	12%	12%	5%
Anrechnung in der Rentenversicherung	ja, in dem Umfang, in dem der gezahlte Pauschalbeitrag zum normalen RV-Beitrag steht		
Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge	ja, Aufstockung durch den/die geringfügig Beschäftigte/n um 7,5% (voller RV-Beitrag von 19,5% zu Pauschalbetrag von 12%)		
Steuer	Grundsätzlich keine Steuerpflicht bei Vorlage einer Freistellungsbescheinigung, anderenfalls Abwicklung über Steuerkarte oder Pauschalversteuerung mit 20%	Generelle Steuerpflicht: Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, das Arbeitsentgelt pauschal mit 2% zu versteuern, anderenfalls Abwicklung über die Steuerkarte	
Kurzfristige Beschäftigung			
Gesetzliche Bestimmung	§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV	§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV neu	
Befristete Beschäftigung...	2 Monate oder 50 Arbeitstage	2 Monate oder 50 Arbeitstage	
...innerhalb eines	Jahres	Kalenderjahres	
Zusammenrechnung mit einer...			
- ...kurzfristigen Beschäftigung	ja	ja	
- ...geringfügig entlohnten Beschäftigung	Nein	nein	
- ...Hauptbeschäftigung	Nein	nein	
Beitragszahlung	Nein	nein	
Prüfung der Berufsmäßigkeit, wenn Arbeitsentgelt über	325 Euro	400 Euro	
Steuer	Generelle Steuerpflicht: Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, das Arbeitsentgelt unter bestimmten Voraussetzungen pauschal mit 25% zu versteuern, anderenfalls Abwicklung über die Steuerkarte.		

Quelle: nach Rudolph 2003: 2

3.4.3 Erste Auswirkungen der Neuregelung

Erstmals zum 30. Juni 2003 konnten die Auswirkungen der Änderungen durch die Hartz-Gesetze festgestellt werden. Für diesen Zeitpunkt hat die Mini-Job-Zentrale einen Anstieg auf insgesamt knapp 5,77 Mio. geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse⁵⁶ konstatiert, was gegenüber dem 3. Quar-

⁵⁶

Die geringfügig kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse sind darin nicht enthalten.

tal 2002⁵⁷ eine Zunahme um 1,6 Mio. Beschäftigte bedeutet (Bundesknappschaft 2003n 7). Nach Angaben der Mini-Job-Zentrale (ebenda: 8) verrichten von den seit dem 1. April 2003 neue angemeldeten geringfügig Beschäftigten etwa 171.000 den Mini-Job in Nebentätigkeit. Bis Ende Juni 2003 sind insgesamt 27.800 geringfügige Beschäftigte in Privathaushalten über das neue, vereinfachte Haushalts-scheckverfahren angemeldet worden, so dass insgesamt 33.600 Beschäftigte in Privathaushalten tätig sind. Dies bedeutet einen Zuwachs von annähernd 25% gegenüber September 2002. Damit ergibt sich folgendes Gesamtbild:

Übersicht 30 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) Ende Juni 2003

	West-deutschland	Ost-deutschland	insgesamt	Ost-deutschland in % von insgesamt
Geringfügig entlohnte Beschäftigung	4.967.443	801.465	5.768.908	13,9
davon neu als Nebentätigkeiten seit dem 1.4.2003			171.066	-
Kurzfristige Beschäftigungen	527.087	140.713	667.800	21,1
Geringfügige Beschäftigungen in Privathaushalten	25.761	2.056	27.817	7,4
Geringfügige Beschäftigungen insgesamt	5.520.291	944.234	6.464.525	14,6
Frauenanteil an geringfügig entlohnter Beschäftigung	68,5	58,5	67,1	

Quelle: Bundesknappschaft

Erkennbar ist, dass Ostdeutschland – bei einem Anteil von 17,7% an allen Erwerbspersonen (Inlands-konzept) – an den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nur unterproportional partizipiert. Lediglich bei den quantitativ wenig bedeutsamen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen liegt die Nutzung in Ostdeutschland leicht über dem westdeutschen Niveau.

Zur Vereinfachung und Entbürokratisierung des Verfahrens wurde die Bundesknappschaft mit dem Melde- und Beitragseinzugsverfahren der geringfügig Beschäftigten beauftragt. Dazu sollen insgesamt bis zu 1.600 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die überwiegend in Cottbus angesiedelt sein werden. Die Arbeitgeber der Mini-Job-Inhaber werden so künftig nur mit einer einzigen Stelle abrechnen müssen, statt mit unterschiedlichen Krankenkassen und Finanzämtern.

3.4.4 Mehr Beschäftigung durch Mini-Jobs?

Der Gesetzgeber hatte mit der neuen Regelung zur geringfügigen Beschäftigung u. a. die Hoffnung verbunden, diese quantitativ ausweiten und damit Arbeitslosigkeit reduzieren zu können. Dabei wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden können, wenn steuerliche und rechtliche Hindernisse beseitigt werden. „Die empirische Evidenz für diese Annahmen ist sowohl international als auch national schwach; in der Bundesrepublik gab es bisher nur wenige, fast ausnahmslos lokal oder regional begrenzte Experimente (wie das „Mainzer Mo-

⁵⁷ Seit der letzten Gesetzesänderung in 1999 führte die Bundesanstalt für Arbeit eine gesonderte Statistik für geringfügig entlohnte Beschäftigungen. Danach lag die Zahl im September 2002 bei 4,1 Mio. Die Anzahl der Beschäftigten in diesem Segment hatte sich in den zurückliegenden zweieinhalb Jahren relativ konstant um diesen Wert eingepgelt. (Bundesknappschaft 2003: 7)

dell“ als bekannteste Variante) mit keinesfalls überzeugenden Ergebnissen.“ (Keller 2002: 479) Koch und Bäcker (2003: 99) verweisen darauf, dass sich das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen durch finanzielle Anreize, niedrig bezahlte Tätigkeiten anzunehmen, nicht ändert und es deshalb äußerst fraglich ist, ob es Nettobeschäftigungseffekte geben wird. Zu erwarten sei vielmehr, dass es zu Umschichtungs- und Verdrängungsprozessen zwischen geringfügiger Teilzeitarbeit, dem Bereich der Midi-Jobs und der regulär sozialversicherungspflichtigen (Teilzeit-)Arbeit oberhalb von 800 Euro kommen wird.

Anlass für Umschichtungs- und Verdrängungsprozesse könnten folgende neue bzw. veränderte Anreize sein, die sich aus der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung für Beschäftigte und Arbeitgeber ergeben:

- Insgesamt wird die Attraktivität von Mini-Jobs steigen, da der Bereich ausgeweitet worden ist, in dem Arbeitseinkommen abgabenfrei erzielt werden kann.
- Vor allem die geringfügige Nebentätigkeit wird durch die Neuregelung wieder attraktiver. Nachdem erst 1999 die Einführung der Versicherungspflicht für geringfügige Nebentätigkeiten erfolgt war, hatte die Zahl der Nebentätigkeiten deutlich abgenommen. Nunmehr ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Nebentätigkeiten perspektivisch wieder ansteigen wird.
- Für die Beschäftigten finanziell attraktiver sind nun auch Beschäftigungsverhältnisse mit Einkommen bis zu 800 Euro, da aufgrund der unterhalb des gesetzlichen Niveaus liegenden Sozialversicherungsbeiträge ein relativ höheres Nettoeinkommen erzielt werden kann. Insbesondere bisher geringfügig Beschäftigte könnten in Midi-Jobs gehen, da der bisher große Abgabensprung zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit überwunden wurde. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer/innen mit Einkünften über 400 Euro einen eigenen Anspruch aus der gesetzlichen Krankenversicherung erwerben.⁵⁸
- Da bereits mit geringen Beiträgen Anwartschaften in der Sozialversicherung erworben werden können, bestehen auch für im Hauptberuf Selbständige Anreize zur Aufnahme eines Midi-Jobs. Finanziell attraktiv ist insbesondere die Kombination von Midi-Job und Minijob sowie Midi-Job und Ich-AG.
- Die Pauschalabgaben der Arbeitgeber für Mini-Jobs sind mit 25% etwas höher als bisher und liegen deutlich über dem normalen Beitragssatz zur Sozialversicherung von etwa 21%, so dass sich besondere Anreize für ein breiteres Angebot an Mini-Jobs nicht ausmachen lassen.⁵⁹ Da sich im Bereich von knapp über 400 Euro eine Entlastung der Arbeitgeber ergibt (hälftiger Sozialversicherungsbeitrag von etwa 21% ab einem Monatseinkommen von 400 Euro gegenüber 25% im Be-

⁵⁸ Bei den Mini-Jobs hingegen ist der Beitrag zur Krankenversicherung nur zu entrichten, wenn die Arbeitnehmer bereits krankenversichert sind, z. B. über Familienversicherung, studentische Krankenversicherung u. ä.

⁵⁹ Weinkopf (2003b: 5) verweist jedoch zu Recht darauf, dass nicht auszuschließen ist, dass Unternehmen (wie bisher) versuchen werden, die fälligen Abgaben bei Mini-Jobs ganz oder teilweise auf die Beschäftigten abzuwälzen.

reich bis zu 400 Euro) entsteht – wie bei manchen Beschäftigten (s. o.) – ein Anreiz zur Umwandlung von Mini-Jobs in Midi-Jobs. „Bei flexibler Arbeitszeitgestaltung könnte daher die Zahl der Midi-Jobs zu Lasten der Mini-Jobs zunehmen.“ (Rudolph 2003: 5)

- Bei Privathaushalten ist ein Interesse an der Legalisierung bisher schwarz beschäftigter Haushaltshilfen nicht auszuschließen, da die damit verbundenen Mehrkosten zu einem großen Teil durch die steuerliche Entlastung kompensiert werden; Grenzen ergeben sich allerdings dort, wo in Privathaushalten Beschäftigte nicht über eine gültige Aufenthaltserlaubnis verfügen oder parallel Transferleistungen wie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe beziehen (Weinkopf 2003b: 6).

Aufgrund dieser Anreizstrukturen scheint es möglich, dass sich tatsächlich ein ige Umschichtungs- und Verdrängungsprozesse vollziehen werden. Denkbar ist die teilweise Umwandlung von Mini- in Midi-Jobs bzw. die Teilung von sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit oberhalb der Gleitzone in Mini- und Midi-Jobs. Mehrfachbeschäftigung dürfte künftig zunehmen, da geringfügige Nebenjobs nunmehr gänzlich von Abgaben frei gestellt sind.

Allerdings sind die tatsächlichen Wirkungen der Neuregelung nur zum Teil durch diese Anreizfaktoren prognostizierbar. Finanzielle Anreize werden nur dann in Erwerbsentscheidungen umgesetzt, wenn sie in Übereinstimmung mit den Lebensverhältnissen, den Erwerbs- und Arbeitszeitwünschen und den sonstigen Orientierungen der Menschen stehen.

Für eine Prognose zur künftigen Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung ist es extrem wichtig, darauf zu verweisen, dass Mini-Jobs wirklich attraktiv nur für Personen sind, die entweder weitere Einkünfte haben, den Mini-Job also nur im Nebenerwerb ausüben, oder anderweitig finanziell abgesichert sind, z. B. über ihren Ehepartner. Auch als Zuverdienst für Schüler und Studierende sind Mini-Jobs gut geeignet.

Es kann jedoch – entgegen den Hoffnungen der Gesetzesgebers – nicht damit gerechnet werden, dass durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung Arbeitslosigkeit reduziert würde. Da mit Mini- oder Midi-Jobs eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes nicht möglich ist, kann durch solch ein Beschäftigungsverhältnis die Abhängigkeit von Transferleistungen in der Regel nicht überwunden werden. Falls Mini-Jobs tatsächlich vermehrt angeboten werden sollten, könnten diese vor allem von bereits Beschäftigten im Nebenerwerb, durch Personen aus der Stillen Reserve oder durch Rentner sowie Schüler und Studenten besetzt werden. Umfangreiche *Entlastungs-* und *Eingliederungseffekte* durch Mini-Jobs sind hingegen sehr unwahrscheinlich.

Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit schätzt ein, dass die Neuregelung der Mini-Jobs zwar zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigungsverhältnisse führen wird, es sich dabei jedoch in erster Linie um die Umwandlung der bisher versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zwischen 325 und 400 Euro (ca. 100.000) und um die versicherungsrechtliche Freistellung der Arbeitnehmer von bestehenden Nebenbeschäftigungen (ca. 641.000) handeln

dürfte (Rudolph 2003: 5). Die von der Mini-Job-Zentrale als „Anstieg“ von 1,67 Mio. Mini-Jobs ausgewiesene Zahl dürfte folglich rund 0,74 Mio. Mini-Jobs enthalten, die lediglich durch „Umbuchung“ bisher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Bereich zwischen 325 und 400 Euro entstanden sind.

Um diese Zahl müssen die 1,67 Mio. zusätzlichen Mini-Jobs nach Neuregelung reduziert werden, um die tatsächlich neu entstandenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu ermitteln. Die Mini-Job-Zentrale stellt dazu fest: „Folgt man den Grundannahmen des IAB... so ist die Annahme gerechtfertigt, dass rund 930.000 Mini-Jobs durch die gesetzliche Neuregelung zusätzlich entstanden sind.“ (Bundesknappschaft 2003: 7)

Übersicht 31 Schätzungen der unmittelbaren Gesetzeswirkungen bei Mini- und Midi-Jobs

Beschäftigungsart	Beschäftigungsverhältnisse im Juni 2000 in Millionen	Ausfall an Arbeitnehmer SV-Beiträgen in Mio. Euro
Beschäftigung 330 - 400 Euro (bisher versicherungspflichtig)	0,100	90
Beschäftigung 0 - 400 Euro (bisher versicherungspflichtige Nebenbeschäftigung)	0,641	327
insgesamt nach neuem Recht versicherungsfrei	0,741	
Beschäftigung 400 - 800 Euro (künftige Midi-Jobs)	1,123	195
Summe		612

Quelle: Rudolph 2003: 5

Ob es sich bei diesen 0,93 Mio. Mini-Jobs tatsächlich um zusätzliche Beschäftigung handelt, ist jedoch nicht ohne weiteres zu beantworten. Die neu gemeldeten Mini-Jobs können auf verschiedene Weise „entstanden“ sein:

- Es kann sich tatsächlich um zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse handeln. Dies würde unterstellen, dass durch die Neuregelung bisher nicht bereitgestellte Güter und Dienstleistungen nunmehr produziert würden, wovon eher nicht ausgegangen werden kann. Da es durch die Neuregelung auch keine zusätzlichen Kostenanreize für Arbeitgeber gibt⁶⁰, dürfte der Anteil wirklich neuer Beschäftigung marginal sein.
- Es können bisher sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse oberhalb von 400 Euro in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gesplittet worden sein. Auf diese Weise entstehen zwar mehr Mini-Jobs, allerdings zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Eine solche Entwicklung ist nicht unplausibel angesichts dessen, dass Mini-Jobs im Nebenjob höchst attraktiv sind und in bestimmten Branchen mit hohen Anteilen geringfügig Beschäftigter (z. B. Gastronomie, Zeitungsvertrieb) gern Nebenbeschäftigte eingestellt werden.
- Es können geringfügige Beschäftigungsverhältnisse allein aus dem Grund angemeldet worden sein, um Steuern zu sparen. Dies ist dann attraktiv, wenn Selbständige ihre Familienangehörigen

⁶⁰ Für einen Teil der Mini-Jobs können lediglich durch die Verringerung der Pauschalsteuer gewisse Kosteneinsparungen entstehen.

formal im Mini-Job anstellen: Das private Haushaltseinkommen kann pro im Mini-Job angestellter Person durch einen abgabenfreien Zuverdienst von bis zu 4.800 Euro jährlich erhöht werden, während die Lohnkosten als Betriebsausgaben deklariert werden und sich für das private Unternehmen steuermindernd auswirken.⁶¹ Ein solches „Steuersparmodell“ ist nach Annahme der neuen Regelung für deutlich mehr Personen attraktiv und praktikabel geworden, da nunmehr nicht nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte sondern auch in Nebentätigkeit geringfügig Beschäftigte im Fall einer solchen Anstellung abgabenfrei bleiben. Es spricht viel dafür, dass ein größerer Teil der neu angemeldeten Mini-Jobs auf diese Art zustande gekommen sind⁶² und damit nicht nur keine zusätzlichen, sondern gar keine Beschäftigungsmöglichkeiten darstellen.

3.4.5 Deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

In Bezug auf die geringfügige Beschäftigung existieren gravierende Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, die mit der unterschiedlichen Arbeitsmarktlage und den immer noch stark unterschiedlichen Erwerbsorientierungen und Arbeitszeitpräferenzen (vgl. Holst/Schupp 2000; 2002) in beiden Landesteilen zusammenhängen (Infratest Sozialforschung et al. 2003):

- Der Grund, keine andere Arbeit finden zu können, ist in Ostdeutschland mit 46% der wichtigste Grund für eine geringfügig entlohnte Tätigkeit, die hier als Alternative zur Erwerbslosigkeit angenommen wird. In Westdeutschland trifft dies demgegenüber auf „nur“ 17% der geringfügig Entlohten zu.
- Häusliche und familiäre Verpflichtungen spielen in Ostdeutschland mit 5% nur eine stark untergeordnete Rolle, während sie mit 30% in Westdeutschland einer der wichtigsten Gründe für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse sind.
- Geringfügig entlohnte Beschäftigung, um mehr Zeit für andere Dinge zu haben, kann sich in Westdeutschland ein deutlich größerer Anteil an geringfügig entlohten Personen leisten als in Ostdeutschland (22% in West- gegenüber 7% in Ostdeutschland).
- Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern in Bezug auf die Gründe für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung sind in Ostdeutschland marginal, während sie in Westdeutschland – insbesondere bei den familiären und häuslichen Verpflichtungen – sehr groß sind. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: In Ostdeutschland ist das Netz der öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen immer noch sehr viel dichter als in Westdeutschland (vgl. Sell 2002: 148f.), so dass die Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung im Vergleich zu den alten Bundesländern ein weniger großes Problem ist. Auch gibt es in den neuen Bundesländern immer noch ein anderes Selbstver-

⁶¹ Scherl (2003: 19) verweist darauf, dass das vereinfachte Melde- und Abgabenabführungsverfahren auch zu fingierten Mini-Jobs führen könnte, da die Pauschalabgabe von 25% in der Regel unter dem persönlichen Grenzsteuersatz liegen dürfte.

⁶² Ansonsten wäre schwer erklärbar, wie in so kurzer Zeit eine so große Zahl an Mini-Arbeitsplätzen hätte entstehen können.

ständnis der Frauen und ein kulturelles Leitbild, das nicht auf die Erziehung der Kinder im privaten Haushalt durch nicht bzw. nur teilzeiterwerbstätige Mütter orientiert, sondern die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen und Mütter an bezahlter Erwerbsarbeit zum Inhalt hat.

Übersicht 32 Gründe für kurze Arbeitszeiten der geringfügig entlohnten Personen 2002

Angaben in % (Spaltenprozente)						
	Altes Bundesgebiet			Neue Bundesländer und Berlin Ost		
	Alle	Männer	Frauen	Alle	Männer	Frauen
Ich würde gern mehr arbeiten, konnte aber keine geeignete Arbeit finden	17,3	16,7	17,5	46,2	41,4	49,4
<i>Ich kann bzw. möchte nicht länger arbeiten und zwar ...</i>						
weil ich mich um meine Kinder bzw. pflegebedürftige Angehörige kümmern muss	17,7	0,6	24,7	3,5	0	5,6
wegen anderer familiärer bzw. häuslicher Verpflichtungen	12,7	1,9	17,2	1,9	0	3,2
aus gesundheitlichen Gründen	7,6	10,3	6,5	5,6	7,7	4,3
weil ich mich in Ausbildung befinde	37,7	53,4	31,3	31,5	33,1	30,5
weil ich sonst zu hohe Steuern und Sozialabgaben zahlen müsste	8,5	9,7	8,0	2,2	0,4	3,2
weil mir sonst Sozialleistungen oder Unterhaltszahlungen gekürzt würden	2,6	4,1	2,1	6,3	10,6	3,4
weil ich genügend Zeit für andere Dinge haben möchte	22,0	16,0	24,6	6,5	2,4	9,0
Ich kann aus sonstigen Gründen nicht länger arbeiten	5,8	6,0	5,7	7,2	3,4	9,6
Ich möchte aus sonstigen Gründen nicht länger arbeiten	11,3	14,1	10,2	8,7	9,7	8,1
keine Angabe	0,4	0,4	0,4	0,8	0,6	0,9
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Infratest Sozialforschung/ FIA/ INIFES 2003

Es ist festzuhalten, dass geringfügig entlohnte Beschäftigung in Ostdeutschland vor allem aus Gründen des hohen Arbeitsplatzdefizits und des Mangels an sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit, aber auch von Schüler/innen und Studenten/innen ausgeübt wird, während in Westdeutschland die wichtigsten Gründe die Aus- und Weiterbildung sowie bei geringfügig beschäftigten Frauen die familiären und häuslichen Verpflichtungen sind.

Auch die Bedeutung des Einkommens aus geringfügiger Beschäftigung sagt etwas über die Motive für die Übernahme solcher Beschäftigungsverhältnisse aus. Auf die Frage „Welche Bedeutung hat für Sie das Geld, das Sie mit dieser Tätigkeit verdienen?“, antworteten die geringfügig Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich: Während in Westdeutschland fast zwei Drittel der geringfügig entlohnten Beschäftigten (64%) diese Art der Tätigkeit nicht aus existenziellen Gründen ausüben, sagen in Ostdeutschland fast drei Viertel der geringfügig Entlohnnten, dass sie das Entgelt unbedingt zum Lebensunterhalt benötigen. Während in Ostdeutschland die Existenzsicherung das am meisten verbreit-

tete Motiv ist, überwiegt in Westdeutschland das Interesse, sich mittels des in geringfügig entlohnter Beschäftigung verdienten Einkommens Extrawünsche zu erfüllen (56%). Dieses Ergebnis korrespondiert mit der formulierten Schlussfolgerung, dass die geringfügige Beschäftigung in Ostdeutschland in stärkerem Maße als in Westdeutschland durch das Arbeitsplatzdefizit geprägt ist. Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse treten hier als (qualitativ nicht gleichwertiger) Ersatz für nicht vorhandene existenzsichernde Erwerbsarbeit auf. Ihre Ausdehnung belegt mithin – vor allem in Ostdeutschland – keineswegs einen beschäftigungspolitischen Erfolg, sondern ist vielmehr umgekehrt Ausdruck eines dramatischen Mangels an existenzsichernder Beschäftigung.

3.4.6 Risiken der neuen Regelungen zur Ausweitung geringfügiger Beschäftigung

Mit der Ausweitung geringfügiger Beschäftigung sind beachtenswerte Risiken verbunden:

- Durch die besondere Förderung von geringfügiger Beschäftigung und dem Ziel, damit die Beschäftigung in gering qualifizierter Dienstleistungsarbeit auszuweiten, wird auf ein Beschäftigungssegment gesetzt, das nicht zur materiellen Sicherung der eigenen Existenz taugt. Geringfügige Beschäftigung ist deshalb für die übergroße Mehrheit der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden keine Lösung ihres Beschäftigungsproblems. Wenn sie dennoch solche Beschäftigungsverhältnisse eingehen, bringt dies vor allem deren Notlage zum Ausdruck, unter Bedingungen fehlender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten wenigstens ein geringfügiges zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften.
- Die Beschäftigungschancen für Nichterwerbstätige werden sich verschlechtern, wenn – womit zu rechnen ist – mehr Erwerbstätige einen geringfügigen Nebenjob ausüben. Da nach der neuen Regelung ein Zweitjob finanziell deutlich attraktiver ist als Überstunden in der Hauptbeschäftigung, könnte das Erwerbsvolumen künftig auf eine höhere Anzahl von Jobs verteilt werden. Weil bereits Erwerbstätige bei Bewerbungen häufig über vergleichsweise bessere Chancen verfügen dürften, angebotene Stellen zu bekommen, könnten andere Personengruppen im Verlaufe der Zeit aus bestehenden Beschäftigungsverhältnissen verdrängt werden. Ergebnis wäre eine Umverteilung des Erwerbsvolumens und eine Zunahme von Mehrfachbeschäftigung. Weitere Arbeitsmarktsplaltung und Polarisierung der Einkommen würden so befördert.
- Auch wenn es sich bei Mini-Jobs keinesfalls zwingend um Niedriglohnjobs handeln muss, spricht viel dafür, dass ein großer Teil der geringfügigen Beschäftigung im Niedriglohnsektor angesiedelt ist. Nach einer Analyse mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) waren die Bruttostundenlöhne von geringfügig Beschäftigten durchschnittlich 14% niedriger als die von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten (Schupp et al. 1997: 895). Mini-Jobs sind vermutlich zu einem großen Teil Jobs mit niedriger Beschäftigungsqualität und mit einer unzureichenden sozialen Sicherung der ausschließlich geringfügig Beschäftigten verbunden.

- Die Ausweitung des Einkommensbereichs für Mini-Jobs und die Einführung von Midi-Jobs führt zu immensen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen. Das IAB (vgl. Rudolph 2003: 5) kommt zu dem Ergebnis, dass allein durch Umwandlung der bisher versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in dem Bereich, der jetzt geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umfasst (Hauptbeschäftigung von 330 bis 400 Euro monatlich, Nebenbeschäftigung von 0 bis 400 Euro) dem Sozialversicherungssystem jährlich etwa 417 Mio. Euro an Beiträgen entgehen.
- Diese Subventionierung von Mini- und Midi-Jobs ist nicht mit einem zielgruppen- oder projektbezogenen Ansatz verbunden, weshalb große *Mitnahmeeffekte* die Folge sind. Es werden alle bestehenden Beschäftigungsverhältnisse in dem Einkommensbereich „gefördert“ – ohne dass durch diese Mittelverwendung neue Arbeitsplätze entstehen würden.
- Durch die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung im gegebenen Regelungskontext wird letztlich die traditionelle geschlechtshierarchische Arbeitsteilung stabilisiert und das Modell der (modernisierten) Alleinernährerehe fortgeschrieben. Damit wird ein gesellschaftliches Leitbild weiter verfolgt, das konträr zu den Erwerbs- und Arbeitszeitwünschen der Männer und Frauen steht, die eine egalitäre Verteilung der Erwerbsarbeit wünschen (vgl. Bielenski et al. 2002).
- Mit der besonderen Förderung von Mini-Jobs in Privathaushalten wird ein Segment weiblicher Niedriglohnbeschäftigung öffentlich subventioniert. Das damit implizit verfolgte Gesellschaftskonzept fördert eine Arbeitsteilung zwischen solchen Frauen, die in gut bezahlten Positionen Karriere machen, und anderen, die ihnen durch die Übernahme von Kinderbetreuung und Hausarbeit gegen geringe Bezahlung den Rücken dafür frei halten. Die gesellschaftspolitisch vorzuziehende Alternative der Professionalisierung dieser Tätigkeiten und ihrer Organisation als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Dienstleistungspools (vgl. Bittner/Weinkopf 2001) wird demgegenüber vergleichsweise schlechter gestellt.⁶³

3.4.7 Zwischenfazit

Durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung und die Einführung von Mini- und Midi-Jobs wird die Abkehr der Politik von der bisherigen Orientierung auf existenzsichernde, regulierte und sozial gesicherte Beschäftigung deutlich. Alle Argumente, die in den Diskussionen der vergangenen Jahre für die Begrenzung und Umgestaltung der geringfügigen Beschäftigung eine Rolle spielten (vgl. Bittner et al. 1998) sind zwar weiterhin gültig, gleichwohl aus den aktuellen politischen Diskussionen verbannt.

Während positive Beschäftigungs-, Entlastungs- und Eingliederungseffekte durch die gesetzlichen Veränderungen sehr unwahrscheinlich sind, ist mit Umschichtungs- und Verdrängungsprozessen so-

⁶³ Zwar wird mit den Hartz-Gesetzen erstmals auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen steuerlich gefördert, jedoch ist die finanzielle Förderung von Arbeitsverhältnissen, die von Privathaushalten selbst begründet werden, im Ergebnis deutlich höher als die Entlastung von Kunden der Dienstleistungsagenturen. (vgl. Weinkopf in der Pressemitteilung des IAT vom 21. Juli 2003)

wie mit erheblichen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Die weitere Verstärkung der öffentlichen Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung durch die Neuregelungen dürfte bereits jetzt zu einer erheblichen Zahl von „Meldungen“ geführt haben, die nicht auf tatsächlich begründete Beschäftigungsverhältnisse zurück gehen, sondern lediglich aus steuerlichem Interesse vorgenommen werden. Die von der Mini-Job-Zentrale ausgewiesenen „Erfolge“ bei der Umsetzung müssen vor diesem Hintergrund relativiert werden.

Umschichtungsprozesse könnten sich künftig vor allem durch die Ausweitung von geringfügigen Nebentätigkeiten, die Umwandlung von Mini-Jobs bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Mini- und Midi-Jobs und die Zunahme von Mehrfachbeschäftigung (sozialversicherungsrechtlich attraktive Kombination von selbständiger Tätigkeit bzw. Mini-Jobs mit sozialversicherungspflichtigen Midi-Jobs) vollziehen.

Gesellschaftspolitisch höchst fragwürdig ist, dass ohne arbeitsmarktpolitische Zielsetzung oder Beschäftigungspolitische Erfolgsaussichten enorme Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungen und dem Steueraufkommen in Kauf genommen werden. Beschäftigte in Midi-Jobs können nun mit extrem niedrigen Beiträgen den vollen Versicherungsschutz in allen Zweigen der Sozialversicherung erlangen.

Wirklich attraktiv sind Mini-Jobs nur für Personen, die entweder weitere Einkünfte haben oder anderweitig finanziell abgesichert sind, z. B. über ihren Ehepartner. Aus diesem Grund sind es – neben den Schülern und Studierenden – in Westdeutschland vor allem verheiratete Frauen, die solche Beschäftigungsverhältnisse ausüben. In den ostdeutschen Bundesländern werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hingegen häufig unfreiwillig – aufgrund fehlender Vollzeit Arbeitsplätze – angenommen, um auf diese Weise wenigstens ein geringfügiges zusätzliches Einkommen erwirtschaften zu können. Eine Ausweitung geringfügiger Beschäftigung in Ostdeutschland dürfte folglich kaum als Beschäftigungspolitischer Erfolg interpretiert werden können.

3.5 Der neue Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)

3.5.1 Zielsetzung des Instruments und ursprüngliche Erwartungen

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion werden z. T. große Hoffnungen auf eine Zunahme selbständiger Erwerbsformen gesetzt. Es wird erwartet, dass der bzw. die unternehmerisch agierende Selbständige nicht nur die eigene wirtschaftliche Existenz sichert, sondern darüber hinaus perspektivisch zusätzliche Arbeitsplätze schafft. In diese Logik ordnet sich die Ich-AG bzw. Familien-AG ein – ein Existenzgründungszuschuss, der durch die Hartz-Kommission initiiert wurde und seit Anfang 2003 Bestandteil des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist.⁶⁴

⁶⁴ Bei der Ich-AG bzw. Familien-AG dürfte allerdings ursprünglich nur ersteres Argument zutreffen, denn die Förderkonditionen waren an die Bedingung gebunden, dass die Existenzgründer – zumindest zunächst – nur die eigene

Zielsetzung des Hartz-Vorschlages zur Ich-AG war es nach eigenen Aussagen, Schwarzarbeit zu legalisieren, den Markt für einfache Dienstleistungen zu erweitern und die Selbständigkeit zu fördern. Die Ich-AG sollte die „Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit“ (Hartz et al. 2002: 163) und voll sozialversicherungspflichtig sein. Arbeitslose sollten als Anreiz für die Anmeldung einer Ich-AG für drei Jahre Zuschüsse erhalten, die sich an der Höhe des Arbeitslosengeldes und der von der Bundesanstalt für Arbeit entrichteten Sozialversicherungsbeiträge orientieren, zeitlich gestaffelt sein und von der Einkommenshöhe der Ich-AG abhängen sollten. Alle Einnahmen der Ich-AG sollten einer Pauschalbesteuerung von 10% unterliegen. Die Verdienstgrenze der Ich-AG wurde auf 25.000 Euro festgelegt (ebenda). Die Kommission schätzte, dass mit diesem Instrument die Arbeitslosigkeit in einer Größenordnung von 200.000 bis 500.000 reduziert werden könnte (Hartz et al. 2002: 276).

Die Vorschläge zur Ich-AG sind inzwischen in §421 I SGB III unter dem Namen „Existenzgründungszuschuss“ (ExGZ) umgesetzt worden. Die Regelungen zur Förderung der Ich-AG existieren parallel zu einer weiteren Förderungsform für Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit – dem Überbrückungsgeld.⁶⁵ Das Überbrückungsgeld ist mit der siebten Novelle zum AFG 1986 eingeführt worden, seine Anspruchsvoraussetzungen und Förderbedingungen sind im Beschäftigungsfördergesetz von 1994 nochmals verbessert worden. Damit gibt es nunmehr zwei unterschiedlich ausgestaltete Förderinstrumente für den gleichen Fördertatbestand.

Die wichtigsten *Unterschiede zwischen beiden Förderungsinstrumenten* stellen sich wie folgt dar:

Überbrückungsgeld wird für sechs Monate in Höhe der Lohnersatzleistungen (inklusive der Arbeitgeberzuschüsse zur Sozialversicherung), der Existenzgründerzuschuss zur Ich-AG für bis zu drei Jahre gewährt. Für letzteren ist allerdings die Förderhöhe degressiv gestaltet. Es gibt monatlich 600 Euro im ersten, 360 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr, sofern das jährliche Einkommen 25.000 Euro nicht überschreitet. Während Überbrückungsgeldempfänger/innen von Anfang an selbst für ihre soziale Sicherung verantwortlich sind, sind Ich-AGs während der Förderdauer Pflichtmitglied in der gesetzlichen Rentenversicherung und können zu besonders günstigen Konditionen Mitglieder der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sein. Für die Bewilligung des Überbrückungsgeldes ist ein Business-Plan, also ein Konzept für die Unternehmensentwicklung, vorgeschrieben, während dies für den Zuschuss zur Ich-AG nicht erforderlich ist.

Diese Unterschiede in den Förderkonditionen implizieren, dass mit den beiden Förderinstrumenten *tendenziell unterschiedliche Zielgruppen* angesprochen werden. Modellrechnungen des IAB

Existenz sichern bzw. höchstens noch eigene Familienmitglieder beschäftigen. Die Beschäftigung weiterer Mitarbeiter war nicht vorgesehen. Inzwischen ist im Juli 2003 beschlossen worden, dass Ich-AGs auch Personen einstellen dürfen, die nicht zu dem Kreis der Familienangehörigen gehören. Hintergrund: Bei Alleinunternehmern mit Kundenverkehr oder bei ungewollter Arbeitsunfähigkeit traten Probleme auf (vgl. WZB 2003: 20).

⁶⁵ Neben den Gründungsförderungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bietet die Wirtschaftsförderung Programme zur Existenzförderung, die z. B. investive Hilfen zu günstigen Krediten bereitstellen. Seit 1998 gibt es eine mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geschaffene Fördermöglichkeit für gründungswillige Arbeitslose an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftsförderung und Arbeitsförderung mit dem Ziel, die Vorbereitung der Gründung und deren Verlauf durch Beratungs- und Coaching-Angebote zu verbessern.

(Koch/Wießner 2003) zeigen, dass der Existenzgründungszuschuss zur Ich-AG insbesondere für Personen mit geringem Arbeitslosengeld interessant ist, damit sicherlich vor allem für Geringqualifizierte mit niedrigem Erwerbseinkommen, aber auch für Gründer/innen, die vor der Arbeitslosigkeit in Teilzeit beschäftigt waren. Wird eine schnelle und erfolgreiche Entwicklung der Existenzgründung erwartet, kann die Ich-AG schnell aus der Förderung fallen, so dass für diese Fälle das Überbrückungsgeld attraktiver ist.

3.5.2 Zur Inanspruchnahme des Instruments und möglichen Mitnahmeeffekten

Im August 2003 sind in Ostdeutschland 16.400 Ich-AGs gefördert worden. Das sind knapp halb so viele wie in Westdeutschland. Zusammen mit den Empfängern von Überbrückungsgeld sind in Ostdeutschland knapp 40.000 Existenzgründer gefördert worden.

Übersicht 33 Existenzgründungszuschüsse und Überbrückungsgeld im August 2003

	Teilnehmerbestand		2003 je 100 registrierte Arbeitslose	
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Existenzgründungszuschüsse	34.727	16.436	1,28	1,03
Überbrückungsgeld	54.214	22.717	1,99	1,43
Summe	88.941	39.153	3,27	2,46
Registrierte Arbeitslose	2.722.782	1.591.441		

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Monatsbericht August 2003

Relativ gesehen – d. h. bezogen auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen – ist der Entlastungseffekt dieser Maßnahmen in Ostdeutschland etwas geringer als in Westdeutschland. In beiden Teilen Deutschlands spielt das Überbrückungsgeld derzeit quantitativ eine größere Rolle als der Existenzgründungszuschuss. Es scheint für die meisten arbeitslosen Existenzgründer attraktiver zu sein. Umgekehrt könnte man formulieren: Es sind häufiger arbeitslose Personen mit höherem Arbeitslosengeld und/oder hohen Erwartungen an die künftige Einkommenssituation in der Selbständigkeit, die den Versuch der Existenzgründung wagen.

Ein Blick auf die Zugangszahlen der letzten Jahre in der folgenden Übersicht zeigt, dass im laufenden Jahr schon im August mehr Zugänge in die beiden Formen der arbeitsmarktpolitischen Existenzgründungsförderung zu verzeichnen sind als im Jahr 2002 in Überbrückungsgeld, dem Jahr mit den bisher höchsten Zugangszahlen.

Übersicht 34 Zugänge in Überbrückungsgeld und in Existenzgründungszuschüsse

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Zugänge in Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit		
1998	66.594	31.706
1999	65.927	32.187
2000	62.203	30.401
2001	64.454	31.202
2002	88.998	34.270
bis August 2003	77.119	28.684
Zugänge in Existenzgründungszuschuss		
bis August 2003	35.082	16.777
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit		

Das neue Instrument (Ich-AG) hat das bereits seit längerem existierende (Überbrückungsgeld) folglich nicht nur nicht verdrängt, sondern es ist davon auszugehen, dass auch das Überbrückungsgeld in 2003 von mehr Arbeitslosen als Existenzgründungshilfe genutzt werden wird als 2002.

Ob sich dies als ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg erweisen wird, kann erst in ein paar Jahren beurteilt werden, wenn die Überlebensfähigkeit dieser Gründungen nachprüfbar ist. Es liegt keinesfalls auf der Hand, dass Existenzgründungen attraktiver oder leichter geworden sind oder das Instrument zur Förderung der Ich-AG eine bislang nicht wahrgenommene besondere Zielgruppe von existenzgründungswilligen Arbeitslosen in die Lage versetzt, den gewünschten Schritt in die Selbständigkeit auch tatsächlich zu realisieren. Eher ist zu befürchten, dass angekündigte oder beschlossene leistungsrechtliche Änderungen manche der „Existenzgründer/innen“ veranlasst haben, die Förderung in Anspruch zu nehmen – möglicherweise unter Vortäuschung der Existenzgründungsabsicht. So kann es für Personen, deren Anspruch auf Lohnersatzleistung – z. B. aufgrund nicht vorhandener Bedürftigkeit – ansonsten auslaufen würde, bzw. für Personen mit sehr niedrigen Ansprüchen auf Arbeitslosenunterstützung finanziell attraktiv sein, die Existenzgründungsförderung per Existenzgründungszuschuss zu nutzen. Dafür sind – im Unterschied zum Überbrückungsgeld, wo eine fachkundige Begutachtung des Existenzgründungsplanes vorgesehen ist und die Bewilligung von einer positiven Beurteilung abhängt – keine weiteren Bedingungen zu erfüllen. Zur Erlangung eines Existenzgründungszuschusses genügt eine allgemeine Absichtserklärung, sich selbständig machen zu wollen, und eine Gewerbeanmeldung.

Mitnahmeeffekte können sich u. a. auch daraus ergeben, dass die Existenzgründer neben der geplanten Selbständigkeit auch eine abhängige Beschäftigung aufnehmen können, ohne den Zuschuss zu verlieren (Scherl 2003: 16). Außerdem muss der für das erste Jahr der Gründung bewilligte Zuschuss auch dann nicht zurückgezahlt werden, wenn sich im Nachhinein erweisen sollte, dass das Einkommen bereits im ersten Jahre die Einkommensgrenze von 25.000 Euro überschritten hat.⁶⁶ „Somit wäre es für alle Empfänger von Lohnersatzleistungen vorteilhaft, kurz vor dem bestehenden Auslaufen der Leistung, oder auch kurz vor einer bevorstehenden Arbeitsaufnahme, eine Existenzgründungsabsicht mit

⁶⁶ Dann entfällt lediglich die Verlängerung der Förderung für das zweite Jahr.

Gewerbebeanmeldung geltend zu machen und den Existenzgründungszuschuss mitzunehmen, zumindest für ein Jahr.“ (Scherl 2003: 16)

3.5.3 Bewertung der Erfolgsaussichten des Existenzgründungszuschusses

Die erwartbaren *Beschäftigungseffekte* stehen im Zusammenhang mit Prognosen über die zusätzliche Aufnahmefähigkeit des ostdeutschen Arbeitsmarktes für neue Existenzgründungen. Beschäftigungseffekte der Ich-AGs könnten nur dort auftreten, wo bisher ungesättigte Nachfrage besteht, die erst durch die neuen Existenzgründer befriedigt wird, woraus zusätzliche Beschäftigung erwächst. Diesbezüglich sind jedoch Zweifel angebracht:

Erstens ist anzunehmen, dass die bisherigen Existenzgründungen den vorhandenen Bedarf bereits weitgehend gedeckt haben. Selbständige Erwerbsformen haben in Deutschland seit 1991 an Bedeutung gewonnen. Dies trifft insbesondere für Ostdeutschland zu, wo zwischen 1991 und 2002 ein Zuwachs von 205.000 Selbständigen zu verzeichnen war und die Selbständigenquote sich nahezu verdoppelte (von 4,5 % auf 8,6 %). Dennoch lagen die Selbständigenquoten in Ostdeutschland im Jahr 2002 – vor allem bei den Männern – immer noch geringfügig unter denen in Westdeutschland. Die überdurchschnittliche Zunahme selbständiger Erwerbsformen in Ostdeutschland ist vor allem auf den transformationsbedingten Nachholbedarf zurück zu führen. Inzwischen dürfte diese Lücke allerdings weitgehend geschlossen sein⁶⁷, so dass es zumindest keinen „besonderen“ Bedarf an Existenzgründungen in Ostdeutschland geben dürfte. Grotz und Otto (2003, 3) zeigen, dass im Jahr 2000 das ostdeutsche Gründungsniveau erstmals seit 1991 unter das westdeutsche Niveau sank, während 1998 und 1999 in Ostdeutschland noch 1,5 und 1,3 mal so viele Betriebe je 1.000 Erwerbspersonen gegründet worden waren wie in Westdeutschland.

Zweitens ist die neue – in den letzten Jahren stark expandierende – Form der Solo-Selbständigkeit – ein naheliegendes Argument für die Ich-AG. Zwar sind hier möglicherweise am ehesten Wachstumsaussichten auszumachen – sieht man sich jedoch an, wer diese Solo-Selbständigen sind und in welchen Bereichen sie agieren, wird die Diskrepanz zur Ich-AG deutlich. Die Ausbreitung von Solo-Selbständigkeit vollzieht sich vor allem im Bereich der unternehmensorientierten, wissensintensiven und kulturellen Dienste und ist damit in mehrerer Hinsicht voraussetzungsvoll: Erstens setzt sie eine hohe Qualifikation der potentiellen Gründer voraus, zweitens das Vorhandensein der Abnehmer für die angebotenen hochqualifizierten unternehmensorientierten, wissensintensiven und kulturellen Dienste. Grotz und Otto (2003) zeigen, dass es vor allem Gründungen im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind, die ein beträchtliches Beschäftigungswachstum in der Region initiierten. Künftige Solo-Selbständige dieser Art sind folglich eher nicht die Zielgruppe der Ich-AG. Sie dürften sich in Bezug auf die Qualifikation sowie die erwarteten (und realisierten) Einkommen deut-

⁶⁷ Berücksichtigt man die in Westdeutschland deutlich höhere Zahl von Selbständigen in der Landwirtschaft (im Haupt- und Nebenerwerb), so gleichen sich die Selbständigenquoten jedoch fast völlig an.

lich voneinander unterscheiden und sind tendenziell dort überlebensfähig, wo ihre hochwertigen Dienstleistungen von in der Region vorhandenen Unternehmen nachgefragt werden.

Möglicherweise können durch Ich-AGs *Verdrängungseffekte* am Arbeitsmarkt auftreten, Durch die Zuschüsse haben Ich-AG einen preislichen Wettbewerbsvorteil gegenüber normalen Selbständigen. Damit können Leistungen billiger angeboten werden, und es besteht die Gefahr, dass bislang reguläre Beschäftigung durch die Unterbietungskonkurrenz verdrängt wird.

Übersicht 35 Selbständige ohne und mit Beschäftigten in Ost- und Westdeutschland 1991 und 2002

	1991						2002						Veränderung gegenüber 1991	
	Erwerbstätige insg.	Darunter: Selbständige			Selbstständige in vH aller ET (Selbstständigengquote)	„Solo-Selbstständige“ in vH aller Selbstständiger	Erwerbstätige insg.	Darunter: Selbständige			Selbstständige in vH aller ET (Selbstständigengquote)	„Solo-Selbstständige“ in vH aller Selbstständigen	Selbstständigenquote	„Solo-Selbstständige“ in vH aller Selbstständigen
		Ohne Beschäftigte	Mit Beschäftigten	Ins-gesamt				Ohne Beschäftigte	Mit Beschäftigten	Insgesamt				
	In 1000			In Prozent		In 1000			In Prozent		In Prozentpunkten			
Deutschland														
Männer	21.875	953	1.304	2.257	10,3	42,2	20.336	1.247	1.382	2.629	12,9	47,4	2,6	5,2
Frauen	15.570	430	350	780	5,0	55,1	16.200	611	415	1.026	6,3	59,6	1,3	4,4
insgesamt	37.445	1.383	1.654	3.037	8,1	45,5	36.536	1.858	1.796	3.654	10,0	50,8	1,9	5,3
Früheres Bundesgebiet														
Männer	17.719	845	1.162	2.007	11,3	42,1	16.880	1.067	1.182	2.249	13,3	47,4	2,0	5,3
Frauen	11.965	378	304	682	5,7	55,4	13.252	522	330	852	6,4	61,3	0,7	5,8
insgesamt	29.684	1.223	1.466	2.689	9,1	45,5	30.132	1.589	1.513	3.102	10,3	51,2	1,2	5,7
Neue Länder und Berlin Ost														
Männer	4.156	108	142	250	6,0	43,2	3.456	180	199	379	11,0	47,5	5,0	4,3
Frauen	3.605	52	46	98	2,7	53,1	2.948	89	84	173	5,9	51,4	3,1	-1,6
insgesamt	7.761	160	188	348	4,5	46,0	6.404	269	284	553	8,6	48,6	4,2	2,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2002: Leben und arbeiten in Deutschland: Ergebnisse des Mikrozensus. Wiesbaden, S. 58; eigene Berechnungen

In Bezug auf den möglichen *Entlastungseffekt* der Ich-AG kann zwar von kurzfristigen Erfolgen ausgegangen werden – diese müssen sich allerdings mittel- und langfristig bestätigen, diesbezüglich ist jedoch Skepsis angebracht. Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit waren bisher in Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland. Eine Analyse der Selbständigenentwicklung zwischen 1990 und 1996 mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (vgl. Pannenberg 1998) zeigte, dass sich die Existenzgründer/innen in Ost und West durch verschiedene Merkmale voneinander unterschieden: Während in Westdeutschland weniger als 5 % der Gründer/innen in den zwei Jahren vor dem Übergang in Selbständigkeit angaben, dass sie „sicher“ oder „wahrscheinlich“ ihren Arbeitsplatz verlieren werden, traf dies auf 28 % der Gründer/innen in Ostdeutschland zu. Außerdem lag die Quote derjenigen, die aus Arbeitslosigkeit in Existenzgründung gegangen sind, in Ostdeutschland etwas höher als in Westdeutschland. Dies zeigt, „dass in Ostdeutschland die Aufnahme einer ‚neuen Selbständigkeit‘⁶⁸ zu einem erheblichen Maße als Ausweg aus einer drohenden oder vorliegenden Arbeitslosigkeit (insgesamt gut 34 %) angesehen wird“ (Pannenberg 1998, 689).

Anders formuliert: Angesichts des zu geringen Angebots an sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit hat ein Teil der Ostdeutschen die Selbständigkeit gewählt – entweder nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit oder präventiv – mit dem Ziel der Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Die schlechtere Arbeitsmarktlage im Vergleich zu Westdeutschland hatte zur Folge, dass ein relativ größerer Teil der Existenzgründungen mit dem Ziel der Vermeidung oder der Überwindung von Arbeitslosigkeit erfolgte. Ob Zahl und Anteil der arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten (echten) Existenzgründer/innen durch die neuen Existenzgründungszuschüsse darüber hinaus spürbar gesteigert werden können, ist sehr fraglich. Der wirkliche „Hilfeeﬀekt“ scheint angesichts der Förderhöhe zu gering, als dass er zur Überwindung sonst unüberschreitbarer Hindernisse bei der Existenzgründung dienen könnte.

Vor allem aber stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit einmal unternommener Existenzgründungen. Es ist anzunehmen, dass das ohnehin hohe Risiko des Scheiterns in Ostdeutschland überdurchschnittlich hoch ist. Gescheiterte Existenzgründer/innen kehren in der Regel in Arbeitslosigkeit zurück. Damit wären die Entlastungseﬀekte nicht nachhaltig, sondern vielmehr nur kurzfristiger Art. Ein Teil der gescheiterten Existenzgründer könnte allerdings auch in die Stille Reserve übergehen.

Dazu einige Fakten: Hinter den in der vorstehenden Übersicht dargestellten Bestandszahlen verbirgt sich eine hohe Dynamik, die nicht übersehen werden darf. „Nach dem Sozioökonomischen Panel nahmen im Zeitraum von 1990 bis 1996 über 2 Mio. Personen eine selbständige Tätigkeit auf, allerdings haben diese im gleichen Zeitraum 1,6 Mio. wieder aufgegeben“ (Pannenberg, 1998, 691). Zwischen Gründungsraten (Zahl der Betriebsgründungen je 1.000 Erwerbspersonen) und Überlebensquoten (Anteil der Gründungskohorten, die eine bestimmte Zeit überlebt haben) besteht ein negativer Zusammenhang (Grotz/Otto).

⁶⁸ Hier verwendet im Sinne von „Übergang in die Selbständigkeit“.

Ein positives Gründungsklima ist zwar eine notwendige, keinesfalls jedoch eine hinreichende Voraussetzung für den (längerfristigen) beschäftigungspolitischen Erfolg. „Forcierte“ Existenzgründungen können sogar gegenteilige Effekte haben. So sollte es eher aufhorchen lassen, dass die ehemals arbeitslosen Existenzgründer – gefragt nach den Ursachen des Scheiterns ihrer Selbständigkeit – an erster Stelle die mangelnde Nachfrage potentieller Konsumenten und falsch eingeschätzte Marktchancen sowie das Fehlen eines klar definierten Unternehmenskonzepts nennen. Die Defizite liegen größtenteils im betriebswirtschaftlichen Bereich und betreffen die unternehmerische Kompetenz, ein zweiter wesentlicher Schwachpunkt ist der Finanzierungsbereich (Wießner 2001, 2 und 2002, 127). Vielen Existenzgründern fehlt es an den zwingend erforderlichen „Kernkompetenzen“ für eine selbständige Tätigkeit.

Dabei scheinen die Schwierigkeiten in Ostdeutschland relativ größer zu sein. Während in Westdeutschland der überwiegende Teil der Abgänge aus Selbständigkeit (59 %) in den Ruhestand oder in Nichterwerbstätigkeit erfolgten, überwog in Ostdeutschland der Übergang in Erwerbstätigkeit (41 %) und Arbeitslosigkeit (16 %) quantitativ (ebenda). Dies deutet darauf hin, dass Existenzgründungen in Ostdeutschland relativ stärker gefährdet sind bzw. die Selbständigkeit dann aufgegeben wird, wenn sich die Chance zum Übergang in abhängige Beschäftigung bot. Der Trend zur Selbständigkeit ist für die Individuen also nicht nur mit Chancen, sondern auch mit Risiken verbunden und wird von manchen offensichtlich auch ausschließlich „aus der Not“ – aufgrund des Mangels an sozial gesicherter abhängiger Vollzeitbeschäftigung – gewählt.

Dies beantwortet auch die Frage nach dem möglichen *Eingliederungseffekt* der Ich-AG. Je nachdem, ob die Existenzgründungen erfolgreich sind bzw. gegebenenfalls auch Brücken in reguläre abhängige Arbeit schaffen können, tragen sie dazu bei, ehemals arbeitslose Personen in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Während das angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation relativ hohe Risiko des Scheiterns mittel- und langfristig eher keine hohen Eingliederungseffekte erwarten lässt, scheint die Brücke in reguläre abhängige Beschäftigung für Ostdeutschland ein möglicher Effekt zu sein. Klein(st)unternehmen könnten im Vergleich zu nicht auf dem Arbeitsmarkt agierenden Personen relativ günstigere Chancen haben, von ihren Auftraggebern per Arbeitsvertrag angestellt zu werden. Quantitative Voraussagen sind diesbezüglich jedoch nicht möglich.

3.5.4 Zwischenfazit

Insgesamt sind die zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte für die Ich-AG in Ostdeutschland eher bescheiden. Die bisherigen Entwicklungen zeigen bereits vor Einführung des Existenzgründungszuschusses für die Ich-AG, dass in Ostdeutschland arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen häufig eine Existenzgründung versuchten und dabei teilweise bestehende Fördermöglichkeiten nutzten. Es ist schwer vorstellbar, dass das Potential von Existenzgründern durch den neu eingeführten Existenzgründungszuschuss dauerhaft stark anwachsen wird, zumal die Förderkonditionen keineswegs günstiger sind als beim seit Jahren angebotenen Überbrückungsgeld. Die Förderung könnte jedoch

z. B. dann in Anspruch genommen werden, wenn dies zur Verlängerung des Bezuges von Transferleistungen beiträgt, z. B. bei ansonsten vollständig auslaufendem Arbeitslosengeldbezug und fehlendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe – dies auch ohne ernsthafte Existenzgründungsabsicht. Die Zahl der Förderfälle allein ist kein Argument für das Funktionieren des Instruments. Entscheidend ist, wie viele der Ich-AGs die nächsten Jahre überleben und längerfristig zur Existenzsicherung dieser Selbständigen und ihrer Familien beitragen oder gar zu größeren Unternehmen expandieren.

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch stellt sich die Frage nach dem Sinn forcierter Existenzgründungsförderung, denn bei steigender Zahl der Förderung von Existenzgründungen steigt auch die Gefahr, dass diese nicht langfristig überlebensfähig sind. Die Zunahme selbständiger Arbeit ist kein Ziel an sich und – entgegen landläufigen Annahmen – auch keineswegs a priori Ausdruck unternehmerischen Handelns. Viel spricht eher für das Gegenteil: Das Selbstunternemertum wächst derzeit quantitativ, weil sich die Unternehmen in lose verkoppelte Wertschöpfungsketten verwandeln mit einem kleiner werdenden Stamm fester Mitarbeiter und einer größer werdenden flexiblen Reservearmee aus befristet Beschäftigten, Leiharbeitern und Subkontraktoren, die als Unternehmen oder als freie Mitarbeiter/innen auftreten. „Die ‚Marktwertung des Individuums‘ ... folgt aus der Weigerung der Kapitalbesitzer, selbst Marktrisiken einzugehen. Sie drückt eine Verarmung ökonomischen Handelns aus.“ (Reindl 2000: 431) Insofern ist die Zunahme von Solo-Selbständigen mit relativ geringen Einkommen (Ich-AG) keineswegs ein ehrgeiziges arbeitsmarktpolitisches Ziel, sondern eher die Hoffnung darauf, an der Weigerung unternehmerischen Handelns anderer zu schlechten Bedingungen partizipieren zu können. Mit der Ich-AG droht somit ein Anreiz geschaffen zu werden, bisher sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in (zunächst schein-)selbständige und niedrig(er) entlohnte Tätigkeiten umzuwandeln.

Grundsätzlich sollten Existenzgründungen durch arbeitsmarktpolitische Förderungen flankiert, nicht aber initiiert werden. Wiethölter und Bogai (1998: 47) verweisen zu Recht darauf, dass „eine Existenzgründung ‚ausschließlich‘ aus der Not heraus keine günstige Voraussetzung sein kann, da der Unternehmenserfolg entscheidend von Produktidee, Leistungsbereitschaft und Marktgegebenheiten abhängt.“ Man braucht neben dem Startkapital eine entsprechende berufliche Qualifikation und vor allem unternehmerische Kompetenzen. Nicht zufällig ähnelt die Qualifikationsstruktur der arbeitsmarktpolitisch geförderten Existenzgründer eher der der Erwerbstätigen als der der Arbeitslosen (Wiethölter/Bogai 1998: 49). Personen mit hoher allgemeinbildender und beruflicher Qualifikation nehmen im Vergleich zu allen Arbeitslosen die Förderung überproportional in Anspruch. Frauen sowie die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen (Ältere, Langzeitarbeitslose und Berufsrückkehrer/innen) sind im Vergleich zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen unterrepräsentiert (Kurtz 2002: 9). Auch die ohnehin wenig attraktiven neuen Existenzgründungszuschüsse dürften wenig daran ändern, dass diese Personen ihre Zukunft eher nicht in der Selbständigkeit sehen.

Wenig plausibel erscheint es, dass Schwarzarbeit durch die Ich-AG bekämpft und reduziert werden kann. Schwarzarbeit ist immer finanziell attraktiver als die Abführung einer – wenn auch geringen – Abgabe. Zudem ist ein Großteil der Schwarzarbeit leistenden gar nicht arbeitslos gemeldet, sondern geht einer regulären Erwerbstätigkeit nach und arbeitet nebenbei ohne Rechnung.

Das IAB schlussfolgert für dieses Instrument zu Recht: „Auch wenn die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit insgesamt wegen der erweiterten Fördermöglichkeiten steigen wird, ist vor überzogenen Erwartungen beim Abbau der Arbeitslosigkeit zu warnen. Denn der kurz- und längerfristige Nettobeschäftigungseffekt dürfte durch Substitutionseffekte gegenüber dem Überbrückungsgeld, durch Mitnahmeeffekte und die Verdrängung anderer ökonomischer Aktivitäten⁶⁹ geschmälert werden.“ (IAB 2003). Damit könnte die Ich-AG zu großen Teilen lediglich eine Form der kostspieligen (zeitweiligen) Ausgliederung aus der Arbeitsmarktstatistik sein – teilweise auch von Personen, die andernfalls in die Stillen Reserve übergegangen wären.

3.6 Das Programm Kapital für Arbeit

3.6.1 Programmkonditionen im Überblick

Das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zum 1.11.2002 aufgelegte Programm „Kapital für Arbeit“ basierte auf den Vorschlägen zum Job-Floater und war damit das erste in die Praxis umgesetzte Modul der Hartz-Kommission. Die nahezu eins zu eins umgesetzten Vorschläge führten zu der folgenden konkreten Ausgestaltung des KfW-Programms „Kapital für Arbeit“:

- Das Programm steht Unternehmen mit einem Jahresumsatz von höchstens 100 Mio. Euro und Freiberufler/innen offen.
- Diese können einen Antrag auf ein Finanzierungspaket stellen, wenn sie Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte oder geringfügig Beschäftigte für mindestens 12 Monate in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einstellen. Ab 1.4.2003 ist darüber hinaus die Schaffung von Ausbildungsplätzen förderfähig.
- Die Antragsteller müssen insgesamt kreditwürdig sein und positive Zukunftsaussichten haben. Die Bonitätsprüfung erfolgt durch die Hausbank (Fremdkapitaltranche) bzw. durch die Hausbank und die KfW (Nachrangtranche).
- Der Kredit beträgt bis zu 100.000 Euro je Einstellung (bei Teilzeitarbeitsverhältnissen maximal 50.000 Euro) und besteht aus zwei gleich hohen Tranchen: einem klassischen Kredit (Fremdkapitaltranche) sowie einem eigenkapitalähnlichen Nachrangdarlehen (Nachrangtranche).
- Die KfW stellt das notwendige Kapital für beide Tranchen bereit.

⁶⁹ In dieser Richtung argumentieren insbesondere die bundesdeutschen Handwerkskammern und deren Zentralverband.

- Das Risiko für die Fremdkapitaltranche trägt die Hausbank, wobei bankübliche Sicherheiten zu verlangen sind. Das Risiko für die Nachrangtranche liegt bei der KfW, hier werden keine Sicherheiten verlangt.
- Die Antragstellung hat über die Hausbank an die KfW zu erfolgen.

Ziel des Programms ist es einerseits, Einstellungsanreize zu setzen und damit zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, sowie andererseits den Zugang von mittelständischen Unternehmen zu Finanzierungsmitteln zu erleichtern (Hartz et al. 2002: 265).

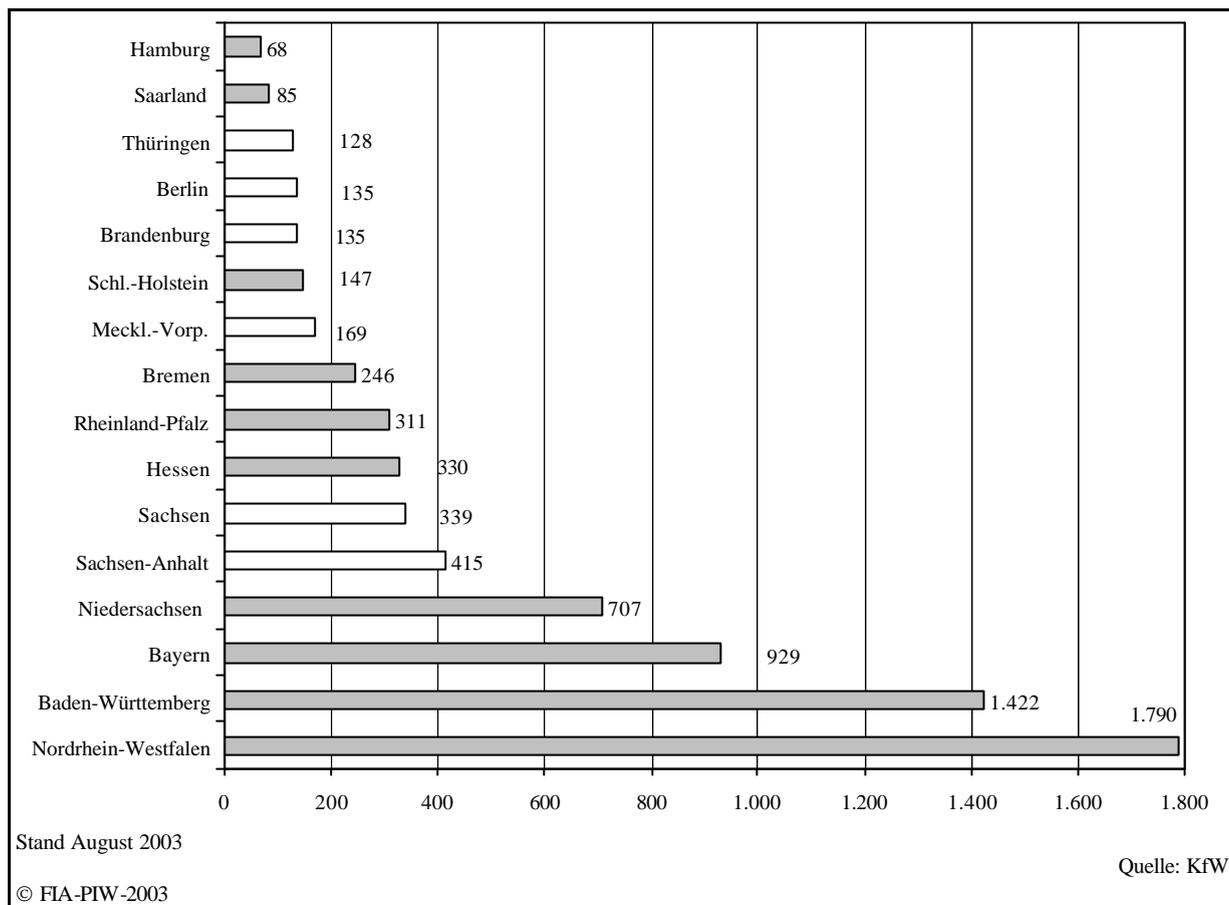
Die Hartz-Kommission ging unter der Annahme eines zögerlichen Starts von 50.000 Förderfällen im ersten Jahr, 100.000 im zweiten Jahr und 200.000 im dritten Jahr aus. Die Kommission hielt es aber auch für möglich, dass der Job-Floater zum „Renner“ wird und das doppelte Potential erreichen kann (Hartz et al. 2002: 277). Wirtschaftsminister Clement machte sich die pessimistische Variante zu eigen. Auf dieser Basis erhielt die bundeseigene KfW die Möglichkeit, jährlich bis zu 5 Mrd. Euro für das Programm bereit zu stellen.

3.6.2 Zur Inanspruchnahme des Programms

Das Programm „Kapital für Arbeit“ läuft wesentlich schleppender an, als von der Hartz-Kommission vorher gesehen. In den ersten zehn Monaten (November 2002 – August 2003) wurden durch Kredite in Höhe von gut 500 Mio. Euro deutschlandweit 7.356 Einstellungen ausgelöst, davon 7.092 Vollzeit- und 264 Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse.⁷⁰ Die regionale Verteilung ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

⁷⁰ Die jüngsten Zahlen (per 30.9.2003) verweisen auf ein Kreditvolumen in Höhe von 576 Mio. Euro und 8.027 geförderte Einstellungen.

Übersicht 36 Förderfälle im Programm „Kapital für Arbeit“ nach Bundesländern



Wie die vorstehende Übersicht zeigt, entfallen 6.035 Förderfälle bzw. 82% auf Westdeutschland und 1.321 Förderfälle bzw. 18% auf Ostdeutschland (einschließlich Berlin). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist damit ein überdurchschnittlicher Teil der vom Programm „Kapital für Arbeit“ ausgelösten Einstellungen in Ostdeutschland zu registrieren. Insofern ist keine besondere regionalspezifische Programmdiffusion festzustellen – eine Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Regionen mithin nicht gegeben. Allerdings lassen die bisher vorliegenden Förderzahlen auch deutlich werden, dass es – entgegen den Annahmen und Hoffnungen der Hartz-Kommission⁷¹ – offenbar nicht gelingt, mit diesem Instrument zielgerichtet und in quantitativ relevantem Umfang Probleme bei der Kapitalbeschaffung von KMU zu lindern, die – gemessen an den Eigenkapitalquoten⁷² – überwiegend bei ostdeutschen KMU anzutreffen sind.

Insgesamt bleibt das Programm mit den bislang erreichten Förderfallzahlen und Kreditzusagen weit hinter den Erwartungen und den formulierten Zielstellungen zurück. Die KfW selbst rechnet derzeit für das erste Programmjahr mit bestenfalls 9.000 Förderfällen – das sind nicht einmal ein Fünftel der

⁷¹ Im Hartz-Bericht hieß es ausdrücklich: „Die Programmstruktur setzt Prioritäten bei kommunalen Projekten und in strukturschwachen Regionen, z. B. in den neuen Bundesländern. Hauptzielgruppe sind Unternehmen des Mittelstandes.“ (Hartz et al. 2002: 269)

⁷² Die durchschnittliche Eigenkapitalquote ostdeutscher KMU liegt nach Angaben des DIHK bei etwa 10%, diejenige westdeutscher KMU demgegenüber bei 25%.

in der vorsichtigen Variante von der Hartz-Kommission avisierten Zahl. Eine lineare Fortschreibung der gegenwärtigen Förderfälle würde tatsächlich zu etwa 9.000 Förderfällen im ersten Förderjahr des Programms führen. Bezogen auf das ausgereichte Kreditvolumen käme das Programm „Kapital für Arbeit“ im ersten Jahr auf voraussichtlich etwa 630 Mio. Euro. Dies entspräche gerade einmal 10% der im Jahr 2002 von der KfW insgesamt an KMU in der Bundesrepublik ausgereichten Kredite (KfW 2003: 42).

Auf die möglichen Gründe dieser geringen Akzeptanz des Programms „Kapital für Arbeit“ soll nachfolgend eingegangen werden.

3.6.3 Ursachen der geringen Programmakzeptanz

Die – gemessen an den Erwartungen der Hartz-Kommission – äußerst geringe Akzeptanz des Programms „Kapital für Arbeit“ hat im Wesentlichen zwei Gründe:

- Erstens gibt es eine ganze Reihe konkurrierender Förderangebote öffentlicher und privater Kreditinstitute. Hinzu kommt, dass einige dieser Finanzierungsangebote in ihren Förderkonditionen günstiger sind – und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind es die Finanzierungsbedingungen selbst (Nominal- und Effektivzins, Laufzeit usw.). Dies gilt interessanterweise nicht nur für Finanzierungsangebote privater Banken, sondern auch für andere Angebote der KfW selbst, wie die folgende Übersicht zeigt.⁷³

Übersicht 37 *Konditionen ausgewählter Investitionskreditprogramme der KfW*

	Laufzeit / tilgungsfreie Anlaufjahre	Auszahlungskurs in %	Zinssatz nominal	Zinssatz effektiv	Zusageprovision in % p.M.
Kapital für Arbeit					
Fremdkapitaltranche	10/2	100	4,71	4,80	0,25
Nachrangtranche					
Bonitätsklasse „sehr gut“	10/8	100	5,22	5,32	0,25
Bonitätsklasse „gut“	10/8	100	6,02	6,16	0,25
Bonitätsklasse „befriedigend“	10/8	100	6,82	7,00	0,25
Bonitätsklasse „ausreichend“	10/8	100	8,22	8,48	0,25
KfW-Mittelstandsprogramm	10/2	96	3,45	4,26	0,25
	12/12	96	4,25	4,77	0,25
	20/3	96	3,75	4,38	0,25
	20/3	96	4,25	4,80	0,25
	20/20	96	4,95	5,38	0,25
	6/1	96	3,45	4,71	0,25
KfW-Mittelstandsprogramm Leasing	22/2	100	4,35	4,42	0,25
Stand 3.7.2003					
					Quelle: KfW

⁷³ Der zum 1.9.2003 von der KfW eingeführte „Unternehmerkredit“ löst das KfW-Mittelstandsprogramm ab und weist insgesamt ebenfalls günstigere Konditionen als das Programm „Kapital für Arbeit“ auf. Von der KfW wird der „Unternehmerkredit“ im übrigen als ihr zentrales Kreditangebot zur Fremdkapitalfinanzierung des Mittelstandes sowie für Gründer/innen und Freiberufler/innen bezeichnet.

Zum anderen ist ein Teil der konkurrierenden Förderangebote nicht an Neueinstellungen gebunden, was – bei unterstellten ansonsten gleichen Konditionen – derartige Darlehen attraktiver macht.⁷⁴

- Zweitens ist das de facto Festhalten am Hausbank-Prinzip zu nennen⁷⁵. Dies führt bei gegebener Bonität des Antragstellers einerseits dazu, dass die Hausbanken gegebenenfalls eigene Kredite bereitstellen können, die sowohl für das antragstellende Unternehmen (hinsichtlich der Konditionen) als auch für die Hausbank (bezüglich der Margen) attraktiver sind. Bei – nach Einschätzung der Hausbank – nicht gegebener Bonität ist diese nicht verpflichtet den von ihr abgewiesenen Antrag an die KfW weiter zu leiten – eine Antragstellung bei der KfW unter Umgehung der Hausbank ist aber nicht möglich. Damit wirkt das Hausbank-Prinzip insbesondere bei eigenkapitalschwachen Unternehmen hinderlich, um öffentlich gestützte Förderkredite zu akquirieren.⁷⁶

3.6.4 Zwischenfazit

„Die Job-Floater werden, wenn überhaupt, nur einen geringen Effekt auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen haben. Sie sind jedoch ebenso wie die PSA aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte fiskalisch riskant“. (BMWA 2003: 19) Dieses Fazit des Wissenschaftlichen Beirates beim BMWA zum Job-Floater bzw. zum Programm „Kapital für Arbeit“ kann nach dem ersten knappen Jahr der Programmumsetzung nur bestätigt werden und wird im übrigen auch von anderen Untersuchungen im Grundsatz geteilt.⁷⁷ Mitnahmeeffekte ergeben sich dabei in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen können die von der KfW bereit gestellten Darlehen auch für ohnehin geplante Einstellungen „mitgenommen“ werden. Dieser Mitnahmeeffekt wird nicht zuletzt dadurch möglich, dass die „Selbstauskunft zur Arbeitsplatzsituation“ der Unternehmen zwar eine Erklärung darüber abverlangt, dass der/die einzustellende Arbeitnehmer/in arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist und in den letzten zwölf Monaten kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis beim Antragsteller hatte. Eine Erklärung über die Beschäftigungsentwicklung im Unternehmen, d. h. über den etwaigen Aufbau oder aber Abbau von Beschäftigung in der Vergangenheit, wird demgegenüber mit der „Selbstauskunft zur Arbeitsplatzsituation“ jedoch nicht verlangt.
- Zum anderen werden die Darlehen nur bei ausreichender Bonität der Antragsteller entsprechend den Kriterien nach Basel II ausgereicht. Damit erhalten letztlich nur solche Unternehmen Kredite, die für die Finanzierung von Investitionen auch sonst Zugang zu Bankkrediten hätten. Diese Art von Mitnahmeeffekte bekräftigt im übrigen indirekt auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau selbst. So heißt es im jüngsten Geschäftsbericht zur Ausrichtung des Programms „Kapital für Ar-

⁷⁴ Vergleiche dazu auch (BMWA 2003: 16 ff.).

⁷⁵ Zwar wird der gesamte Kreditbetrag von der KfW bereit gestellt, die Hausbanken müssen aber für die Fremdkapitaltranche in das Risiko gehen – wengleich sie sich dieses banküblich absichern lassen können.

⁷⁶ Darauf verweisen zahlreiche einschlägige Untersuchungen. Exemplarisch sei verwiesen auf Christians/Schröder (2001).

beit“: „Das Programm gibt wachstumsstarken Unternehmen einen Anreiz ...“ (KfW 2003: 44). Weshalb aber ohnehin wachstumsstarke Unternehmen bei knappen öffentlichen Kassen einer Förderung bedürfen, ist nicht nur haushaltspolitisch fragwürdig, sondern auch ordnungspolitisch höchst problematisch (BMWA 2003: 16 ff.).

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass unisono die Auffassung vertreten wird, dass das Programm „Kapital für Arbeit“ im Konjunkturaufschwung – d. h. bei günstigeren Wachstums- und Rentabilitätsaussichten – stärker in Anspruch genommen würde. Genauso einhellig wird jedoch auch konstatiert, dass dann die Mitnahmeeffekte um so größer wären. Diese eng miteinander verbundenen Einschätzungen teilt der Job-Floater im übrigen mit anderen Modulen der Hartz-Kommission (Bach 2003: 5).

Unabhängig davon, in welchem Maße Mitnahmeeffekte das Programm „Kapital für Arbeit“ tatsächlich prägen, kann logisch angenommen werden, dass die gegenwärtig durch das Programm ausgelösten (vorgezogenen) Einstellungen im Konjunkturaufschwung nicht (erneut bzw. nochmals) vollzogen werden. Allerdings könnten – makroökonomisch betrachtet – Akzeleratoreffekte hinzu kommen, die die Programmbilanz etwas verbessern würden.

3.7 Neue Fördergrundlagen im Bereich der Fort- und Weiterbildung

Das bislang gewichtigste Instrument der aktiven Arbeitsförderung – die Förderung der beruflichen und Weiterbildung (FbW) – wurde mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission, den von der Bundesregierung beschlossenen gesetzlichen Regelungen und der Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit auf völlig neue Grundlagen gestellt. Die wesentlichen konstituierenden Elemente dieser Neuordnung sind:⁷⁸

- Den Bildungssuchenden wird vom Arbeitsamt das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung einer FbW bescheinigt. Dieser **Bildungsgutschein** ist räumlich begrenzt (Tagespendelbereich), legt Bildungsziele sowie Bildungsdauer fest und hat eine Gültigkeit von drei Monaten. Den Bildungssuchenden obliegt es, einen geeigneten Bildungsdienstleister auszuwählen. Die Abrechnung der Kosten für die FbW erfolgt auf der Grundlage des ausgestellten Bildungsgutscheines zwischen dem Bildungsdienstleister und dem Arbeitsamt.
- FbW werden nur dann vom Arbeitsamt unterstützt, wenn die Maßnahme und der Träger von unabhängigen fachkundigen Stellen zugelassen sind (**doppelte Zertifizierung**). Diese Stellen unterliegen ihrerseits einem Zulassungsverfahren durch eine **zentrale Akkreditierungsstelle**.
- Fördervoraussetzung ist des Weiteren, dass die FbW – nach Qualitätsprüfung bzw. Einschätzung der Arbeitsämter – eine prognostizierte **Verbleibsquote** von mindestens 70% der Teilneh-

⁷⁷ Vergleiche dazu Scherl (2003: 20 f.) und IAB (2002: 73 f.).

⁷⁸ Vergleiche dazu den „Sechsten Abschnitt: Förderung der beruflichen Weiterbildung“ des SGB III sowie Bundesanstalt für Arbeit (2002: 1 ff.).

mer/innen erwarten lässt. Diese Vorgabe soll sichern, dass sechs Monate nach Maßnahmeende 7 von 10 Teilnehmer/innen nicht (wieder) arbeitslos gemeldet sind.

- Die Lehrgangskosten haben sich an **Durchschnittskostensätzen** der betreffenden Landesarbeitsämter oder an bundesweiten Durchschnittskostensätzen zu orientieren, wobei besondere Leistungen – wie beispielsweise sozialpädagogische Betreuung – nicht mehr außerhalb des Kostensatzes vergütet werden.

Ziel dieser Neuorientierung ist es, öffentlich geförderte FbW markt-, bedarfs- und damit vermittlungsorientierter zu gestalten, zielgruppenspezifischer umzusetzen sowie transparenter zu machen. Insgesamt soll damit der Wettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt belebt und die Effektivität sowie Effizienz von FbW erhöht werden.⁷⁹ Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich darüber hinaus die geschäftspolitische Vorgabe gesetzt, in 2003 jahresdurchschnittlich etwa 260.000 Personen durch FbW für die Aufnahme einer Beschäftigung zu befähigen⁸⁰ und die Dauer der Maßnahmen (ohne Umschulungsmaßnahmen) so zu verkürzen, dass sich diese an einer bundesweiten bildungszielbezogenen Durchschnittsdauer orientieren (Bundesanstalt für Arbeit 2002: 2). Entsprechend sind im Haushaltsansatz 2003 der Bundesanstalt für Arbeit Soll-Ausgaben für FbW in Höhe von 5,26 Mrd. Euro vorgesehen.⁸¹

Inwieweit wurden diese intendierten Zielstellungen bislang erreicht, welche Perspektiven sind zu erkennen und welche spezifischen Wirkungen ergeben sich mit Blick auf Ostdeutschland?

3.7.1 Implikationen der neuen Fördergrundlagen

3.7.1.1 Bildungsgutschein

Mit dem Instrument des Bildungsgutscheins sollen lt. Gesetzesbegründung neben den allgemeinen Zielen der Neuordnung von FbW insbesondere „die Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer deutlich gestärkt“ werden.

Diesem grundsätzlich positiv zu bewertenden Ziel stehen – früher wie heute – Rahmenbedingungen gegenüber, die nicht geeignet sind, die Entscheidungs- und Wahlrechte tatsächlich zu stärken. Insbesondere geht das Konzept des Bildungsgutscheins am (alt)bekanntem und vielfach beschriebenen Problem der weitgehenden Intransparenz des Weiterbildungsmarktes – mit zehntausenden Bildungsdienstleistern, hunderttausenden Bildungsangeboten und uneinheitlichen Qualitätsstandards⁸² – völlig vorbei (Kühnlein/Klein 2003: 20). Die Aufgabe der Herstellung von Transparenz wird damit ausgerechnet auf diejenigen Akteure übertragen, die aufgrund ihrer begrenzten Möglichkeiten am wenigsten in der Lage sein können, die Intransparenz des Weiterbildungsmarktes aufzulösen – auf Arbeitslose, Arbeitsuchende und Bildungsinteressierte. Die zumindest im 1. Halbjahr 2003 und bei einzelnen Ar-

⁷⁹ Vergleiche dazu Hartz et al. (2002: 158 ff.).

⁸⁰ Pressemeldung der Bundesanstalt für Arbeit vom 11.3.2003

⁸¹ Kosten für die Maßnahmedurchführung einschließlich der Ausgaben für Unterhaltsgeld / Teilunterhaltsgeld.

beitsämtern zu verzeichnende Praxis, Personen die einen Bildungsgutschein erhalten haben, mit dem Verweis auf die Neutralität der Arbeitsverwaltung, nicht einmal einfache Listen von Bildungsdienstleistern auszuhändigen, ist angesichts dieser intransparenten Marktsituation geradezu grotesk.

Darüber hinaus sind weitere Implikationen des Bildungsgutscheins zu verzeichnen, deren markanteste bei den Bildungsdienstleistern Konsequenzen zeitigen: Der Bildungsgutschein führt – wie erwähnt intendiert – zu individuellen Teilnahmeentscheidungen, deren (notwendige) Unkalkulierbarkeit und Kurzfristigkeit den Bildungsdienstleistern praktisch jede Planungsgrundlage entziehen. Die von den Arbeitsämtern veröffentlichten Listen förderfähiger Bildungsziele können dieses Manko nicht ausgleichen, da sie kein Abbild der tatsächlich bildungszielbezogen ausgegebenen Bildungsgutscheine sind. Konkrete Informationen darüber, wieviel Bildungsgutscheine zu welchen Bildungszielen für welchen Zeitraum ausgegeben wurden, erhalten die Bildungsdienstleister von den Arbeitsämtern im übrigen im Regelfall auch nicht. Die langfristig negativen Konsequenzen solcherart regulierter Bildung sind bereits in der bildungsökonomischen Diskussion der sechziger Jahre thematisiert worden:

- „Kurzfristigkeit der Planungshorizonte,
- fehlende Information über Konsequenzen,
- Beschränktheit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle,
- Vernachlässigung sozialer Aspekte,
- Unterversorgung mit Kompetenzen,
- fehlende Bildungsangebote.“ (Faulstich 2003: 5)

Interessant ist im übrigen, nach welchen Kriterien die Arbeitsämter die mit den Bildungsgutscheinen festgelegten Bildungsziele bestimmen. Ausgangspunkt ist zum einen das Kompetenzprofil der Arbeitslosen, Arbeitssuchenden und Bildungsinteressierten, welches mittels unterschiedlicher Instrumente (individuelles Profiling, Eignungsfeststellung u.ä.) bestimmt wird. Zum anderen wird von den Arbeitsämtern der bisherige Erfolg vergleichbarer Bildungsmaßnahmen mit Hilfe der Verbleibsquote ermittelt und deren – mögliche – künftige Entwicklung prognostiziert. Detaillierte Informationen darüber, wie der letzte Baustein der Zielbestimmung konkret umgesetzt wird, waren von den Arbeitsämtern nicht zu erhalten. Dies ist insofern interessant, als dass gerade die prognostizierte Verbleibsquote entscheidend für die Ausstellung bzw. Nichtausstellung eines Bildungsgutscheins ist.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass der Bildungsgutschein der Bundesanstalt für Arbeit durch die Festlegung von Bildungszielen und Bildungsdauer als Steuerungsinstrument ihrer Ausgaben für FbW dient. Dass dieses Steuerungsinstrument greift, zeigt die bisherige Entwicklung der Ist-Ausgaben für FbW : In den ersten fünf Monaten des Jahres 2003 wurden für FbW insgesamt 2,294 Mrd. Euro verausgabt. Dies sind 356,5 Mio. Euro bzw. 13,4% weniger als im gleichen Zeitraum des Vorjahres

(Bundesanstalt für Arbeit 2003: 827 f.), womit die im Haushaltsansatz 2003 der Bundesanstalt für Arbeit verankerte Zielmarke von -21,1% konsequent angepeilt wird.

3.7.1.2 *Zertifizierung und Akkreditierung*

Die Zulassung von Maßnahmen und Trägern durch unabhängige fachkundige Stellen sowie deren Akkreditierung durch eine zentrale Akkreditierungsstelle wurden als die entscheidenden Elemente zur Qualitätsverbesserung bei FbW konzipiert. Angesichts der langjährigen und vielfach berechtigten Kritik an den bisherigen Prüfverfahren einerseits und der Qualität der Maßnahmen andererseits ist diese Weichenstellung positiv zu bewerten und verspricht – bei einer adäquaten Umsetzung – Erfolg.

Allerdings sind diese konzipierten Zulassungsverfahren bis heute nicht implementiert worden. BMWA und BMBF arbeiten nach wie vor an einer Rechtsverordnung zur Regelung der Zulassungsverfahren. Wann diese Abstimmungen beendet sein werden und wann die auf dieser Basis zu erlassenden Verordnung Rechtskraft erlangen wird, kann derzeit – zehn Monate nach Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in den §§ 84 und 85 SGB III – noch immer nicht eingeschätzt werden. Damit ist auch die gesetzlich nur bis 30.6.2003 geltende Übergangsregelung (s.u.) de facto stillschweigend verlängert worden.

Als Übergangsregelung wird das bisherige Zulassungsverfahren nach § 86 SGB III in Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit fortgeführt. Dieses ist aus zwei Gründen kritisch zu bewerten:

- Erstens tragen damit heute genau diejenigen Institutionen und Personen in der Arbeitsverwaltung wieder die (Zulassungs-)Verantwortung, die in der Vergangenheit an der Genehmigung und öffentlichen Finanzierung von teilweise zu Recht kritisierten Maßnahmen beteiligt waren. Zudem wird damit die vorgesehene Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Zulassungsverfahren de facto wieder aufgehoben.
- Zweitens reduziert die mit § 86 SGB III den Arbeitsämtern zugewiesene Prüfung Qualitätsfragen auf den Eingliederungserfolg. Die Ergebnisse der Eingliederungsbilanzen erhalten damit gegenüber anderen Qualitäts- und Erfolgsfaktoren ein unangemessen hohes Gewicht.⁸³

Dass die bislang praktizierte Übergangsregelung maßgebliche qualitätsverbessernde Impulse für FbW auslösen konnte, muss vor dem beschriebenen Hintergrund bezweifelt werden.

3.7.1.3 *Verbleibsquote*

Eine prognostizierte Verbleibsquote von mindestens 70% als Fördervoraussetzung soll entsprechend den seit Beginn des Jahres 2003 bei der Bundesanstalt für Arbeit gültigen Geschäftsanweisungen sichern, dass FbW künftig markt-, bedarfs- und damit vermittlungsorientierter gestaltet werden. Die

⁸³ Vergleich dazu ausführlicher den folgenden Abschnitt.

Wirkungen dieses Neuordnungselements von FbW sind aus gegenwärtiger Sicht wie folgt zu skizzieren:

Mit der Orientierung auf die prognostizierte Verbleibsquote wird, unabhängig von den methodischen Probleme zu deren Bestimmung⁸⁴, der „Bedarf“ an FbW vorrangig an der Nachfrage der Wirtschaft ausgerichtet, individuelle Bedarfslagen von Arbeitslosen, Arbeitsuchenden und Bildungsinteressierten geraten damit in das Hintertreffen.

Auf welcher empirischen und konzeptionellen Grundlage die gesetzte Mindestquote von 70% von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelt wurde, muss im übrigen offen bleiben – immerhin erbrachten die jüngsten diesbezüglichen Analysen der Bundesanstalt für Arbeit eine durchschnittliche Verbleibsquote von bundesweit 61,5%.⁸⁵ Angesichts der ebenfalls von der Bundesanstalt für Arbeit festgestellten erheblichen Unterschiede bei den Verbleibsquoten (Ostdeutschland 52,9%, Westdeutschland 68,2% – Frauen 59,7%, Männer 63,2% – 20 bis unter 25-jährige 77,6%, 50 bis unter 55-jährige 48,4% – Langzeitarbeitslose 45,4%, Berufsrückkehrer/innen 60,5% usw.) ist jedenfalls zu konstatieren, dass regionale, sektorale und vor allem personen(gruppen)bezogene Besonderheiten mit dieser bundesweit einheitlich umzusetzenden geschäftspolitischen Vorgabe überhaupt nicht berücksichtigt wurden.

⁸⁴ Vergleiche dazu den Abschnitt zum Bildungsgutschein.

⁸⁵ Anteil der ausgetretenen Personen an allen Austritten, die im Zeitraum von 6 Monaten nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Die genannten Zahlen beziehen sich auf den Berichtsmonat Mai 2003 und umfassen die (recherchierbaren) Austritte für den Zeitraum November 2001 bis November 2002.

Übersicht 38 Verbleibsquoten* nach ausgewählten Merkmalen und im Ost-West-Vergleich

Merkmal	Bundesrepublik	Ostdeutschland	Westdeutschland
insgesamt	61,5	52,9	68,2
Männer	63,2		
Frauen	59,7	47,5	69,3
50 Jahre und älter	48,9	44,8	53,6
Berufsrückkehrer/innen	60,5	43,5	68,1
schwerbehinderte Menschen	60,6	59,0	61,6
Langzeitarbeitslose	45,4	38,0	54,6
Spätaussiedler/innen	73,1	65,3	75,1
Ausländer/innen	66,9	56,9	68,7
unter 18 Jahre	91,2	89,5	91,5
18 bis unter 20 Jahre	87,7	81,4	91,9
20 bis unter 25 Jahre	77,6	72,2	82,8
25 bis unter 30 Jahre	69,1	59,9	75,1
30 bis unter 35 Jahre	64,1	54,0	70,9
35 bis unter 40 Jahre	60,5	50,7	67,3
40 bis unter 45 Jahre	58,1	48,3	65,4
45 bis unter 50 Jahre	52,9	44,7	60,4
50 bis unter 55 Jahre	48,4	42,8	54,3
55 Jahre und älter	50,4	49,8	51,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	65,2	52,3	69,4
mit betrieblicher Berufsausbildung	58,9	52,0	66,9
mit außerbetrieblicher Berufsausbildung	63,4	61,1	66,5
Berufsfachschule	66,4	54,8	70,5
Fachschule	60,9	53,9	68,2
Fachhochschule	62,3	56,9	66,5
Universität	66,3	58,9	72,0
* Anteil der ausgetretenen Personen an allen Austritten, die im Zeitraum von 6 Monaten nach Austritt nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Die genannten Zahlen beziehen sich auf den Berichtsmonat Mai 2003 und umfassen die (recherchierbaren) Austritte für den Zeitraum November 2001 bis November 2002			
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit			

Insofern ist die Verbleibsquote disfunktional und einseitig. Die wesentlichen Merkmale der hinter der Verbleibsquote stehenden Eingliederungsbilanzen – Vorzüge und Kritikpunkte – können wie folgt zusammengefasst werden:

„I. Vorzüge

- Transparenz als Voraussetzung für wirksamen Einsatz
- Vergleichbarkeit, managed competition
- neue Datenzugänge

II. Kritikpunkte

- nur kurzfristiger Verbleib (arbeitslos ½ Jahr nach Abgang),
- keine qualitativen Zieldimensionen (employability, qualifikationsadäquate Beschäftigung, Vermittlung gewichtet nach Schwierigkeitsgrad, z. B. Dauer der vorausgegangenen Arbeitssuche),
- nur am Rande Arbeitsmarktwirkungen (Entlastung wurde einbezogen, Strukturverbesserung fehlt),
- Brutto- statt Nettoeffekte,
- Gefährdung von Zielgruppenerreichung (Creaming-Effekte),
- mögliche Verzerrungen beim Querschnittsvergleich⁸⁶ (Einfluss von regionalen Arbeitsmarktstrukturen).

III. Fazit

- Ein schwieriger Schritt in die richtige Richtung, darf nicht isoliert gesehen werden, bedarf der Ergänzung und Weiterentwicklung.“ (Brinkmann 2000: 489)

⁸⁶

Auf diesen Zusammenhang verweist eine Untersuchung von Mosley und Müller (Wissenschaftszentrum Berlin). Auf der Grundlage der Eingliederungsbilanzen von 2001 kommt eine Regressionsanalyse für FbW zu dem Ergebnis, dass sich die Varianz zwischen den Arbeitsämtern bei den Integrationsquoten von FbW-Teilnehmer/innen zu 75% aus Arbeitsmarktbedingungen und Klientelmerkmalen erklärt (z. B. Unterbeschäftigungsquote; Arbeitslosenquote; Beschäftigungsentwicklung; Anteil von Älteren, Frauen, Langzeitarbeitslosen und Schwerbehinderten). Mithin lassen sich maximal 25% der Varianz auf Unterschiede in den Implementationsbedingungen oder auf andere nicht erfasste Faktoren (z. B. die Qualität der Maßnahme) zurück führen. Dieser Befund gilt den Autoren zu Folge sowohl für Ost- als auch Westdeutschland. (Mosley/Müller 2003: 9).

Einen ganz ähnlichen Zusammenhang – zwischen Unterbeschäftigungsquote und Verbleibsquote – stellt Kurtz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) für Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III fest. (Kurtz 2003: 26).

Die in dieser Bewertung vorgenommene Kritik gilt um so mehr, wenn die – (noch) bestehenden – Ziele der Arbeitsförderung berücksichtigt werden, wie sie § 1 Satz 2 des SGB III formuliert:

„Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“

Nimmt man diese – richtigerweise – nach wie vor gesetzlich verankerten arbeitsmarkt-, struktur-, bildungs- und sozialpolitisch determinierten Ziele ernst, ergeben sich auch teilweise andere Erfolgsindikatoren von FbW. In Abhängigkeit von der Struktur der Teilnehmer/innen und anderen Rahmenbedingungen gehören dazu der Besuch der Maßnahme bis zu deren Abschluss⁸⁷ (als Stabilitätsindikator, besonders relevant bei sozial Benachteiligten) oder auch das Ergebnis der etwaigen Abschlussprüfung (als Zielerreichungsindikator). In jedem Fall werden einseitige Erfolgsmaßstäbe von FbW dem vielfach beschworenen Übergang in die Wissensgesellschaft ebenso wenig gerecht wie der Europäischen Beschäftigungsstrategie und den für die Bundesrepublik Deutschland desaströsen Ergebnissen der PISA-Studien⁸⁸.

Jenseits der mit der einseitigen Fokussierung auf die Verbleibsquote verbundenen Abkehr von den vielschichtigen Zielen der Arbeitsförderung ist ausgehend von der aktuellen Praxis zudem folgendes festzustellen: Selbst wenn die Arbeitsämter auch Bildungsgutscheine an besonders förderbedürftige Personen ausgeben, zwingt die vorgegebene Quote – die einige Arbeitsämter sogar weit über der 70-Prozent-Marke ansetzen⁸⁹ – die Bildungsdienstleister zur „Bestenauslese“, da nur deren Einhaltung von den Arbeitsämtern als Maßnahmeerfolg gewertet wird. Die Konsequenz dieser als Creaming-Effekt bezeichneten Vorauswahl von Teilnehmer/innen ist der Ausschluss bestimmter Personengruppen von FbW. Durch den Mechanismus der Bildungsgutscheine im Verbund mit den Verbleibsquoten kann im übrigen den Bildungsdienstleistern der „Schwarze Peter“ für die Teilnehmerauslese von den Arbeitsämtern zugeschoben werden.

⁸⁷ Hierbei sind vorzeitige Maßnahmeabbrüche in ihren ursächlichen Kontext zu stellen. So kann ein vorzeitiger Maßnahmeabbruch aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung auch als Maßnahmeerfolg gewertet werden.

⁸⁸ Vergleiche dazu exemplarisch Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (2003).

⁸⁹ Beispielsweise setzen die Arbeitsämter Cottbus bzw. Frankfurt/Oder im Land Brandenburg für das Bildungsziel „Physiotherapeut“ Verbleibsquoten von 90% bzw. 95% als Vorgabe.

3.7.1.4 Weitere Aspekte der aktuellen Förderpraxis der Arbeitsverwaltung

Ausgehend von den aktuellen Zahlen ist abzusehen, dass die geschäftspolitische Zielsetzung der Bundesanstalt für Arbeit, in 2003 etwa 260.000 Teilnehmer/innen mittels FbW auf die Aufnahme einer Beschäftigung vorzubereiten, sogar noch unterschritten wird.⁹⁰ Gegenüber dem Vorjahr wird damit ein Rückgang der Teilnehmerzahl von mehr als 72.000 (absolut) bzw. 22% (relativ) zu verzeichnen sein.⁹¹ Ebenfalls unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklungen in 2003 wird der Rückgang in Ostdeutschland mit voraussichtlich 30% dabei deutlich stärker ausfallen als in Westdeutschland (voraussichtlich minus 20%). Angesichts der unterschiedlichen Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland ist diese differenzierte Entwicklung eine logische Konsequenz aus den Mindestvorgaben zu den Verbleibsquoten.

Der Teilnehmerrückgang geht, wie erwähnt, mit einem verringerten finanziellen Mitteleinsatz für FbW durch die Bundesanstalt für Arbeit einher. Auf Seiten vieler Bildungsdienstleister können diese Veränderungen kurzfristig nicht durch die Erschließung anderer Geschäftsfelder kompensiert werden, so dass der Wettbewerb im Weiterbildungsmarkt – wie intendiert – an Schärfe zunimmt. Die begrenzten Kompensationsmöglichkeiten und der sprunghaft steigende Wettbewerbsdruck ergeben sich auch daraus, dass es im Bereich von FbW in den letzten Jahren nicht zu solchen Kürzungen gekommen ist, wie dies beispielsweise bei ABM oder SAM der Fall gewesen ist.

Der zunehmende Wettbewerb in einem kleiner werdenden Marktsegment und die mit dem Bildungsgutschein verbundenen Planungsunsicherheiten haben erhebliche Konsequenzen auf der Angebotsseite:

- Einige Bildungsdienstleister vollziehen unternehmerische Anpassungen, die mit Arbeitsplatzverlusten verbunden sind. So kommt es teilweise zu Sozialplanmaßnahmen ohne Entlassungen⁹², in anderen Fällen aber auch zu Beschäftigungsabbau und in besonders gravierenden Fällen zur Schließung ganzer Standorte oder zur Insolvenz von Unternehmen. Wenngleich derzeit noch keine detaillierten Zahlen zur tatsächlichen Entwicklung vorliegen, so verweisen Schätzungen auf das mögliche Ausmaß: Während der Bundesverband der Träger Beruflicher Bildung den voraussichtlichen Abbau von fest angestellten Beschäftigten für das Jahr 2003 mit 15.000 beziffert, schätzt die Gewerkschaft ver.di die Arbeitsplatzverluste mit 20.000 etwas höher ein. Bei bundesweit 30.000-35.000 Bildungsdienstleistern mit etwa 100.000 fest angestellten Beschäftigten (und zahl-

⁹⁰ Die jahresdurchschnittlich geförderte Zahl von FbW-Teilnehmer/innen liegt in den ersten acht Monaten des Jahres 2003 bei 256.478.

⁹¹ Dies entspricht nahezu genau der geplanten Reduzierung der Ausgaben für FbW (einschließlich Unterhaltsgeld/Teilunterhaltsgeld) um 21,1%. Die Soll-Ausgaben 2003 im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit belaufen sich auf 5,26 Mrd. Euro, die Ist-Ausgaben 2002 demgegenüber auf 6,67 Mrd. Euro.

⁹² So hat der Internationale Bund mit der Gewerkschaft ver.di im Mai 2003 einen Rahmentarifvertrag zum Abschluss dezentraler beschäftigungssichernder Tarifverträge abgeschlossen.

reichen freien Mitarbeiter/innen) zum Jahreswechsel 2002/2003⁹³ wäre damit fast jeder fünfte Arbeitsplatz betroffen.

- Hinzu kommt, dass sich vor diesem Hintergrund und angesichts zunehmender Planungsunsicherheit die Struktur des Arbeitseinsatzes verändert: Kleiner werdenden Stammbeschaften mit festen Beschäftigungsverhältnissen stehen wachsende Randbeschaften gegenüber. Diese Struktur schafft zwar mittels flexiblem Personaleinsatz gewisse Beschäftigungspuffer, wirkt auf die Lernmöglichkeiten, auf die Motivation der Berufsbildner/innen und damit auf die Qualität der Bildung aber nicht förderlich.
- Nicht zu vernachlässigen sind darüber hinaus die strukturellen Auswirkungen der absehbaren Marktberäinigungsprozesse: Insbesondere in strukturschwachen und dünn besiedelten Regionen, dazu gehören auch weite Teile Ostdeutschlands, wird sich das – quantitativ und qualitativ ohnehin schwache⁹⁴ – Bildungsangebot weiter verringern. Damit verschlechtert sich ein wichtiger „weicher“ Standortfaktor und macht diese Regionen für Investoren und Bevölkerung⁹⁵ (noch) unattraktiver.

Inwieweit der zunehmende Wettbewerb, die Marktberäinigungsprozesse und die skizzierten unternehmerischen Reaktionen der Bildungsdienstleister bereits zu Qualitätsveränderungen bei öffentlich geförderter FbW geführt haben, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

Neben diesen kurzfristigen Konsequenzen gibt es auch mittel- bis langfristige Wirkungen. Erstens setzt sich im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit eine prozyklische Tendenz bei den FbW-Ausgaben durch, wie sie in den Budgets der Unternehmen bereits seit längerem zu verzeichnen ist. Dies gefährdet den Bildungsstandort Bundesrepublik Deutschland weiter, der nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung in der beruflichen Weiterbildung in Europa gerade einmal den 9. Platz belegt (Ubben 2003: 11). Zweitens wird Bildung im Allgemeinen und FbW im Besonderen sukzessive diskreditiert, wenn diese (bildungs)politischen Bereiche als Allheilmittel für alle Arbeitsmarktprobleme angesehen werden und diesen Bereichen insofern arbeitsmarkt- sowie beschäftigungspolitische Aufgaben zugeordnet werden, die nur durch das Zusammenspiel verschiedener Fachpolitiken – insbesondere einer auf Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichteten und abgestimmten Wirtschafts-, Struktur- sowie Finanzpolitik – zu erreichen sind.

3.7.2 Zwischenfazit

Für FbW ist gegenwärtig zweifelsfrei zu konstatieren, dass die mit der Neuordnung seitens der Hartz-Kommission, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit intendierten Ziele – sieht man

⁹³ Je nach Quelle schwanken die diesbezüglichen Angaben. Die Hartz-Kommission spricht beispielsweise von 28.500 Bildungsdienstleistern mit 80.000-100.000 Mitarbeiter/innen (Hartz et al. 2002: 158).

⁹⁴ Vergleiche dazu exemplarisch eine Untersuchung zu Brandenburg (Schuldt 1999: 32).

⁹⁵ Untersuchungen für Brandenburg zeigen, dass unzureichende Bildungsangebote auch eine Ursache der anhaltend hohen Abwanderung junger Menschen aus strukturschwachen Regionen sind (MASGF 2001).

von den fiskalpolitisch determinierten maßnahmebezogenen Sparzielen ab – bislang nicht erreicht wurden. Vielmehr deuten die sich gegenwärtig abzeichnenden Befunde darauf hin, dass nicht intendierte Effekte überwiegen und diese zudem nahezu ausschließlich negative Wirkungsrichtungen aufweisen:

- Creaming-Effekte laufen den mit FbW auch verbundenen – und im SGB III neben arbeitsmarktpolitischen Vorgaben ebenfalls verankerten – bildungs- sowie sozialpolitischen Zielstellungen entgegen;
- die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von FbW geht deutlich zurück, dabei überproportional stark in Ostdeutschland;
- weitere Belastungen des Arbeitsmarktes ergeben sich daraus, dass Bildungsdienstleister Arbeitsplätze abbauen und Entlassungen vornehmen;
- die im Grundgesetz verankerte Zielsetzung gleicher Lebensverhältnisse wird dadurch gefährdet, dass die Bildungsangebote in bevölkerungsarmen und strukturschwachen Regionen, wozu Ostdeutschland nahezu flächendeckend zählt, ausgedünnt werden.

Hingegen ist das notwendige und zudem Erfolge versprechende, auf die Qualitätsverbesserung von FbW ausgerichtete Element der Neuordnung – das Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren für Maßnahmen und Träger durch unabhängige fachkundige Stellen sowie eine zentrale Akkreditierungsstelle – noch immer nicht implementiert.

Angesichts der vorrangig strukturell bedingten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, partiell aber auch in Westdeutschland, ist die Frage aufzuwerfen, ob Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und FbW im Besonderen nicht in viel stärkerem Maße als bislang steuerfinanziert werden sollte. Dies ist kein Plädoyer für die Aufgabe des Versicherungsprinzips, wohl aber für die sachgerechte Zuordnung unterschiedlicher Aufgaben-, Verantwortungs- und damit auch Finanzierungsbereiche. Faulstich vom Lehrstuhl für Erwachsenenbildung der Universität Hamburg formuliert in diesem Kontext:

- „Wenn also das Spektrum der Qualifikationschancen im SGB III eingeschränkt wird, muss alternativ eine Finanzierung über Steuern greifen, wenn langfristige Kompetenzentwicklung gesichert werden soll.
- Wenn ein Gutscheinsystem nicht in der Lage ist, Lernmöglichkeiten langfristig auszubauen, muss eine institutionelle Förderung der Weiterbildungsträger greifen.
- Wenn also die Konkurrenz der Anbieter Qualität nicht sicherstellt, muss ein Qualitätssicherungssystem in öffentlicher Verantwortung aufgebaut werden.

- Wenn also die Entscheidungs- und Wahlfreiheit der Lernnachfrager aufgrund von Intransparenz nicht gegeben ist, müssen Informationssysteme aufgebaut und Weiterbildungsberatung erheblich intensiviert werden.
- Wenn für die immer wieder herauf beschworene ‚Wissensgesellschaft‘ die entsprechenden Lernmöglichkeiten nicht marktmäßig, quasi automatisch entstehen, muss in öffentlicher Verantwortung eine Rahmenordnung für die Weiterbildung geschaffen werden, welche Finanzen, Lernzeiten und Qualität sicherstellt.“ (Faulstich 2003: 12)

Der ehemalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Norbert Blüm formuliert unter Bezugnahme auf die jüngsten Vorschläge der Herzog-Kommission ähnliches: „In einer Zeit, in der Qualifizierung das Hauptwort einer modernen Wirtschaft und Weiterbildung die elementare Voraussetzung für die Beschäftigungschancen der älteren Arbeitnehmer ist, vorzuschlagen, die Förderung der Weiterbildung zu halbieren, ist ein Rückfall in die Zeit vor dem von der CDU 1969 geschaffenen Arbeitsförderungsgesetz. Konsequenter wäre es gewesen, die Weiterbildung der Arbeitnehmer wie die Bildung der Akademiker zu finanzieren, nämlich durch Steuermittel.“⁹⁶

⁹⁶ Norbert Blüm in der Kolumne „Positionen“ des Berliner Tagesspiegels vom 6.10.2003.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

4.1 Risiken überwiegen

Die Ergebnisse der vorgelegten Analyse zeigen, dass die ursprünglichen Erwartungen, mit den Arbeitsmarktreformen im Kontext der Hartz-Vorschläge einen spürbaren Rückgang oder gar eine Halbierung der registrierten Arbeitslosigkeit erwirken zu können, stark überzogen bis illusionär waren und inzwischen deutlich reduziert oder gar zurück genommen worden sind.

Viele der mit der Einführung neuer Instrumente und Regelungen intendierten *Beschäftigungseffekte sind letztlich an die Voraussetzung eines wirtschaftlichen Wachstumsprozesses gebunden* und können deshalb bestenfalls mittel bis langfristig eintreten. Es ist dem IAB zuzustimmen, das in Bewertung der Effekte der Hartz-Reformen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit feststellt, dass die Reformen einen „Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten (können), wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen nachhaltig besser werden“ (IAB 2003). „Die Nettoeffekte der Arbeitsmarktreformen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind wegen der Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte nur schwer zu schätzen und stark vom wirtschaftlichen Umfeld abhängig. Bei guter Konjunktur dürften zwar Verdrängungseffekte eher gering sein. Dann ist aber das Risiko von Mitnahmeeffekten höher.“ (ebenda)

Die neuen Instrumente zielen – abgesehen vom Programm „Kapital für Arbeit“ – nicht auf die Ausweitung des Erwerbsvolumens und dürften deshalb auch eher Umschichtungen auf dem Arbeitsmarkt zur Folge haben als Beschäftigungsimpulse auslösen. So sind vermehrte Übergänge aus Arbeitslosigkeit in die Stille Reserve bzw. in Nichterwerbstätigkeit zu verzeichnen, ohne dass dadurch das Niveau der Unterbeschäftigung insgesamt abnimmt.⁹⁷ Ob mit den neuen Maßnahmen die (registrierte) Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann, ist erstens offen und zweitens nur schwierig nachzuweisen, weil weitere Einflussfaktoren zu berücksichtigen sind. Ohne einen entsprechenden Beschäftigungsaufbau sind reale Veränderungen in jedem Fall wohl nur in geringem Umfang zu erwarten.

Gleichzeitig sind jedoch mit den inzwischen vorgenommenen Weichenstellungen erhebliche *Risiken* und zahlreiche problematische und *nicht intendierte Entwicklungen* verbunden, deren (negative) Effekte zumeist sogar kurzfristig eintreten. In Abwägung zwischen Chancen und Risiken neigt sich die Waage klar wahrnehmbar in Richtung der Risiken. Dies gilt für Deutschland insgesamt, für Ostdeutschland aber in vielen Fällen in verstärktem Maße. Unsere Analyse ausgewählter Maßnahmen und Instrumente hat dies deutlich gezeigt.

⁹⁷ Zwischen Januar und September 2003 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 6,089 Mio. Abmeldungen aus Arbeitslosigkeit registriert (+9,7% gegenüber dem Vorjahreszeitraum). Während davon die Abgänge aufgrund der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur um 7,6% zunahmen (auf 2,608 Mio.), stiegen die Abgänge in Nichterwerbstätigkeit um 23,7% (auf 2,788 Mio.).

Durch die neue *Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit* gehen im Saldo von instrumentellen und teilnehmerbezogenen Aufwüchsen einerseits sowie Reduzierungen andererseits insgesamt betrachtet die arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen zurück. Dabei ist für Ostdeutschland ein eindeutig negativer Saldo festzustellen, während in Westdeutschland die arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen zuletzt sogar leicht zugenommen haben. Bedeutsam sind darüber hinaus zwei weitere Implikationen der neuen Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit. Erstens führen die Umsteuerungen zugunsten von auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichteten Instrumenten und dabei zielgruppenindifferenten Interventionen. Zielgruppenorientierte, auf den zweiten Arbeitsmarkt ausgerichtete Interventionen sowie Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen gehen demgegenüber deutlich zurück – insgesamt werden dadurch die besonders förderbedürftige Personengruppen durch Creaming-Effekte benachteiligt. Zweitens schwächen die Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der aktiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik die ohnehin lahmende Binnennachfrage in Ostdeutschland. Inwieweit die vorgenommenen Umsteuerungen im Unterschied zu den kurzfristig negativen Wirkungen mittel- bis langfristig zu Effektivitäts- und Effizienzgewinnen beitragen, kann gegenwärtig noch nicht valide abgeschätzt werden – mit Blick auf die Befunde zu den einzelnen Instrumenten ist jedoch Skepsis angebracht.

Durch die *Kürzungen bei den Lohnersatz- und Unterhaltsleistungen* und den verschärften Zumutbarkeitsregelungen wird eine der wichtigsten Funktionen des Leistungsbezugs in der Arbeitslosenversicherung nachhaltig geschwächt, nämlich die Sicherung ausreichender Zeit für die Suche nach einem neuen Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis. Auch die umverteilende Funktion der Arbeitslosenversicherung, die darin besteht, Ressourcen in jene Regionen zu leiten, die von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, wird durch die Leistungskürzungen geschwächt. Im Ergebnis wird die Binnennachfrage gerade in jenen Regionen gesenkt, die aufgrund hoher Arbeitslosigkeit besonders darauf angewiesen sind. Problematisch sind auch die mit den Leistungskürzungen verbundenen sozialen Konsequenzen, die insbesondere Familien mit ohnehin niedrigen Einkommen treffen. Das ohnehin große Armutsrisiko für Arbeitslose und ihre Familien wird weiter steigen. Dass mit den Leistungskürzungen Übergänge in Erwerbsarbeit wahrscheinlicher werden, wie mit der These von den dadurch größer werdenden „Arbeitsanreizen“ häufig prognostiziert wird, ist hingegen nicht anzunehmen. Eher sind Übergänge aus (registrierter) Arbeitslosigkeit in die Stille Reserve aufgrund schneller auslaufender Leistungsansprüche – insbesondere von Frauen – wahrscheinlich.

Durch die Einrichtung von *PersonalServiceAgenturen* werden bestenfalls geringfügige Beschäftigungseffekte im Sinne zusätzlicher Arbeitsplätze erzielt werden können. Eine Chance könnte in der Eingliederung Arbeitsloser liegen, da im Fall der Leiharbeit sonst übliche Stigmatisierungen arbeitsloser Personen entfallen. Risiken liegen jedoch darin, dass reguläre Beschäftigung durch niedriger entlohnte (subventionierte) Leiharbeit dauerhaft verdrängt werden könnte. Alle bisherigen Befunde deuten darauf hin, dass eine mögliche Ausweitung der Leiharbeit vorhandene soziale Ungleichheiten am Arbeitsmarkt eher verstärken wird. Daran werden aus heutiger Sicht auch die Tarifverträge für die

Zeitarbeitsbranche nichts ändern. Da die PSA die vom Arbeitsamt übernommenen Mitarbeiter im Fall nicht geglückter Vermittlung nach Auslaufen des befristeten Arbeitsvertrags gegen erneut geförderte Mitarbeiter austauschen kann, besteht die Gefahr hoher Mitnahmeeffekte, so dass im Ergebnis private Gewinne teilweise durch öffentliche Subventionen erhöht werden.

Durch die *Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung* und die Einführung von Mini- und Midi-Jobs dürften positive Beschäftigungs-, Entlastungs- und Eingliederungseffekte eher nicht initiiert werden. Diese Beschäftigungsformen sind für die meisten Arbeitslosen keine Lösung, da existenzsichernde Einkommen darüber nicht erzielbar sind. Attraktiv sind Mini- und Midi-Jobs hingegen für Personen, die bereits anderweitig abgesichert sind – sei es durch eigene Erwerbstätigkeit oder das Einkommen des Ehepartners. Mit der Neuregelung sind problematische Umschichtungs- und Verdrängungsprozesse sowie erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten. So ist mit einer Umverteilung des Erwerbsvolumens durch Zunahme von Mehrfachbeschäftigung bereits Erwerbstätiger bei Verschlechterung der Beschäftigungschancen für Erwerbslose und mit der Aufspaltung sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten in Mini- und Midi-Jobs zu rechnen. Gesellschaftspolitisch fragwürdig ist, dass ohne arbeitsmarktpolitische Zielsetzung oder beschäftigungspolitische Erfolgsaussichten erhebliche Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialversicherungen in Kauf genommen werden.

Eher marginale Beschäftigungseffekte sind auch durch die *Ich-AG* zu erwarten, während hier ebenfalls mit Verdrängungseffekten und vor allem mit hohen Mitnahmeeffekten gerechnet werden muss. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Förderung häufig auch dann in Anspruch genommen wird, wenn dadurch der Bezug von Leistungen verlängert werden kann, ohne dass eine ernsthafte Existenzgründungsabsicht besteht. Dafür sprechen aktuell stark wachsende Inanspruchnahmezahlen von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss bei gleichzeitiger restriktiverer Regelungen in Bezug auf die Lohnersatzleistungen. Die Zahl der Förderfälle allein ist jedenfalls kein Argument für das Funktionieren des Instruments, dessen Erfolg erst in einigen Jahren in Abhängigkeit von der Überlebensfähigkeit der Gründungen beurteilt werden kann. Die stark gestiegene Zahl der Förderfälle lässt jedoch erwarten, dass ein größerer Teil der Gründungen nicht langfristig überleben wird, denn bei zunehmender Zahl der Existenzgründungen steigt auch die Gefahr ihres Scheiterns. Damit könnte die Ich-AG vor allem eine zeitweilige Entlastung der Arbeitsmarktstatistik bewirken. Andererseits könnte mit der Ich-AG ein Anreiz geschaffen worden zu sein, bisher sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten dauerhaft in kostengünstigere (schein-) selbständige Tätigkeiten umzuwandeln. Die Eingliederung der Existenzgründer wäre in diesem Fall mit der Substitution bisheriger regulärer Beschäftigung verbunden.

Für *Fort- und Weiterbildung* ist zu konstatieren, dass die mit der Neuordnung seitens der Hartz-Kommission, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit intendierten Ziele – sieht man von den fiskalpolitisch determinierten maßnahmebezogenen Sparzielen ab – bislang nicht erreicht wurden. Vielmehr deuten die sich gegenwärtig abzeichnenden Befunde darauf hin, dass nicht intendierte Effekte überwiegen und diese zudem nahezu ausschließlich negative Wirkungsrichtungen auf-

weisen: (1) Creaming-Effekte laufen den mit FbW auch verbundenen – und im SGB III neben arbeitsmarktpolitischen Vorgaben ebenfalls verankerten – bildungs- sowie sozialpolitischen Zielstellungen entgegen. (2) Die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von FbW geht deutlich zurück, dabei überproportional stark in Ostdeutschland. (3) Weitere Belastungen des Arbeitsmarktes ergeben sich daraus, dass Bildungsdienstleister Arbeitsplätze abbauen und Entlassungen vornehmen. (4) Die im Grundgesetz verankerte Zielsetzung gleicher Lebensverhältnisse wird dadurch gefährdet, dass die Bildungsangebote in bevölkerungsarmen und strukturschwachen Regionen, wozu Ostdeutschland nahezu flächendeckend zählt, ausgedünnt werden.

Hingegen ist das notwendige und zudem Erfolge versprechende, auf die Qualitätsverbesserung von FbW ausgerichtete Element der Neuordnung – das Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren für Maßnahmen und Träger durch unabhängige fachkundige Stellen sowie eine zentrale Akkreditierungsstelle – noch immer nicht implementiert.

Wie in der nachstehenden Übersicht zu ersehen ist, überwiegen bei allen betrachteten Instrumenten die Risiken, während die Chancen zumeist marginal sind. Gleichzeitig können in Bezug auf viele der Instrumente bisher nur sehr vorläufige Einschätzungen zur Implementation und ihren Wirkungen gegeben werden.

Übersicht 39 Gesamtfazit im Überblick

	Chancen	Risiken	Ziele	aktuelle Zielerreichung	spezifische Implikationen für Ostdeutschland
Volumen und Struktur aktiver Arbeitsmarktpolitik	effektiverer und effizienterer Instrumenten- und Mitteleinsatz Trennung von Versicherungs- und steuerfinanzierten Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik	prozyklische Gestaltung des Mitteleinsatzes der Bundesanstalt für Arbeit bei stagnierender bis rückläufiger Arbeitsmarktpolitik aus Steuermitteln Konzentration von Instrumenten- und Mitteleinsatz auf leichter vermittelbare und „teurere“ Personengruppen (Creaming-Effekte)	effektiverer und effizienterer Instrumenten- und Mitteleinsatz Abbau von Arbeitslosigkeit Schaffung von Beschäftigung Einsparungen beim Eingliederungstitel	Einsparungen beim Eingliederungstitel neu geordneter Instrumenten- und Mitteleinsatz bei Bruttobetachtung kein Abbau von Arbeitslosigkeit und keine Schaffung von Beschäftigung	durch überproportional starken Abbau ebenso überdurchschnittlicher Rückgang der arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkung
Neues Leistungsrecht	keine	Leistungskürzungen bei ohnehin einkommensschwachen Arbeitslosenhaushalten Armut Rückzug in die Stille Reserve aufgrund verlorener Ansprüche an Lohnersatzleistungen Beschneidung der Binnenanfrage	„Aktivierung“ der Arbeitslosen Bereinigung der Arbeitslosenstatistik	sukzessive Umsetzung Fortsetzung durch Hartz III und IV	weitere Absenkung der ohnehin niedrigeren Leistungen mehr Arbeitslosenhilfebeziehende von Kürzungen betroffen Verschlechterung des Nutzens aus regionaler Stabilisierung der Arbeitslosenhilfe
PSA	Vermittlung von Zielgruppen in reguläre Beschäftigung	dauerhafte Verdrängung regulärer Beschäftigung durch niedriger entlohnte und subventionierte Leiharbeit Positivselektion der Teilnehmer Verfestigung der Spaltung am Arbeitsmarkt Mitnahmeeffekte und ineffiziente Mittelverwendung	Beschäftigungsaufbau durch Ausweitung von Leiharbeit Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt	Implementation steht erst am Anfang, schleppender Anlauf	sinkende Nachfrage nach Leiharbeit niedrigere tarifliche Entgelte in Leiharbeit und PSA
Mini- und Midi-Jobs	In geringem Ausmaß Legalisierung von Schwarzarbeit bei Beschäftigung in Privathaushalten möglich	Aufspaltung sozialversicherungspflichtiger Arbeit in nicht existenzsichernde Mini- und Midi-Jobs Zunahme von Nebenjobs und Mehrfachbeschäftigung bei Verschlechterung der Beschäftigungschancen für Erwerbslose Mindereinnahmen bei den SV-Kassen und beim Steueraufkommen erhebliche Mitnahmeeffekte nicht intendierte Nutzung als „Steuersparmodell“ Festigung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung	Beschäftigungsaufbau, insbesondere für gering qualifizierte und Reduzierung der Arbeitslosigkeit	hohe Meldezahlen, aber unklar, was dahinter steckt	angesichts der Vollzeitorientierung und der hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen für Ostdeutschland kein passendes Instrument

	Chancen	Risiken	Ziele	aktuelle Zielerreichung	spezifische Implikationen für Ostdeutschland
Ich-AG	Existenzförderung	Förderung von Kümmerexistenzen Verdrängung regulärer abhängiger Beschäftigung Mitnahmeeffekte und ineffiziente Mittelverwendung hohes Risiko des Scheiterns Existenzgründung aus Not	Stärkung der Eigeninitiative Ausbau von Dienstleistungsbeschäftigung im Niedriglohnbereich	hohe Inanspruchnahme Nachhaltigkeit und Wirkungen noch nicht bewertbar	keine
Kapital für Arbeit	vorgezogene Einstellungen	erhebliche Mitnahmeeffekte Förderkonkurrenz zu anderen Kreditprogrammen	50.000 Förderfälle im 1. Jahr	9.000 Förderfälle im 1. Jahr	keine
Neuansrichtung von FbW	Erhöhung der Effektivität und Effizienz von FbW	Creaming-Effekte Diskreditierung von Bildung	Erhöhung der Effektivität und Effizienz von FbW (markt-, bedarfs- und vermittlungsorientierter sowie zielgruppenspezifischer) Verringerung der jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahl (minus 71.000) und des Mitteleinsatzes (minus 21%) Belebung des Wettbewerbs im FbW-Bereich	Einsparziele (Teilnehmerzahl, Mittel) werden vermutlich erreicht Wettbewerb unter den FbW-Anbietern nimmt zu (Beschäftigungsabbau zwischen 15.000 und 20.000) wichtige Grundlagen für Effektivitäts- und Effizienzgewinne sind noch immer nicht gelegt (Zertifizierung, Akkreditierung)	durch überproportional starken Abbau ebenso überdurchschnittlicher Rückgang der arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkung von FbW

Die bisherigen Ergebnisse unserer Analyse haben gezeigt, dass die Umsetzung der den arbeitsmarktpolitischen Reformen zugrunde liegenden Leitideen teilweise weitreichende gesellschaftspolitische Konsequenzen haben dürfte:

Die Abkehr von der Orientierung auf existenzsichernde, regulierte und sozial gesicherte Beschäftigung wird zur Zunahme prekärer Beschäftigung und zu weiteren Spaltungen am Arbeitsmarkt führen. Es besteht die Gefahr einer Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in regulärer Beschäftigung, da Unternehmen, die die neuen – teilweise öffentlich subventionierten – prekären Beschäftigungsformen nicht nutzen, in einen kostenmäßigen Wettbewerbsnachteil geraten können. Gleichzeitig wird auf der Seite des Arbeitsangebots durch Leistungsreduzierung und Verschärfung der Zumutbarkeit der Druck erhöht, auch nicht existenzsichernde und unterwertige Beschäftigung annehmen zu müssen.

Bisher wenig beachtet worden ist, dass durch die neuen Regelungen Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben und in den sozialen Sicherungssystemen nicht nur nicht abgebaut, sondern sogar erweitert werden. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 3 Abs 2 Grundgesetz, wonach der Staat

die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken soll, wird somit komplett missachtet.

Die Reformen implizieren tendenziell eine Verengung der bisherigen Funktion der Arbeitsmarktpolitik, die nun stärker auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt orientiert, während ihre bildungspolitischen, sozialen und umverteilenden Funktionen demgegenüber an Bedeutung verlieren. Im Ergebnis kommt es infolge der Positivauslese bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur weiteren Verschlechterung der Beschäftigungschancen für sogenannte schwer Vermittelbare und letztlich zur Verfestigung von Langzeit- und Dauerarbeitslosigkeit.

Da die Regelungen erst kurze Zeit in Kraft sind, wird es jedoch weiteren Forschungsvorhaben vorbehalten sein, die mittel- und langfristigen Wirkungen der neuen Arbeitsmarktreformen empirisch detaillierter zu untersuchen.

4.2 Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes bisher ungenügend berücksichtigt

In Ostdeutschland dürften die Chancen der Arbeitsmarktreformen tendenziell etwas geringer, die Risiken hingegen höher sein als in Westdeutschland. Die Ursache dafür liegt darin, dass die neuen Regelungen die Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes weitgehend ignorieren. Dieser Arbeitsmarkt kann aufgrund des extrem hohen Arbeitsplatzdefizits, der überdurchschnittlich hohen Erwerbsorientierung von Männern und Frauen sowie der insgesamt niedrigen Erwerbs- und Transfereinkommen noch viel weniger allein durch verbesserte und passgenauere Vermittlungsaktivitäten in den ersten Arbeitsmarkt sowie positive Anreize und Disziplinierung der Arbeitslosen ins Gleichgewicht gebracht werden als der westdeutsche Arbeitsmarkt. Befragungsergebnisse des IAB-Betriebspanels von 2002 zeigen, dass die Zusammenarbeit der Betriebe mit dem Arbeitsamt in Ostdeutschland bisher insgesamt besser ist als in Westdeutschland und dass die Arbeitsvermittlung in Ostdeutschland stärker genutzt wird als im Westen (Kohaut/Schwengler 2003: 3).

Im Kontext der an anderer Stelle bereits skizzierten Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes müssen die bisherigen Befunde zu den Implikationen der Hartz-Reformen und anderer arbeitsmarktpolitischer Weichenstellungen auf der Bundesebene wie folgt kommentiert werden:

- Ursächlich für das enorm hohe Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland ist die *gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche*. Die Überwindung dieser Wachstumsschwäche ist folglich eine grundlegende Voraussetzung für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Es ist aus diesem Grund nur schwer nachzuvollziehen, dass die im Bericht der Hartz-Kommission sogar explizit benannte Notwendigkeit ignoriert wurde, eine strategisch angelegte Wachstums- und Beschäftigungspolitik, die von den Arbeitsmarktakteuren gemeinsam getragen wird, gerade dort zu entwickeln, wo keine eigendynamisch positive Entwicklung zu erwarten ist (vgl. Hartz et al. 2002: 248f.). Es liegt auf der Hand, dass eine noch so intensive Betreuung der Arbeitslosen und eine

noch so schnelle Vermittlung insbesondere in den struktur- und wachstumsschwachen Regionen Ostdeutschlands angesichts fehlender zu besetzender Stellen an enge Grenzen stoßen muss.⁹⁸

- Ostdeutschlands Wirtschaftsentwicklung ist in besonders hohem Maße von der *Binnennachfrage* abhängig, weshalb alle Maßnahmen kontraproduktiv sind, die die Binnennachfrage begrenzen statt sie auszuweiten. Mit den beschrifteten arbeitsmarktpolitischen Reformen wird diese in bestimmten Segmenten jedoch sogar reduziert, denn Lohnersatz- und Unterhaltsleistungen sowie Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen ein wichtiges Element der Binnennachfrage dar. Die Leistungskürzungen und Reduzierungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften so makroökonomisch kontraproduktiv wirken. Darüber werden nicht zuletzt erwünschte regionale Umverteilungseffekte reduziert, die dadurch zustande kommen, dass Beitrags- und Steueraufkommen aus beschäftigungsintensiveren Regionen in Regionen mit höheren Arbeitsplatzdefiziten transferiert werden.
- Unter Bedingungen eines *strukturellen Arbeitsplatzdefizits* und einer hohen Massen- und *Langzeitarbeitslosigkeit* müssen die beschäftigungsschaffenden, die bildungspolitischen und die sozialpolitisch ausgleichenden Elemente der Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden. Dazu gehören eine antizyklische investive und strukturfördernde Arbeitsmarktpolitik mit beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und die vorrangige Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Problemgruppen. Anderenfalls ist eine (weitere) Verfestigung der Arbeitslosigkeit und vor allem der Langzeitarbeitslosigkeit vorprogrammiert. Die mit den Reformen vorgenommene Umsteuerung auf Instrumente, die auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind, ist angesichts dieser Situation unzulänglich: Sie führt nicht (bzw. kaum) zu mehr Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, reduziert jedoch die entlastende Wirkung des zweiten Arbeitsmarktes und führt so in der Konsequenz zur weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktlage. Durch die Umsteuerung hin zu in ihren Wirkungen derzeit nicht einschätzbaren Instrumenten auf Kosten der traditionellen arbeitsmarktpolitischen Förderung sind auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt bereits mit dem Jahr 2003 problematische Effekte eingetreten. Zudem führt die immer intensiver werdende Lohnkostenförderung des ersten Arbeitsmarktes zur Verstärkung der ohnehin vielfach beklagten Subventionsmentalität ostdeutscher Unternehmen. Schließlich sind die Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt und auf schnelle Integrationserfolge mit einem sogenannten Creaming verbunden, wodurch Bestenauslese betrieben wird und arbeitslose Personen mit schlechteren Wiedereingliederungschancen benachteiligt werden. Damit werden zugunsten eventuell kurzfristiger „Erfolge“ sozial problematische langfristige Ausgrenzungsprozesse induziert.

⁹⁸

Die Unzulänglichkeit allein von Vermittlungsbemühungen wird im übrigen inzwischen auch von der Bundesanstalt für Arbeit eingeräumt. So formulierte Dr. Franz Prast vom Landesarbeitsamt Bayern in einem Vortrag auf der Gemeinschaftsveranstaltung von FBA / IAB / List-Gesellschaft zur „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – Wissenschaft, Politik, Praxis“ in der Führungsakademie der Bundesanstalt für Arbeit in Lauf am 6. Juni 2003: „Auch eine noch so geniale Vermittlungskunst wird über die gegenwärtige Unterbeschäftigung infolge anhaltender Konjunkturschwäche nicht hinweghelfen können. Spürbare Effekte werden sich erst mit einer allgemeinen Belebung der Arbeitsnachfrage einstellen.“ (Prast 2003: 17)

- Die bereits wirksamen und geplanten Leistungskürzungen haben in Ostdeutschland aufgrund der *spezifischen Strukturen von Leistungsempfänger/innen* besonders starke Auswirkungen. Die Tatsache, dass die Arbeitslosenhilfe innerhalb des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems in Ostdeutschland zum inzwischen wichtigsten Sicherungsinstrument für Arbeitslose geworden ist, bedeutet bei der extrem hohen Arbeitslosigkeit in vielen ostdeutschen Regionen auch, dass sie eine wichtige Komponente der regionalen Binnennachfrage ist. Kürzungen in diesem Bereich haben doppelt negative Wirkungen: Sie führen zu sozialen Notlagen und einem höheren Armutsrisiko und verschlechtern die Nachfragebedingungen.
- Die mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen eingeführten Instrumente beachten zu wenig die in Ostdeutschland überwiegende *Orientierung auf Vollzeitberufstätigkeit bei hoher Erwerbsbeteiligung der Frauen*. Insbesondere die auf Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs gerichteten Regelungen unterstellen ein Arbeitsangebot, das bereits anderweitig – z. B. durch vollzeiterwerbstätige Ehepartner – existenziell abgesichert und eher auf einen „Zuverdienst“ orientiert ist. Damit werden diese Jobs in Ostdeutschland nur auf ein sehr geringes „passendes“ Arbeitsangebot treffen. Schon jetzt werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Ostdeutschland häufig nur aufgrund fehlender alternativer sozialversicherungspflichtiger (Vollzeit-)Arbeit angenommen.
- Die Rückführung der in Ostdeutschland bisher deutlich überproportional eingesetzten Maßnahmen der aktiven *Arbeitsmarktpolitik* in einer Zeit steigender bzw. bestenfalls stagnierender Arbeitslosigkeit ist kontraproduktiv. Damit wird nicht nur ein weiterer Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit vorprogrammiert, sondern es besteht auch die Gefahr dauerhaft negativer Folgen für die in den letzten Jahren in Ostdeutschland entstandene arbeitsmarktpolitische Infrastruktur. Dies gilt insbesondere für Regionen, in denen öffentlich geförderte Bildungs- und Beschäftigungsträger inzwischen die einzigen bedeutenden Arbeitgeber sind. Den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland an erreichten Wiedereingliederungsquoten messen zu wollen, ignoriert die spezifischen Möglichkeiten und Grenzen arbeitsmarktpolitischer Intervention unter den gegebenen Bedingungen massenhaft fehlender Beschäftigung. Da vorliegende Untersuchungen zeigten, dass die Ursachen für die regionalen Unterschiede in den Eingliederungsergebnissen (als Erfolgskriterium der Arbeitsmarktpolitik) vor allem in der regional unterschiedlichen Arbeitsmarktlage und zu einem geringeren Teil auch in der regional unterschiedlichen Teilnehmerstruktur zu suchen sind (vgl. Mosley/Müller und Hirschenauer 2003), können angesichts der extrem angespannten Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland auch nur bescheidene/re Ergebnisse im Vergleich zu Westdeutschland erwartet werden.

4.3 Ausblick

Grundsätzlich gibt es nur zwei nachhaltige Wege zur Verringerung der Arbeitslosigkeit: Entweder sind mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen oder das Arbeitsangebot ist zu reduzieren – dabei liegt die optimale Variante in der synergetischen Verknüpfung beider Wege.

Ausgehend von dieser Prämisse und den vorgelegten Befunden zu den – intendierten wie auch den nicht intendierten – kurzfristigen Ergebnissen und den derzeit absehbaren mittel- bis langfristigen Wirkungen der eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen, sollen nachfolgend Schlussfolgerungen gezogen und mögliche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Alternativen aufgezeigt werden.

1. Arbeitsmarktpolitik muss finanziell wie instrumentell überfordert sein, wird ihr allein die Verantwortung für Beschäftigungsschaffung und Abbau von Arbeitslosigkeit übertragen. Es müssen vielmehr – und in viel stärkerem Maße – auch andere Politikbereiche in den Blickwinkel rücken und bezüglich dieser gesellschaftspolitisch notwendigen Zielstellungen konstruktive Beiträge leisten. Dabei ist in erster Linie eine beschäftigungsorientierte und innovationsfördernde Wirtschafts-, Struktur-, Finanz- und Regionalpolitik gefordert, ebenso aber eine die Humanressourcen frühzeitig wie lebensbegleitend entwickelnde Bildungspolitik. Auch die Hartz-Kommission hat diesbezüglich einige Vorschläge unterbreitet – wenngleich in viel zu geringem Umfang, weshalb diese wohl auch wenig Beachtung fanden. Anknüpfungspunkte bieten sich vor allem in folgenden Richtungen:

- Die systematische Verknüpfung unterschiedlicher Politikbereiche und Förderinstrumente, von der Wirtschafts- bis hin zur Strukturpolitik sowie gestützt durch Ansiedlungs-, Cluster-, Netzwerk- und Qualifizierungspolitik usw., wurde von der Hartz-Kommission zwar gefordert (Hartz et al. 2002: 233 ff.) – allerdings nicht konkret operationalisiert und mit den (zu KompetenzCentern umzugestaltenden) Landesarbeitsämtern den falschen Akteuren zugewiesen, da hier in erster Linie die, zumindest potentiell ressortübergreifend agierenden, Landesregierungen gefordert sind. Nichts desto trotz ist dieser ressortübergreifende Politikansatz grundsätzlich richtig und sollte daher – auf der Grundlage vorzeigbarer, jedoch noch zu verallgemeinernder good-practice, wie sie beispielsweise die sächsischen Erfolge beim Aufbau einer groß- und kleinbetrieblich gut strukturierten und schlagkräftigen Automobilindustrie und deren Zulieferern darstellen – konsequenter als bislang von den landespolitischen Akteuren aller relevanten Ressorts beschritten werden.
- Kommunale Investitionen (Hartz et al. 2002: 268 ff.) können einen Beitrag zur Verbesserung der Infrastruktur leisten, stärken vor allem die Binnennachfrage und sind zudem mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten kombinierbar – stoßen jedoch angesichts leerer öffentlicher Kassen auf Finanzierungsrestriktionen. Insofern ist dringend eine Gemeindefinanzreform erforderlich, die diese Bezeichnung auch verdient: Dies bedeutet in erster Linie, Kommunen fi-

nanziell über den engen Kanon sogenannter Pflichtleistungen hinaus finanziell wieder handlungsfähig zu machen.

- Das Programm „Kapital für Arbeit“ bedarf dringend einer Optimierung, wenn es sich nicht auf Mitnahmeeffekte durch ohnehin kreditwürdige Unternehmen beschränken soll. Der diesbezüglich wichtigste Ansatzpunkt liegt in der Aufhebung oder zumindest modifizierten Ausgestaltung des Hausbankprinzips.
 - Die Förderung von Ich-AGs durch Existenzgründungszuschüsse kann nur dann zusätzliche Beschäftigung induzieren, wenn es gelingt, mit den beschrittenen Geschäftsfeldern neue Märkte zu erschließen oder zu kreieren. Insofern sind zielgerichtete Coaching-Maßnahmen, wie sie vielerorts im Rahmen anderer Existenzgründungsprogramme üblich sind, auch hier zur Anwendung zu bringen. Dies dient letztlich auch der längerfristigen Überlebensfähigkeit von Ich-AGs und kann diese vor Verschuldung und Rückfall in die Arbeitslosigkeit bewahren.
2. Eine effektive und effiziente aktive Arbeitsmarktpolitik benötigt verlässliche und – angesichts der anhaltenden Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit – antizyklische Finanzierungsgrundlagen. Dabei muss neben der beitragsfinanzierten und damit stark konjunkturabhängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik eine steuerfinanzierte und antizyklisch auszugestaltende aktive Arbeitsmarktpolitik gesichert werden – diesbezüglich geben die aktuellen Reformvorhaben nicht nur keine Antworten, sondern mit der Vision eines von Bundeszuschüssen freien Haushaltes der Bundesanstalt für Arbeit vielmehr entgegengesetzt gerichtete Signale. Vor diesem Hintergrund ist ein geregelter Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit für aktive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zu fordern, der zweckgebunden für sogenannte versicherungsfremde arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zur Verfügung zu stellen ist und der sich zumindest am Umfang der Unterbeschäftigung sowie der Langzeitarbeitslosigkeit bemisst.
 3. Der arbeitsmarktpolitische Instrumenteneinsatz ist tatsächlich zu optimieren – allerdings deutlich anders als bislang vorgesehen und sukzessive bereits vollzogen. Insbesondere sind regional- und zielgruppenspezifische Rahmenbedingungen bei der Konzipierung, Implementierung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Strategien stärker zu berücksichtigen, um kontraproduktive Effekte zu Lasten besonders betroffener Regionen und Personengruppen (Creaming) zu vermeiden. Realistische und Erfolg versprechende Ansatzpunkte sind auch hierzu bereits entwickelt worden, sie sind jedoch in den gegenwärtigen Reformvorhaben nicht berücksichtigt worden: So ist exemplarisch auf die von einer Projektgruppe der Bundesanstalt für Arbeit entwickelten fünf Strategietypen von Arbeitsmarktpolitik zu verweisen, darunter zwei Strategietypen für ostdeutsche Arbeitsmarktreionen. Als Strategievorschläge für ostdeutsche Arbeitsamtsbezirke mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit finden sich u.a. die Forderungen: Marktersatz schaffen, Qualifikation bewahren, Überbrückung schaffen, an Strukturentwicklung in Region mitwirken, soziale Sicherung gewährleisten und Mobilität fördern (Bundesanstalt für Arbeit 2003g: 13 f.). In diesem Kontext ist

auch auf die strikte Beachtung und Anwendung des Gender Mainstreaming-Prinzips beim arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz hinzuweisen, dem bei den gegenwärtigen Reformen keine Beachtung geschenkt worden ist. Neben der Berücksichtigung solcher grundlegender strategischer Fragen sind auch einzelne Befunde des vorliegenden Kurzgutachtens geeignet, Optimierungspotentiale am bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium zu heben. Dazu gehören vor allem:

- Die Voraussetzungen für die Zulassung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie von deren Trägern durch unabhängige fachkundige Stellen sowie für die Akkreditierung dieser Stellen durch eine zentrale Akkreditierungsstelle sind längst überfällig und daher schnellstens zu schaffen, da nur so eine Qualitätsverbesserung bei FbW zu erwarten ist – nicht jedoch durch die bislang vollzogenen, vor allem fiskalisch motivierten Weichenstellungen in diesem Bereich.
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung durch arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz ist in Regionen mit gravierenden Arbeitsplatzdefiziten auch weiterhin dringend erforderlich – insbesondere zugunsten besonders förderbedürftiger Personengruppen und soweit wie möglich in Verbindung mit strukturbildenden und wirtschaftsnahen Aktivitäten. Bei geschickter Gestaltung, wofür es zahlreiche Modelle und praktische Beispiele gibt, können damit verschiedene Funktionen erfüllt werden: Schaffung temporärer Beschäftigung und gesamtwirtschaftlicher (Binnen-)Nachfrage; Verbesserung der Infrastruktur; Erhalt und Ausbau von beruflichen sowie sozialen Qualifikationen; Vermeidung von Creaming-Effekten.
4. Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung zu nutzen sind, da auf diesem Weg – selbst bei ökonomischer Stagnation – durch Umverteilung von Arbeit Arbeitsplätze in relevantem Umfang erhalten und partiell sogar neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Es ist deshalb völlig unverständlich, dass die Arbeitszeitfrage derzeit in den Hintergrund gerückt ist bzw. sogar – beschäftigungspolitisch kontraproduktiv – mit dem Ziel einer Arbeitszeitverlängerung diskutiert wird.

- Adamy, Wilhelm/ Schulze-Buschoff, Karin (2003):** Leiharbeit – zwischen Lohndumping und sozial orientierter Eingliederung, In: Linne Gudrun/ Vogel, Berthold (Hrsg.): Leiharbeit und befristete Beschäftigung, S. 31-38, Düsseldorf
- Apel, Lutz et al. (1996):** Die großen Industriebetriebe Brandenburgs – Verlängerte Werkbänke oder innovative Zentren? Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg, Teltow
- Bach, Hans-Uwe/ Spitznagel, Eugen (2003):** Gesamtfiskalische Modellrechnungen – Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 21. Juli 2003, Nürnberg
- Bach, Hans-Uwe et al. (2003):** Bundesrepublik Deutschland – Neue Vorschau des IAB für den Arbeitsmarkt 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 7.5.2003, Nürnberg
- Bäcker, Gerhard (2003):** Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, In: WSI-Mitteilungen 5, S. 300-305, Düsseldorf
- Bartelheimer, Peter (2003):** An der richtigen Stelle Nein sagen. Von der bündnisgrünen Idee einer sozialen Grundsicherung bleibt in der Agenda 2010 nichts mehr übrig, In: Frankfurter Rundschau vom 12. Juni 2003, Frankfurt/Main
- Baur, Ulrich (2003):** Erster Schritt zur Umsetzung des Hartz-Konzepts, In: Bundesarbeitsblatt 1, S. 4-9
- Berlit, Uwe (2003):** Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, In: info also 5, Vorabdruck
- Bertelsmann Stiftung/ Bundesanstalt für Arbeit/ Mc Kinsey & Company (Hrsg.) (2002):** Die Personal-Service-Agentur (PSA), Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh
- Bieback, Karl-Jürgen (2003):** Fördern und Fordern – Kontinuitäten und Brüche im Arbeitsförderungsrecht der Hartz-Gesetze, In: Kritische Justiz, Heft 1, S. 25-34.
- Bielenski, Harald/ Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra (2002):** Wie die Europäer arbeiten wollen – Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern, Frankfurt/Main
- Bittner, Susanne/ Dingeldey, Irene/ Strauf, Simone/ Weinkopf, Claudia (1998):** Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung, Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Bd. 1998-02, Gelsenkirchen
- Bittner, Susanne/ Weinkopf, Claudia (2001):** Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung. Erfahrungen und Perspektiven, Gelsenkirchen
- Blanke, Thomas (2003a):** Die Hartz-Reformen – Kurswechsel im Arbeits- und Sozialrecht. In: Kritische Justiz, Heft 1, S. 2-6.
- Blanke, Thomas (2003b):** Die Auflösung des Arbeitnehmerbegriffs. Von der Bekämpfung zur Förderung von Scheinselbständigkeit und geringfügiger Beschäftigung, In: Kritische Justiz, Heft 1, S. 7-16
- Bögenhold, Dieter (1987):** Der Gründerboom. Realität und Mythos der neuen Selbständigkeit, Frankfurt/ New York
- Bögenhold, Dieter/Leicht, René (2000):** „Neue Selbständigkeit“ und Entrepreneurship: moderne Vokabeln und damit verbundene Hoffnungen und Irrtümer, In: WSI-Mitteilungen 12, S. 779-787, Düsseldorf
- Bontrup, Heinz-J./ Marquardt, Ralf-M. (2003):** Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes, In: Gewerkschaftliche Monatshefte 2, S. 93-103

- Bosch, Gerhard/ Knuth, Matthias (2003):** Das deutsche Beschäftigungssystem im 13. Jahr nach der Vereinigung, In: WSI-Mitteilungen 5, S. 275-283, Düsseldorf
- Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra (2002a):** Dienstleistungsbeschäftigung in Europa – ein Ländervergleich. In: Bosch, Gerhard/ Hennicke, Peter/ Hilbert, Josef/ Kristof, Kora/ Scherhorn, Gerhard (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkungen auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, S. 41-62, Frankfurt/Main/ New York
- Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra (2002b):** Nachhaltige Dienstleistungspolitik. In: Bosch, Gerhard/ Hennicke, Peter/ Hilbert, Josef/ Kristof, Kora/ Scherhorn, Gerhard (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkungen auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, S. 482-512, Frankfurt/Main und New York
- Bothfeld, Silke/ Kaiser, Lutz C. (2003):** Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung? In: WSI-Mitteilungen 8, S. 484-493, Düsseldorf
- Brinkmann, Christian (1999):** Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MitAB) 3, S. 462-499, Nürnberg
- Buch, Tanja (2001):** Perforierte Langzeitarbeitslosigkeit – ein vernachlässigter Strukturtyp der Arbeitslosigkeit, In: Sozialer Fortschritt 2, S. 46-50
- Büchel, Felix (1992):** Die Qualität der Wiederbeschäftigung nach ununterbrochener und nach „perforierter“ Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2002a):** BA-Rundbrief Geschäftsanweisung 102/2002 vom 23.12.2002.- Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2002b):** Pressemitteilung Nr. 69 vom 14.11.2002, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003a):** Arbeitsmarkt 2002. ANBA Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer vom 18. Juni, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003b):** ANBA Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 6 vom 30. Juni 2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003c):** Pressemeldung Nr. 16 vom 11.3.2003 – Keine Alternative zur BA-Politik, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003d):** Auswirkungen von Hartz III und Hartz IV auf die Bundesanstalt für Arbeit, Presse-Info 54 vom 13.8.2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003e):** Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht August 2003, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (2003f):** ANBA Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 8 vom 31. August 2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit Projektgruppe 2.5 (2003g):** Typisierung von Arbeitsamtsbezirken, Manuskript, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003h):** Leistungen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber bzw. Träger, Ausgabe August, Nürnberg
- Bundesknappschaft. Minijob-Zentrale (Hrsg.) (2003):** Die Neuregelungen für geringfügige Beschäftigungen am Arbeitsmarkt, Informationen-Meldungen-Beiträge Ausgabe 1-2003-Juli 2003, Essen
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003):** Die Hartz-Reformen ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 518, o.O.
- Bundesvorstand des DGB Abteilung Arbeits- und Sozialrecht (2003a):** Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht infolge der sog. ‚Hartz-Vorschläge‘ ab 01.01.03/ 01.04.03/ 01.07.03/ 01.01.04, Informationen für Gewerkschaftssekretäre, ehrenamtliche Funktionäre, gewerk-

schaftliche Prozessvertretungen sowie ehrenamtliche Richter und Richterinnen, Informationen zum Arbeits- und Sozialrecht Nr. 1, Berlin

Bundesvorstand des DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik (2003b): Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stand: 14. August 2003, Berlin

Bundesvorstand des DGB (2003c): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf der Bundesregierung Koalitionsfraktionen eines „Vierten Gesetzes am Arbeitsmarkt“, Berlin, 30. September 2003, Berlin

Butterwege, Christoph (2003): Sozialdemokraten in der neoliberalen Falle, In: Frankfurter Rundschau vom 23. September 2003, Frankfurt/Main

Christians, Uwe/ Schröder, Wolfgang (2001): Finanzierungsprobleme kleinerer Unternehmen in strukturschwachen Regionen, In: Wirtschaftsdienst II, München

Däubler, Wolfgang (2003): Die neue Leiharbeit, In: Kritische Justiz, Heft 1, S. 17-24.

Deutsche Bundesbank (2001): Verhältniszahlen aus den Jahresabschlüssen west- und ostdeutscher Unternehmen für 1998, Frankfurt/Main

Deutscher Bundestag (2003): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen, Drucksache 15/758 vom 31. März 2003

Deutscher Juristinnenbund e.V./ Deutscher Frauenrat/ Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen e.V (2003): Offener Brief: Arbeitslose Frauen werden erste Verliererinnen der Wahl, Manuskript, o.O.

Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg (2003): „Die Menschen in Ostdeutschland werden zu den großen Verlierern gehören“, o.O.

Dingeldey, Irene (1999): Riesters Unvollendete, In: Soziale Sicherheit 7, S. 230-234

Dingeldey, Irene/ Gottschall, Karin (2001): Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 21 vom 18. Mai 2003, S. 31-38

Engelen-Kefer, Ursula/ Zahn, Christian (2003): Vermittlung und Integration nicht Leistungskürzung. Minderheitenvotum, 3. April 2003, o.O.

Faulstich, Peter (2003): Hartz Gesetze – Konsequenzen und Alternativen, Vortrag auf der Fachtagung „Zukunft der beruflichen Weiterbildung?“ der Arbeitnehmerkammer Bremen am 2. April, o.O.

Fitzenberger, Bernd/ Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3, S. 357-370, Nürnberg

Flassbeck, Heiner (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität, In: Wirtschaft und Markt, August

Flassbeck, Heiner (2003): Mehr Beschäftigung durch Wachstum oder mehr Wachstum durch Beschäftigung, In: WSI-Mitteilungen 5, S. 318-320, Düsseldorf

Friedrich-Ebert-Stiftung (2003): Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum. Abteilung Wirtschaftspolitik: Die Hartz-Reform. Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!?, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151, Bonn

Grotz, Reinhold/ Otto, Anne (2003): Betriebsgründungen in der Bundesrepublik Deutschland: Überlebenschancen und Arbeitsmarkteffekte. Zusammenfassung, Bonn. Zitiert nach: <http://www.uni-bonn.de/Aktuelles/Presseinformationen/2003/173/bilder/zusammenfassung-gruendungen-deutschland.pdf>

- Hachmann, Kai/ Kühn, Wolfgang/ Schuldt, Karsten (1998):** Zur Lage der Metall- und Elektroindustrie in Ostdeutschland – Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Rahmenbedingungen sowie betriebliche Eckdaten für die Metall- und Elektroindustrie Ostdeutschlands, Berlin
- Hartz, Peter et al. (2002):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin
- Herr, Hansjörg (2002):** Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission. In: Prokla 129, S. 515-536
- Hirschenauer, Franziska (2003):** Eingliederungsquoten sprechen eine deutliche Sprache, IAB-Kurzbericht Nr. 17 vom 15. September 2003, Nürnberg
- Holst, Elke/ Schupp, Jürgen (2002):** Arbeitszeitwünsche schwanken mit der Konjunktur, In: DIW-Wochenbericht 23
- Holst, Elke/ Schupp, Jürgen (2000):** Förderung von Teilzeitarbeit durch gesetzlichen Rechtsanspruch – Reform oder Hindernis für mehr Beschäftigung? In: DIW-Wochenbericht 49
- IAB (2003):** Bundesrepublik Deutschland – Neue Vorschau des IAB für den Arbeitsmarkt 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 7. Mai 2003, Nürnberg
- IAB (2002) (Autorengemeinschaft):** Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht Nr. 13 vom 1. Oktober 2003, Nürnberg
- IAT (2003):** Minijobs, Dienstleistungsagenturen und Steuerabzug gegen die Schwarzarbeit im Haushalt, Pressemitteilung vom 21. Juni 2003, Gelsenkirchen
- IG Metall. FB Sozialpolitik. Ressort Allgemeine Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (2003):** Kabinettsbeschluss „Drittes und Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Kurzbewertung der IG Metall vom 18. August 2003
- Infratest Sozialforschung/ FIA/ INIFES (2003):** Geringfügige Beschäftigung und Nebenerwerbstätigkeit in Deutschland 2001/2002, unveröffentlichter Bericht, München/ Berlin/ Stadtbergen
- Institut für soziale und ökologische Planung (2003):** Auswirkungen der geplanten Veränderungen in den Leistungssystemen für Arbeitslose in Dortmund, 5. Juni 2003, Dortmund
- Jahn, Elke J. (2002):** Brückenschlag mit PSA kann gelingen, In: IAB-Materialien Nr. 4, Nürnberg, S. 7-9
- Keller, Berndt (2002):** Unkoordinierter Aktivismus. Zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 4, S. 475-484
- Kleinhenz, Gerhard/ Möller, Ulrich/ Walwei, Ulrich (2002):** Im Prinzip ja, aber... Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, IAB-Kurzbericht Nr. 22 vom 23. September 2003, Nürnberg
- Klemer, Christina/ Stolz-Willig, Brigitte (1997):** Arbeitsplatz Privathaushalt – Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance? In: Behning, Ute (Hrsg.): Das Private ist ökonomisch – Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushaltsdienstleistungen, Berlin, S. 153-169
- Koch, Susanne/ Wießner, Frank (2002):** Ich-AG oder Überbrückungsgeld? Wer die Wahl hat, hat die Qual. IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 3. März 2003, Nürnberg
- Kohaut, Susanne/ Schwengler, Barbara (2003):** Kontakte zum Arbeitsamt können maßgeblich verbessert werden, IAB-Kurzbericht Nr. 8 vom 23. Juni 2003, Nürnberg
- Koller, Martin (2003):** Die stillen Kosten der Einigung, IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 14. August 2003, Nürnberg
- Koller, Martin/ Schiebel, Winfried/ Stichter-Werner, Albert (2003):** Der heimliche Finanzausgleich, IAB Kurzbericht Nr. 16 vom 5. September 2003, Nürnberg

- Kühnlein, Gertrud/ Klein, Birgit (2003):** Bildungsgutscheine – mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der Weiterbildung, Dortmund
- Künzler, Jan/ Walter, Wolfgang/ Reichart, Elisabeth/ Pfister, Gerhard (2001):** Gender division of labour in unified Germany, European Network on Policies and the Division of Unpaid and Paid Work, Tilburg
- Kurtz, Beate (2002):** Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III, IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 24.7.2002, Nürnberg
- Kurtz, Beate (2003):** Trainingsmaßnahmen – Was verbirgt sich dahinter? IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 6. Juni, Nürnberg
- Kurz-Scherf, Ingrid/ Scheele, Alexandra (2002):** Hartz-Stück der Arbeitsmarktpolitik. Einwände gegen die Übergabe der Politik an die Wirtschaft, In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 10-11
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2003):** Geschäftsbericht 2002, Frankfurt/Main.
- Kreutz, Daniel (2003):** Zur Bewertung der Ergebnisse der Hartz-Kommission, Download: www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/Modelle/hartz/kreutz.html
- Leicht, René (2000),** Die „neuen Selbständigen“ arbeiten alleine. Wachstum und Struktur der Solo-Selbständigen in Deutschland, In: Internationales Gewerbearchiv, Vol. 48, Band 2, S. 75-90
- Lehndorff, Steffen (2002):** Auf dem Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft? In: WSI-Mitteilungen 9, S. 491-497, Düsseldorf
- Lessenich, Stephan (2003):** Der Arme in der Aktiengesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, In: WSI-Mitteilungen 4, S. 214-220, Düsseldorf
- MASGF (2001):** Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen im Land Brandenburg 2002, Potsdam
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (2003):** PISA 2000 – Zusammenfassung zentraler Befunde, Berlin
- Mosley, Hugh/ Müller, Kai-Uwe (2003):** Eingliederungsquoten als Performanzindikator beim Leistungsvergleich der Arbeitsämter, Manuskript, Berlin
- Mosley, Hugh/Schütz, ##/Schmid, Günter (2003): Effizienz der Arbeitsämter, Berlin
- Nienhüser, Werner/ Matiaske, Wenzel (2003):** Der „Gleichheitsgrundsatz“ bei Leiharbeit – Entlohnung und Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern im europäischen Vergleich, In: WSI-Mitteilungen 8, S.466-473, Düsseldorf
- Pannenberg, Markus (1998):** Zunehmende Selbständigkeit in Deutschland von 1990 bis 1996, In: DIW-Wochenbericht 38, S. 687-691, Berlin
- Pohl, Rüdiger (2000):** Die unvollendete Transformation – Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark, In: Wirtschaft im Wandel 8. S. 223-238, Halle
- Prast, Franz (2003):** Verringerung der Arbeitslosigkeit durch bessere Arbeitsvermittlung? Was bringt die Vermittlungsoffensive und wie könnte sie weiter verbessert werden? Folienmanuskript vom 6. Juni 2003, o.O.
- Priewe, Jan/ Scheuplein, Christoph/ Schuldt, Karsten (2002):** Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Berlin
- Reindl, Josef (2000):** Scheinselbständigkeit. Ein deutsches Phänomen und ein verkorkster Diskurs, In: Leviathan Heft 4, S. 413-433
- Reissert, Bernd (2003a):** Zentrale oder dezentrale Finanzierung des „Arbeitslosengeldes II“? In: Wirtschaftsdienst 5, S. 300-303

- Reissert, Bernd (2003b):** Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. Zu den unterschiedlichen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, In: Sozialer Fortschritt 5-6, S. 113-122
- Rudolph, Helmut (2003):** Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 25. Mai 2003, Nürnberg
- Scherl, Hermann (2002):** Endbericht der Hartz-Kommission: Mit neuer, aber ebenfalls dubioser Erfolgsrechnung, Internet-Publikation: <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/Hartz.pdf>.
- Scherl, Hermann (2003):** Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz, Internet-Publikation: <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/hartz2.pdf>.
- Schiek, Dagmar (2003):** Die Hartz-Gesetze – EU-rechtliche Perspektiven, In: Kritische Justiz, Heft 1, S. 35-47
- Schmachtenberg, Rolf (2003):** Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, In: Wirtschaftsdienst 5, S. 283-289
- Schmid, Günther/ Jann, Werner (2003):** Ein Jahr Hartz-Reform: Eine zukunftsfähige Strategie? Zwischenbilanz der Umsetzung, Folienmanuskript vom 2.10.2003, Berlin
- Schuldt, Karsten (1999):** Vernachlässigte Märkte – Eine Analyse der Angebotsprofile Brandenburger Bildungsträger zur Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen, LASA-Studie Nr. 34, Potsdam
- Schupp, Jürgen et al. (1997):** Einführung der Sozialversicherungspflicht für 610 Mark-Jobs und Abschaffung der Pauschalbesteuerung, In: DIW-Wochenbericht 45, S. 895-898, Berlin
- Sell, Stefan (2002):** „Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland, In: WSI-Mitteilungen 3, S. 147-153, Düsseldorf
- SÖSTRA (2003):** IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der siebten Welle 2002, Berlin
- Spindler, Helga (2003):** „Überfordern und überwachen“. Der restriktive Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik, In: SozialExtra vom August/September, S. 11-14
- Spitznagel, Eugen/ Bach, Hans-Uwe (2000):** Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3, S. 500-514, Nürnberg
- Statistisches Bundesamt (2003):** Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2002, Wiesbaden
- Steffen, Johannes (2003):** Weder Arbeit noch soziale Gerechtigkeit, In: Sozialismus 5, S. 4-8
- Steffen, Johannes/ Nakielski, Hans (2003):** Die Demontage der Arbeitslosenhilfe, In: Soziale Sicherheit 4, S. 117-122
- Streeck, Wolfgang/ Heinze, Rolf G. (1999):** Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs. In: Arlt, H.-J./Nehls, S. (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere, Opladen, S. 147-166
- Streeck, Wolfgang/ Heinze, Rolf G. (2003):** Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1, S. 25-35
- Trube, Achim (2002):** Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Trends und Gegenvorschläge, In: Arbeit und Sozialpolitik 1-2, S. 18-25
- Trube, Achim/ Weiß, Carsten (2003):** AGENDA 2010. Entwicklungslinien, Prämissen, Modernisierungsbeschlüsse und Gegenvorschläge, Manuskript, Tübingen
- Trube, Achim/ Wohlfahrt, Norbert (2002):** Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts. In: WSI-Mitteilungen 2, S. 118-123, Düsseldorf

- Trube, Achim/ Wohlfahrt, Norbert (o.J.):** Zur Güte von Gutachten – Eine Einschätzung der wissenschaftlichen Seriosität von Reformkonzepten der aktivierenden Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik, Tübingen
- Ubben, Hans-Jürgen (2003):** Weiterbildung in Deutschland: Was das Hartz-Konzept verschweigt, Prognos trendletter 1, Berlin
- Ulber, Jürgen (2003):** Personal-Service-Agenturen und Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung. Änderung des AÜG durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, In: Arbeit und Recht, Heft Nr. 1, S. 7-15
- Vanselow, Achim (2001):** Neue Selbständige in der Informationsgesellschaft. Abschlussbericht eines Kooperationsprojektes des DGB-Bildungswerks NRW e. V. und des Instituts Arbeit und Technik (IAT) im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/ Gelsenkirchen
- Vanselow, Achim/ Weinkopf, Claudia (2000):** Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung – Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW, Kurzfassung, Gelsenkirchen
- Vogel, Berthold (2003):** Leiharbeit und befristete Beschäftigung. Neue Formen sozialer Gefährdung oder Chance auf Arbeitsmarktintegration, In: Linne Gudrun/ Vogel, Berthold (Hrsg.): Leiharbeit und befristete Beschäftigung, Düsseldorf, S. 39-46
- Wagner, Alexandra (2002):** Kritik bleibt nötig! Zu den Ergebnissen der Hartz-Kommission, In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10-11
- Weinkopf, Claudia (2003a):** Vermittlungsorientierte Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – bisherige Erfahrungen und Anregungen für die aktuelle Debatte auf der Fachtagung PSA Personal-Service-Agenturen – Umsetzungsmöglichkeiten im Rahmen des PARI-TÄTISCHEN am 17./18. März 2003 in Frankfurt, download unter: www.iatge.de.
- Weinkopf, Claudia (2003b):** Mini- und Gleitzzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report 2003-05, download unter: www.iatge.de.
- Weinkopf, Claudia (2003c):** Geringfügige Beschäftigung – Erfahrungen und Perspektiven. Folien zum Vortrag auf der Tagung „Arbeitsmarkt: Neue Instrumente im Einsatz“, 21.-23. Mai 2003, Evangelische Akademie Bad Boll, Gelsenkirchen. download unter: www.iatge.de.
- Welzmüller, Rudolf (2003):** Für eine Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts, In: WSI-Mitteilungen 8, S. 459-465, Düsseldorf
- Wießner, Frank (2001):** Existenzgründungen, Das Geheimnis des Erfolgs, IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 28. März 2001, Nürnberg
- Wießner, Frank (2002):** Beschäftigung braucht Betriebe – der Beitrag von Existenzgründungshilfen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 121-133, Nürnberg
- Wiethölter, Doris/ Bogai, Dieter (1998):** Existenzgründungen von Arbeitslosen: Chancen und Risiken, In: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 7-8, S. 45-51
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2003):** Monitoring-Bericht zur Umsetzung der Hartz-Vorschläge zur Reform der Arbeitsverwaltung, Grobübersicht der Module. Stand vom 23. September 2003, Manuskript, Berlin