

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

**Working Paper**

## Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt: ein Armutszeugnis

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 72

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2004) : Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt: ein Armutszeugnis, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 72, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22312>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt –  
ein Armutszeugnis**

**Norbert Berthold  
Sascha von Berchem**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 72

2004

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt –  
ein Armutszeugnis**

Norbert Berthold  
Sascha von Berchem

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

[norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

[sascha.vonberchem@web.de](mailto:sascha.vonberchem@web.de)

# 1. Einleitende Bemerkungen

Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in Deutschland können wohl kaum als effizient bezeichnet werden. Vielmehr begünstigen sie die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit gerade in der Gruppe der weniger produktiven und geringer qualifizierten Arbeitnehmer.<sup>1</sup> Wohl weniger diese Erkenntnis als mehr der zunehmende gesellschaftliche Unmut aufgrund der anhaltend schlechten Arbeitsmarktperformance und das Bekanntwerden des „Vermittlungsskandals“ der Bundesagentur für Arbeit Anfang 2002 brachten in jüngerer Vergangenheit endlich etwas Bewegung in die festgefahrene Diskussion um die Effizienz der staatlichen Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne und zwang die Politik zum Handeln. Das Job-AQTIV-Gesetz war der Startschuss für einen andauernden Reformprozess, der mit „(Peter) Hartz“ und „Agenda 2010“ zwei neue Namen bekam. Nachfolgend soll untersucht werden, ob die mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den Hartz-Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Rahmen der Agenda 2010 umgesetzten bzw. geplanten Reformen auf diesem Felde in die richtige Richtung weisen und tatsächlich Anlass zur Hoffnung auf Besserung geben. Dabei werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit nur die wesentlichen Regelungen betrachtet; auch wird dabei weniger auf die institutionellen Details der Änderungen eingegangen, sondern es interessiert vor allem die ordnungspolitische Grundausrichtung der jüngsten Reformen.<sup>2</sup>

Die von den Reformen verfolgten Ziele lassen sich grob in drei Bereiche einteilen: Erstens sollen durch Modifikationen der entscheidenden Parameter der Lohnersatzleistungen selbst individuelles „Moral Hazard“ verringert und die Bemühungen der Arbeitslosen gestärkt werden, die Phase der Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu beenden. Durch eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten soll dieser Prozess zusätzlich begleitet und Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Zweitens sollen durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen die individuellen Wiedereinstellungschancen auch geringer qualifizierter Arbeitsloser verbessert werden. Schließlich soll drittens durch pekuniäre Anreize direkt die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot zu Gunsten der gegenwärtig Arbeitslosen beeinflusst werden. Subventionen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stellen gleichsam eine Alternative zu Beratung, Vermittlung und Qualifizierung dar.

---

<sup>1</sup> Vgl. für eine ausführliche Analyse dazu Berthold/von Berchem (2002).

<sup>2</sup> Nachfolgende Ausführungen profitieren in starkem Maße von Berthold/von Berchem (2003b).

Arbeitslose sollen auf diese Weise Anreize und Möglichkeiten erhalten, in das reguläre Berufsleben zurückzukehren oder den Schritt in die Selbstständigkeit zu wagen.

Die genannten Ziele werden durch ein ganzes Bündel von Neuregelungen zu erreichen versucht. Nachfolgend werden diese einer systematischen Beurteilung unterzogen, wobei dazu eine Untergliederung erfolgt in die acht Komplexe

- 1) Beratung und Vermittlung,
- 2) Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld,
- 3) Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen,
- 4) Personal-Service-Agenturen,
- 5) „Job Floater“,
- 6) „Mini- und Midi-Jobs“,
- 7) „Ich-AG“ und
- 8) Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

## **2. Beratung und Vermittlung**

Eine ganze Reihe von Neuerungen zielt auf eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungseffizienz und damit eine Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauer in Arbeitslosigkeit ab. So soll nach Möglichkeit schon vor Beginn der Arbeitslosigkeit mit der Beratung und Vermittlung begonnen werden können. Nach § 37b SGB III müssen Beschäftigte bereits zum Zeitpunkt der Kündigung oder bei befristeten Verträgen bzw. bevorstehendem Ausbildungsende frühzeitig vor Ende des Beschäftigungs- bzw. Ausbildungsverhältnisses das zuständige Arbeitsamt über den Verlust des Arbeitsplatzes in Kenntnis setzen. Bei verspäteter Meldung mindert sich das Arbeitslosengeld entsprechend der Regelungen des § 140 SGB III. Möglichst rasch soll mit einem individuellen Profiling begonnen werden, das die spezifischen Fähigkeiten und Defizite des Stellensuchenden freilegt und eine individuelle Chancenprognose und ein individuelles Förderkonzept liefern soll.<sup>3</sup> Dazu sollen die Vermittler im Zuge der geplanten Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und der Installation der Job-Center von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit

---

<sup>3</sup> Spricht das Ergebnis des Profilings dafür, so ist der Einsatz aller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ohne die Einhaltung von Wartezeiten möglich. Auf der einen Seite kann diese Neuregelung verhindern, dass Arbeitslosigkeit in Antizipation einer Förderleistung bewusst verlängert wird oder wertvolle Zeit verstreicht, bis eine möglicherweise sinnvolle Maßnahme eingesetzt werden kann, auf der anderen Seite öffnet dies Tür und Tor für einen massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ohne die notwendige Zielgruppenorientierung.

werden, um sich stärker als bisher auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren zu können. Darüber hinaus soll das Verhältnis von betreuten Arbeitslosen pro Vermittler deutlich kleiner werden (angestrebt ist ein Betreuungsschlüssel, d.h. ein Verhältnis von Betreuer zu Arbeitslose von 1:75), und die Vermittler sollen nach einem Bonussystem entlohnt werden sowie eigene „Aktionsbudgets“ erhalten.

Die Bemühungen, die Effizienz der Beratung und Vermittlung zu steigern, sind dringend erforderlich; allerdings erscheint der gewählte Weg wenig konsequent, und es soll dabei offenkundig nicht von der grundsätzlichen Zuständigkeit der staatlichen Arbeitsverwaltung abgewichen werden. So können bereits seit dem 1. Januar 2002 alle Arbeitslosen von der Bundesagentur die Einschaltung Dritter mit der Vermittlung verlangen, allerdings erst nach einer Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit von wenigstens sechs Monaten.<sup>4</sup> Auch können Arbeitslose seit April 2002 beim zuständigen Arbeitsamt einen so genannten Vermittlungsgutschein beantragen und einen privaten Arbeitsvermittler mit der Stellensuche beauftragen. Teilnehmer von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Strukturanpassungsmaßnahmen<sup>5</sup> haben ebenso Anspruch auf diese Gutscheine. Der Wert der Gutscheine ist nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt, die Auszahlung des Gutscheins erfolgt nach erfolgreicher Vermittlung in zwei Raten, die zweite Rate ist erst nach sechs Monaten nachhaltiger Beschäftigung fällig.<sup>6</sup> Auch diese Vermittlungsgutscheine werden jedoch nicht gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit an die Arbeitslosen ausgegeben, sondern erst auf Antrag nach einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens drei Monaten.

Die Quote der Vermittlungen aufgrund der Gutscheine – bis einschließlich Juni 2004 wurden insgesamt rund eine Millionen Gutscheine ausgehändigt, ca. 70.400 Vermittlungen wurden gemeldet, in rund 22.400 Fällen wurde bereits die zweite Rate fällig – ist bisher gering.<sup>7</sup> Mit ein Grund hierfür ist, dass viele Arbeitslose ihren Vermittlungsgutschein zwar beantragen, ihn häufig jedoch gar nicht einsetzen.<sup>8</sup> Zum Zweiten erfolgt durch die frühestmögliche Ausgabe der Gutscheine zum vierten Monat individueller Arbeitslosigkeit implizit eine Selektion schlechterer Risiken in den Pool derjenigen Arbeitssuchenden mit Vermittlungsgutschein. Die Fälle, die relativ leicht vermittelbar sind bzw. die ohne Vermittlungsbemühungen rasch den Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis finden können, sind im Regelfall weniger als drei

---

<sup>4</sup> Vgl. § 37 Abs. 4 SGB III.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Abschnitt 2.3.

<sup>6</sup> Zu den Details vgl. § 421g SGB III.

<sup>7</sup> Vgl. BA-online, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten.

<sup>8</sup> Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 61).

Monate arbeitslos bzw. fragen einen solchen Gutschein nicht nach. Gerade die Problemgruppe des Arbeitsmarktes, die Geringqualifizierten, ist nicht hauptsächlich deshalb Problemgruppe und schwer vermittelbar, weil die bisherige Vermittlung über die Arbeitsämter besonders ineffizient organisiert war, sondern aufgrund divergierender Qualifikations- und Anforderungsprofile von Arbeitsanbietern und -nachfragern bei gegebenen Lohnstrukturen.<sup>9</sup> Hier sind also ohnehin strukturelle Probleme zu überwinden; über eine Privatisierung vormals öffentlicher Vermittlungsbemühungen alleine lassen sich diese sicherlich nicht lösen.<sup>10</sup> Dennoch sollten die förderlichen Kräfte des Wettbewerbs auch im Bereich der Arbeitsvermittlung möglichst frühzeitig und konsequent genutzt werden und der Weg, der 1994 mit dem Fall des staatlichen Vermittlungsmonopols eingeschlagen wurde, weiter verfolgt werden. Liegt der Schlüssel für Vollbeschäftigung auch nicht in einer reinen Verbesserung der Vermittlungsaktivitäten, es gilt auch in diesem Bereich nach besseren Lösungen als bisher zu suchen. „Alibi-Lösungen“, die für einen vermittlungstechnisch gewichtigen Zeitraum das Monopol bei der Bundesagentur für Arbeit belassen, verhindern einen echten Wettbewerb und versprechen keine große Verbesserung der unbefriedigenden Situation. Es gibt keinen ökonomisch einleuchtenden Grund dafür, nicht von Anfang an (auch) auf private Lösungen zu setzen.

### **3. Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld**

Zwischen dem Arbeitsamt bzw. Job-Center und den Arbeitslosen werden zukünftig verbindliche Eingliederungsvereinbarungen getroffen, die nach dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ die Rechte und auch die Pflichten beider Parteien klar definieren sollen.<sup>11</sup> Für die betreuten Transferempfänger wurden die Zumutbarkeitskriterien im Rahmen dessen neu formuliert. Die hinzunehmenden finanziellen Abstriche gegenüber der vorherigen Beschäftigung in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit sowie die täglich zumutbaren Pendelzeiten von 120 bzw. 150 Minuten blieben dabei zwar unverändert, jedoch ist den Arbeitslosen nun ein Umzug grundsätzlich zumutbar.<sup>12</sup> Darüber hinaus wurde im Rahmen der Zumutbarkeitsregelungen endlich die überfällige Beweislastumkehr vollzogen. Es obliegt im Streitfall nun den Arbeitslosen nachzuweisen, dass eine abgelehnte Tätigkeit unzumutbar

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Beckmann/Deimel/Schauenberg (2004, S. 136).

<sup>10</sup> Siehe dazu auch Scherl (2002).

<sup>11</sup> Vgl. § 35 SGB III.

<sup>12</sup> Ausgenommen sind Arbeitslose mit familiären Bindungen und Stellensuchende, für die zu erwarten ist, dass sie innerhalb von drei Monaten als Tagespendler eine Beschäftigung aufnehmen werden; vgl. § 121 SGB III.

ist.<sup>13</sup> Bei Verfehlungen und nicht-kooperativem Verhalten seitens der Arbeitslosen sieht der Gesetzgeber differenziertere Sanktionen vor als bisher. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde festgelegt, dass die Auszahlung von Arbeitslosenhilfe und -geld bei Arbeitsablehnung o.ä. regelmäßig 12 Wochen ausgesetzt werden soll (Sperrzeit). Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde die Sperrzeitregelung dahingehend nachgebessert, dass die Lohnersatzleistungen nun nicht mehr nur generell 12 Wochen ausgesetzt werden können, sondern nach Häufigkeit der Ablehnung von Stellen- oder Qualifizierungsangeboten differenziert 3, 6, oder 12 Wochen.<sup>14</sup> Auf diese Weise soll vermieden werden, dass Sperrzeiten nur zögerlich ausgesprochen werden, weil sie möglicherweise mit 12 Wochen im Einzelfall als unverhältnismäßig hart erscheinen. Die höhere Flexibilität in der Handhabung von Sperrzeiten und die erhöhten Anforderungen der Behörden an die Kooperation und die Eigeninitiative der Arbeitslosen führten tatsächlich zu einem deutlichen Anstieg der verhängten Sperrzeiten.<sup>15</sup>

Die Neuregelungen im SGB III zur Zumutbarkeit und zu möglichen Sanktionen bei Verfehlungen seitens der Arbeitslosen sind ohne Frage ein Schritt in die richtige Richtung. Insbesondere die Beweislastumkehr kann dazu beitragen, dass erforderliche Sanktionen leichter durchsetzbar sind. Mangelt es im Einzelfall demnach an der Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden oder an der Bereitschaft, ein in Frage kommendes Beschäftigungsverhältnis anzunehmen, so schaffen die Neuregelungen bessere Rahmenbedingungen als bisher, das Verhalten der Arbeitslosen zu beeinflussen bzw. falls erforderlich Transferleitungen zu kürzen. In diesen Fällen sind die Reformen tatsächlich geeignet, die durchschnittliche Dauer individueller Arbeitslosigkeit zu senken. Eine Verringerung der durchschnittlichen Verweildauer in Arbeitslosigkeit erhofft man sich auch dadurch, dass die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zukünftig – für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem 31. Januar 2006 entstanden ist – zwölf Monate beträgt.<sup>16</sup> Lediglich für Personen, die das 55. Lebensjahr bereits vollendet haben, ist eine maximale Bezugsdauer von 18 Monaten möglich.<sup>17</sup> Da aller verfügbaren empirischen Erfahrung nach die maximale Bezugsdauer der Lohnersatzleistung maßgeblich über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, in einer

---

<sup>13</sup> Vgl. § 144 Abs. 1 Satz 2 SGB III.

<sup>14</sup> Vgl. §§ 128, 144 SGB III.

<sup>15</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2003, Zf. 229); für aktuelle Daten dazu siehe BA-online.

<sup>16</sup> Die Modalitäten zur Berechnung der Höhe der individuellen Leistung bleibt im Grunde unverändert.

<sup>17</sup> Vgl. §§ 127, 434j SGB III.

Volkswirtschaft mitentscheidet,<sup>18</sup> ist dieser Reformschritt als ökonomisch sinnvoll und notwendig zu begrüßen. Es sollten durch die Verkürzung der Bezugsdauer nicht nur erhebliche Einsparungen für die Arbeitslosenversicherung möglich sein, sondern insbesondere sollten nach Beendigung der Übergangsfrist ab 2006 auch die gestärkten Arbeitsanreize den Arbeitsmarkt entlasten. Gerade bezogen auf die in Deutschland während des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht nennenswert zurückgehenden Anspruchslöhne der Transferempfänger sollte die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer mittelfristig Früchte tragen.<sup>19</sup>

#### **4. Qualifizierung und Maßnahmen der Beschäftigung**

Neben Bemühungen, die Effizienz der Beratung und Vermittlung zu steigern und der zumindest formal konsequenteren Einforderung kooperativen Verhaltens der Arbeitssuchenden, ist bei den jüngsten Reformen eine leichte Tendenz erkennbar, in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt auf Qualifizierung und weniger auf eine bloße „Verwahrung“ der Arbeitslosen in Maßnahmen zu setzen. So können Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die Geringqualifizierte für eine Nachqualifizierung im Rahmen eines weiterbestehenden Arbeitsverhältnisses freistellen<sup>20</sup>, Arbeitslosigkeit theoretisch vermeiden und sind zumindest staatlichen Versuchen einer marktgerechten Qualifizierung im Falle der bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit vorzuziehen. Allerdings erschließen sich durch diese Regelung des Job-AQTIV-Gesetzes für Arbeitgeber, die ohnehin an Investitionen in das Humankapital ihrer Belegschaft interessiert sind, auch erhebliche Mitnahmemöglichkeiten, ganz abgesehen davon, dass es prinzipiell natürlich nicht staatliche Aufgabe sein kann, in dieser Weise die individuellen Qualifizierungsentscheidungen zu verzerren. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, müssen mindestens 20 Prozent der Zeit auf Qualifizierung oder Praktika entfallen.<sup>21</sup> Schließlich können Arbeitgeber, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ermöglichen, einen Zuschuss in Höhe von 50 bis 100 Prozent des Arbeitsentgelts des Vertreters erhalten, wenn sie für die betreffende Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen.<sup>22</sup> Abgesehen von der grundsätzlichen Gefahr reiner Mitnahmen seitens der Arbeitgeber erscheint es ein sinnvoller Weg, Arbeitslosen die

---

<sup>18</sup> Für einen Überblick über diverse internationale Studien und deren Resultate siehe beispielsweise Krueger/Meyer (2002, S. 18 ff.) und Pläßmann (2002, S. 117 ff.).

<sup>19</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2002, Zf. 441 und 2003, Zf. 229).

<sup>20</sup> Vgl. § 235c SGB III.

<sup>21</sup> Vgl. § 261 Abs. 4 SGB III.

<sup>22</sup> Vgl. § 229 SGB III.

Möglichkeit zu geben, „on the job“ marktverwertbares Humankapital zu bilden und sich bei einem Arbeitgeber zu bewähren. Allerdings zeigen etwa die umfassenden Erfahrungen Dänemarks, dass „Job-Rotation“ im Bereich der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen nur wenig Erfolg versprechen kann. So hängt der Erfolg nicht nur vom Weiterbildungswillen der Arbeitgeber und -nehmer ab, sondern auch von der fachlichen Qualifikation des Stellvertreters.<sup>23</sup>

Mag auch die formale Tendenz zu mehr Qualifizierung den Eindruck der Besserung vermitteln, im Großen und Ganzen bleiben ineffiziente Maßnahmen bestehen und es sind nur zaghafte Modifikationen zu erkennen. Der verbleibende diskretionäre Spielraum ist groß genug, dass sich faktisch nicht viel ändert. Die 20-Prozent-Regelung bei ABM etwa hat kaum mehr als Alibifunktion, ist es doch mitunter lediglich eine Frage der Definition, was als Qualifizierung oder Praktikum zu bezeichnen ist; zudem sind Arbeitnehmer, die älter als 55 Jahre sind, von dieser Regelung ausgenommen. Darüber hinaus bleiben nach wie vor Aufgaben fest in staatlicher Hand, obwohl der Staat diesbezüglich nicht über komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen verfügt. Es wurde die große Chance verpasst, sich im Zuge der Reformen von den ineffizienten und teuren Maßnahmen, die keinen positiven Effekt auf das aggregierte Beschäftigungsniveau haben, zumindest schrittweise zu verabschieden. Weder die staatlichen Beschäftigungsprogramme noch die Förderung beruflicher Weiterbildung sollen spürbar zurückgefahren werden, auch inhaltlich wurden die Maßnahmen nicht an die ökonomischen Realitäten angepasst. Vielmehr sorgt politischer Aktionismus für Verwirrung und wenig überzeugende Änderungen in diesem Bereich der Arbeitsförderung.

So wurde beispielsweise die Befristung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272 ff. SGB III zunächst um weitere zwei Jahre bis zum 31.12.2008 verlängert, obwohl auch hier in der Vergangenheit mehr Schaden angerichtet als Beschäftigung geschaffen wurde. Darüber hinaus wurde im Zuge dessen die bisherige Einschränkung auf „wirtschaftsnahe Infrastruktur“ fallen gelassen und damit theoretisch jede beliebige Maßnahme zur Verbesserung der Infrastruktur förderungsfähig. Schließlich ermöglichte man durch die Gesetzesänderungen die bis zu fünfjährige Förderung für ältere Arbeitnehmer nun in ganz Deutschland (nicht mehr nur in Arbeitsamtsbereichen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit), und Förderzeiten vorheriger

---

<sup>23</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat (2001, Zf. 188 ff.).

Maßnahmen wurden nicht mehr angerechnet.<sup>24</sup> Hinsichtlich SAM fand somit neben der Verlängerung der alten Befristung eine Ausweitung statt, die mehr staatliche Beschäftigung zu Lasten regulärer Beschäftigung ermöglicht. Im Rahmen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden dann jedoch die relevanten Paragraphen zu den Strukturanpassungsmaßnahmen völlig aus dem SGB III gestrichen, und es gibt mit den §§ 260 ff. SGB III nunmehr nur noch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Schaffung von allgemeinen Beschäftigungsmöglichkeiten. Auf diese Weise entfallen für die Arbeitsverwaltung in Zukunft sämtliche lästige Sonderbestimmungen für SAM.

Bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz entfiel die Anforderung der Einhaltung gewisser Wartezeiten für den Einsatz aller arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Vordergründig mag dies sinnvoll erscheinen. Gelingt es durch ein intelligentes Profiling, die individuellen Wiederbeschäftigungschancen und Defizite frühzeitig zu ermitteln, lassen sich grundsätzlich auch individuell passende Maßnahmen zur Arbeitsmarktreintegration identifizieren, und es sollte in der Tat möglichst rasch mit den Aktivitäten begonnen werden. Allerdings wurden durch den Wegfall der Wartezeiten faktisch die Möglichkeiten erleichtert, Arbeitslose in ineffizienten Maßnahmen zu verstecken und ruhig zu halten. Es steht zu befürchten, dass im Zweifel – auch aus wahltaktischen Gründen – vermehrt Arbeitslose auf diese Weise „verwahrt“ werden. Hinzu kommt schließlich noch Folgendes: Wenn überhaupt, dann lassen sich staatliche Beschäftigungsprogramme für arbeitsmarktferne Personen, d.h. Personen mit erheblichen Qualifikationsdefiziten und Langzeitarbeitslose, rechtfertigen. Die diesbezüglich ohnehin unscharfe Zielgruppenorientierung wird durch den Wegfall der Wartezeiten noch weiter aufgeweicht, Kurzeitarbeitslose können nun umgehend durch ABM „geschädigt“ werden.

Nicht nur der Wegfall sämtlicher Wartezeiten erleichtert den Einsatz von ABM et al., auch entfällt mit § 260 Abs. 3 SGB III das Kriterium der Zusätzlichkeit bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenn sie an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden, der Träger die Mittel der Förderung bei der Auftragsvergabe zusätzlich zu den sonst eingesetzten Mitteln verwendet und der Verwaltungsausschuss der Maßnahme zustimmt. Zwar ist durch diese Regelung denkbar, dass ABM eher in der Lage sein können, marktverwertbares Humankapital zu vermitteln und die individuellen Beschäftigungschancen der Programmteilnehmer zu verbessern, allerdings besteht unweigerlich die Gefahr, dass dadurch

---

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2001, S. 4); zu den gesetzlichen Neuerungen im Wortlaut siehe die mittlerweile weggefallenen §§ 272 ff. SGB III.

noch mehr reguläre Beschäftigung verdrängt wird als ohnehin schon. Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint auch das mit dem Job-AQTIV-Gesetz neu geschaffene Instrument der „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“<sup>25</sup> problematisch. Demnach können öffentlich-rechtliche Körperschaften, z.B. Kommunen, vom Arbeitsamt durch einen angemessenen Zuschuss zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden, wenn sie mit der Durchführung der Arbeiten ein Unternehmen beauftragen, das für eine zwischen der Körperschaft und dem Arbeitsamt festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen beschäftigt, die vom Arbeitsamt zugewiesen werden. Nicht nur, dass dadurch unweigerlich reguläre Beschäftigung verdrängt wird, auch ordnungspolitisch erscheint dieses Instrument verfehlt. So gehören etwa kommunale Investitionen in die Infrastruktur zu den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und sind aus Steuermitteln bzw. regionalen Gebühren und Beiträgen zu finanzieren. Auf keinen Fall sind Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in kommunale Investitionen umzulenken.

Insgesamt muss leider festgehalten werden, dass den herkömmlichen staatlichen „Verwahrungs- und Verdrängungsmaßnahmen“ aktiver Arbeitsmarktpolitik trotz unstrittiger beschäftigungspolitischer Misserfolge nicht abgeschworen wird. Vielmehr schaffen die jüngeren Neuregelungen Raum für erleichterten und vermehrten Einsatz der Instrumente, teilweise unter dem Deckmantel einer möglichst raschen Hilfe für die Arbeitslosen. Die einzig unstrittig positive Neuerung im Bereich staatlicher Beschäftigungsprogramme ist, dass nun auch in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht automatisch wieder Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben können.<sup>26</sup> Für die Politik scheint aktive Arbeitsmarktpolitik ohnehin mehr und mehr zu einer „politischen Beruhigungspille“ zu verkommen und ist probates Mittel, Arbeitslose ruhig zu stellen und Arbeitsmarktstatistiken zu schönen.<sup>27</sup> Bundeskanzler Schröders Hinweis darauf, es werde insbesondere in Ostdeutschland auch in Zukunft noch einen zweiten Arbeitsmarkt geben müssen, bevor die „neuen Strukturen aufgebaut sind“, verheißt diesbezüglich jedenfalls nichts Gutes.<sup>28</sup>

Das mit den Hartz-Gesetzen neu in das SGB III eingeführte Instrument der Bildungsgutscheine vermag diese pessimistische Gesamteinschätzung nicht entscheidend zu verbessern. Bildungsgutscheine können seit dem 1. März 2003 von den örtlichen

---

<sup>25</sup> Vgl. § 279a SGB III.

<sup>26</sup> Vgl. § 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III.

<sup>27</sup> Vgl. Berthold/Fehn (1997).

<sup>28</sup> Vgl. Schröder (2003). Unklar bleibt auch, was mit den „neuen Strukturen“ gemeint sein soll, die wenn aufgebaut offenkundig den zweiten Arbeitsmarkt entbehrllich machen.

Arbeitsämtern bei Vorliegen bestimmter Fördervoraussetzungen an einen bildungsinteressierten Arbeitslosen ausgehändigt werden. Dieser kann den Gutschein bei einem für die Weiterbildungsförderung zugelassenen Träger seiner Wahl einlösen.<sup>29</sup> Nur auf den ersten Blick stellt dies für die Arbeitslosen eine echte Alternative zu den großteils ineffizienten staatlichen Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen dar, denn ähnlich wie im Fall der Vermittlungsgutscheine wird auch hier den Arbeitslosen keine generelle Wahlmöglichkeit eingeräumt. Weil Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel sehr teuer (vor allem teurer als bloße Beschäftigungsmaßnahmen)<sup>30</sup> und die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, kommen die Gutscheine im Regelfall nur dann zum Einsatz, wenn eine anschließende Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis sehr wahrscheinlich ist.<sup>31</sup> Ein solches Vorgehen lässt stark vermuten, dass ein Großteil der sparsam ausgegebenen Gutscheine für Bildungsmaßnahmen zu Gunsten der ohnehin weniger arbeitsmarktfernen Arbeitslosen eingesetzt wird und dabei massive Mitnahmeeffekte auftreten. Da über die Vergabe letztlich der zuständige staatliche Arbeitsberater/-vermittler entscheidet und für die Arbeitslosen kein Anspruch auf einen solchen Gutschein besteht, ist dies eine willkürliche Umverteilung innerhalb der Arbeitslosenversicherung, vermutlich schwerpunktmäßig auch noch hin zu denjenigen Arbeitslosen, die auf weniger Hilfe auf dem Weg zurück in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis angewiesen sind. In jedem Fall stellen die in das SGB III eingeführten Bildungsgutscheine wie im Grunde die Vermittlungsgutscheine auch nur eine vermeintlich marktliche Lösung dar und erfüllen vornehmlich Alibifunktion. Echter Wettbewerb und damit der Markttest auch für die staatlichen Maßnahmen scheint nicht erwünscht.

## 5. Personal-Service-Agenturen

Als das „Herzstück“ ihrer Empfehlungen bezeichnete die Hartz-Kommission selbst die flächendeckende Einrichtung von „Personal-Service-Agenturen“ (PSA) bei allen Arbeitsämtern.<sup>32</sup> Jedes Arbeitsamt wird verpflichtet, wenigstens eine PSA einzurichten. Vorrangig soll dies durch Vertrag zwischen Arbeitsamt und bereits tätigen Verleihunternehmen erfolgen. Kommen solche Verträge nicht zustande, hat das Arbeitsamt

---

<sup>29</sup> Zu den Details siehe § 77 SGB III.

<sup>30</sup> Vgl. dazu etwa Hagen/Steiner (2000) und Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 43 ff.).

<sup>31</sup> Dies wurde den Verfassern des vorliegenden Beitrags telefonisch von der Bundesagentur für Arbeit mitgeteilt. Ebenso gab die Behörde an, dass die Vergabe der Bildungsgutscheine offiziell nicht explizit dokumentiert, sondern in der einsehbaren Statistik Bestandteil der Gesamterfassung zur staatlichen Förderung der beruflichen Weiterbildung ist. Lediglich intern dokumentiere die Bundesagentur für Arbeit dieses neue Instrument separat.

<sup>32</sup> Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 148).

die Möglichkeit, sich an Verleihunternehmen zu beteiligen oder eine eigene PSA zu gründen. Aufgabe der PSA ist insbesondere, eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit durchzuführen sowie ihre Beschäftigten in verleihfreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden. Welche Arbeitslosen in der PSA beschäftigt werden, wird zwischen Arbeitsamt und PSA vereinbart, ob ein Arbeitsloser eine Beschäftigung annehmen muss, richtet sich nach den Zumutbarkeitskriterien. Dabei kann das Arbeitsamt für die Tätigkeit der PSA ein (auch pauschaliertes) Honorar vereinbaren.<sup>33</sup> Nach Vertragsabschluss mit einer PSA gelten die Arbeitslosen als sozialversicherungspflichtig beschäftigt, werden jedoch immerhin in der Arbeitslosenstatistik gesondert ausgewiesen.

Mit der Beschäftigung in einer PSA sollen Arbeitslose über die Zwischenstation der Leiharbeit wieder an eine reguläre Beschäftigung herangeführt werden. Die beschäftigungspolitische Hoffnung beruht dabei auf so genannten „Klebeeffekten“, nämlich dass viele der verliehenen Arbeitnehmer sich in den Entleihbetrieben bewähren, marktverwertbares Humankapital „on the job“ bilden und dann dauerhaft übernommen werden. Darüber hinaus erhofft man sich durch eine Ausweitung der Zeitarbeit auch einen Rückgang des negativen Einflusses des Kündigungsschutzes auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen. Bestehende Kündigungsschutzregelungen führen häufig dazu, dass auch in Zeiten des Unternehmenswachstums Neueinstellungen ausbleiben und statt dessen der zusätzliche Arbeitskräftebedarf durch eine höhere Zahl von Überstunden abgefangen wird. Zeitarbeit stellt für Unternehmen grundsätzlich ein geeignetes Instrument dar, zusätzlichen Arbeitskräftebedarf flexibel zu handhaben und auf Überstunden der regulären Belegschaft zu verzichten. Durch den direkten Anknüpfungspunkt an den ersten Arbeitsmarkt ist Zeitarbeit per se in jedem Fall allen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnlichen marktfernen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen vorzuziehen. Das Vorantreiben von Zeitarbeit beinhaltet durchaus Beschäftigungspotenzial, gegenüber anderen Ländern besteht diesbezüglich erheblicher Nachholbedarf.<sup>34</sup>

Parallel zur Einführung der Personal-Service-Agenturen wurde das bisherige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz grundlegend überarbeitet. Mit Beginn des Jahres 2004 wurden das besondere Befristungsverbot (eine Beschäftigung kann nicht wiederholt befristet werden, ohne dass ein sachlicher Grund in der Person des Leiharbeiters liegt), das Wiedereinstellungsverbot (Leiharbeitsfirmen dürfen gekündigte Mitarbeiter innerhalb eines

---

<sup>33</sup> Vgl. § 37c SGB III, in Kraft seit 01.01.2003.

<sup>34</sup> Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 66 ff.).

Zeitraums von drei Monaten nicht erneut einstellen), das Synchronisationsverbot (Mitarbeiter dürfen von einer Zeitarbeitsfirma nicht nur für die Zeit der Leihfähigkeit eingestellt sein) sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate ersatzlos aufgehoben. Für Leiharbeitsverhältnisse im Geltungsbereich eines nach dem 15.11.2002 in Kraft getreten Tarifvertrags, der wesentliche Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts definiert, entfielen diese besonderen Schutznormen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bereits früher.<sup>35</sup> Diese Liberalisierung der Zeitarbeit kommt generell nicht nur den PSA sondern auch rein gewerblichen Entleihfirmen zugute und macht Sinn.

Jedoch: Mag auch der generelle Sinn von Zeitarbeit als möglicher Weg zurück in ein festes Beschäftigungsverhältnis unbestritten sein, der von der Bundesregierung mit den PSA beschrittene Weg erweist sich als in die Irre führend. Die Hartz-Kommission hatte in ihren Empfehlungen vorgeschlagen, den PSA-Arbeitnehmern während einer Probezeit von maximal sechs Monaten einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes zu bezahlen. Im Anschluss sollte dann ein spezieller PSA-Tarif gewährt werden.<sup>36</sup> Der Gesetzgeber jedoch hat diese Empfehlung ignoriert, PSA sollten auf Grundlage der bereits bestehenden bzw. bis Ende 2003 zu erarbeitenden Tarifverträge arbeiten. Seit Januar 2004 haben sämtliche Zeitarbeitnehmer einen Anspruch auf die gleichen Arbeitsbedingungen und das gleiche Arbeitsentgelt wie die Stammbeschaftung („Equal Pay“), es sei denn sie werden von einem Tarifvertrag erfasst. In den ersten sechs Wochen des Beschäftigungsverhältnisses bei einer PSA kann von diesem Grundsatz der Gleichbehandlung mit den tariflich Beschäftigten abgewichen werden, solange die Entlohnung nicht unter dem Arbeitslosengeld liegt. Durch diese Regelung soll der möglicherweise geringeren Produktivität von Neu- und Wiedereinsteigern in das Berufsleben Rechnung getragen werden.<sup>37</sup> Insgesamt machen diese Regelungen Zeitarbeit teurer und nehmen ihr gerade die entscheidende Stärke, die Flexibilität.<sup>38</sup> Insbesondere für Geringqualifizierte stellt eine Verteuerung der Zeitarbeit eine erhebliche Minderung der Wiederbeschäftigungschancen dar. Es besteht für diese Gruppe ohnehin schon die größte Gefahr, dass die Arbeitskosten über der individuellen Produktivität liegen.

Für die Beschäftigung von zugewiesenen Arbeitslosen erhalten die Betreiber einer PSA eine monatliche Fallpauschale sowie eine Vermittlungsprämie, die dann fällig wird, wenn ein

---

<sup>35</sup> Zu den Neuerungen im Wortlaut vgl. §§ 1-20 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

<sup>36</sup> Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 152).

<sup>37</sup> Vgl. Mitlacher/Oechsler (2003).

<sup>38</sup> Nach Umfragen gehen mehr als 85 Prozent der Zeitarbeitsbetriebe davon aus, dass die Personalkosten in Folge der gesetzlichen Neuregelung zum Teil wesentlich steigen werden; vgl. ZEW (2003).

ehemaliger Arbeitsloser zu einem Entleiher oder sonstigen durch die PSA vermittelten Arbeitgeber wechselt.<sup>39</sup> Insbesondere die monatliche Fallpauschale ist dazu gedacht, dass die PSA in der verleihfreien Zeit Schulungen und Weiterbildungskurse für ihre Angestellten finanziert, ihnen bei Bewerbungen hilft etc.. Allerdings nutzen viele PSA diese Subvention, um am Markt einen günstigeren Preis für die Leiharbeiter anbieten zu können als die nicht-subventionierte Konkurrenz. Rein gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen beklagen sich vielfach über Wettbewerbsverzerrungen mit Preisunterbietungen durch die PSA. Die Errichtung staatlich geförderter Zeitarbeitsunternehmen führt so zu einem Verdrängungswettbewerb, bei dem rein private durch staatlich subventionierte Konkurrenz auf der Strecke bleibt. Mit zusätzlicher Beschäftigung ist jedenfalls kaum zu rechnen. Es ist angesichts dessen auch nur gut so, dass das PSA-Konzept statt in der von der Hartz-Kommission angedachten „Megadosis“ von jährlich 500.000 Eintritten nur in einer „Minidosis“ umgesetzt wurde. Die Bundesagentur für Arbeit hat geplant, rund 800 PSA einzurichten, in denen etwa 40.000 Arbeitslose beschäftigt werden sollten.<sup>40</sup> Mittlerweile sind rund 1.000 PSA am Markt tätig und die Bundesagentur für Arbeit strebt eine Zielgröße von insgesamt etwa 50.000 Plätzen an.<sup>41</sup> Im Juni 2004 waren laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit insgesamt rund 25.000 Arbeitslose in PSA angestellt. Bis dahin waren insgesamt rund 70.000 Eintritte von Arbeitslosen erfolgt, seit die erste PSA am 1. April 2003 ihre Tätigkeit aufgenommen hat.<sup>42</sup>

Während die Integrationsquoten nach der Anlaufphase der PSA unauffällig sind, ist auffällig, dass ein sehr beachtlicher Teil der Austritte der Arbeitslosen aus den PSA auf verhaltensbedingte Kündigungen durch die PSA oder Kündigungen durch die Arbeitslosen selbst zurückgehen.<sup>43</sup> Dies zeigt, dass das Instrument der PSA – beabsichtigt oder nicht – dazu geeignet ist, die Kooperations- bzw. Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen zu testen. Durch ein über die PSA glaubhaftes wenigstens befristetes Jobangebot lassen sich folglich zumindest gänzlich Arbeitsunwillige identifizieren und sanktionieren. Ein solcher „Anti-Klebeffekt“ ist grundsätzlich zu begrüßen, es bedarf dazu allerdings nicht der Einrichtung von Personal-Service-Agenturen. Daneben ist jedoch allenfalls die teilweise Liberalisierung der Zeitarbeitskonditionen zu begrüßen. Darüber hinausgehend wird mit den Neuregelungen um die Personal-Service-Agenturen nur Schaden angerichtet: Zeitarbeit wird generell

---

<sup>39</sup> Ausführlicher vgl. z.B. Scherl (2003, S. 12).

<sup>40</sup> Vgl. Autorengemeinschaft (2003, S. 29).

<sup>41</sup> Vgl. Jahn/Windsheimer (2004a und 2004b).

<sup>42</sup> Vgl. BA-online, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten.

<sup>43</sup> Vgl. Jahn/Windsheimer (2004b, S. 3 f.).

verteuert und verliert an Flexibilität, staatlich subventionierte Zeitarbeit verdrängt nicht-subventionierte Zeitarbeit, und zusätzlich reduziert sich durch die subventionierte Beschäftigung der Druck, die regulären Löhne im notwendigen Maße auch nach unten aufzufächern. Es stellt sich in der Tat die Frage, warum angesichts der Vielzahl an privaten Zeitarbeitsfirmen, die über das notwendige Know-how verfügen, staatlich geförderte Unternehmen notwendig sein sollen, die dann in Konkurrenz zu den Privaten treten und diese verdrängen. Eine konsequente Liberalisierung der privaten Arbeitnehmerüberlassung wäre hier der richtige Weg.

## **6. „Job Floater“**

Mit dem Programm „Kapital für Arbeit“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau war angestrebt, kleinen und mittleren Unternehmen mit einem Jahresumsatz von höchstens 500 Millionen Euro zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, wenn sie Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte oder geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer dauerhaft sozialversicherungspflichtig übernehmen („Darlehen für Neueinstellungen“ bzw. „Job-Floater“). Weitere Förderkriterien sind gute Zukunftsaussichten und eine gute Bonität der Unternehmungen. Pro Neueinstellung beträgt die Unterstützung bis zu 100.000 Euro, wobei sich diese Summe zur Hälfte in einen Förderkredit zur Aufstockung des Fremdkapitals und in ein so genanntes eigenkapitalnahes Nachrangdarlehen unterteilt. Die Laufzeit der Darlehen beträgt zehn Jahre.<sup>44</sup> Ein erleichterter Zugang mittelständischer Betriebe zu Finanzmitteln soll auf diese Weise simultan mit dem Ziel eines Abbaus von Arbeitslosigkeit erreicht werden. Allerdings wurde dabei Folgendes scheinbar nicht bedacht: Neueinstellungen im Rahmen des Programms begründen sich hauptsächlich auf Mitnahmeeffekte, um ohnehin geplante Einstellungen mit einer Erhöhung der Kapitaldecke zu verbinden. Darüber hinaus haben Unternehmungen mit guten Zukunftsaussichten und guter Bonität in der Regel ohnehin keine Schwierigkeiten, an Kapital zu gelangen. Schließlich kann der Schuss unabhängig von reinen Mitnahmeeffekten nach hinten losgehen: Zwar kann die mit den verbilligten Darlehen einhergehende Kostenreduktion theoretisch Neueinstellungen fördern, allerdings können verringerte Kapitalkosten auch zu einer kapitalintensiveren Produktion, also zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital, führen. Gerade die Geringqualifizierten sind dann die ersten, die aus dem Produktionsprozess ausgeschlossen werden, ihre Arbeitsmarktchancen

---

<sup>44</sup> Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 75 f.), Autorengemeinschaft (2002, S. 71 ff.) und Hartz u.a. (2002, S. 163 ff.).

werden sich bei unveränderten Lohnstrukturen kaum erhöhen.<sup>45</sup> Angesichts dieser Einwände ist es auch nicht traurig, dass das Job-Floater-Programm von Anfang an nur wenig angenommen und zum März 2004 eingestellt wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt sind nach Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau durch die Job-Floater bundesweit gerade einmal rund 13.000 „neue“ Arbeitsplätze entstanden. Liegen Produktivität und zu zahlende Entlohnung zu weit auseinander und sind keine raschen Produktivitätsfortschritte (oder Lohnsenkungen) nach Einstellung zu erwarten, führt eine einmalige Finanzspritze an den Arbeitgeber kaum zu zusätzlichen Arbeitsplätzen. Der Großteil der dokumentierten „neuen“ Arbeitsplätze wird sicherlich nicht zusätzlich geschaffen worden sein, die verbilligten Darlehen sind eher dankbar angenommene Geschenke/Mitnahmen mit zweifelhaften Folgen für die Beschäftigung insgesamt. Das seit März 2004 als Ersatz für das Programm „Kapital für Arbeit“ aufgelegte Programm „Kapital für Arbeit und Investitionen“, mit dem Investitionen etablierter Unternehmen hoher Bonität, die einer langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen und einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen sowie mit denen Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden (z.B. Grundstücke und Gebäude, Baumaßnahmen, Kauf von Maschinen, Anlagen und Einrichtungsgegenständen), gefördert werden können,<sup>46</sup> lässt ebenso hohe Mitnahmeeffekte vermuten und hat mit einer unmittelbaren Beschäftigungsförderung wenig zu tun.

## **7. „Mini- und Midi-Jobs“**

Der Einstieg in eine reguläre Beschäftigung soll geringqualifizierten und arbeitsmarktfernen Arbeitslosen auch durch die Einführung der Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs erleichtert werden.<sup>47</sup> Dazu wurden die bislang gültigen Regelungen zu den so genannten 325 Euro-Jobs durch neue Mini-Job-Regelungen ersetzt und das relevante Segment geringfügig Beschäftigter auf bis 400 Euro ausgeweitet. Die bisher geltende Arbeitszeitschwelle von 15 Stunden pro Woche wurde abgeschafft, die Arbeitgeber-Pauschalabgaben auf 25 Prozent des Bruttolohnes festgelegt (12 % GRV, 11 % GKV und 2 % Steuern mit Abgeltungswirkung). Dies stellt eine leicht höhere Belastung der Arbeitgeber im Vergleich zur bisherigen Regelung (12 % GRV,

---

<sup>45</sup> Vgl. BMWA (2003, S. 17).

<sup>46</sup> Zu Details der Förderkonditionen siehe <http://www.kfw.de> bzw. <http://www.kfw-mittelstandsbank.de>.

<sup>47</sup> Ausführliche Darstellungen und Interpretationen der Neuerungen bieten u.a. Rudolph (2003), Weinkopf (2003), Scherl (2003), Eichhorst/Thode (2003) und Bäcker/Koch (2003). Es sei darauf verwiesen, dass die Reformen mit den Mini- und Midi-Jobs weit über den Vorschlag der Hartz-Kommission hinaus gehen. Die Kommission schlug lediglich eng begrenzte Sonderregelungen für Privathaushalte vor; vgl. Hartz u.a. (2002, S. 169 ff.). Zu den gesetzlichen Neuregelungen, die zum 01.04.2003 in Kraft getreten sind, im Wortlaut siehe insbesondere § 8 SGB IV, §§ 344, 346 SGB III, § 226 SGB V und § 163 SGB VI.

10 % GKV) dar. Allerdings wurde im Gegenzug das Melde- und Beitragsverfahren für Arbeitgeber vereinfacht.<sup>48</sup> Für Privathaushalte wurden im Rahmen der Neuregelungen zusätzliche Anreize geschaffen. So beträgt die Abgabenlast für den Arbeitgeber haushaltsnaher Mini-Jobs nur 12 Prozent (je 5 % GKV und GRV, 2 % Steuern mit Abgeltungswirkung). Zusätzlich wird geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt durch einen Abzug von der Steuerschuld gefördert. Bei Mini-Jobs können 10 Prozent der Kosten bis zu einem Maximalbetrag von jährlich 510 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 12 Prozent bis maximal 2.400 Euro, bei sonstigem Erwerb haushaltsnaher Dienstleistungen gegen Rechnung 20 Prozent bis maximal 600 Euro.

Für die Arbeitnehmer in einem Mini-Job fallen überhaupt keine Sozialversicherungsbeiträge an, bei Zahlung der Steuerpauschalen durch den Arbeitgeber auch keine Lohnsteuer. Nach wie vor erwirbt der Beschäftigte in einem Mini-Job nur geringe Leistungsansprüche in der Rentenversicherung (es sei denn, die Rentenversicherungsbeiträge werden freiwillig aufgestockt) und keine Ansprüche in der Krankenversicherung. Allerdings ist es seit dem 01.04.2003 gestattet, in einem Mini-Job sozialversicherungsfrei zu arbeiten, auch wenn man bereits im Haupterwerb sozialversicherungspflichtig tätig ist. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird das Einkommen aus einer Nebentätigkeit, sofern es nicht mehr als 400 Euro im Monat beträgt, nicht mehr mit dem Verdienst aus dem Hauptberuf zusammengerechnet. Geringfügig beschäftigte Ehepartner bleiben dabei nach wie vor steuer- und sozialversicherungsbefreit.

An die Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro schließt sich die so genannte Gleitzone an. Diese Zone der Midi-Jobs reicht von 400,01 bis 800 Euro und stellt gleichsam die allgemeine Einführung der im Mainzer Modell erprobten Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich dar.<sup>49</sup> Arbeitgeber zahlen in diesem Bereich die vollen Anteile zur Sozialversicherung, gegenwärtig rund 21 Prozent des Bruttolohnes. Dies stellt gegenüber dem Bereich der Mini-Jobs eine geringfügige Entlastung dar, allerdings entfallen für die Midi-Jobs auch die verwaltungstechnischen Erleichterungen. Für den Arbeitnehmer findet eine spürbare Entlastung von Beiträgen zur Sozialversicherung statt. Der Beitragssatz für die

---

<sup>48</sup> Die Beiträge zur GRV und GKV sowie Steuern werden nur noch an eine Einzugsstelle, die Bundesknappschaft, abgeführt.

<sup>49</sup> Zur bundesweiten Umsetzung und zu den gravierenden handwerklichen Mängeln des Mainzer Modells siehe Forschungsverbund „Evaluierung Mainzer Modell“ (2003) und Sinn (2002).

Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung steigt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze gleitend von gut 4 Prozent auf schließlich den vollen Beitragssatz von rund 21 Prozent an. Auf diese Weise soll der bisherige schlagartige Anstieg der Abgabenbelastung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle beseitigt werden.

Die Ziele, die mit den Mini- und Midi-Jobs erreicht werden sollen, sind klar: Mit Hilfe der Regelungen zu geringfügiger Beschäftigung erhofft man sich, ein Stück Flexibilität in den regulierten Arbeitsmarkt zu bringen. Geringfügig Beschäftigte können relativ unkompliziert zur Abdeckung von Auftragsspitzen und für saisonale Tätigkeiten eingesetzt werden. Das Problem ist allerdings, dass diese Flexibilität bisher an der Geringfügigkeitsschwelle von 325 Euro abrupt abbrach. Die volle Sozialversicherungspflicht und der Sprung von der Pauschal- zur Individualbesteuerung bei Nebenverdiensten sorgte beim Überschreiten dieser Grenze für erhebliche Nettolohneinbußen des Arbeitnehmers. Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 Euro bringt also zusätzliche Flexibilität. Um zu verhindern, dass die „Beschäftigungsmauer“ lediglich um 75 Euro verschoben wird, setzt nun oberhalb von 400 Euro mit den Midi-Jobs die Gleitzone an. Die Sprungstelle im Einkommensverlauf, bei der zusätzliches Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen erheblich reduziert, soll so vermieden werden. Insgesamt werden auf diese Weise die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer in einem breiteren Einkommensintervall auf null gehalten bzw. dauerhaft gesenkt. Ziel ist eine Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit und eine Erleichterung der arbeitgeberischen Einrichtung und Handhabung derartiger Beschäftigungsverhältnisse. Unter dem Strich erhofft man sich durch die Neuerungen eine Ausweitung von Niedriglohnjobs und damit zusätzliche Arbeitsplätze sowie bessere Möglichkeiten zu einem niederschweligen Berufseinstieg. Auch die Substitution bisheriger Schwarzarbeit durch reguläre Beschäftigung – insbesondere im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen – ist anvisiertes und originäres Ziel der Reformen.<sup>50</sup>

Die Verschiebung der Geringfügigkeitsgrenze und die neu geschaffene Gleitzone erhöhen den Nettolohn eines Beschäftigten gegenüber den alten Regelungen im Einkommensbereich bis 800 Euro, eine neue „Beschäftigungsmauer“ wird vermieden. Es ist daher in jedem Fall zu erwarten, dass viele bisherige 325-Euro-Jobber ihre Erwerbstätigkeit bis 400 Euro und darüber hinaus ausdehnen. Insbesondere für Schüler, Studenten, Rentner etc. hat die Reform also in jedem Fall die erhoffte Wirkung. Da es gemäß der neuen Regelungen nun gestattet ist,

---

<sup>50</sup> Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 170).

in einem Mini-Job sozialversicherungsfrei zu arbeiten, auch wenn man bereits einen sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb hat, und der Nebenerwerbstätige daher seinen Bruttolohn bis 400 vollständig behalten kann, dürfte die Zahl der Voll- oder Teilzeitbeschäftigten mit einem zusätzlichen Mini-Job zunehmen. Ebenso zu erwarten ist angesichts der steuer- und sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung von Ehepartnern, dass ein Großteil der Mini-Jobs auf derartige Zweitverdiener entfällt. Die Anreizeffekte der Hartz-Reformen sind eindeutig: Zu den Gewinnern der Neuerungen zählen in jedem Fall Nebenerwerbstätige mit einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb und Personen mit erwerbstätigen Ehepartnern. Allerdings wird bei ihnen die Einsatzfähigkeit aus Arbeitgebersicht nicht wirklich flexibler, da für beide Gruppen mit einem Überschreiten der 400 Euro-Grenze starke Einkommensverluste verbunden sind. Von der Gleitzone voll profitiert die Gruppe der Schüler, Rentner und Studenten, für die die Sprungstelle an der Geringfügigkeitsgrenze nahezu gänzlich entfallen ist.<sup>51</sup>

Für die Arbeitgeberseite bestehen möglicherweise durch die Neuerungen Anreize, zusätzliche Mini- und Midi-Jobs anzubieten. Es kann dabei jedoch zu einer Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs zu Lasten der teureren regulären Beschäftigungsverhältnisse kommen, indem voll sozialversicherungspflichtige in beitragsfreie bzw. -geminderte Jobs umgewandelt werden. Darüber hinaus besteht für Arbeitgeber ein Anreiz, bei flexibler Arbeitszeitgestaltung Mini-Jobs in Midi-Jobs umzuwandeln, da die Pauschalabgaben für Mini-Jobs mit 25 Prozent etwas höher liegen als der Beitragssatz zur Sozialversicherung von derzeit rund 21 Prozent. Allerdings ist dies zumindest für Nebenerwerbstätige mit einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb und Personen mit erwerbstätigen Ehepartner uninteressant, so dass dieser Effekt kein allzu großes Gewicht haben dürfte. In jedem Fall dürfte es für Arbeitgeber leichter sein, angebotene sozialversicherungsbefreite oder -geminderte Stellen zu besetzen. Wesentliche Kostenanreize zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze werden jedoch durch die Reformen nicht gesetzt.

Unabhängig von der Frage, ob es mit den Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs tatsächlich gelingt, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, gegenüber der bisherigen Regelung handelt es sich um eine Schwächung der Bemessungsbasis für Steuern und Sozialabgaben. Dies läuft der erforderlichen Reduzierung der Steuer- und Abgabensätze zuwider, zumal Beschäftigte in der Gleitzone für minimale Beiträge einen umfassenden Schutz in der Kranken- und

---

<sup>51</sup> Vgl. Knabe (2003, S. 249).

Pflegeversicherung erwerben können, der nicht von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängt. Ebenfalls betroffen ist die Rentenversicherung, wemgleich hier die Leistungsansprüche von den Beiträgen abhängig sind.<sup>52</sup> Müssen die zusätzlich entstehenden Lasten von den regulär Beschäftigten über höhere Steuern und Abgaben geschultert werden, so ist über diese Schiene gar mit gesamtwirtschaftlich steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen. Dies umso eher, je weniger Mini- und Midi-Jobs zusätzlich sind.

Der alles entscheidende Einwand gegen die Neuregelungen ist: Angenommen von Arbeitgeberseite werden die neuen Gestaltungsmöglichkeiten tatsächlich den Präferenzen potenzieller Mini- und Midi-Jobber entsprechend genutzt. Was sind die Folgen? Rentner, Schüler, Studenten arbeiten mehr/länger, verstärkt werden neben sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigungen Mini-Jobs angenommen und steuer- und beitragsfrei bis zu 4.800 Euro pro Jahr hinzuverdient, mehr und mehr Personen mit erwerbstätigen Ehepartnern gehen einer geringfügigen Beschäftigung nach. Wirklich attraktiv sind die Jobs nur für Personen, die anderweitig finanziell abgesichert sind. Dies ist jedoch nicht die Zielgruppe der Reformen. Die eigentlichen Adressaten sind die Arbeitslosen mit geringen Verdienst- und Wiedereingliederungschancen, also vor allem Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Gerade für diese Gruppe stellen sich die Anreize jedoch fundamental anders dar. Da nach Bestimmung des Nettoverdienstes die Anrechnungsregeln der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe anzusetzen sind, vernichten die hohen Transferenzugsraten/impliziten Steuersätze von – abgesehen von einem geringen Freibetrag – teilweise 100 Prozent auch nach der Ausweitung der Mini- und der Einführung der Midi-Jobs jeden positiven Effekt. Hohe Transferenzugsraten sorgen dafür, dass von einem Hinzuverdienst kaum etwas übrigbleibt.<sup>53</sup>

Die eigentliche Zielgruppe wird somit verfehlt, und die möglichen Vergünstigten kommen bei Personengruppen an, die nicht zu fördern sind.<sup>54</sup> Die am Beschäftigungsverhältnis ansetzende

---

<sup>52</sup> Vgl. BMWA (2003, S. 12) und Weinkopf (2003, S. 7).

<sup>53</sup> Vgl. Knabe (2003, S. 247 f.).

<sup>54</sup> Vgl. ausführlich dazu Arntz/Feil/Spermann (2003). Obendrein ist auch nicht damit zu rechnen, dass in großem Umfang anstelle von Schwarzarbeit für Privathaushalt nun Mini- oder Midi-Jobs eingesetzt werden und mehr Leistungen gegen Rechnung nachgefragt werden. Nicht nur, dass etwa mit der förmlichen Anmeldung einer Haushaltshilfe Privathaushalte offiziell zu Arbeitgebern mit arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgewährung, Beachtung von Kündigungsschutzregelungen etc. würden – hieran haben viele Privathaushalte verständlicherweise kein Interesse. Darüber hinaus lassen sich durch gut zu verheimlichende Tätigkeiten im haushaltsnahen Bereich immer noch leicht Abgabensparnisse erzielen, an denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen interessiert sein können. Die geringe Zahl von (neuen) Mini-Jobs in Privathaushalten im Verhältnis zu geschätzten faktisch nachgefragten Dienstleistungen in diesem Bereich sprechen für einen geringen Effekt der geschaffenen Anreize. Steuervergünstigungen für

Förderung hat alle negativen Eigenschaften einer typischen Objektförderung. An und für sich sollte die Politik mittlerweile gelernt haben, dass eine Subjektförderung, in diesem Falle ein Transfer, der an der Höhe des Haushaltseinkommens ansetzt, die dominante Strategie ist.<sup>55</sup> Solange sich jedenfalls an den anreizschädlichen Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nichts merkliches ändert, bleiben die Empfänger dieser Leistungen in der Armuts- und Arbeitslosigkeitsfalle gefangen. Nicht nur von daher ist es von entscheidender Bedeutung, in welcher Weise die gegenwärtig hohen Transferentzugsraten im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II tatsächlich abgesenkt werden. Die Verbreiterung des Bereichs eines möglichen Hinzuverdienstes zum Arbeitslosengeld II, der nicht zu 100 Prozent auf die Transferleistungen angerechnet wird, und die Absenkung der Transferentzugsrate in diesem Bereich auf 70 bzw. 85 Prozent<sup>56</sup> macht die so genannten Mini- und Midi-Jobs für die Transferempfänger zwar grundsätzlich etwas attraktiver als bisher, es erscheint jedoch zweifelhaft, dass diese marginalen Änderungen ausreichen, in größerem Umfang Arbeitslose zur Aufnahme einer solchen Beschäftigung zu bewegen. An der Tatsache, dass diese Jobs für andere Bevölkerungsgruppen wesentlich lukrativer sind, ändert dies jedenfalls nichts.

Alles in allem kann das Konzept der Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs nicht überzeugen. Vor allem ist nicht zu erwarten, dass in großem Stile neue Jobs entstehen, die dann von bisher Arbeitslosen als Chance genutzt werden, schrittweise wieder den Weg zurück in Lohn und Brot zu finden. Vor dem Hintergrund der klaren Zielgruppenverfehlung, diverser statistischer Umbuchungs- und Verschiebungseffekte und nicht zuletzt aufgrund möglicher Verdrängungs- und Substitutionseffekte müssen auch die Daten der Minijob-Zentrale bzw. der Bundesknappschaft mit Vorsicht interpretiert werden. So gibt es alleine rund 750.000 Umbuchungen von vorher bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen unter 400 Euro, die nun sozialversicherungsfrei sind. Beschäftigungsverhältnisse zwischen 400 und 800 Euro, die nun als Midi-Jobs gelten, gab es im Juni 2000 bereits über 1,1 Millionen.<sup>57</sup> Diese Zahlen sind bei vermeintlichen Erfolgsmeldungen stets im Hinterkopf zu behalten. Darüber hinaus war augenscheinlich in der Vorjahreszahl aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ein Bestand von ca. 600.000 statistisch „dubiosen“ Fällen von

---

Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen werden wohl in der Tat hauptsächlich in den Fällen „mitgenommen“, in denen ohnehin keine Preisnachlässe für „Barzahlung ohne Rechnung“ zustande kommen; vgl. Scherl (2003, S. 19).

<sup>55</sup> Vgl. BMWA (2003, S. 14).

<sup>56</sup> Vgl. dazu Abschnitt 2.8.

<sup>57</sup> Vgl. Rudolph (2003, S. 5).

geringfügiger Beschäftigung nicht enthalten, die bei den neuen Zahlen von der Bundesknappschaft großteils als Mini-Jobs verbucht wurden. Zudem bleiben mit den offiziell gemeldeten Zahlen Verdrängungseffekte zu Lasten versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich unberücksichtigt.<sup>58</sup> Insofern kann die von der Bundesregierung sogleich als großen Erfolg verbuchte Meldung, abzüglich der 750.000 Umbuchungen gäbe es mit Ablauf der ersten neun Monate, d.h. Ende 2003, bereits rund eine Millionen neue Mini-Jobs, nicht ernstgenommen werden.<sup>59</sup>

## 8. „Ich-AG“

Dass man Arbeitslosigkeit auf erfolgreiche Weise auch beenden kann, indem man sich unabhängig von gegebenen Lohnstrukturen und dem Einstellungsverhalten potenzieller Arbeitgeber eine selbstständige Existenz aufbaut, wurde von der Hartz-Kommission keinesfalls übersehen und mit dem Konzept der „Ich-AG“ eine neue Variante eines Überbrückungsgeldes für Arbeitslose geschaffen.<sup>60</sup> Politisch umgesetzt mit § 421 I SGB III heißt diese Variante offiziell „Existenzgründungszuschuss“ und trat seit 01.01.2003 als zusätzliches Förderinstrument neben das nach wie vor bestehende „Überbrückungsgeld“ für Existenzgründer gemäß § 57 SGB III, zunächst auf drei Jahre begrenzt. Arbeitslosen bzw. Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (und Strukturanpassungsmaßnahmen) soll mit staatlicher Unterstützung der Weg zu einer selbstständigen Existenz ermöglicht werden. Implizites Ziel ist es dabei auch, in der Schattenwirtschaft ausgeübte Tätigkeiten in eine legale Beschäftigungsform zu überführen.

Arbeitslose, die die Gründung einer „Ich-AG“ anmelden, erhalten bis zu drei Jahre lang von der Bundesanstalt für Arbeit steuerfreie Zuschüsse, sofern das Arbeitseinkommen nach § 15 SGB IV 25.000 Euro im Jahr (voraussichtlich) nicht übersteigt. Die monatlichen Zuschüsse sind zeitlich degressiv gestaffelt und betragen im ersten Jahr 600, im zweiten Jahr 360 und im dritten Jahr 240 Euro, immer unter der Voraussetzung, dass das jährliche Arbeitseinkommen unter 25.000 Euro bleibt.<sup>61</sup> Die Selbstständigen im Rahmen der Existenzgründungszuschüsse werden in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Der Pauschalbetrag hierfür

---

<sup>58</sup> Vgl. Scherl (2003, S. 18 f.) und Bäcker/Koch (2003, S. 18).

<sup>59</sup> Siehe dazu auch Birkner/Schupp (2004).

<sup>60</sup> Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 163 ff.).

<sup>61</sup> Die Regelung, dass im Rahmen einer „Ich-AG“ keine Mitarbeiter eingestellt werden und nur Familienmitglieder mitarbeiten dürfen, wurde mit dem Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmern und zur Verbesserung der Unternehmensfinanzierung (Kleinunternehmerförderungsgesetz) vom 31. Juli 2003 rückwirkend zum 01.01.2003 ersatzlos gestrichen.

beträgt in den alten Bundesländern 230 Euro im Monat, bei einem nur geringen Einkommen kann dieser Beitrag auf Antrag deutlich vermindert werden. Darüber hinaus können die Geförderten zu sehr günstigen Konditionen (ca. 190 Euro pro Monat) in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung freiwillig Mitglied werden. Die Zeit der (geförderten) Selbstständigkeit gilt für den Bezug von Lohnersatzleistungen als Pause. Scheitert die „Ich-AG“, können die Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, die während der Förderzeit geruht haben, wieder geltend gemacht werden. Die Ansprüche erlöschen beim Arbeitslosengeld nach vier, bei der Arbeitslosenhilfe nach drei Jahren.<sup>62</sup>

Verstärkte Bemühungen zur Überführung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigung und Erleichterungen für Personen, die sich selbstständig machen wollen, sind grundsätzlich positiv zu bewerten. In diesem Zusammenhang seien auch einige bereits umgesetzte und geplante Erleichterungen für die Geschäftsführung zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmungen (vereinfachte Besteuerung, verminderte Buchführungspflichten, Überarbeitung der Handwerksordnung etc.) erwähnt, die auch den „Ich-AGs“ zugute kommen sollen. Allerdings kann auch hier vor überzogenen Erwartungen nur gewarnt werden. Es kann nicht erwartet werden, durch die Förderung der „Ich-AGs“ das Problem der zunehmenden Schwarzarbeit spürbar abzumildern. Auch wird die Vorstellung, dass Konstrukte wie die „Ich-AG“ ursächlich und in großem Stile zu zusätzlichen Existenzgründungen von Arbeitslosen führen und als Vorstufe von nachhaltig tragfähigen Unternehmungen fungieren, von der Realität nicht gestützt werden.

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit – und dies betrifft die trügerischen Hoffnungen, die an die Mini- und Midi-Jobs geknüpft sind, ebenso – ist festzuhalten: Der Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland muss mit mittlerweile rund 17 Prozent des offiziellen BIP und einem absoluten Volumen von ca. 370 Milliarden Euro als bedenklich hoch eingestuft werden. Vor allem die Wachstumsrate der Schattenwirtschaft gibt Anlass zu ernsthafter Beunruhigung.<sup>63</sup> Die Gründe hierfür liegen hauptsächlich in einer hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der Verkürzung der Arbeitszeit, Vorruhestandsregelungen und der Überregulierung des Arbeitsmarktes. In der Diskussion um Arbeitsmarktpolitik und Schwarzarbeit wird jedoch oft nicht berücksichtigt, dass der überwiegende Teil der illegalen Beschäftigung von Personen im Vorruhestand, Rentnern, Schülern und Studenten, sich illegal in Deutschland aufhaltenden Ausländern, sowie insbesondere von regulär beschäftigten

---

<sup>62</sup> Vgl. zu den Neuregelungen u.a. Eichhorst/Thode (2003, S. 70 ff.), und Scherl (2003, S. 14 ff.).

<sup>63</sup> Vgl. Schneider (2003) und Klinglmair/Schneider (2004).

Personen verrichtet wird. Arbeitslose und speziell Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose sind nicht nur vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Wegen fehlender Fähigkeiten und Kenntnisse, Kontakte, Werkzeuge und Materialien etc. sind sie oft auch nicht in der Schattenwirtschaft erfolgreich. Schwarzarbeit im klassischen Fall wird von Fachkräften „nach Feierabend“, nicht selten sogar unter Mithilfe des Arbeitgebers der Fachkraft, verrichtet.<sup>64</sup> Insofern können Arbeitslose nicht der Schlüssel zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sein. Es ist allerdings in bescheidenem Umfange denkbar, dass regelmäßig schwarz arbeitende Arbeitslose nun einen Existenzgründungszuschuss in Anspruch nehmen und zumindest einen Teil ihres Einkommens legalisieren. Ebenso denkbar ist, dass Schwarzarbeit von erfolgreich geförderten Existenzgründern durch preisgünstige Dienstleistungsangebote wegkonkurriert wird. Allerdings sind gerade die anvisierten haushaltsbezogenen Dienstleistungen und handwerklichen Leistungen an Privatpersonen leicht zu verheimlichen, so dass nur geringe Anreize bestehen, das damit verbundene Einkommen nicht ebenso zu verheimlichen, gerade wenn die Einkommensgrenze von 25.000 Euro überschritten wird. Es besteht die Gefahr, dass sich vormals ausschließlich schwarz arbeitende Arbeitslose mit der „Ich-AG“ einen legalen Anschein und Zugang zu staatlichen Fördermitteln verschaffen, jedoch einen Großteil des Arbeitseinkommens nach wie vor im Schatten belassen.

Ein Weiteres kommt hinzu: Es ist damit zu rechnen, dass bei erfolgreich geförderten Existenzgründungen ein Großteil der Fördermittel nicht ursächlich zu diesem Erfolg beitragen, sondern vielmehr reine Mitnahmen sind, da anzunehmen ist, dass Personen mit adäquater Motivation und geeigneten Fähigkeiten auch ohne die Förderung den Schritt in die Selbstständigkeit wagen. Da jedoch fraglich ist, ob tatsächlich viele der Arbeitslosen diese Eigenschaften aufweisen – das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht von einem Potenzial geeigneter Arbeitslosen von maximal 5 Prozent aus<sup>65</sup> –, sind bedeutende Mitnahmen in diesem Sinne ebenso fraglich. Vielmehr ist zu befürchten, dass durch die Fördervoraussetzung „Arbeitslosigkeit“ eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten von Existenzgründungen aus einem Beschäftigungsverhältnis heraus erfolgen. Besonders bedenklich ist hierbei, dass für den Existenzgründungszuschuss eine Absichtserklärung für selbstständige Erwerbstätigkeit und eine Gewerbeanmeldung genügt, jedoch keine positive fachkundige Begutachtung der Erfolgsaussichten des Projektes erforderlich ist.

---

<sup>64</sup> Vgl. zu diesem Themenkomplex Enste/Schneider (2000) und Mummert/Schneider (2001).

<sup>65</sup> Vgl. Autorengemeinschaft (2002, S. 59).

Diesbezüglich unterscheiden sich die Förderkriterien auch ganz erheblich von denen des Überbrückungsgeldes nach § 57 SGB III. Beim Überbrückungsgeld, das für die Dauer von 6 Monaten in Höhe der zuletzt bezogenen Leistungen an Arbeitslosengeld oder -hilfe und in Form von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt wird, muss ein Unternehmenskonzept vorliegen und ein Experte muss sein Einverständnis zum Geschäftsplan abgeben. Darüber hinaus dürfen innerhalb kürzester Zeit auch dicke Gewinne erwirtschaftet werden, ohne dass davon die Höhe des Überbrückungsgeldes berührt wird. Wer also eine zukunftsfruchtige Geschäftsidee hat, die nach einer kurzen Anlaufzeit voraussichtlich auch größere Gewinne abwirft, ist wahrscheinlich mit dem Überbrückungsgeld besser beraten. Insbesondere ein hohes Arbeitslosengeld spricht für diese Variante. Beträgt der (offizielle) Gewinn bzw. das (offizielle) Einkommen wahrscheinlich unter 25.000 Euro pro Jahr, so spricht dies eher für die „Ich-AG“ als dominantes Förderkonzept, insbesondere bei einem recht niedrigen Arbeitslosengeld.<sup>66</sup>

In der Summe führt dies dazu, dass die „Ich-AG“ eher für die schlechteren unternehmerischen Risiken interessant sein dürfte, die ohne ein bestechendes Konzept einmal „etwas probieren“ wollen, wenn man sie schon dazu drängt. Es kommt also teilweise zu einer Substitution des weiterhin bestehenden Überbrückungsgeldes für arbeitslose Existenzgründer nach § 57 SGB III durch die „Ich-AGs“. Die Gefahr besteht, dass Existenzgründungen bei Verzicht auf einen detaillierten Geschäftsplan mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit scheitern werden, und so manche „Ich-AG“ zu einem Berg Schulden und neuerlicher Arbeitslosigkeit führen wird. Darüber hinaus dürften auch viele Bezieher von Lohnersatzleistungen dazu angeregt werden, eine Existenzgründungsabsicht vorzutäuschen, um in den Genuss der Förderleistung zu kommen. Insbesondere für Personen mit nur noch kurzer Anspruchdauer auf Arbeitslosengeld ohne einen anschließenden Anspruch auf Arbeitslosenhilfe oder bei sehr niedrigen Lohnersatzleistungen besteht dieser Anreiz. Mitnahmeeffekte in diesem Sinne sind sehr wohl wahrscheinlich, zumal der Existenzgründungszuschuss an zwei offensichtlichen Merkwürdigkeiten leidet.<sup>67</sup> Erstens verlieren Empfänger den Zuschuss nicht, wenn sie neben der geplanten selbstständigen Arbeit noch eine abhängige Beschäftigung als Arbeitnehmer aufnehmen.<sup>68</sup> Zweitens müssen die zunächst für ein Jahr bewilligten Leistungen auch dann nicht zurückgezahlt werden, wenn das Einkommen bereits im ersten Jahr 25.000 Euro

---

<sup>66</sup> Für eine übersichtliche Gegenüberstellung der beiden Förderinstrumente siehe Koch/Wießner (2003).

<sup>67</sup> Vgl. dazu Scherl (2003, S. 16 f.).

<sup>68</sup> Das Arbeitsentgelt aus unselbstständiger Arbeit wird allerdings in die Einkommensermittlung bezüglich der Obergrenze von 25.000 Euro einbezogen.

übersteigt; es entfällt dann lediglich die Verlängerung. Es ist also in der Tat für alle Bezieher von Lohnersatzleistungen von Vorteil, kurz vor Ende der Leistung oder kurz vor einer Arbeitsaufnahme eine Existenzgründungsabsicht geltend zu machen und den Zuschuss zumindest für ein Jahr mitzunehmen.

Insgesamt muss soweit festgehalten werden, dass die Hartz'schen „Ich-AGs“ sowohl hinsichtlich einer Umwandlung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigungsformen als auch hinsichtlich erfolgreicher Existenzgründungen für Arbeitslose nicht viel helfen werden. Es ist ohnehin fraglich, ob Arbeitslose mit teilweise erheblichen Qualifikationsdefiziten die erforderlichen Fähigkeiten haben, erfolgreich als Unternehmer zu arbeiten. Durch die konkreten Förderkriterien der „Ich-AGs“ werden Arbeitslose mit an und für sich ungeeigneter Motivation und unpassenden unternehmerischen Fähigkeiten zu dem Schritt in die Selbstständigkeit verleitet und erleiden dabei mit großer Wahrscheinlichkeit Schiffbruch. Zudem sorgt das Nebeneinander zweier Förderinstrumente für Intransparenz und die beschriebene Bündelung der schlechten Risiken in den „Ich-AGs“. Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte durch die Förderung von arbeitslosen Existenzgründern, vermutlich massive Mitnahme- und Substitutionseffekte und eine nicht unerhebliche Zahl von bereits gescheiterten „Ich-AGs“ lassen die „Erfolgsmeldungen“ von bisher<sup>69</sup> knapp 170.000 bewilligten „Ich-AGs“ in einem etwas trüben Licht erscheinen.

## **9. Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Mit Hartz IV wird nun endlich ernst gemacht mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das bisherige Nebeneinander zweier bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungssysteme ist effizienzverschlingend und ökonomisch nicht zu begründen, eine Zusammenlegung längst überfällig. Die von der Bundesagentur für Arbeit administrierte, jedoch aus Bundessteuern finanzierte Arbeitslosenhilfe setzt ebenso wie das Arbeitslosengeld am zuletzt verdienten Einkommen an und vermittelt ungerechtfertigt den Eindruck eines verlängerten Versicherungsanspruchs. Sie beeinflusst den individuellen Anspruchslohn im Falle von Arbeitslosigkeit mitunter erheblich und sorgt auf diese Weise insbesondere für eine sozialleistungsbedingt höhere Langzeitarbeitslosigkeit.<sup>70</sup> Darüber hinaus führt sie zu willkürlich erscheinenden Ungleichbehandlungen im Vergleich zum zweiten

---

<sup>69</sup> Stand: einschließlich Juni 2004; vgl. BA-online, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten.

<sup>70</sup> Vgl. dazu exemplarisch Berthold (2002) und Steiner (2000 und 2003).

bedürftigkeitsabhängigen Sozialtransfer Sozialhilfe. Beide Instrumente setzen die Bedürftigkeit der potenziellen Leistungsempfänger voraus, doch gibt es deutliche Unterschiede in den Regelungen bei Einkommens- und Vermögensgrenzen, der Heranziehung Unterhaltspflichtiger, den Freibeträgen bei Erwerbstätigkeit und den Regelungen zur Zumutbarkeit für die Arbeitsaufnahme.<sup>71</sup> Das Vorliegen von Bedürftigkeit als Bedingung für den Bezug nicht nur von Sozialhilfe sondern eben auch von Arbeitslosenhilfe wird durch die Koppelung der Arbeitslosenhilfe an den letzten Nettolohn ad absurdum geführt.

Diese paradoxe Situation wird besonders deutlich, wenn Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfe ergänzt werden muss. Manche Individuen erhalten aufgrund eines niedrigen vorausgegangenen Einkommens eine so geringe Arbeitslosenhilfe, dass diese nicht ausreicht, das sozio-kulturelle Existenzminimum für den betroffenen Haushalt zu sichern, und die zu geringe Leistung nach dem SGB III wird durch Sozialhilfe bis zu dieser Höhe aufgestockt.<sup>72</sup> In diesen Fällen muss dann eine zusätzliche, nunmehr sozialhilferechtliche Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt werden. Dies alles hat erhebliche Doppelarbeit und Doppelbürokratie in der Sozial- und Arbeitsverwaltung zur Folge, die sich in einem einheitlichen Grundsicherungssystem vermeiden ließe.<sup>73</sup> Nicht nur die Tatsache, dass Arbeitslosenhilfe gegebenenfalls durch Sozialhilfe ergänzt werden muss, führt zu Ineffizienzen. Es lassen sich grundsätzlich die durch das Nebeneinander der beiden Systeme anfallenden administrativen Kosten nicht rechtfertigen. Schließlich wird in beiden Systemen mit dem gleichen Problem, dem der Langzeitarbeitslosigkeit und drohenden Armut, operiert.<sup>74</sup>

Gerade diese Doppelzuständigkeit ist schließlich auch für die als „Politik der Verschiebebahnhöfe“ bekannte institutionalisierte Abwälzung von Verantwortung auf das jeweils andere System verantwortlich. Durch die Zersplitterung von Verantwortung werden bei Bund und Kommunen falsche Anreizsignale gesetzt. So besteht bei den Kommunen im Grunde wenig fiskalisches Interesse, die Beschäftigungschancen von Beziehern von Arbeitslosenhilfe zu verbessern, sondern es ist aus kommunaler Sicht vielmehr wünschenswert, die Maßnahmen zur Wiedereingliederung arbeitsfähiger Transferempfänger auf die Sozialhilfeempfänger zu konzentrieren. Genau umgekehrt liegen die Dinge beim Bund. Zudem bestehen starke Anreize, Transferempfänger von einem in das andere System

---

<sup>71</sup> Vgl. Berthold/Thode/von Berchem (2000, S. 579).

<sup>72</sup> Gegenwärtig gibt es rund 300.000 dieser „Aufstocker“.

<sup>73</sup> Vgl. etwa Huber/Lichtblau (2002, S. 78) und Huber (2003, S. 22).

<sup>74</sup> Vgl. Berthold (2002, S. 12).

abzuschieben. Für die Kommunen ist es attraktiv, arbeitslose Sozialhilfeempfänger so lange sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen, bis sie (wieder) Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben haben und somit in den Verantwortungsbereich der Arbeitsverwaltung gelangen. Umgekehrt kann sich der Bund etwa durch Einschränkungen der Arbeitslosenhilfe auf Kosten der Kommunen entlasten; jüngstes Beispiel und einen faden Nachgeschmack hinterlassen hat in diesem Zusammenhang die ökonomisch sinnvolle Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe.<sup>75</sup>

## **Die neuen Regelungen des SGB II**

Durch eine Synchronisation von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsförderung insgesamt (einschließlich der aktiven Arbeitsförderung) und örtlicher Sozialhilfe, wie von Seiten der Kommunen lange Zeit gefordert,<sup>76</sup> könnten, wenn dabei die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen und Bedürftigkeitskriterien der Gewährung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe harmonisiert würden, zufällige Ungleichbehandlungen weitgehend vermieden werden. An den grundsätzlichen Ineffizienzen der Trennung der Transfersysteme, wie etwa der schlechten Anreizwirkungen für die unterschiedlichen Träger der Leistungen und der unnötigen Doppelbürokratie, würde dies alleine jedoch nichts ändern. Folglich ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Arbeitslosenhilfe als nettolohn- und bedürftigkeitsabhängige Transferleistung mit Wirkung zum 1. Januar 2005 ganz abgeschafft und mit dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für Arbeitslose, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld haben, geschaffen wurde. Für generell erwerbsfähige Transferempfänger werden die gegenwärtige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen dessen zum so genannten Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld (neu: Arbeitslosengeld I)<sup>77</sup> oder bei Nichterfüllung der entsprechenden Anspruchsvoraussetzung wird es demnach für Erwerbsfähige nur noch diese eine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes geben. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Sozialhilfe nach dem neu geschaffenen Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII), welches

---

<sup>75</sup> Vgl. dazu exemplarisch Feist/Schöb (1998), Sell (1999), Berthold/Thode/von Berchem (2000, S. 579 f.), Huber/Lichtblau (2002, S. 78 f.), Berthold/von Berchem (2002, S. 52 f.) und Huber (2003, S. 22).

<sup>76</sup> Vgl. etwa Articus (2000) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (1999).

<sup>77</sup> Im Folgenden werden Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld synonym verwendet.

2005 das bisherige BSHG ablöst. Örtlicher Träger der Sozialhilfe und damit auch in der finanziellen Pflicht für nicht erwerbsfähige Transferempfänger bleiben die Kommunen.

Einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren, sowie die in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Erwerbsfähig in diesem Sinne sind diejenigen, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes wenigstens drei Stunden täglich arbeiten können. Hilfebedürftig sind sie, wenn sie ihren Bedarf und den Bedarf der mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen aus eigenen Mitteln nicht oder nicht im vollen Umfang decken können.<sup>78</sup> Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Arbeitslosengeld II; nicht erwerbstätige Hilfebedürftige, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten so genanntes Sozialgeld. Die monatliche Regelleistung mit Inkrafttreten des SGB II beträgt sowohl für das Arbeitslosengeld II als auch für das Sozialgeld in den alten Bundesländern einschließlich Berlin (Ost) 345 Euro, in den neuen Bundesländern 331 Euro.<sup>79</sup> Haben zwei Angehörige der Bedarfsgemeinschaft das 18. Lebensjahr vollendet, beträgt die Regelleistung jeweils 90 Prozent dieser Regelsätze, für sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft 80 Prozent. Die Regelleistung des Sozialgeldes beträgt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 Prozent und im 15. Lebensjahr 80 Prozent des grundlegenden Regelsatzes.<sup>80</sup> Leistungen für Mehrbedarfe (z.B. für werdende Mütter oder erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderem medizinischem Bedarf) werden als Vomhundertsatz der maßgebenden Regelleistung in pauschalierter Form erbracht.<sup>81</sup> Zusätzlich werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit sie angemessen sind.<sup>82</sup>

Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld werden in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der Pflegeversicherung pflichtversichert, soweit für sie nicht schon im Rahmen einer Familienversicherung Versicherungsschutz besteht. Ferner werden die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf Basis des Mindestbetrages pflichtversichert. Sind die Transferbezieher von der Versicherungspflicht in

---

<sup>78</sup> Vgl. §§ 7 bis 9 SGB II. Die grundsätzlichen Regelungen zu dem zu berücksichtigenden Einkommen und Vermögen sind den §§ 11 und 12 SGB II zu entnehmen.

<sup>79</sup> Die Regelleistungen umfassen laufende und – soweit sie pauschalierbar sind – einmalige Bedarfe. Die Leistungen im Rahmen des SGB II entsprechen in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe.

<sup>80</sup> Vgl. §§ 19, 20 und 28 SGB II.

<sup>81</sup> Vgl. § 21 SGB II.

<sup>82</sup> Vgl. § 22 SGB II.

der gesetzlichen Rentenversicherung befreit, erhalten sie einen Zuschuss zu den Beiträgen, die für die Dauer des Leistungsbezugs freiwillig an die gesetzliche Rentenversicherung oder eine private Altersvorsorge gezahlt werden.<sup>83</sup> Beim Übergang vom Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag gezahlt. Dieser beträgt zwei Drittel der Differenz aus dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und dem an den Hilfebedürftigen und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen zu zahlenden Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld. Der Zuschlag ist bei Alleinstehenden auf 160 Euro, bei nicht getrennt lebenden (Ehe-) Partnern auf 320 Euro und für mit dem Zuschlagsberechtigten zusammenlebenden minderjährigen Kindern auf 60 Euro je Kind begrenzt. Nach einem Jahr wird der Zuschlag halbiert, mit Ablauf des zweiten Jahres nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld entfällt dieser ganz.<sup>84</sup>

Durch Zahlung eines Kinderzuschlages, der als einkommensabhängige Leistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelagert ist und das einkommensunabhängige Kindergeld aufstockt, soll vermieden werden, dass Bedarfsgemeinschaften alleine wegen des Unterhaltsbedarfes für ihre Kinder zu Beziehern von Arbeitslosengeld II und/oder Sozialgeld werden. Den Kinderzuschlag erhalten also nur Familien, in denen die Eltern wenigstens über ein Einkommen oder Vermögen verfügen, mit dem sie ihren eigenen Bedarf – ohne Berücksichtigung der Kinder – an Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld decken können. Der Kinderzuschlag wird maximal in Höhe von 140 Euro pro Kind und für längstens 36 Monate erbracht. Um in einem solchen Fall einen zusätzlichen Arbeitsanreiz zu schaffen, wird Erwerbseinkommen der Eltern, das ihren eigenen Bedarf übersteigt, nur zu 70 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Wird durch den Kinderzuschlag der Anspruch auf Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld vermieden, weil das eigene Einkommen und Vermögen einschließlich Kindergeld und Kinderzuschlag den Gesamtbedarf deckt, entfällt jedoch auch der befristete Zuschlag, der im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld den Einkommensrückgang bremsen soll.<sup>85</sup>

In § 1 SGB II wird als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende angegeben, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und

---

<sup>83</sup> Vgl. § 26 SGB II und BMWA (2004, S. 4 und S. 7).

<sup>84</sup> Vgl. § 24 SGB II.

<sup>85</sup> Vgl. BMWA (2004, S. 5) und Bäcker (2004, S. 5).

Kräften bestreiten können. Erwerbstätigkeit zur Vermeidung von Bedürftigkeit hat dabei das Hauptziel der Bemühungen zu sein.<sup>86</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, um insbesondere die finanziellen Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gegenüber der bisherigen Sozialhilfepraxis zu verbessern, werden mit § 30 SGB II die Freibeträge bzw. Anrechnungsmodalitäten bei zusätzlicher Erwerbstätigkeit neu definiert. Von dem bereinigten Nettoerwerbseinkommen werden 15 Prozent bei einem Bruttolohn bis 400 Euro, zusätzlich 30 Prozent des bereinigten Nettoerwerbseinkommens aus dem Teil des Bruttolohnes, der 400 Euro übersteigt und nicht mehr als 900 Euro beträgt und zusätzlich 15 Prozent des bereinigten Nettoerwerbseinkommens aus dem Teil des Bruttolohnes abgesetzt, der 900 Euro übersteigt und nicht mehr als 1.500 Euro beträgt. Eine 100%ige Transferentzugsrate wird demnach erst bei monatlichen Bruttolöhnen oberhalb von 1.500 Euro erreicht. Ein Basisfreibetrag wie bisher, d.h. ein erster Einkommensbereich mit einer Transferentzugsrate von null, ist in den Neuregelungen nicht vorgesehen. Darüber hinaus ist ein zeitlich befristeter Arbeitnehmerzuschuss (Einstiegsgeld) möglich. Der zuständige Fallmanager kann einen solchen Zuschuss bewilligen, wenn er diese Maßnahme für besonders geeignet für die Eingliederung des Transferempfängers in Beschäftigung erachtet und legt die genaue Höhe der Ermessensleistung fest. Bei der Bemessung dieses Zuschusses, der längstens für 24 Monate gewährt werden kann, soll die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werden, in der der erwerbsfähige Hilfebedürftige lebt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird dabei ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung zu bestimmen, wie das Einstiegsgeld zu bemessen ist.<sup>87</sup>

Es wird künftig für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende jede Arbeit zumutbar sein, zu der sie geistig, seelisch und körperlich in der Lage sind und soweit keine der ausdrücklich gesetzlich geregelten Ausnahmetatbestände (z.B. die Erziehung eines Kindes unter drei Jahren oder die Pflege eines Angehörigen) vorliegen. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld kennt das Arbeitslosengeld II keinen Einkommensschutz; selbst eine Entlohnung unterhalb des Tariflohnes oder des ortsüblichen Entgelts steht der Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme grundsätzlich nicht entgegen. Die Arbeit darf lediglich nicht gegen Gesetz oder die guten Sitten verstoßen.<sup>88</sup> Wird eine zumutbare Arbeit oder eine sonstige

---

<sup>86</sup> Ähnliche Formulierungen fanden sich selbstverständlich auch im BSHG, so dass sich eine voreilige Interpretation des neuen SGB II aufgrund der gesetzlichen Formulierungen verbietet.

<sup>87</sup> Vgl. § 29 SGB II.

<sup>88</sup> Vgl. § 10 SGB II, Bäcker (2004, S. 8) und BMWA (2004, S. 3).

Eingliederungsmaßnahme abgelehnt, oder weigert sich der Hilfeempfänger, in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Maße Eigenbemühungen nachzuweisen, so wird die Leistung in einem ersten Schritt in Höhe von 30 Prozent der Regelleistung gekürzt. Während dieser Zeit entfällt auch der im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld erbrachte zeitlich befristete Zuschlag. Jugendlichen erwerbsfähigen Hilfeempfängern können bei derartigen Verfehlungen für die Dauer von drei Monaten die Geldleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ganz gestrichen werden. Der Zugang zu Beratung und Betreuung bleibt während dieser Zeit erhalten. Bei wiederholten Pflichtverletzungen werden die Regelleistungen weiter gekürzt – sofern diese nicht bereits im ersten Schritt gestrichen wurden. Die Kürzung kann dann auch die Leistungen für Unterkunft, Heizung und Mehrbedarf umfassen; bei nachhaltig unkooperativem und pflichtverletzenden Verhalten kann das Arbeitslosengeld II und auch das Sozialgeld schließlich ganz wegfallen. Soweit das absolute Existenzminimum dadurch gefährdet ist, können Sachleistungen oder Lebensmittelgutscheine verteilt werden.<sup>89</sup>

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde zwar ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für sämtliche grundsätzlich erwerbsfähigen Arbeitslosen, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld haben, geschaffen, allerdings wird die neue Leistung von zwei institutionellen Trägern erbracht, der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen.<sup>90</sup>

Die kommunalen Träger sind zuständig für

- die Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- die Kinderbetreuungsleistungen,
- die Schuldner- und Suchtberatung,
- die psychosoziale Betreuung und
- die Übernahme von nicht von der Regelleistung umfassten einmaligen Bedarfen (Erstausstattung für Bekleidung und Wohnung sowie Leistungen für mehrtägig Klassenfahrten).

Die Bundesagentur ist zuständig für alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Das sind insbesondere

---

<sup>89</sup> Vgl. § 31 SGB II, Bäcker (2004, S. 8) und BMWA (2004, S. 3).

<sup>90</sup> Vgl. dazu die aktuellen Regelungen im SGB II, insbesondere § 6 SGB II, und BMWA (2004, S. 4 f.).

- alle arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen nach dem SGB III (wie Beratung, Vermittlung, Förderung von ABM, Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung),
- die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) mit Ausnahme der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie den nicht von der Regelleistung erfassten einmaligen Bedarfen,
- die monatliche Regelleistung,
- die Mehrbedarfe,
- der befristete Zuschlag nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld sowie
- die Sozialversicherung.

Der Bund trägt die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sofern diese Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Die Leistungen, die von den Kommunen zu erbringen sind, werden prinzipiell auch von diesen finanziert. Allerdings trägt der Bund zumindest für das Jahr 2005 einen Teil der von den Kommunen gezahlten Leistungen für Unterkunft und Heizung. Für Hilfebedürftige, die nach Ausschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen, zahlt die Bundesagentur für Arbeit einen Aussteuerungsbetrag an den Bund.<sup>91</sup>

Für die Betreuung der Hilfebedürftigen werden bei den Agenturen für Arbeit flächendeckend Job-Center eingerichtet, die jeweils mindestens eine einheitliche Anlaufstelle für sämtliche erwerbslosen Personen umfassen. Dabei ist für die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für die Träger sowie für die betroffenen Leistungsbezieher, aber auch im Interesse der Leistungserbringung aus einer Hand, zwischen Agenturen für Arbeit und den kommunalen Trägern die gemeinsame Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern vorgesehen.<sup>92</sup> Neben diesem Modell der Arbeitsgemeinschaften wird es in einer zunächst bis Ende 2010 befristeten Experimentierphase bis zu 69 Kommunen ermöglicht<sup>93</sup>, die gesamte Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu übernehmen. Zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben zahlen sie dann anstelle der Agenturen für Arbeit auch das Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld und sind für die Integration der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben

---

<sup>91</sup> Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II.

<sup>92</sup> Vgl. § 44b SGB II und BMWA (2004, S. 5).

<sup>93</sup> Zulassung (und auch Widerruf der Zulassung) durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates.

verantwortlich. Wie die Agenturen für Arbeit auch, erstattet der Bund den Kommunen in diesem Fall die Kosten der freiwilligen Leistungserbringung, zum Teil in pauschalierter Form. Auf diese Weise soll ein Wettbewerb zwischen zwei Formen der Umsetzung eröffnet werden – zwischen den Agenturen für Arbeit und den jeweiligen Kommunen in der Form von Arbeitsgemeinschaften und der alleinigen Umsetzung durch optierende Kommunen.

### **Eine ökonomische Bewertung**

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld bedeutet die Abschaffung einer bedürftigkeitsabhängigen Transferleistung, die keine Versicherungsleistung darstellt, jedoch an das zuletzt verdiente Erwerbseinkommen gekoppelt ist. Es gilt nun für alle arbeitsfähigen Hilfebedürftige nach Auslaufen der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld mit dem SGB II der selbe rechtliche Rahmen. Die Höhe der Transferleistungen dabei entspricht in der Regel der Höhe der Sozialhilfe, die für nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige gemäß den Regelungen des SGB XII gezahlt wird. Es erfolgt also formal eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige hilfebedürftige auf dem Niveau der Sozialhilfe. Mag dies vor dem Hintergrund der beschäftigungsschädlichen Wirkung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und in Verbindung mit der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate für Arbeitnehmer bis zum vollendeten 55. Lebensjahr auch als in jedem Fall begrüßenswert gelten, vor übertriebenen Erwartungen hinsichtlich einer Entspannung der Beschäftigungssituation kann nur gewarnt werden.

Zwar werden durch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und die Neuregelungen des SGB II die möglichen institutionell determinierten Anspruchslöhne abgesenkt, und es können dadurch grundsätzlich schnellere Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und damit eine Reduktion der Arbeitslosenquote erreicht werden. Allerdings betrifft dies in erster Linie Personen mit einem hohen Einkommen vor Arbeitslosigkeit und Personen ohne Anspruch auf die bedürftigkeitsabhängige Transferleistung im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld. Für Geringqualifizierte, und damit die Hauptproblemgruppe am deutschen Arbeitsmarkt, führen die Reformen hingegen kaum zu geringeren Transfereinkommen bzw. Anspruchslöhnen bei Arbeitslosigkeit, sofern finanzielle Bedürftigkeit unterstellt wird. Solange der Lohnabstand speziell für Geringqualifizierte nicht merklich vergrößert wird, sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit für diese Gruppe der

Arbeitslosen zu gering, und die Reformen laufen weitgehend ins Leere.<sup>94</sup> Der zeitlich befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld bremst die Senkung der individuellen Anspruchslöhne ggf. zusätzlich und ist – wie die ehemalige Arbeitslosenhilfe auch – durch seine Koppelung an die Höhe des bezogenen Arbeitslosengeldes eine ungerechtfertigte Besserstellung von Personen mit vormals höherem Einkommen

Es wurde im Zuge der Reformen die Gelegenheit verpasst, den faktischen Mindestlohn, der durch die Sozialhilfe bzw. das neue Arbeitslosengeld II zementiert wird und sowohl die Anreize als auch die Möglichkeiten für geringer qualifizierte Arbeitnehmer beschränkt, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, an die ökonomischen Erfordernisse anzupassen. Zwar umfassen die neuen Regelleistungen teilweise vormals einmalige Leistungen, jedoch wurde das Gesamtniveau der Mindestsicherung für arbeitsfähige Transferempfänger auch bei Berücksichtigung dieser Tatsache eher angehoben als abgesenkt. Der „Sperrklinkeneffekt“ durch das garantierte Existenzminimum lässt sich auf diese Weise nicht abschwächen, Geringqualifizierte bleiben vom regulären Erwerbsleben ausgeschlossen. Auch zukünftig orientieren sich die fälligen Transferleistungen nicht an regionalen Gegebenheiten wie Lohnstrukturen, Lebenshaltungskosten etc., sondern es ist vielmehr explizit gesetzlich geregelt, dass sich die Regelsätze der Sozialhilfe nach dem SGB XII, an denen sich auch das Arbeitslosengeld II orientiert, zwischen den einzelnen Bundesländern kaum unterscheiden dürfen.<sup>95</sup> Nach wie vor ist keine hinreichende Differenzierung möglich.

Gelingt es einem erwerbsfähigen Transferempfänger – aus welchen Gründen auch immer – nicht, eine Beschäftigung zu finden, die ihm ein ausreichendes Einkommen verschafft, um unabhängig von den staatlichen Hilfeleistungen leben zu können, so stellt ein Hinzuverdienst zu den Hilfeleistungen eine Möglichkeit dar, sich dieser individuellen Unabhängigkeit schrittweise annähern zu können. Mit dem Ziel, diese Chance für Bezieher von Arbeitslosengeld II attraktiver zu machen als in der Vergangenheit für die arbeitsfähigen Bezieher von Sozialhilfe nach dem BSHG, wurde im SGB II die Anrechnung von hinzuverdienendem Arbeitseinkommen auf den staatlichen Transfer neu geregelt. Als gelungen kann diese Modifikation der Hinzuverdienstmodalitäten jedoch nicht bezeichnet werden. Zwar erreicht die Transferenzugsrate erst wesentlich später als bisher 100 Prozent, jedoch

---

<sup>94</sup> Vgl. dazu die Simulationsergebnisse bei Christensen (2003 und 2004) und Steiner (2003).

<sup>95</sup> So dürfen die Regelsätze für den Haushaltsvorstand (Eckregelsätze) in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis zur Festsetzung im Jahre 2010 nicht mehr als 14 Euro unter dem durchschnittlichen Eckregelsatz in den anderen Ländern festgesetzt werden, vgl. § 28 Abs. 2 SGB XII.

sind bis dorthin die Transferentzugsraten mit 85 bzw. 70 Prozent noch immer zu hoch. Daneben gibt es in Zukunft keinen Grundfreibetrag mehr, bis zu dem das gesamte Einkommen anrechnungsfrei ist (wie bislang bei Arbeitslosengeld und -hilfe 165 Euro monatlich). Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 5 SGB II sind vom zu berücksichtigenden Einkommen lediglich „die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben“ abzusetzen. Es gilt abzuwarten, wie diese Regelung im Rahmen des SGB II praktisch umgesetzt wird, von einem echten Basisfreibetrag (mit einer Grenzbelastung von null) kann jedoch nicht gesprochen werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Neuregelungen geeignet sind, das Arbeitsangebot der Transferempfänger merklich auszuweiten. Durch den relativ breiten Einkommensbereich, in dem das Arbeitslosengeld II als Kombi-Einkommen fungieren kann, durch die dauerhafte Gewährung eines solchen Kombi-Einkommens und weil diese Kombi-Einkommen nicht nur für diejenigen gelten, die aus Arbeitslosigkeit heraus eine Arbeit aufnehmen, sondern auch für bereits Erwerbstätige, ist vielmehr mit einer deutlichen Vergrößerung der Zahl der Transferempfänger und negativen Anreizwirkungen bezüglich deren Bereitschaft zu Humankapitalinvestitionen und Mobilität zu rechnen.

Unabhängig von der konkreten Gestalt der Transferleistungen an arbeitslose Hilfeempfänger ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Arbeitsagenturen und die Kommunen als fundamentale Fehlkonstruktion der anvisierten Zusammenlegung unübersehbar. Sämtliche Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich erscheinen, werden durch die Job-Center erbracht, die für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Arbeitslosen im Regelfall die relevante Anlaufstelle sind. Die gegenwärtigen „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung sind auf den ersten Blick geschlossen, die Kommunen sind nur mehr für die erwerbsunfähigen Transferempfänger und die in § 6 ihnen explizit zugewiesenen Leistungen im Rahmen des SGB II zuständig. Eine Reihe von Gründen spricht allerdings dafür, die Kommunen mit der Aufgabe der Reintegration von langzeitarbeitslosen Transferempfängern zu betrauen; zumindest von wissenschaftlicher Seite besteht weitgehend Einigkeit darin, dass eine Trägerschaft bei den Kommunen gemäß den Postulaten der Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit effizient wäre.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Argumenten exemplarisch Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 85 ff. und S. 153 f.), Klös/Peter (2001, S. 193 ff.), Berthold/von Berchem (2002, S. 107 ff. und 2003a, S. 150 ff.), Huber/Lichtblau (2002), BMWA (2003, S. 11) und Berthold (2003, S. 20 ff.).

Gerade die Problemfälle des Arbeitsmarktes bedürfen möglichst individueller Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Lohn und Brot. Nationale wie internationale Erfahrungen zeigen, dass die notwendige Kreativität, Individualität und Flexibilität im Umgang mit Personen, die bereits länger arbeitslos sind und/oder besondere Risikomerkmale aufweisen, nur in möglichst dezentralen Einrichtungen gewährleistet sein kann. Neben Vermittlungs- und gegebenenfalls Qualifizierungsaktivitäten ist dabei für eine erfolversprechende aktivierende, verpflichtende Hilfe zur Arbeit ein umfassendes institutionelles Netz einer individuellen sozialen und psychosozialen Betreuung erforderlich (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung etc.). Für eine effiziente Betreuung und Reintegration der Hilfeempfänger in reguläre Beschäftigung spielen dabei neben den persönlichen Merkmalen des einzelnen Hilfesuchenden auch die jeweils vor Ort gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Die Kommunen haben die größte Arbeitsmarktnähe zu personenbezogenen, ortsnahen Dienstleistungen und damit zu einem Arbeitsmarktsegment, in das Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und sonstige Problemgruppen am ehesten integriert werden können. Dabei erweist sich eine Verknüpfung bzw. eine enge Abstimmung der Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik auf der einen Seite mit weiteren kommunalen Politikbereichen wie z.B. Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Jugendhilfe auf der anderen Seite als sinnvolle und erfolversprechende Möglichkeit einer strategischen Gesamtsteuerung auf dezentraler Ebene.<sup>97</sup> Das dafür nötige aktuelle Wissen ist – auch aufgrund seiner Kurzlebigkeit – keinesfalls allgemein verfügbar und zentralisierbar.

Der dezentralen Ebene sind nicht nur bessere Möglichkeiten im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu bescheinigen, auch sind vor Ort die Folgen einer hohen Arbeitslosigkeit und Armut am stärksten spürbar, infolgedessen auch die originären Anreize zur Abhilfe am größten. Da die Aufgabe zur Bekämpfung eines Missstandes wenn möglich stets dort angesiedelt werden sollte, wo sowohl die besten Möglichkeiten als auch ein möglichst starkes Eigeninteresse zur effizienten Aufgabenerfüllung vorliegen, ist es ökonomisch unsinnig, das beschäftigungspolitische Gewicht der Kommunen zu verringern anstatt auf deren Problemlösungspotenzial zu setzen. Der beschrittene Weg der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe legt vorhandenes kommunales Problemlösungspotenzial brach, teilweise erfolgreiche Modelle unter kommunaler Trägerschaft werden eingestellt. Statt nach individuellen Lösungen vor Ort zu suchen und auch schwierige Fälle nach Möglichkeit schrittweise an einen regulären Job heranzuführen, beschwört die realisierte Aufteilung der

---

<sup>97</sup> Vgl. dazu auch Schulze-Böing (1994, S. 17 ff.) und Henckel u.a. (1999, S. 263).

Zuständigkeiten wohl eher Streitereien um die Arbeitsfähigkeit oder Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden herauf. Daneben geht auch die sachgerechte Finanzierungsverantwortung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat, zwischen Versicherungsbeiträgen und Steuern verloren. Unter dem Dach der Job-Center findet vielmehr eine Verwischung versicherungsmäßiger, arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Aktivitäten statt.<sup>98</sup> Zudem kommt es zu einer zusätzlichen Aufblähung der Bundesagentur für Arbeit zu einem „Mega-Sozialamt“, das zusätzlich noch rund eine Million erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger betreuen muss. Die allmächtigen Job-Center unter zentraler Federführung der Bundesagentur für Arbeit ersetzen im realisierten Szenario einen echten Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, wie ihn eine umfassende Dezentralisierung der Verantwortung ermöglichen würde, durch zentrale „Gießkannenprogramme“ für alle Arbeitslosen; ausschließlich vor Ort vorhandene Fähigkeiten und Kenntnisse bleiben ungenutzt.

Die Optionsmöglichkeit für bis zu 69 Kommunen vermag diese unbefriedigende ordnungspolitische Grundausrichtung der Reformen keinesfalls zu korrigieren. Sicherlich werden die optierenden Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten alles versuchen, ihr eigenes Budget gegenüber der zentralen Lösung zu entlasten (geringere Kosten für Unterkunft, Heizung, Kinderbetreuung, einmalige Bedarfe etc.). Wenn allerdings dezentrale Lösungen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zentralen Lösungen überlegen sind, dann hat die Dezentralisierung in aller Konsequenz und nicht auf freiwilliger Basis und auf eine bestimmte (geringe) Anzahl von Kommunen begrenzt zu erfolgen. Bestehen nach wie vor Doppelzuständigkeiten, dann ist zu vermuten, dass wie bisher auch kommunales Engagement unterbleibt oder vornehmlich strategisch geprägt ist, und hauptsächlich der Entlastung des eigenen Budgets und weniger der nachhaltigen Reintegration der Langzeitarbeitslosen dient.

Selbst wenn die dezentralen Einheiten zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet wären, und selbst wenn keine Möglichkeiten zur systematischen Lastenabwehr bestünden, gilt es ein Weiteres zu bedenken. Soll das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich möglichst effektiv genutzt werden, so muss neben der Durchführungscompetenz auch in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- und Regelungskompetenz dezentralisiert werden. Letztlich nur durch dezentrale Experimente und passgenaue Lösungen vor Ort lässt sich der

---

<sup>98</sup> Vgl. Berthold/von Berchem (2003b, S. 47).

Vielschichtigkeit von Arbeitslosigkeit und Armut begegnen und institutioneller Wettbewerb nutzen. Ein enges bindendes Korsett in Form zentraler Regelungen ohne maßgebliche Möglichkeiten zur Abweichung steht dem von Anfang an im Wege. So entpuppt sich auch das im SGB II verankerte Optionsgesetz bei genauerem Hinsehen als Mogelpackung. Selbst wenn sich die optierenden Kommunen mit aller Kraft um die nachhaltige Reintegration der Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse bemühen wollen, ein echtes Experimentieren um die besten Methoden wird aufgrund der rechtlichen Regelungen nicht ermöglicht. Ebenso wie die Arbeitsagenturen sind die Kommunen in ihren Reintegrationsbemühungen letztlich auf die Möglichkeiten der Maßnahmen des SGB III beschränkt, auf die in § 16 SGB II verwiesen wird. Auch haben sie nach wie vor keinen Einfluss auf die konkrete Gestalt der individuellen Transferleistungen wie deren Höhe oder die relevanten Hinzuverdienstmöglichkeiten. Auf diese Weise ist es nicht möglich, in dezentralen Experimenten nach den besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu suchen und Leistung und Gegenleistung bzw. Fördern und Fordern entsprechend der individuellen Erfordernisse, die sich durch persönliche Merkmale des einzelnen Hilfesuchenden sowie örtliche Gegebenheiten bestimmen, auszutarieren.<sup>99</sup>

## **10. Schlussbetrachtungen**

Eine Gesamtbewertung der jüngsten Reformen am Arbeitsmarkt muss trotz vereinzelter kleiner Schritte in die richtige Richtung größtenteils negativ ausfallen. Neuerungen, die auf Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerseite durch pekuniäre Anreize die Arbeitslosigkeit verringern und Schwarzarbeit verringern sollen – Existenzgründungszuschüssen, Job-Floater sowie Mini- und Midi-Jobs – leiden allesamt an schwerwiegenden handwerklichen Fehlern und sind aufgrund der zu erwartenden Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte als fiskalisch und beschäftigungspolitisch riskant einzustufen. Darüber hinaus fehlt es bislang an der erforderlichen Absenkung der Anspruchslöhne insbesondere für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose sowie einer merklichen Modifizierung der anreizinkompatiblen Transferentzugsraten. Sollen auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes Möglichkeiten und Anreize haben, in einer regulären Beschäftigung Fuß zu fassen, so sind hinreichend flexible

---

<sup>99</sup> Nicht nur dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die völlig falsche Richtung, nämlich „Zentralisierung und kein echter Wettbewerb“ läuft, auch hinsichtlich der Gemeindefinanzen wird eine große Chance vertan. Statt den Kommunen autonome und flexible Einnahmen zu verschaffen, entscheidet man sich für eine Weiterführung der Verunselbstständigung der Kommunen. Der beschrittene Weg einer „Restaurierung“ der modrigen Gewerbesteuer passt allerdings gut zu dem bedauerlichen systematischen Brachlegen dezentraler Aufgabenkompetenzen.

Lohnstrukturen, eine Absenkung der relevanten Anspruchslöhne und eine anreizkompatible Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen unverzichtbar.

Über die konkreten Details der einzelnen Neuerungen lässt sich streiten, die ein oder andere Nachbesserung wird kleinere handwerkliche Fehler korrigieren können. Jedoch sind arbeitsmarkt- und sozialpolitische Grundtendenzen offensichtlich, die als sehr bedenklich einzustufen sind. So wird mit den Reformen nicht der Weg geebnet für mehr Markt, mehr Wettbewerb und dezentrale, individuelle Lösungen gerade für die Problemfälle. Vielmehr zeichnet die jüngere Entwicklung ein Mehr an Staat bzw. staatlich veranstaltetem Wettbewerb zu Lasten privaten Wettbewerbs und eine zunehmende Zentralisierung von Verantwortung aus. Diese schweren ordnungspolitischen Verfehlungen machen auch vereinzelt kleine Schritte in die richtige Richtung, wie etwa die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld oder die Modifikation der relevanten Bezugsbedingungen, zunichte und verhindern die dringend gebotene Differenzierung der Leistungen. Alles in allem stellen die Reformen keine Verbesserung der vormaligen rechtlich-institutionellen Regelungen dar, sie sind nicht geeignet, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu verringern.

## **Literatur:**

- Arntz, M., Feil, M. und A. Spermann (2003): Maxi-Arbeitsangebotseffekte oder zusätzliche Arbeitslose durch Mini- und Midi-Jobs? ZEW Discussion Paper No. 03-67, Mannheim.
- Articus, S. (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für örtliche und private Fürsorge, 80. Jg., H. 3, S. 65-68.
- Autorengemeinschaft (2003): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2002 und 2003, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 36, S. 7-45.
- Autorengemeinschaft (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht 13/2002.
- Bäcker, G. (2004): Arbeitslosengeld II – Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zusammenfassende Darstellung, online-Dokument, <http://www.sozialpolitik-aktuell.de>

- Bäcker, G. und A. Koch (2003): Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommenstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: „Erfolgsstory“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?, mimeo.
- Beckmann, M., Deimel, J. und B. Schauenberg (2004): Vermittlungsgutscheine als neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik: eine erste Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 5 (2), S. 127-137.
- Berthold, N. (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Arbeitspapier Nr. 115, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Berthold, N. (2002): Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe, in: G. Raddatz (Hrsg.): Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Berlin, S. 11-20.
- Berthold, N. und R. Fehn (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48, Stuttgart, S. 411-435.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2003a): Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?, in: N. Berthold und E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart, S. 137-157.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2003b): Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?, in: G. Raddatz und G. Schick (Hrsg.): Damit Hartz wirkt!, Berlin, S. 31-52.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N., Thode, E. und S. von Berchem (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., H. 9, S. 576-584.
- Birkner, E. und J. Schupp (2004): Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigungen?, in: DIW Wochenbericht, 71. Jg., Nr. 34/2004, S. 487-497.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Stand: Juli 2004.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, Verfasser:

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, BMWA-Dokumentation Nr. 518.
- Christensen, B. (2004): Der Einfluss der Agenda 2010 auf die Arbeitslosigkeitsdauer, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 53. Jg., H. 1, S. 95-119.
- Christensen, B. (2003): Die Reform der Arbeitslosenversicherung im Zuge der Agenda 2010 und ihr Einfluss auf die Arbeitslosigkeitsdauer: Simulationsergebnisse auf Basis der nicht-stationären Suchtheorie, Kieler Arbeitspapier Nr. 1171, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (1999): DStGB Dokumentation Nr. 6: Sozialpolitik in Deutschland, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“, Ausgabe 1-2, Berlin.
- Eichhorst, W. und E. Thode (2003): Jüngere Arbeitsmarktentwicklungen. Benchmarking Deutschland Aktuell, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Enste, D. und F. Schneider (2000): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.
- Feist, H. und R. Schöb (1998): Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, in: Finanzarchiv, Bd. 55, H. 4, S. 461-480.
- Forschungsverbund „Evaluierung Mainzer Modell“ (2003): Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells im Jahr 2002, Projektbrief Nr. 7.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden.
- Hartz, P. u.a. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Kommissionsbericht, Berlin.
- Henckel, D. u.a. (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92, Stuttgart.
- Huber, B. (2003): Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze, Arbeitspapier Nr. 104, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Huber, B. und K. Lichtblau (2002): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., H. 2, S. 77-82.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2001): Job-AQTIV-Gesetz – Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Chronik der Arbeitsmarktpolitik, [http://doku.iab.de/chronik/32/2001\\_12\\_10\\_32\\_jobaktivgesetz.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/2001_12_10_32_jobaktivgesetz.pdf)

- Jahn, E. und A. Windsheimer (2004a): Personal-Service-Agenturen – Teil I: In der Fläche schon präsent, IAB Kurzbericht Nr. 1/14.1.2004.
- Jahn, E. und A. Windsheimer (2004b): Personal-Service-Agenturen – Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB Kurzbericht Nr. 2/15.1.2004.
- Klinglmair, R. und F. Schneider (2004): Shadow Economies around the World: What do we know?, IZA Discussion Paper No. 1043, Bonn.
- Klös, H.-P. und W. Peter (2001): Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 177-210.
- Knabe, A. (2003): Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose?, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., H. 4, S. 245-250.
- Koch, S. und F. Wießner (2003): Ich-AG oder Überbrückungsgeld: Wer die Wahl hat, hat die Qual, IAB Kurzbericht Nr. 2/3.3.2003.
- Krueger, A.B. und B.D. Meyer (2002): Labor Supply Effects of Social Insurance, NBER Working Paper No. 9014, Cambridge MA.
- Mitlacher, L. und W. Oechsler (2003): Die Regelungen zu Personal-Service-Agenturen und Zeitarbeit aus Unternehmenssicht, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 32. Jg., H. 4, S. 235-238.
- Mummert, A. und F. Schneider (2001): The German shadow economy: parted in a united Germany?, in: Finanzarchiv, Bd. 58, H. 3, S. 286-316.
- Platzmann, G. (2002): Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 255, Nürnberg.
- Rudolph, H. (2003): Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB Kurzbericht Nr. 6/23.5.2003.
- Sachverständigenrat (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden.
- Scherl, H. (2003): Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz, mimeo.

- Scherl, H. (2002): Kann durch die aktuelle "Vermittlungsoffensive" die Arbeitslosigkeit in Deutschland verringert werden?, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 31. Jg., H. 10, S. 583-587.
- Schneider, F. (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., H. 1/2003, DIW Berlin, S. 148-259.
- Schröder, G. (2003): Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag, REGIERUNGonline.
- Schulze-Böing, M. (1994): Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: N. Johrend und M. Schulze-Böing (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel, S. 11-30.
- Sell, S. (1999): Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerung und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung, in: Sozialer Fortschritt: unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Bd. 48, H. 1/2, S. 24-33.
- Sinn, H.-W. (2002): Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., H. 3, S. 20-25.
- Steiner, V. (2003): Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, DIW Wochenbericht, 70. Jg., Nr. 25/2003, S. 401-408.
- Steiner, V. (2000): Employment Effects of Social Security Reforms in Germany, Habilitationsschrift, Frankfurt; Chapter 2: Benefit-Entitlement Effects on the Duration and Incidence of Unemployment als Download unter [http://www.fu-berlin.de/wifo/forschung/unemployment\\_benefits.pdf](http://www.fu-berlin.de/wifo/forschung/unemployment_benefits.pdf)
- Weinkopf, C. (2003): Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?, IAT-Report 2003-05.
- ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2003): Perspektiven der Zeitarbeit – Ergebnisse der ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsbetrieben, Mannheim

Seit 2001 erschienen:

**Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

**Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –**

**Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?**

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

**Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

**Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

**Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa**

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

**Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?**

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

**Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat**

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

**Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

**Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:  
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.

**Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

**Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

- Nr. 53 **Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002  
erschieden in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy*, Berlin, S. 35-67.
- Nr. 54 **Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit**  
von Rainer Fehn, 2002  
erschieden in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.
- Nr. 55 **Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel**  
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002  
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.
- Nr. 56 **Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeptionstheoretische Analyse**  
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002  
erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.
- Nr. 57 **Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe**  
von Norbert Berthold, 2002  
erschieden in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.

**Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

**Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

**Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *CESifo working paper series, 871*, München 2002.

**Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

**Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschieden in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

**Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

**Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue**

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

**Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates**

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 **Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

Nr. 67 **Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 68 **Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau**

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 69 **Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**

von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2003

Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:  
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>