

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Seit Jahrzehnten in der Sackgasse

Die Autoren

Prof. Dr. Norbert Berthold wurde 1952 in Freiburg geboren. Nach Promotion und Habilitation für das Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg lehrte Prof. Berthold unter anderem an den Universitäten Basel, Konstanz, Hamburg und Düsseldorf. Seit 1990 ist er Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Prof. Berthold ist stellvertretender Vorsitzender der List-Gesellschaft, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie weiterer angesehener wissenschaftlicher Vereinigungen.

Dr. Sascha von Berchem, Jahrgang 1972, studierte in Würzburg Volkswirtschaftslehre und ist seit 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik.

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Seit Jahrzehnten in der Sackgasse

Gefördert durch die
Adolf Messer Stiftung
Königstein/Taunus

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© August 2005

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-099-3

Vorwort

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts scheint auch in Deutschland politische Bewegung in die Arbeitsmarktpolitik gekommen zu sein. Angesichts von in der Spitze über 5 Millionen offiziellen Arbeitslosen und immer deutlicher zu Tage tretender Defizite bei der (damaligen) Bundesanstalt für Arbeit war ein „weiter so“ nicht mehr vermittelbar. Es bestand die Hoffnung, dass die über 35-jährige Tradition aktionistischer, erfolgloser, ja sogar problemverschärfender bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik endlich zu Ende gehen würde. Prinzipien wie „Fördern und Fordern“ wurden erstmals von beiden großen Volksparteien nicht nur ablehnend diskutiert, sondern als Grundvoraussetzung für eine zukunftsfähige Beschäftigungspolitik erkannt. Mit ihrer „Agenda 2010“ und den „Hartz-Reformen“ versuchte die rot-grüne Bundesregierung, das Bild eines tiefgreifenden Umbaus der deutschen Arbeitsmarktpolitik hin zu mehr Effizienz und weniger Arbeitslosigkeit zu vermitteln.

Doch hat eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik wirklich stattgefunden? Dieser Frage gehen die beiden Autoren der vorliegenden Studie, Norbert Berthold und Sascha von Berchem, nach. Sie zeigen auf, wie über Jahrzehnte hinweg von den jeweiligen Regierungen und den sie tragenden Parteien eine völlig verfehlte Arbeitsmarktpolitik verfolgt wurde. Das Ergebnis der Analyse, ob bei den jüngsten Reformen diesbezüglich Lernerfolge zu erkennen sind, ernüchtert: Nach wie vor kann die deutsche Arbeitsmarktpolitik keinen echten Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. In vielen

Bereichen blieben die Reformschritte ein bloßes Kratzen an der Oberfläche. Hinzu kommt, dass vormals bestehende institutionelle Defizite durch neue ersetzt wurden, z.B. bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

All dem stellen die Autoren ein Reformkonzept entgegen, das konsequent versucht, Marktkräfte und Wettbewerb zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu nutzen. Kernpunkt ist ein dezentraler Ansatz, der die Erprobung und Realisierung unterschiedlicher, an die jeweiligen Gegebenheiten angepassten Strategien zulässt.

Es bleibt zu hoffen, dass die Politik die Zeichen der Zeit erkennt. Ohne mutige Schritte bleiben die begonnenen Reformen ein Torso. Deutschland braucht nicht die Verwaltung des Elends auf immer höherem administrativen Niveau. Unserem Land helfen genauso wenig immer neue „Pilotprojekte“ und Wortgeklingel wie „Job-Floater“, „Ich-AG“, „Job-Aktiv“ und „Equal Pay“. Was wir brauchen, sind ein ordnungspolitisch fundiertes Konzept, mehr Freiheit und mehr Wettbewerb. Mit einem Arbeits„markt“, der seinen Namen verdient, werden wir wieder mehr Wohlstand für alle schaffen können.

Michael Eilfort
Bernd Raffelhüschen

Inhalt

1	Einleitende Bemerkungen	11
2	Die deutsche Beschäftigungsmisere – das empirische Bild im Überblick	14
2.1	Persistente Arbeitslosigkeit	14
2.2	Dauer der Arbeitslosigkeit	18
2.3	Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer als Problemgruppen	22
2.4	Mismatch-Arbeitslosigkeit	27
2.5	Regionale Unterschiede und die Situation der Neuen Länder	28
3	Die Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit auf dem Prüfstand – mitverantwortlich für die Beschäftigungsmisere	33
3.1	Die passive und aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitslosenversicherung	35
3.1.1	Lohnersatz, Bezugsbedingungen und Sanktionen	37
3.1.2	Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik	58
	<i>Grundsätzliche Wirkungsmechanismen</i>	61
	<i>Die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III</i>	68
3.1.3	Die Finanzierungsseite	76
	<i>Arbeitnehmer und Versicherung</i>	79
	<i>Arbeitgeber und Versicherung</i>	82
	<i>Gewerkschaften und Versicherung</i>	85
3.1.4	Ergebnis	87

3.2	Die Sozialhilfe als Existenzminimum und Hilfe zur Arbeit	88
3.2.1	Die Höhe der Transfers und die Anrechnung von Erwerbseinkommen	89
3.2.2	Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Sozialhilfe	98
3.2.3	Ergebnis	106
4	Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Besserung in Sicht?	108
4.1	Beratung und Vermittlung	109
4.2	Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld	112
4.3	Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen	115
4.4	Personal-Service-Agenturen	120
4.5	„Mini- und Midi-Jobs“	123
4.6	„Ich-AG“	129
4.7	Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV)	134
	<i>Die Höhe des Arbeitslosengeld II</i>	<i>137</i>
	<i>Hinzuverdienstregelungen</i>	<i>139</i>
	<i>Die institutionellen Zuständigkeiten</i>	<i>140</i>
4.8	„Ein-Euro-Jobs“ und Mindestlohndebatte	146
4.9	Ergebnis	148
5	Mehr Markt, weniger Zentralismus – ein Reformvorschlag	150
5.1	Reform der Arbeitslosenversicherung – Teamwork von Staat und Markt	150
5.1.1	Das obligatorische Grundpaket	151
5.1.2	Die Finanzierung des Grundpaketes	155

5.1.3	Wahlpakete: Vieles ist möglich, doch alles hat seinen Preis	160
5.2	Reform der Sozialhilfe – Fördern und Fordern in dezentraler Verantwortung	164
5.2.1	Die Transferleistungen als Hilfe zur Selbsthilfe – Elemente einer grundsätzlichen Neuausrichtung	166
	<i>Verringerung der Transferentzugsraten bei Hinzuverdienst</i>	166
	<i>Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Transferempfänger</i>	169
	<i>Verstärkte Gewährung von Transfers „in kind“</i>	171
	<i>Reziprozität von Leistung und Gegenleistung</i>	173
5.2.2	Die Regelungen und Durchführung im Detail – das Potenzial dezentraler Kompetenzen	175
5.2.3	Das Potenzial nutzen – dezentrale Finanzierung der Sozialhilfe	181
5.2.4	Die Rolle der zentralen Ebene	182
5.3	Ergebnis	186
6	Schlussbemerkungen und Ausblick	187
7	Kurzfassung	190
	Literaturverzeichnis	212

1 Einleitende Bemerkungen

Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist desolat. So beginnen seit über einem Vierteljahrhundert alle Abhandlungen zur Arbeitslosigkeit in Deutschland. Das Schlimme ist, der Schrecken wird nicht kleiner, er steigert sich von Jahr zu Jahr. Die Marke von 5 Mio. offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen wurde überschritten. Dabei weiß jeder, das ist nur die Spitze des Eisbergs. Die Arbeitsmarktpolitik hilft, weitere 1,5 – 2 Mio. arbeitslose Arbeitnehmer zu verstecken. Dabei trifft die Arbeitslosigkeit die Menschen und Regionen unterschiedlich. Wer nicht gut ausgebildet ist oder in den neuen Bundesländern lebt, gehört zu den Risikogruppen am Arbeitsmarkt. Allerdings ist auch die Mittelschicht immer weniger vor Arbeitslosigkeit sicher und auch westdeutsche Regionen überschreiten die 20 %-Marke. Die Krake Arbeitslosigkeit breitet sich weiter aus.

Auch wenn in der Öffentlichkeit ein anderer Eindruck entsteht, Ökonomen sind sich über die Ursachen der Arbeitslosigkeit weitgehend einig: Die Anpassungskapazität der deutschen Volkswirtschaft reicht nicht mehr aus, mit den gestiegenen Anpassungslasten fertig zu werden. Europa- und weltweit offenere Märkte machen das wirtschaftliche Umfeld riskanter, der sektorale Strukturwandel beschleunigt sich, der internationale Wettbewerb wird schärfer. Die Arbeitsnachfrage wird volatiler, die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert sich, die Arbeitsnachfrage wird elastischer. Dagegen gibt es probate Mittel: Die Reallöhne müssen flexibler, die regionalen, sektoralen

ralen und qualifikatorischen Lohnstrukturen anpassungsfähiger und die Arbeitnehmer räumlich und beruflich mobiler werden. Das alles ist auf deutschen Arbeitsmärkten noch unterentwickelt.

Schuld an der Misere ist ein institutionelles Arrangement, das nicht mehr zur veränderten ökonomischen Wirklichkeit passt. Auf den Arbeitsmärkten dominiert ein Tarifkartell, im Bereich des Sozialen herrscht Planwirtschaft, die föderale Ordnung ist zentralistisch; Wettbewerb ist überall Mangelware. Der institutionelle Mismatch ist vor allem am Arbeitsmarkt offensichtlich. Wer ihn nicht auflöst, kann den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht gewinnen. Obwohl der Prozess der Lohn- und Tariffindung im Zentrum der Reformbemühungen stehen müsste, wurde die Politik in den letzten Jahren vor allem auf dem Felde der Arbeitsmarktpolitik aktiv. Dabei ist seit langem klar, auch eine noch so aktive Arbeitsmarktpolitik kann den Flurschaden, den Tarifpartner und Staat auf dem Arbeitsmarkt anrichten, nicht beseitigen, sondern allenfalls verringern.

Diese Erkenntnis ist in der Politik noch nicht angekommen. Die meint immer noch, auch auf diesem Felde gelte, viel hilft viel. Bundeskanzler Gerhard Schröder selbst wollte 2003 mit den so genannten Hartz-Reformen die Arbeitslosigkeit in wenigen Jahren halbieren. Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten zeigt, wie falsch er lag. In einem hat er allerdings recht, eine Reform der Arbeitsmarktpolitik ist dringend notwendig. Richtig konzipiert kann sie helfen, die Mismatch-Arbeitslosigkeit zu

verringern, also Arbeitslose und Arbeitsplätze schneller zusammenzubringen. Über geringere Anspruchslöhne kann eine so reformierte Arbeitsmarktpolitik auch die Anreize für Unternehmen erhöhen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das macht es allerdings nicht nur notwendig, die Arbeitslosenversicherung, sondern auch die soziale Grundsicherung auf ein neues, ordnungspolitisch überzeugendes Fundament zu stellen.

2 Die deutsche Beschäftigungsmisere – das empirische Bild im Überblick

Arbeitslosigkeit hat viele verschiedene Gesichter. Sie kann individuell und auch gesamtwirtschaftlich ein Phänomen von recht kurzer Dauer sein oder aber persistent werden. Arbeitslosigkeit kann alle Regionen, Qualifikations-, Alters- und Berufsgruppen mehr oder weniger gleichmäßig treffen oder aber auf bestimmte Teilarbeitsmärkte und Personengruppen konzentriert sein. Da die jeweilige Gestalt der Arbeitslosigkeit auch Hinweise auf die möglichen Ursachen der vorherrschenden Probleme gibt, werden zunächst in knapper Form die wichtigsten empirischen Fakten der Arbeitslosigkeit in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – zusammengefasst. Die klar identifizierbaren makroökonomischen Fakten sind Prüfstein für die relative Güte unterschiedlicher Ansätze zur Erklärung des Phänomens anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und somit auch Ausgangspunkt zielführender wirtschaftspolitischer Handlungsempfehlungen.

2.1 Persistente Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist in den allermeisten europäischen Staaten spätestens seit Mitte der 70er Jahre mehr oder weniger deutlich und dauerhaft angestiegen. Allein zwischen 1973 und 1985 stieg die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Union von 2 % auf über 10 % an.¹ Zwar sorgte ein konjunkturelles Hoch Anfang der 80er

1 Vgl. Europäische Kommission (1999).

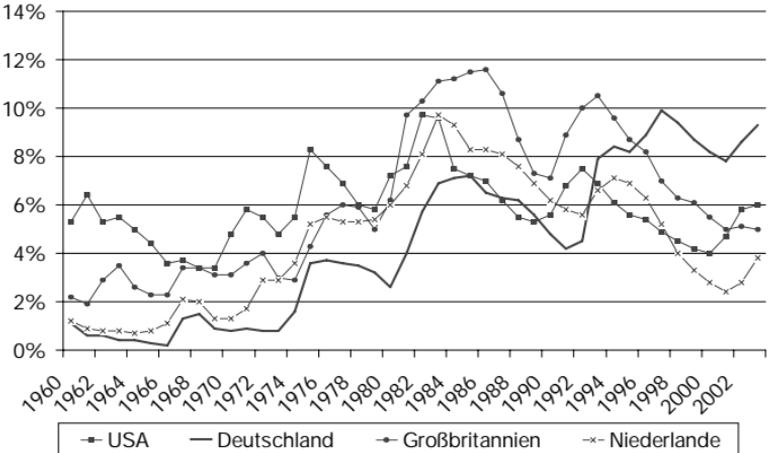
Jahre für eine zwischenzeitliche Besserung, der folgende Abschwung Anfang der 90er Jahre jedoch führte zu neuerlichen Rekordhöhen der Arbeitslosigkeit. Dabei sorgten Schocks wie die drastische Verteuerung des importierten Vorproduktes Rohöl in den 70er Jahren und das mehrmalige Umschwenken der Geldpolitik auf einen restriktiven Kurs zur Bekämpfung ansteigender Inflation für ein besonders massives Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den betroffenen Ländern. Die schubweise angestiegene Arbeitslosigkeit konnte in den meisten europäischen Ländern auch im Zuge von positiven Datenänderungen, etwa einem starken Anstieg der Arbeitsproduktivität, nicht jeweils wieder vollständig abgebaut werden, sie wurde persistent.

Die Analyse der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich weist dabei unmittelbar auf zwei Phänomene: Erstens ist die schubweise Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit vor allem ein spezifisches Problem der europäischen Länder. In den USA etwa konnte trotz ähnlicher Schocks und konjunktureller Einflüsse angestiegene Arbeitslosigkeit nämlich stets wieder abgebaut werden. Zweitens gibt es auch innerhalb Europas erhebliche Unterschiede in der beschäftigungspolitischen Performance. Während in einigen Ländern – etwa Spanien, Schweden, Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Irland und Finnland – seit Mitte der 90er Jahre ein Großteil der Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte, scheint sich die Arbeitslosigkeit in anderen Ländern besonders hartnäckig zu halten. Zu diesen Ländern gehören neben anderen Frankreich, Italien und in besonderem Maße auch Deutschland. Mitte der 60er Jahre noch ein Land ohne nennenswerte Ar-

beitslosigkeit machte sich Deutschland auf, mit großen „Sprüngen“ seine Arbeitslosenrate zu steigern, und vermochte es zu keiner Zeit, entstandene Arbeitslosigkeit wieder hinreichend abzubauen. Die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist besonders ausgeprägt (vgl. Abbildung 1).

Nicht vergessen darf man dabei, dass die offiziellen Statistiken nicht das wahre Ausmaß der Arbeitslosigkeit widerspiegeln. Weder die für internationale Vergleiche gewählte standardisierte Form der OECD, der International Labour Organization (ILO) oder von Eurostat noch die offiziellen Quoten der Bundesagentur für Arbeit oder des Statistischen Bundesamtes berücksichtigen im dazu erforderlichen Maße die so genannte verdeckte Arbeitslosigkeit. Zur verdeckten

Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenraten ausgewählter Länder (1960-2003)



Quelle: OECD Employment Outlook.

Arbeitslosigkeit müssen nach einem engen Konzept alle Personen gerechnet werden, die über staatlich geförderte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Leistungen erhalten und daher nicht der Zahl der registrierten Arbeitslosen zugeordnet werden. Insbesondere sind dies Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung und Personen in arbeitsmarktpolitisch motiviertem vorzeitigem Ruhestand. Nach einem weiter gefassten Konzept, wie es etwa das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Anwendung bringt, werden zur verdeckten Arbeitslosigkeit auch noch die Personen hinzugeordnet, die beschäftigungslos sind und Arbeit suchen, ohne offiziell als arbeitslos registriert zu sein, oder die durch die ungünstige Arbeitsmarktlage die Suche entmutigt aufgegeben haben, bei besseren Chancen aber arbeiten würden. Diese Größe, auch als „Stille Reserve im engeren Sinne“ bezeichnet, muss ökonometrisch oder anhand von Bevölkerungsbefragungen geschätzt werden.² Einen Eindruck von dem Ausmaß verdeckter Arbeitslosigkeit in Deutschland liefert ein Blick auf die gemäß der unterschiedlichen Konzepte vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für 2002 als Jahresdurchschnitt errechneten Werte. Zu den ca. 4,1 Mio. im gesamten Bundesgebiet registrierten (offenen) Arbeitslosen kamen demnach noch rund 1,8 Mio. bzw. gar 2,5 Mio. verdeckt Arbeitslose hinzu.³

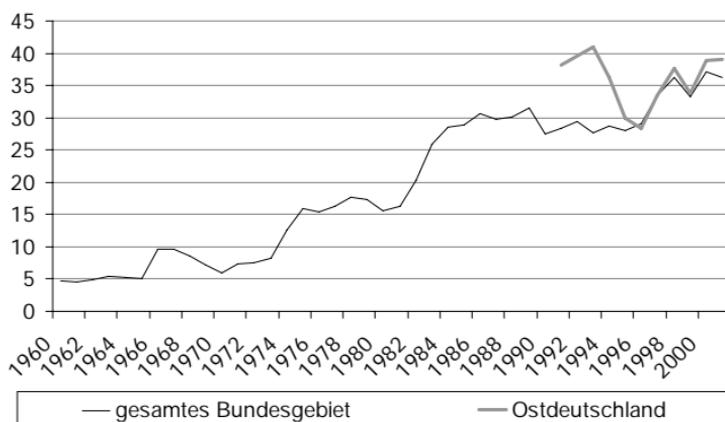
2 Vgl. zu diesem Konzept und den Ermittlungsmethoden beispielsweise Bach/Spitznagel (2003), Bach/Koch/Magvas u.a. (2003) und Fuchs (2002).

3 Vgl. Sachverständigenrat (2003, S. 137, Tab. 26) und Bach/Koch/Magvas u.a. (2003, S. 35).

2.2 Dauer der Arbeitslosigkeit

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland über die letzten Jahrzehnte beruht im Wesentlichen auf einer massiven Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, hat sich hingegen kaum systematisch verändert.⁴ Die durchschnittliche individuelle Verweildauer in Arbeitslosigkeit ist hierzulande im Laufe der letzten 40 Jahre massiv angestiegen (vgl. Abbildung 2) und beträgt für das gesamte Bundesgebiet gegenwärtig zwischen 35 und 40 Wochen.⁵

Abbildung 2: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen (1960 - 2001)



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- 4 Vgl. Plaßmann (2002, S. 8 f.) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003, S. 59 ff.). Dieser Befund trifft grundsätzlich auch für andere europäische Staaten zu; vgl. z. B. Bean (1994, S. 576) und Layard/Nickell/Jackman (1991, S. 276 und Annex 5.1).
- 5 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003, Übersicht 3.2.1).

Nur jeder zwanzigste Arbeitslose beendet die Arbeitslosigkeit in weniger als einem Monat, und zirka jeder zweite Arbeitslose ist mittlerweile bereits länger als ein Jahr beschäftigungslos (vgl. Abbildung 3), ein im internationalen Vergleich erschreckend hoher Wert. Damit ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt in Deutschland um ein Vielfaches größer als beispielsweise in den USA (11,8 %) oder auch in Norwegen (6,4 %) und steht auf einer Stufe mit den Quoten beispielsweise in Italien (58,2 %), Griechenland (56,5 %), Polen (49,7 %) oder der Tschechischen Republik (49,9 %).⁶ Auch dies verdeutlicht die Problematik der Arbeitslosigkeitssistenz in Deutschland.

Die von der Bundesagentur für Arbeit regelmäßig ausgewiesene Langzeitarbeitslosenquote für Deutschland, die mit gegenwärtig zwischen 35 % und 40 % deutlich unter den standardisierten Werten der OECD liegt, unterschätzt die Problemgröße systematisch. Der Grund hierfür liegt darin, dass in der Statistik der Bundesagentur aus mancher langen Periode der Arbeitslosigkeit legal mehrere kurze werden (z.B. aufgrund von Unterbrechungen durch Krankheit, Meldeversäumnissen u.v.m.). Hingegen sind die Quoten der OECD das Resultat von Befragungen. Bloße statistische Unterbrechungen werden dabei in der Regel von den Betroffenen nicht als Beendigung der vorausgegangenen Arbeitslosigkeitsperiode und Beginn einer neuen wahrgenommen.⁷

6 Vgl. zu den Werten OECD Employment Outlook (2004, Statistical Annex, Table G).

7 Vgl. dazu etwa Karr (1997).

Abbildung 3: Der prozentuale Anteil der Langzeitarbeitslosen im Vergleich*

Jahr	USA	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Schweden	Niederlande
1983	13,3	41,6	42,2	45,6	10,3	48,8
1990	5,5	46,8	38,0	34,4	12,1	49,3
1991	6,3	31,5	37,2	28,5	11,2	45,5
1992	11,1	33,2	36,1	35,4	13,5	42,5
1993	11,5	40,0	34,2	42,5	15,8	45,4
1994	12,2	44,3	38,3	45,4	25,7	49,4
1995	9,7	48,7	42,3	43,6	27,8	46,8
1996	9,5	47,8	39,5	39,8	30,1	50,0
1997	8,7	50,1	41,2	38,6	33,4	49,1
1998	8,0	52,6	44,1	32,7	33,5	47,9
1999	6,8	51,7	40,3	29,8	30,1	43,5
2000	6,0	51,5	42,5	28,0	26,4	32,7
2001	6,1	50,4	37,6	27,8	22,3	
2002	8,5	47,9	33,8	23,1	21,0	26,7
2003	11,8	50,0		23,0	17,8	29,2

* Anteil der bereits seit mindestens 12 Monaten Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt.

Quelle: OECD Employment Outlook, eigene Berechnungen.

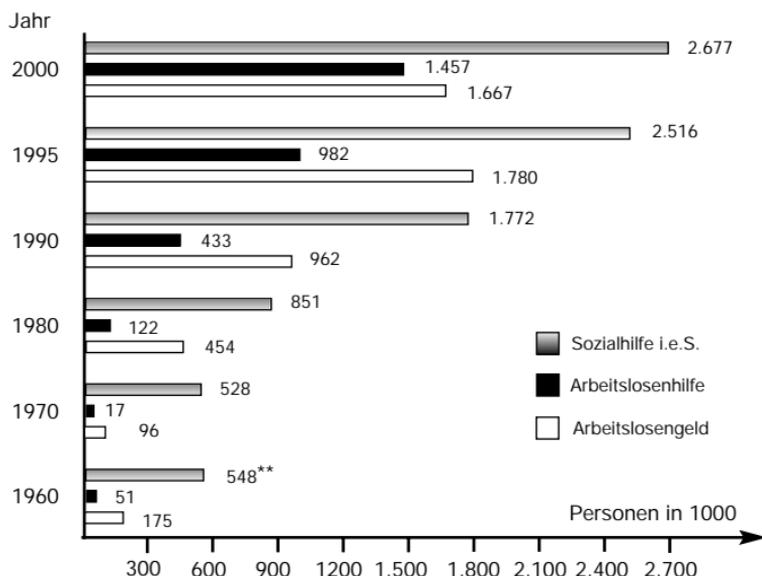
Gelingt es nicht im erforderlichen Maße, arbeitslos gewordene Arbeitnehmer zügig wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu reintegrieren, und steigt die gesamtwirt-

schaftliche Arbeitslosigkeit über die Jahre hinweg sukzessive an, nimmt auch die Anzahl der Bezieher staatlicher Lohnersatzleistungen im Laufe der Zeit zu. In jüngerer Zeit ist dabei insbesondere der massive Anstieg der Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe augenscheinlich, ein deutliches Indiz für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 4). Lag dabei die durchschnittliche Dauer einer Leistungsperiode bei Empfängern von Arbeitslosengeld 1980 noch bei rund 11 Wochen, so liegt der Jahresdurchschnitt für 2003 bei gut 22 Wochen. Für Empfänger von Arbeitslosenhilfe stieg im selben Zeitraum die durchschnittliche Bezugsdauer von gut 18 Wochen auf über ein Jahr.⁸ Die durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit eines arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfängers betrug zum Jahresende 2002 knapp drei Jahre und lag damit um mehr als ein halbes Jahr über dem Wert für 1997. Waren 1997 rund 21 % der arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger bereits länger als drei Jahre arbeitslos, so waren es zum Jahresende 2002 schon 31 %, davon rund zwei Drittel gar länger als fünf Jahre.⁹ Der zunehmende Trend zur Langzeitarbeitslosigkeit ist unübersehbar.

8 Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Bundesagentur für Arbeit.

9 Vgl. Statistisches Bundesamt (2003, S. 19); dabei wird im Rahmen der Sozialhilfestatistik die bisherige Dauer der Hilfestellung systematisch unterschätzt. Das liegt daran, dass die Statistik bei der festzustellenden bisherigen Bezugsdauer auf den Zeitraum abstellt, in dem der betreffende Haushalt die Hilfe in seiner zum Erhebungszeitpunkt maßgeblichen Zusammensetzung erhält. Änderungen in der Zusammensetzung ergeben sich zum Beispiel bei Geburt oder Tod eines Familienmitglieds, bei Eheschließung, Trennung oder bei Erreichung des Volljährigkeitsal-

Abbildung 4: Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*



* Sozialhilfe im engeren Sinne, d.h. laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Alle Werte bis einschließlich 1980 altes Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland gesamt. Durch ergänzende Sozialhilfe sind Doppelzählungen möglich.

** Wert für 1963

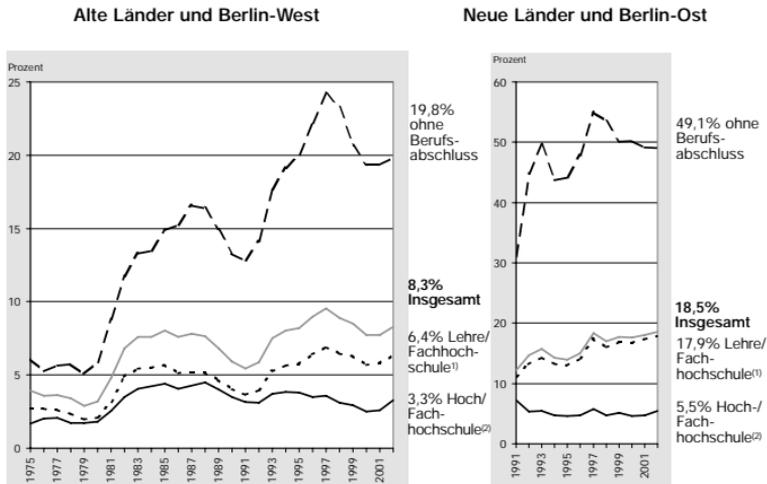
Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistisches Bundesamt

2.3 Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer als Problemgruppen

Besonders betroffen von Arbeitslosigkeit sind Personen mit geringem Qualifikationsstand, insbesondere solche ohne Schul- und Berufsabschluss. Ein Blick auf

ters eines Kindes. In diesen Fällen beginnt ab dem Zeitpunkt der Änderung die „bisherige Dauer der Hilfestellung“ von vorn.

Abbildung 5: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (1975-2002)*



* Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation; Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt; (1) ohne Verwaltungsfachhochschulen; (2) einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturhebungen der Bundesagentur für Arbeit.

qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten zeigt, dass sich die Situation für diese Gruppe im Laufe der Zeit zusehends verschlechtert hat (vgl. Abbildung 5). Dabei gilt es bei der Interpretation des offiziellen Datenmaterials zu bedenken, dass es überwiegend Geringqualifizierte sind, die verdeckt arbeitslos sind. Folglich stellt sich die Situation für diesen Personenkreis in Wahrheit noch schlechter dar, als die offiziellen Zahlen

vermuten lassen.¹⁰ Augenscheinlich geraten Geringqualifizierte mehr und mehr unter Druck und bilden die Hauptproblemgruppe auf dem deutschen Arbeitsmarkt.¹¹ Sowohl das Entlassungsrisiko ist für sie größer als für andere Qualifikationsgruppen als auch die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in Arbeitslosigkeit. Es verwundert daher auch nicht, dass bei Geringqualifizierten die spezifische Langzeitarbeitslosenquote besonders hoch ist.¹²

Nicht nur in Deutschland, in allen OECD-Staaten konzentriert sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem auf den Bereich der gering qualifizierten Arbeitnehmer.¹³ Jedoch zeigt sich im internationalen Vergleich, dass die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte in Deutschland auffallend schlecht sind. So weist Deutschland für das Jahr 2002 mit 15,3 % eine besonders hohe Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte nach OECD Standards auf (vgl. Abbildung 6). Darüber hinaus liegen mit 60,1 % und 50,9 % die Erwerbsquote und die Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten im internationalen Vergleich auf den hinteren Plätzen. Dass auch Arbeitskräfte mit niedrigen Qualifikationen deutlich besser in den regulären Arbeitsmarkt integriert sein können, zeigen beispielsweise die Schweiz (Erwerbsquote: 73,1 %, Beschäftigungsquote: 69,7 %), Schweden (72,3 %, 68,2 %), Portugal (76,2 %, 72,8 %), Norwegen (66,4 %, 64,2 %), Japan (71,3 %, 66,6 %) und

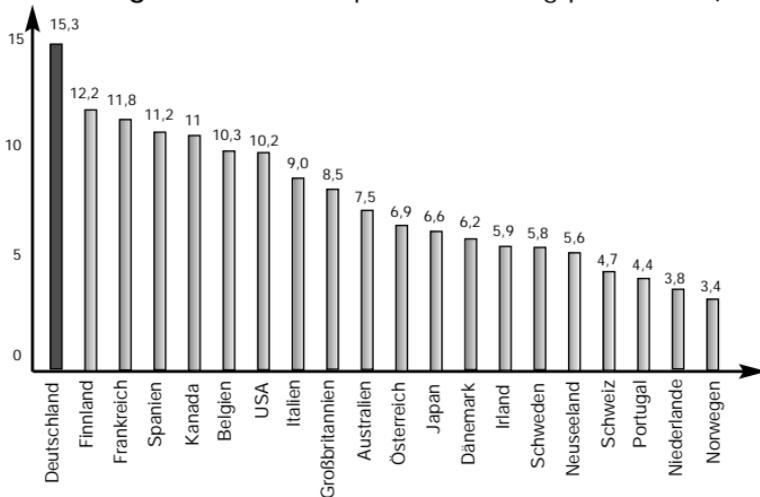
10 Vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 15).

11 Vgl. Hunt (1995) und Reinberg/Hummel (2002, S. 32).

12 Vgl. Jungblut (1999, S. 20 f.) und Wilke (2004).

13 Vgl. etwa Fehn (1997, S. 26 f.) und Eichhorst/Thode (2003, S. 34 ff.).

Abbildung 6: Arbeitslosenquoten der Geringqualifizierten (2002)



Quelle: OECD Education at a Glance – OECD Indicators, OECD Employment Outlook.

die USA (63,5 %, 57,0 %).¹⁴ Es muss konstatiert werden, dass gering qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland relativ zu anderen Qualifikationsgruppen und relativ zu Arbeitskräften gleicher Qualifikation in anderen Ländern besondere Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben.

Neben den Geringqualifizierten müssen ältere Arbeitnehmer als eine zweite arbeitsmarktliche Problemgruppe gelten. Die Arbeitslosenquote der Erwerbspersonen im Alter von 55 bis 64 Jahren ist mit standardisierten 10,6 % für das Jahr 2002 gut doppelt so hoch wie der OECD-Durchschnitt. Darüber hinaus fällt im internationalen Vergleich auf, dass mit 38,4 % und 43,0 % die Beschäfti-

¹⁴ Vgl. OECD Employment Outlook (2004, Statistical Annex, Table D).

Abbildung 7: Die Situation der 55- bis 64-Jährigen im Vergleich (2002)

Land	Arbeitslosenquote	Beschäftigungsquote	Erwerbsquote
Deutschland	10,6	38,4	43,0
Finnland	8,1	47,8	52,0
Spanien	7,1	39,7	42,7
Frankreich	7,9	34,2	37,2
Kanada	6,2	50,4	53,7
Japan	5,8	61,6	65,4
Österreich	5,8	28,1	29,8
Schweden	4,7	68,3	71,7
Australien	3,6	48,3	50,1
Italien	4,1	28,9	30,1
Dänemark	4,7	57,3	60,1
Neuseeland	3,2	63,4	65,5
Großbritannien	3,5	53,3	55,2
Portugal	3,7	50,9	52,9
USA	3,9	59,5	61,9
Belgien	3,5	25,8	26,7
Irland	2,4	48,0	49,2
Schweiz	2,0	64,8	66,1
Norwegen	1,8	68,4	69,7
Niederlande	2,3	41,8	42,7
OECD insgesamt	4,9	49,4	51,9

Quelle: OECD Employment Outlook.

gungsquote und Erwerbsquote relativ niedrig sind. Hinzu kommt noch eine dramatisch hohe Langzeitarbeitslosenquote der älteren Arbeitnehmer. Knapp 60 % der Arbeitslosen ab 55 Jahren sind nach Angaben der Bundesagen-

tur für Arbeit bereits über ein Jahr arbeitslos.¹⁵ Länder wie die USA, Norwegen, Schweden oder die Schweiz zeigen, dass sich auch das Potenzial älterer Arbeitnehmer erfolgreich nutzen lässt. Gerade vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung und den damit verbundenen Folgen auf überwiegend beitragsfinanzierte Sozialleistungssysteme muss das Brachliegen eines erheblichen Teils dieses Potenzials als problematisch angesehen werden. Abbildung 7 stellt die Situation der älteren Arbeitskräfte anhand der Arbeitslosen-, Beschäftigungs- und Erwerbsquoten in ausgewählten Ländern der OECD dar.

2.4 Mismatch-Arbeitslosigkeit

Können Arbeitsangebot und -nachfrage nicht zusammengebracht werden und ist daher ein Nebeneinander von Arbeit suchenden Personen und offenen Stellen zu verzeichnen, spricht man von Mismatch auf dem Arbeitsmarkt bzw. von Mismatch-Arbeitslosigkeit. Dies kann im Wesentlichen drei Gründe haben: Erstens können Arbeitskräfte an einem Ort erfolglos nachgefragt werden, während anderorts Arbeitslosigkeit herrscht (regionaler Mismatch). Zweitens können die Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber und das Qualifikationsprofil der Arbeitslosen nicht zusammenpassen (qualifikatorischer Mismatch). Drittens kann es für die Arbeitslosen unattraktiv sein, eine offene und an und für sich passende Stelle anzunehmen, d.h. die gebotene und erwartete Entlohnung für die Arbeit fallen auseinander

15 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003, Übersicht 3.5.1).

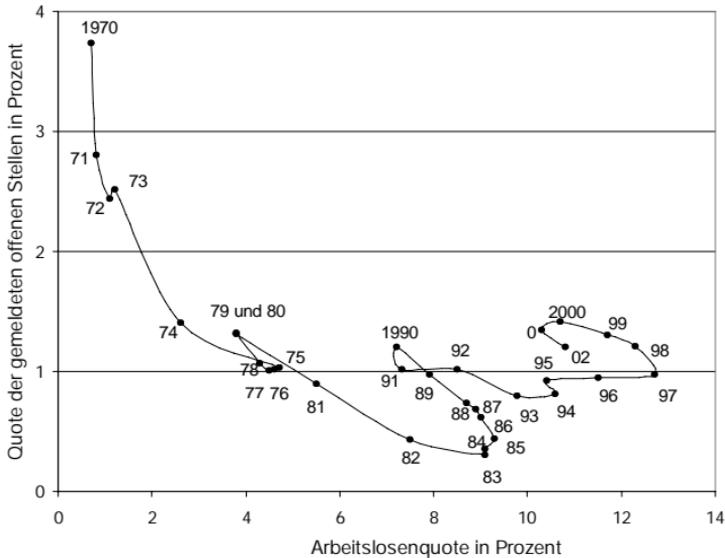
(motivatorischer Mismatch).¹⁶ Ein geeignetes Instrument, Mismatch-Arbeitslosigkeit darzustellen, ist die so genannte Beveridge-Kurve. Diese setzt die Zahl der Arbeitslosen und der offenen Stellen in Beziehung zueinander und beschreibt einen negativen Zusammenhang zwischen beiden Größen. Abbildung 8 zeigt die Kombination beider Variablen für Deutschland für die Jahre von 1970 bis 2002. Zwei Bewegungen haben offensichtlich stattgefunden: Erstens fand eine Bewegung in süd-östlicher Richtung entlang einer stabilen Beveridge-Kurve statt. Dies deutet auf eine Zunahme gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit klassischer oder keynesianischer Art hin. Zweitens hat sich die Beveridge-Kurve nach rechts außen verschoben, es ist folglich auch eine Zunahme der Mismatch-Arbeitslosigkeit zu konstatieren. Vergleicht man die Jahre 1980, 1990 und 2002, so ist die Quote der offenen Stellen in etwa gleich hoch, jedoch hat sich die Arbeitslosenquote über die Zeit fast verdoppelt bzw. verdreifacht. Der Matching-Prozess scheint einiges an Effizienz eingebüßt zu haben.

2.5 Regionale Unterschiede und die Situation der Neuen Länder

Es ist auffällig, dass bei einer für das gesamte Bundesgebiet hohen Arbeitslosenquote die regionenspezifischen Quoten stark streuen. Sie unterscheiden sich nicht nur erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern, auch innerhalb eines gegebenen Bundeslandes weisen die einzelnen Arbeitsamtsbezirke Werte auf, die teilweise weit vom

16 Vgl. Franz (1987, S. 512 und 2003, S. 193 ff.) und Christensen (2001b, S. 7).

Abbildung 8: Verlauf der Beveridge-Kurve für Deutschland (1970-2002)



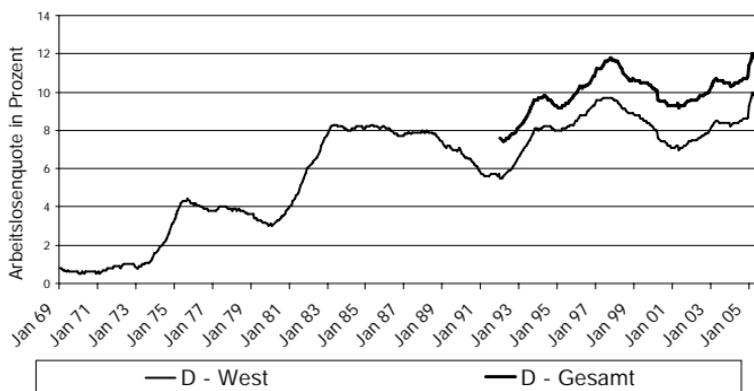
- 1) Bis 1990 früheres Bundesgebiet; ab 1991 Gesamtdeutschland. Arbeitslosenquote und Quote der offenen Stellen jeweils in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eigene Berechnungen.

Durchschnittswert des betrachteten Bundeslandes entfernt liegen. Arbeitslosigkeit ist nicht nur eine nationalstaatliche Krise, Arbeitslosigkeit ist auch ein regionenspezifisches Problem. Für die Neuen Länder mit Berlin sind die höchsten Durchschnittswerte und auch die höchsten regionenspezifischen Werte erfasst. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote bezogen auf alle Erwerbspersonen liegt für den Berichtsmonat Mai 2005 im Bundesgebiet-Ost inklusive Berlin mit 18,9 % fast doppelt so hoch wie im Bundesge-

biet-West mit 9,7 %. Ein Großteil der Arbeitslosenquote für Deutschland geht seit der Wiedervereinigung auf das Konto der Neuen Länder (vgl. Abbildung 9). Dabei gilt es im Hinterkopf zu behalten, dass gerade in den Neuen Ländern verdeckte Arbeitslosigkeit von beträchtlichem Ausmaß existiert, nicht jedoch in den offiziellen Arbeitslosenquoten enthalten ist. Alleine die Hinzurechnung von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und von Kurzarbeit (gemessen in Vollzeitäquivalenten) sorgt schnell für länderdurchschnittliche Arbeitslosenquoten von teilweise über 25 %.¹⁷

Abbildung 9: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 1969*



* Arbeitslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen; saisonbereinigte Monatswerte.

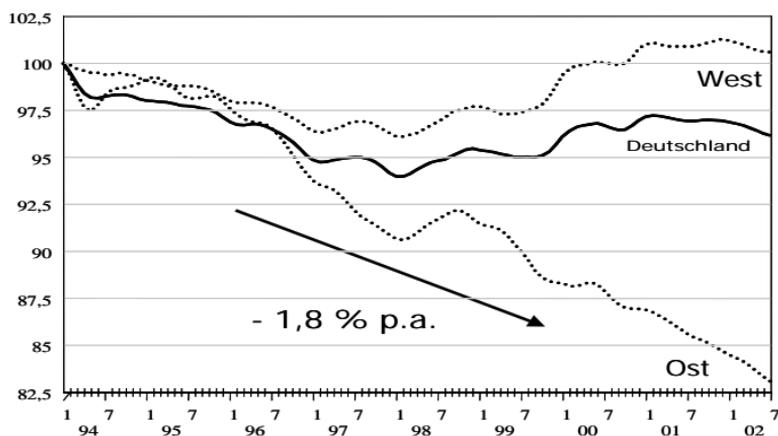
Quelle: Deutsche Bundesbank.

17 Vgl. Berthold/Fricke/Drews u.a. (2003, S. 45 ff.) und Berthold/Drews u.a. (2001, S. 35).

Die wirtschaftliche Entwicklung in den Neuen Ländern verläuft nicht so, wie mancherorts erhofft oder gar vollmundig versprochen. Ein Großteil der Unternehmensinsolvenzen in den letzten Jahren fand in den Neuen Ländern statt. Die jüngste Krise des deutschen Bankensystems ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass viele der dort vergebenen Kredite nicht mehr bedient werden können. Der wirtschaftliche Aufholprozess stagniert, die gesamtwirtschaftliche Produktivität dümpelt bereits seit Mitte der 90er Jahre um die 60 %-Marke gemessen an der Produktivität in den Alten Ländern.¹⁸ Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den Neuen Ländern geht immer weiter zurück. Abbildung 10 verdeutlicht dies anhand einer Indexkurve mit Januar 1994 als Beginn, also einem Zeitpunkt, zu dem die anfänglichen Entlassungen der Treuhandanstalt bereits realisiert waren. Während die Beschäftigung in Westdeutschland im betrachteten Zeitrahmen im Wesentlichen konstant blieb, ist in den Neuen Ländern ein ungebrochener Abwärtstrend zu verzeichnen, der sich eher zu beschleunigen als zu verlangsamen scheint. Die Beschäftigungsentwicklung im Osten Deutschlands ist katastrophal.

18 Vgl. dazu etwa DIW/IfW/IAB/IWH/ZEW (2002 und 2003) und Sinn (2003, S. 215 ff.).

Abbildung 10: Beschäftigungsentwicklung in West- und Ostdeutschland seit 1994*



* Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; saisonbereinigte Monatswerte; Januar 1994 = 100.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

3 Die Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit auf dem Prüfstand – mitverantwortlich für die Beschäftigungsmisere

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hierzulande primär strukturelle und weniger konjunkturelle Ursachen hat. Lediglich eine dünne zyklisch-keynesianische Schicht liegt auf dem massiven Stock struktureller Arbeitslosigkeit, so dass das Problem nicht erfolgversprechend durch Ankurbeln der Güternachfrage bekämpft werden kann. Der Anteil struktureller, also nicht konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit an der gesamten Arbeitslosigkeit in Deutschland lässt sich mit rund 85 % beziffern. Besonders dramatisch ist zudem, dass Deutschland zu den Ländern gehört, in denen es in den letzten rund zwanzig Jahren einen kontinuierlichen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit gegeben hat.¹⁹

Ein maßgeblicher Grund hierfür ist, dass die rechtlich-institutionellen arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen immer weniger zu den sich verändernden ökonomischen Realitäten passen. Zunehmende internationale Arbeitsteilung, eine rasante Verschärfung des internationalen Wettbewerbs um Produktionsfaktoren und Güter, arbeits-sparender technischer Fortschritt und der strukturelle

¹⁹ Vgl. ausführlicher dazu Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001, S. 85 ff.), OECD Economic Outlook Vol. 2003/2, No. 74 (Statistical Annex, Tab. 15 und 23) und Eichhorst/Thode/Winter (2004, S. 110 ff.).

Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft haben das wirtschaftliche Umfeld volatiler gemacht und die Struktur der Arbeitsnachfrage nachhaltig verändert. Ob die auf diese Weise entstehenden Anpassungslasten von einer Volkswirtschaft ohne hohe Arbeitslosigkeit verarbeitet werden können, hängt entscheidend davon ab, inwiefern die relevanten Arbeitsmarktinstitutionen die erforderliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zulassen. Zum einen benötigt es hinreichend flexible Lohnstrukturen, die eine adäquate Reaktion auf die Veränderung der relativen Arbeitsproduktivitäten ermöglichen und auch für Personen mit geringeren Qualifikationen konkurrenzfähige Jobs schaffen bzw. erhalten können. Zum anderen muss die räumliche, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer gefördert werden, um auch von dieser Seite die Anpassungsfähigkeit und die Bereitschaft, geeignete Stellen zügig anzunehmen, zu erhöhen.²⁰

Unter anderem von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung der Systeme sozialer Sicherung, die für den Fall individueller Arbeitslosigkeit Lohnersatz und sonstige Unterstützung gewähren. Alles, was die durchschnittliche Dauer individueller Arbeitslosigkeit erhöht, die Flexibilität der Löhne sowie räumliche, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer einschränkt, sorgt dafür, dass die negativen Folgen der ökonomischen Anpassungslasten größer ausfallen. Der sozialstaatliche, rechtlich-institutionelle Umgang mit Arbeitslosigkeit hat Rückwirkungen auf das bekämpfte

20 Vgl. dazu und zum nachfolgenden Abschnitt etwa Berthold/Fehn (2003) und von Berchem (2005, S. 30 ff.).

Phänomen selbst, beeinflusst also die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Mit dem Ziel, die Folgen individueller Arbeitslosigkeit abzufedern und eine zügige Reintegration in das Erwerbsleben zu fördern, leistet sich Deutschland schon lange relativ generöse und umfangreiche Sicherungssysteme. Lohnersatzleistungen aus Arbeitslosenversicherung und Steuermitteln (passive Arbeitsmarktpolitik) verhindern auch bei Arbeitslosigkeit elementare Armut der Betroffenen, vielfältige Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sollen den Weg zurück in Lohn und Brot erleichtern. Allerdings: Diese sozialstaatlichen Systeme weisen „traditionell“ schwerwiegende Mängel auf. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese in der Tat erheblich dazu beigetragen haben, arbeitsmarktliche Anpassungsmechanismen zu blockieren. Sie sind mitverantwortlich für die im Laufe der Jahre gestiegene und verfestigte Arbeitslosigkeit.

3.1 Die passive und aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitslosenversicherung

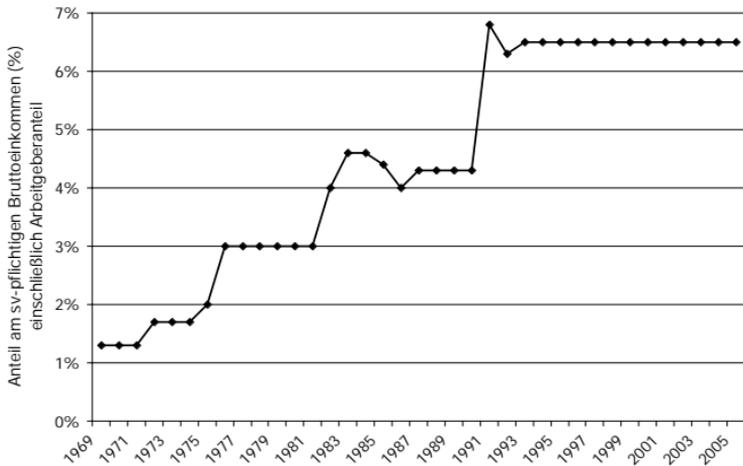
1952 wurde als Versicherungsträger die „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ errichtet, die mit Inkrafttreten des Arbeitsförderungs-gesetzes (AFG) 1969 in „Bundesanstalt für Arbeit“ umbenannt wurde. Das AFG löste das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) aus dem Jahre 1927 ab. Seit 1998 sind die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförderung – geregelt. Im Rahmen des jüngsten Reformkonzeptes „Moderne Dienstleistun-

gen am Arbeitsmarkt“, das ein erklärtes Kernstück der „Agenda 2010“ darstellt, wurde die Bundesanstalt zum 01.01.2004 umbenannt in „Bundesagentur für Arbeit“ (BA). Auch die Landesarbeitsämter und örtlichen Arbeitsämter mit ihren Geschäftsstellen bekamen mit „Regionaldirektionen“ bzw. „Agenturen für Arbeit“/„Job-Center“ neue Namen. Die BA finanziert sich im Wesentlichen aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Zwangsumlegungen bei Unternehmen und Berufsgenossenschaften sowie Darlehen und Zuschüssen des Bundes. Die Arbeitslosenversicherung ist eine staatliche Pflichtversicherung, der Einzelne ist bei der Erfüllung gesetzlich fixierter Kriterien zur Mitgliedschaft verpflichtet, er kann nicht zwischen verschiedenen Versicherungen wählen. Zu den Pflichtversicherten zählen generell abhängig Beschäftigte, sofern ihr monatliches Arbeitsentgelt die Geringfügigkeitsgrenze überschreitet; versicherungsfrei bleiben insbesondere Beamte, Studenten, unständig Beschäftigte und Selbständige.²¹ Die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse betragen gegenwärtig 6,5 % des Bruttoeinkommens des Arbeitnehmers und sind jeweils zur Hälfte zu zahlen. Die Beitragsbemessungsgrenze wird durch Verordnung dynamisch an die Lohnentwicklung angepasst. Abbildung 11 zeigt die Entwicklung des Beitragssatzes seit Inkrafttreten des AFG im Jahre 1969.

Die Ausgaben- oder Leistungsseite der deutschen Arbeitslosenversicherung umfasst im Wesentlichen zwei große

21 Vgl. Kröger (2003, S. 7) und §§ 24 ff. SGB III.

Abbildung 11: Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (1969-2005)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit sowie Plaßmann (2002, S. 32 f.).

Blöcke: Institutionelle Arrangements und Aufwendungen, die sich als passive Arbeitsmarktpolitik der Überbrückung von Einkommensverlusten im Falle individueller Arbeitslosigkeit verschrieben haben, und Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die auf die Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt abzielen sollen.

3.1.1 Lohnersatz, Bezugsbedingungen und Sanktionen

International vergleichende Studien zeigen, dass die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen Ausmaß und Struktur von Arbeitslosigkeit in einem Land beeinflusst.²² Je länger

²² Vgl. beispielsweise Layard/Nickell/Jackman (1991), Scarpetta

individuelle Lohnersatzleistungen gezahlt werden, je höher diese Leistungen ausfallen und je laxer die an den Bezug der Leistungen geknüpften Zumutbarkeits- und Mitwirkungskriterien sowie potenzielle Sanktionen sind, desto höher ist ceteris paribus das gleichgewichtige Niveau der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit. Im Wesentlichen sind es zwei Wirkungskanäle, welche die offensichtliche makroökonomische Evidenz begründen: Zum einen beeinflussen die Leistungen der Versicherung unmittelbar das schadensrelevante Verhalten der Arbeitnehmer vor und während einer Phase individueller Arbeitslosigkeit. Zum anderen stärkt eine allzu generöse Arbeitslosenversicherung in Lohnverhandlungen die Position der Arbeitsplatzbesitzer bzw. Gewerkschaften und führt zu einer übermäßig aggressiven Lohnpolitik und somit reallohninduzierter Arbeitslosigkeit.²³

Der Einzelne und die Volkswirtschaft können davon profitieren, wenn es Arbeitslosen durch die Existenz einer Versicherung leichter möglich ist, bis zu einem gewissen Grad selektiv eine neue Beschäftigung zu suchen und auf Jobs zu warten, die besser zu ihnen passen, als dies ohne eine solche Versicherung der Fall wäre. Eine finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen senkt jedoch auch deren mit einer verminderten Arbeitsplatzsuche bzw. Ablehnung eines Arbeitsplatzes verbundenen Opportunitätskosten und erhöht den individuellen Anspruchs- bzw. Reservations-

(1996), Elmeskov/Martin/Scarpetta (1998), Nickell (1997 und 1998), Arellano/Bentolilla/Bover (2002) und Bertola/Blau/Kahn (2002).

23 Vgl. Sachverständigenrat (2002, Zf. 433) und Berthold/Fehn (2003, S. 20 f.).

lohn.²⁴ Langfristig gewährte, hohe Unterstützungsleistungen (zumal wenn nicht an strenge Bezugskriterien gekoppelt) können somit entscheidend dazu beitragen, dass Arbeitslose ineffizient lange oder wenig intensiv nach einer neuen Stelle suchen, geringe Mobilitätsbereitschaft zeigen und gerade bei längerer Arbeitslosigkeit ihr tatsächlich erzielbarer Lohn mehr und mehr unter dem individuellen Anspruchs- bzw. Reservationslohn liegt. Zudem können die Versicherungsleistungen das Verhalten bereits während eines Beschäftigungsverhältnisses ungünstig beeinflussen und somit den Eintritt eines Schadensfalles provozieren. In diesem Fall begünstigt bzw. verfestigt die Arbeitslosenunterstützung individuelle und gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit und trägt somit selbst zur Entstehung und Vergrößerung des von ihr abzusichernden Schadens bei.

Es liegen eine ganze Reihe internationaler Studien vor, die den Zusammenhang zwischen den Lohnersatzleistungen und dem individuellen Verhalten der Transferempfänger eingehend empirisch untersucht haben. Ihre Erkenntnisse können in etwa wie folgt zusammengefasst werden:²⁵ Sowohl die Höhe als auch die (maximale) Bezugsdauer

24 Die Begriffe Anspruchslohn und Reservationslohn werden im Weiteren synonym verwendet. Beide Begriffe beschreiben den Lohn, der einem potenziellen Arbeitnehmer für seine Arbeitsleistung wenigstens gezahlt werden muss, damit dieser gemäß seiner individuellen Nutzeneinschätzung überhaupt bereit ist, Arbeit anzubieten.

25 Vgl. exemplarisch Katz/Meyer (1990), Gritz/MaCurdy (1997), Lalive/Zweimüller (2002), Roed/Zhang (2003), Addison/Portugal (2004) und Lalive/van Ours/Zweimüller (2004); für einen Überblick über diverse internationale Studien und deren Resultate siehe auch Krueger/Meyer (2002, S. 18 ff.) und Plafmann (2002, S. 117 ff.).

der Lohnersatzleistungen beeinflussen das Verhalten der versicherten Arbeitnehmer in der theoretisch vermuteten Art und Weise. Bezieher von Lohnersatzleistungen weisen im Schnitt deutlich geringere Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und durchschnittlich längere Phasen der Arbeitslosigkeit auf als sonst vergleichbare Individuen, die keine Leistungen beziehen. Höhere Leistungen gehen ceteris paribus mit geringeren Abgangsrate aus und längerer Verweildauer in Arbeitslosigkeit einher, wenngleich dieser Effekt der Leistungshöhe gering zu sein scheint. Wesentlich bedeutender sind die Effekte von Variationen der Bezugsdauer des Lohnersatzes. Sowohl die Zugangsrate aus regulärer Beschäftigung als auch die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit hängt in starkem Maße von der Dauer der Leistungsgewährung ab, erstere positiv, letztere negativ. Lange Bezugsdauern können demnach das Entstehen und Verfestigen von Arbeitslosigkeit maßgeblich beeinflussen.

Abbildung 12: Maximale Bezugszeiten für Arbeitslosengeld (in Monaten)

Alter	Jan. 1983 - Dez. 1984	Jan. 1985 - Dez. 1985	Jan. 1986 - Jun. 1987	Jul. 1987 - Mrz. 1997
< 42	12	12	12	12
42 - 43	12	12	12	18
44 - 48	12	12	16	22
49 - 53	12	18	20	26
> 53	12	18	24	32

Quelle: Hunt (1995, S. 94) und Plaßmann (2002, S. 30 f.).

Die internationalen empirischen Ergebnisse werden in Studien für Deutschland bestätigt.²⁶ Fasst man die Resultate der verschiedenen Forschungsarbeiten zusammen und vernachlässigt dabei kleinere Abweichungen, bestätigt sich auch für Deutschland ein bedeutender Einfluss der Bezugsdauer auf die Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit. Offensichtlich passen Bezieher von Unterstützungsleistungen ihre Arbeitsuche und Bereitschaft, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, der Länge ihrer garantierten Absicherung an. Auch die Vermeidung individueller Arbeitslosigkeit leidet an einer zeitlich generöseren Absicherung. Ein bedeutender Teil der Erwerbslosigkeit unter den älteren Arbeitnehmern ist demnach auf die mit dem Alter potenziell ansteigende Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zurückzuführen. Gerade die Studien, die explizit auf den Zusammenhang zwischen Erwerbslosigkeit und den sukzessiven Ausweitungen der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld insbesondere in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts (vgl. dazu Abbildung 12) fokussieren, finden starke empirische Hinweise darauf. Mit den gesetzlichen Änderungen waren signifikante Anstiege der Erwerbslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern verbunden, gerade auch der Geringqualifizierten. Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass die durchschnittliche tatsächliche Bezugsdauer insbesondere in der Personengruppe anstieg, die nach der Bezugszeit

26 Vgl. exemplarisch Hunt (1995), Hujer/Schneider (1998), Steiner (1997 und 2003), IWH (2000), Plaßmann (2002), Fitzenberger/ Wilke (2004), Klasen/Launov/Wolff (2004) und Tatsiramos (2004); für einen Überblick über diverse Studien und deren Resultate siehe auch Hagen/Steiner (2000, S. 169 ff.), Schäfer (2003, S. 30 ff.) und Kröger (2003, S. 125 ff.).

dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stand. Der verlängerte Bezug wurde und wird noch immer in großem Stile als Beginn des Ruhestandes bzw. der Frühverrentung genutzt und hat weniger die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer derjenigen Arbeitnehmer erhöht, die bis zuletzt tatsächlich einen Job suchen. Für Geringqualifizierte sind die bestehenden Möglichkeiten zum (frühzeitigen) Ruhestand unter Mitnahme einer möglichst langen Phase des Arbeitslosengeldbezugs aufgrund der geringeren Opportunitätskosten besonders attraktiv.²⁷ Insgesamt müssen die mehrfachen Ausweitungen der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den 1980er Jahren vor diesem Hintergrund als eine direkte Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit und die geringe Beschäftigungs- und Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer in Deutschland gelten.²⁸ Abbildung 13 gibt einen detaillierten Überblick über den aktuellen Rechtsstand.

27 Vgl. dazu insbesondere Genosko/Weber (2001), Plaßmann (2002), Fitzenberger/Wilke (2004) und Klasen/Launov/Wolff (2004); zur gängigen Praxis von Arbeitslosigkeit und Übergang in Rente siehe beispielsweise Tegtmeier (2003, S. 97 ff.).

28 Mitunter wird mit Blick auf die in Deutschland gültigen Regelungen der Verdacht geäußert, die Arbeitslosenversicherung werde bewusst dazu genutzt, älteren Arbeitnehmern den Übergang in Rente – im Sinne eines faktischen Vorruhestandes vor dem Erreichen der Altersgrenze in der Rentenversicherung – attraktiv zu machen; vgl. Eichhorst/Profit/Thode (2001, S. 207 f.). Ohne Frage erscheint dieser Verdacht gerechtfertigt, sollte jedoch noch mit dem Hinweis versehen werden, dass eine solche Strategie der „Arbeitsmarktentlastung“ aufgrund der notwendigen Finanzierungsmittel im höchsten Maße beschäftigungsfeindlich und unsozial ist.

Abbildung 13: Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld im Überblick

Mindestbeschäftigungsdauer vor Anspruchsentstehung (Monate)	Mindestalter des Versicherten (Jahre)	Maximale Bezugsdauer (Monate)
12	beliebig	6
16	beliebig	8
20	beliebig	10
24	beliebig	12
28	45	14
32	45	16
36	45	18
40	47	20
44	47	22
48	52	24
52	52	26
56	57	28
60	57	30
64	57	32

Regelungen für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosigkeit bis zum 31.01.2006 entstanden ist.

Quelle: § 127 Abs. 2 SGB III i.V.m. § 434 j SGB III

Im selben Kontext wie der Zusammenhang zwischen maximaler Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Arbeitslosigkeit (insbesondere der älteren Arbeitnehmer) steht das empirisch nachweisbare Phänomen, dass Arbeitslose das Arbeitslosengeld gerne bis zum Ende der Anspruchsdauer „mitzunehmen“ scheinen.²⁹ Für Arbeitslose ohne einen An-

²⁹ Vgl. Steiner (2003).

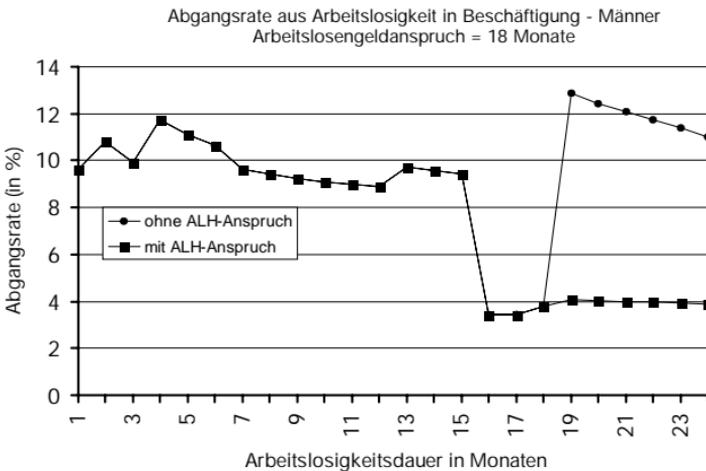
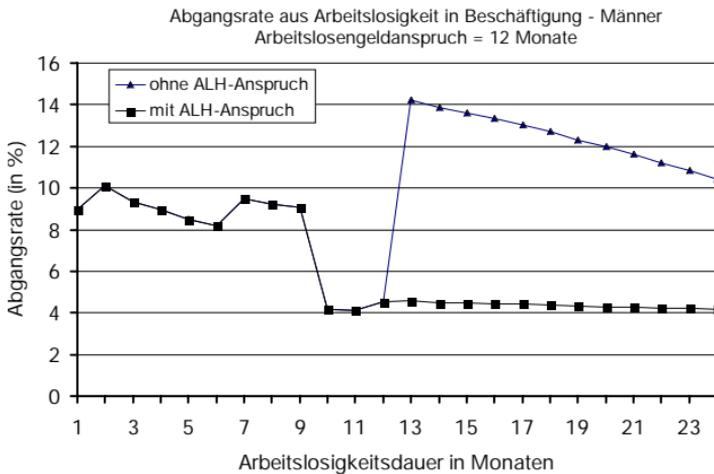
spruch auf anschließende Arbeitslosenhilfe³⁰ springt die Abgangsrate in Beschäftigung zum Zeitpunkt des Auslaufens des jeweiligen Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf einen deutlich höheren Wert, ein noch längerer Verbleib in Arbeitslosigkeit wird schlagartig unwahrscheinlicher.³¹ Besteht im Anschluss an das Arbeitslosengeld noch ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, dann ist dies mit einer deutlich höheren Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit verbunden und die Abgangsrate bleibt mit Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mehr oder weniger konstant. In beiden Fällen ist ein deutlicher Abfall der Abgangsrate vor dem Ende der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld festzustellen (vgl. Abbildung 14). Dies sind deutliche Hinweis darauf, dass Arbeitslose durch ihr Suchverhalten und ihre Arbeitsbereitschaft die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit maßgeblich beeinflussen können. Eine lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und die Existenz der nettolohnabhängigen, bei Bedürftigkeit theoretisch endlos gewährten Arbeitslosenhilfe provozieren somit Langzeitarbeitslosigkeit. Abbil-

30 Die Arbeitslosenhilfe als lohnabhängige, bei Bedürftigkeit theoretisch endlos gewährte und aus Steuermitteln finanzierte Unterstützungsleistung wurde zum 01.01.2005 abgeschafft. Der allgemeine Leistungssatz der Arbeitslosenhilfe betrug 53 % des pauschalierten Nettoentgelts, mit Kindern wurde ein erhöhter Leistungssatz von 57 % gewährt. Diese und weitere jüngste Reformen werden in Kapitel 4 behandelt.

31 Auch in internationalen empirischen Untersuchungen wird darauf hingewiesen, dass Bezieher von Lohnersatzleistungen systematisch geringere Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit aufweisen als Arbeitslose, die keine Leistungen beziehen, mit Ende der Bezugsdauer jedoch ein enormer sprunghafter Anstieg der Abgangsrate der Leistungsempfänger zu beobachten ist; vgl. Addison/Portugal (2004).

Abbildung 14 zeigt den beschriebenen Mitnahmeeffekt und die Wirkung der Arbeitslosenhilfe auf die Abgangsrate für maximale Arbeitslosengeldansprüche von 12 und 18 Monaten.

Abbildung 14: Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit mit und ohne Arbeitslosenhilfe



Quelle: Steiner (2000, Table 2.7 and Figure 2.14 - 2.16); siehe dort auch die Erläuterungen zum verwendeten Datenmaterial.

Lohnersatzleistungen durch die Arbeitslosenversicherung haben also generell eine ambivalente Wirkung. Auf der einen Seite können es sich Arbeitslose dadurch leisten, eine selektivere Beschäftigungssuche zu betreiben. Sie müssen nicht den erstbesten Job annehmen, der möglicherweise weniger zu ihren individuellen Fähigkeiten passt oder kein stabiles Beschäftigungsverhältnis begründen würde. Dies scheint sich tendenziell auszuzahlen: Arbeitslose mit Leistungsansprüchen bei Wiederbeschäftigung erzielen einen höheren Lohn, begründen ein stabileres Beschäftigungsverhältnis und wechseln seltener die Beschäftigung, als dies ohne den Leistungsbezug möglich wäre.³² Die Möglichkeit einer längeren Suche nach einer neuen Stelle führt also zunächst in der Tat zu einem besseren Matching zwischen individuellen Qualifikationen sowie Präferenzen und dem Profil der neuen Stelle. Allerdings lässt sich auf der anderen Seite ebenso nachweisen, dass diese positiven Effekte nur für relativ kurz- und mittelfristig arbeitslose Bezieher von Lohnersatzleistungen gelten. Für Personen, die bereits länger als ein halbes oder ganzes Jahr arbeitslos sind, bringt eine noch längere Suche keinen weiteren Nutzen, zumal mit fortschreitender Arbeitslosigkeit zunehmend marktverwertbares Humankapital entwertet wird.³³ Ein Arbeitslosengeldbezug von bis zu 32 Monaten und eine nettolohnabhängige Anschluss-Arbeitslosenhilfe, die theoretisch endlos gewährt werden kann, erscheinen vor diesem Hintergrund alles in allem beschäftigungspolitisch schädlich.

32 Vgl. Addison/Blackburn (2000), Gangl (2002a und 2002b) und Tatsiramos (2004).

33 Vgl. Gangl/Schmid (2002) und Tatsiramos (2004).

Finden sich auch in den nationalen Studien nur relativ schwache Auswirkungen marginaler Änderungen der Höhe der Lohnersatzleistungen auf die (durchschnittliche Dauer individueller) Arbeitslosigkeit,³⁴ sollte man diesen Parameter gleichwohl nicht vernachlässigen. Denn die Höhe der Lohnersatzleistungen bestimmt mit über die Höhe der individuellen Anspruchslöhne. Vermutlich hat in Zeiten sektoralen Wandels die Höhe der Lohnersatzleistungen – gerade wenn diese vom zuletzt erzielten Einkommen abhängt – an Bedeutung gewonnen und gewinnen weiter. Die Tatsache, dass der Bezug von Lohnersatzleistungen insbesondere die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in andere Branchen und Sektoren verringert, also die berufliche und sektorale Mobilität der Arbeitslosen hemmt, dürfte gerade für Geringqualifizierte aus dem industriellen Sektor maßgeblich auch in der Höhe der Lohnersatzleistungen begründet sein.

Insbesondere aufgrund der relativ engen Komplementarität von Mensch und Maschine sowie der hohen Kapitalintensität der Produktion hatten (und haben noch immer) ungelernte und angelernte Arbeitnehmer im industriellen Sektor deutlich höhere Verdienstmöglichkeiten als in den anderen Sektoren. Fallen im Zuge des sektoralen Wandels im industriellen Sektor mehr und mehr Arbeitsplätze weg, vor allem die Geringqualifizierter, haben die Entlassenen aufgrund ihres vorherigen Verdienstes und der davon abhängigen Arbeitslosenunterstützung – die Leistungssätze betragen seit vielen Jahren 60 % (ohne Kinder) bzw. 67 % (mit Kindern) das pauschalierten monat-

34 Vgl. etwa Hunt (1995) und Steiner (1997 und 2003).

lichen Nettolohnes – einen relativ hohen individuellen Anspruchslohn. Im Dienstleistungssektor, in den sich die freigesetzten Arbeitnehmer im Regelfall umorientieren sollten, bestehen für Geringqualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten überwiegend bei den gebundenen, einfachen Dienstleistungen. Dort sind aber aufgrund der geringeren Arbeitsproduktivität häufig nur niedrigere Löhne zu erzielen als in den wegbrechenden Jobs des industriellen Sektors.³⁵ Gerade für Geringqualifizierte können die relevanten Anspruchslöhne mitunter die erforderliche berufliche und sektorale Mobilität zerstören. Oft ziehen es Arbeitslose vor, auf einen neuen, gut bezahlten Job im industriellen Sektor zu warten, anstatt eine zunächst geringer entlohnte Beschäftigung im Bereich gebundener Dienstleistungen zu suchen. Meist erfüllt sich diese durch hohe Anspruchslöhne „gedopte“ Hoffnung nicht, Langzeitarbeitslosigkeit wird auf diese Weise provoziert und der sektorale Wandel behindert.³⁶

Lange Bezugsdauern und hohe Lohnersatzraten verursachen zusammenfassend hohe Anspruchslöhne und behindern auf vielfältige Weise die bei Arbeitslosigkeit erforderliche Mobilität und somit den strukturellen Wandel insgesamt. Versicherungsleistungsinduzierte zusätzliche Arbeitslosigkeit ist die Folge. Allerdings wiegen die negativen Folgen hoher Bezugsdauern und Lohnersatzraten umso weniger, je strenger die Anforderungen sind, die an den Leistungsbezug gekoppelt sind. So bietet sich in diesem Zusammenhang der Verweis auf das

35 Vgl. Paqué (1995, S. 171 ff.) und Plaßmann (2002, S. 51 f.).

36 Vgl. Berthold (2000, S. 82).

Arbeitslosenversicherungssystem der skandinavischen Länder an. Eine isolierte Betrachtung der Leistungshöhe und -dauer lässt zunächst vermuten, dass die Arbeitsanreize der Unterstützungsempfänger in diesen Ländern massiv beeinträchtigt sein werden. Bezieht man aber die recht strengen Bezugsbedingungen in die Betrachtung ein, fällt das Gesamturteil anders aus. Großzügige Lohnersatzleistungen werden von strengen Bezugsbedingungen aufgewogen, der „Schaden“ der großzügigen Transfers auf diese Weise begrenzt. Relativ generöse Entgeltersatzleistungen können hier als „Lohn“ für eine konsequente und effektive Stellensuche aufgefasst werden.³⁷

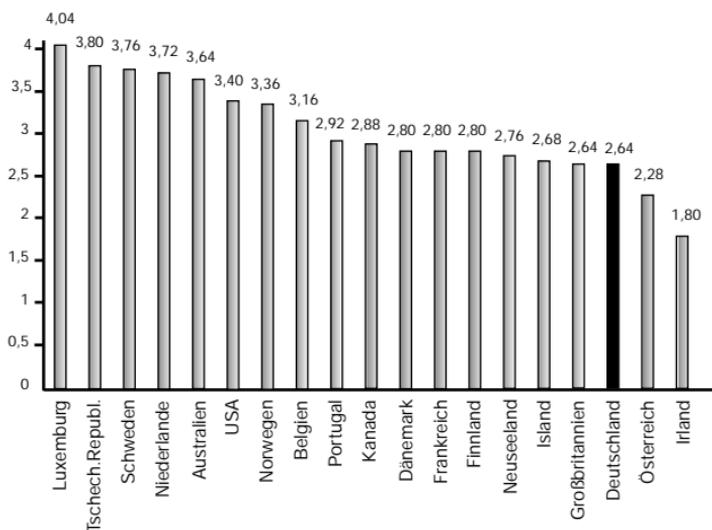
Völlig anders stellt sich seit langem die Situation in Deutschland dar. Der Gewährung relativ hoher Lohnersatzleistungen über einen relativ langen Zeitraum – bei Berücksichtigung der Arbeitslosenhilfe theoretisch unendlich – stehen im internationalen Vergleich eher laxe Bezugsbedingungen gegenüber (vgl. Abbildung 15), es fehlt also das erforderliche „Gegengewicht“.

Erschwerend kommt hinzu, dass die ohnehin relativ nachlässigen Anforderungen in der Praxis alles andere als effektiv angewandt werden. Der in Abbildung 15 dargestellte internationale Vergleich ermittelt lediglich die formelle Strenge der Bezugsbedingungen. Dabei ist ausgeblendet, ob die formellen Anforderungen in der Praxis von Bedeutung sind, ob das bestehende Recht also tatsächlich konsequent umgesetzt wird.³⁸ Ein aussagekräftigerer Indikator

37 Vgl. Grubb (2000, S. 149 ff.) und Kröger (2003, S. 32).

38 Vgl. Kröger (2003, S. 36).

Abbildung 15: Formale Bedingungen für die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung im internationalen Vergleich



Dabei berücksichtigte Einzelkriterien der Strenge der Bezugsbedingungen:

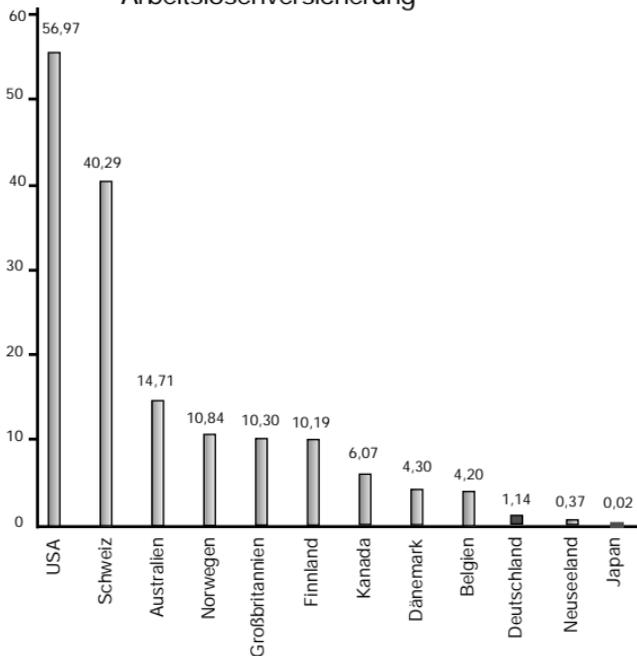
- 1) Nachweis eigener Suchaktivitäten während des Leistungsbezugs.
- 2) Verfügbarkeit für den ersten Arbeitsmarkt während der Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.
- 3) Berufliche Mobilität.
- 4) Räumliche Mobilität.
- 5) Zulässige Gründe für die Ablehnung eines Beschäftigungsangebotes.
- 6) Sanktionen bei selbst verschuldeter Arbeitslosigkeit.
- 7) Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung.
- 8) Sanktionen bei wiederholter Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung.

Quelle: Danish Ministry of Finance (1998, S. 15).

sollte daher auf die Effektivität der Bezugsbedingungen abzielen und nicht alleine auf die formelle Strenge. Denn schließlich sind gesetzliche Verpflichtungen nur wirksam, wenn eine glaubhafte Kontrolle und Sanktionierung mit den Regelungen einhergeht. Das deutsche Arbeitslosenversicherungssystem der vergangenen Jahre zeichnet sich

nicht nur durch formell relativ laxe Bezugsbedingungen aus, auch die Sanktionspraxis auf Grundlage der bestehenden Gesetze ist wenig effektiv. Abbildung 16 zeigt im internationalen Vergleich die geringe Sanktionsbereitschaft der deutschen Arbeitsverwaltung. Es ist vor diesem Hintergrund auch wenig bedeutsam, dass einzelne Bezugsbedingungen und Sanktionsmöglichkeiten im Laufe der Zeit formell etwas verschärft wurden (z.B. Ausweitung der maximalen Sperrzeiten, Wegfall des Berufsschutzes und der Qualifikationsstufen).

Abbildung 16: Verhängung von Sanktionen in der Arbeitslosenversicherung*



* Angaben in Prozent aller Leistungsbezieher; ausschließlich Sanktionen während des Leistungsbezugs; Berichtsjahr der einzelnen Länder 1997 oder 1998.

Quelle: OECD Employment Outlook 2000, S. 136.

Internationale Forschungsergebnisse bestätigen immer wieder, dass eine effektive Kontroll- und Sanktionspraxis die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit deutlich absenken kann, ohne dass darunter die Qualität der nachfolgenden Beschäftigung leidet, und somit unbedingter Bestandteil einer effizienten Arbeitslosenversicherung ist.³⁹ Dabei erweist sich der so genannte Ex-ante-Effekt als mindestens ebenso bedeutsam wie der so genannte Ex-post-Effekt von Sanktionen. Als ersteren Effekt bezeichnet man die intensivere Suche nach einem Job und die erhöhte Kooperationsbereitschaft des Leistungsempfängers durch die Möglichkeit schmerzhafter Sanktionen bei Verfehlungen. Als Ex-post-Effekt bezeichnet man gewollte Verhaltensänderungen, nachdem eine Sanktion erfolgt ist. Erfolgen Kontrolle und Sanktionierung in der Praxis konsequent, so hat bereits das Androhen von Sanktionen einen sehr starken Einfluss auf das Verhalten der Leistungsempfänger.

Fasst man soweit zusammen, so ist für das deutsche Arbeitslosenversicherungssystem ein denkbar ungünstiges Konstrukt aus relativ hohen Leistungen, die relativ lange gewährt werden und an eher laxen Bezugskriterien geknüpft sind, zu konstatieren. Zudem muss die Praxis der Sanktionierung bei individuellen Verfehlungen als mangelhaft bezeichnet werden. Ein solches Konstrukt kann neben den beschriebenen Verfestigungstendenzen

39 Vgl. etwa Lalive/van Ours/Zweimüller (2002), Boone/Sadrieh/van Ours (2004) und van den Berg/van der Klaauw/van Ours (2004); für einen weiteren Literaturüberblick siehe auch Fredriksson/Holmlund (2003, S. 12 ff.).

von entstandener Arbeitslosigkeit bereits zu schädlichem individuellen Verhalten der Arbeitnehmer während einer regulären Beschäftigung führen. So provoziert eine in dieser Weise generöse Absicherung nachlassenden Arbeitseifer und Shirking-Verhalten am Arbeitsplatz. Ist doch ein möglicher Arbeitsplatzverlust weniger schmerzhaft, wenn man sich einer relativ komfortablen Absicherung gewiss sein kann.⁴⁰ Darüber hinaus ist feststellbar, dass aus dem gleichen Grund bei großzügiger Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung Arbeitnehmer, die antizipieren, möglicherweise bald entlassen zu werden, weniger bereit sind, die Arbeitslosigkeit durch einen rechtzeitigen Jobwechsel zu vermeiden.⁴¹ Die Arbeitslosenversicherung verringert in diesen Fall bereits vor Eintritt des Schadens die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer und erhöht damit die Wahrscheinlichkeit, dass der Schaden eintritt. Ist der Schaden dann erst einmal eingetreten, hemmt der beschriebene rechtlich-institutionelle Mix die berufliche, sektorale und regionale Mobilität der Betroffenen und provoziert die Verfestigung individueller Arbeitslosigkeit.

Damit kann auch nicht verwundern, dass empirische Studien für Deutschland außergewöhnlich hohe individuelle Anspruchslöhne der Arbeitslosen diagnostizieren. Dabei sind wenigstens zwei Dinge besonders auffällig:⁴² Erstens liegt der individuelle Anspruchslohn im Mittel

40 Vgl. beispielsweise Klasen/Launov/Wolff (2004, S. 29).

41 Vgl. Light/Omori (2004).

42 Vgl. dazu insbesondere die einschlägigen Arbeiten von Christensen (2001a, 2002a, 2002b, 2003a und 2003b).

sogar über dem zuletzt verdienten Lohnsatz, ein Ergebnis, das für eine insgesamt sehr geringe Bereitschaft zu Konzessionen beim Einkommen spricht.⁴³ Zweitens sinken diese von Anfang an sehr hohen Reservationslöhne mit fortschreitender Arbeitslosigkeit nicht oder lediglich in geringem Maße. Dies muss letztlich auch als Resultat generöser und lange gewährter Lohnersatzleistungen gewertet werden und steht im krassen Widerspruch zu der Entwicklung der tatsächlich erzielbaren Löhne mit fortschreitender Dauer der Arbeitslosigkeit. Diese nehmen nämlich im Gegensatz zum Anspruchslohn rapide mit jedem weiteren Monat Arbeitslosigkeit ab, da marktverwertbares Humankapital in der Erwerbslosigkeit rasch entwertet wird bzw. Arbeitgeber bei ihren Lohnangeboten die Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigen und bei Bewerbern mit längerer Arbeitslosigkeitsdauer zumindest in der kurzen Frist eine geringere Arbeitsproduktivität unterstellen.

Nicht nur, dass mit längerer individueller Arbeitslosigkeit wertvolles marktverwertbares Humankapital verloren geht und die individuellen Wiederbeschäftigungschancen entscheidend verringert werden. Auch geht mit reduzierter Suchintensität und längerer Arbeitslosigkeit der Druck der Arbeitslosen auf die beschäftigten Arbeitsmarktinsider zurück, sich bei Lohnverhandlungen zu mäßigen. Die Anbie-

43 Eine Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Struktur der Arbeitslosigkeit 2000 bestätigt, dass neben einem Wechsel des Wohnorts Einkommenseinbußen für Arbeitslose am wenigsten akzeptabel erscheinen; vgl. Brix/Christensen (2002).

terkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt wird reduziert, die Marktmacht der Insider in den Lohnverhandlungen erhöht.⁴⁴ Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass für Beschäftigte ein möglicher Arbeitsplatzverlust weniger schmerzhaft ist, wenn die Systeme der sozialen Sicherung ihnen für diesen Fall eine weiche Landung garantieren. Großzügig ausgebaute Lohnersatzleistungen führen zu einer nachhaltigen Stärkung der Position der Gewerkschaften und aggressiverem Lohnverhandlungsverhalten. Reallohninduzierte Arbeitslosigkeit ist die Folge.⁴⁵ Da die Finanzierungslasten von Arbeitslosigkeit über Steuern und Abgaben getragen werden müssen und einen Keil zwischen die von den Unternehmungen zu zahlenden Bruttolöhne und die für Arbeitnehmer und Gewerkschaften relevanten Nettolöhne treibt, gewinnt die Problematik aggressiver Lohnabschlüsse und reallohnbedingter Arbeitslosigkeit zusätzlich an Bedeutung.⁴⁶ Geringqualifizierte werden durch die in dieser Form provozierten höheren Lohnabschlüsse besonders hart getroffen, verlieren bei zu hohen Lohnersatzleistungen mitunter den Anreiz, regulär zu arbeiten, oder werden unabhängig von der individuellen Motivation aus regulären Beschäftigungsverhältnissen gepreist. Der Umfang der gewerkschaftlich verursachten Arbeitslosigkeit ist also umso größer, je großzügiger die Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit bemessen sind. Es besteht die Gefahr, dass die Arbeitslosenversicherung dazu genutzt wird, Anpassungslasten des strukturel-

44 Vgl. bereits Pigou (1933, S. 254) und Nickell (1990).

45 Vgl. dazu Berthold/Külp (1987, S. 60) und Fehn (1997, S. 89 ff.).

46 Vgl. Berthold/Fehn (2003, S. 20 f.).

len Wandels zu externalisieren. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland provoziert ein solches Verhalten, die aggressiven Lohnabschlüsse der Vergangenheit dürften zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen sein.⁴⁷

Alles in allem: Die bisher gewährten Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung in Deutschland – Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe – müssen absolut und im internationalen Vergleich als generös gelten. Diese Einschätzung umfasst die Höhe der Leistungen, die maximale Bezugsdauer und auch die Zumutbarkeitskriterien, Mitwirkungspflichten sowie die Sanktionspraxis. Daher ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland auch höher als in vielen anderen Ländern. Allerdings waren die Regelungen hierzulande bereits zur Blütezeit der Sozialen Marktwirtschaft relativ generös. Die wohlfahrtsstaatliche Absicherung für Arbeitslose ist wie anderswo in Europa vor allem in den 1960er und Anfang der 1970er Jahre ausgebaut worden – sieht man einmal von der schrittweisen Ausweitung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer in den 1980er Jahren ab – und lag bereits damals deutlich über dem Niveau in den USA, obwohl zur gleichen Zeit die Arbeitslosenrate in Europa unter derjenigen in den USA lag. Eine großzügige wohlfahrtsstaatliche Absicherung der Arbeitslosen alleine kann demnach nicht der eigentliche Auslöser für den massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland sein.⁴⁸ Generöse Lohnersatzleistungen erhöhen allerdings die durch-

47 Vgl. Berthold (2000, S. 41 ff. und 29 ff.).

48 Vgl. Fehn (1997, S. 91).

schnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Nicht nur, dass durch die damit einhergehenden Verluste marktverwertbaren Humankapitals die Wiederbeschäftigungschancen unmittelbar geschmälert werden, auch sorgt das aggressivere Lohnverhandlungsverhalten der Arbeitsplatzbesitzer für weitere Lohnrigiditäten und reallohninduzierte Arbeitslosigkeit. Die während ökonomischer Turbulenzen entstandene Arbeitslosigkeit wird nur schleppend oder gar nicht mehr abgebaut und wird leicht persistent. Zudem begründen großzügige Lohnersatzleistungen hohe Anspruchslöhne und verhindern die erforderliche räumliche, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer. Ersatzinvestitionen in das eigene Humankapital, ein Wechsel des Berufsfeldes, des Sektors und der Region sowie Abstriche beim Erwerbseinkommen sind individuell weniger akzeptabel.⁴⁹

In ökonomisch turbulenten Zeiten eines strukturellen und sektoralen Umbruchs sind Verdiensteinbußen, die mit der Neuannahme einer Beschäftigung im Vergleich zur vorherigen Stelle verbunden sind, in der Regel wesentlich höher als noch vor 25 oder 30 Jahren. Großzügige Lohnersatzleistungen, zumal wenn an den letzten regulären Verdienst gekoppelt, sorgen daher in einem solchen ökonomischen Umfeld für besonders niedrige Wiederbeschäftigungsraten und besonders hohe Arbeitslosigkeit.⁵⁰ Im Extremfall legen Lohnersatzleistungen einen faktischen Mindestlohn fest, der unabhängig von den

49 Vgl. Blanchard/Wolfers (2000, S. C16 ff.) und Berthold/Fehn (2003, S. 21 ff.).

50 Vgl. Ljungqvist/Sargent (1998 und 2002).

Auswirkungen auf die Arbeitsanreize von Personen mit niedriger Arbeitsproduktivität auch von der Arbeitsnachfrageseite eine Beschäftigung zu produktivitätsorientierter Entlohnung verhindert. Insbesondere Geringqualifizierte, die zu gegebenen Reallöhnen immer weniger nachgefragt werden, verlieren so Möglichkeiten und Anreize zur regulären Beschäftigung. Es besteht ein eindeutiger empirischer Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Ausgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Lohnersatzleistungen in einem Land. Ein großzügigeres institutionelles Arrangement verringert die erforderlichen Anpassungskapazitäten mitunter beträchtlich und fördert hohe und persistente Arbeitslosigkeit.⁵¹ Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist somit ein unverzichtbarer Bestandteil der Erklärung der seit Jahrzehnten ansteigenden Arbeitslosigkeit hierzulande. Insbesondere die negativen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität sowie die räumliche, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer bedeuten eine entscheidende Verringerung der erforderlichen volkswirtschaftlichen Anpassungskapazitäten.

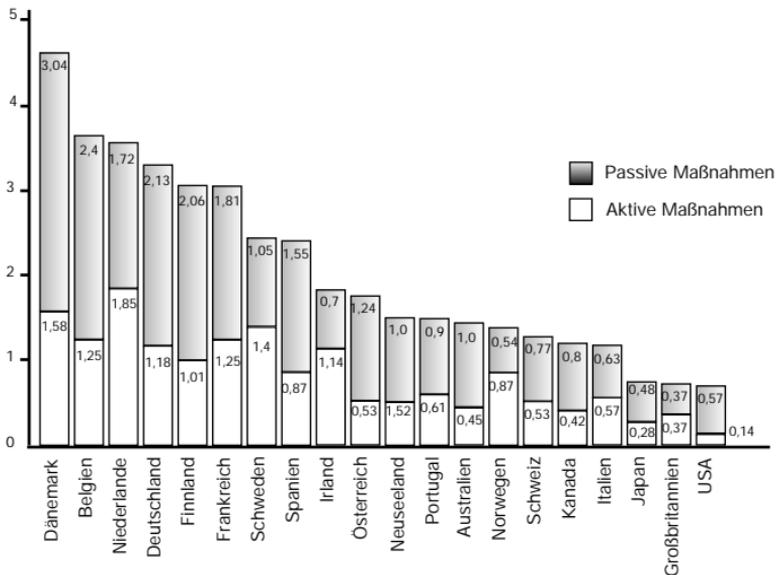
3.1.2 Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Der zweite große Ausgabenblock der Arbeitslosenversicherung neben den Lohnersatzleistungen sind die vielfältigen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Rund 20 Milli-

51 Vgl. exemplarisch Blanchard/Wolfers (2000), Phelps/Zeoga (2001), Nickell/Nunziata/Ochel/Quintini (2002) und International Monetary Fund (2003).

arden Euro wendet die Bundesagentur für Arbeit mittlerweile jährlich dafür auf. Im internationalen Vergleich liegen die Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik mit 3,31 % des BIP relativ hoch (vgl. Abbildung 17). Lediglich Dänemark, Belgien und die Niederlande geben einen noch größeren Anteil des BIP für Arbeitsmarktpolitik aus. Der Anteil für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt dabei in Deutschland mit rund 1,2 % des BIP ebenso deutlich über dem Durchschnitt der betrachteten Länder.

Abbildung 17: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP*



* Die Werte für die einzelnen Länder stammen aus dem Zeitraum von 2001 bis 2003.

Quelle: OECD Employment Outlook 2004, S. 319 ff.

In § 1 SGB III heißt es: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht (...) wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen.“ Dies soll speziell dadurch erreicht werden, dass die Maßnahmen „den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem (...) Arbeitsmarkt unterstützen, die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen sowie die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten fördern.“ Auf den ersten Blick passt die Grundidee aktiver Arbeitsmarktpolitik gut zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Der Staat hilft den vom Marktprozess freigesetzten Arbeitnehmern, wieder zurück in den regulären Arbeitsmarkt zu finden. Gegen diese positive Sichtweise lässt sich aus empirischer Sicht einwenden, dass ausgerechnet in Ländern wie den USA, Großbritannien oder der Schweiz, die das Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Ländern weit weniger einsetzen, die Beschäftigungsergebnisse seit vielen Jahren deutlich günstiger ausfallen. Daher ist kritisch zu hinterfragen, ob, und wenn ja, in welcher Form die deutsche Beschäftigungspolitik in Zukunft noch stärker auf dieses Instrument setzen sollte. Dazu wird vorab kurz erläutert, über welche Kanäle aktive Arbeitsmarktpolitik die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen kann.⁵²

52 Vgl. dazu auch Berthold/Fehn (1997), Hagen/Steiner (2000, S. 36 ff.) und Martin (2000, S. 89 ff.).

Grundsätzliche Wirkungsmechanismen

Der Staat kann durch Programme bzw. Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich auf drei Wegen versuchen, Arbeitslosen eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt zu bauen: Erstens kann er Arbeitslose bzw. Unternehmen informieren, wo freie Stellen bzw. Arbeitsuchende sind und welche Eigenschaften diese jeweils aufweisen. Er kann also durch beratende und vermittelnde Tätigkeiten Informationsasymmetrien zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage abbauen. Zweitens kann er durch Qualifizierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass die Struktur des Arbeitsangebots besser zu derjenigen der Arbeitsnachfrage passt, also qualifikatorische Mismatch-Arbeitslosigkeit reduzieren. Drittens kann er versuchen, durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder durch Lohnsubventionen den gesamtwirtschaftlichen Umfang der Arbeitsnachfrage unmittelbar zu erhöhen.⁵³

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist dann sinnvoll, wenn sie an den strukturellen Wurzeln der Beschäftigungsmisere ansetzt und mögliche negative Sekundärwirkungen gering ausfallen. Sie muss die marktliche Anpassungskapazität an exogene Datenänderungen erhöhen, also an veränderte Strukturen und geringere Stabilität der Arbeitsnachfrage. Dies gilt im Zeitalter der Globalisierung mit einem rascher werdenden Schumpeter'schen Prozess der schöpferischen Zerstörung in verstärktem Maße. Ob eine bestimmte Ausgestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik gesamtwirtschaftlich beschäftigungsstei-

53 Vgl. etwa Robinson (2000, S. 17), Eichhorst/Profit/Thode (2001, S. 194 f.) und Berthold/von Berchem (2002a, S. 36).

gernd wirkt, kann nur anhand einer makroökonomischen Analyse entschieden werden. Mikroökonomische Kriterien, wie etwa die Wiedereingliederungsquote von Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen in den regulären Arbeitsmarkt, helfen nur begrenzt weiter. So kann etwa eine hohe Wiedereingliederungsquote der Programmteilnehmer lediglich zu Lasten der Wiedereinstellungschancen anderer Arbeitsloser gehen oder durch einen erhöhten Lohndruck kompensiert werden. Aus einem positiven Bruttobeschäftigungseffekt einer Maßnahme auf mikroökonomischer Ebene kann folglich nicht auf einen positiven Beschäftigungseffekt auf gesamtwirtschaftlicher Ebene geschlossen werden.⁵⁴ Außerdem ist stets eine Vergleichssituation zu konstruieren, die hinreichend genau beschreiben kann, was sich ohne den in Frage gestellten Eingriff ergeben hätte.

Reine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die die Chancen der Teilnehmer auf eine Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt unverändert lassen, verbessern die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht. Es handelt sich dabei nur um eine Umschichtung zwischen offener und verdeckter Arbeitslosigkeit. Eine rein kosmetische Senkung der Arbeitslosigkeit, die lediglich darauf beruht, dass Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos registriert werden (Bookkeeping-Effekt), kann nicht als Erfolg gewertet werden. Dennoch kann aktive Arbeitsmarktpolitik im Prinzip über eine

54 Vgl. etwa Heckman/LaLonde/Smith (1999), Hagen/Steiner (2000, S. 21 ff.), Schmidt (2001) und Fitzenberger/Hujer (2002).

Reihe von Kanälen die reguläre Beschäftigung steigern und damit auch die um Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik modifizierte Arbeitslosenquote senken.⁵⁵ Beschäftigungssteigernde Effekte können sich zunächst durch Effizienzsteigerungen des Matching-Prozesses zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen ergeben. Stellt der Staat Informationen über Arbeitssuchende und freie Stellen bereit, etwa durch gezielte Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, kann dies die durchschnittliche Suchdauer der Arbeitslosen verringern. Darüber hinaus kann aktive Arbeitsmarktpolitik Mismatch-Probleme zwischen regionalen, qualifikatorischen und sektoralen Teilarbeitsmärkten verringern. Insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen können grundsätzlich dazu beitragen, dass sich die Struktur des Arbeitsangebots besser an die sich rasant verändernde Struktur der Arbeitsnachfrage anpasst.

In engem Zusammenhang damit ist zu sehen, dass aktive Arbeitsmarktpolitik einem Rückzug der Arbeitslosen in die Passivität mit andauernder Arbeitslosigkeit entgegenwirken kann. Personen mit keiner oder geringer Suchanstrengung können durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wieder zu aktiven Arbeitsplatzsuchern werden. Gelingt es, die Verweildauer in Arbeitslosigkeit zu reduzieren, kann verhindert werden, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit marktverwertbares Humankapital verfällt und sich Gewöhnungs- und Demoralisierungsprozesse einstellen. Außerdem kann durch eine Teilnahme an effektiven Maßnahmen potenziellen Arbeit-

55 Vgl. Hagen/Steiner (2000, S. 15).

geben ein Signal hinsichtlich Arbeitswillen und Produktivität gegeben werden. Arbeitgeber werten lange Arbeitslosigkeit oft als Signal für geringe Produktivität. Das ist mit ein Grund dafür, dass die individuelle Austrittswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit mit zunehmender Dauer derselben abnimmt („negative duration dependence“).⁵⁶ Aktive Arbeitsmarktpolitik kann diesem Phänomen die Schärfe nehmen, wenn sie dem Verlust von Humankapital und allgemeinen Arbeitsgewohnheiten, Gewöhnungs- und Demoralisierungstendenzen sowie fortschreitender Stigmatisierung entgegenwirkt. Wird etwa durch gezielte Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten oder geeignete Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen die relative Wettbewerbsposition der Arbeitslosen gegenüber den Arbeitsplatzbesitzern verbessert, dann werden diese sich bei ihren Lohnforderungen eher zurückhalten. Gelingt es der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das effektiv zur Verfügung stehende Arbeitsangebot hoch zu halten, wirkt dies lohndämpfend. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann also grundsätzlich helfen, strukturwandelbedingte und auf den Konflikt zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen zurückzuführende Arbeitslosigkeit abzubauen.⁵⁷

Neben möglichen positiven Effekten ist aktive Arbeitsmarktpolitik aber mit einer Reihe von Problemen verbunden, die negativen Einfluss auf die Beschäftigung ausüben können. Vor allem stehen den lohndämpfenden

56 Vgl. dazu etwa Calmfors (1994), Nickell (1997), Martin (2000) und Eichhorst/Profit/Thode (2001, S. 220 ff.).

57 Vgl. Franz (2003, S. 361).

leicht lohnsteigernde Effekte gegenüber, so dass das Lohnsetzungsverhalten per saldo sogar aggressiver ausfallen kann. Aus wenigstens zwei Gründen ist diese Gefahr nicht von der Hand zu weisen: Erstens stellt sich bei allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Finanzierungsfrage, sind doch die Aufwendungen für derartige staatliche Programme meist größer als die bloße Arbeitslosenunterstützung.⁵⁸ Letztlich müssen die Programme über höhere Steuern und Abgaben finanziert werden. Da es immer schwieriger wird, den mobiler werdenden Faktor Kapital zu besteuern, muss der Faktor Arbeit stärker belastet werden. Damit sinkt das Nettoeinkommen der belasteten Arbeitnehmer und ihre Wohlfahrtsposition relativ zur Situation der Arbeitslosigkeit. Der mit einer Entlassung einhergehende Wohlfahrtsverlust geht zurück, die Arbeitsplatzbesitzer treten in Lohnverhandlungen aggressiver auf. Ein Teufelskreis aus steigenden Steuern und Abgaben, höheren Lohnkosten und wachsender Arbeitslosigkeit ist die Folge.⁵⁹

Die Gefahr besteht zweitens immer dann, wenn durch die Teilnahme an Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen das verfügbare Einkommen steigt oder wenn dadurch erneut Ansprüche auf staatliche Transferzahlungen nach Ende des Programms erworben werden. Erhöht sich deshalb das Nutzenniveau der Arbeitslosen, hat dies zumindest während der Teilnahme an solchen Programmen eine verringerte Suchintensität der Arbeitslosen und geringere Wettbewerbsintensität für die

58 Vgl. Martin (2000).

59 Vgl. zum Beispiel Hagen/Steiner (2000, S. 118 ff.).

Arbeitsplatzbesitzer zur Folge.⁶⁰ Dieser Locking-in-Effekt kann schon dadurch ausgelöst werden, dass die individuelle Suchintensität der Teilnehmer aufgrund der geringeren dafür vorhandenen Zeit während der Maßnahme im Vergleich zu den Nichtteilnehmern sinkt. Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen einem höheren Humankapitalaufbau durch längere Maßnahmen und der geringeren Suchintensität während der Maßnahme. Dieser Konflikt ist bei längeren Programmen mit einem Abschluss, der von potenziellen Arbeitgebern als positives Signal gewertet werden kann, geringer als bei befristeter subventionierter Beschäftigung ohne vergleichbaren Abschluss.⁶¹

Der lohnsteigernde Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass derartige Programme die arbeitsmarktliche Verantwortung weiter verwischen. Es besteht ohnehin die Neigung, den Staat und nicht die Tarifvertragsparteien für die Beschäftigungssituation verantwortlich zu machen. Reagiert der Staat auf Arbeitsmarktprobleme mit einem Ausbau von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen, signalisiert er damit, sich tatsächlich in die beschäftigungspolitische Verantwortung nehmen zu lassen; der Druck auf die Tarifvertragsparteien lässt weiter nach. Diese können damit rechnen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überhöhte und strukturell verzerrte Tarifabschlüsse abfedern werden. Der Staat begünstigt „Moral Hazard“-Verhalten der Tarifvertragsparteien in dem Sinne, dass sie die Tariflöhne höher festlegen und

60 Vgl. Calmfors/Lang (1995).

61 Vgl. van Ours (2002) und Rosholm/Skipper (2003).

die Lohnstruktur stärker marktwidrig verzerren als sie es ansonsten täten.⁶²

Damit aber nicht genug. Bei aktiver Arbeitsmarktpolitik besteht immer die Gefahr, dass schädliche Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte vermeintliche positive Beschäftigungseffekte, die auf Mikroebene eventuell zu beobachten sind, schmälern oder gar zu negativen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten führen. Mitnahmeeffekte treten sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite auf. So lässt sich vermuten, dass erstens eine nicht unbedeutende Anzahl von Teilnehmern an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auch ohne diese eine Beschäftigung gefunden hätten. Und zweitens erhalten auch Arbeitgeber beispielsweise Subventionen für die Einstellung Arbeitsloser, die sie auch ohne diese staatliche Transferleistung eingestellt hätten. Von Substitutionseffekten spricht man, wenn geförderte Arbeitslose lediglich anstelle von anderen, nicht geförderten Arbeitslosen eingestellt werden. Wird etwa ein geförderter Langzeitarbeitsloser bei der Einstellung einem nicht geförderten Kurzeitarbeitslosen vorgezogen, so führt dies lediglich zu einer Umverteilung der Arbeitsmarktchancen, gewonnen ist dadurch zunächst nichts.⁶³ Ferner besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer gegen staatlich geförderte

62 Vgl. Calmfors (1995).

63 Denkbar ist allerdings, dass eine derartige Substitution über die Lohnschiene dennoch positive Beschäftigungseffekte haben kann. Der Grund hierfür liegt darin, dass Kurzeitarbeitslose erfahrungsgemäß wesentlich stärker in das Kalkül der Gewerkschaften eingehen als Langzeitarbeitslose, der Lohndruck folglich abnimmt.

Arbeitslose austauschen, um ihre Lohnkosten zu reduzieren. Führen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu einer Reduktion regulärer Beschäftigung in anderen Unternehmen, wird dies als Verdrängungseffekt bezeichnet. Möglich ist etwa, dass Unternehmen mit subventionierter Beschäftigung ihren Marktanteil durch die geringeren Lohnkosten derartig ausweiten können, dass Konkurrenten, deren Beschäftigung nicht staatlich gefördert wird, mit sinkender Arbeitsnachfrage reagieren und die Beschäftigung dort zurückgeht.⁶⁴ Die angesprochenen Effekte führen sowohl zu einer Verschwendung fiskalischer Mittel als auch zu einer Gefährdung regulärer Beschäftigung.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III

Eine ausführliche mikro- und makroökonomische Bewertung der einzelnen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III kann hier nicht erfolgen. Zu vielfältig und umfangreich sind die einzelnen Programme und Maßnahmen, als dass eine Analyse innerhalb des hier gesteckten Rahmens erfolgen könnte, die der Komplexität dieses Politikbereichs gerecht wird.⁶⁵ Umreißen jedoch lassen sich die Erkenntnisse diverser Studien auf diesem Felde in etwa wie folgt:⁶⁶

64 Vgl. zu diesen Effekten exemplarisch Kröger/van Suntum (1999, S. 21 ff.), Hagen/Steiner (2000 S. 40 ff.) und Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 39).

65 Detaillierte Beurteilungen der einzelnen Maßnahmen finden sich etwa in Hagen/Steiner (2000), Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 43 ff.) und Fertig/Kluve/Schmidt/Zimmermann (2001).

66 Vgl. dazu auch Berthold/von Berchem (2002a, S. 36 ff.).

Der Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik muss als bestenfalls sehr mäßig erfolgreich bezeichnet werden. Insbesondere die Instrumente, die in den letzten Jahren schwerpunktmäßig zum Einsatz kamen,⁶⁷ müssen sogar als kontraproduktiv bezeichnet werden. Nicht nur, dass sich durch die Teilnahme an den staatlichen Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogrammen oft die Arbeitsmarktchancen des Einzelnen eher verschlechtern als verbessern, Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte tragen trotz gelegentlicher Erfolge auf Mikroebene tendenziell zu einer Erhöhung des Arbeitslosenbestandes bei.⁶⁸ Die Gründe für das schlechte Abschneiden herkömmlicher Maßnahmen sind vielschichtig, können jedoch in etwa folgendermaßen zusammengefasst werden: Es ist den Teilnehmern staatlicher Beschäftigungsprogramme im Regelfall nicht möglich, durch die Maßnahmen marktverwertbares Humankapital zu bilden. Durch das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) etwa, mit dem der Gesetzgeber unliebsame Verdrängungseffekte unterbinden möchte, wird dies geradezu offizielles Erkennungsmerkmal staatlicher Beschäftigungsprogramme. So bestätigen mikroökonomische Studien für Deutschland auch

67 Rund die Hälfte der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik tätigte die Bundesagentur für Arbeit 2002 alleine für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und staatliche Qualifizierungs- bzw. Trainingsmaßnahmen; vgl. OECD Employment Outlook 2003, S. 330 und Bundesanstalt für Arbeit, Einundfünfzigster Geschäftsbericht, S. 29 ff.

68 Vgl. Hagen/Steiner (2000), Fitzenberger/Speckesser (2002 und 2004), Hagen (2003), Hujer/Zeiss (2003) und Hujer/Thomsen/Zeiss (2004).

erwartungsgemäß, dass beispielsweise ABM – wenn überhaupt – nur sinnvoll sein können für Arbeitslose mit sehr niedrigen Qualifikationen, da nur diese in ABM für sie verwertbares Humankapital aufbauen können. Aufgrund der geringen Marktnähe sind derartige Maßnahmen für alle anderen eher schädlich und dienen Arbeitgebern häufig als negatives Signal. Für Deutschland ist eine niedrige Zielgruppenorientierung zu diagnostizieren.⁶⁹ Zudem entsprechen regelmäßig „off the job“ stattfindende staatliche Weiterbildungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen häufig nicht den Anforderungen der Unternehmen oder werden aufgrund eben dieses Rufes von potenziellen Arbeitgebern als geringwertig eingeschätzt.⁷⁰

Durch die zentral gesteuerten, oft marktfernen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme gelingt es kaum, die Chance der Teilnehmer auf eine reguläre Beschäftigung zu erhöhen. Dennoch können die Programme für Arbeitslose lukrativ erscheinen. So sind nicht nur mitunter deutliche Einkommenszuwächse damit verbunden, es konnte bis in die jüngste Vergangenheit hinein auf diese Weise auch der Anspruch auf Arbeitslosengeld wieder erneuert werden.⁷¹ Dies hat zweierlei zur Folge: Erstens

69 Vgl. Kraus/Puhani/Steiner (2000), Fertig/Schmidt/Schneider (2002) und Caliendo/Hujer/Thomsen (2003 und 2004).

70 Vgl. Staat (1997) und Hujer/Wellner (2000).

71 Seit 1998 führt die Teilnahme an Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) gemäß §§ 77-96, 153-159, 417 SGB III nicht mehr zu einer Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, ABM und SAM blieben bis vor kurzem von dieser Neuregelung verschont. Erst jüngst wurde dieser Missstand im Rahmen der Hartz-Reformen behoben.

fahren Arbeitslose in Antizipation der Leistung bereits im Vorfeld ihre Suchanstrengungen merklich herunter. Dies ist insbesondere zu beobachten, wenn eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit Voraussetzung für die Teilnahme an der entsprechenden Maßnahme ist.⁷² Während der Maßnahme selbst sind die Suchanstrengungen schon aufgrund weniger zur Verfügung stehender Zeit im Vergleich zu Nichtteilnehmern häufig geringer; Locking-in-Effekte sorgen dafür, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, auch während und nach Abschluss der Maßnahme oftmals geringer ist als bei Nichtteilnehmern. Zweitens sorgt die relativ komfortable Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer und der eng damit verbundene ausbleibende Druck der Arbeitslosen auf die Arbeitsplatzbesitzer für ein aggressiveres Lohnverhandlungsaufreten der Gewerkschaften.⁷³

Die anhaltende Kritik an staatlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen hat dazu geführt, dass in letzter Zeit verstärkt auch auf die direkte Eingliederung der Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung gesetzt wird. Ihren Niederschlag fanden derartige Bemühungen nicht zuletzt in verschiedenen Modellprojekten im Niedriglohnbereich, wo etwa durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber (Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative) oder degressive Zuschüs-

72 Die Reduktion von Such- und Bewerbungsanstrengungen in Antizipation eines Maßnahmenangebotes wird in der Literatur oftmals als so genannter „Ashenfelter's Dip“ bezeichnet; vgl. Hagen/Steiner (2000, S. 70).

73 Vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 38).

se zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Kindergeldzuschläge an Arbeitnehmer (Mainzer Modell) die Nachfrage nach und das Arbeitsangebot von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen erhöht werden sollte. Die Idee, Arbeitslosen auf diese Weise die Bildung marktverwertbaren Humankapitals „on the job“ zu ermöglichen und somit die Chance auf eine nachhaltige Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen, ist sicherlich gut. Jedoch war die Inanspruchnahme dieser und vergleichbarer Maßnahmen gemessen an der Anzahl der Langzeitarbeitslosen von Anfang an eher gering. Die Vielzahl verschiedenster Förderangebote auf Bundes-, Länder- und auch kommunaler Ebene sorgt für eine große Intransparenz und mangelhafte Information der Arbeitgeber und Arbeitslosen über die bestehenden Möglichkeiten. Die Tatsache, dass Zuschüsse an Arbeitnehmer teilweise von der ergänzenden Sozialhilfe abgezogen werden, sorgt zudem dafür, dass sich die finanziellen Anreize für Arbeitslose vermindern und das Interesse daran gering bleibt. Lohnsubventionen an Unternehmen und lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer sind in der vorliegenden Form eher skeptisch zu beurteilen. Studien für Deutschland belegen, dass die Beschäftigungseffekte niedrig, Mitnahme- und Verdrängungseffekte dagegen hoch sind.⁷⁴ So rät auch der Sachverständigenrat zu Recht von breit angelegten und umfangreichen Programmen im Niedriglohnbereich generell ab.⁷⁵

74 Vgl. Buslei/Steiner (1999).

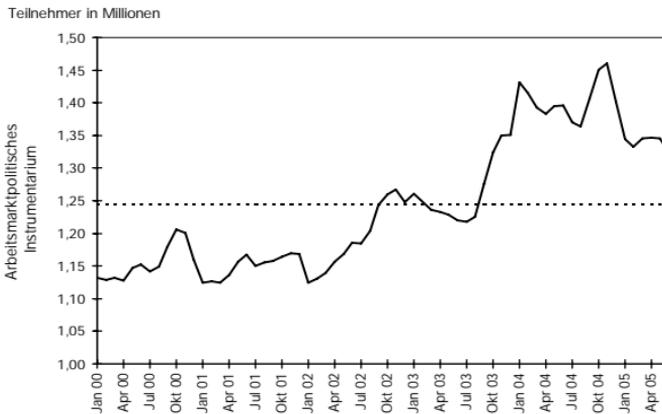
75 Vgl. Sachverständigenrat (2001, Zf. 176 ff., Zf. 430 ff.).

Insgesamt muss den herkömmlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ein schlechtes Zeugnis ausgestellt werden. Durch eine teure, überwiegend an kosmetischen Effekten ausgerichtete, nicht effizienzorientierte Politik ist mit steigendem Lohndruck und eher negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Diese ernüchternde Einschätzung wird durch zahlreiche internationale Studien gestützt.⁷⁶ Die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung verbessert nicht – wie häufig behauptet – den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt. Das effektiv wirksame Arbeitsangebot der Arbeitslosen wird durch Trainings-, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen nicht erhöht. Die Maßnahmen fördern weder den strukturellen Wandel noch tragen sie zu einem intensiveren Wettbewerb zwischen Insidern und Outsidern bei, der sich dann in gemäßigten Lohnforderungen niederschlagen könnte. Aktive Arbeitsmarktpolitik in dieser Form taugt allenfalls als „politische Beruhigungsspiel“ und ist ein probates Mittel zum Schönen der Statistiken.⁷⁷ Nach wie vor und scheinbar unbelehrbar setzt die Politik in ganz erheblichem Maße auf diese Form des Versteckens von Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 18). Im Übrigen gilt dieser Vorwurf nicht nur der rot-grünen Bundesregierung; auch in den Jahren zuvor wurde dieses Spiel, gerade in Verbindung mit Frühverrentungsmaßnahmen, schon auf die Spitze getrieben.

76 Vgl. exemplarisch Calmfors/Skedinger (1995), De Koning/Arents (2001) und Calmfors/Forslund/Hemström (2002).

77 Vgl. Berthold/Fehn (1997).

Abbildung 18: Statistikwirksame aktive Arbeitsmarktpolitik (Januar 2000 - Juni 2005)



* Vor dem Hintergrund der Umsetzung von Hartz IV und einer verzögerten statistischen Erfassung sind die jüngsten Zahlen dabei als vorläufig und tendenziell eher zu niedrig anzusehen.

Quelle: Stiftung Marktwirtschaft (2005); dort findet sich auch eine detaillierte Auflistung der enthaltenen Instrumente.

Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten sind diejenigen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, mit denen sich im Prinzip zu relativ geringen fiskalischen Kosten positive Gesamteffekte erzielen lassen.⁷⁸ Doch auch hier konnte die Bundesanstalt bzw. -agentur für Arbeit in der Vergangenheit keine gute Performance aufweisen. Natürlich können von den Arbeitsämtern keine Wunder verlangt werden. Rund die Hälfte der Arbeitslosen ist ohne abgeschlossene Ausbildung, fortgeschrittenes Alter und gesundheitliche Probleme erschweren einen Vermittlungserfolg zusätzlich. Schließlich wird nur rund jede dritte unbesetzte Stelle den Behörden gemeldet.⁷⁹

78 Vgl. etwa Meyer (1995), Robinson (2000) und Hofer/Weber (2004).

79 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003, S. 38).

Gerade der letzte Grund jedoch ist weniger Ursache der bescheidenen Erfolge der Arbeitsämter, sondern mehr die Konsequenz, die Arbeitgeber aus den Erfahrungen mit den Behörden gezogen haben. Der polit-ökonomisch nachvollziehbare Versuch, den Vermittlungserfolg nach außen hin größer zu machen als er ist, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vermittlungsaktivitäten alles in allem nur sehr mäßig erfolgreich sind. Insofern konnte auch der so genannte „Vermittlungsskandal“ im Frühjahr 2002, als bekannt wurde, dass in der Behörde systematisch Statistiken manipuliert und die Vermittlungserfolge künstlich großgerechnet wurden, nicht wirklich überraschen.

Zusammenfassend gilt es festzuhalten, dass die herkömmlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik im Regelfall keine echte Hilfe für Arbeitsuchende darstellen, sondern eher ein gesamtwirtschaftlich schädliches und teures Instrument, mit dem politische Entscheidungsträger Arbeitslose aus der offiziellen Statistik entfernen und halbwegs bei Laune halten können. Ohnehin ist es zweifelhaft, dass der Staat den Arbeitslosen das zur zukünftigen Struktur der Arbeitsnachfrage passende Humankapital verschaffen kann. Er verfügt weder über das dazu notwendige Wissen, noch kann er selbst unmittelbar marktverwertbares Humankapital effizient vermitteln. „Learning on the job“ ist demjenigen „off the job“ eindeutig überlegen. Insofern qualifizieren staatlich organisierte Programme leicht am Markt vorbei, so dass kaum eine Steigerung der Matching-Effizienz erreicht wird. Beratung und Vermittlung als grundsätzlich erfolgverspre-

chende Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik leiden seit Jahrzehnten unter der quasi-monopolistischen Stellung der Bundesagentur in diesem Geschäft. Es fehlt echter Wettbewerb auch auf diesem Felde, der effiziente Methoden verlässlich freilegen könnte.

Diese ernüchternden Erkenntnisse über die Wirksamkeit staatlicher aktiver Arbeitsmarktpolitik stellen die Existenzberechtigung dieses Bestandteils der staatlichen Versicherungsleistung als Ganzes in Frage. Sicherlich käme eine Versicherung gegen die materiellen Risikofolgen individueller Arbeitslosigkeit privatwirtschaftlich nicht in gesellschaftlich wünschenswerter Weise zustande, ein staatlicher Rahmen bleibt erforderlich.⁸⁰ Beratung, Vermittlung oder auch Weiterbildung von Arbeitslosen müssen aber keine staatliche Aufgabe sein. Damit sind Ineffizienzen und Trägheiten verbunden, die in einem wettbewerblichen Umfeld keine Chance hätten. Zudem sind die Individuen für die Pflege ihres Humankapitals zunächst einmal selbst verantwortlich. Es gibt ohne eine überzeugende ökonomische Begründung keinen Anlass, ihnen die Souveränität und Eigenverantwortung diesbezüglich zu nehmen. Schon gar nicht, wenn den geleisteten Beiträgen im Schadensfall keine definierten und erfolgversprechenden Leistungen gegenüberstehen.

3.1.3 Die Finanzierungsseite

Unabhängig von der ökonomischen Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung der Leistungsseite, d.h. der Lohnersatz-

80 Vgl. dazu Berthold/von Berchem (2004a).

zahlungen und Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, muss als eine fundamentale Kritik an der bisherigen Arbeitslosenversicherung die mangelhafte Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen sowie die damit einhergehende Anreiz- und Verteilungswirkung gelten.⁸¹ Neben den generellen Einwänden gegen die Gewährung versicherungsfremder Leistungen, wie etwa das Kurzarbeiter- und Winterausfallgeld oder die Frühverrentungspraxis auf Kosten der Allgemeinheit der Beitragszahler, sind es vor allem zwei Dinge, die mit einer effizienten Versicherung unvereinbar sind:

Erstens stellen die meisten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik bei genauerem Hinsehen keine echten Versicherungsleistungen dar, die eine verpflichtende Beitragszahlung rechtfertigen könnten. Obwohl alle Versicherten durch ihre Beiträge an der Finanzierung beteiligt sind, besteht im Schadensfall kein Anspruch auf bestimmte Maßnahmen. Vielmehr hat die Arbeitsverwaltung erheblichen diskretionären Spielraum in der Zuteilung von Programmen und Maßnahmen. Zudem erzwingen finanzielle Restriktionen einen limitierten Einsatz der Projekte. So können etwa wegen der hohen Kosten Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen nur für einen kleinen Teil der Arbeitslosen bereitgestellt werden. Es ist aber eine grobe Missachtung von Gleichbehandlungsgrundsätzen und rechtsstaatlich problematisch, wenn von der Allgemeinheit erbrachte Beiträge für die

81 Vgl. exemplarisch Berthold (2000, S. 81 ff.), Eekhoff/Milleker (2000, S. 25 ff.), Berthold/von Berchem (2002a, S. 27 ff.) und Breyer/Franz/Homburg/Schnabel/Wille (2004, S. 21 ff.).

Finanzierung eines Programms verwendet werden, von dem im Schadensfall nur ein Teil der Versicherten Gebrauch machen kann. Mit dem Grundgedanken einer Versicherung ist dies unvereinbar.

Zweitens lässt sich nicht überzeugend rechtfertigen, dass bei identischen Beitragszahlungen Arbeitnehmer ohne Kind(er) 60 % des pauschalierten Arbeitsentgelts als Lohnersatz bekommen, wohingegen Arbeitnehmern mit wenigstens einem Kind im gleichen Fall 67 % zustehen. Mit der kindbezogenen Erhöhung des Arbeitslosengeldes, mit dem teilweisen Einsatz der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für interpersonelle Umverteilung, werden sozial- und familienpolitische Ziele verfolgt, die als gesamtstaatliche Belange nicht in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Versicherten, sondern aller Steuerzahler gehören.⁸² Von diesem ordnungspolitischen Grundsatz abgesehen ist es auch völlig unverständlich, dass im gegenwärtigen System – wenn dort schon gezielt Umverteilung betrieben werden soll – lediglich der Tatbestand für eine Erhöhung der Lohnersatzleistungen ausschlaggebend ist, ob unterhaltspflichtige Kinder vorhanden sind oder nicht, deren Anzahl aber keine weitere Rolle spielt. Zudem wird dabei in keiner Weise auf die Bedürftigkeit abgestellt. Ganz im Gegenteil variiert der kindbezogene Transfer proportional mit dem zuletzt verdienten Einkommen, so dass Arbeitslose mit vormals hohem Einkommen ein höheres „Kindergeld für Arbeitslose“ erhalten als solche mit vor-

82 Vgl. Eekhoff/Milleker (2000, S. 41 ff.), Borell/Römer (2002, S. 37 ff.) und Berthold/von Berchem (2004a, S. 303).

mals geringem Einkommen.⁸³ Neben der familienpolitischen kann auch die sozialpolitische Begründung der Umverteilung unabhängig von der Finanzierungsquelle nicht gelingen. Aus der Arbeitslosenversicherung jedenfalls gehört sie entfernt.

Die fehlende Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen führt zudem zu einer Verfälschung ökonomischer Anreize und beeinflusst die Entscheidungen und das Verhalten der Wirtschaftssubjekte auf dem Arbeitsmarkt negativ. Im Ergebnis kommt es zu allokativen Verzerrungen und „Moral Hazard“-Verhalten; beides behindert den strukturellen Wandel und sorgt für zusätzliche, versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit. Die hauptsächlichen Akteure, deren Verhalten durch die mangelhaften Finanzierungsmodalitäten und durch die Verletzung versicherungstheoretischer Verursachungs- und Äquivalenzprinzipien negativ beeinflusst wird, sind die versicherten Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften.

Arbeitnehmer und Versicherung

Ein zentrales Merkmal der deutschen Arbeitslosenversicherung ist der einheitliche und risikounabhängige Beitragssatz. Eine erste Gefahr dieser Regelung ist, dass Individuen mit einem geringen Risiko einen Anreiz haben, dieser Versicherung nicht beizutreten und der Versicherungspflicht auszuweichen. Dies verzerrt die Berufsentscheidungen und führt zu einer Negativselektion in der Arbeitslosenversicherung. Zweitens zahlen innerhalb der

83 Vgl. Sachverständigenrat (2003, Zf. 707).

Versicherung Arbeitnehmer mit geringem Risiko einen zu hohen Beitrag und subventionieren damit Arbeitnehmer mit hohem Risiko quer. Hätten Arbeitnehmer mit stärker risikobehafteten Tätigkeiten dies durch höhere Versicherungsbeiträge erkennbar zu tragen, so müssten in diesen Bereichen als Entschädigung hierfür höhere Löhne gezahlt werden, oder es käme zu Abwanderungen der Arbeitnehmer in andere Branchen und Sektoren.⁸⁴ Im ersten Fall müssten letztlich die Konsumenten der produzierten Güter entsprechend ihrer Zahlungsbereitschaft die vollen Kosten einschließlich der Kosten des erhöhten Beschäftigungsrisikos tragen, und es käme zu einer effizienten Produktion mit einer Preisstruktur, welche die im Zuge der Produktion tatsächlich anfallenden Kosten widerspiegelt. Im zweiten Fall würden den Arbeitnehmern durch differenzierte Beitragssätze Signale zur Mobilität gesetzt, der strukturelle Wandel würde begünstigt werden. Ein undifferenzierter Beitragssatz macht eine entsprechende Lohn- bzw. Preisdifferenzierung überflüssig und behindert die erforderliche Mobilität der Arbeitnehmer. Zu niedrige Beiträge, Löhne und Preise in Branchen und Sektoren mit überdurchschnittlichem Risiko führen dort zu ineffizient hoher Beschäftigung und Produktion, in Branchen und Sektoren mit unterdurchschnittlichem Risiko verhält es sich umgekehrt.⁸⁵

Die individuelle Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden (und länger zu bleiben), hängt jedoch nicht nur von der

84 Vgl. Leef (1998, S. 23 f.).

85 Vgl. dazu Eekhoff/Milleker (2000, S. 44 ff.) und Breyer/Franz/Homburg/Schnabel/Wille (2004, S. 30 f.).

Branche bzw. dem Sektor der Beschäftigung ab. Diese Größen bestimmen auch in der Person des Arbeitnehmers liegende Charakteristika entscheidend. Je weitreichender etwa der individuelle Bestand an marktverwertbarem Humankapital ist, desto kleiner ist tendenziell die Gefahr, arbeitslos zu werden bzw. lange arbeitslos zu bleiben. Einheitliche Versicherungsprämien, die eine Reduktion des erwarteten Schadens nicht belohnen, verringern die Anreize, durch Aus- und Weiterbildung in das eigene Humankapital zu investieren, das Schadensvolumen insgesamt ist suboptimal groß. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass nicht nur keine Koppelung des ex ante abschätzbaren Risikos an die jeweils zu zahlenden Beiträge erfolgt, sondern auch keine wirksamen Anreizmechanismen in das System implementiert sind, die nach Eintritt eines Schadensfalles das versicherungs- bzw. schadensrelevante Verhalten des Versicherten in eine gewünschte Richtung lenken können.⁸⁶

So erfolgt etwa weder über differenzierte zukünftig zu zahlende Beiträge noch sonst wie eine spürbare und transparente Belohnung für Arbeitslose, die möglichst schnell wieder eine Beschäftigung aufnehmen; sämtliche Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit sind gegenwärtig ein „free lunch“.⁸⁷ Neben dem versicherungsimmanenten Problem, dass daher unter Umständen die Arbeitnehmer nicht konsequent genug versuchen, den Schaden ex ante zu vermeiden, wird auch individuelles „Moral Hazard“-Verhalten nach Eintritt des Versiche-

86 Vgl. dazu Berthold/von Berchem (2002a, S. 27 ff.).

87 Vgl. Schäfer (2003, S. 57).

rungsfalls begünstigt. Die räumliche, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitslosen wie auch ihre Lohnkonzessionsbereitschaft und Suchanstrengung leiden unter diesen Gegebenheiten. Ein langes Verharren in der Arbeitslosigkeit mit all seinen negativen Folgen wird auf diese Weise begünstigt und der Schaden insgesamt fällt größer aus als notwendig. Die negativen Auswirkungen der relativ generösen Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen in der deutschen Arbeitslosenversicherung, insbesondere das beobachtbare Ausreizen der maximalen Bezugsdauer und die damit einhergehende Verfestigung von Arbeitslosigkeit, gehen folglich zumindest teilweise auf den beschriebenen Free-lunch-Charakter der Versicherungsleistungen zurück.

Arbeitgeber und Versicherung

Auch die Finanzierungsbeteiligung der Arbeitgeber in ihrer gegenwärtigen Form sorgt für allokativen Verzerrungen.⁸⁸ Letztlich unabhängig davon, ob Differenzierungen der Arbeitnehmerbeiträge über Zu- bzw. Abschläge bei der Entlohnung für die Versicherten kompensiert werden, verstärken undifferenzierte Beiträge der Arbeitgeber die

88 Eine direkte finanzielle Beteiligung sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber wird im weiteren Verlauf als gegeben angenommen. Grundsätzlich denkbar ist jedoch auch eine Arbeitslosenversicherung, in der nur die Arbeitnehmer Beiträge zu entrichten haben. Auf eine Beteiligung der Arbeitgeber könnte im Prinzip verzichtet werden, wenn ein vollkommen flexibles Tarifsystem den Lohn als hinreichenden Rückkopplungsmechanismus zwischen Beschäftigungssicherheit und Beitragszahlungen ermöglicht; vgl. Schäfer (2003, S. 55).

schädlichen Effekte. Beide Komponenten zusammen, die undifferenzierte Finanzierungsbeitragung der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer, sorgen seit Jahren für eine massive betriebliche und sektorale Quersubventionierung.⁸⁹ So subventionieren insbesondere die Sektoren Energie, Staat und Dienstleistungen vor allem das Baugewerbe, den Handel und Verkehr sowie die Land- und Forstwirtschaft. Auch findet eine deutliche Quersubventionierung der kleinen durch mittlere und große Unternehmen statt.⁹⁰ Werden Unternehmen, Branchen oder Sektoren auf diese Weise alimentiert, werden die sozialen Kosten der Entlassungen auf die Allgemeinheit abgewälzt, und es kommt zu Verzerrungen der Lohn- und Preisstruktur und damit des Wettbewerbs insgesamt. Der Beschäftigungsstand in diesen Bereichen ist folglich systematisch zu hoch. Auf der anderen Seite werden diejenigen Unternehmen, welche die Subvention letztlich finanzieren müssen, mit einer steuerähnlichen Abgabe belegt, die ihren eigenen Beschäftigungsaufbau verteuert und tendenziell verringert bzw. einen vollzogenen Beschäftigungsaufbau nicht honoriert. Der Beschäftigungsstand dort bleibt unter dem allokativen Opti-

89 Unter Quersubventionierung ist hierbei zu verstehen, dass für einzelne Unternehmen, Branchen und Sektoren die Versicherungsleistungen an die entlassenen Arbeitnehmer dauerhaft höher sind als die geleisteten Beiträge. Diese Unternehmen, Branchen und Sektoren werden demnach subventioniert. Nettozahler sind folglich diejenigen Unternehmen, Branchen und Sektoren, welche die Arbeitslosenversicherung weniger in Anspruch nehmen als durch die entsprechenden Beitragszahlungen abgedeckt wäre.

90 Vgl. Genosko/Hirte/Weber (1999).

mum.⁹¹ Die massive Quersubventionierung in der deutschen Arbeitslosenversicherung führt seit langem schon zu einer Fehlallokation knapper Ressourcen, insbesondere des Produktionsfaktors Arbeit. Der strukturelle Wandel wird auf diese Weise behindert.⁹²

Einheitliche Beitragssätze der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung führen neben diesen Effekten und unabhängig vom jeweiligen Beschäftigungsstand in einem beliebigen Unternehmen zu einem suboptimalen Entlassungsverhalten über alle Branchen, Sektoren und Unternehmen hinweg. Jede Entlassung verursacht soziale (Zusatz-)Kosten in Form von Lohnersatzleistungen und auch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die von der Gesamtheit der Beitragszahler getragen werden müssen. Diese Kosten gehen jedoch nicht in das Entscheidungskalkül der Unternehmen mit ein. Unter Vernachlässigung eventueller Abfindungszahlungen tendieren die den Unternehmen direkt zurechenbaren Grenzkosten der Entlassung somit gegen null. Die fehlende Internalisierung der sozialen Kosten generiert daher Anreize, volkswirtschaftlich suboptimal häufig Entlassungen vorzunehmen.

91 Vgl. Deere (1991), Genosko/Hirte/Weber (1999, S. 44) und Sachverständigenrat (2003, Zf. 708).

92 Vgl. Berthold (2000, S. 88). Allokative Verzerrungen ergeben sich vor diesem Hintergrund auch in räumlicher Sicht. So werden durch das System der Arbeitslosenversicherung – politisch gewollt – in ganz erheblichem Umfang bestimmte Regionen, insbesondere die neuen Bundesländer, subventioniert; die Rede ist mittlerweile von einem „heimlichen“ oder „verdeckten“ Finanzausgleich; vgl. dazu Koller/Stichter-Werner (2003).

men und die anfallenden Kosten auf die Gesamtheit der Beitragszahler abzuwälzen.⁹³ Gerade in wirtschaftlich schwierigen Phasen neigen Unternehmen infolgedessen eher zu einem temporären Beschäftigungsabbau über Entlassungen als zu Preissenkungen, Lageraufbau oder Arbeitszeitkorrekturen.⁹⁴ Externes „Moral Hazard“-Verhalten wird begünstigt.

Gewerkschaften und Versicherung

Sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf ineffiziente Art und Weise an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt, so sind es die Tarifvertragsparteien direkt überhaupt nicht. Bei Bestehen einer Arbeitslosenversicherung haben diese aber weniger Anlass, die Folgen ihrer Lohn- und Tarifabschlüsse auf den Arbeitsmärkten hinreichend zu berücksichtigen. Sie werden weder rechtlich noch tatsächlich für die Beschäftigungswirkungen ihrer Abschlüsse verantwortlich gemacht.⁹⁵ Insbesondere für die Gewerkschaften generiert dies Anreize, gegen den Widerstand der Arbeitgeber eine aggressive Lohnpolitik zu betreiben, die sich letztlich in erhöhter, reallohninduzierter Arbeitslosigkeit niederschlägt.⁹⁶ Dabei ist der Umfang der so verursachten Arbeitslosigkeit umso

93 Vgl. Holz/Hauser (2000, S. 35) und Sachverständigenrat (2003, Zf. 709).

94 Vgl. Feldstein (1978, S. 844) und Genosko/Hirte/Weber (1998). Allerdings wirkt diesen Effekten in Deutschland derzeit ein übermäßig restriktiver Kündigungsschutz entgegen.

95 Vgl. Risch (1983, S. 125 f.).

96 Vgl. zum Beispiel Berthold/Külp (1987, S. 63 ff.), Berthold (2000, S. 86 ff.) und Kröger (2003, S. 79 ff.).

größer, je großzügiger die Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit bemessen sind: Denn umso leichter lassen sich aggressive Lohnforderungen gegenüber den Arbeitnehmern verkaufen und umso geringer ist der Druck der Arbeitslosen auf die Arbeitsplatzbesitzer.⁹⁷

Allenfalls indirekt über gestiegene Abgaben in Folge eines durch Lohnerhöhungen verursachten Anstiegs der Arbeitslosigkeit sind die Konsequenzen für die Mitglieder der Gewerkschaften spürbar.⁹⁸ Sind die Gewerkschaften an den zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Arbeitslosenversicherung durch zu hohe Lohnabschlüsse nicht spürbar und unmittelbar beteiligt, gelingt es ihnen also, die anfallenden Kosten größtenteils zu externalisieren und beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen, verstößt dies gegen das fundamentale Versicherungsprinzip einer verursachergerechten Finanzierungsbeteiligung.⁹⁹ Im Ergebnis kann es nicht verwundern, dass in Deutschland, wo die Arbeitslöhne weitreichend kollektiv ausgehandelt werden und die sozialstaatlichen Leistungen für Arbeitslose – hier: die Leistungen der Arbeitslosenversicherung – relativ großzügig sind, die Gewerkschaften ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung häufig nicht gerecht wer-

97 Vgl. Berthold/Külp (1987, S. 60) und von Berchem (2005, S. 94 ff., S. 132 ff.).

98 Vgl. Plaßmann (2002, S. 90). Staatliche Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung und ein undurchschaubares Gewirr aus verschiedenen Ausgabenposten der Bundesagentur für Arbeit sorgen diesbezüglich jedoch für ein hinreichend hohes Maß an Intransparenz, so dass von diesem Kanal kaum disziplinierende Effekte erwartet werden können.

99 Vgl. Eekhoff/Milleker (2000, S. 73).

den und durch undifferenzierte und zu hohe Lohnforderungen maßgeblich mitverantwortlich zeichnen für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit.¹⁰⁰ Es fehlt eine Rückkopplung zwischen den Lohnforderungen der Gewerkschaften und deren finanzieller Beteiligung an den Kosten der mitverursachten Arbeitslosigkeit. Kollektives „Moral Hazard“-Verhalten ist die Folge.

3.1.4 Ergebnis

Sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzierungsseite weist die bisherige deutsche Arbeitslosenversicherung erhebliche Mängel auf. Lohnersatzleistungen werden über einen langen Zeitraum und in vergleichsweise großer Höhe gewährt, ohne dass dies von entsprechend strengen Bezugskriterien flankiert ist. Die so generierten hohen Anspruchslöhne beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität sowie die räumliche, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Arbeitnehmer negativ. Die begleitenden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erweisen sich im Regelfall als ineffektiv und ineffizient. Sie stellen darüber hinaus teils erhebliche Eingriffe in die Souveränität und Eigenverantwortung der Individuen dar, ohne dass überhaupt davon ausgegangen werden kann, dass die Beratung, Vermittlung, Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen eine staatliche Aufgabe ist bzw. der Staat diese Aufgabe besonders gut erfüllen könnte. Mangelnde Beitragsäquivalenz, d.h. die mangelnde Verknüpfung der Finanzierungsbeiträge und der in Anspruch genommenen Leistungen, sowie die fehlende Rückkopplung versicherungs- bzw. scha-

100 Vgl. dazu Berthold (2000).

densrelevanter Aktionen auf die finanzielle Beteiligung führen zu einem erheblichen Maß an Quersubventionierung und allokativen Verzerrungen und begünstigen individuelles sowie externes „Moral Hazard“-Verhalten. Die Mobilität der Arbeitnehmer und letztlich der strukturelle Wandel insgesamt werden so gebremst. Kollektives „Moral Hazard“-Verhalten der Gewerkschaften verstärkt zudem das Problem reallohninduzierter Arbeitslosigkeit.

3.2 Die Sozialhilfe als Existenzminimum und Hilfe zur Arbeit

Die Ausgaben- bzw. Leistungsseite der Sozialhilfe¹⁰¹ für arbeitsfähige Transferempfänger umfasst im Wesentlichen zwei Blöcke: Transferleistungen an die Bedürftigen, die ein ausreichendes Einkommen und die Vermeidung elementarer Armut gewährleisten sollen, und Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, die Transferempfänger zügig wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Da neben Bedürftigkeit und Individualisierung Nachrangigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe fundamentale Grundsätze der Sozialhilfe sind, soll diese als letztes Netz sozialer Sicherung für arbeitsfähige Personen folglich eine temporäre Unterstützung für den Notfall sein und lediglich die Zeit überbrücken, bis die Transferempfänger wieder einer regulären und ausreichend entlohnten Tätigkeit nachgehen.

101 Es findet an dieser Stelle eine Bewertung der Regelungen der vergangenen Jahrzehnte, also vor den Neuerungen durch Hartz IV, statt. Daher findet auch die bisher geltende Bezeichnung „Sozialhilfe“ Anwendung. Darüber hinaus beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen auf den arbeitsfähigen Teil der Transferempfänger.

3.2.1 Die Höhe der Transfers und die Anrechnung von Erwerbseinkommen

Elementare Armut und deren negative Folgeerscheinungen für die Gesellschaft konnten in der Vergangenheit durch die Sozialhilfe gut vermieden werden. Allerdings sehen sich die konkreten Transfers dennoch seit langer Zeit erheblicher Kritik ausgesetzt. Es wird argumentiert, dass die Sozialhilfe zur Entstehung der Arbeitslosigkeit und zu deren Persistenz ein gutes Stück mit beigetragen habe. Im Fokus der Kritik stehen dabei zweierlei: erstens die Höhe der Lohnersatzleistungen für grundsätzlich arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und zweitens die Grenzbelastung eines zusätzlich verdienten Arbeitseinkommens.

Der Sozialhilfe kommt eine besondere Bedeutung durch ihre Wirkung auf den Arbeitsmarkt zu. Sie bildet nämlich eine relativ starre Untergrenze für die Lohnverhandlungen der Tarifpartner. Diese legen in der Regel besonderes Gewicht darauf, dass der verhandelte Lohn der unteren Lohngruppen oberhalb dieser sozialen „Sperrklinke“ liegt. Mag es auch keinen rechtlich bindenden Mindestlohn geben, so wird durch die Existenz der Sozialhilfe dennoch ein faktischer, impliziter Mindestlohn festgelegt.¹⁰² Personen mit einer Grenzproduktivität unterhalb dieser Schranke finden folglich keine reguläre Beschäftigung. Sie würden – sofern angeboten – eine solche Beschäftigung mitunter auch nicht annehmen, wenn für sie

102 Vgl. etwa Berthold (2000, S. 41 ff.), Boss (2002, S. 127 ff.), Siebert (2002, S. 119) und Berthold/von Berchem (2003a, S. 145 ff.).

die Sozialhilfe als Reservationslohn fungiert. Bei einem gegebenem Sozialhilfeniveau verringert ein größerer Abstand zu den unteren Arbeitslöhnen den Produktivitätsbereich, in dem auch geringer qualifizierte Arbeitnehmer noch reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten finden, da die Arbeitsproduktivität mitunter zu gering ist, um die ausgehandelten Löhne zu rechtfertigen. Diese Gefahr besteht insbesondere, wenn die Gewerkschaften aus der Forderung nach einem Lohnabstand die Pflicht ableiten, in Tarifverhandlungen dafür zu sorgen, dass auch die Löhne in den unteren Lohngruppen die betroffenen Arbeiter und ihre Familien von der Sozialhilfe unabhängig machen sollen. Auf diese Weise werden Löhne oberhalb der Arbeitsproduktivität weiter Teile der Bevölkerung zementiert und somit Arbeitslosigkeit verursacht.¹⁰³ Jedoch ist ein gewisser Abstand zwischen Transfereinkommen und Löhnen unterer Lohngruppen erforderlich, damit das Sicherungssystem eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung erfährt und hinreichend Anreize vorhanden sind, Arbeit anzubieten.¹⁰⁴

Zur Frage, ob der Lohnabstand eingehalten wird oder nicht, fanden wiederholt umfassende Überprüfungen statt.¹⁰⁵ Als Lohnabstand gilt dabei die Differenz zwischen einem in bestimmter Weise definierten Nettoarbeitseinkommen (ggf. inklusive bestimmter Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld) und dem entsprechenden So-

103 Vgl. Breyer (2003, S. 87).

104 Vgl. Siebert (1998, S. 202) und Boss (2001, S. 1).

105 Vgl. exemplarisch Deutsche Bundesbank (1996), Boss (2001 und 2002) und Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

zialhilfeanspruch. Als Vergleichsgröße zur Sozialhilfe dienen hier untere Lohn- und Tarifgruppen, da die meisten Sozialhilfeempfänger in diesen Arbeitsmarktsegmenten anzusiedeln sind. Die Ergebnisse der Studien zum Lohnabstand fügen sich in etwa zu folgendem stilisierten Bild:

- Der Lohnabstand ist im Laufe der Jahrzehnte für alle Haushaltstypen kleiner geworden. Erwerbstätigkeit wurde demnach finanziell immer unattraktiver, die Arbeitsanreize wurden mehr und mehr gestört.
- Der Lohnabstand sinkt tendenziell mit zunehmender Haushaltsgröße, insbesondere mit der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder. Mit ein Grund dafür ist, dass die Regelsätze für ältere Kinder über dem Niveau des Kindergeldes liegen.
- Der Lohnabstand fällt tendenziell umso niedriger aus, je geringer die individuelle Qualifikation der potenziell arbeitenden Individuen ist.
- Für Ehepaare ohne Kinder ist der Lohnabstand geringer als für Einzelpersonen, wenn nur ein Ehepartner erwerbstätig ist.
- Das Verhältnis des sozialhilfebedingten Mindesteinkommens zum potenziellen Arbeitseinkommen liegt¹⁰⁶
 - für Fünf-Personen-Haushalte durchweg in einem Bereich, der im Hinblick auf die Leistungsanreize als kritisch bezeichnet werden muss,
 - für Vier-Personen-Haushalte häufig in einem kritischen Bereich,
 - für Drei-Personen-Haushalte zumindest dann in einem kritischen Bereich, wenn die Arbeit relativ nied-

106 Vgl. dazu insbesondere Boss (2002).

- rig entlohnt wird, z.B. bei einfachen Dienstleistungen,
- für Zwei-Personen-Haushalte in der Regel nicht in einem kritischen Bereich, wenn es sich dabei um Ehepaare ohne mit im Haushalt lebenden Kindern handelt,
 - für Ein-Personen-Haushalte im Regelfall nicht im kritischen Bereich,
 - für Alleinerziehende oftmals bereits dann in einem kritischen Bereich, wenn nur ein Kind in dem betroffenen Haushalt lebt.
- In manchen Branchen, etwa in Teilbereichen der Landwirtschaft, im privaten Verkehrsgewerbe, im Einzelhandel oder im Hotel- und Gaststättengewerbe, ist der potenzielle Nettoverdienst für viele Haushaltstypen mit dem Sozialhilfeanspruch praktisch identisch oder liegt sogar darunter.
 - Der Lohnabstand variiert bei gegebener Haushaltszusammensetzung zwischen verschiedenen Regionen. In den neuen Bundesländern ist er generell geringer als im früheren Bundesgebiet.¹⁰⁷

Der Lohnabstandsproblematik kommt über sämtliche Haushaltstypen hinweg in den neuen Bundesländern besondere Bedeutung zu, weil dort das Lohnniveau noch immer deutlich niedriger ist als in den alten Ländern,¹⁰⁸ die Sozialhilfesätze jedoch von Anfang an fast Westniveau hatten (vgl. Abbildung 19). Es ist eine logische ökonomische Konsequenz, dass Erwerbstätigkeit für niedrigqua-

107 Ausführlicher dazu etwa von Berchem (2005, S. 193 ff.).

108 Vgl. etwa DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2000), DIW/IfW/IAB/IWH/ZEW (2002 und 2003) und Sinn (2003, S. 233 ff.).

lifizierten Personen in den neuen Ländern schon aus diesem Grund weniger attraktiv ist und sozialleistungsbedingte Arbeitslosigkeit entsteht.¹⁰⁹ Die Tatsache, dass die Sozialhilfe in den neuen Ländern von Anfang an fast Westniveau hatte, obwohl nach der Wiedervereinigung die Löhne dort deutlich niedriger waren als im früheren Bundesgebiet und dort umbruchsbedingt die Arbeitslosigkeit stark anstieg, ist auch mit dafür verantwortlich, dass der Produktionsfaktor einfache Arbeit von Anfang an nicht die erforderliche Mobilität besessen hat. Die besondere Größenordnung der Unterschiede von Produktivitäten, Arbeitseinkommen aber auch Preisniveaus und damit Lebenshaltungskosten zwischen den neuen Bundesländern und dem früheren Bundesgebiet zeigt besonders deutlich, dass die Höhe der Sozialhilfe nicht bundesweit nahezu einheitlich sein, sondern regional differenziert und an diese ökonomischen Größen angepasst sein sollte. Dies gilt generell und beschränkt sich nicht auf eine Differenzierung zwischen alten und neuen Bundesländern.

Es muss soweit festgehalten werden, dass das Lohnabstandsgebot als teilweise verletzt zu bezeichnen ist. Neben dem arbeitsnachfrageseitigen Effekt, dass die Höhe der Sozialhilfe in Lohn- und Tarifverhandlungen als Untergrenze starken Einfluss auf die Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur hat und über diesen Kanal die möglichen Beschäftigungsverhältnisse für Geringqualifizierte limitiert, sorgt ein in bestimmten Fällen erheblich verletzendes Lohnabstandsgebot dafür, dass niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse – sofern überhaupt zu besetzen – im

109 Vgl. Berthold/von Berchem (2003a, S. 145).

Abbildung 19: Die Eckregelsätze der Sozialhilfe seit 1992 – Angaben in Euro

ab	Jul 92	Jul 93	Jul 94	Jul 95	Jul 96	Jul 97	Jul 98	Jul 99	Jul 00	Jul 01	Jul 02	Jul 03
Baden-Württemberg	260,8	263,3	266,4	269,5	272	276,1	276,6	280,2	281,7	287,3	294	297
Bayern	251,6	254,1	257,2	260,2	262,8	266,9	267,4	271	272,5	277,6	284	287
Berlin, westl. Bezirke	260,2											
Berlin, östl. Bezirke	252,6											
Berlin		265,4	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Brandenburg	250,5	255,6	255,3	257,7	260,2	263,8	264,3	267,9	269,5	274,6	280	283
Bremen	261,3	263,8	266,4	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Hamburg	260,2	264,3	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Hessen	260,8	263,3	266,4	269,5	271,5	276,1	276,6	280,2	281,7	287,3	294	297
Mecklenburg-Vorpommern	248,5	253,6	253,6	256,7	259,2	262,8	263,3	266,9	268,4	273,5	279	282
Niedersachsen	260,2	262,8	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Nordrhein-Westfalen	260,2	262,8	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Rheinland-Pfalz	260,2	262,8	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Saarland	260,2	262,8	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Sachsen	248,5	252,6	253,6	256,7	259,2	262,8	263,3	266,9	268,4	273,5	279	282
Sachsen-Anhalt	250,5	255,6	255,3	258,7	261,3	265,4	265,9	269,5	271	276,1	282	285
Schleswig-Holstein	260,2	265,4	265,9	268,9	271,5	275,6	276,1	279,7	281,2	286,8	293	296
Thüringen	248,5	253,6	254,1	256,7	259,5	262,8	263,3	266,9	268,4	273,5	279	282
Durchschnitt:												
West-Deutschland	259,6	262,8	265,2	268,2	270,8	274,9	275,4	279,0	280,5	286,0	292,4	295,4
Ost-Deutschland	249,9	256,0	256,3	259,2	261,8	265,5	266,0	269,6	271,2	276,3	282,0	285,0
Ost-West-Relation	0,96	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,96	0,96

Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge; eigene Zusammenstellung.

Vergleich zur Sozialhilfe unattraktiv und die Anreize, solche Stellen anzunehmen, gestört sind. So oder so, sozialhilfebedingte Mindestlohnarbeitslosigkeit ist die Folge. Vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der gestiegenen wirtschaftlichen Anpassungslasten insbesondere geringqualifizierte Arbeitnehmer unter Druck setzt, sorgt eine zu hohe Sozialhilfe für mangelhafte Lohnflexibilität und geringe räumliche, beruflich-qualifikatorische und sektorale Mobilität dieses Produktionsfaktors.

Immer mehr Geringqualifizierte werden auf diese Weise aus dem regulären Arbeitsmarkt „gepreist“ bzw. haben angesichts eines zu geringen Abstandes zwischen garantierbarem Lohnersatz und möglichem Arbeitseinkommen gestörte Anreize, regulär zu arbeiten. Die Sozialhilfe riegelt den Arbeitsmarkt faktisch nach unten hin ab, die relativ hohen Leistungen sind auch mit dafür verantwortlich, dass die qualifikatorische Lohnspreizung in Deutschland viel zu gering ausfällt. In internationalen Querschnittsvergleichen ist deutlich zu erkennen, dass ein klarer Zusammenhang zwischen Sozialhilfeniveau und der Spreizung der Löhne in einer Volkswirtschaft besteht. Je kleiner der Abstand der Sozialhilfe vom Medianlohn ist, desto geringer ist tendenziell auch die Spreizung der beobachtbaren Marktlöhne.¹¹⁰ Ein großer Teil der Beschäftigungsproblematik für Geringqualifizierte muss auf diese Tatsache zurückgeführt werden.¹¹¹ Insbesondere kann es auf diese Weise nur sehr bedingt gelingen, geringqualifizierte Personen in den expandierenden Dienstleistungssektor zu integrieren. So

110 Vgl. European Economic Advisory Group EEAG at CESifo (2002).

111 Vgl. Sinn u.a. (2002, S. 10).

kann es auch nicht verwundern, dass in internationalen Vergleichen wiederholt festgestellt wurde, dass der Niedriglohnsektor hierzulande unterentwickelt ist und gerade im Dienstleistungssektor erhebliche Beschäftigungslücken vorhanden sind. Die so genannte „Dienstleistungslücke“ muss mittlerweile auf mehrere Millionen Arbeitsplätze geschätzt werden, ein erhebliches Potenzial an geringqualifizierten Arbeitslosen wäre vorhanden.¹¹²

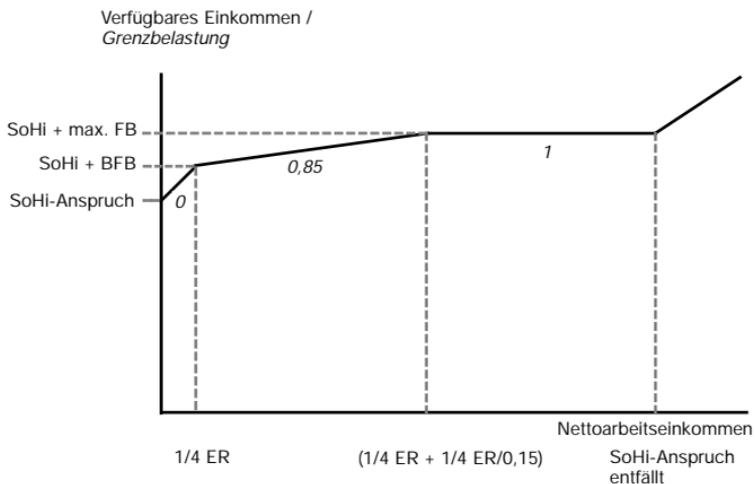
Neben der Höhe der Transferleistungen entscheidet die marginale Belastung zusätzlichen Arbeitseinkommens darüber, wie schwer es für einen Sozialhilfeempfänger ist, den Weg (zurück) in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu finden. Selbst prinzipiell arbeitswilligen Transferempfängern wurden hier in der Vergangenheit durch die restriktiven Hinzuverdienstmöglichkeiten entscheidende Anreize genommen. Abgesehen von einem geringen Freibetrag in Höhe von einem Viertel des relevanten Eckregelsatzes betrug bis vor kurzem die Grenzbelastung durch Transferentzug 85 % bis der maximale Freibetrag in Höhe der Hälfte des relevanten Eckregelsatzes erreicht war, ab dann gar 100 % bis der Anspruch auf Sozialhilfe komplett entfallen ist. In diesem Bereich ließ sich das verfügbare Einkommen durch einen Hinzuverdienst kaum bzw. überhaupt nicht erhöhen, die Arbeitsanreize waren fundamental gestört.¹¹³ Gerade für Lang-

112 Vgl. dazu etwa Klös (1997, 1999, 2000 und 2001), Hoffmann/Walwei (1999) und Klös/Peter (2001).

113 Vgl. dazu exemplarisch Boss (2001, S. 64 ff.), Berthold/von Berchem (2002a, S. 50 f.) und Breyer/Franz/Homburg/Schnabel/Wille (2004, S. 26 ff.).

zeitarbeitslose wurde durch diese Anrechnungsmodalitäten ein schrittweiser Weg zurück in Beschäftigung gestellt. Doch oftmals ist der Weg über ein kleineres Beschäftigungsverhältnis für Langzeitarbeitslose die einzige Chance, wieder an eine Vollzeitstelle heranzukommen und das Leben wieder in die eigenen Hände zu nehmen. Wird ihnen dieser erste Schritt verstellt, so verschlimmert sich ihre Situation mit zunehmendem Verfall marktverwertbaren Humankapitals im Laufe der Zeit nachhaltig, und der Abgang aus dem Transferbezug wird immer unwahrscheinlicher. In Abbildung 20 ist diese anreizschädliche Hinzuverdienstregelung graphisch dargestellt.

Abbildung 20: Die „Sozialhilfefalle“



SoHi: Sozialhilfe, FB: Freibetrag, BFB: Basisfreibetrag, ER: Eckregelsatz;

Quelle: Eigene Darstellung.

Alles in allem müssen die sozialhilferechtlichen Transferleistungen der Vergangenheit als äußerst anreizfeindlich bezeichnet werden. Die Konsequenzen, die derartige Strukturen haben müssen, sind klar: Das relativ hohe Absicherungsniveau verhinderte eine hinreichende qualifikatorische Auffächerung der Lohnstrukturen nach unten. Die Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes von Arbeitnehmern mit niedrigen Qualifikationen und Produktivitäten ist erheblich beschnitten. Es fehlen sozialhilfebedingt gerade für die Problemgruppen Beschäftigungsmöglichkeiten, in denen eine produktivitätsorientierte Entlohnung möglich ist. Zudem sorgt die Sozialhilfe dafür, dass der Lohnabstand zu Tätigkeiten mit relativ geringen Produktivitäts- und Qualifikationsanforderungen – sofern überhaupt angeboten – gering ausfällt oder gar das erzielbare Einkommen unterhalb der garantierten Transferleistungen liegt. Es entstehen zu wenig Jobs, und es fehlt an den erforderlichen Anreizen, vorhandene Jobs auch anzunehmen. Die hohen Transferentzugsraten tun ihr Übriges und zerstören fast jeglichen Anreiz, das Arbeitsangebot wenigstens schrittweise auszudehnen und sich auf diese Weise aus der Transferabhängigkeit zu bewegen. Die Sozialhilferegulungen der Vergangenheit sind mitverantwortlich für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit hierzulande, vor allem unter den Geringqualifizierten.

3.2.2 Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Sozialhilfe

Neben der finanziellen Unterstützung soll die Sozialhilfe aktiv helfen, die Abhängigkeit der betroffenen Personen zu beenden. Genau wie im Falle des SGB III, soll auch inner-

halb der Sozialhilfe durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik die Arbeitsmarktintegration der Transferempfänger gefördert werden. Durch Beratung und Unterstützung kann und soll der Sozialhilfeträger mit zur Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen beitragen, in denen Hilfe erforderlich oder zu erwarten ist. Daneben soll eine aktive und aktivierende „Hilfe zur Arbeit“ geleistet und die Kooperations- und Arbeitsbereitschaft der Transferempfänger eingefordert werden. Die Betonung der Pflichten grundsätzlich arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger gegenüber den Rechten auf staatliche Transfers muss als Grundvoraussetzung einer breiten Akzeptanz des Sozialstaates angesehen werden, in dem die Allgemeinheit mit ihren Steuern und Abgaben in Not geratenen Menschen hilft.

Die Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Leistungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und auch des früheren Arbeitsförderungsgesetzes deutlich verstärkt.¹¹⁴ Dabei verfolgten die einzelnen Städte und Kreise innerhalb der gesetzlich fixierten Möglichkeiten zum Teil sehr unterschiedliche Strategien im Umgang mit den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern. Der gewachsene Problemdruck hat dabei als „Katalysator“ bemerkenswerter Innovationen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene gewirkt.¹¹⁵ Die Kommunen als ursprüngliche

114 Wie sich Art und Umfang der einzelnen Maßnahmen in den vergangenen Jahren gewandelt haben und wie sich das empirische Bild aktuell darstellt, dazu siehe etwa Fuchs/Spengler (1994, 1997 und 1999), Fuchs/Troost (2001 und 2003) sowie Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 67 ff.) und von Berchem (2005, S. 206 ff.).

115 Vgl. Schulze-Böing (1994, S. 13).

Gebietskörperschaften haben teilweise beeindruckend auf die schwierige Situation und die zunehmenden Belastungen reagiert. Das dort vorhandene Problemlösungspotenzial wurde immer wieder aufs Neue unter Beweis gestellt.¹¹⁶ Allerdings sorgten die herrschenden rechtlich-institutionellen Gegebenheiten dafür, dass es den Kommunen sowohl an Möglichkeiten als auch an Anreizen fehlte, eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu betreiben, die den jeweils vor Ort relevanten Problemen gerecht wird und konsequent auf eine Arbeitsmarkt-reintegration der arbeitsfähigen Transferempfänger abzielt. Mangelhafte dezentrale Steuerungsmöglichkeiten in den relevanten Politikbereichen sowie gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten zwischen Kommunen und Arbeitslosenversicherung verhinderten dies.

Die bisherige Sozialhilfe zeichnet sich neben den genannten mangelhaften positiven Anreizen zur Arbeit auch dadurch aus, dass den Transferempfängern kaum eine adäquate Gegenleistung abverlangt wurde. Genauso, wie die Arbeitsämter in der Vergangenheit eher nachlässig kontrollierten, ob die betreuten Arbeitslosen tatsächlich intensiv nach einem Job suchten und Verfehlungen kaum sanktionierten, machten die Sozialämter aus den verschiedensten Gründen in der Praxis selten davon Gebrauch, Arbeitsunwilligen die Leistungen zu kürzen

116 Für eine detaillierte Darstellung der vielfältigen kommunalen Strategien und Herangehensweisen siehe etwa Deutscher Städtetag (1999), Emptner/Frick (1999), Henckel u.a. (1999), Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 76 ff.) und Hackenberg (2003).

oder Leistungen ganz einzustellen.¹¹⁷ Auch wird hierzu-lande schon jeher der weit überwiegende Teil der Sozialhilfe zur freien Verwendung „in cash“ geleistet und kaum – wie beispielsweise in den USA – in Form von Sachleistungen oder arbeitsunterstützenden Maßnahmen („in kind“).¹¹⁸ Den Kommunen war es bisher kaum möglich, von den zentral fixierten Regelungen des BSHG abzuweichen. Das ist aus zweierlei Gründen nachteilig: Erstens werden durch eine solche Politik unliebsame Verhaltensänderungen der Transferempfänger, etwa eine nachlassende Bereitschaft zur regulären Arbeit oder zur Aus- und Weiterbildung, nicht nur billigend in Kauf genommen, sondern geradezu gefördert. Von einer Steuerung des Verhaltens der Transferempfänger durch ein ausgewogenes Verhältnis von Fördern und Fordern sowie gezielte Transfers in Form von Sachleistungen konnte in der Vergangenheit keine Rede sein.¹¹⁹ Zweitens lädt ein solches System auch Nicht-Bedürftige zum Leistungsmissbrauch ein. Von der Möglichkeit, durch ein konsequentes Einfordern gewisser Gegenleistungen und eine stärkere Gewährung der Hilfe „in kind“ Nicht-Bedürftige bereits ex ante in stärkerem Maße automatisch zu selektieren, wurde bis jetzt kaum Gebrauch gemacht. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe erheblich ist. Ein Indikator hierfür ist die relativ hohe Zahl der Hilfeempfänger, die einer Aufforderung zu einer zumutbaren Arbeit nicht nachkommen, obwohl sie dadurch mitunter

117 Vgl. Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

118 Vgl. Feist/Thum (2000), Berthold/von Berchem (2002b, S. 104 ff.).

119 Vgl. dazu auch Klös/Peter (2001) und Berthold (2002, S. 12 ff.).

den Anspruch auf Sozialhilfe verlieren. Erfahrungsgemäß lehnen zwischen einem Viertel und einem Drittel der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger trotz entsprechender Belehrung über die Konsequenzen eine ihnen verpflichtend zugewiesene zumutbare Arbeit ab, erscheinen nicht zur Arbeit bzw. ziehen ihren Antrag auf Sozialhilfe zurück.¹²⁰

Zu kritisieren ist insbesondere, dass das BSHG den Kommunen weitreichend vorgab, wie die Hilfeleistungen ausgestaltet sein müssen. Dies betraf nicht nur die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach §§ 18 ff. BSHG, sondern vor allen Dingen auch die Höhe der Leistungen. Obwohl sich ein sozio-kulturelles Existenzminimum an den vor Ort erzielbaren Arbeitseinkommen und örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren sollte,¹²¹ sind die Sozialhilfesätze in Deutschland traditionell zentral festgelegt und bundesweit nahezu identisch. Weil die Sozialhilfe damit jedoch eine vergleichsweise hohe und in diesem Sinne undifferenzierte Untergrenze für Arbeitslöhne generiert, kommt es zu regional mehr oder weniger gewichtiger Mindestlohnarbeitslosigkeit. Den Kommunen ist es bislang nicht möglich, die Höhe der Sozialhilfeleistungen an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen und so Anreize bzw. Möglichkeiten zur Arbeit und ein angemessenes Sicherungsniveau miteinander zu verbinden.

120 Vgl. beispielsweise Hackenberg/Wagner (1996), Zimmermann (1998), Feist (2000, S. 139), Fuchs/Spengler (1994, 1997 und 1999) und Fuchs/Troost (2001 und 2003).

121 Vgl. etwa Boss (2002, S. 142) und Berthold/von Berchem (2003a, S. 151).

Es stellt sich die Frage, warum die Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe in der Vergangenheit nicht mit aller Konsequenz versucht haben, ihre Klientel möglichst schnell mit marktverwertbarem Humankapital auszustatten und auf diese Weise an ein reguläres Beschäftigungsverhältnis heranzuführen, wenn die Betroffenen schon nicht billiger werden können (und bei gegebener Sozialhilfe auch nicht wollen). Der Grund ist einfach: Abgesehen davon, dass der Kreativität der Kommunen durch die zentralen Regelungen des BSHG klare Grenzen gesetzt waren und staatliche Qualifizierungsmaßnahmen auch auf dezentraler Ebene nur unter bestimmten Voraussetzungen und beschränkt erfolgreich sein können, sorgten gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten zwischen den Kommunen und der Arbeitsverwaltung dafür, dass den Kommunen eine echte Alternative zu dem ohnehin äußerst schwierigen Unterfangen, die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger erfolgreich und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, gegeben war.¹²² Genau so nämlich, wie die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe und die Arbeitsmarktreintegration der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger verantwortlich zeichneten, ist es die Bundesagentur für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld (und -hilfe gewesen). Diese Zersplitterung der Verantwortung für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen eröffnete den Kommunen eine weitere Möglichkeit, den „Schwarzen Peter“ wieder loszuwerden. Diese Möglichkeit bestand darin, ihre Klientel im Rahmen der Hilfe zur Arbeit entsprechend lange in – auch völlig perspektivlosen – sozial-

¹²² Vgl. dazu auch Sell (1999) und Feist/Schöb (1998).

versicherungspflichtigen kommunalen Beschäftigungsverhältnissen unterzubringen, so dass diese Personen wieder Ansprüche nach dem SGB III erwarben und nach der Maßnahme (wieder) in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung gelangten.¹²³

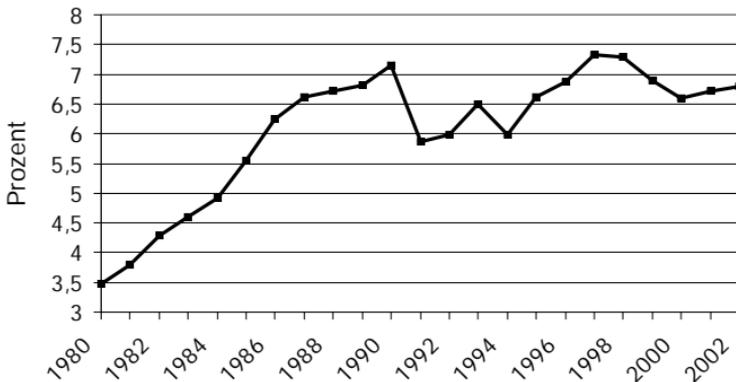
Die Kommunen konnten und mussten also zwangsläufig als „employer of last resort“ mit künstlich geschaffenen Arbeitsplätzen selbst in die Bresche springen, wenn sie die Transferempfänger nicht bloß alimentieren, sondern zur Arbeit anhalten und von der Möglichkeit der Lastenabwehr über den beschriebenen „Verschiebebahnhof“ Gebrauch machen wollen. Dass sich eine solche Strategie aus Sicht der Kommunen lohnen kann, liegt auf der Hand; das Einsparpotenzial an Sozialhilfe durch die Generierung von Ansprüchen nach dem SGB III und den Selektionseffekt ist immens.¹²⁴ Jedenfalls sind die Kommunen nicht vornehmlich deshalb aktiver geworden, weil sie davon überzeugt waren, auf dezentraler Ebene ließen sich die Probleme am besten lösen. Vielmehr wurden die verstärkten Bemühungen hauptsächlich als eine Art Notwehr konzipiert mit dem Ziel, das eigene Budget zu entlasten. Die großteils von den Kommunen zu stemmenden Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt sind fast jedes Jahr angestiegen; lediglich 1994 sind sie infolge der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zwischenzeitlich zurückgegangen. Setzt man die Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in Relation zu den kommunalen Einnahmen eines Jahres, lässt sich erkennen, dass seit mehr als 20 Jahren die Aus-

123 Vgl. Berthold/von Berchem (2002a, S. 53 f.).

124 Vgl. theoretisch dazu Feist/Schöb (1998).

gaben für Sozialhilfe im engeren Sinne wesentlich stärker angestiegen sind als die kommunalen Einnahmen. Der betrachtete Anteil hat zwischen 1980 und 2002 nahezu eine Verdopplung erfahren (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in Relation zu den kommunalen Einnahmen*



* Bereinigte Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne Zusatzversorgungskassen der Sozialversicherung. Vor 1991: früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003, S. 44).

Die nachhaltige Reintegration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt war nicht unbedingt das von den Kommunen am stärksten ins Auge gefasste Ziel. Die zersplitterte Finanzverantwortung für die Arbeitslosen trug ganz erheblich dazu bei, dass eine Überwälzung der Verantwortlichkeit auf das jeweils andere System die oftmals dominante Strategie im Kampf gegen Arbeitslosigkeit geworden ist. Eine derartige Strategie ist jedoch nicht

geeignet, dem drückenden Problem der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich zu Leibe zu rücken. Vielmehr besteht dabei die Gefahr, dass die Kommunen nicht ernsthaft an einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen ihrer Klientel interessiert sind, sondern einzig und allein ihr eigenes Budget im Auge haben und die Arbeitslosen möglichst schnell (wieder) vor den Türen der Arbeitsverwaltung abzulegen versuchen. Die vorhandenen kommunalen Problemlösungskapazitäten sind auf diese Weise nicht umfassend abrufbar bzw. werden systeminduziert fehlgeleitet. Bedauerlich ist dies insbesondere deshalb, weil einzelne kommunale Konzepte zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit deutlich zeigen konnten, dass eine Strategie, die konsequent auf die nachhaltige Reintegration der Transferempfänger in reguläre Beschäftigungsverhältnisse abzielt, erfolgreich sein kann. Auch aus internationalen Erfahrungen ist bekannt, dass sich die Arbeitsmarktchancen von Sozialhilfeempfängern durch intelligente Politikmaßnahmen erheblich verbessern lassen.¹²⁵

3.2.3 Ergebnis

Die Sozialhilfe der letzten Jahrzehnte ist kaum mit den Kriterien einer effizienten Umverteilung vereinbar. Zwar gelang es, elementare Armut auch im Falle längerer Arbeitslosigkeit zu verhindern, nicht jedoch, arbeitsfähige Transferempfänger möglichst rasch wieder in den ersten

¹²⁵ Vgl. exemplarisch Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 81 ff.), Haskins/Kane/Sawhill/Weaver (2002), Bolvig/Jensen/Rosholm (2003) und van den Berg/van der Klaauw/van Ours (2004).

Arbeitsmarkt zu integrieren. Eckpfeiler dieses ineffizienten Zustands waren bisher auf der einen Seite zentral fixierte und undifferenzierte Regelungen zur Höhe der Leistungen sowie anreizinkompatible Transferentzugsraten, auf der anderen Seite die vertikalen fiskalischen Ausgabenexternalitäten zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung. Im Ergebnis fehlte es in der Vergangenheit gerade niedrigproduktiven Hilfeempfängern sozialleistungsbedingt sowohl an Anreizen als auch an Möglichkeiten für reguläre Arbeit. Die erforderliche qualifikatorische Lohnspreizung wurde durch den faktischen Mindestlohncharakter der Sozialhilfe massiv beeinflusst, zusätzlich litt die regionale, sektorale und beruflich-qualifikatorische Mobilität der Transferempfänger. Die Hilfe zur Arbeit durch die Kommunen war in diesem Szenario nur allzu oft reine Lastenabwehr, die eine nachhaltige Reintegration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger nicht zum Hauptziel hatte.

4 Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Besserung in Sicht?

Die anhaltend schlechte Arbeitsmarktpformance brachte 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 „Hartz“ und „Agenda 2010“ zwei neue Namen bekam. Es soll nun untersucht werden, ob die umgesetzten bzw. geplanten Reformen 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.¹²⁶

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 Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu beenden. Durch eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten soll dieser Prozess zusätzlich begleitet werden.

126 Nachfolgende Ausführungen profitieren in starkem Maße von Berthold/von Berchem (2003b und 2004b).

Zweitens sollen durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen die individuellen Wiedereinstellungschancen verbessert werden. Schließlich soll drittens durch pekuniäre Anreize direkt die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot zu Gunsten der Arbeitslosen beeinflusst werden. Arbeitslose sollen auf diese Weise Anreize und Möglichkeiten erhalten, in das reguläre Berufsleben zurückzukehren oder den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen. Die Ziele werden durch ein ganzes Bündel von Neuregelungen zu erreichen versucht, das sich in folgende sieben Komplexe untergliedern lässt:

- Beratung und Vermittlung,
- Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld,
- Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen,
- Personal-Service-Agenturen,
- „Mini- und Midi-Jobs“,
- „Ich-AG“ und
- Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV).

4.1 Beratung und Vermittlung

Eine ganze Reihe von Neuerungen zielt auf eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungseffizienz ab. So soll nach Möglichkeit schon vor Beginn der Arbeitslosigkeit mit der Beratung und Vermittlung begonnen werden können. Beschäftigte müssen bereits zum Zeitpunkt der Kündigung oder bei befristeten Verträgen frühzeitig vor Ende

des Beschäftigungs- bzw. Ausbildungsverhältnisses die zuständige Agentur für Arbeit 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 ein individuelles Förderkonzept liefern soll.¹²⁷ Die Vermittler sollen im Zuge der Installation der Job-Center von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit werden, um sich stärker als bisher auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren zu können. Es wird dazu ein Betreuungsschlüssel, d.h. ein Verhältnis von Betreuer zu Arbeitslosen, von 1:75 angestrebt.

Bemühungen, die Effizienz der Beratung und Vermittlung zu steigern, sind dringend erforderlich; jedoch erscheint der gewählte Weg wenig konsequent, und es wird dabei nicht von der grundsätzlichen Zuständigkeit der staatlichen Arbeitsverwaltung abgewichen. So können zwar seit dem 1. Januar 2002 alle Arbeitslosen die Einschaltung Dritter bei der Vermittlung verlangen, allerdings erst nach einer Dauer individueller Arbeitslosigkeit von wenigstens sechs Monaten (§ 37 Abs. 4 SGB III). Auch können Arbeitslose seit März 2002 einen so genannten Vermittlungsgutschein beantragen und private Arbeitsvermittler mit der Stellensuche beauftragen. Der Wert eines Gutscheins beträgt seit

127 Spricht das Ergebnis des Profilings dafür, so ist der Einsatz aller arbeitsmarktpolitischen 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

Januar 2005 einheitlich 2000 Euro; zuvor war er nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt. Die Auszahlung des Gutscheins erfolgt nach erfolgreicher Vermittlung in zwei Raten.¹²⁸ 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 sechs Wochen innerhalb einer Frist von drei Monaten. Die Quote der Vermittlungen aufgrund der Gutscheine ist bisher jedoch gering.¹²⁹ Mit ein Grund hierfür ist, dass viele Arbeitslose ihren Gutschein häufig gar nicht einsetzen.¹³⁰ Zum Zweiten erfolgt durch die verzögerte Ausgabe der Gutscheine eine Selektion schlechterer Risiken in den Pool der Arbeitssuchenden mit Vermittlungsgutschein. Die Fälle, die leicht vermittelbar sind bzw. rasch zurück in ein Beschäftigungsverhältnis finden können, sind im Regelfall nur kurz arbeitslos bzw. fragen einen solchen Gutschein nicht nach.

Gerade Geringqualifizierte sind nicht deshalb Problemgruppe, weil die bisherige Vermittlung der Arbeitsämter besonders ineffizient organisiert war, sondern aufgrund divergierender Qualifikations- und Anforderungsprofile von Arbeitsanbietern und -nachfragern bei gegebenen Lohnstrukturen.¹³¹ Hier sind strukturelle Probleme zu

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.

128 Zu den Details vgl. § 421g SGB III.

129 Vgl. BA-online, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten.

130 Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 61).

131 Vgl. etwa Beckmann/Deimel/Schauenberg (2004, S. 136).

überwinden; über eine Privatisierung vormals öffentlicher Vermittlungsbemühungen alleine lassen sich diese nicht lösen. Dennoch sollten die förderlichen Kräfte des Wettbewerbs auch im Bereich der Arbeitsvermittlung möglichst früh und konsequent genutzt werden und der Weg, der 1994 mit dem Fall des staatlichen Vermittlungsmonopols eingeschlagen wurde, weiter verfolgt werden. „Alibi-Lösungen“, die für einen vermittlungstechnisch gewichtigen Zeitraum das Monopol bei der Bundesagentur für Arbeit belassen, verhindern echten Wettbewerb. Es gibt keinen ökonomisch einleuchtenden Grund, nicht von Anfang an (auch) auf private Lösungen zu setzen.

4.2 Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld

Zwischen Arbeitsamt bzw. Job-Center und den Arbeitslosen werden zukünftig verbindliche Vereinbarungen getroffen, welche die Rechte und auch die Pflichten beider Parteien klar definieren sollen (§ 35 SGB III). 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.¹³² Ferner wurde endlich die überfällige Beweislastumkehr vollzogen. Es obliegt im Streitfall nun den Arbeitslosen

¹³² 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.

nachzuweisen, dass eine Tätigkeit unzumutbar ist.¹³³ Bei Verfehlungen 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. Mit den Hartz-Gesetzen wurde die Sperrzeitregelung dahingehend nachgebessert, dass die Leistungen 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 (§§ 128, 144 SGB III). 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.¹³⁴ Die Neuregelungen zur Zumutbarkeit und zu möglichen Sanktionen sind fraglos ein Schritt in die richtige Richtung. Mangelt es im Einzelfall 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.

133 Vgl. § 144 Abs. 1 Satz 2 SGB III.

134 Vgl. Sachverständigenrat (2003, Zf. 229); für aktuelle Daten dazu siehe BA-online.

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.¹³⁵ Lediglich für Personen, die das 55. Lebensjahr bereits vollendet haben, ist eine maximale Bezugsdauer von 18 Monaten möglich.¹³⁶ Da aller verfügbaren empirischen Erfahrung nach die maximale Bezugsdauer der Lohnersatzleistung maßgeblich über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, in einer Volkswirtschaft mitentscheidet, ist dieser Reformschritt als ökonomisch sinnvoll zu begrüßen. 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.¹³⁷

Das immer wieder vorgebrachte Argument, man müsse älteren Arbeitnehmern im Schadensfalle eine längere Bezugsdauer garantieren, da ja schließlich auch länger Beiträge eingezahlt worden sind, ist ökonomischer Unsinn. So funktioniert keine Versicherung. Eine Versicherungslösung zeichnet sich dadurch aus, dass ex ante Unsicherheit beseitigt wird und ex post Glück Pech finanziert, auch intertemporal. Brennen zwei brandschutzversicherte Häuser unverschuldet ab, so wird in beiden Fällen der

135 Die Modalitäten zur Berechnung der Höhe der individuellen Leistung bleiben im Grunde unverändert.

136 Vgl. §§ 127, 434j SGB III.

137 Vgl. Sachverständigenrat (2002, Zf. 441 und 2003, Zf. 229).

Schaden gleich reguliert, und zwar unabhängig davon, wie lange im Einzelfall nun Beiträge geleistet wurden. Wer lange unfallfrei Auto fährt, kann mit verminderten Beiträgen rechnen, nicht jedoch mit zwei neuen Autos, wenn das eigene zu Schrott gefahren wird. Sollten Ältere sozialpolitisch motiviert länger Arbeitslosengeld beziehen können, so wäre dies aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

4.3 Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen

In den jüngsten Reformen ist eine wenigstens leichte Tendenz erkennbar, mehr auf Qualifizierung und weniger auf eine bloße „Verwahrung“ der Arbeitslosen in Maßnahmen setzen zu wollen. So können Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die Geringqualifizierte für eine Nachqualifizierung im Rahmen eines weiterbestehenden Arbeitsverhältnisses freistellen (§ 235c SGB III), Arbeitslosigkeit theoretisch vermeiden und sind zumindest staatlichen Versuchen einer marktgerechten Qualifizierung im Falle bereits eingetretener Arbeitslosigkeit vorzuziehen. Jedoch erschließen sich durch diese Regelung des Job-AQTIV-Gesetzes für Arbeitgeber, die ohnehin an Investitionen in das Humankapital ihrer Belegschaft interessiert sind, erhebliche Mitnahmemöglichkeiten. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, mussten wenigstens für ein paar Monate mindestens 20 % der Zeit auf Qualifizierung oder Praktika entfallen. Diese Regelung hatte wohl von Anfang an kaum mehr als Alibifunktion, ist es doch mitunter eine Frage der Definition, was als Qualifizierung oder Praktikum zu

bezeichnen ist; zudem waren Arbeitnehmer, die älter als 55 Jahre sind, von der Regelung ausgenommen. Mittlerweile ist diese Vorgabe wieder abgeschafft. Schließlich können Arbeitgeber, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ermöglichen, einen Zuschuss erhalten, wenn sie einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen (§ 229 SGB III). Abgesehen von der grundsätzlichen Gefahr reiner Mitnahmen erscheint es sinnvoll, Arbeitslosen die Möglichkeit zu geben, „on the job“ Humankapital zu bilden und sich zu bewähren. Allerdings zeigen etwa die Erfahrungen Dänemarks, dass Job-Rotation im Bereich Geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser nur wenig Erfolg verspricht. So hängt der Effekt nicht nur vom Weiterbildungswillen der Arbeitgeber und -nehmer ab, sondern auch von der fachlichen Qualifikation des Stellvertreters.¹³⁸

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. Zudem bleiben die 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, zu verabschieden. Weder die

138 Vgl. z.B. Sachverständigenrat (2001, Zf. 188 ff.).

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 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 fand neben der Verlängerung der alten Befristung eine Ausweitung statt, die mehr staatliche Beschäftigung zu Lasten regulärer Beschäftigung ermöglichte. Im Rahmen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden dann jedoch Strukturanpassungsmaßnahmen völlig aus dem SGB III gestrichen, und es gibt mit den §§ 260 ff. SGB III nunmehr nur noch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Schaffung allgemeiner Beschäftigungsgelegenheiten.

Bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz entfiel die Erfordernis der Einhaltung gewisser Wartezeiten für den Einsatz aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Gelingt es durch ein intelligentes Profiling, die individuellen Wiederbeschäftigungschancen und Defizite frühzeitig zu ermitteln, lassen sich passende Maßnahmen identifizieren, und es sollte in der Tat möglichst rasch mit den Aktivitäten begonnen werden. Jedoch wurden durch den Wegfall der Wartefristen auch die Möglichkeiten verbessert, Arbeitslose in ineffizienten Maßnahmen zu verstecken und ruhig zu halten. Es steht zu befürchten, dass im Zweifel vermehrt Arbeitslose auf diese

Weise „verwahrt“ und „geschädigt“ werden. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang auch das mit dem Job-AQTIV-Gesetz neu geschaffene Instrument der „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“ (§ 279a SGB III). Demnach können öffentlich-rechtliche Körperschaften, z.B. Kommunen, durch einen Zuschuss zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden, wenn sie mit der Durchführung der Arbeiten Unternehmen beauftragen, die für eine festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen beschäftigen, 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 aber sind Versicherungsbeiträge in kommunale Investitionen umzulenken.

Das neu eingeführte Instrument der Bildungsgutscheine vermag die bisher eher pessimistische Gesamteinschätzung nicht entscheidend zu verbessern. Bildungsgutscheine können seit März 2003 bei Vorliegen bestimmter Fördervoraussetzungen an einen bildungsinteressierten Arbeitslosen ausgehändigt werden; dieser kann den Gutschein bei einem für die Weiterbildungsförderung zugelassenen Träger seiner Wahl einlösen.¹³⁹ 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

139 Zu den Details siehe § 77 SGB III.

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)¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ 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 Arbeitsberater/-vermittler entscheidet und kein Anspruch auf einen solchen Gutschein besteht, ist dies eine willkürliche Umverteilung, vermutlich schwerpunktmäßig auch noch hin zu denjenigen Arbeitslosen, die auf weniger Hilfe angewiesen sind. In jedem Fall stellen die Bildungsgutscheine, wie im Grunde die Vermittlungsgutscheine auch, nur eine vermeintlich marktliche Lösung dar.

Insgesamt wird offensichtlich den herkömmlichen staatlichen „Verwahrungs- und Verdrängungsmaßnahmen“ aktiver Arbeitsmarktpolitik trotz unstrittiger beschäftigungspolitischer Misserfolge nicht abgeschworen. Vielmehr schaffen die jüngeren Neuregelungen Raum für erleichterten und vermehrten Einsatz der Instrumente, teilweise unter dem Deckmantel einer möglichst raschen Hilfe für

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

141 Telefonische Auskunft, Bundesagentur für Arbeit.

die Arbeitslosen. Echter Wettbewerb und damit der Markttest für die staatlichen Maßnahmen scheint nicht erwünscht. Unstrittig positiv ist einzig, dass nun auch in ABM nicht automatisch wieder Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden können.

4.4 Personal-Service-Agenturen

Als das „Herzstück“ ihrer Empfehlungen bezeichnete die Hartz-Kommission die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) bei allen Arbeitsämtern.¹⁴² 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 verliehene 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 einen Rückgang des negativen Einflusses des Kündigungsschutzes auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen. Parallel zur Einführung der Personal-Service-Agenturen wurde das bisherige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz überarbeitet und Zeitarbeit generell dadurch etwas liberalisiert.¹⁴³

142 Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 148).

143 Zu den Neuerungen vgl. §§ 1-20 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Durch den direkten Anknüpfungspunkt an den ersten Arbeitsmarkt ist Zeitarbeit per se in jedem Fall allen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnlichen marktfernen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorzuziehen. Das Vordringen von Zeitarbeit beinhaltet durchaus Beschäftigungspotenzial, gegenüber anderen Ländern besteht diesbezüglich erheblicher Nachholbedarf.¹⁴⁴ Jedoch: Mag auch der generelle Sinn von Zeitarbeit als möglicher Weg zurück in ein festes Beschäftigungsverhältnis unbestritten sein, der mit den PSA beschriftete Weg erweist sich irreführend. Die Hartz-Kommission hatte vorgeschlagen, den PSA-Arbeitnehmern zunächst einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes zu bezahlen. Im Anschluss sollte dann ein spezieller PSA-Tarif gewährt werden.¹⁴⁵ 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 Stammbeschäftigten („Equal Pay“), es sei denn sie werden von einem Tarifvertrag erfasst. Insgesamt machen diese Regelungen Zeitarbeit teurer und nehmen ihr gerade die entscheidende Stärke, die Flexibilität. Insbesondere für Geringqualifizierte stellt eine Verteuerung der Zeitarbeit eine erhebliche Minderung der Wiederbeschäftigungschancen dar.

144 Vgl. Eichhorst/Thode (2003, S. 66 ff.).

145 Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 152).

Für die Beschäftigung zugewiesener Arbeitsloser erhalten die PSA eine monatliche Fallpauschale sowie eine Vermittlungsprämie, die dann fällig wird, wenn ein ehemaliger Arbeitsloser zu einem Entleiher oder sonstigen durch die PSA vermittelten Arbeitgeber wechselt.¹⁴⁶ 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 und vieles mehr. Allerdings nutzen PSA diese Subvention mitunter, 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 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. Im Juni 2005 waren laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit insgesamt rund 17.000 Arbeitslose in PSA angestellt. Bis dahin waren insgesamt rund 118.000 Eintritte von Arbeitslosen erfolgt, seit die erste PSA am 1. April 2003 ihre Tätigkeit aufgenommen hat.¹⁴⁷

146 Ausführlicher vgl. z.B. Scherl (2003, S. 12).

147 Vgl. BA-online, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten.

Während die Integrationsquoten der PSA unauffällig sind, ist auffällig, dass ein beachtlicher Teil der Austritte der Arbeitslosen aus den PSA auf verhaltensbedingte Kündigungen durch die PSA oder Kündigungen durch die Arbeitslosen selbst zurückgeht.¹⁴⁸ Dies zeigt, dass das Instrument der PSA – beabsichtigt oder nicht – dazu geeignet ist, die Kooperations- bzw. Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen zu testen. Durch ein glaubhaftes wenigstens befristetes Jobangebot lassen sich Arbeitsunwillige identifizieren und sanktionieren. Ein solcher „Anti-Klebeffekt“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Daneben wird mit den Neuregelungen um die PSA jedoch nur Schaden angerichtet: Zeitarbeit wird eher 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 die Frage, warum angesichts der Vielzahl privater 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.

4.5 „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 er-

148 Vgl. Jahn/Windsheimer (2004, S. 3 f.).

leichtert werden. 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 % des Bruttolohnes festgelegt und das Melde- und Beitragsverfahren für Arbeitgeber vereinfacht.¹⁴⁹ Für Privathaushalte wurden zusätzliche Anreize geschaffen. So beträgt die Abgabenlast für den Arbeitgeber haushaltsnaher Mini-Jobs nur 12 %. Zusätzlich wird geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt steuerlich gefördert. Bei Mini-Jobs können 10 % der Kosten bis zu einem Maximalbetrag von jährlich 510 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung 12 % bis maximal 2.400 Euro, bei sonstigem Erwerb haushaltsnaher Dienstleistungen gegen Rechnung 20 % 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. Seit dem 01.04.2003 ist es zudem 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

149 Die Beiträge zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie Steuern werden nur noch an eine Einzugsstelle, die Bundesknappschaft, abgeführt.

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 bis 800 Euro. Arbeitgeber zahlen in diesem Bereich die vollen Anteile zur Sozialversicherung. 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 Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung steigt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze gleitend von gut 4 % auf schließlich den vollen Beitragssatz von rund 21 % an. Auf diese Weise soll der bisherige schlagartige Anstieg der Abgabenbelastung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle beseitigt werden.

Erklärtes Ziel der Mini- und Midi-Jobs ist eine Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit und eine Erleichterung der arbeitgeberischen Einrichtung und Handhabung derartiger Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Substitution bisheriger Schwarzarbeit durch reguläre Beschäftigung – insbesondere im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen – ist anvisiertes und originäres Ziel der Reformen.¹⁵⁰ Die Anreizeffekte der Re-

150 Vgl. Hartz u.a. (2002, S. 170).

formen sind jedoch eindeutig:¹⁵¹ Zu den Gewinnern der Neuerungen zählen in jedem Fall Nebenerwerbstätige mit sozialversicherungspflichtigem 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.¹⁵² Für die Arbeitgeberseite bestehen Anreize, zusätzliche Mini- und Midi-Jobs zu Lasten der teureren regulären Beschäftigungsverhältnisse anzubieten. Darüber hinaus besteht ein Anreiz, bei flexibler Arbeitszeitgestaltung Mini- in Midi-Jobs umzuwandeln, da die Pauschalabgaben für Mini-Jobs mit 25 % etwas höher liegen als der Beitragssatz zur Sozialversicherung von derzeit rund 21 %.

Unabhängig von der Frage, ob es mit den Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs tatsächlich gelingt, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, 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 Pflegeversicherung erwerben können, der nicht von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängt. Ebenfalls betroffen ist die Renten-

151 Vgl. dazu auch von Berchem (2005, S. 238 ff.)

152 Vgl. Knabe (2003, S. 249).

versicherung, wenngleich hier die Leistungsansprüche von den Beiträgen abhängig sind.¹⁵³ 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. Der entscheidende Einwand gegen die Neuregelungen ist jedoch, dass die Jobs nur für Personen wirklich attraktiv sind und hauptsächlich auch von denjenigen ausgefüllt werden, die anderweitig finanziell abgesichert sind (Rentner, Schüler, Studenten, Nebenbeschäftigte, Zweitverdiener).¹⁵⁴ Dies ist jedoch nicht die Zielgruppe der Reformen. Die eigentlichen Adressaten sind die Arbeitslosen mit geringen Verdienst- und Wiedereingliederungschancen, also vor allem langzeitarbeitslose Transferempfänger. Gerade für diese Gruppe stellen sich die Anreize gleichwohl fundamental anders dar. Nach wie vor hohe Transferentzugsraten / implizite Steuersätze sorgen dafür, dass von einem Hinzuverdienst – auch in der Form eines Mini- oder Midi-Jobs – kaum etwas übrigbleibt. Die eigentliche Zielgruppe wird somit verfehlt, und die möglichen Vergünstigungen kommen bei Personengruppen an, die nicht zu fördern sind.¹⁵⁶

153 Vgl. BMWA (2003, S. 12) und Weinkopf (2003, S. 7).

154 Vgl. auch RWI (2004).

155 Vgl. Knabe (2003, S. 247 f.); zu den Neuregelungen der Hinzuverdienstmöglichkeiten seit 01.01.2005 sowie die abermaligen Nachbesserungen mit Wirkung ab Oktober 2005 siehe Abschnitt 4.7.

156 Vgl. ausführlich dazu Arntz/Feil/Spermann (2003). Obendrein ist auch nicht damit zu rechnen, dass in großem Umfang anstelle von Schwarzarbeit für Privathaushalte nun Mini- oder Midi-Jobs eingesetzt werden und mehr Leistungen gegen Rechnung nach-

Alles in allem kann das Konzept der Hartz'schen Mini- und Midi-Jobs nicht überzeugen. Vor allem konnte von Anfang an nicht erwartet werden, 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

gefragt 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 bei 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).

über 1,1 Millionen.¹⁵⁷ 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 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.¹⁵⁸

4.6 „Ich-AG“

Zum 01.01.2003 trat der Existenzgründungszuschuss nach § 421I SGB III – besser bekannt als „Ich-AG“ – als zusätzliches Förderinstrument neben das Überbrückungsgeld für Existenzgründer gemäß § 57 SGB III, zunächst auf drei Jahre begrenzt. Arbeitslosen soll mit staatlicher Unterstützung der Weg zu einer selbständigen Existenz ermöglicht werden. Implizites Ziel ist es dabei auch, in der Schattenwirtschaft ausgeübte Tätigkeiten in legale Beschäftigungsformen zu überführen. Arbeitslose, die die Gründung einer „Ich-AG“ anmelden, erhalten bis zu drei Jahre lang von der Bundesagentur 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

157 Vgl. Rudolph (2003, S. 5).

158 Vgl. Scherl (2003, S. 18 f.) und Bäcker/Koch (2003, S. 18).

zweiten Jahr 360 und im dritten Jahr 240 Euro, immer unter der Voraussetzung, dass das jährliche Arbeitseinkommen unter 25.000 Euro bleibt. 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.

Verstärkte Bemühungen zur Überführung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigung und Erleichterungen für selbständige Tätigkeiten sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings kann auch hier vor überzogenen Erwartungen nur gewarnt werden. Es kann nicht gelingen, durch die Förderung der „Ich-AGs“ das Problem der hohen Schwarzarbeit spürbar abzumildern – dies betrifft die trügerischen Hoffnungen, die an die Mini- und Midi-Jobs geknüpft sind, ebenso. Der Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland muss mit mittlerweile rund 17 % des offiziellen BIP und einem Volumen von ca. 370 Milliarden Euro als bedenklich hoch eingestuft werden. Vor allem die Wachstumsrate der Schattenwirtschaft gibt Anlass zu ernsthafter Beunruhigung.¹⁵⁹ Die Gründe hierfür liegen hauptsächlich in einer hohen Steuer- und Abgabenbelastung, der undifferenzierten Verkürzung der Arbeitszeit, Vorruhestandsregelungen und der Überregulierung des Arbeitsmarktes. In der Diskussion um Arbeitsmarktpolitik und Schwarzarbeit wird jedoch oft nicht berücksichtigt, dass der Großteil der illegalen Beschäftigung von Personen im Vorruhestand, Rentnern, Schülern und Studenten,

159 Vgl. Schneider (2003) und Klinglmair/Schneider (2004).

sich illegal in Deutschland aufhaltenden Ausländern sowie insbesondere von regulär beschäftigten 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.¹⁶⁰ Insofern können Arbeitslose nicht der Schlüssel zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sein.

Unabhängig davon ist damit zu rechnen, dass bei erfolgreich geförderten Existenzgründungen ein Großteil der Fördermittel nicht ursächlich zu diesem Erfolg beiträgt, sondern reine Mitnahme ist, da Personen mit adäquater Motivation und geeigneten Fähigkeiten auch ohne die Förderung den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Weil jedoch unwahrscheinlich ist, dass tatsächlich viele der Arbeitslosen diese Eigenschaften aufweisen – das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht von einem Potenzial geeigneter Arbeitslosen von maximal 5 % aus¹⁶¹, 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 erfolgt. Besonders be-

160 Vgl. zu diesem Themenkomplex Enste/Schneider (2000) und Mummert/Schneider (2001).

161 Vgl. Autorengemeinschaft (2002, S. 59).

denklich ist hierbei, dass für den Existenzgründungszuschuss zunächst eine Absichtserklärung für selbständige Erwerbstätigkeit und eine Gewerbeanmeldung genügte, jedoch keine positive fachkundige Begutachtung der Erfolgsaussichten des Projektes erforderlich war.

Beim Überbrückungsgeld, das für die Dauer von sechs 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 hohe 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, war von Anfang an 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.¹⁶² Zwar wurde nachträglich auch für die „Ich-AG“ eine Tragfähigkeitsbescheinigung als Fördervoraussetzung festgelegt, dennoch ist die „Ich-AG“ nach wie vor eher für die schlechteren unternehmerischen Risiken interessant.

¹⁶² Für eine übersichtliche Gegenüberstellung der beiden Förderinstrumente siehe Koch/Wießner (2003).

Die von Anfang an bestehende Gefahr, dass Existenzgründungen sehr häufig scheitern werden, und so manche „Ich-AG“ zu einem Berg Schulden und neuerlicher Arbeitslosigkeit führen wird, hat sich trotz teilweise beschönigender Darstellung fraglos bestätigt.¹⁶³ Viele Bezieher von Lohnersatzleistungen werden zudem ange-regt, eine Existenzgründungsabsicht vorzutäuschen, um in den Genuss der Förderleistung zu kommen. Insbesondere für Personen mit nur noch kurzer Anspruchdauer auf Arbeitslosengeld oder bei sehr niedrigen Lohnersatzleistungen besteht dieser Anreiz. Mitnahmeeffekte in diesem Sinne sind sehr wohl wahrscheinlich, zumal der Existenzgründungszuschuss an zwei offensichtlichen Merkwürdigkeiten leidet:¹⁶⁴ Erstens verlieren Empfänger den Zuschuss nicht, wenn sie neben der geplanten selbständigen Arbeit noch eine abhängige Beschäftigung als Arbeitnehmer aufnehmen.¹⁶⁵ Zweitens müssen die zunächst für ein Jahr bewilligten Leistungen auch dann nicht zurückgezahlt werden, wenn das Einkommen bereits im ersten Jahr 25.000 Euro 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.

163 Vgl. etwa Autorengemeinschaft (2005).

164 Vgl. dazu Scherl (2003, S. 16 f.).

165 Das Arbeitsentgelt aus unselbständiger Arbeit wird allerdings in die Einkommensermittlung bezüglich der Obergrenze von 25.000 Euro einbezogen.

Die Hartz'schen „Ich-AGs“ können sowohl hinsichtlich einer Umwandlung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigungsformen als auch hinsichtlich erfolgreicher Existenzgründungen für Arbeitslose nicht viel helfen. Ohnehin ist 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 Selbständigkeit 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 rund 330.000 bewilligten „Ich-AGs“ in einem etwas trüben Licht erscheinen.

4.7 Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV)

Mit Hartz IV wurde endlich ernst gemacht mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; mit Wirkung zum 01.01.2005 wurde die Arbeitslosenhilfe beseitigt und mit dem SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – ein einheitlicher Rahmen für Arbeitslose, die

keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld haben, geschaffen. Für erwerbsfähige Transferempfänger wurden im Rahmen dessen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II zusammengeführt.¹⁶⁶ Es wurde zwar ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für alle 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.¹⁶⁷ 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. Die Bundesagentur ist zuständig für alle übrigen Leistungen gemäß SGB II. Das sind insbesondere alle arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen (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

166 Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Sozialhilfe nach dem neu geschaffenen SGB XII, welches das bisherige Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ablöst. Örtliche Träger der Sozialhilfe und damit auch in der finanziellen Pflicht für nicht erwerbsfähige Transferempfänger bleiben die Kommunen. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten so genanntes Sozialgeld.

167 Vgl. dazu die aktuellen Regelungen im SGB II, insbesondere § 6 SGB II, und BMWA (2004, S. 4 f.).

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 Arbeitssuchende, 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. Für Hilfebedürftige, die nach Ausschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld die Grundsicherung für Arbeitssuchende in Anspruch nehmen, zahlt die Bundesagentur für Arbeit einen Aussteuerungsbetrag an den Bund. Für die Betreuung der Hilfebedürftigen sind bei den Agenturen für Arbeit flächendeckend Job-Center eingerichtet, die jeweils mindestens eine einheitliche Anlaufstelle für sämtliche erwerbslosen Personen umfassen. Dabei sah man für die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Kommunen aus Gründen der Verwaltungvereinfachung und im Interesse der Leistungserbringung aus einer Hand die gemeinsame Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) vor. Neben dem Modell der ARGE wird es in einer zunächst bis Ende 2010 befristeten Experimentierphase 69 Kommunen ermöglicht, die gesamte Durchführung der Grundsicherung 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 verantwortlich. Wie den 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 ARGE und der alleinigen Umsetzung durch optierende Kommunen.

Die Höhe des Arbeitslosengeld II

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige erfolgt auf dem Niveau der Sozialhilfe, die für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige gemäß SGB XII gezahlt wird. Zwar können durch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und die Neuregelungen des SGB II theoretisch die institutionell determinierten Anspruchslöhne abgesenkt und schnellere Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit erreicht werden. Allerdings betrifft dies in erster Linie Personen mit hohem Einkommen vor Arbeitslosigkeit und solche ohne Anspruch auf bedürftigkeitsabhängige Transferleistungen im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld.¹⁶⁸ Für Geringqualifizierte – die Hauptproblemgruppe – führen die Reformen hingegen kaum zu geringeren Transfereinkommen bzw. Anspruchslöhnen bei Arbeitslosigkeit. Solange der Lohnabstand speziell für Geringqualifizierte nicht merklich vergrößert wird, sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit für diese Gruppe der Arbeitslosen zu gering, die Reformen laufen weitgehend ins Leere.¹⁶⁹ Der zeitlich befristete Zuschlag nach Bezug von

168 Vgl. etwa Lee/Wilke (2005).

169 Vgl. dazu die Simulationsergebnisse bei Christensen (2003c und 2004) und Steiner (2003).

Arbeitslosengeld gemäß § 24 SGB II bremst die Senkung der individuellen Anspruchslöhne zusätzlich und ist – wie die ehemalige Arbeitslosenhilfe auch – durch die Kopplung an die Höhe des bezogenen Arbeitslosengeldes eine ungerechtfertigte Besserstellung von Personen mit vormals höherem Einkommen.

Es wurde die Gelegenheit verpasst, den faktischen Mindestlohn, der durch Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II zementiert wird und Anreize sowie Möglichkeiten für geringer qualifizierte Arbeitnehmer beschränkt, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, an die ökonomischen Erfordernisse anzupassen. Zwar umfassen die neuen Regelungen teils vormals einmalige Leistungen, jedoch wurde das Gesamtniveau der Sicherung auch bei Berücksichtigung dessen eher angehoben als abgesenkt. Der Sperrklinkeneffekt durch das garantierte Existenzminimum lässt sich auf diese Weise nicht abschwächen, Geringqualifizierte bleiben vom regulären Erwerbsleben ausgeschlossen. Zudem orientieren sich die Transferleistungen auch zukünftig nicht an regionalen Gegebenheiten wie Lohnstrukturen, Lebenshaltungskosten etc., sondern es wurde von Anfang an gesetzlich festgeschrieben, 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.¹⁷⁰ Die von der Bundesregierung geplante völlige

170 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 durch-

Ost-/Westangleichung der Regelsätze ist der logische nächste Schritt auf diesem Holzweg. Wolfgang Clements Äußerung, eine Beibehaltung der Unterschiede wäre nur konsequent, wenn vollständig nach Regionen differenziert würde, ist zu unterstützen, die geplanten Konsequenzen dieser Erkenntnis sind jedoch genau die falschen. Nach wie vor ist keine hinreichende Differenzierung möglich.

Hinzuverdienstregelungen

Mit dem Ziel, einen regulären Hinzuverdienst zu den Hilfeleistungen und damit ein schrittweises Herantasten an die finanzielle Unabhängigkeit für Bezieher von Arbeitslosengeld II attraktiver zu machen, wurde im SGB II die Anrechnung von hinzuverdienstem Arbeitseinkommen auf den staatlichen Transfer neu geregelt. Als gelungen jedoch kann die Modifikation der Hinzuverdienstmodalitäten trotz jüngst beschlossener Nachbesserung nicht bezeichnet werden. Der neu gefundene Kompromiss sieht vor, dass Erwerbslose mit einem Nebenjob von einem monatlichen Bruttolohn bis zu 800 Euro zwanzig Prozent des Hinzuverdienstes nicht auf die staatliche Unterstützung angerechnet bekommen; oberhalb von 800 Euro sind noch zehn Prozent anrechnungsfrei. Die Obergrenze eines Hinzuverdienstes, ab der eine volle Verrechnung mit der Transferleistung erfolgt, liegt für Betroffene ohne Kinder bei 1.200 Euro, für solche mit Kindern bei 1.500 Euro. Zwar erreicht die Transferentzugsrate erst später als bisher 100 %, jedoch sind bis dorthin die Transferent-

schnittlichen Eckregelsatz in den anderen Ländern festgesetzt werden, vgl. § 28 Abs. 2 SGB XII.

zugsraten mit 80 bzw. 90 % noch immer zu hoch; ein Freibetrag von 100 Euro ändert an dieser grundsätzlichen Fehlkonstruktion nichts. Die Neuregelungen sind nicht geeignet, das Arbeitsangebot der Transferempfänger merklich auszuweiten.¹⁷¹

Die institutionellen Zuständigkeiten

Abgesehen von der Gestalt der Transferleistungen ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Arbeitsagenturen und die Kommunen als schwerwiegende Fehlkonstruktion unübersehbar. Sämtliche Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich erscheinen, werden durch die Job-Center erbracht. Die Kommunen sind nur mehr für die erwerbsunfähigen Transferempfänger und die in § 6 SGB II ihnen explizit zugewiesenen Leistungen zuständig. Eine Reihe von Gründen spricht jedoch dafür, die Kommunen mit der Aufgabe der Reintegration von Langzeitarbeitslosen zu betrauen. Zumindest von wissenschaftlicher Seite besteht weitgehend Einigkeit darin, dass eine kommunale Trägerschaft gemäß den Postulaten der Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit effizient wäre.¹⁷²

171 Für eine ausführliche Bewertung der originären mit Hartz IV neu geschaffenen Hinzuverdienstmöglichkeiten sowie der Neuregelungen des Clement-Laumann-Kompromisses siehe Boss/Elendner (2005) und Boss/Christensen/Schrader (2005).

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

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 dezentralen Einrichtungen gewährleistet sein kann.¹⁷³ Neben Vermittlungs- und gegebenenfalls Qualifizierungsaktivitäten ist dabei für eine erfolgversprechende aktivierende Hilfe ein umfassendes institutionelles Netz einer individuellen sozialen und psychosozialen Betreuung erforderlich (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung etc.). Für eine effiziente Betreuung und Reintegration in reguläre Beschäftigung spielen dabei neben persönlichen Merkmalen der Hilfesuchenden auch jeweils vor Ort gegebene ökonomische Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Die Kommunen haben die größte Arbeitsmarktnähe zu personenbezogenen, ortsnahen Dienstleistungen und damit zu einem Marktsegment, in das die Problemgruppen am ehesten integriert werden können. Dabei erweist sich 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 erfolgversprechende Möglichkeit einer strategischen Gesamtsteuerung auf dezentraler Ebene.¹⁷⁴ Das dafür nötige aktuelle Wissen ist auch aufgrund seiner Kurzlebigkeit nicht allgemein verfügbar und zentralisierbar.

(2003, S. 11) und Berthold (2003, S. 20 ff.).

173 Vgl. exemplarisch Empter/Frick (1999), Kröger/van Suntum (1999) Klös/Peter (2001), Loprest/Zedlewski (2001), Bertelsmann Stiftung (2003) und von Berchem (2005).

174 Vgl. dazu auch Schulze-Böing (1994, S. 17 ff.) und Henckel u.a. (1999, S. 263).

Zudem sind die Folgen hoher Arbeitslosigkeit und Armut vor Ort am stärksten spürbar, infolgedessen auch die originären Anreize zur Abhilfe dort am größten. Da die Aufgabe zur Bekämpfung eines Missstandes stets dort angesiedelt sein sollte, wo sowohl die besten Möglichkeiten als auch das stärkste Eigeninteresse zur effizienten Aufgabenerfüllung vorliegen, ist es ökonomisch unsinnig, das beschäftigungspolitische Gewicht der Kommunen zu verringern. 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 an einen regulären Job heranzuführen, beschwört die realisierte Aufteilung der Zuständigkeiten Streitereien um die Arbeitsfähigkeit oder Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden geradezu herauf. Daneben geht auch die sachgerechte Finanzierungsverantwortung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat, zwischen Versicherungsbeiträgen und Steuern verloren. Unter dem Dach der Job-Center findet eine Verwischung versicherungsmäßiger, arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Aktivitäten statt.¹⁷⁵ Zudem kommt es zu einer weiteren 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 ersetzen echten Wettbewerb als Entdeckungsverfahren,

175 Vgl. Berthold/von Berchem (2003b, S. 47).

wie ihn eine umfassende Dezentralisierung der Verantwortung ermöglichen würde, durch zentrale „Gießkannenprogramme“ für alle Arbeitslosen; ausschließlich vor Ort vorhandene Fähigkeiten bleiben ungenutzt.

Die Optionsmöglichkeit für 69 Kommunen vermag diese unbefriedigende ordnungspolitische Grundausrichtung nicht wirklich zu korrigieren. Sicherlich werden die optierenden Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten alles versuchen, ihr eigenes Budget gegenüber der zentralen Lösung zu entlasten. Wenn aber dezentrale Lösungen zentralen Lösungen überlegen sind, dann hat die Dezentralisierung in aller Konsequenz und nicht auf freiwilliger Basis und auf eine 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. Doch selbst wenn dezentrale Einheiten zur Aufgabewahrnehmung verpflichtet wären, und selbst wenn keine Möglichkeiten zur systematischen Lastenabwehr bestünden, so müssen zwei weitere Dinge Beachtung finden, sollte das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich möglichst effektiv genutzt werden.

Erstens sind neben der Durchführungscompetenz auch in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- bzw. Regelungskompetenzen zu dezentralisieren. Nur durch dezentrale Experimente und passgenaue Lösungen lässt

sich der Vielschichtigkeit von Arbeitslosigkeit und Armut begegnen und institutioneller Wettbewerb nutzen. Ein enges Korsett aus zentralen Regelungen 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 schwer ermöglicht. Ebenso wie die Arbeitsagenturen sind die Kommunen in ihren Reintegrationsbemühungen teilweise ganz erheblich auf die Möglichkeiten des SGB III beschränkt, auf die in § 16 Abs. 1 SGB II verwiesen wird. Es wird sich erst noch zeigen müssen, inwiefern § 16 Abs. 2 als Generalklausel taugt. Auch haben sie nach wie vor keinen Einfluss auf die konkrete Gestalt der individuellen Transferleistungen wie deren Höhe oder die relevanten Hinzuverdienstmöglichkeiten, und auch im Bereich von Sanktionen verhindern zentrale Vorgaben teilweise individuelle Maßnahmen. 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 den individuellen Erfordernisse, die sich durch persönliche Merkmale sowie örtliche Gegebenheiten bestimmen, auszutarieren. Bei den Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit von institutionellem Wettbewerb zu sprechen, ist ohnehin unsinnig. Nach wie vor und trotz jüngster Modifikationen dominieren dort

faktischer Zentralismus, Doppelzuständigkeiten und Kompetenzchaos.

Zweitens und nicht weniger wichtig als die erforderlichen Gestaltungsfreiräume auf der Leistungsseite sind die Zuteilung einer anreizkompatiblen dezentralen Finanzierungsverantwortung auf der Ausgabenseite sowie die zugehörige Autonomie und Flexibilität auf der Einnahmenseite. Nur wenn den Kommunen eine spürbare Kostenbeteiligung zugewiesen ist, haben sie optimale Anreize, die übertragenen Aufgaben möglichst effizient zu erfüllen; eine zentrale Beteiligung an den Ausgaben sollte allenfalls in pauschalierter Form erfolgen und nicht allzu hoch ausfallen. Zudem muss man den Kommunen, wenn sie sich schon auf der Ausgaben- und Leistungsseite im Wettbewerb stellen und vergleichen sollen, die Möglichkeit einräumen, auch auf der Einnahmenseite autonomer und flexibler wirtschaften zu können als bisher. Könnte es gelingen, Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen im erforderlichen Maße an die dezentrale Ebene abzutreten, so wäre im Ergebnis mit einem innovativen Experimentieren um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu rechnen; dezentrale Strukturen mit den Möglichkeiten, unterschiedliche Wege zu beschreiten und spezifische Gegebenheiten zu berücksichtigen, fungierten als Entdeckungsverfahren. Die Erfordernis einer differenzierten Ausgestaltung und Handhabung der staatlichen Grundsicherung, regional unterschiedliche Präferenzen sowie die Hoffnung auf mehr Innovation und weniger Politikversagen sprechen somit für eine umfas-

sende Dezentralisierung der entsprechenden Kompetenzen.¹⁷⁶ Die Realität sieht jedoch anders aus.

4.8 „Ein-Euro-Jobs“ und Mindestlohndebatte

Mit Hartz IV sollen für Langzeitarbeitslose möglichst rasch bis zu 600.000 Arbeitsgelegenheiten für zusätzliche gemeinnützige Arbeiten gemäß § 16 Abs. 3 SGB II geschaffen werden. Die auf diese Weise beschäftigten Transferempfänger erhalten zusätzlich zu ihrem Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung, i.d.R. zwischen einem und zwei Euro pro Arbeitsstunde (daher der von den Medien rasch etablierte Namen „Ein-Euro-Jobs“).¹⁷⁷ Vor einem breiten Einsatz dieser neuen Form von ABM kann nur gewarnt werden. Erstens wird eine längere Beschäftigung in derartigen Jobs von potenziellen Arbeitgebern oftmals als negatives Signal gewertet, generiert Locking-in-Effekte und steht so einer erfolgreichen Reintegration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis im Wege. Zweitens besteht chronisch die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung durch die „Ein-Euro-Jobs“ verdrängt wird, zumal für die Träger stets die Versuchung besteht, Leistungen regulärer Arbeitskräfte durch die Zusatzjobs abzudecken. Drittens kann es ökonomisch nicht sinnvoll sein, dass „Ein-Euro-Jobs“ aufgrund der Transferentzugsrate von null in weiten Einkommensbereichen deutlich attraktiver sind als ein regulärer Hinzuverdienst

176 Vgl. dazu beispielsweise Boss (2002, S. 141 ff.) und Berthold/Fricke (2004).

177 Im Juni 2005 befanden sich rund 200.000 Personen in derartigen Arbeitsgelegenheiten.

zur Grundsicherung oder – gerade für größere Haushalte – dass durch den Bezug von Arbeitslosengeld II und „Ein-Euro-Job“ ein verfügbares Einkommen erwirtschaftet werden kann, das die Aufnahme einer regulären Beschäftigung noch unattraktiver erscheinen lässt, als es für manche Haushalte ohnehin schon ist.¹⁷⁸ Als geeigneter Einstieg in reguläre Arbeit können „Ein-Euro-Jobs“ somit nicht angesehen werden. Die Gefahr des Verharrens im Transferbezug und das Risiko des Verdrängens ist unverhältnismäßig hoch. Schließlich bergen staatliche Beschäftigungsprogramme, die den Teilnehmern gegenüber den reinen Transferleistungen zusätzliches verfügbares Einkommen garantieren, stets die Gefahr, dass Lohnverhandlungen seitens der Gewerkschaften aggressiver geführt werden und der Druck, die Löhne hinreichend zu flexibilisieren, abnimmt.

Vor dem Hintergrund der vorherrschenden Probleme insbesondere im Bereich geringqualifizierter Arbeit erscheint all dies höchst problematisch. Als ökonomisch geradezu pervers müssen daher auch die aktuellen Überlegungen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne bezeichnet werden. Allgemeinverbindlich erklärte Tarifmindestlöhne richten schon genug Schaden an. Eine der Hauptursachen der Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten liegt nun einmal darin, dass die Löhne vielfach zu hoch und zu unflexibel sind; Menschen mit geringer Produktivität haben schon heute häufig kaum eine Chance, eine Beschäftigung zu finden. Staatlich verordnete

¹⁷⁸ Vgl. dazu etwa Boss/Christensen/Schrader (2005) und Cichorek/Koch/Walwei (2005).

Mindestlöhne sind ökonomisch unsinnig, verringerten sie doch für diese Personengruppen die Beschäftigungsmöglichkeiten weiter. Erforderlich ist mehr Lohnflexibilität nach unten, gerade bei einfachen Tätigkeiten. Nur die dümmsten Bauern erhöhen den Verkaufspreis, wenn sie befürchten, auf ihren Kartoffeln sitzen zu bleiben. Mit Mindestlöhnen Arbeitslosigkeit bekämpfen zu wollen, ist maximaler Unfug.

4.9 Ergebnis

Die Gesamtbewertung der jüngsten Reformen muss trotz vereinzelter kleiner Schritte in die richtige Richtung großteils negativ ausfallen. Oft genug wurde zwar vollmundig angekündigt, um wie viel Hunderttausend oder Millionen die Arbeitslosenzahlen durch die verschiedenen Maßnahmen sinken werden – passiert ist dies nie. Kein Wunder. Neuerungen, die auf Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerseite durch pekuniäre Anreize die Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit verringern sollen, 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 Transferenzugsraten. Zudem 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. Alles in allem stellen die Reformen keine Verbesserung der vormaligen rechtlich-institutionellen Regelungen dar und sind nicht geeignet, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren. Gesetzliche Mindestlöhne würde dem Ganzen die Krone aufsetzen.

5 Mehr Markt, weniger Zentralismus – ein Reformvorschlag

Die entscheidenden Konstruktionselemente und Modalitäten der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe weisen schwerwiegende Mängel auf. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese erheblich dazu beitragen, arbeitsmarktliche Anpassungsmechanismen zu blockieren, und mit verantwortlich zeichnen für die im Laufe der Jahre gestiegene und verfestigte Arbeitslosigkeit in Deutschland. Umfassender Reformbedarf ist offensichtlich. Die diesbezüglichen Reformen der jüngeren Vergangenheit im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes, der Hartz-Gesetze bzw. Agenda 2010 stellen keine geeigneten Modifikationen dar, die unbefriedigende Situation auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu entspannen. Daher wird als Reformvorschlag nachfolgend ein integratives Konzept vorgestellt, das sich durch eine klare ordnungspolitische Linie auszeichnet, jedoch in den Details bewusst Raum für alternative Konkretisierungen belässt.¹⁷⁹

5.1 Reform der Arbeitslosenversicherung – Teamwork von Staat und Markt

Eine wesentliche Aufgabe einer Arbeitslosenversicherung in Zeiten sektoraler Strukturbrüche und einer schrumpfenden Nachfrage nach einfacher Arbeit hat darin zu bestehen,

¹⁷⁹ Ausführlicher dazu siehe von Berchem (2005, S. 263 ff.), Berthold/von Berchem (2005a und 2005b) und Berthold/von Berchem (2004a).

Arbeitslose zu räumlicher, sektoraler und beruflich-qualifikatorischer Mobilität anzuhalten. Darüber hinaus sollte der Schutz individueller als bisher gestaltet sein, und nicht alle Leistungen, die bisher Bestandteil der Versicherung waren, sind auch sinnvoll. Gerade im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik erfüllt der Staat Aufgaben, die in einem kompetitiven Umfeld besser angeboten werden könnten. Außerdem sind Frühverrentungsmaßnahmen und familienpolitisch motivierte Umverteilungen nicht länger über die Arbeitslosenversicherung abzuwickeln, sondern sofern als notwendig erachtet aus dem Steueraufkommen zu finanzieren.

5.1.1 Das obligatorische Grundpaket

Alle Arbeitnehmer müssen bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung einen Kontrakt abschließen. Bestandteile der individuellen Kontrakte sind ein für alle verpflichtendes Grundpaket sowie entsprechend der individuellen Präferenzen der Versicherten zusätzliche Wahlpakete. Kernelement des Grundpaketes ist neben dem Arbeitslosengeld ein Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Das Arbeitslosengeld, auf das der Arbeitnehmer im Grundpaket einen Anspruch erwirbt, orientiert sich in seiner Höhe am hypothetischen Sozialhilfeanspruch¹⁸⁰ des betreffenden Haushalts. Diese Mindestsicherung in Höhe des Existenzminimums ist notwendig, um zu verhindern, dass einzelne Individuen trotz Arbeit keinen Beitrag für ihre finanzielle Absicherung leisten und im Schadensfalle unter

¹⁸⁰ Im Weiteren umspannt der Begriff „Sozialhilfe“ – entgegen den neuen Begrifflichkeiten des SGB II und des SGB XII – insbesondere auch die Leistungen an arbeitsfähige Transferempfänger; auf den Begriff „Arbeitslosengeld II“ kann nachfolgend daher verzichtet werden.

Umständen sofort der steuerfinanzierten Sozialhilfe zur Last fallen. Eine Verpflichtung zu einer höheren Absicherung kann ökonomisch kaum begründet werden.

Da gerade die Dauer der Transfergewährung das Verhalten der Individuen beeinflusst, wird vorgeschlagen, diese auf zwölf Monate zu begrenzen. Danach sind Arbeitslose bei Bedürftigkeit auf die Sozialhilfe zu verweisen. Neben dem fundamentalen, auf ein Jahr beschränkten Anspruch auf Arbeitslosengeld enthält das Grundpaket der Versicherung einen Anspruch auf Beratung und Vermittlung. Diese Aufgabe wurde in der Vergangenheit vornehmlich von den Arbeitsagenturen übernommen, alles andere als erfolgreich. Zwar ist ein staatlicher Rahmen bei der Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit erforderlich; gerade was die Umsetzung aktiver Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Arbeit angeht, ist jedoch nicht ersichtlich, warum dies von staatlichen Stellen am besten erledigt werden sollte. Vielmehr lässt eine zwangsweise staatliche Umsetzung Raum für politisch motivierte Manipulationen und schafft aufgrund fehlenden Wettbewerbs Trägheiten und Ineffizienzen. Es gibt keinen Grund, privaten Anbietern von Beratungs- und Vermittlungsleistungen die Chance zu verwehren, ihre Qualitäten auf diesem Felde umfassend unter Beweis zu stellen, zumal es deutliche Anzeichen für ihre Überlegenheit diesbezüglich gibt. Wettbewerb und eine erfolgsabhängige Entlohnung bewirken hier Wunder.

Diesen für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung notwendigen Elementen gilt es Rechnung zu tragen. Die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung nimmt daher nicht

selbst die Beratungs- und Vermittlungsfunktion wahr, sondern gibt Gutscheine an die Arbeitslosen aus, die diese an einen Leistungsanbieter ihrer Wahl weiterreichen können. Potenzielle Leistungsanbieter sind private Vermittler, die Arbeitsagenturen und Kommunen. Die Gutscheine können bei einer erfolgreichen und nachhaltigen Vermittlung von dem beauftragten Anbieter bei der Arbeitslosenversicherung eingelöst werden. Zwischen privaten Anbietern, Arbeitsagenturen und Kommunen wird ein intensiver Wettbewerb um die erfolgreichsten Methoden entfacht; ineffiziente Anbieter werden sich in einem System, in dem nur erfolgreiches Arbeiten entlohnt wird, nicht halten können. Um größere Mitnahmeeffekte und „windfall profits“ zu vermeiden, darf der Wert der Gutscheine zu Beginn der Arbeitslosigkeit nicht allzu hoch sein. Da eine möglichst rasche Beratung und Vermittlung stets angestrebt bleiben soll, darf der Wert auf der anderen Seite jedoch nicht so niedrig ausfallen, dass sich keine Leistungsanbieter mehr auf dem Markt bereit erklären, Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten aufzunehmen. Um zu verhindern, dass ein „Rosinenpicken“ stattfindet und die schlechteren Risiken lediglich in die Sozialhilfe durchgereicht werden, muss sich die Höhe der Erfolgshonorare nach der Schwere der Fälle richten. Qualifikation, Alter, Herkunft, bisherige Erwerbsbiographie, Dauer der Arbeitslosigkeit vor Vermittlungsbeginn u.v.m. sollten sich in der Vermittlungsprämie wiederfinden. Auch durch diese Differenzierung lassen sich Mitnahmeeffekte gering halten.¹⁸¹

181 Zu der grundsätzlichen Frage, ob das Beratungs- und Vermittlungshonorar neben der erfolgsabhängigen Komponente auch eine fixe, erfolgsunabhängige Komponente beinhalten soll, siehe Berthold/von Berchem (2002a, S. 86).

Gestattet man den Arbeitslosen, eine gewisse Zeit lang den Gutschein nicht weiterzureichen und selbständig einen Job zu suchen, und setzt man darüber hinaus die Anreize so, dass sich dies für den Betroffenen lohnen kann, so ist damit zu rechnen, dass ein Großteil der nur kurzzeitig Arbeitslosen den Gutschein nicht zum Einsatz bringt und daher auch keine Erfolgsprämien für Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten fällig werden. Denkbar wäre etwa, in einem solchen Fall den Arbeitnehmer in der Folge im Rahmen einer individuellen Beitragsberechnung günstiger einzustufen, als dies bei längerer Arbeitslosigkeit und bei „Fremdvermittlung“ der Fall wäre. Reichen Arbeitslose den Beratungs- und Vermittlungsgutschein innerhalb einer angemessenen Frist – zum Beispiel innerhalb eines Monats – überhaupt nicht weiter und beschaffen sich auch nicht selbständig eine neue Stelle, obliegt es der Versicherung, einen Anbieter mit der Vermittlung zu beauftragen, wobei die Annahme eines solchen Auftrages nur für die Kommunen verpflichtend sein sollte, die im entsprechenden Fall in Zukunft für die Sozialhilfe verantwortlich wären.¹⁸²

Lehnen Arbeitslose zumutbare Arbeiten ab, die ihnen vermittelt werden, ist ihnen das Arbeitslosengeld dauerhaft zu kürzen bzw. bei wiederholten Verfehlungen ganz zu streichen. Die Vermittler haben in einem solchen Fall, den sie der Versicherung melden und nachweisen müs-

182 Das Reformkonzept beinhaltet konkrete Vorschläge zur Reform der Sozialhilfe. Demnach hat die Sozialhilfe in weitaus stärkerem Maße als bisher in dezentraler, kommunaler Gesamtverantwortung zu erfolgen; vgl. Abschnitt 5.2.

sen, ein Anrecht auf eine Erfolgsprämie zweiten Grades. Diese Prämie, die sie dann statt der regulären Erfolgsprämie erhalten, sollte kleiner als die mögliche reguläre Erfolgsprämie sein, auf der anderen Seite muss sie aber größer sein als der (noch zu erzielende) fixe Prämienanteil, um eine Meldung im Vergleich zur Nichtmeldung eines Fehlverhaltens der Arbeitslosen für die Vermittler ökonomisch sinnvoll zu machen.

5.1.2 Die Finanzierung des Grundpaketes

Finanziert wird das Grundpaket wie bisher auch über Beiträge. Da die Gewerkschaften durch ihr lohnpolitisches Verhalten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit entscheidend mit beeinflussen, sollten neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern idealerweise auch sie durch Beitragszahlungen an der Finanzierung beteiligt werden. Innerhalb der jeweiligen Gruppe ist darüber hinaus dafür zu sorgen, dass die Beiträge stärker äquivalenzorientiert ausgestaltet sind. Die gewerkschaftliche Zuschusspflicht würde die lohn- und tarifpolitischen Verfehlungen der Gewerkschaften in Grenzen halten. Wären darüber hinaus die gewerkschaftlichen Beiträge nach Unternehmungen, Sektoren und Regionen differenziert sowie an lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten gekoppelt, so würde auf diese Weise die Budgetrestriktion der Gewerkschaften nachhaltig gehärtet. Die Anreize gingen zurück, eine Lohn- und Tarifpolitik zu fahren, die unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten nur unzureichend berücksichtigt. Die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung eines solchen Schrittes verbunden sind, werden nicht verkannt. Im Übrigen entsteht zusätzlicher

Druck auf die Gewerkschaften, ihr „Moral Hazard“-Verhalten einzuschränken, wenn es spürbare Rückkopplungen zwischen individueller Schadenshäufigkeit/-höhe und individueller Prämie bei Arbeitnehmern und Unternehmungen gibt. Wird eine direkte Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung als nicht realisierbar angesehen, so bleibt immer noch dieser Weg, die Mitverursacher der Beschäftigungsmisere zu disziplinieren.

Sind die Arbeitgeberbeiträge wie gegenwärtig als einheitlicher Prozentsatz des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens der Versicherungspflichtigen konzipiert, so erfolgt eine massive Subventionierung derjenigen Branchen, Sektoren und Unternehmen, die höhere Kosten in Form von häufigen oder lange währenden Zahlungen von Arbeitslosengeld verursachen, durch solche Branchen, Sektoren und Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Kostenverursachung. Das Ausmaß derartiger Quersubventionierung in Deutschland ist beachtlich, die allokativen Verzerrungen demnach ebenso. Die Unternehmen fällen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffiziente Entlassungsentscheidungen, Lohn- und Preisstrukturen werden systematisch verzerrt und spiegeln nicht die tatsächlich verursachten Kosten der Produktion wider, Wettbewerb und struktureller Wandel geraten unweigerlich in Mitleidenschaft.¹⁸³ Dies mag den Gesetzgeber in den USA dazu bewogen haben, ein „experience rating“ in das System der Arbeitslosenversicherung einzuführen.

183 Vgl. etwa Sachverständigenrat (2003, Zff. 708ff.), und Genosko/Hirte/Weber (1998).

Dieses sieht vor, dass die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Beiträge an die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung durch ihre (ehemaligen) Mitarbeiter gekoppelt sind. Auch für Deutschland wäre eine solche Verknüpfung ökonomisch sinnvoll. Auf diese Weise stärker differenzierte branchen-, sektoren- bzw. unternehmensspezifische Beitragssätze würden der exzessiven Subventionierung niedergehender durch aufblühende Unternehmen und Sektoren mit all den negativen allokativen Begleiterscheinungen ein Ende bereiten, der strukturelle Wandel würde beschleunigt. Allerdings wäre die Einführung eines „experience ratings“ zusätzlich zum gegenwärtigen strengen Kündigungsschutz wenig sinnvoll, und nicht dazu geeignet, die bestehende mengenmäßige Unbeweglichkeit der Arbeit abzubauen. Der Abbau des traditionellen Kündigungsschutzes ist daher zwingend erforderlich. Darüber hinaus sind dezentrale, betriebliche Lohn- und Tarifverhandlungen unabdingbar, wenn in einem solchen System den Unternehmungen und Arbeitnehmern in den niedergehenden Bereichen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, über differenzierte und flexible Löhne Zeit zu kaufen, um sich besser an den unvermeidlichen Strukturwandel anzupassen.¹⁸⁴

Auch bei den Arbeitnehmern als Beitragszahlern gilt es, den Äquivalenzgedanken zu stärken und dafür zu sorgen, dass sich sowohl das individuelle Risiko als auch die Bereitschaft des Einzelnen, den Schaden möglichst gering zu halten, in den Beiträgen niederschlägt. Eine Klassi-

184 Vgl. dazu Berthold/von Berchem (2002a, S. 89 ff.).

fizierung der Einzelrisiken ist bis zu einem gewissen Grad durchaus möglich und ökonomisch sinnvoll. Dabei können gemäß dem sozialstaatlichen Solidaritätsprinzip unveränderbare Bestimmungsgrößen der individuellen Risiken wie Alter, Herkunft oder Geschlecht generell durch Beiträge, die von diesen Merkmalen abstrahieren, wegtypisiert und von allen Versicherten gemeinsam getragen werden. Damit die Beiträge jedoch die gewünschte Lenkungs- und Anreizwirkung entfalten können, müssen sich grundsätzlich beeinflussbare risikobestimmende Merkmale wie Beruf, Branche, Sektor, Region, Qualifikation etc. in den Versicherungsprämien widerspiegeln. Zudem hat die individuelle Beitragsberechnung dynamisch zu erfolgen. Analog einer Kfz-Versicherung, in der unfallfreies Fahren durch geringere Beiträge belohnt wird, sollten auch in der Arbeitslosenversicherung die Beiträge geringer werden, je länger der Versicherte keinen „Unfall“ hatte; Qualifikationsmaßnahmen und Weiterbildung sollten sich günstig auf die Höhe der zu entrichtenden Beiträge auswirken. Auf diese Weise werden Anreize geschaffen, das eigene Risiko zu verbessern bzw. Schaden möglichst zu vermeiden.

Da sich jeder Arbeitnehmer zumindest im Umfange dieses Grundpaketes versichern muss und die Lenkungs- bzw. Anreizwirkung jeden erfassen soll, ist eine Kompression der Prämienvariation sowohl nach unten als auch nach oben erforderlich. Auch können jedwede Bonus-Malus-Systeme auf der Beitragsseite die Anreize zum Wiedereintritt in das Arbeitsleben reduzieren, wenn die zu erwartende Prämie bei einer Wiederbeschäftigung allzu sehr steigt; dies würde insbesondere die Reintegration von Langzeitarbeitslosen

erschweren. Eine Arbeitslosenversicherung kann letztlich keine lupenreine Versicherung sein. Eine streng risikoäquivalente Kalkulation ist aufgrund der hohen Verbundenheit der Einzelrisiken und potenziellen Beeinflussung der individuellen Schadenswahrscheinlichkeit und -höhe durch die Versicherten selbst sowie Dritte nicht möglich. Darüber hinaus würden die erforderlichen Unsicherheitszuschläge in Verbindung mit den versicherungstechnischen Abwehrmaßnahmen gegen „Moral Hazard“ und „Adverse Selection“ für einen Großteil potenzieller Versicherungsnachfrager zu prohibitiv hohen Beiträgen führen, sofern überhaupt eine Absicherung angeboten würde.¹⁸⁵

Ziel der staatlichen Arbeitslosenversicherung muss daher sein, durch differenzierte Beiträge einen spürbaren Zusammenhang zwischen individuellem Risiko/Verhalten und Prämie herzustellen, ohne dabei das Spezifische bei der Versicherung des Risikos Arbeitslosigkeit zu missachten. Der Staat als Mitverursacher von Arbeitslosigkeit bleibt in der Verantwortung, sämtliche Risiken haben Anreize zur Schadensminimierung, der ökonomisch sinnvolle Schutz vor den materiellen Risikofolgen von Arbeitslosigkeit ist gewährleistet. Ferner lässt sich das korrigierende und disziplinierende Potenzial von Mehrperiodenverträgen in vollem Umfang abrufen, wenn sowohl Versicherungszwang besteht als auch kein Wechsel der Versicherung möglich ist. Die Besonderheiten der Versicherung des Risikos individueller Arbeitslosigkeit schaffen die entsprechenden Notwendigkeiten. Die verbleibende interpersonelle Umver-

185 Vgl. ausführlich zur Problematik der Versicherbarkeit des Risikos individueller Arbeitslosigkeit Berthold/von Berchem (2004a).

teilung zwischen verschiedenen Risikogruppen durch den Versicherungszwang und die komprimierte Prämienstruktur lässt sich nicht nur als verteilungspolitisch gewollt und somit ökonomisch akzeptabel interpretieren, auch ist aufgrund der enormen Risikointerdependenzen ohnehin keine eindeutige Risiko- und damit Prämieeinschätzung möglich. Schließlich kommt noch Folgendes hinzu: Verpflichtet sich die Versicherung vertraglich dazu, einen bestimmten Anteil der individuellen Prämienleistung zu akkumulieren, zu verzinsen und am Ende der Vertragsdauer die aufgelaufene Summe auszuzahlen – wobei die individuell zurückgezahlte Summe um etwaige ausgezahlte Arbeitslosengelder und Gutscheinebeträge verringert wird –, so lassen sich auf diese Weise nicht nur Anreize für die Versicherten generieren, versicherungsrelevanten Schaden möglichst gering zu halten, sondern es würde dadurch auch ein Großteil der ohnehin schwer zu definierenden Umverteilung durch Versicherungszwang und komprimierte Prämienstruktur ex post wieder rückgängig gemacht.¹⁸⁶

5.1.3 Wahlpakete: Vieles ist möglich, doch alles hat seinen Preis

Wie in anderen Zweigen der sozialen Sicherung sollte auch in der Arbeitslosenversicherung den Arbeitnehmern mehr Eigenverantwortung und Individualität zugestanden werden. Es sollte ihnen folglich freistehen, sich entsprechend individueller Präferenzen über das Grundpaket hinaus abzusichern bzw. Parameter des Grundpaketes in eine bestimmte Richtung beitragswirksam zu verändern.

¹⁸⁶ Vgl. zu dem Vorschlag der Rückzahlungszusagen etwa Glismann/Schrader (2001, S. 19 ff.).

Denkbar in diesem Zusammenhang ist eine Absicherung mit einem höheren Arbeitslosengeld als im Grundpaket verpflichtend vorgesehen. Auch sollte über das Zeitprofil der Leistung nicht generell entschieden werden. Vielmehr bietet es sich an, dem Versicherungsnehmer selbst eine Wahlmöglichkeit zwischen zeitlich alternativ ausgestalteten Leistungen zu belassen, denn die Versicherten werden je nach individueller Risikoaversion und Arbeitsplatzrisiko unterschiedliche Profile wählen wollen. Generelle oder an bestimmte Tatbestände geknüpfte Karenzzeiten könnten dem Versicherungsnehmer ebenso als Option eingeräumt werden. Schließlich sollte es im Rahmen der Wahltarife innerhalb einer gewissen Bandbreite möglich sein, für sich individuelle Zumutbarkeitskriterien zu vereinbaren. Wer im Rahmen dessen eben nicht jeden Arbeitsplatz akzeptieren will, den er gemäß der Kriterien des Grundpaketes annehmen müsste, oder wer sich mehr Zeit lassen will, bis er ihn annimmt, muss eben mit höheren Beiträgen rechnen. Umgekehrt können gerade die schlechten Risiken ihre Beiträge dadurch reduzieren, dass sie sich zu strengeren Zumutbarkeitskriterien, zum Beispiel zu einem Höchstmaß an regionaler und beruflicher Mobilität, verpflichten. Die Arbeitslosenversicherung wird all diesen Wünschen mit Wahlтарifen, die gewünschte Leistung und individuelles Risiko in zusätzlichen Beitrag umrechnen, entsprechen müssen. Ein transparentes Beitrags-Leistungs-System ist erforderlich. Eine beliebige Ausdehnung der maximalen Bezugsdauer über die im Grundpaket vorgesehenen zwölf Monate hinaus erscheint aufgrund der Gefahr einer Verfestigung individueller Arbeitslosigkeit mit steigender potenzieller Leistungsdauer problematisch. Vorgeschlagen

wird daher, auch innerhalb der Wahlpakete den Bezug der Leistung generell auf zwölf Monate zu beschränken.

Das Grundpaket enthält außer Beratung/Vermittlung keine Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Nicht nur, dass sich die herkömmlichen staatlichen Maßnahmen eher als schädlich erwiesen haben und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit kaum ein Stück weit abbauen konnten; für die Pflege ihres Humankapitals sind die Individuen vor allen Dingen selbst verantwortlich. Es ist dies weder Aufgabe des Staates, noch ist zu erwarten, dass er diese Aufgabe besonders gut erfüllen kann. Den Arbeitnehmern sollte es jedoch freistehen, sich gegen den Verlust an Qualifikation zu versichern, sie müssen dann entsprechend ihres individuellen Risikos den adäquaten Beitragsaufschlag zu zahlen bereit sein. Es wird vorgeschlagen, dass sich Arbeitnehmer für unterschiedlich hohe Prämien einen Anspruch auf unterschiedlich wertvolle Qualifizierungsgutscheine versichern können. Im Schadensfall gibt die Versicherung den von seiner Höhe durch die geleisteten spezifischen Beiträge definierten Gutschein an den Versicherten aus. Dieser kann den Gutschein als Bezahlung an einen Anbieter von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen weiterreichen, von dem er sich entsprechend seiner Präferenzen und dem aktuellen Bedarf an Qualifikationen den größten Nutzen verspricht. Dabei sollte der Gutscheinbesitzer die freie Auswahl zwischen den Angeboten aller (zertifizierten) Anbieter von Fort- und Weiterbildung haben: Arbeitsagenturen, Kommunen und private Anbieter. Da Arbeitnehmer einen solchen Gutschein durch einen erhöhten Beitrag selbst bezahlen müssen, ist zu erwarten, dass sehr genau darauf

Abbildung 22: Eine neue Form der Arbeitslosenversicherung



UN: Unternehmen/Arbeitgeber, Gew.: Gewerkschaften, AN: Arbeitnehmer.

Quelle: Eigene Darstellung.

geachtet wird, welche Maßnahme welchen Trägers für welchen Typ Arbeitnehmer überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Kostentransparenz und direkte Kostenbeteiligung führen in diesem Falle unweigerlich zum kritischen Markttest.

Insgesamt kann durch eine neue Form der Arbeitslosenversicherung, in der durch differenzierte Beiträge und Wahlfreiheit in der Tarif- und Leistungsgestaltung den individuellen Präferenzen der Versicherten wesentlich stärker als bisher entsprochen wird, das Fehlverhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften erheblich verringert werden. Bei Beratung und Vermittlung sowie gegebenermaßen

nenfalls Qualifizierungsmaßnahmen legen Kostentransparenz und Wettbewerb die erfolgreichsten Methoden frei und lassen auf lange Sicht Anbieter vom Markt verschwinden, die nicht konkurrenzfähig sind. Insbesondere von den Kommunen wäre innovatives Engagement zu erwarten, sie hätten einen starken Anreiz, die Bezieher von Arbeitslosengeld erst gar nicht zu Sozialhilfeempfängern werden zu lassen. Die mögliche Erfolgsprämie und die eingesparte Sozialhilfe sind Argumente genug. Private Anbieter, Arbeitsagenturen und Kommunen kämpfen im vorgestellten Modell um Marktanteile und Prämien, damit letztlich für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit. Der vorgestellte Reformvorschlag akzeptiert mögliche Effizienzverluste aufgrund fehlenden Wettbewerbs nur in dem Bereich, in dem wettbewerbliche Lösungen ohnehin nicht möglich erscheinen, dem Kerngeschäft der Versicherung der materiellen Risikofolgen individueller Arbeitslosigkeit nämlich. In allen anderen Leistungsbereichen zielt der Vorschlag auf einen intensiven Wettbewerb um die erfolgreichsten Methoden ab. Im speziellen Fall der Arbeitslosenversicherung scheint der Markt nicht ohne den Staat auszukommen; allerdings lautet auch hier die dominante ordnungspolitische Strategie: So viel Staat wie nötig, so viel Markt wie möglich.

5.2 Reform der Sozialhilfe – Fördern und Fordern in dezentraler Verantwortung

Es wird immer Arbeitnehmer geben, die so lange arbeitslos bleiben, bis sie in die Sozialhilfe abgleiten, oder aber keinen Anspruch auf die Versicherungsleistung haben. Es stellt sich die Frage, wie die Sozialhilfe in Deutschland zu refor-

mieren ist, um den Spagat bewerkstelligen zu können, Bedürftigen nach wie vor eine angemessene Hilfe zu bieten und Langzeitarbeitslosigkeit effektiv zu vermeiden. Wenigstens drei Dinge weisen die notwendigen Reformen in die richtige Richtung: Erstens muss weniger als bisher das Nichtstun und viel mehr Arbeitseinsatz und Engagement belohnt werden. Die Anreize müssen so verbessert werden, dass es sich für die Bezieher der Transferleistung lohnt, wieder möglichst rasch eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen; sie müssen arbeiten *wollen*. Zweitens muss der zumindest in der Praxis faktisch oftmals übliche Sozialhilfe-Schenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umgewandelt werden. Unbedingte Voraussetzung für staatliche Unterstützung sollte bei uneingeschränkt Arbeitsfähigen deren deutliche Bereitschaft zur Arbeit sein; wer staatliche Hilfestellungen erwarten möchte, wird folglich auch arbeiten bzw. zumindest den unmissverständlichen Willen zur Arbeit zeigen *müssen*. Schließlich bedarf es drittens auf den Arbeitsmärkten Rahmenbedingungen, die es auch geringer qualifizierten Arbeitslosen ermöglichen, eine reguläre Beschäftigung zu bekommen. Hier kann eine reformierte Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag leisten, dass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nicht nur arbeiten wollen und auch müssen, sondern dies auch möglichst im regulären Arbeitsmarkt *können*. Die gesamte Förderung und Forderung durch die Sozialhilfe hat dabei möglichst individuell zurechtgeschnitten zu sein und regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen, um erfolgreich im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut sein zu können.

5.2.1 Die Transferleistungen als Hilfe zur Selbsthilfe – Elemente einer grundsätzlichen Neuausrichtung

Verringerung der Transferentzugsraten bei Hinzuverdienst

Um die Arbeitsanreize von Beginn an zu steigern und auch den schrittweisen Eintritt bzw. die Rückkehr in das gängige Erwerbsleben attraktiv zu machen, ist die Grenzbelastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens deutlich abzumildern. Ein denkbarer Ansatz ist, lediglich die Hälfte des Hinzuverdienstes auf die Transfers anzurechnen; auf einen Basisfreibetrag könnte dabei ganz verzichtet werden. Aus fiskalischen und allokativen Gründen erscheint es jedoch geboten, eine derartige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten nur zeitlich befristet zu gewähren. Denn eine grundsätzliche und dauerhafte Herabsetzung der Transferentzugsrate – dies käme der Einführung eines allgemeinen Bürgergeldes sehr nahe¹⁸⁷ – wäre selbst bei verminderten Regelsätzen mit kaum tragbaren fiskalischen Kosten und ungewissen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot insgesamt verbunden.¹⁸⁸ Außerdem stellen dauerhaft großzügigi-

187 Vgl. zum Bürgergeld-Konzept etwa Mitschke (1985, 1995 und 2001) und Institut für Weltwirtschaft (1996).

188 Eine erhebliche Anzahl bisheriger Steuerzahler würde zu Transferempfängern, und es bestünde für Bezieher mittlerer Einkommen mitunter der Anreiz, durch eine Verminderung des Arbeitsangebotes in den Transferbereich zu gelangen. Für eine umfassende Kritik an dem Konzept des Bürgergeldes siehe zum Beispiel DIW (1994), Siebert/Stähler (1995), Jerger/Spermann (1996 und 1999) sowie Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 119 f.).

gere Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe eine nachhaltige Verbesserung der Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer und Kurzarbeitslosen dar und erhöhen den Druck auf die Löhne. Schließlich spricht noch etwas für eine zeitliche Befristung der Vergünstigung: Es soll den Hilfeempfängern eher als bisher ermöglicht werden, marktverwertbares Humankapital „on the job“ zu bilden; sie sollen jedoch nicht nur die Möglichkeit dazu erhalten, sie sollen auch verstärkt dazu angehalten werden. Der Aufbau marktverwertbaren Humankapitals unterliegt einem allmählichen Prozess während der Beschäftigung. Daher ist es ökonomisch plausibel, die Transferentzugsrate nach Aufnahme einer Tätigkeit sukzessive von annahmegemäß 50 % auf 100 % zu steigern. Die Beschäftigten haben während dieser Zeit die Gelegenheit, sich im Unternehmen zu profilieren und den Anstieg der Transferentzugsrate mit Einkommenszuwächsen aufgrund zunehmender Arbeitsproduktivität zu kompensieren.

Weiter wird vorgeschlagen, dass diese Hinzuverdienstmöglichkeiten nur für eine Arbeitsaufnahme aus Arbeitslosigkeit heraus sowie bei Bedürftigkeit gelten und bereits Erwerbstätige nicht umfassen. Dies verhindert, dass der Kreis derer, die Anspruch auf (ergänzende) Sozialhilfe haben, unmittelbar größer wird und die erforderlichen Ausgaben alleine dadurch ansteigen. Allgemeine Lohnsubventionen, die generell im Bereich niedrigerer Einkommen zum Tragen kommen, sind wegen der Weite des Einkommensintervalls, in dem Beschäftigung subventioniert wird, zumindest ohne eine massive Absenkung des Anspruchslohnes nicht finanzierbar.

Darüber hinaus zieht der enorme Finanzierungsaufwand allokativen Verzerrungen nach sich, die unter Umständen die Arbeitslosigkeit per Saldo vergrößern können.¹⁸⁹ Um Arbeitslosen auf diese Weise tatsächlich die Chance auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration in den regulären Arbeitsmarkt zu geben, sollte die Transferentzugsrate nach Beschäftigungsaufnahme nicht allzu schnell auf 100 % erhöht werden. Allerdings dürfen reguläre Jobs ohne Sozialhilfeberechtigung im unteren Einkommensbereich nicht zu lange gegenüber Jobs mit ähnlichem Markteinkommen, jedoch bei gleichzeitiger Sozialhilfebeanspruchung, diskriminiert werden. Angesichts dieser gegenläufigen Effekte sollte die Transferentzugsrate bei zusätzlich erzieltm Einkommen mit Beginn einer Beschäftigung innerhalb von etwa zwei Jahren schrittweise auf 100 % gesteigert werden.¹⁹⁰

Bei einer solchen Ausgestaltung ist nicht damit zu rechnen, dass Erwerbstätige mit geringerem Einkommen absichtlich arbeitslos werden bzw. entsprechend lange arbeitslos bleiben und damit unter Umständen beträchtliche Einkommenseinbußen in Kauf nehmen, nur um dann für einen begrenzten Zeitraum in den Tarif hinzuverdienender Sozialhilfeempfänger wechseln zu können. Dies dürfte für viele schon alleine aufgrund einer

189 Vgl. dazu etwa Sachverständigenrat (2002, Zf. 435 ff.), Buslei/Steiner (2003) und Jacobebbinghaus/Steiner (2003).

190 Der Reformvorschlag ähnelt in den Grundzügen dem Vorschlag eines Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose bzw. einer „Targeted Negative Income Tax“, wie etwa von Spermann (1995, 1996 und 1999) und Jerger/Spermann (1997) postuliert.

grundsätzlich vorgeschalteten Bedürftigkeitsprüfung wenig attraktiv sein. Insgesamt verspricht eine so reformierte Sozialhilfe eine wesentlich größere Bereitschaft der Arbeitslosen, den Schritt in das reguläre Erwerbsleben zu wagen und bietet ihnen die Möglichkeit, durch sukzessive Gewinnung marktverwertbaren Humankapitals ihre Arbeitsproduktivität zu steigern und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend zu verbessern. Gerade durch das Aufbrechen der „Armut“- bzw. „Sozialhilfefalle“, das heißt des Einkommensbereiches ohne bzw. ohne nennenswerte finanzielle Arbeitsanreize, bietet sich für viele Arbeitslose eine echte Chance, auf Dauer von staatlichen Sozialtransfers unabhängig zu werden und an Selbstwertgefühl und Autonomie zu gewinnen.

Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Transferempfänger

Um größere Beschäftigungsgewinne erzielen zu können, bedarf die Sozialhilfe neben verbesserten Hinzuverdienstmodalitäten einer weiteren Änderung. So ist es unerlässlich, das Leistungsniveau für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger generell abzusenken. Dies wirkt nicht nur dem durch geänderte Anrechnungsmodalitäten möglicherweise auftretenden finanziellen Mehrbedarf entgegen, es ist dies aus wesentlich grundlegenden Überlegungen heraus notwendig: Bei deutlich abgesenkten Transferentzugsraten sind Transferempfänger eher bereit, auch zu niedrigerem Lohn eine Beschäftigung aufzunehmen, da das verfügbare Gesamteinkommen durch die Kombilohn-Wirkung der Sozialhilfe deut-

lich über dem Arbeitseinkommen liegt; der für das Arbeitsangebotsverhalten entscheidende faktische Anspruchslohn wird indirekt abgesenkt. Da hierzulande das durch die Regelleistungen der Sozialhilfe garantierte Existenzminimum jedoch im Vergleich zum mittleren Erwerbseinkommen relativ hoch ist, ist für arbeitsfähige Transferempfänger mit starker Freizeitpräferenz eine Arbeitsaufnahme mitunter nach wie vor wenig attraktiv, zumal im präsentierten Reformvorschlag die Transferentzugsraten nicht dauerhaft deutlich unter 100 % liegen. Darüber hinaus mag die nur temporäre Subvention niedriger Arbeitseinkommen, zudem nur bei Bedürftigkeit und in der Regel nur für Langzeitarbeitslose gewährt, zwar verhindern, dass zusätzlicher Druck auf die Löhne entsteht, wie dies bei generellen Subventionen im Niedriglohnbereich der Fall wäre. Allerdings ist es für die Entstehung geeigneter Jobs für Geringqualifizierte dringend erforderlich, dass die Tarifvertragsparteien Lohnsenkungen durch die Schaffung neuer Tariflohngruppen ermöglichen und die Unternehmen bestehende, kaum genutzte diesbezügliche Potenziale soweit wie möglich nutzen. Beides wird gegenwärtig durch den faktischen Mindestlohncharakter der Sozialhilfe verhindert.

Die modifizierten Transferentzugsraten sorgen dafür, dass sich die Aufnahme auch geringer bezahlter Jobs und der schrittweise Wiedereintritt in das reguläre Erwerbsleben lohnen, und sie signalisieren gleichzeitig, dass die staatliche Unterstützung nicht als Dauerzustand gedacht ist, sondern Bemühungen zu Humankapitalinvestitionen und Produktivitätsfortschritten vorausgesetzt

werden. Damit tatsächlich Beschäftigungszuwächse im relevanten Arbeitsmarktbereich möglich werden – sowohl geeignete Jobs geschaffen werden können, als auch Anreize vorhanden sind, solche Jobs anzunehmen –, muss der Anspruchslohn für arbeitsfähige Transferempfänger gesenkt werden. Auf diese Weise erhöhen sich nicht nur Arbeitsbereitschaft und Suchanstrengung der Transferempfänger, sondern es wird auch durch das dann eher gewährte Lohnabstandsgebot eine Auffächerung der Lohnstrukturen nach unten leichter möglich als bisher. Vorgeschlagen wird daher, die Regelsätze der Sozialhilfe für uneingeschränkt arbeitsfähige Hilfeempfänger generell abzusenken.¹⁹¹ Es hat folglich eine klare Trennung zwischen arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen Transferempfängern zu erfolgen, lediglich für erstere sind die garantierten Leistungen zu kürzen.

Verstärkte Gewährung von Transfers „in kind“

Die Modifizierung der Transferentzugsraten und die Absenkung der Leistungshöhe für arbeitsfähige Hilfeempfänger hat zum Ziel, für diese Personen Anreize und Möglichkeiten zur regulären Erwerbstätigkeit zu schaffen. Bei Realisierung dieser Vorschläge ist jedoch verstärkt

191 Es wird bewusst darauf verzichtet, konkrete Angaben zum Umfang der Leistungsverringerung zu machen; relativ konkrete Vorstellungen darüber finden sich zum Beispiel bei Sinn u.a. (2002). Im hier präsentierten Reformvorschlag entscheiden letztlich die Kommunen über die genaue Höhe und Zusammensetzung der Sozialhilfeleistungen (siehe dazu Punkt 5.2.2.), so dass an dieser Stelle keine weiteren Angaben sinnvoll sind.

damit zu rechnen, dass sich arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger als arbeitsunfähig ausweisen werden. Zwar kann eine Untersuchung zur Feststellung der Arbeitsfähigkeit erfolgen, allerdings besteht ebenso wie bei der Feststellung der Bedürftigkeit erhebliches Betrugspotenzial seitens der Hilfesuchenden. Ein Nachweis falscher Angaben ist häufig schwer möglich. Mit Hilfe von Sachtransfers, einer stärkeren Gewährung der Sozialhilfe „in kind“, kann der Anreiz nicht bedürftiger bzw. arbeitsfähiger Personen, ungerechtfertigt Sozialhilfe zu beantragen bzw. sich als arbeitsunfähig auszugeben, entscheidend reduziert werden.¹⁹²

Wird ein bedeutsamer Teil der Leistungen in Form von Sachleistungen bereitgestellt und entsprechen Qualität und Menge der Güter zwar den Bedürfnissen tatsächlich bedürftiger Personen, jedoch nicht den Präferenzen unberechtigter Personen, so lassen letztere dieses Güterbündel eher außen vor und kaufen die gewünschte Qualität und Menge lieber aus eigenen Mitteln. Geldtransfers können von jedem nach Belieben verwendet werden, und jedermann kann zusätzliches Geld gebrauchen; folglich bewerben sich auch viele nicht bedürftige Personen für die Geldleistungen und arbeitsfähige geben sich als nicht arbeitsfähige Transferempfänger aus. Transfers „in kind“ schränken die Auswahlmöglichkeiten für die Empfänger der Leistungen ein, was diese Form der staatlichen Hilfe für die verschiedenen (potenziellen) Empfängergruppen unterschiedlich wertvoll macht. Es können durch Sach-

192 Vgl. dazu exemplarisch Blackorby/Donaldson (1988), Besley/Coate (1991) und Feist/Thum (2000).

transfers also Fehlanreize verringert und der Missbrauch der knappen Mittel reduziert werden. Der prozentuale Anteil von Sachleistungen nimmt hierzulande im internationalen Vergleich nur einen geringen Anteil der Ausgaben für Einkommensbeihilfen im Rahmen der Sozialhilfe ein.¹⁹³ Eine Ausdehnung der Sachtransfers im Bereich der Sozialhilfe, etwa eine verstärkte Bereitstellung von Kleidung, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern in Form von Sachleistungen, ist daher wichtiger Reformbestandteil.¹⁹⁴

Reziprozität von Leistung und Gegenleistung

Die Modifizierung der Transferentzugsraten, eine Absenkung der Transferzahlungen an uneingeschränkt Arbeitsfähige sowie eine verstärkte Hilfestellung in Form von Sachleistungen sind notwendige Schritte, bei Weitem jedoch noch nicht hinreichend. Unbedingte Arbeitsbereitschaft muss als Voraussetzung für staatliche Unterstützung eingefordert werden, auf der anderen Seite muss das Bemühen des Einzelnen bestmöglich unterstützt und belohnt werden. Es muss eine neue Balance gefunden werden zwischen Fordern und Fördern, um der Sozialhilfe in der Bevölkerung wieder eine Akzeptanz zu verschaffen als das, was sie eigentlich sein sollte: Eine echte Hilfe zur Selbsthilfe, auf die sich jeder verlassen kann, aber auf der sich keiner zu Lasten der anderen aus-

¹⁹³ Vgl. dazu etwa Feist/Thum (2000) und OECD (2001).

¹⁹⁴ Es muss in praxi die Bereitstellung der Sachleistungen nicht unmittelbar von staatlicher Stelle erfolgen. Gutscheinregelungen, wie im Übrigen bereits für Asylbewerber angewendet, oder auch elektronische Transfers in Form von Kreditkarten wie in den USA erscheinen durchaus praktikabel.

ruhen kann und die niemanden in Armut und Arbeitslosigkeit gefangen hält. Ziel einer intelligenten Ausgestaltung der Sozialhilfe ist daher stets die schnellstmögliche Beendigung der Bedürftigkeit der Transferempfänger.

Ein unbedingt einzuhaltender Grundsatz ist dabei die unmissverständliche Reziprozität der Hilfeleistungen des Staates und der Kooperations- bzw. Arbeitsbereitschaft der Hilfeempfänger. Leistung und Gegenleistung, Fördern und Fordern sind Begriffspaare, die eine zielführende Sozialhilfe dominieren müssen. Eine auf diesen Prinzipien beruhende Sozialhilfe ist weit mehr als ein Selektionsmechanismus, mit dessen Hilfe der Leistungsmissbrauch reduziert und damit das Budget entlastet wird. Sie unterstreicht die Eigenverantwortung der Hilfeempfänger und stärkt ihre Fähigkeit, sich selbst zu helfen. Für tatsächlich bedürftige und auf Hilfe angewiesene Personen bedeutet eine Politik, die sich konsequent an dieser Maxime ausrichtet, keine Schlechterstellung gegenüber der Sozialhilfepraxis der vergangenen rund 40 Jahre. Dem Steuerzahler führt sie ein investives und von Initiative geprägtes System sozialer Sicherung vor Augen und rechtfertigt den damit verbundenen finanziellen Aufwand.¹⁹⁵

Der Grundsatz der Reziprozität von Leistung und Gegenleistung hat dabei in jeder denkbaren Phase aus der Bedürftigkeit heraus und in jedem Bereich staatlicher Unterstützung Gültigkeit.¹⁹⁶ Bei arbeitsvorbereitenden und flankierenden Leistungen wie Schuldner- und

195 Vgl. Feist/Thum (2000, S. 101).

196 Mit der staatlichen Unterstützung sollte dabei möglichst früh-

Suchtberatung, psychosozialer Betreuung, Qualifizierungsmaßnahmen, staatlichen Beschäftigungsangeboten, Maßnahmen zur Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt oder unmittelbaren Vermittlungs- und Eingliederungsbestrebungen – stets haben unmissverständliche und verbindliche Absprachen über die Rechte, Pflichten und mögliche Sanktionen das Verhältnis zwischen staatlicher Instanz und Individuum zu definieren. Der Staat ist dabei in der Pflicht, bestmögliche Hilfestellung auf dem Weg zurück in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu gewähren. Dafür hat er das Recht, Hilfeempfänger bei Missachtung der verbindlichen Absprachen konsequent zu sanktionieren. Der Hilfeempfänger hat solange einen Anspruch auf eine Hilfe zur Arbeit gemäß seinen Fähigkeiten, solange er aktiv kooperiert. Wenigstens auf diesem Felde und wenigstens formal scheint die Entwicklung in die erforderliche Richtung zu gehen.

5.2.2 Die Regelungen und Durchführung im Detail – das Potenzial dezentraler Kompetenzen

Wie genau die Balance zwischen Fordern und Fördern auszusehen hat, kann niemand vorab mit Sicherheit sagen. Allerdings ist es auch weder zweckmäßig noch

zeitig begonnen werden. Frühzeitiges und intensives Profiling schafft die Grundlage individueller, rechtzeitiger und erfolgversprechender Interventionen und legt vorhandene Selbsthilfepotenziale der Hilfesuchenden frei; vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 150 f.). Zudem ist der gewünschte Beschäftigungseffekt einer aktivierenden Sozialpolitik – sofern die Maßnahmen überhaupt erfolgversprechend sind – in der Regel umso größer, je früher damit begonnen wird; vgl. beispielsweise Bolvig/Jensen/Rosholm (2003).

notwendig, ein verbindliches Bündel an Maßnahmen zentral zu schnüren und flächendeckend in die Tat umzusetzen. Vielmehr sind den Kommunen bei der Ausgestaltung der Hilfeleistungen weit mehr als bisher Entscheidungs- und Handlungsspielräume einzuräumen. Neben den unmittelbaren Hilfestellungen und aktivierenden Maßnahmen auf dem Weg zu regulärer Beschäftigung betrifft dies auch die Ausgestaltung der Sozialhilfe im engeren Sinne. Je nach örtlichen Gegebenheiten stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt anders dar. Die Chancen der Arbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, sind regional sehr verschieden, und gerade Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose weisen die geringste räumliche Mobilität auf. Somit ist diese Gruppe von Arbeitnehmern auch besonders auf die Funktionsfähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte angewiesen.¹⁹⁷

Es macht daher ökonomisch wenig Sinn, die Höhe der Leistung, die faktisch die Löhne nach unten zementiert, auf Ebene des Bundes und der Länder zentral festzulegen. Regelsätze und Mehrbedarfzuschläge gehören verstärkt in den Entscheidungsbereich der Kommunen, zumal sich neben den Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten auch die Lebenshaltungskosten und damit die Bedarfssituationen regional unterscheiden. Auch die Gewichtung der Transfers in Sach- und Geldleistungen sollte den Kommunen überlassen sein. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Sozialleistungen einen gebührenden Abstand zu den vor Ort erzielbaren Arbeitseinkommen halten und sich an den örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren können. Die

¹⁹⁷ Vgl. etwa Arntz (2005).

Kommunen sollten ferner darüber bestimmen können, wie genau die Transferenzugsrate im Zeitablauf zu gestalten ist, welche Anforderungen an die Hilfeempfänger gestellt werden und welche Sanktionen zu befürchten sind, wenn Anforderungen nicht erfüllt werden. Im Experiment auf dezentraler Ebene wird in einem solchen System um die besten Strategien und Methoden gerungen werden, die Programme können individuellen Gegebenheiten vor Ort und Erfordernissen des Einzelfalles angepasst werden. Die Notwendigkeit der Differenzierung und die Vorteile eines institutionellen Wettbewerbs verlangen eine solche Lösung.

Es obliegt dann auch den Kommunen zu entscheiden, wie mit arbeitswilligen Personen zu verfahren ist, die trotz veringerteter Regelleistungen und erst allmählich ansteigender Transferenzugsraten den Schritt zurück ins reguläre Erwerbsleben dennoch nicht schaffen. Zwar können die Kommunen stets versuchen, die Produktivität und damit die potenzielle Entlohnung eines Hilfeempfängers durch Qualifizierungsmaßnahmen zu steigern. Es liegt in ihrem Ermessen, die Dynamik der Transferenzugsraten im Einzelfall so festzulegen, dass ein erfolgreicher Verbleib im ersten Arbeitsmarkt möglichst wahrscheinlich ist. Auch können durch temporäre Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber die Einstiegschancen Langzeitarbeitsloser zusätzlich erhöht werden. Es wird jedoch immer Menschen geben, deren Leistungsfähigkeit trotz redlichen Eigen- und Fremdbemühens dauerhaft stärker unter dem Durchschnitt liegt als die Sozialhilfe unterhalb des durchschnittlichen Nettoeinkommens an Spielraum lässt.

Eine generelle Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger mag diese Gruppe zwar verkleinern, sofern sich die Absenkung der Sozialhilfe in einer Auffächerung der Lohnstrukturen niederschlägt. Die Ansätze temporär verringerter, nach Beschäftigungsaufnahme sukzessive steigender Transferentzugsraten oder auch temporärer Lohnkostenzuschüsse beruhen jedoch auf der Annahme, dass ein entscheidender Engpass für fehlende Beschäftigung in mangelnden Arbeitsanreizen und/oder einem Leistungsrückstand der Geringqualifizierten liegt, der durch „training on the job“ korrigierbar ist. Internationale Erfahrungen zeigen zwar, dass subventionierte Beschäftigungsverhältnisse gerade auch für Individuen, die schwierig eine Arbeit finden können, der Einstieg in ein stabiles, reguläres und nicht subventioniertes Beschäftigungsverhältnis sein können.¹⁹⁸ Gleichwohl gibt es Fälle, wo extrem niedrige Fähigkeiten sowie das fehlende Potenzial, Produktivitätsfortschritte zu erzielen, einem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis entgegenstehen bzw. verhindern, dass das Auslaufen einer Subvention durch steigende Entlohnung kompensiert werden kann. In solchen Fällen wäre folglich eine zeitlich unbefristete Subvention erforderlich, um die dauerhafte Kluft zwischen Arbeitsproduktivität und zu zahlendem Arbeitslohn auszugleichen und die Personen auf diese Weise in Lohn und Brot zu halten. Soll aus bereits genannten Gründen auf dauerhafte Lohnsubventionen verzichtet werden, bleibt nur die Möglichkeit, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern im Zweifel eine staatliche,

¹⁹⁸ Vgl. exemplarisch Booth/Francesconi/Frank (2000) und Gerfin/Lechner/Steiger (2002).

kommunale Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten. Der Lohn für eine solche Tätigkeit sollte so bemessen sein, dass er für erwerbsfähige Hilfeempfänger ein angemessenes Hilfeniveau gewährleistet und eine finanzielle Besserstellung gegenüber der Untätigkeit darstellt.

Selbst bei einer deutlichen Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger muss demnach niemand unter dem sozio-kulturellen Existenzminimum leben, sofern er bereit ist, eine Gegenleistung im Rahmen öffentlich organisierter Beschäftigung zu erbringen. Die Beschäftigungsmöglichkeiten im dritten Arbeitsmarkt können folglich generell zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden und dienen nicht nur einer möglicherweise dauerhaften Beschäftigung von Personen mit besonders geringen Qualifikationen bzw. Fähigkeiten. Das glaubhafte Anbieten von verpflichtender Arbeit hat zweifelsohne selektive Wirkung. Erfahrungsgemäß zwischen einem Viertel und einem Drittel der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger lehnen trotz Belehrung über die Konsequenzen eine ihnen verpflichtend zugewiesene zumutbare Arbeit ab, erscheinen nicht zur Arbeit bzw. ziehen ihren Antrag auf Sozialhilfe zurück.¹⁹⁹ Es ist auch eine beträchtliche Kürzung der Sozialleistungen für das Nichtstun nur dann möglich, wenn bei Bemühungen seitens eines Transferempfängers notfalls ein öffentlicher Job angeboten werden kann. Allerdings ist dabei stets zu bedenken, dass staatliche

199 Vgl. beispielsweise Hackenberg/Wagner (1996), Zimmermann (1998), Feist (2000, S. 139), Fuchs/Spengler (1994, 1997 und 1999) und Fuchs/Troost (2001 und 2003).

leicht private Beschäftigung verdrängen kann. Zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Beschäftigung von Personen, die bei gegebenen Lohnstrukturen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, sind daher Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die keine Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Leistungserbringer generieren.²⁰⁰

Letztlich muss im präsentierten Reformkonzept jede Kommune selbst entscheiden, ob sie die Regelleistungen für arbeitsfähige Transferempfänger so weit herabsetzt, dass eine Job-Garantie bei Arbeitsbereitschaft erforderlich wird. Denkbar ist auch, durch ein relativ hohes Leistungsniveau, das jedoch größtenteils in Form von Sachleistungen gewährt wird, den Missbrauch der Sozialleistungen zu verringern und Arbeitsanreize zu stärken, ohne gleichzeitig eine Beschäftigungsgarantie für geringqualifizierte Transferempfänger geben zu müssen. Die Kommunen müssen schließlich ein Gesamtpaket an Maßnahmen schnüren, das am besten zur vorherrschenden Situation vor Ort passt. Auch bei den schwierigen Fällen ist alles daran zu setzen, eine Chance im regulären Arbeitsmarkt zu finden. Eine bloße Alimentierung für das Nichtstun oder eine Verwahrung in künstlichen, mitunter perspektivlosen kommunalen Beschäftigungsverhältnissen ist nicht fair den Betroffenen gegenüber, die im Regelfall nach Unabhängigkeit und Eigenverantwortung streben. Folglich sollte bei allem Tun eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt das Ziel sein; der kommunale Beschäftigungssektor nach Möglichkeit allenfalls als Übergangsarbeitsmarkt fungieren.

200 Vgl. dazu Bonin/Kempe/Schneider (2003).

5.2.3 Das Potenzial nutzen – dezentrale Finanzierung der Sozialhilfe

Damit das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich in gewünschter Weise nutzbar wird, ist es erforderlich, neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich auf anreizkompatible Art und Weise an die Kommunen abzutreten. Eine zentrale Finanzierung hebt jeden Wettbewerb von vornherein aus und führt zur Verschwendung von Ressourcen. Nur wenn Handlung und Haftung bzw. Finanzierung nicht auseinanderfallen, ist damit zu rechnen, dass die Konsequenzen der eigenen Aktionen bei Entscheidungen hinreichend Berücksichtigung finden und nach den besten Methoden gesucht wird. Fasst man das Verhältnis von Bund und Kommunen als einfache Prinzipal-Agenten-Situation in der Form auf, dass der Bund als Prinzipal die Kommunen als Agenten mit der Verwaltung der Sozialhilfe beauftragt, besteht die effiziente Lösung darin, den Agenten, d.h. den Kommunen, die volle Kostenverantwortung zu übertragen.²⁰¹

Durch eine solche Regelung haben die Agenten optimale Anreize, die übertragenen Aufgaben möglichst effizient und kostengünstig zu erfüllen. Jede Form einer zentralen Beteiligung an den Ausgaben würde diese Anreize stören und dezentrales „Moral Hazard“-Verhalten provozieren.²⁰² Je größer die Spielräume der Agenten bei der Aufgabenerfüllung in dieser Situation sind, desto gewich-

201 Für eine nähere Diskussion dazu vgl. Green/Mas-Colell/Whinston (1995, S. 482 f.) und Huber/Lichtblau (1999).

202 Vgl. Huber/Lichtblau (2002, S. 79).

tiger ist das Argument. Da die Kommunen im Bereich der Sozialhilfe nicht lediglich Handlanger des Bundes sein sollen, sondern in weit stärkerem Maße als bisher Gestaltungsfreiräume benötigen, ist eine dezentrale Finanzierung unbedingter Bestandteil eines Reformkonzeptes, das auf dezentrale Problemlösungskapazitäten und Wettbewerb um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut setzt.²⁰³ Jeder Euro, den die Kommunen ausgeben, muss einen Teil ihrer Einnahmen aufzehren, um einen möglichst effizienten Umgang mit den Mitteln zu gewährleisten. Die erforderliche Autonomie und Flexibilität auf der Einnahmenseite ließe sich etwa durch die längst überfällige Abschaffung der Gewerbesteuer und ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer schaffen.²⁰⁴

5.2.4 Die Rolle der zentralen Ebene

Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine umfassende Dezentralisierung von Verantwortung keinesfalls automatisch mit unliebsamen Wanderungsbewegungen („Sozialtourismus“) und einem „Race to the Bottom“ auf der Leistungsseite verbunden ist. Die USA und auch die Schweiz sind hierfür ebenso unterschiedliche wie instruktive Anschauungsobjekte. Die Politik sollte also auch hierzulande den Mut aufbringen, die rechtlich-institutionellen Regelungen den ökonomischen Erfordernis-

203 Vgl. dazu auch Berthold (2003, S. 26 ff.).

204 Vgl. ausführlich dazu Fuest/Huber (2001), BDI/VCI (2001), Berthold/von Berchem (2002a, S. 120 ff.) und Huber (2003, S. 15 ff.).

sen anzupassen, zumal sich der theoretisch verbleibenden Restgefahr geeignete institutionelle Rahmenbedingungen entgegensetzen lassen, ohne auf die Vorteile dezentraler Lösungen verzichten zu müssen.²⁰⁵

Neben einer grundsätzlich ausgewogenen Balance zwischen dem Einfordern gewisser Gegenleistungen von den Transferempfängern und der anreizkompatiblen Förderung von Arbeit bietet sich eine Stärkung direktdemokratischer Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte auf dezentraler Ebene zur Stabilisierung eines Arrangements regional unterschiedlicher interpersoneller Umverteilung an. Daneben lassen sich die Anreize transferinduzierter Wanderungen durch spezifische Regelungen wie etwa das in der Schweiz praktizierte „Heimortprinzip“ verringern, wonach die Hilfeleistungen auch nach dem Wegzug eines Transferempfängers aus einer Gebietskörperschaft noch eine Zeit lang von dieser zu tragen sind. Auch eine Beteiligung der zentralen Ebene an der Finanzierung kann als institutionelle Bremse gegen ein mögliches „Race to the Bottom“ im föderalen Wettbewerb gesehen werden. Die Sorge, dass solche Wanderungsbewegungen von praktischer Bedeutung sein könnten, verleitet die Politik möglicherweise zu einer restriktiveren Ausgestaltung der Sicherungssysteme. Vor diesem Hintergrund erscheint daher eine zentrale Finanzierungsbeteiligung sinnvoll, um von vornherein zu verhindern, dass politisches Handeln auf dezentraler Ebene zu einem „Race to the Bottom“ führen kann, obwohl das Phänomen „Welfare Migration“ quantitativ bedeutungslos ist.

205 Vgl. dazu Berthold/von Berchem (2005a).

Es erscheint aus wenigstens zwei weiteren Gründen eine Beteiligung der Zentralen, der Länder und des Bundes, an den Kosten der Sozialhilfe erforderlich.²⁰⁶ Erstens besteht die grundsätzliche Gefahr, dass einzelne Kommunen durch übermäßige Belastungen faktisch zahlungsunfähig werden und ohne finanzielle Unterstützung die Bereitstellung eines Existenzminimums und adäquate Reintegrationsleistungen nicht mehr garantieren können. Da es zweitens die jeweiligen Länder und insbesondere der Bund sind, die durch ihre politischen Entscheidungen das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und auch Sozialhilfeabhängigkeit wesentlich beeinflussen, sind diese auch nicht gänzlich aus der finanziellen Verantwortung zu entlassen.²⁰⁷ Das Restrisiko eines „Race to the Bottom“ bzw. die Angst vor einem solchen Prozess, die potenzielle Gefahr der kommunalen Zahlungsunfähigkeit sowie die Mitverursacherrolle von Bund und Ländern legen es nahe, vom Ideal der reinen Ausführungskonnexität abzuweichen und die übergeordneten Ebenen an der Finanzierung zu beteiligen.

206 Vgl. von Berchem (2005, S. 379 ff.).

207 Klar ist, dass der Finanzierungsanteil des Bundes und der jeweiligen Länder davon abhängen muss, inwiefern das Ergebnis auf den regionalen Arbeitsmärkten von ihnen tatsächlich beeinflussbar ist. Da gegenwärtig die einzelnen Bundesländer kaum über entscheidende Einflussnahme verfügen und die gesamte Arbeitsmarktordnungspolitik eine Domäne des Bundes ist – vgl. dazu etwa Sesselmeier (2001) und Berthold/Fricke/Kullas (2004) –, sollte auch hauptsächlich der Bund in der finanziellen Verantwortung stehen.

Um zu vermeiden, dass es dadurch zu einer Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, intransparenten Entscheidungsstrukturen und größeren dezentralen Fehlanreizen kommt, hat die Beteiligung in pauschalierter Form zu erfolgen. Höhere Ausgaben der dezentralen Einheiten dürfen also nicht automatisch zu höheren Zuweisungen führen, sozialpolitische Ausgabendisziplin darf jedoch auch nicht zu Zuweisungskürzungen führen. Die Finanzierung muss aus Sicht der Kommunen Lumpsum-Charakter haben. Wie in den USA den Einzelstaaten in Form der jährlichen „block grants“, sollten den Kommunen hierzulande ebenso pauschale Mittel zugewiesen werden, die bedingt zweckgebunden zur Finanzierung der Sozialhilfe verwendet werden müssen und dezentrales „Moral Hazard“ eindämmen. Über die Höhe der Zuweisungen wäre politisch zu streiten; in jedem Fall sollten nicht vergangene Ausgaben, sondern die aktuellen, sich regional mitunter erheblich unterscheidenden Bedarfe ausschlaggebend sein. Nicht verausgabte Zuweisungsmittel sollten dabei wenigstens zum Teil bei den Kommunen verbleiben dürfen. Da zentrale Vorgaben und Regelungen die Innovationsfähigkeit der Kommunen und den sozialpolitischen Wettbewerb stark beeinflussen können, sollte darauf soweit wie möglich verzichtet werden. Allenfalls das Festlegen von Mindeststandards, die für keine Region eine tatsächliche Wettbewerbsbremse darstellen, erscheint akzeptabel.

5.3 Ergebnis

Das vorgestellte Reformkonzept zeigt, dass Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe erheblichen Spielraum für grundlegende Verbesserungen aufweisen. Der Schlüssel für eine effiziente Arbeitslosenversicherung liegt dabei insbesondere in einer verursachergerechten und anreizkompatiblen Verknüpfung von Beitrag und Leistung aller beteiligten Akteure sowie einer Schaffung von Wettbewerb auf der Leistungsseite. So haben auch die Kommunen von Anfang an die Möglichkeit, individuelle Langzeitarbeitslosigkeit aktiv zu bekämpfen. Sind sie für die Finanzierung und Arbeitsmarktintegration erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zuständig, haben sie daran ein starkes Interesse, frühzeitiges Engagement ist zu erwarten. Der positive Einfluss dezentraler Kräfte lässt sich zudem dadurch stärken, dass die Regelungen der Sozialhilfe und deren Finanzierung möglichst umfassend in kommunale Verantwortung übergeben werden. Auf diese Weise gelingt es viel eher als in der Vergangenheit und gegenwärtig, die gewünschte Absicherung gegen die Risiken Arbeitslosigkeit und Armut zu gewährleisten, ohne dabei gleichzeitig das Entstehen und Verfestigen von Arbeitslosigkeit in größerem Umfang zu provozieren.

6 Schlussbemerkungen und Ausblick

Die Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit hat ausgedient. Sie hat sich als nicht mehr tauglich erwiesen. Das wird auch von der Politik erkannt, zumindest vordergründig. Man zeigt auf diesem Felde wilden Reformeifer. Allerdings müssen die beschlossenen Reformen alles in allem als unnötig vorsichtig und wenig effizient bewertet werden. Nach wie vor dominiert staatliche Zentralwirtschaft, marktliche und dezentrale Lösungen haben einen schweren Stand. Dabei täte eine Entstaatlichung und mehr Mut zu dezentralen Lösungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Deutschland gut. Möglicherweise ist aber eine so umfassende Reform im politischen Prozess trotz bestehender ökonomischer Notwendigkeit nicht in einem Ruck durchzuführen. Die Erfahrung zeigt, dass es wettbewerbliche und dezentrale Lösungen in Deutschland besonders schwer haben. Vor diesem Hintergrund liegt bei den neu geschaffenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen die Hoffnung auf der kommunalen Experimentierklausel gemäß § 6a SGB II. Vielleicht ist es hierzulande der einzig gangbare Weg, über einen solchen Kanal die institutionellen Verkrustungen aufzubrechen. Die mit Hartz IV gefundene Lösung ist nicht effizient und ökonomisch eine vergebene Chance. Allerdings kann die Experimentierklausel aus polit-ökonomischer Perspektive als Chance gesehen werden, wenigstens längerfristig zu einem wettbewerblicheren Föderalismus und den dringend notwendigen differenzierenden Lösungen zu gelangen.

Optierende Kommunen sind in ihrem Tun zu unterstützen. Es muss auch sehr genau darauf geachtet werden, dass sie tatsächlich die Möglichkeit haben, in einem fairen Wettbewerb nach effizienten Lösungen zu suchen und ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. § 16 Abs. 2 SGB II muss als Generalklausel umfassend nutzbar sein, bestehende Wettbewerbsbremsen und Handlungsbeschränkungen sind zu beseitigen, dezentrale Kompetenzen möglichst umfassend abzurufen. Dann besteht die Hoffnung, dass sich die vielfältigen kommunalen Ansätze in objektiven Evaluierungen als dominante Problemlösungsstrategie herausstellen und über diesen Kanal zusätzlicher Reformdruck entsteht. Langfristig wird es sich Deutschland nicht leisten können, auf die heilsamen Kräfte eines wettbewerblichen Föderalismus zu verzichten. Nur Wettbewerb macht Erfolg und Schwächen vergleichbar und regt zur Suche nach effizienten Lösungen an, die den jeweils vor Ort vorherrschenden Gegebenheiten am besten gerecht werden.

Die simultane Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe alleine ist noch nicht der Schlüssel zum Erfolg. Es sind wesentlich umfassendere Reformen notwendig. Der Arbeitsmarkt muss angesichts der steigenden ökonomischen Anpassungslasten endlich von der Kette gelassen werden, um flexibler auf die Veränderungen reagieren zu können. Vielfältige Überregulierungen, etwa in den Bereichen Kündigungsschutz, Mitbestimmung und betriebliche Bündnisse für Arbeit, verhindern dies bisher. Noch immer zu zentrale Tarifverhandlungen, wenig differenzierte und inflexible Lohnstrukturen stehen ei-

ner erfreulichen Beschäftigungsentwicklung von Anfang an im Wege. Eine intelligente Reform von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe kann einen Beitrag für eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation und eine Belebung des wirtschaftlichen Wachstums leisten. Darüber hinaus sind in vielen anderen Bereichen weitreichende Richtungswechsel dringend erforderlich.

Die gestiegenen Anpassungslasten legen die rechtlich-institutionellen Mängel hierzulande drastisch offen und verdeutlichen die Notwendigkeit fundamentaler Reformen. Deutschland muss sich endlich dazu aufraffen, sein institutionelles Arrangement den veränderten ökonomischen Realitäten anzupassen, um den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut erfolgreich zu bestreiten und im zunehmenden internationalen Konkurrenzkampf zu bestehen. Leider sind noch immer kaum Anzeichen erkennbar, dass sich diese Erkenntnis in mutigen politischen Entscheidungen niederschlägt. Es bleibt die Hoffnung, dass sich ökonomische Vernunft langfristig auch im politischen Prozess durchsetzen wird. Allzu lange sollte es aber nicht mehr dauern!

7 Kurzfassung

Die Lage auf den deutschen Arbeitsmärkten ist desolat. So beginnen seit über einem Vierteljahrhundert alle Abhandlungen zur Arbeitslosigkeit in Deutschland. Das Schlimme ist, der Schrecken wird nicht kleiner, er steigert sich von Jahr zu Jahr. Dabei sind sich Ökonomen über die Ursachen der Arbeitslosigkeit weitgehend einig: Die Anpassungskapazität der deutschen Volkswirtschaft reicht nicht mehr aus, mit den gestiegenen Anpassungslasten fertig zu werden. Europa- und weltweit offenere Märkte machen das wirtschaftliche Umfeld riskanter, der sektorale Strukturwandel beschleunigt sich, der internationale Wettbewerb wird schärfer. Die Arbeitsnachfrage wird volatiler, ihre Struktur verändert sich, die Arbeitsnachfrage wird elastischer. Dagegen gibt es probate Mittel: Die Reallöhne müssen flexibler, die regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Lohnstrukturen anpassungsfähiger und die Arbeitnehmer räumlich und beruflich mobiler werden. Das alles ist auf deutschen Arbeitsmärkten noch unterentwickelt. Schuld daran ist ein institutionelles Arrangement, das nicht mehr zur veränderten ökonomischen Wirklichkeit passt. Auf den Arbeitsmärkten dominiert ein Tarifikartell, im Bereich des Sozialen herrscht Planwirtschaft, die föderale Ordnung ist zentralistisch; Wettbewerb ist überall Mangelware. Der institutionelle Mismatch ist vor allem am Arbeitsmarkt offensichtlich. Wer ihn nicht auflöst, kann den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht gewinnen. Dazu ist es u.a. notwendig, nicht nur die Arbeitslosenversicherung, sondern auch die soziale Grundsicherung auf ein neues, ordnungspolitisch überzeugendes Fundament zu stellen.

Die deutsche Beschäftigungsmisere – das empirische Bild im Überblick

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist vor allem durch die folgenden Faktoren charakterisiert:

- Sie ist seit Mitte der 70er Jahre schubweise angestiegen und hat sich auf immer höheren Niveaus verfestigt.
- Der langfristige Anstieg der Arbeitslosigkeit beruht im Wesentlichen auf einer massiven Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit. Fast jeder zweite Arbeitslose ist mittlerweile bereits über ein Jahr ohne Beschäftigung.
- Besonders betroffen von Arbeitslosigkeit sind Personen mit geringen Qualifikationen sowie ältere Arbeitnehmer. Bei beiden Personengruppen schneidet Deutschland im internationalen Vergleich besonders schlecht ab.
- Der Mismatch von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage hat sich im Zeitablauf vergrößert.
- Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein nationalstaatliches, sondern auch ein regionenspezifisches Problem, das vor allem in Ostdeutschland, aber auch in Teilen der alten Bundesländer besonders virulent ist.

Die Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit auf dem Prüfstand – mitverantwortlich für die Beschäftigungsmisere

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hat primär strukturelle und weniger konjunkturelle Ursachen. Von zentraler Bedeutung dabei sind die deutschen Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere auch die Arbeitslosenversicherung und die

soziale Grundsicherung. Zum einen verhindern sie hinreichend flexible Lohnstrukturen, was vor allem für Personen mit geringerer Qualifikation negative Folgen hat. Zum anderen sind sie aber auch nicht in der Lage, die räumliche, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer ausreichend zu fördern, um von dieser Seite die notwendige Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen.

Deutschland leistet sich schon lange relativ generöse und umfangreiche soziale Sicherungssysteme. Lohnersatzleistungen (passive Arbeitsmarktpolitik) verhindern auch bei Arbeitslosigkeit elementare Armut der Betroffenen, vielfältige Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sollen den Weg zurück in Lohn und Brot erleichtern. Allerdings weisen diese sozialstaatlichen Systeme „traditionell“ schwerwiegende Mängel auf, die die arbeitsmarktlichen Anpassungsmechanismen blockieren und steigende und sich verfestigende Arbeitslosigkeit begünstigen.

Die passive und aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitslosenversicherung

- *Passive Arbeitsmarktpolitik*

Passive Arbeitsmarktpolitik dient der Überbrückung von Einkommensverlusten im Falle individueller Arbeitslosigkeit. Internationale Studien zeigen, dass je länger individuelle Lohnersatzleistungen gezahlt werden, je höher diese Leistungen ausfallen und je laxer die an den Bezug geknüpften Zumutbarkeits- und Mitwirkungskriterien sowie potenzielle Sanktionen sind, desto höher ist ceteris paribus das gleich-

gewichtige Niveau der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit. Zwei Wirkungskanäle sind dafür verantwortlich. Zum einen beeinflussen die Leistungen der Versicherung das schadensrelevante Verhalten der Arbeitnehmer vor und während einer Phase individueller Arbeitslosigkeit – etwa über eine verringerte Suchintensität, zu hohe Anspruchslöhne oder eine zu geringe sektorale und regionale Mobilität. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie in Deutschland – die Anforderungen an den Leistungsbezug wenig restriktiv sind und zudem noch mangelhaft durchgesetzt werden. Zum anderen stärkt eine generöse Arbeitslosenversicherung die Position der Arbeitsplatzbesitzer bzw. Gewerkschaften und führt zu einer übermäßig aggressiven Lohnpolitik und somit reallohninduzierter Arbeitslosigkeit. Unter diesen Bedingungen wird einmal aufgebaute Arbeitslosigkeit nur schleppend oder gar nicht mehr abgebaut. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ist somit ein unverzichtbarer Bestandteil der Erklärung der seit Jahrzehnten ansteigenden Arbeitslosigkeit hierzulande.

- *Aktive Arbeitsmarktpolitik*

Aktive Arbeitsmarktpolitik hat das Ziel, Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen. Auch wenn ihre Grundidee – eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt zu bauen und strukturwandelbedingte Arbeitslosigkeit abzubauen – gut zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft passt und theoretisch positive Arbeitsmarkteffekte denkbar sind, ist sie in der Praxis mit vielfältigen Problemen verbunden, die negativen Einfluss auf die Beschäftigung ausüben können. Zum einen ist mit lohnsteigernden Effekten zu rechnen,

etwa weil die Tarifvertragsparteien ein Stück weit aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung entlassen werden, aber auch, weil viele Maßnahmen mit einem höheren verfügbaren Einkommen für die Teilnehmer verbunden sind. Zum anderen besteht bei aktiver Arbeitsmarktpolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene immer die Gefahr von schädlichen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten.

Insgesamt kann dem Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik kein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Vor allem die Instrumente, die in den letzten Jahren schwerpunktmäßig zum Einsatz kamen, müssen sogar als kontraproduktiv bezeichnet werden. Die angestrebten Ziele – Verbesserung des Matching-Prozesses, Förderung des strukturellen Wandels oder verringerte Lohnforderungen durch eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Insidern und Outsidern – werden allesamt verfehlt. Aktive Arbeitsmarktpolitik taugt allenfalls als „politische Beruhigungspille“ und ist ein probates Mittel zum Schönen der Statistiken.

Diese ernüchternden Erkenntnisse über die Wirksamkeit stellen ihre Existenzberechtigung als Ganzes in Frage. Denn weder müssen Beratung, Vermittlung oder auch Weiterbildung von Arbeitslosen eine staatliche Aufgabe sein, noch ist davon auszugehen, dass der Staat diese Aufgaben besonders gut erfüllen könnte.

- *Die Finanzierungsseite der Arbeitslosenversicherung*

Neben der Ausgestaltung der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik können auch die Finanzierungsmodalitäten der

Arbeitslosenversicherung aufgrund einer mangelhaften Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen nicht überzeugen. Diskretionäre Spielräume beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie versicherungsfremde Leistungen sind mit dem Grundgedanken einer Versicherung nicht vereinbar. Darüber hinaus gehen von einheitlichen, nicht nach dem jeweiligen Risiko differenzierten Beitragsätzen sowohl auf die Arbeitnehmer als auch auf die Arbeitgeber gesamtwirtschaftlich schädliche Verhaltensanreize aus, die zu einer Fehlallokation von Ressourcen führen. Da die Gewerkschaften zudem überhaupt nicht an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt sind, existiert keinerlei Mechanismus, der überhöhte, beschäftigungsfeindliche Lohnabschlüsse durch höhere Kosten für die Gewerkschaften sanktionieren würde. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die deutsche Arbeitslosenversicherung sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzierungsseite erhebliche Mängel aufweist.

Die Sozialhilfe als Existenzminimum und Hilfe zur Arbeit

Neben der Arbeitslosenversicherung hat in der Vergangenheit auch die Sozialhilfe zur Entstehung und Persistenz der Arbeitslosigkeit beigetragen. Kernpunkt der Kritik ist dabei zum einen die häufig zu beobachtende Verletzung des Lohnabstandsgebotes. Dadurch wird die Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung vor allem für Geringqualifizierte vielfach unattraktiv. Die Sozialhilfe legt de facto einen impliziten Mindestlohn fest, der den Arbeitsmarkt nach unten abriegelt. Menschen mit geringer Produktivität werden

selbst dann vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, wenn sie bereit wären, zu Löhnen unterhalb der Sozialhilfeschanke zu arbeiten. Die notwendige Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur unterbleibt. Verschärft wird dieser Mangel durch die hohe Grenzbelastung bzw. Transferentzugsrate, falls Leistungsempfänger zusätzlich zum Transferbezug eigenes Arbeitseinkommen erzielen. Restriktive Hinzuverdienstmöglichkeiten sind eine fundamentale Störung der Arbeitsanreize und verstellen den schrittweisen Weg zurück in eine Vollzeitstelle.

Den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe fehlten aufgrund der herrschenden rechtlich-institutionellen Gegebenheiten sowohl die Möglichkeiten als auch die Anreize, eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu betreiben, die den jeweils vor Ort relevanten Problemen gerecht wird und konsequent auf eine Arbeitsmarktreintegration der arbeitsfähigen Transferempfänger abzielt. Zentral fixierte und undifferenzierte Regelungen und Steuerungsmöglichkeiten in den relevanten Politikbereichen sowie gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten zwischen Kommunen und Arbeitslosenversicherung waren die Ursache. Die Hilfe zur Arbeit durch die Kommunen war allzu oft nur reine Lastenabwehr, die eine nachhaltige Reintegration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger nicht zum Hauptziel hatte.

Die Sozialhilfe der letzten Jahrzehnte war kaum mit den Kriterien einer effizienten Umverteilung vereinbar war. Zwar gelang es, elementare Armut zu verhindern, nicht jedoch, arbeitsfähige Transferempfänger möglichst rasch wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Besserung in Sicht?

Die anhaltend schlechte Arbeitsmarktperformance brachte in jüngerer Vergangenheit etwas Bewegung in die festgefahrene politische Diskussion um die Effizienz der staatlichen Arbeitsmarktpolitik i.w.S. Das Job-AQTIV-Gesetz war der Startschuss für einen andauernden Reformprozess, der mit „Hartz“ und „Agenda 2010“ zwei neue Namen bekam. Doch wie steht es um die ordnungspolitische Grundausrichtung der jüngsten Reformen?

Drei Ziele werden verfolgt: Erstens sollen durch Modifikationen der entscheidenden Parameter der Lohnersatzleistungen die Bemühungen der Arbeitslosen gestärkt werden, die Arbeitslosigkeit schnellstmöglich zu beenden. Begleitet werden soll dieser Prozess durch eine Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Zweitens sollen durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen die individuellen Wiedereinstellungschancen verbessert werden. Und schließlich soll durch pekuniäre Anreize direkt die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot zu Gunsten der Arbeitslosen beeinflusst werden. Erreicht werden sollen diese Ziele durch das folgende – in sieben Komplexe untergliederte – Bündel von Neuregelungen.

- *Beratung und Vermittlung*

Bemühungen, die Effizienz der Beratung und Vermittlung zu steigern, sind dringend erforderlich. Jedoch erscheint der gewählte Weg wenig konsequent, da dabei nicht von

der grundsätzlichen Zuständigkeit der staatlichen Arbeitsverwaltung abgewichen wird. Auch im Bereich der Arbeitsvermittlung sollten die förderlichen Kräfte des Wettbewerbs möglichst früh und konsequent genutzt werden. Es gibt keinen ökonomisch einleuchtenden Grund, nicht von Anfang an (auch) auf private Lösungen zu setzen.

- *Eingliederungsvereinbarungen und der Bezug von Arbeitslosengeld*

Die Neuregelungen zur Zumutbarkeit und zu möglichen Sanktionen sind fraglos ein Schritt in die richtige Richtung. Sie schaffen bessere Rahmenbedingungen als bisher, das Verhalten der Arbeitslosen zu beeinflussen bzw. Transferleitungen zu kürzen, falls ein in Frage kommendes Beschäftigungsverhältnis nicht angenommen wird. In diesen Fällen sind die Reformen tatsächlich geeignet, die durchschnittliche Dauer individueller Arbeitslosigkeit zu senken.

Ebenfalls zu begrüßen ist die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ab dem 31. Januar 2006. Diese Größe entscheidet maßgeblich über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, in einer Volkswirtschaft mit. Gerade bezogen auf die in Deutschland während des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht nennenswert zurückgehenden Anspruchslöhne sollte die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer mittelfristig Früchte tragen. Das Argument, man müsse älteren Arbeitnehmern im Schadensfalle eine längere Bezugsdauer garantieren, da ja schließlich auch länger Beiträge eingezahlt worden sind, ist dagegen ökonomischer Unsinn.

- *Qualifizierung und Beschäftigungsmaßnahmen*

In den jüngsten Reformen ist eine wenigstens leichte Tendenz erkennbar, mehr auf Qualifizierung und weniger auf eine bloße „Verwahrung“ der Arbeitslosen in Maßnahmen setzen zu wollen. Allerdings sind nur zaghafte Modifikationen zu erkennen und der verbleibende diskretionäre Spielraum ist groß genug, dass sich faktisch nicht viel ändert. Es wurde die Chance verpasst, sich im Zuge der Reformen von den ineffizienten und teuren Maßnahmen, die keinen positiven Effekt auf das aggregierte Beschäftigungsniveau haben, zu verabschieden.

Insgesamt wird offensichtlich den herkömmlichen staatlichen „Verwahrungs- und Verdrängungsmaßnahmen“ aktiver Arbeitsmarktpolitik trotz unstrittiger beschäftigungspolitischer Misserfolge nicht abgeschworen. Vielmehr schaffen die Neuregelungen Raum für erleichterten und vermehrten Einsatz der Instrumente, teilweise unter dem Deckmantel einer möglichst raschen Hilfe für die Arbeitslosen. Echter Wettbewerb und damit der Markttest für die staatlichen Maßnahmen scheint nicht erwünscht. Unstrittig positiv ist einzig, dass nun auch in ABM nicht automatisch wieder Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden können.

- *Personal-Service-Agenturen*

Die Personal-Service-Agenturen (PSA) sollten ursprünglich das „Herzstück“ der Hartz-Reformen sein. Mit ihnen war die Hoffnung verbunden, dass verliehene Arbeitnehmer sich in den Entleihbetrieben bewähren, marktverwertbares

Humankapital „on the job“ bilden und dann dauerhaft übernommen werden (so genannte Klebeeffekte). Darüber hinaus erhofft man sich durch eine Ausweitung der Zeitarbeit einen Rückgang des negativen Einflusses des Kündigungsschutzes auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen. Parallel zur Einführung der Personal-Service-Agenturen wurde das bisherige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz überarbeitet und Zeitarbeit generell etwas liberalisiert.

Mag auch der generelle Sinn von Zeitarbeit als möglicher Weg zurück in ein festes Beschäftigungsverhältnis unbestritten sein, der mit den PSA beschrittene Weg erweist sich als irreführend. Zeitarbeit wird eher verteuert und verliert an Flexibilität („Equal Pay“), staatlich subventionierte Zeitarbeit verdrängt nicht-subventionierte Zeitarbeit, und zusätzlich reduziert sich durch die subventionierte Beschäftigung der Druck, die regulären Löhne im notwendigen Maße nach unten aufzufächern. Es stellt sich die Frage, warum angesichts der Vielzahl privater 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.

- *„Mini- und Midi-Jobs“*

Erklärtes Ziel der „Mini- und Midi-Jobs“ ist eine Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit und eine vereinfachte Handhabung derartiger Beschäftigungsverhältnisse für die Arbeitgeber. Darüber hinaus wird

die Substitution bisheriger Schwarzarbeit durch reguläre Beschäftigung – insbesondere im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen – angestrebt. So soll geringqualifizierten und arbeitsmarktfernen Arbeitslosen der Einstieg in eine reguläre Beschäftigung erleichtert werden.

Diese Ziele werden jedoch verfehlt: „Mini- und Midi-Jobs“ sind nur für Personen wirklich attraktiv, die anderweitig finanziell abgesichert sind (Rentner, Schüler, Studenten, Nebenbeschäftigte, Zweitverdiener). Für langzeitarbeitslose Transferempfänger bestehen dagegen nach wie vor kaum Anreize, einen solchen Job anzunehmen. Die eigentliche Zielgruppe wird verfehlt, und die möglichen Vergünstigungen kommen bei Personengruppen an, die nicht zu fördern sind. Hinzu kommt, dass die Bemessungsbasis für Steuern- und Sozialabgaben geschwächt wird, was der erforderlichen Reduzierung der Steuer- und Abgabensätze zuwider läuft. Alles in allem kann das Konzept der Hartz'schen „Mini- und Midi-Jobs“ daher nicht überzeugen.

- „Ich-AG“

Ähnlich wie mit dem bereits seit Jahren bestehenden so genannten Überbrückungsgeld soll Arbeitslosen mit dem Instrument der Existenzgründungszuschüsse – besser bekannt als „Ich-AG“ – der Weg zu einer selbständigen Existenz ermöglicht werden. Implizites Ziel ist dabei auch, in der Schattenwirtschaft ausgeübte Tätigkeiten in legale Beschäftigungsformen zu überführen. Vor überzogenen Erwartungen muss allerdings gewarnt werden. Zum einen können Arbeitslose nicht der Schlüssel zur Bekämpfung

von Schwarzarbeit sein, wird diese doch häufig von regulär Beschäftigten „nach Feierabend“ verrichtet. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass die „Ich-AG“ das geeignete Instrument zu Förderung von Existenzgründungen in Deutschland ist. Mitnahmeeffekte, Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten von Existenzgründungen aus Beschäftigungsverhältnissen, das konkurrierende Förderinstrument Überbrückungsgeld sowie die Gefahr, dass viele der Existenzgründer scheitern und manche einen Berg Schulden anhäufen werden, lassen die hohe Zahl der geförderten „Ich-AGs“ in einem etwas trüben Licht erscheinen.

- *Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV)*

Mit Hartz IV erfolgte endlich die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Mit Wirkung zum 01.01.2005 wurde mit dem SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für erwerbsfähige Arbeitslose, 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. Dementsprechend sind auch die finanziellen Zuständigkeiten geteilt. Lediglich 69 optierende Kommunen übernehmen die gesamte Durchführung der Grundsicherung.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige erfolgt auf dem Niveau der Sozialhilfe. Für die Hauptproblemgruppe der Geringqualifizierten führen die Reformen daher kaum zu geringeren

Transfereinkommen bzw. Anspruchslöhnen bei Arbeitslosigkeit. Solange aber der Lohnabstand 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. Es wurde die Gelegenheit verpasst, den faktischen Mindestlohn, der durch Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II zementiert wird, an die ökonomischen Erfordernisse anzupassen. Geringqualifizierte bleiben vom regulären Erwerbsleben ausgeschlossen. Zudem orientieren sich die Transferleistungen auch zukünftig nicht an regionalen Gegebenheiten. Die von der Bundesregierung geplante völlige Ost-/Westangleichung der Regelsätze ist der logische nächste Schritt auf diesem Holzweg.

Mit dem Ziel, einen regulären Hinzuverdienst und damit ein schrittweises Herantasten an die finanzielle Unabhängigkeit für Bezieher von Arbeitslosengeld II attraktiver zu machen, wurde die Anrechnung von hinzuverdienstem Arbeitseinkommen auf den staatlichen Transfer neu geregelt. Als gelungen kann die Modifikation trotz jüngst beschlossener Nachbesserung jedoch nicht bezeichnet werden. Noch immer sind die Transferentzugsraten mit 80 bzw. 90 % zu hoch und daher nicht geeignet, das Arbeitsangebot der Transferempfänger merklich auszuweiten.

Schließlich ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die BA mit ihren Arbeitsagenturen und die Kommunen als schwerwiegende Fehlkonstruktion unübersehbar. Sinnvoller wäre es gewesen, die Kommunen mit der Aufgabe der Reintegration von Langzeitarbeitslosen zu betrauen. Eine kommunale Trägerschaft wäre gemäß den Postulaten der

Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit effizient. Denn 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 dezentral gewährleistet sein kann. Der beschrittene Weg der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe legt dagegen vorhandenes kommunales Problemlösungspotenzial brach. Finanzielle Verantwortlichkeiten werden verwischt, und Streitereien um die Arbeitsfähigkeit oder Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden sind vorprogrammiert. Zudem kommt es zu einer weiteren Aufblähung der BA zu einem „Mega-Sozialamt“. Bei den Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und BA dominieren faktischer Zentralismus, Doppelzuständigkeiten und Kompetenzchaos. Die Optionsmöglichkeit für 69 Kommunen vermag diese unbefriedigende ordnungspolitische Grundausrichtung nicht wirklich zu korrigieren, sie bleibt eine Mogelpackung. Ein echtes Experimentieren um die besten Methoden wird aufgrund der rechtlichen Regelungen schwer möglich. Notwendig wäre, neben der Durchführungskompetenz auch die Entscheidungs- bzw. Regelungskompetenzen stärker zu dezentralisieren. Zudem fehlt es an einer anreizkompatiblen dezentralen Finanzierungsverantwortung auf der Ausgabenseite und der zugehörigen Autonomie und Flexibilität auf der Einnahmenseite.

- *„Ein-Euro-Jobs“ und Mindestlohndebatte*

Vor dem breiten Einsatz dieser neuen Form von ABM kann nur gewarnt werden. Negative Signale an potenzielle

Arbeitgeber, die Verdrängung von regulärer Arbeit und die in Kombination mit dem Arbeitslosengeld II bestehende finanzielle Attraktivität verhindern, dass „Ein-Euro-Jobs“ als geeigneter Einstieg in reguläre Arbeit dienen können. Staatliche Beschäftigungsprogramme, die gegenüber den reinen Transferleistungen ein zusätzliches Einkommen garantieren, bergen die Gefahr, dass Lohnverhandlungen seitens der Gewerkschaften aggressiver geführt werden und der Druck, die Löhne zu flexibilisieren, abnimmt.

Als ökonomisch geradezu pervers müssen daher auch die aktuellen Überlegungen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne bezeichnet werden. Sie würden die Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit geringer Produktivität weiter verringern. Nur die dümmeren Bauern erhöhen den Verkaufspreis, wenn sie befürchten, auf ihren Kartoffeln sitzen zu bleiben.

Die Gesamtbewertung der jüngsten Reformen muss trotz einzelner kleiner Schritte in die richtige Richtung großteils negativ ausfallen. Neuerungen, die durch pekuniäre Anreize die Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit verringern sollen, leiden an schwerwiegenden handwerklichen Fehlern und sind aufgrund der zu erwartenden Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte als fiskalisch und beschäftigungspolitisch riskant einzustufen. Darüber hinaus fehlt es an der erforderlichen Absenkung der Anspruchslöhne sowie an anreizkompatibel ausgestalteten Transferentzugsraten. Die Reformen ebnen nicht den Weg für mehr Markt, mehr Wettbewerb und dezentrale Lösungen. Vielmehr zeichnet die jüngere Entwicklung ein Mehr an Staat bzw. staatlich ver-

anstatt dem Wettbewerb zu Lasten privaten Wettbewerbs und eine zunehmende Zentralisierung von Verantwortung aus. Alles in allem stellen die Reformen keine Verbesserung der vormaligen rechtlich-institutionellen Regelungen dar und sind nicht geeignet, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren. Gesetzliche Mindestlöhne würden dem Ganzen die Krone aufsetzen.

Mehr Markt, weniger Zentralismus – ein Reformvorschlag

Als Reformvorschlag wird ein integratives Konzept vorgestellt, das sich durch eine klare ordnungspolitische Linie auszeichnet, jedoch in den Details bewusst Raum für alternative Konkretisierungen belässt.

Reform der Arbeitslosenversicherung – Teamwork von Markt und Staat

Alle Arbeitnehmer müssen bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung ein Grundpaket an Leistungen versichern. Kernelemente sind neben dem auf 12 Monate begrenzten Arbeitslosengeld in Höhe des hypothetischen Sozialhilfeanspruchs ein Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Um dabei die Chancen des Wettbewerbs zu nutzen, gibt die Arbeitslosenversicherung für letztere Aufgaben Gutscheine aus, die von den Arbeitslosen an private Vermittler, Arbeitsagenturen oder Kommunen weitergereicht werden können. Weitere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im Grundpaket nicht enthalten. Lehnen Arbeitslose zumutbare Arbeiten ab, die ihnen vermittelt werden, ist

ihnen das Arbeitslosengeld dauerhaft zu kürzen. Die Vermittler haben in einem solchen Fall ein Anrecht auf eine (niedrigere) Erfolgsprämie zweiten Grades.

Finanziert wird das Grundpaket über Beiträge durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und idealerweise auch Gewerkschaften. Dabei ist jeweils dem Äquivalenzgedanken Rechnung zu tragen, d.h. dass sich die Beiträge zumindest teilweise am Risiko orientieren. Nur dann können sie die gewünschte Lenkungs- und Anreizwirkung entfalten. Zudem hat die individuelle Beitragsberechnung dynamisch, d.h. vergangenheitsorientiert zu erfolgen. Um jedoch zu vermeiden, dass Langzeitarbeitslose bei einer Wiederbeschäftigung sehr hohe Beiträge bezahlen müssen, was ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt erschweren würde, ist von einer perfekten Risikoäquivalenz abzusehen. Eine Arbeitslosenversicherung kann letztlich keine lupenreine (private) Versicherung ohne jegliche interpersonelle Umverteilungskomponente sein.

Neben dem verpflichtenden Grundpaket können sich die Arbeitnehmer entsprechend ihren individuellen Präferenzen zusätzlich absichern. Dabei bietet es sich an, auch Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Zeitprofils der Leistungen (Karenzzeiten) zuzulassen. Lediglich die maximale Dauer des Leistungsbezuges sollte wie im Grundpaket auf 12 Monate beschränkt sein. Insgesamt kann durch differenzierte Beiträge und Wahlfreiheit in der Tarif- und Leistungsgestaltung den individuellen Präferenzen der Versicherten wesentlich stärker als bisher entsprochen und das Fehlverhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften erheblich verringert werden.

Mögliche Effizienzverluste werden nur in dem Bereich akzeptiert, in dem wettbewerbliche Lösungen ohnehin nicht möglich erscheinen, der materiellen Absicherung gegen das Risiko individueller Arbeitslosigkeit.

Reform der Sozialhilfe **– Fördern und Fordern in dezentraler Verantwortung**

Eine Reform der sozialen Grundsicherung muss wenigstens drei Dinge leisten: Erstens muss weniger als bisher das Nichtstun und viel mehr Arbeitseinsatz und Engagement belohnt werden. Zweitens muss der zumindest in der Praxis faktisch oftmals übliche Sozialhilfe-Schenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umgewandelt werden. Und drittens bedarf es auf den Arbeitsmärkten Rahmenbedingungen, die es auch geringer qualifizierten Arbeitslosen ermöglichen, eine reguläre Beschäftigung zu bekommen.

Um die Arbeitsanreize von Beginn an zu steigern und auch den schrittweisen Eintritt bzw. die Rückkehr in das Erwerbsleben attraktiv zu machen, ist die Grenzbelastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens deutlich abzumildern, beispielsweise auf 50 %. Aus fiskalischen und allokativen Gründen erscheint es jedoch geboten, eine derartige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten nur zeitlich befristet – z.B. für zwei Jahre – und degressiv ausgestaltet zu gewähren. Denn eine grundsätzliche und dauerhafte Herabsetzung der Transferentzugsrate wäre selbst bei verminderten Regelsätzen mit kaum tragbaren fiskalischen Kosten und ungewissen Auswirkungen auf das Arbeitsan-

gebot insgesamt verbunden. Außerdem stellen dauerhaft großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe eine nachhaltige Verbesserung der Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer und Kurzarbeitslosen dar und erhöhen den Druck auf die Löhne. Die zeitlich befristeten Hinzuverdienstmöglichkeiten sollten nur für eine Arbeitsaufnahme aus Arbeitslosigkeit heraus sowie bei Bedürftigkeit gelten und bereits Erwerbstätige nicht umfassen.

Es ist unerlässlich, das Leistungsniveau für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger generell abzusenken. Nur dann vermindert sich der Mindestlohncharakter der Sozialhilfe, so dass das Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich besser genutzt werden kann, und Transferempfänger eher bereit sind, auch zu niedrigerem Lohn eine Beschäftigung aufzunehmen. Um zu verhindern, dass sich grundsätzlich arbeitsfähige Sozialhilfebezieher als arbeitsunfähig ausweisen, sollte ein bedeutsamer Teil der Leistungen in Form von Sachleistungen bereitgestellt werden.

Ein unbedingt einzuhaltender Grundsatz ist die unmissverständliche Reziprozität der Hilfeleistungen des Staates und der Kooperations- bzw. Arbeitsbereitschaft der Hilfeempfänger. Wenigstens auf diesem Felde und wenigstens formal scheint die Entwicklung in die erforderliche Richtung zu gehen. Wie genau die Balance zwischen Fordern und Fördern auszusehen hat, kann niemand vorab mit Sicherheit sagen. Allerdings ist es auch weder zweckmäßig noch notwendig, ein verbindliches Bündel an Maßnahmen zentral zu schnüren und flächendeckend in die Tat umzusetzen. Vielmehr sind den Kommunen bei der Ausgestaltung der

Hilfeleistungen weit mehr als bisher Entscheidungs- und Handlungsspielräume einzuräumen. Neben den unmittelbaren Hilfestellungen und aktivierenden Maßnahmen auf dem Weg zu regulärer Beschäftigung betrifft dies auch die Ausgestaltung der Sozialhilfe i.e.S.

Es obliegt dann auch den Kommunen zu entscheiden, wie mit arbeitswilligen Personen zu verfahren ist, die trotz verringertener Regelleistungen und erst allmählich ansteigender Transferentzugsraten den Schritt zurück ins reguläre Erwerbsleben dennoch nicht schaffen. In solchen Fällen wäre eine zeitlich unbefristete Subvention erforderlich, um die dauerhafte Kluft zwischen Arbeitsproduktivität und zu zahlendem Arbeitslohn auszugleichen und die Personen auf diese Weise in Lohn und Brot zu halten. Soll jedoch aus guten Gründen auf dauerhafte Lohnsubventionen verzichtet werden, bleibt nur die Möglichkeit, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern im Zweifel eine staatliche, kommunale Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten. Der Lohn für eine solche Tätigkeit sollte so bemessen sein, dass er für erwerbsfähige Hilfeempfänger ein angemessenes Hilfeniveau gewährleistet und eine finanzielle Besserstellung gegenüber der Untätigkeit darstellt. Selbst bei einer deutlichen Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger muss demnach niemand unter dem sozio-kulturellen Existenzminimum leben, sofern er bereit ist, eine Gegenleistung im Rahmen öffentlich organisierter Beschäftigung zu erbringen.

Damit das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich in gewünschter Weise nutzbar wird, ist es erforderlich,

neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich auf anreizkompatible Art und Weise an die Kommunen abzutreten. Die effiziente Lösung besteht darin, den Kommunen eine möglichst umfassende Kostenverantwortung zu übertragen – etwa durch die längst überfällige Abschaffung der Gewerbesteuer und ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Auf eine finanzielle Beteiligung der zentralen Ebene in pauschalierter Form sollte jedoch aus drei Gründen nicht verzichtet werden: Erstens, um eine übermäßige finanzielle Belastung einzelner Kommunen zu vermeiden, zweitens, um den Bund (und die Länder) nicht aus ihrer politischen und finanziellen Verantwortung für das Problem Arbeitslosigkeit zu entlassen und drittens, um das Restrisiko eines „Race to the bottom“ zwischen den Kommunen zu minimieren.

Die Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit hat sich als nicht mehr tauglich erwiesen. Allerdings müssen die beschlossenen Reformen alles in allem als unnötig vorsichtig und wenig effizient bewertet werden. Nach wie vor dominiert staatliche Zentralwirtschaft, marktliche und dezentrale Lösungen haben einen schweren Stand. Dabei täte eine Entstaatlichung und mehr Mut zu dezentralen Lösungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Deutschland gut. Deutschland muss sich endlich dazu aufraffen, sein institutionelles Arrangement den veränderten ökonomischen Realitäten anzupassen, um den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut erfolgreich zu bestreiten und im zunehmenden internationalen Konkurrenzkampf zu bestehen.

Literaturverzeichnis

- Addison, J.T. und M.L. Blackburn (2000):* The Effects of Unemployment Insurance on Postunemployment Earnings, in: *Labour Economics*, 7, S. 21-53.
- Addison, J.T. und P. Portugal (2004):* How does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration?, IZA Discussion Paper No. 978, Bonn.
- Arellano, M., Bentolila, S. und O. Bover (2002):* Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle, in: *The Economic Journal*, Vol. 112, S. 223-265.
- Arntz, M. (2005):* The Geographical Mobility of Unemployed Workers. Evidence from West Germany, ZEW Discussion Paper No. 05-34, Mannheim.
- 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.
- Autorengemeinschaft (2005):* Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, IAB Kurzbericht Nr. 2/14.2.2005.
- Autorengemeinschaft (2002):* Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, IAB Werkstattbericht 13/2002.
- Bach, H.-U. und E. Spitznagel (2003):* Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB Kurzbericht Nr. 10/21.7.2003.
- Bach, H.-U., Koch, S., Magvas, E. u.a. (2003):* Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2003 und 2004, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1/2003, S. 7-45.
- Bäcker, G. und A. Koch (2003):* Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: „Erfolgsstory“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?, mimeo.
- BDI/VCI (2001):* Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, hrsg. vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und dem Verband der Chemischen Industrie e.V., Köln.
- Bean, C. (1994):* European Unemployment: A Survey, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, S. 573-619.
- 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.
- Bertelsmann Stiftung (2003):* Profiling: Individuelle Arbeitsmarktanalyse und Eingliederungsstrategien. Projektbericht im Rahmen des Netzwerkes BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen, Gütersloh.
- 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*, Berlin, S. 11-20.
- Berthold, N. (2000):* Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg.

- Berthold, N., Drews, S. u.a. (2001):* Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh.
- Berthold, N. und R. Fehn (2003):* Unemployment in Germany: Reasons and Remedies, CESifo Working Paper No. 871, München.
- Berthold, N. und R. Fehn (1997):* Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?, in: *Ordo*, Bd. 48, Stuttgart, S. 411-435.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001):* Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N. und H. Fricke (2004):* Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken, in: *Wirtschaftsdienst*, 84. Jg., S. 222-229.
- Berthold, N., Fricke, H., Drews, S. u.a. (2003):* Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh.
- Berthold, N., Fricke, H. und M. Kullas (2004):* Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 73, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Berthold, N. und B. Kulp (1987):* Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, *Sozialpolitische Schriften*, H. 47, Berlin.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2005a):* Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, erscheint in *Ordo*, Bd. 56, Stuttgart.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2005b):* Hartz IV – eine vertane Chance nutzen, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 79, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2004a):* Zur Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53. Jg., H. 3, S. 287-314.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2004b):* Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 72, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- 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 (2002a):* Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002b):* Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, in: G. Raddatz (Hrsg.): *Bürgernah fördern und fordern*, Berlin, S. 91-114.
- Bertola, G., Blau, F.D. und L.M. Kahn (2002):* Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the United States from International Long-Run Evidence, in: A.O. Krueger und R. Solow (Hrsg.): *The Roaring Nineties: Can Full Employment be Sustained?*, New York, S. 159-218.

- Besley, T. und S. Coate (1991):* Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income, in: *American Economic Review*, Vol. 81, S. 979-984.
- Blackorby, C. und D. Donaldson (1988):* Cash Versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers, in: *American Economic Review*, Vol. 78, S. 691-700.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000):* The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, in: *The Economic Journal*, Vol. 110, No. 462, S. C1-C33.
- 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?, Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA, BMWA-Dokumentation Nr. 518.
- Bolvig, I., Jensen, P. und M. Rosholm (2003):* The Employment Effects of Active Social Policy, IZA Discussion Paper No. 736, Bonn.
- Bonin, H., Kempe, W. und H. Schneider (2003):* Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg., DIW Berlin, S. 51-67.
- Boone, J., Sadrieh, A. und J.C. van Ours (2004):* Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behavior, IZA Discussion Paper No. 1000, Bonn.
- Booth, A., Francesconi, M. und J. Frank (2000):* Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?, IZA Discussion Paper No. 205, Bonn.
- Borell, R. und M. Römer (2002):* Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Karl-Bräuer-Institut Heft 96.
- Boss, A. (2002):* Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Berlin.
- Boss, A. (2001):* Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit, Kieler Arbeitspapier Nr. 1075, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. und T. Elendner (2005):* Incentives to Work: The Case of Germany, Kiel Working Paper No. 1237, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Boss, A., Christensen, B. und K. Schrader (2005):* Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?, Kieler Diskussionsbeiträge 421, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Breyer, F. (2003):* Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg., DIW Berlin, S. 83-93.
- Breyer, F., Franz, W., Homburg, S., Schnabel, R. und E. Wille (2004):* Reform der sozialen Sicherung, Berlin.
- Brix, U. und B. Christensen (2002):* Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, IAB Kurzbericht Nr. 25/6.12.2002.
- Buslei, H. und V. Steiner (2003):* Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg., DIW Berlin, S. 94-108.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999):* Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 42, Baden-Baden.

- Caliendo, M., Hujer, R. und S. Thomsen (2004):* Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, ZEW Discussion Paper No. 04-46, Mannheim.
- Caliendo, M., Hujer, R. und S. Thomsen (2003):* New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity, IZA Discussion Paper No. 750, Bonn.
- Calmfors, L. (1995):* What Can We Expect from Active Labour Market Policy, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Bd. 42, S. 11-30.
- Calmfors, L. (1994):* Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, Seminar Paper No. 563, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Calmfors, L. und H. Lang (1995):* Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model, in: The Economic Journal, Vol. 105, S. 601-619.
- Calmfors, L. und P. Skedinger (1995):* Does Active Labour Market Policy Increase Employment?, Seminar Paper No. 590, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Calmfors, L., Forslund, A. und M. Hemström (2002):* Does Active Labour Market Policy Work? Seminar Paper No. 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Christensen, B. (2004):* Der Einfluss der Agenda 2010 auf die Arbeitslosigkeitsdauer, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 53. Jg., H. 1, S. 95-119.
- Christensen, B. (2003a):* Selektionsverzerrungen, erfragte Reservationslöhne und Arbeitslosigkeitsdauer, Kieler Arbeitspapier Nr. 1162, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Christensen, B. (2003b):* Anspruchslohn und Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/2003, S.573-594.
- Christensen, B. (2003c):* 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.
- Christensen, B. (2002a):* Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence, Kieler Arbeitspapier Nr. 1095, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Christensen, B. (2002b):* Anspruchslohne und Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 31. Jg., H. 7, S. 407-409.
- Christensen, B. (2001a):* The Determinants of Reservation Wages in Germany. Does a Motivation Gap Exist?, Kieler Arbeitspapier Nr. 1024, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Christensen, B. (2001b):* Beveridge-Kurve und Motivations-Mismatch, Kieler Arbeitspapier Nr. 1044, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Cichorek, A., Koch, S. und U. Walwei (2005):* Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB Kurzbericht Nr. 8/18.5.2005.
- Danish Ministry of Finance (1998):* Availability criteria in selected OECD countries, Working Paper No. 6, Kopenhagen.

- Deere, D.R. (1991):* Unemployment Insurance and Employment, in: Journal of Labor Economics, Vol. 9, 4, S. 307-324.
- De Koning, J. und M. Arents (2001):* The Impact of Active Labour Market Policy on Job Hirings and Unemployment in the Netherlands, in: J. De Koning und H. Mosley (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries, Cheltenham, S. 115-136.
- Deutsche Bundesbank (1996):* Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 48 (2), S. 61-66.
- Deutscher Städtetag (1999):* Arbeitslosigkeit – Herausforderung für die Städte, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 30, Köln.
- DIW (1994):* „Bürgergeld“: Keine Zauberformel, in: DIW Wochenbericht, 61. Jg., Nr. 41/1994, S. 689-696.
- DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2000):* Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, in: Wirtschaft im Wandel 14/2000, S. 386-443.
- DIW/IfW/IAB/IWH/ZEW (2003):* Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- DIW/IfW/IAB/IWH/ZEW (2002):* Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Eekhoff, J. und D. Milleker (2000):* Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Bad Homburg.
- Eichhorst, W. und E. Thode (2003):* Jüngere Arbeitsmarktentwicklungen. Benchmarking Deutschland Aktuell, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eichhorst, W., Profit, S., Thode, E. u.a. (2001):* Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Eichhorst, W., Thode, E. und F. Winter (2004):* Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Elmeskov, J., Martin, J.P. und S. Scarpetta (1998):* Key Lessons for Labour Market Reforms – Evidence from OECD Countries' Experience, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 5, S. 207-252.
- Empter, S. und F. Frick (1999):* Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, Gütersloh.
- Enste, D. und F. Schneider (2000):* Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München.
- Europäische Kommission (1999):* Sechster periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, deutsche Fassung, Brüssel.
- European Economic Advisory Group EEAG at CESifo (2002):* Report of the European Economy 2002, CESifo Forum Special, München.
- Fehn, R. (1997):* Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa. Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden.
- Feist, H. (2000):* Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen.

- 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.
- Feist, H. und C. Thum (2000):* Einstiegsgeld, Hilfe zur Arbeit und Sachleistungen: Neue Anreize für die Sozialhilfe, in: K. Homann (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft. Reformoptionen für Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und Familienpolitik, Köln, S. 83-117.
- Feldstein, M. (1978):* The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, in: American Economic Review, Vol. 68, S. 834-846.
- Fertig, M., Schmidt, C.M. und H. Schneider (2002):* Active Labour Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy?, IZA Discussion Paper No. 576, Bonn.
- Fertig, M., Kluge, J., Schmidt, C.M. und K. Zimmermann (2001):* Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Heidelberg.
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002):* Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Discussion Paper No. 02-13, Mannheim.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2004):* Eine ökonomische Einordnung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: B. Fitzenberger (Hrsg.): Herausforderung an den Wirtschaftsstandort Deutschland: wirtschaftspolitisches Memorandum aus wissenschaftlicher Sicht, S. 207-231.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2002):* Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper No. 02-16, Mannheim.
- Fitzenberger, B. und R. Wilke (2004):* Unemployment Durations in West-Germany before and after the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980s, ZEW Discussion Paper No. 04-24, Mannheim.
- Franz, W. (2003):* Arbeitsmarktökonomik, 5. Aufl., Berlin.
- Franz, W. (1987):* Die Beveridge-Kurve, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 16. Jg., H. 10, S. 511-514.
- Fredriksson, P. und B. Holmlund (2003):* Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research, CESifo Working Paper No. 922, München.
- Fuchs, J. (2002):* Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise, in: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 250, Nürnberg, S. 79-121.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1999):* Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1997):* Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1994):* Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag, Köln.

- Fuchs, L. und J. Troost (2003)*: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und J. Troost (2001)*: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuest, C. und B. Huber (2001)*: Zur Reform der Gewerbesteuer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- Gangl, M. (2002a)*: Welfare State Stabilization of Unemployment Careers: Unemployment Benefits and Job Histories in the United States and West Germany, Discussion Paper FSI 02-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gangl, M. (2002b)*: Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance, Discussion Paper FSI 02-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gangl, M. und G. Schmid (2002)*: Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg., H. 8, S. 451-455.
- Genosko, J. und R. Weber (2001)*: Arbeitslosenversicherung und Dauer der Arbeitslosigkeit, in: W. Schmähl (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 285, Berlin, S. 79-100.
- Genosko, J., Hirte, G. und R. Weber (1999)*: Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 79. Jg., H. 1, S. 44-49.
- Genosko, J., Hirte, G. und R. Weber (1998)*: Cross-Subsidization and Experience Rating: A Case Study for the German Unemployment Insurance System, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt: Katholische Universität Eichstätt, 109.
- Gerfin, M., Lechner, M. und H. Steiger (2002)*: Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes, IZA Discussion Paper No. 606, Bonn.
- Glismann, H. und K. Schrader (2001)*: Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1076, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Green, J.R., Mas-Colell, A. und M.D. Whinston (1995)*: *Microeconomic Theory*, New York.
- Gritz, R.M. und T. MaCurdy (1997)*: Measuring the Influence of Unemployment Insurance on Unemployment Experiences, in: *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 15, No. 2, S. 130-152.
- Grubb, D. (2000)*: Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, in: *OECD Economic Studies*, No. 31, Paris, S. 147-184.
- Hackenberg, H. (2003)*: Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gesamtbericht des Netzwerkprojektes „BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Hackenberg, H. und G. Wagner (1996)*: Kommunale Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld von Innovation, Missbrauchsrhetorik und Reform der Sozialhilfe, in: *WSI-Mitteilungen*, H. 12, S. 772-781.
- Hagen, T. (2003)*: Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data, ZEW Discussion Paper No. 03-27, Mannheim.

- 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.
- Haskins, R., Kane, A., Sawhill, I. und R.K. Weaver (2002):* Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Heckman, J., LaLonde, R. und J. Smith (1999):* The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3A, S. 1865-2097.
- Henckel, D. u.a. (1999):* Zukunft der Arbeit in der Stadt, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92, Stuttgart.
- Hofer, H. und A. Weber (2004):* Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs, IZA Discussion Paper No. 1076, Bonn.
- Hoffmann, E. und U. Walwei (1999):* Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich, IAB Werkstattbericht 12/1999.
- Holz, M. und H.-E. Hauser (2000):* Analyse eines Vorschlags zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 1/2000, S. 1-89.
- 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.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1999):* Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jg., S. 69-93.
- Hujer, R. und H. Schneider (1998):* Initial- und Verlaufseffekte der „Replacement Ratio“ auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer, in: H. Galler und G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Frankfurt/New York, S. 184-199.
- Hujer, R. und M. Wellner (2000):* The Effects of Public Sector Sponsored Training on Individual Employment Performance in East Germany, IZA Discussion Paper No. 141, Bonn.
- Hujer, R. und C. Zeiss (2003):* Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, IZA Discussion Paper No. 915, Bonn.
- Hujer, R., Thomsen, S. und C. Zeiss (2004):* The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion Paper No. 1117, Bonn.
- Hunt, J. (1995):* The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: Journal of Labor Economics, Vol. 13, 1, S. 88-120.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003):* Zahlen-Fibel Ausgabe 2003, BeitrAB 101, Nürnberg.
- Institut für Weltwirtschaft (1996):* Das „Bürgergeld“ – ein sinnvolles Konzept?, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, Kiel.

- International Monetary Fund (2003):* World Economic Outlook: Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off, Washington D.C.
- IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2000):* Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen, Halle (Saale).
- Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2003):* Reforming Social Welfare as We Know It? A Microsimulation Study for Germany, ZEW Discussion Paper No. 03-33, Mannheim.
- Jahn, E. und A. Windsheimer (2004):* Personal-Service-Agenturen – Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB Kurzbericht Nr. 2/15.1.2004.
- Jerger, J. und A. Spermann (1999):* Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich, in: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 28. Jg., H. 7, S. 349-355.
- Jerger, J. und A. Spermann (1997):* Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46. Jg., H. 1, S. 51-73.
- Jerger, J. und A. Spermann (1996):* Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: V. Steiner und K. Zimmermann (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt: empirische Analyse und Reformansätze, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, Baden-Baden, S. 109-134.
- Jungblut, S. (1999):* Wachstumsdynamik und Beschäftigung, Tübingen.
- Karr, W. (1997):* Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1997, S. 37-46.
- Katz, L. und B. Meyer (1990):* The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, in: Journal of Public Economics, 41, S. 45-72.
- Klasen, S., Launov, A. und J. Wolff (2004):* Unemployment Benefits and Unemployment Rates of Low-Skilled and elder Workers in West-Germany: A Search Equilibrium Approach, IZA Discussion Paper No. 1161, Bonn.
- Klinglmaier, R. und F. Schneider (2004):* Shadow Economies around the World: What do we know?, IZA Discussion Paper No. 1043, Bonn.
- Klöß, H.-P. (2001):* Deutschland im Widerspruch: der gespaltene Arbeitsmarkt, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 63-106.
- Klöß, H.-P. (2000):* Der Niedriglohnsektor als ein Beitrag zu einer aktivierenden Sozialpolitik, in: J. Schupp und H. Solga (Hrsg.): Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland, Beiträge der Konferenz in Berlin am 11.-12. Mai 2000.
- Klöß, H.-P. (1999):* Einfacharbeit, Lohndifferenzierung und transferpolitische Alternativen, Diskussionspapier für die Sitzung der Arbeitsgruppe „Benchmarking“ am 17. Februar, Bonn.
- Klöß, H.-P. (1997):* Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends, 24. Jg., 3, S. 33-59.
- Klöß, 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.
- Koller, M. und A. Stichter-Werner (2003):* Modellrechnung zum „verdeckten“ Finanzausgleich in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 276, Nürnberg.
- Kraus, F., Puhani, P.A. und V. Steiner (2000):* Do Public Work Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, in: S. Polachek (Hrsg.): *Research in Labour Economics*, Vol. 19, S. 275-314.
- Kröger, M. (2003):* Versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Begründung, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen, Hamburg.
- Kröger, M. und U. van Suntum (1999):* Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? – Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh.
- Krueger, A.B. und B.D. Meyer (2002):* Labor Supply Effects of Social Insurance, NBER Working Paper No. 9014, Cambridge MA.
- Lalive, R. und J. Zweimüller (2002):* Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity, IZA Discussion Paper No. 492, Bonn.
- Lalive, R., van Ours, J.C. und J. Zweimüller (2004):* How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, IZA Discussion Paper No. 1363, Bonn.
- Lalive, R., van Ours, J.C. und J. Zweimüller (2002):* The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, CEPR Discussion Paper No. 3311, London.
- Layard, R., Nickell, S. und R. Jackman (1991):* Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.
- Lee, S. und R. Wilke (2005):* Reform of Unemployment Compensation in Germany: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register Data, ZEW Discussion Paper No. 05-29, Mannheim.
- Leef, G.C. (1998):* Unemployment Compensation. The Case for a Free Market Alternative, in: *Regulation* (Winter 1998), S. 19-26.
- Light, A. und Y. Omori (2004):* Unemployment Insurance and Job Quits, in: *Journal of Labor Economics*, Vol. 22, 1, S. 159-188.
- Ljungqvist, L. und T. Sargent (2002):* The European Employment Experience, CEPR Discussion Paper No. 3543, London.
- Ljungqvist, L. und T. Sargent (1998):* The European Unemployment Dilemma, in: *Journal of Political Economy*, 106, 3, S. 514-550.
- Loprest, P. und S. Zedlewski (2001):* Will TANF Work for the Most Disadvantaged Families?, in: R. Blank und R. Haskins (Hrsg.): *The New World of Welfare*, Brookings Institution Press, Washington D.C., S. 311-334.
- Martin, J.P. (2000):* What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences, OECD Economic Studies No. 30, Paris, S. 79-113.
- Meyer, B.D. (1995):* Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, S. 91-131.
- Mitschke, J. (2001):* Politische Optionen der Bürgergeld-Konzeption, liberalreport, Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam.

- Mitschke, J. (1995):* Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., H. 2, S. 75-84.
- Mitschke, J. (1985):* Steuer- und Transferordnung aus einem Guss. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, *Schriften zur Ordnungspolitik*, Bd. 2, Baden-Baden.
- Mummert, A. und F. Schneider (2001):* The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?, in: *Finanzarchiv*, Bd. 58, H. 3, S. 286-316.
- Nickell, S. (1998):* Unemployment – Questions and some answers, in: *The Economic Journal*, Vol. 108, S. 802-816.
- Nickell, S. (1997):* Unemployment and Labor Market Rigidities – Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, S. 55-74.
- Nickell, S. (1990):* Unemployment: A Survey, in: *The Economic Journal*, Vol. 100, S. 391-439.
- Nickell, S., Nunziata, L., Ochel, W. und G. Quintini (2002):* The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960 to the 1990s, in: P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz und M. Woodford (Hrsg.): *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics*, Princeton, S. 394-431.
- OECD (2001):* Social Expenditure Database (SOCX), 1980-1998, Paris.
- OECD Economic Outlook*, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- OECD Employment Outlook*, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- OECD Education at a Glance – OECD Indicators*, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- Paqué, K.-H. (1995):* Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 21, S. 167-194.
- Phelps, E.S. und Zoega, G. (2001):* Structural Booms: Productivity Expectations and Asset Valuations, in: *Economic Policy*, 32, S. 85-126.
- Pigou, A.C. (1933):* *The Theory of Unemployment*, London.
- Platzmann, G. (2002):* Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 255*, Nürnberg.
- Reinberg, A. und M. Hummel (2002):* Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?, *IAB Werkstattbericht 4/2002*.
- Risch, B. (1983):* Alternativen der Einkommenspolitik, *Kieler Studien Nr. 180*, Tübingen.
- Robinson, P. (2000):* Active Labour-market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making?, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, No. 1, S. 13-26.
- Roed, K. und T. Zhang (2003):* Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?, in: *The Economic Journal*, Vol. 113, S. 190-206.
- Rosholm, M. und L. Skipper (2003):* Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? Evidence from a Social Experiment, *IZA Discussion Paper No. 716*, Bonn.
- Rudolph, H. (2003):* Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, *IAB Kurzbericht Nr. 6/23.5.2003*.

- RWI (2005):* Aspekte der Entwicklung der Minijobs, Gutachten im Auftrag der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen.
- 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.
- Scarpetta, S. (1996):* Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: OECD Economic Studies, No. 26, Paris, S. 43-98.
- Schäfer, H. (2003):* Reform der Arbeitslosenversicherung – Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, in: positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik 1, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Scherl, H. (2003):* Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz, mimeo.
- Schmidt, C.M. (2001):* Knowing what works. The case for rigorous programme evaluation, CEPR Discussion Paper No. 2826, London.
- Schneider, F. (2003):* Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., DIW Berlin, S. 148-259.
- Schneider, H., Lang, C., Rosenfeld, M. u.a. (2002):* Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Halle (Saale).
- 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.
- Sesselmeier, W. (2001):* Arbeitsmarktpolitik im Widerstreit zwischen zentraler und dezentraler Organisation, in: K. Eckart und H. Jenkis (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland, Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 79, Berlin, S. 229-254.
- Siebert, H. (2002):* Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich?, in: Die Weltwirtschaft, H. 2, S. 119-123.
- Siebert, H. (1998):* Arbeitslos ohne Ende?, Wiesbaden.
- Siebert, H. und F. Stähler (1995):* Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, S. 377-392.
- Sinn, H.-W. (2003):* Ist Deutschland noch zu retten?, München.
- Sinn, H.-W. u.a. (2002):* Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., H. 9.

- Spermann, A. (1999):* Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Program versus Targeted Negative Income Tax, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 5/6, S. 647-657.
- Spermann, A. (1996):* Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., H. 5, S. 240-246.
- Spermann, A. (1995):* Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose – ein Weg aus der Armutsfalle, in: G. Prosi und C. Watrin (Hrsg.): Gesundung der Staatsfinanzen – Wege aus der blockierten Gesellschaft, Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 45, Köln, S. 179-188.
- Staat, M. (1997):* Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung, Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (2003):* Sozialhilfe in Deutschland – Entwicklung, Umfang, Strukturen, Presseexemplar.
- 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, Chapter 2: Benefit-Entitlement Effects on the Duration and Incidence of Unemployment Download unter http://www.fu-berlin.de/wifo/forschung/unemployment_benefits.pdf
- Steiner, V. (1997):* Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West-Germany, ZEW Discussion Paper No. 97-14, Mannheim.
- Stiftung Marktwirtschaft (2005):* Pressemitteilung vom 30. Juni 2005, Berlin.
- Tatsiramos, K. (2004):* The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability, IZA Discussion Paper No. 1163, Bonn.
- Tegtmeier, W. (2003):* Erfolg und Misserfolg von Arbeitsmarktreformen im Rückblick: Was ist daraus zu lernen?, in: S. Ramge und G. Schmid (Hrsg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Schnittpunkte von Forschung und Politik, Bd. 5, Münster, S. 96-106.
- van den Berg, G.J., van der Klaauw, B. und J.C. van Ours (2004):* Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, in: Journal of Labour Economics, Vol. 22, 1, S. 211-241.
- van Ours, J.C. (2002):* The Locking-in Effect of Subsidized Jobs, CEPR Discussion Paper No. 3489, London.
- von Berchem, S. (2005):* Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg.
- Weinkopf, C. (2003):* Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?, IAT-Report 2003-05.
- Wilke, R. (2004):* New Estimates of the Duration and Risk of Unemployment for West-Germany, ZEW Discussion Paper No. 04-26, Mannheim.
- Zimmermann, J. (1998):* Kommunale Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Stadt Leipzig, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), H. 2, S. 38-41.