

# Humanvermögens- orientierung in Grund- sicherungssystemen

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** ■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Oliver Farhauer*

# **Humanvermögens- orientierung in Grundsicherungs- systemen**

**Zur Theorie und Empirie  
einer investiven Sozialpolitik\***

\* Für hilfreiche Anmerkungen und kritische  
Kommentare sei Bettina Schrader, Tom Stargardt,  
Anne Otto und Werner Schönig herzlich gedankt.

edition der Hans-Böckler-Stiftung 138

Oliver Farhauer studierte Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Frankfurt (Main) und Kassel, bevor er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin und am Europäischen Zentrum für Staatswissenschaft und Staatspraxis wurde. 2003 promovierte er mit einer arbeitsmarkttheoretischen Arbeit zum Dr. rer. oec. an der TU Berlin. Seit 2005 arbeitet er im regionalen Forschungsnetz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Regionalökonomik.

© Copyright 2005 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2005

ISBN 3-86593-015-8

Bestellnummer: 13138

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>1. AUSGANGSLAGE</b>	<b>9</b>
1.1 Globalisierte Wirtschaftsstruktur und kommunales Handlungsfeld	9
1.2 Grundprinzipien der Sozialen Sicherung	11
1.3 Aktivierende Sozialpolitik als Antwort auf die neuen Rahmenbedingungen	14
1.4 Eine um das Humanvermögen erweiterte Sichtweise	15
1.5 Gang der Untersuchung	16
<b>2. DAS INSTITUTIONELLE ARRANGEMENT DER DEUTSCHEN GRUNDSICHERUNGSSYSTEME</b>	<b>19</b>
2.1 Die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung	19
2.2 Die Sozialhilfe und ihre Finanzierung	20
2.3 Das Arbeitslosengeld I und II nach Hartz IV	23
<b>3. STILISIERTE EMPIRISCHE FAKTEN DER ARBEITSSUCHE</b>	<b>27</b>
3.1 Arbeitslosigkeit im internationalen Kontext: Entwicklung, Umfang, Problemgruppen	27
3.1.1 Die internationale Perspektive	27
3.1.2 Ausgewählte Fakten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland	34
3.2 Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung, Umfang, Struktur	41
3.2.1 Die Sozialhilfe als fiskalische Belastung der Kommunen	42
3.2.2 Sozialhilfe als sozialpolitische Herausforderung der Kommunen	48
<b>4. THEORETISCHE BLICKWINKEL EINER AKTIVIERUNG DES HUMANVERMÖGENS</b>	<b>51</b>
4.1 Der Hystereseansatz als Gerüst einer Humanvermögensorientierung	51
4.2 Sozialtheoretische Argumente einer Humanvermögensorientierung	54
4.3 Die Sicht der Arbeitsmarkttheorie	60
4.3.1 Wirkungen einer investiven Sozialpolitik nach der Suchtheorie	60
4.3.2 Folgerungen nach der Insider-Outsider-Theorie	64

4.2.3	Die Humankapitaltheorie und ihre arbeitsmarktpolitischen Schlussfolgerungen	69
4.2.4	Kapitalmarktschwäche für Erwerbsvermögensinvestitionen	71
4.2.5	Segmentationstheoretische Erkenntnisse zur Ausgestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen	72
4.3	Die Sicht der Vertragstheorie auf eine Aktivierung der Sozialpolitik	80
4.3.1	John Rawls Theorie der Gerechtigkeit	80
4.3.2	James Buchanans Verfassungstheorie	83
<b>5.</b>	<b>EMPIRISCHE EVIDENZ</b>	<b>89</b>
5.1	Mikroökonomische Studien zur Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	90
5.1.1	Verbleibquoten und Eingliederungsquoten	90
5.1.2	Experimentelle und Quasi-experimentelle Evaluationen	91
5.1.3	Kosten-Nutzen-Analysen	96
5.2	Makroökonomische Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien	101
5.2.1	Zur Notwendigkeit der Makrobetrachtung	101
5.2.2	Ausgewählte Evaluationsergebnisse	102
5.3	Übergeordnete empirische Fakten der Vermögenssituation in Deutschland	104
5.3.1	Einkommensarten und Ursachen von Erwerbsunterbrechungen	105
5.3.2	Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum	108
<b>6.</b>	<b>SCHWÄCHEN DER BISHERIGEN ARBEITSMARKTPOLITIK UND REFORMOPTIONEN AUF DEM WEG ZU MEHR BESCHÄFTIGUNG</b>	<b>109</b>
6.1	Schwächen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland	109
6.1.1	Verdrängungseffekte und Verwertbarkeit des angeeigneten Humanvermögens	110
6.1.2	Institutionelle Schwächen staatlicher Qualifizierungsprogramme	112
6.1.2.1	Analyse der problematischen Anreizstruktur mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Theorie	112
6.1.2.2	Die Informationsschwächen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen	116

6.1.2.3	Lohnersatzleistungen und Lohnniveau	118
6.1.2.4	Zielgruppenorientierung und dezentrale Entscheidungsstrukturen	118
6.2	Handlungsempfehlungen auf dem Weg zu einer vermögensorientierten Sozial(hilfe)politik	120
6.2.1	Übergreifende Vorbemerkungen zur aktuellen Reformdiskussion	120
6.2.2	Ein Gutscheinsystem als präventives Instrument zur Vermeidung des Sozialhilfebezugs und der Förderung des betriebsspezifischen Erwerbsvermögens	124
6.2.3	Bildungspolitik ist präventive Beschäftigungspolitik	129
6.2.4	Diagnostik und Teilnehmerauswahl	129
6.2.5	Ein kombiniertes Gutschein-Qualifizierungssystem zur Sicherung kontinuierlicher Erwerbsverläufe	130
6.2.6	Bildungssegregation erfordert Sozialraumorientierung	131
6.2.7	Niedrigschwellige Angebote statt faktische Zugangsbarrieren	132
6.2.8	Die Rolle der verpflichtenden Arbeit und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	133
<b>7.</b>	<b>RESÜMEE</b>	<b>135</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>137</b>
	<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>155</b>



# ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

---

Abbildung 1: Ordnungs-, Gestaltungs- und Finanzierungsprinzipien des Sicherungsvermögens	12
Abbildung 2: Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich	28
Abbildung 3: Standardisierte Arbeitslosenquoten im europäischen Vergleich	30
Abbildung 4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich	31
Abbildung 5: Langzeitarbeitslosigkeit in Europa	33
Abbildung 6: Arbeitslose in Deutschland von 1960 bis 2002	35
Abbildung 7: Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland	36
Abbildung 8: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten	37
Abbildung 9: Okun-Kurve für Westdeutschland von 1960 bis 1995	40
Abbildung 10: Empfänger von Sozialhilfe (nur HLU) in Deutschland zum jeweiligen Jahresende von 1963 bis 2002	42
Abbildung 11: Sozialhilfequoten 1980 und 2002 nach Personen am Jahresende	43
Abbildung 12: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland von 1963 bis 2002	44
Abbildung 13: Entwicklung der Sozialhilfequote (nur HLU) in Deutschland von 1963 bis 2002	45
Abbildung 14: Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Deutschland von 1963 bis 2002	47
Abbildung 15: Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt von 1980 bis 2002	48
Abbildung 16: Beveridge-Kurve zur Illustration des Mismatches am Arbeitsmarkt	61
Abbildung 17: Wirkungen von Qualifizierung nach der Insider-Outsider-Theorie	67
Abbildung 18: Transaktionskostentheoretische Dimension bei Arbeitsbeziehungen	76
Abbildung 19: Dilemmastruktur der Qualifizierung	78



Abbildung 20: Entwicklung der Lohnquote in Deutschland in Prozent 1960–2000	105
Abbildung 21: Bildungsbeteiligung von Studienanfängern an Universitäten nach beruflicher Stellung des Vaters in den westdeutschen Bundesländern (in Prozent)	107
Abbildung 22: Prinzipal-Agent-Beziehungen bei Off-the-Job-Maßnahmen	114
Abbildung 23: Die Wirkung von Qualifizierungsgutscheinen	125
Tabelle 1: Durchschnittlicher Bedarf nach Haushaltstypen in €	23
Tabelle 2: Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen in Prozent (1999)	32
Tabelle 3: Anteilswerte der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen 2002	39
Tabelle 4: Schätzung des Arbeitskräftepotenzials der Sozialhilfe- empfänger zu den Jahresenden 1997 und 1999	46
Tabelle 5: Auswahl möglicher Indikatoren zur Ermittlung des Erfolges der investiven Sozialhilfe	100

## 1.1 GLOBALISIERTE WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND KOMMUNALES HANDLUNGSFELD

Durch die Globalisierung befinden sich die ökonomischen Strukturen im Wandel. Die Globalisierung des Wirtschaftens führt einerseits zu einer großräumigen Verteilung der Produktionsstandorte und andererseits zur Integration und Vernetzung von Produktionsprozessen auf kleinräumiger Ebene. Mit der Globalisierung ändern sich zudem die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in entwickelten Industriegesellschaften, was sich z. B. in der Anwendung neuer Technologien, der Bildung von globalen Unternehmensstrategien und lokalen Vernetzungsstrategien sowie einem wissensbasierten Strukturwandel widerspiegelt. Im Zuge dieses Wandels sind auch die Anforderungen an die Arbeitnehmer einem Wandel unterzogen. So werden Arbeitskräfte freigesetzt, deren Qualifikationen den geänderten Anforderungen nicht genügen, aber auch neue Arbeitskräfte werden eingestellt, die mit ihren Qualifikationen dem neuen Anforderungsprofil entsprechen. Diese Änderungen wirken sich auch auf die Regionen und deren Kommunen aus.

So stehen Kommunen in übergeordneten Regionen in Konkurrenz zueinander, wenn es um die Ansiedlung von Unternehmen und qualifizierten Arbeitskräften geht, die eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Den entscheidenden Vorteil wird die Gemeinde realisieren können, die Unternehmen und Arbeitskräften des Dienstleistungssektors ein attraktiveres Standortumfeld als die Konkurrenz bietet. Besonders den weichen Standortfaktoren, wie der Wohnortqualität und dem kommunalen Bestand an qualifizierten Arbeitskräften, also dem Humanvermögen, kommt eine immer größere Bedeutung bei den wissensbasierten Produktionsprozessen zu.

Der Strukturwandel führt außerdem zu sozio-ökonomischen Polarisierungen in Regionen und Kommunen, wobei wirtschaftlich prosperierende Kommunen wirtschaftlich stagnierenden gegenüberstehen. Gewinner dieser Situation werden Kommunen sein, die ihre Potenziale stärken und zeitnah kommunale Entwicklungsstrategien durchsetzen. Verlierer dieser Entwicklung sind im Besonderen altindustriell geprägte Regionen, die an einer strukturell bedingten hohen Arbeits-

losigkeit leiden. Verstärkend kommt hinzu, dass häufig verkrustete Beziehungsstrukturen (so genannte log-in) innerhalb von Regionen und Kommunen einen positiven Änderungsprozess blockieren.<sup>1</sup>

Die Verliererseite wird sich durch anhaltend hohe kommunale Arbeitslosenquoten und der sich daraus ableitenden hohen Sozialhilfedichten auszeichnen. Weitere Folgen sind die gesellschaftliche Ausgrenzung der betroffenen Bevölkerungsgruppen und die anschließende Stigmatisierung ganzer Stadtteile. Die hier angesprochenen Probleme sowie daraus resultierende Folgeprobleme und Konfliktsituationen wirken sich letztendlich über das soziale Klima oder die Sicherheit auf die allgemeinen Lebensbedingungen der Kommune aus, womit wieder die weichen Standortfaktoren angesprochen sind.

Welche Konsequenzen resultieren daraus für die kommunale Sozial(hilfe)politik? Die Kommunen sind im Rahmen des Gebotes der Sozialstaatlichkeit und der föderalen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland für eine sozial ausgewogene Gestaltung der Lebensbedingungen und -chancen zuständig. Da die Kommunen als Folge daraus auch für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz zuständig sind, steigt der Bedarf an Interventionen im Bereich kommunaler Sozialpolitik. Dabei sind auf kommunaler Ebene verstärkt finanzielle Mittel aufzubringen, die benötigt werden, um negative soziale Effekte, die aus dem Strukturwandel resultieren, zu vermeiden bzw. zu verringern.

Die Kommunen bekommen die Folgewirkungen des ökonomischen Umbauprozesses somit direkt zu spüren. Je weiter sich die Schere zwischen Handlungsbedarf und Steuerungskapazität öffnet, desto intensiver und selbstverstärkender sind die Folgen. Die Kommunen bekamen in den letzten Jahren nicht nur wirtschaftlich- und einigungsbedingte Einnahmeausfälle zu spüren, sondern mussten auch Kürzungen der Bundes- und Landesfinanzierung verkraften. Die Einnahmen der Gemeinden mindern sich demnach, wobei gleichzeitig der Ausgabenbedarf steigt. Zu nennen ist hier sowohl die Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Folge von Arbeitslosigkeit als auch die steigende Aufgabenverlagerung des Bundes bei sozialen Themen.

Um auf die veränderten Anforderungen reagieren zu können, bedarf es neuer Handlungs- und Steuerungsansätze, die in kommunales sozialpolitisches Handeln umzusetzen sind. Da die Einnahmeseite von den Kommunen kaum mehr steuerbar ist, ist davon auszugehen, dass die Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben nur durch Einsparungen auf der Ausgabenseite geschlossen werden kann. Wie die

1 Vgl. Graber, 1993.

vorliegende Studie zeigen wird, sind einseitige Ausgabenkürzungen in der Sozialpolitik nicht das probate Mittel, da sie langfristig sowohl sozialpolitisch als auch fiskalisch negative Wirkungen haben können.

Vielmehr sind »zielintegrative« Lösungen gefragt, die sowohl fiskalischen als auch sozialpolitischen Anforderungen gerecht werden. Der interkommunale Wettbewerb bietet den Kommunen Anreize, aus tradierten Verhaltensmustern auszuweichen. In der Sozialpolitik zeigt er sich in der Konkurrenz um innovative Strategien, da letztendlich nur mit ihrer Hilfe der Zugang zu Fördermitteln von Land, Bund und EU möglich ist. Die Kommunen reflektieren dabei gezwungenermaßen ihr Verhältnis zur Sozialpolitik. Einige Kommunen bemühen sich dabei verstärkt, die kommunale Rolle im sozialstaatlichen Gefüge unter dem Ziel des aktivierenden Sozialstaates und damit der Herstellung beziehungsweise Wiederherstellung von Chancen zu betrachten; entsprechend gibt es Ansätze, Politikziele und Verwaltungshandeln entsprechend anzupassen. Andererseits wird ein Wandel weg von einer eher linear ausgerichteten Politik hin zu neuen, vernetzten Politik-, Verwaltungs- und Hilfeansätzen deutlich. Beispielsweise gibt es in der Politikgestaltung Entwicklungsansätze mit Schwerpunkten in »lokaler Ökonomie« und »sozialer Stadterneuerung« (z. B. Soziale Stadt-Programme).

Diese Ansätze sind seitens der Verwaltung mit internen Organisationsreformen zu begleiten, die das Verwaltungshandeln dann auch als integratives, prozessuales, kooperierendes und koordinierendes Vorgehen auffassen, wobei das gesamte Netzwerk auf kommunaler Ebene mit einbezogen werden muss. Die Sozialhilfe bildet den zentralen Teil der kommunalen Sozialpolitik. Den Schwerpunkt bildet hier eine umfassende Modernisierung, die im Spannungsfeld betriebswirtschaftlicher Effizienz und maßnahmenbezogener Effektivität liegt.

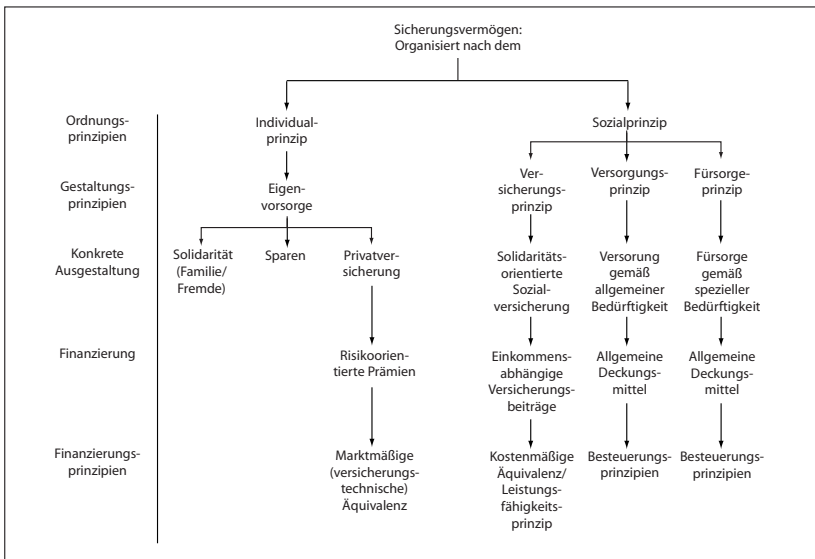
## **1.2 GRUNDPRINZIPIEN DER SOZIALEN SICHERUNG**

Die Absicherung gegen allgemeine Lebensrisiken kann in einer Gesellschaft unterschiedlich organisiert werden. In der Sozialpolitik wird zu diesem Zweck zwischen dem Individual- und dem Sozialprinzip unterschieden. Das *Individualprinzip*, das eher dem gesellschaftspolitischen Leitbild einer Leistungsgesellschaft folgt, ist dadurch charakterisiert, dass der Einzelne die Freiheit erhält, seine Lebensbedingungen selbst zu gestalten. Daraus folgt aber auch die eigenverantwortliche Vorsorge für Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, Familiengründung, Unfall etc.), die im Lebenszyklus zu erwarten sind. Das eigenverantwortliche Handeln kann

entweder durch freiwilliges Sparen, solidarisches Verhalten der Familienangehörigen oder durch den freiwilligen Abschluss einer Privatversicherung erfolgen (siehe Abbildung 1).

Die staatliche Zuständigkeit für die Existenzsicherung seiner Bürger, also einem staatlichen System der Sozialen Sicherung, das dem *Sozialprinzip* folgt, wird einerseits mit einer fehlenden Versicherbarkeit bestimmter Risiken und andererseits mit einer unzureichenden Bereitschaft sowie mangelnder Fähigkeit zu individueller Vorsorge gerechtfertigt.<sup>2</sup> Häufig werden auch Gerechtigkeitsaspekte einer fairen Gesellschaft für die staatliche Organisation der Sozialen Sicherung angeführt, auf die an dieser Stelle nur verwiesen werden kann.<sup>3</sup>

**Abbildung 1: Ordnungs-, Gestaltungs- und Finanzierungsprinzipien des Sicherungsvermögens**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kath, 1995, S.432; Zimmermann/Henke, 2001, S. 154.

Im Rahmen der Reformdebatte in der deutschen Sozialen Sicherung ist auffällig, dass sich eine Tendenz zu mehr Eigenvorsorge abzeichnet. Die staatliche Existenzsicherung drückt sich in einigen Reformoptionen in den vorgesehenen Transfer-

2 Für eine ausführliche Diskussion staatlicher Eingriffe bei der Risikovorsorge siehe Barr, 1998.  
3 Vertiefend vgl. Farhauer, 2002.

systemen aus. Die Soziale Sicherung kann des Weiteren nach dem Versicherungs-, dem Versorgungs- oder dem Fürsorgeprinzip organisiert werden, wobei in der Praxis häufig Mischformen der drei Prinzipien anzutreffen sind.

**a) Versicherungsprinzip**

Das in der staatlichen Vorsorge definierte Versicherungsprinzip unterscheidet sich von dem Versicherungsprinzip des privaten Risikoschutzes. Im Falle der Privatversicherung werden die Versicherungsprämien auf Basis von Risikoausgleichskalkülen nach dem Prinzip der versicherungstechnischen Äquivalenz kalkuliert, d.h. im Sinne einer strengen Orientierung der beanspruchten Leistungen an den Prämienleistungen und der Prämienleistung an den Wahrscheinlichkeiten des Risikoeintritts.

**b) Versorgungsprinzip**

Die Versorgungsleistungen werden aufgrund einer generellen Bedürftigkeit gewährt. Dabei entstehen Leistungsansprüche nicht angesichts geleisteter Beiträge, sondern anlässlich anderer Voraussetzungen, wie beispielsweise Leistungen für den Staat (Wehr- und Zivildienst oder eine Kriegsoferrente). Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt aus allgemeinen Deckungsmitteln, also vorwiegend aus Steuermitteln, damit ist der Bezug zur Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gegeben.<sup>4</sup>

**c) Fürsorgeprinzip**

Nach dem Fürsorgeprinzip wird dem bedürftigen Individuum nur in einer Notlage und erst nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten Hilfe gewährt, somit ist Grundlage der Leistung eine spezielle Bedürftigkeit. In der Regel handelt es sich dabei in Deutschland um die Sozialhilfe. Das besondere an dem Fürsorgeprinzip stellt die Leistungsgewährung auch bei einer selbstverschuldeten Situation dar. Personen, die in eine Notlage geraten sind, soll ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht werden. In diesem Fall besteht in Deutschland ein prinzipieller Rechtsanspruch für jeden, der die Bedürftigkeit nachweisen kann, ohne dass er zur Gegenleistung oder Rückzahlung verpflichtet wird. Bei der Sozialhilfe in Deutschland gilt dennoch das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe, nach dem die erteilten Mittel so eingesetzt werden sollen, dass den Betroffenen in

4 Vgl. Zimmermann und Henke, 2001, S. 155.

absehbarer Zeit aus der Notlage herausgeholfen wird. Die Finanzierung dieser Leistung erfolgt ebenfalls aus Steuermitteln und folgt somit dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Dem System der Sozialversicherung liegt dieses Prinzip grundsätzlich nicht zugrunde, sondern wird in der Regel nur von Gebietskörperschaften im Rahmen der Sozialausgaben gewährt.

### **1.3 AKTIVIERENDE SOZIALPOLITIK ALS ANTWORT AUF DIE NEUEN RAHMENBEDINGUNGEN**

Das Leitbild des »aktivierenden Sozialstaats« kann als Antwort auf die neuen Herausforderungen angesehen werden. Um den Folgen des Strukturwandels zu begegnen, die sich u. a. in anhaltender Arbeitslosigkeit mit relativ hohen Sozialhilfequoten manifestieren, wenden immer häufiger Kommunen Maßnahmen an, die als Instrumente des aktivierenden Sozialstaats eingeordnet werden können. Als Maxime dieses Leitbildes gilt das »Fördern und Fordern« von Gesellschaftsmitgliedern. Dabei ist es wichtig, den aktivierenden Sozialstaat nicht mit der bloßen Forderung nach einem schlanken Staat zu verwechseln. Ein aktivierender Staat versucht, Impulse und Lösungsansätze zur Weiterentwicklung des Sozialstaats zu geben, anstatt lediglich das Ziel der Verkleinerung seines Budgets anzustreben.

Der Kern des Leitbildes des aktivierenden Sozialstaats besteht aus Strukturen, die das Engagement der Gesellschaftsmitglieder fördert und auch fordert. Unter *Fördern* wird mehr verstanden als bloße normative Appelle nach mehr Engagement. Es gilt dabei, förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und Hemmnisse abzubauen. Unter *Fordern* wird eine *hilfreiche Assistenz* verstanden, die das individuelle Engagement nicht ersetzen kann und soll, sondern vielmehr die individuelle Verantwortung stärkt.

Hinsichtlich seiner Leistungserstellung folgt der aktivierende Sozialstaat dem Grundsatz, Handlungsdruck erzeugen anstatt Übernahmegarantien zu übernehmen.<sup>5</sup> Es geht darum, den Eindruck zu verwehren, der Staat werde es schon richten, wenn sich Individuen verweigern und gegebenenfalls Druck zu erzeugen, der die Gesellschaftsmitglieder dazu bewegt, tätig zu werden. Dazu werden im aktivierenden Sozialstaat Anreizsysteme installiert, die das individuelle Engagement belohnen und letztlich auch der Gemeinschaft einen Nutzen bringen. Die Individuen müssen dazu den Eigennutz begreifen, den die Maßnahmen ihnen geben können und die an

5 Vgl. Esch/Hilpert/Stöbe-Blossey, 2002, S. 67

Forderungen geknüpfte Förderung nicht als bloße Sanktionen verstehen. Getreu dem bereits oben genannten Motto der »Hilfe zur Selbsthilfe« sollen den Individuen Fördermaßnahmen zugute kommen, die ihnen wieder die Chancen eröffnen, um vollständig am gesellschaftlichen Leben und Arbeiten teilzuhaben. Im Bereich der Sozialhilfe ist dabei an Instrumente, wie die aktive Aufforderung zu Arbeit und eine Reduktion der Anrechnungssätze auf 50 % zu denken.

#### **1.4 EINE UM DAS HUMANVERMÖGEN ERWEITERTE SICHTWEISE<sup>6</sup>**

Das Konzept der humanvermögensorientierten Sozialhilfe weist eine Nähe zum Leitbild des aktivierenden Sozialstaats auf. Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied, der in der ausdrücklichen gesellschaftlichen Fundierung des Konzepts der humanvermögensorientierten Sozialhilfe besteht. Bei ihr tritt der investive Charakter der Instrumente stärker in den Vordergrund. Das Konzept ist nicht nur in Bezug auf die betroffenen Individuen »investiv«, sondern auch in einer gesellschaftlichen Perspektive.

Mit dem Konzept einer Humanvermögensorientierung wird der Anspruch formuliert, für alle Gesellschaftsmitglieder die Teilnahme an gesellschaftlichen und ökonomischen Prozessen zu stärken. Dazu wird auf eine Angleichung oder Wiederherstellung von Chancengleichheit abgezielt. Das jeweils ausgeprägte Humanvermögen eines Individuums, also die jeweiligen physischen und psychischen Eigenschaften, ist ausschlaggebend dafür, wie weit die gesellschaftliche Teilhabe realisiert werden kann. Es ist damit auch die Quelle jeglicher individueller Handlungsmöglichkeiten und somit letztlich auch für das auf dem Arbeitsmarkt zu erzielende Einkommen. Die Fähigkeit zur »Selbsthilfe«, also die eigene Wahl von Lebensoptionen und damit auch die selbstständige Ausgestaltung von Lebensoptionen, sind sehr eng mit dem Humanvermögen verknüpft. Ist der Sozialhilfebezug u. a. auf ein für den Arbeitsmarkt unzureichendes Humanvermögen zurückzuführen, kann der Abhängigkeit von Sozialhilfe nur begegnet werden, indem Investitionen in das Humanvermögen

6 In der volkswirtschaftlichen Literatur wird zwischen Kapital und Vermögen nicht eindeutig differenziert. Oft wird Kapital mit Produktivvermögen gleichgesetzt oder die Begriffe Vermögen und Kapital werden synonym verwendet. Dies resultiert vermutlich u. a. aus der Übersetzung des Begriffs »capital«; er kann mit Kapital oder Vermögen übersetzt werden. In dieser Arbeit wird die Bezeichnung Vermögen gewählt, denn: »It is not true, accountants will insist, that the plant and machinery of a firm are capital; they are not capital, they are assets.« Hicks, 1974, S. 310. Vgl. zudem Krüsselberg, 1984, S. 37 ff.



der Betroffenen erfolgen. Aus diesem Grund hat das Konzept der humanvermögensorientierten Sozialpolitik investiven Charakter.

Der investive Charakter der Sozialhilfe hat unmittelbare Folgen für das Verwaltungshandeln sowie für das Verhältnis von Sozialhilfeträgern und Klienten. Investitionstätigkeit ist immer auch mit Risiko behaftet, was sich darin äußert, dass hin und wieder auch Fehlinvestitionen realisiert werden. Für das konventionell sicherheitsbewusste Verwaltungshandeln bedeutet dies ein strukturelles Umdenken. Dieser Änderung muss die Verwaltung durch entsprechende Reformen begegnen.

Zwischen Sozialhilfeträger und Klient ergibt sich quasi ein Leistungs-/Gegenleistungsprinzip als vertragsähnliche Beziehung, der das Angebot des Sozialamtes von Investitionen in das Humanvermögen mit der Erwartung auf Erträge verknüpft wird. Die Investitionen in die Klienten sollen deren Unabhängigkeit vom Sozialamt bewirken.

Das Sozialhilfesystem kann als gesellschaftliches Versicherungssystem aufgefasst werden, welches das Markt- und Wettbewerbssystem stärkt. Märkte bringen dabei aber nicht nur Chancen bei der Einkommens- und Gewinnerzielung mit sich, sie bergen auch das Risiko eines Verlustes. Nur wenn die Individuen bereit sind, dieses Risiko einzugehen, kann das Marktsystem seine positiven Wirkungen voll entfalten. Dafür bedarf es der gesellschaftlichen Absicherung und somit der öffentlichen Förderung eines Sozialhilfesystems, das ein Mindesteinkommen sichert und Chancengleichheit in der Gesellschaft wiederherstellt. Das Sozialhilfesystem kann demnach als gesellschaftliche Investition verstanden werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Form der humanvermögensorientierten und investiven Sozialhilfe nicht als freiwillige Leistung der Kommunen dar, sondern vielmehr als eine gesellschaftliche Pflichtleistung.

## **1.5 GANG DER UNTERSUCHUNG**

Zunächst wird im zweiten Kapitel der institutionelle Status Quo des Grundsicherungssystems dargestellt, wobei aufgrund aktueller Reformschritte der Bundesregierung eine Darstellung der Arbeitslosenhilfe in die Betrachtung integriert und die rechtlichen Auswirkungen des Arbeitslosengeldes I und II dargestellt werden. Da das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (so genannte Hartz IV) die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung, die Grundsicherung für Arbeitssuchende, regelt, werden im Rahmen dieser Arbeit ebenfalls die derzeit gültigen Regelungen der Arbeitslosenhilfe dargestellt.

Anschließend werden in den Kapiteln drei und vier die empirischen und theoretischen Hintergründe einer humanvermögensorientierten Sozialhilfe thematisiert, wobei vertiefend auf vertragstheoretische Implikationen moderner Sozialhilfe und die zu erwartenden Arbeitsmarktwirkungen eingegangen wird. Die theoretischen Grundlagen ergeben sich aus einer Verknüpfung von Vermögenstheorie und modernen gesellschaftstheoretischen Konzeptionen. Daraus lassen sich spezifische Anforderungen an das sozialpolitische Zielsystem einer modernen Gesellschaft ableiten.

Im fünften Kapitel wird ein Literaturüberblick über die Messung der Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und moderner kommunaler Beschäftigungsförderungsstrategien gegeben, um realite Wirkungen von aktivierenden Sozialstaatsmechanismen abschätzen zu können. Schließlich werden in Kapitel sechs auf kommunaler und bundespolitischer Ebene Reformoptionen dargestellt, die als erster Schritt zu einer humanvermögensorientierten Sozialpolitik gelten können.



## 2. DAS INSTITUTIONELLE ARRANGEMENT DER DEUTSCHEN GRUNDSICHERUNGSSYSTEME

---

Das deutsche System der Arbeitslosenversicherung besteht aus zwei Teilen, dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe. Als wesentliche, über Beiträge finanzierte Sozialversicherung gilt nur das Arbeitslosengeld. Die Beiträge der Arbeitslosenversicherung werden zumeist dem finanzwissenschaftlichen Äquivalenzprinzip zugeordnet, da sie proportional vom Arbeitsentgelt erhoben werden und der Leistungsanspruch in der Regel mit Höhe der gezahlten Beiträge korrespondiert.<sup>7</sup> Die Arbeitslosenhilfe ist ein einkommensorientiertes, nachgelagertes Instrument, das für in die Langzeitarbeitslosigkeit abgerutschten Personen in Betracht kommt und sich derzeit einer heftigen Kritik ausgesetzt sieht.

### 2.1 DIE ARBEITSLOSENHILFE UND IHRE FINANZIERUNG

Die Arbeitslosenhilfe als zweite Form der Arbeitslosenunterstützung wird gezahlt, wenn das Arbeitslosengeld ausgelaufen ist. Sie ist in den §§ 190–196 SGB III geregelt und finanziert sich aus allgemeinen Steuermitteln, die von den jeweiligen Arbeitsagenturen administriert werden. Die Arbeitslosenhilfe setzt Bedürftigkeit nach §§ 193, 194 SGB III voraus, weshalb bei der Arbeitslosenhilfe von einer Grundsicherung gesprochen werden kann. Die Bedürftigkeit nach der Arbeitslosenhilfe ist anders als die für die Sozialhilfe vorausgesetzte Bedürftigkeit nach § 11 BSHG definiert. Somit existieren zwei unterschiedliche bedarfsorientierte, steuerfinanzierte Transfersysteme nebeneinander, für die zudem unterschiedliche Träger verantwortlich sind. Während für die Arbeitslosenhilfe die Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig ist, deren Finanzierung durch den Bund erfolgt, wird die Sozialhilfe durch die Kommunen gewährt. Daraus wird ein so genannter Drehtüren-Effekt abgeleitet, weil die Kommunen aufgrund der institutionellen Ausgestaltung einen Anreiz haben, Sozialhilfeempfänger nach einer Beschäftigungszeit wieder der Arbeitslosenunterstützung zuzuführen. Ob sich für den Sozialhilfeempfänger aus der Beschäftigung die Chance erhöht, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden, ist für die Kommune dabei

7 Vgl. Zimmermann/Henke, 2001, S. 148 ff.

nicht relevant. Wichtiger ist, dass aus vorübergehender Beschäftigung ein Anspruch gegenüber der Bundesagentur für Arbeit resultiert und somit die Kassen der Kommune entlastet werden.

Anspruch auf Gewährung von Arbeitslosenhilfe kann man auf zweierlei Weise erlangen. Einerseits wird im Anschluss vom Arbeitslosengeld (so genannte Anschluss-Arbeitslosenhilfe) gewährt. Andererseits wird sie bei nur teilweiser Erfüllung der Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld (so genannte originäre Arbeitslosenhilfe) gezahlt, sofern das Einkommen bzw. das Vermögen des Ehepartners oder der Eltern gewisse, relativ niedrige Grenzwerte nicht überschreitet. Nur bei Unterschreitung der Grenzwerte erlangt der Anspruchsberechtigte den Status der Bedürftigkeit. Im Gegensatz zur originären Arbeitslosenhilfe, deren Anspruchsdauer auf maximal ein Jahr festgelegt ist, kann die Anschluss-Arbeitslosenhilfe bei nachgewiesener Bedürftigkeit grundsätzlich unbefristet bezogen werden. Sofern der Arbeitslosenhilfeempfänger die beim Arbeitslosengeld geltenden Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, insbesondere bei der Arbeitsbereitschaft oder der Alterszeit, erlischt die Anspruchsberechtigung.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe orientiert sich an den – häufig weit zurückliegenden – bisherigen Beschäftigungseinkommen. Arbeitnehmer, die im Rahmen des Arbeitslosengeldes einen höheren Leistungssatz (67 %) erhielten, bekommen 57 % des pauschalierten Nettoarbeitsentgelts. Die übrigen Arbeitslosen (60 %) erhalten dann 53 %. Eine degressive Gestaltung erfährt die Arbeitslosenhilfe durch die jährliche Dynamisierung des zugrunde liegenden Bruttolohns bzw. -gehalts. So müssen Arbeitslosenhilfebezieher jährlich eine Kürzung des Anpassungsfaktors um bis zu 3 % hinnehmen.<sup>8</sup> Nach einer gewissen Zeit der unbefristeten Arbeitslosenhilfe nähert sie sich der Sozialhilfe an, die jedoch unabhängig vom früheren Erwerbseinkommen gewährt wird.

## **2.2 DIE SOZIALHILFE UND IHRE FINANZIERUNG**

Die Sozialhilfe hat nach § 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) die Aufgabe, in Not geratenen Bürgern ohne ausreichende anderweitige Unterstützung eine der Menschenwürde entsprechende Lebensführung zu ermöglichen. Sie ist im Gesamtsystem der Sozialen Sicherung das Teilsystem, welches Lücken des sozialen Schutzes schließt, die von den übrigen Systemen des Sicherungssystems offen gelassen

8 Vgl. SVR, 2002, S. 388.

werden, weil sie zum einen keine ausreichenden Sicherungsleistungen erbringen oder zum anderen aufgrund fehlender vorheriger Beitragsleistungen keine Leistungen erbringen. Sofern die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, wird Sozialhilfe nachrangig zur Deckung des individuellen Bedarfs mit dem Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe gewährt. Somit folgt die Sozialhilfe demselben Grundsatz wie der aktivierende Sozialstaat, allerdings unterscheiden sich bis dato noch häufig die eingesetzten Instrumente.

Die Prüfung auf Sozialhilfeanspruch erfolgt, entsprechend dem Grundsatz der Individualisierung für jede Einzelperson, gesondert. Ausgezahlt wird die Hilfeleistung an so genannte Bedarfsgemeinschaften. Neben den Eltern und Elternteilen sowie im gleichen Haushalt lebende, bedürftige, minderjährige und unverheiratete Kinder (§ 11 Abs. 1 BSHG) werden auch nicht getrennt lebende Ehegatten bzw. Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft zu einer Bedarfsgemeinschaft gerechnet. Der Nachrangigkeitsgrundsatz in der Sozialhilfe bedeutet, dass die Hilfeleistungen nur erfolgen, wenn die betroffenen Individuen nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft zu helfen oder wenn die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere den Angehörigen oder Trägern anderer Sozialversicherungssparten erbracht werden kann.

Die Sozialhilfe untergliedert sich in zwei Teilbereiche, die sich je nach Notlage unterscheiden. Personen, deren Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ihren Bedarf an Kleidung, Nahrung, Unterkunft, Hausrat, Heizung, Körperpflege usw. ausreichend zu decken, haben Anspruch auf laufende **Hilfe zum Lebensunterhalt** (HLU), die auch als »Sozialhilfe im engeren Sinne« bezeichnet wird (§ 12 BSHG). Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt wird außerhalb von Heimen in der Regel als Geldleistung gewährt.

Die **Hilfe in besonderen Lebenslagen** als andere Form der Sozialhilfe wird im Einzelfall bei einem außergewöhnlichen Finanzbedarf aufgrund einer besonderen Lebenssituation gewährt, die der Betroffene nicht meistern kann. Als spezielle Hilfe kommen dabei u. a. die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder die Hilfe bei Krankheit in Frage. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen wird im Folgenden nur am Rande behandelt, da ihr Empfängerkreis in der Regel arbeitsunfähig ist und der hier vorgestellte Ansatz vorrangig auf die Reintegration von Hilfeempfängern in das Erwerbsleben abzielt.

Die Sozialhilfe stellt auf einen individuellen Notstand ab und hilft aus diesem Grund jedem Einzelnen entsprechend seiner persönlichen Lage. Die Leistungen werden ferner unabhängig davon gewährt, ob der Hilfeempfänger verschuldet oder unverschuldet in Not geraten ist.

Die Sozialhilfe wird aus allgemeinen Deckungsmitteln geleistet und gilt als steuerfinanziertes, bedarfsabhängiges Transferinstrument. Die Bedarfe der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt werden nach dem sozialhilferechtlichen Bedarf einer Bedarfsgemeinschaft ermittelt. Der Bedarf setzt sich aus dem Regelbedarf und gegebenenfalls Mehrbedarf sowie dem einmaligen Bedarf (§§ 21–23) zusammen.

Der Regelbedarf, der sich aus dem Eckregelsatz ermittelt, wird für jede Bedarfsgemeinschaft individuell ermittelt und besteht aus dem Bedarf für Ernährung, Hauswirtschaft und aus persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens. Die Höhe des Eckregelsatzes, der den einfachen Lebensbedarf einer alleinstehenden Person decken soll, wird formell von den Landesregierungen durch eine Rechtsverordnung, die Regelsatzverordnung, jeweils am 1. Juli eines Jahres festgelegt. Dabei werden regelmäßig Anpassungen an die allgemeine Preisentwicklung vorgenommen, da es nominal für Hilfeempfänger immer teurer wird, sich die zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums notwendigen Güter zu beschaffen. Ferner werden zum Regelbedarf die Kaltmiete und die Heizkosten hinzu gerechnet, die in Höhe der tatsächlich anfallenden Aufwendungen gewährt werden, sofern sie einen angemessenen Umfang nicht überschreiten.

Die beim Wohngeld berücksichtigungsfähigen Mieten gelten in der praktischen Arbeit der Sozialämter als Obergrenzen. § 21 BSHG regelt die Gründe zur Übernahme von einmaligen Leistungen, die unregelmäßig anfallen und u. a. aus der Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen sowie Lernhilfen für Schüler, Instandsetzung von Hausrat und Wohnung und der Beschaffung von Gebrauchsgütern bestehen können. Ein Mehrbedarf für Bedarfsgemeinschaften richtet sich nach bestimmten Lebensumständen und wird in der Regel als Zuschlag zum jeweiligen Regelsatz Personen ab 65 Jahren, Erwerbsunfähigen ohne Eingliederungshilfe, Schwangeren (Zuschlag je 20 %), Alleinerziehenden (40 bzw. 60 %) und Behinderten (40 %) gewährt. Tabelle 1 gibt exemplarisch Berechnungen aus dem Jahr 1999 des durchschnittlichen Bedarfs für unterschiedliche Haushaltstypen wieder.

**Tabelle 1: Durchschnittlicher Bedarf nach Haushaltstypen in €**

Anteil	Haushaltstyp	Regel- satz	Mehr- bedarf	Unter- kunft	Einmalige Leistungen	Summe
42,0 %	Alleinlebende(r)	279	–	280	44	603
12,9 %	Alleinerziehende(r) mit einem Kind	432	111	373	75	991
8,2 %	Paar ohne Kind	502	–	373	82	957
4,4 %	Paar mit zwei Kindern	863	–	479	155	1497
3,5 %	Paar mit drei Kindern	1042	–	534	191	1767

Quelle: Feist, 2000, eigene Berechnungen.

### 2.3 DAS ARBEITSLOSENGELD I UND II NACH HARTZ IV

Nach zähem Ringen verabschiedete der Bundesrat im Juli 2004 das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, nachdem es bereits am 17. Oktober 2003 mit der Regierungsmehrheit den Bundestag passiert hatte. Das Gesetz regelt u. a. die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II. Das bisherige Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Fürsorgesysteme wurde als zu ineffizient, zu wenig transparent und verwaltungsaufwändig angesehen.

Das bisherige Arbeitslosengeld wird nun als Arbeitslosengeld I bezeichnet. Die Bezugsdauer vom Arbeitslosengeld I wird von derzeit bis zu 32 Monaten auf dann in der Regel zwölf Monate reduziert, wobei die Reduktion der Bezugsdauer erst ab dem Jahr 2006 eintritt. Nach Vollendung des 55. Lebensjahres und einer Beschäftigungsdauer von mindestens 30 Monaten erhöht sich die Bezugsdauer auf 15 Monate und bei einer Beschäftigungsdauer von mindestens 36 Monaten auf 18 Monate. Entsteht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zum 31. Januar 2006, bleibt es bei der bisherigen Regelung mit einer maximalen Bezugsdauer von bis zu 32 Monaten.

Ab Januar 2005 erhalten die heutigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe sowie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger die neue »Grundsicherung für Arbeitssuchende«, das so genannte Arbeitslosengeld II (ALG II). Anspruchsberechtigt sind demnach Personen, die erwerbsfähig sind und den eigenen Bedarf sowie den Bedarf ihrer mit ihnen in Bedarfsgemeinschaften lebenden Angehörigen nicht decken können, also hilfebedürftig sind. Um Bedürftigkeit nachzuweisen wird eine Prüfung der Einkommens- und Vermögenssituation der Bedarfsgemeinschaft vorgenommen, die sich hinsichtlich des Vermögens am derzeit geltenden Recht der Arbeitslosenhilfe – und hinsichtlich des Einkommens am derzeit geltenden Recht der Sozialhilfe orien-



tiert. So werden pro Lebensjahr dem Antragssteller und seinem Partner ein Freibetrag von 200 Euro zugestanden. Allerdings nur bis zur Höchstgrenze von jeweils 13.000 Euro. (Bei älteren Arbeitslosen, die vor 1948 geboren sind, liegen die Freibeträge höher: pro Jahr bei 520 Euro, die Höchstgrenze bei 33.800 Euro.). Für Kinder der Bedarfsgemeinschaft werden Grenzen von 4.100 Euro ab ihrer Geburt eingeräumt.

Nicht als Vermögen gilt ein »angemessener Hausrat«. Darunter sind alle Gegenstände, die zur Haushaltsführung und zum Wohnen notwendig oder zumindest üblich sind, zu verstehen. Eine Eigentumswohnung wird ebenfalls nicht als Vermögen angesehen, sofern sie angemessen ist.

Ist Bedürftigkeit festgestellt, erhält der erwerbsfähige Arbeitssuchende *Arbeitslosengeld II*, die nicht erwerbstätigen Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft erhalten *Sozialgeld*. Die Höhe der monetären Transfers sind weitestgehend pauschaliert. Der Arbeitssuchende erhält einen Grundbetrag von 345 Euro bzw. 311 Euro sofern zwei Erwerbsfähige im Haushalt leben. Kinder unter 14 Jahren erhalten ein Sozialgeld in Höhe von 207 Euro, für jedes Kind ab 15 Jahren sowie jede weitere nicht erwerbsfähige erwachsene Person in der Bedarfsgemeinschaft erhalten die Arbeitssuchenden 276 Euro. Für Alleinerziehende besteht ein Anspruch auf einen erhöhten Grundbedarf von 469 Euro, wenn mindestens ein Kind unter 7 Jahren oder zwei Kinder unter 16 Jahren im Haushalt leben. Bei mehr als drei Kindern erhöht sich der Grundbetrag auf 552 Euro. Für folgende Bedarfe werden die tatsächlich angefallenen Kosten übernommen, sofern sie angemessen sind:

- Miete und Heizkosten,
- Erstausrüstung für Wohnung und Bekleidung,
- Kosten für mehrtägige Klassenfahrten.

Überschreiten die Miet- und Heizkosten den *angemessenen* Umfang, so werden sie für höchstens sechs Monate übernommen. Notfalls muss der Hilfeempfänger in eine günstigere Wohnung umziehen.

Vom Niveau her liegt das ALG II im Wesentlichen auf dem Level der Sozialhilfe. Für ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger kann dies zu spürbaren Einbußen führen, denn die Arbeitslosenhilfe orientiert sich am letzten Einkommen, während sich das ALG II am Existenzminimum orientiert. Finanzielle Einbußen wird es zudem für Arbeitssuchende geben, deren Partner erwerbstätig sind. Beim ALG II wird das gesamte Einkommen einer Bedarfsgemeinschaft bei der Anspruchsberechtigung berücksichtigt. Die Abkopplung der Arbeitslosenhilfe von den früheren Einkommen und die Berücksichtigung des Einkommens sowie des Vermögens der Bedarfsgemeinschaft soll verhindern, dass auch Haushalte, die trotz Arbeitslosigkeit Einzel-

ner insgesamt ein hohes Einkommen erzielen oder über Vermögen verfügen, noch Fürsorgeleistungen beziehen.

Finanzielle Härten, die beim Übergang vom ALG I zu ALG II auftreten können, werden durch die Zahlung befristeter Zuschläge gemildert. Nach § 24 des neuen Sozialgesetzbuches (SGB) II erhalten alle Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld gerade abgelaufen ist und die in das ALG II wechseln, einen Zuschlag. Er beträgt zwei Drittel des Unterschieds zwischen Arbeitslosengeld und ALG II, höchstens aber 160 Euro pro Erwachsenen zuzüglich 60 Euro pro Kind. Der Zuschlag wird nach einem Jahr halbiert und fällt nach zwei Jahren weg.

Zudem erhalten die Arbeitssuchenden von der Agentur für Arbeit verschiedene Eingliederungshilfen. Jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird ein Fallmanager zugewiesen, der nicht mehr als 150 Personen betreuen soll, mittelfristig sollen es nur noch 75 sein. Mit ihm schließt der Arbeitssuchende eine Eingliederungsvereinbarung ab. In den Eingliederungsvereinbarungen wird mit den Arbeitslosen festgelegt, welche eigenen Anstrengungen sie unternehmen müssen und durch welche Qualifizierungsmaßnahmen sie unterstützt werden. Psychosoziale Hilfe wie etwa Schuldner- und Suchtberatung gehören ebenfalls zu den Leistungen und werden von den Kommunen übernommen. Darüber hinaus erhält er sämtliche Leistungen nach SGB III, wenn ein Anspruch vorliegt und ist gesetzlich krank-, pflege- und rentenversichert.

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt folgt der Maxime »Eigeninitiative fördern – Eigenverantwortlichkeit fördern« des aktivierenden Sozialstaats und sieht vor, finanzielle Anreize für die Aufnahmen oder Aufrechterhaltung eines Beschäftigungsverhältnisses für die Arbeitssuchenden zu stärken. Der Fallmanager hat die Möglichkeit, nach seinem Ermessen dem Hilfeempfänger ein befristetes Einstiegsgeld zu gewähren. Im Rahmen dessen werden zudem die Hinzuverdienstgrenzen erweitert. Bei einem Arbeitseinkommen von bis zu 400 Euro monatlich werden 15 Prozent nicht mit dem ALG II verrechnet. Für den Teil des Einkommens zwischen 400 und 900 Euro gilt ein Freibetrag von 30 Prozent. Für den Teil, der zwischen 900 und 1500 Euro liegt, beträgt der Freibetrag wiederum 15 Prozent. Wer arbeitet, soll mehr Geld zur Verfügung haben als ein Erwerbsloser, der trotz Erwerbsfähigkeit nicht arbeitet.

Vorgesehen ist ferner der Ausbau der öffentlichen Arbeitsgelegenheiten. Auf diesen Stellen sollen Arbeitslose einfache Arbeiten für das Gemeinwesen übernehmen. Dafür erhalten sie zusätzlich zum ALG II einen Euro pro Stunde. Mit diesem Instrument soll ihre Arbeitsbereitschaft geprüft werden, und sie sollen wieder an die Arbeitswelt heran geführt werden. Außerdem wird die Höhe des steuerlichen

Freibetrags in Abhängigkeit von den familiären Verpflichtungen des Leistungsempfängers gestaffelt. Im Gegenzug wird unkooperatives Verhalten durch Leistungskürzung bzw. Sperrzeiten sanktioniert. Ferner ist dem Arbeitssuchenden grundsätzlich jede Arbeit zumutbar. Nimmt ein erwerbsfähiger Hilfeempfänger eine angebotene Arbeit nicht an, kann das ALG II für zunächst drei Monate um 30 Prozent gekürzt werden. Jugendlichen unter 25 Jahren kann die Unterstützung für die Dauer von drei Monaten ganz gestrichen werden.

Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende und die Vermittlung in den Arbeitsmarkt sollen in der Regel die Kommunen und die örtlichen Agenturen für Arbeit in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften sein. Von den 439 kommunalen Sozialhilfeträgern sollen jedoch 69 die Möglichkeit erhalten, die Betreuung der Langzeitarbeitslosen durch die Wahl des so genannten Optionsgesetzes unabhängig von den Arbeitsagenturen zu übernehmen.

Für die ca. 1,1 Millionen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und deren Familien übernimmt der Bund an Stelle der Kommunen die Unterhaltskosten und Ausgaben für ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die derzeit ca. 2,1 Millionen Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden bisher bereits aus Bundesmitteln unterstützt. Die Kommunen tragen einen Großteil an den Wohnungs- und Heizkosten aller 3,2 Millionen erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen. Im Rahmen dessen hat der Bund zugesagt, sich mit 3,2 Milliarden Euro an den Unterkunfts- und Heizkosten der Langzeitarbeitslosen zu beteiligen, sodass per saldo für die Kommunen eine Entlastung von ca. 2,5 Mrd. Euro erzielt werden soll.

### **3. STILISIERTE EMPIRISCHE FAKTEN DER ARBEITSSUCHE**

---

Sozialhilfe- und Arbeitslosenquoten nehmen in Deutschland weitgehend einen parallelen Verlauf, weshalb die angespannte Arbeitsmarktsituation in Deutschland und im internationalen Vergleich mit ihren Problemgruppen verdeutlicht wird, um anschließend ausführlich auf die Entwicklung der Sozialhilfedaten einzugehen.

#### **3.1 ARBEITSLOSIGKEIT IM INTERNATIONALEN KONTEXT: ENTWICKLUNG, UMFANG, PROBLEMGRUPPEN**

Seit Mitte der 70er Jahre wird das Ziel der Vollbeschäftigung nicht mehr erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnet wie die meisten westeuropäischen Staaten ebenfalls anhaltende bzw. stufenartig ansteigende Arbeitslosigkeit. Viele europäische Staaten versuchen, mit großen monetären Ressourcen das Problem der Massenarbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Dafür wurden prozesspolitische Instrumente, aktive und passive Anpassungsmaßnahmen sowie rechtspolitische Eingriffe mit dem Ziel vorgenommen, den Rahmen der jeweiligen Arbeitsmarktordnung umzugestalten. In Deutschland wird seit einiger Zeit erfolglos versucht, die Arbeitslosigkeit mit unterschiedlichen Mitteln zu bewältigen. Die Ursachen der anhaltenden europäischen Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten sind weniger in Anpassungsdefiziten auf den Gütermärkten oder mangelnder effektiver Nachfrage zu suchen, sondern sind überwiegend struktureller Natur.<sup>9</sup>

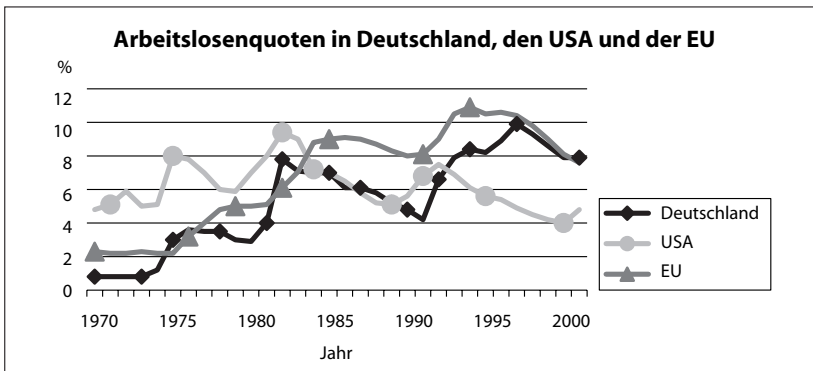
##### **3.1.1 Die internationale Perspektive**

Die Arbeitslosigkeit hat sich nicht in allen Ländern gleich entwickelt. Es konnten zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen der Beschäftigung beobachtet werden. So wird zum Beispiel immer von der europäischen Arbeitslosigkeit und vom amerikanischen Beschäftigungswunder gesprochen. Ein genauer Blick auf die Erwerbslosigkeit in Europa verdeutlicht divergierende Arbeitsmarktkonstellationen. Beim Vergleich der standardisierten Arbeitslosenquoten zwischen den USA und der Europäischen Union (EU) zeigt sich seit den 70er Jahren eine sehr unterschiedliche

9 Vgl. IMF, 1999 und OECD, 1999.

Entwicklung auf den nationalen Arbeitsmärkten. Abbildung 2 verdeutlicht die beträchtlich über dem entsprechenden Wert in Westdeutschland liegende Arbeitslosenquote der USA bis Anfang der 80er Jahre. Die Vereinigten Staaten waren keineswegs durch andauernde Vollbeschäftigung gekennzeichnet. Nach einem ruckartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1976, 1982 und 1991 wurde nach der wirtschaftlichen Erholung das Niveau vor der Erhöhung stets wieder erreicht. Das macht im Wesentlichen den Unterschied zur deutschen Situation aus. Hier verläuft die Arbeitslosenquote eher treppenförmig nach oben und sinkt nicht wieder auf das ursprüngliche Niveau, d.h. jeder rezessionsbedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit setzt auf einem höheren Niveau an.

**Abbildung 2: Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich**



Quelle: OECD, Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge.

In den Rezessionsjahren 1973/74, 1981/82 und 1992/93 stieg die Arbeitslosigkeit in Deutschland jeweils stark um ca. 4 %, im konjunkturellen Aufschwung sank sie jedoch nur unmerklich. Aus dieser Entwicklung resultierte eine ansteigende Sockelarbeitslosigkeit, die sich zu lang anhaltender struktureller und perforierter Langzeitarbeitslosigkeit<sup>10</sup> manifestierte. Durch diese treppenförmige Zunahme der Arbeitslosigkeit um ca. 800.000 Personen wird deutlich, dass sich kurzfristige konjunkturelle Arbeitslosigkeit in langfristige strukturelle Arbeitslosigkeit wandeln kann.

10 Dies beschreibt eine Situation von Arbeitnehmern, deren Erwerbsbiographie durch einen anhaltenden Wechsel zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist.

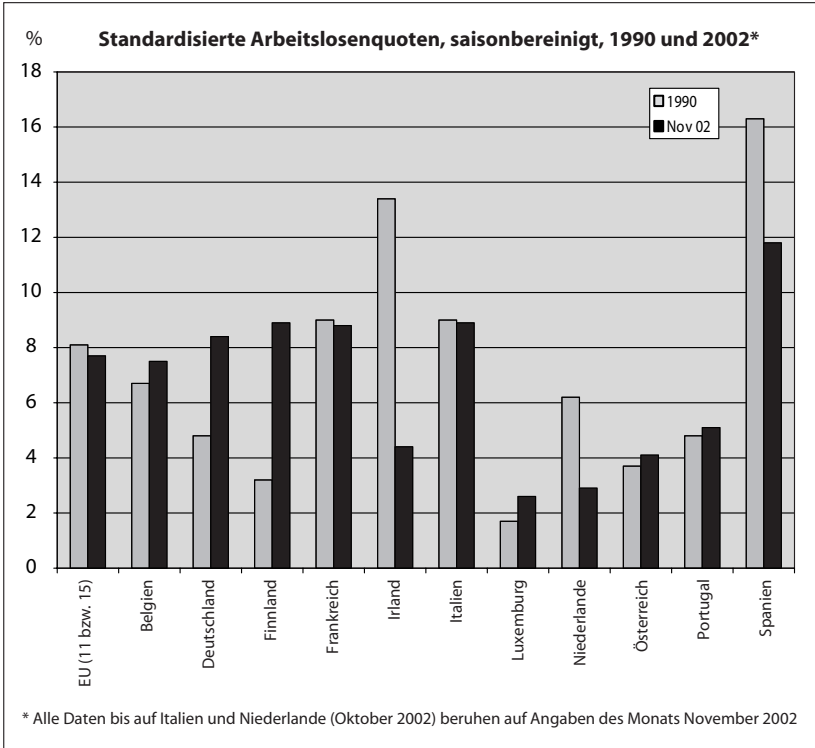
Die europäischen Arbeitsmärkte scheinen sich zu erholen (vgl. Abbildung 2); so hat die Arbeitslosigkeit in Europa den niedrigsten Stand seit 1993 erreicht. Ungeachtet des rückläufigen Trends sind die Arbeitslosenquoten in der EU immer noch deutlich höher als in den Vereinigten Staaten, wo nur etwa 4 % der Erwerbspersonen arbeitslos sind. Vielfach kennzeichnet eine lang anhaltende Arbeitslosigkeit immer noch die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten.<sup>11</sup> In den einzelnen europäischen Ländern ist die Arbeitslosigkeit jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. Während in kleineren Ländern (wie Luxemburg, Österreich und Portugal) die Arbeitslosenquote bei ca. 5 % lag, gingen in größeren Staaten wie Deutschland, Frankreich und Spanien wesentlich mehr Menschen keiner Beschäftigung nach. Die Arbeitslosenquoten nehmen allerdings nicht nur zwischen Ländern unterschiedliche Werte an, sondern auch innerhalb von Nationalstaaten. So ist die Arbeitslosenquote im Norden Italiens mit ca. 4 % wesentlich geringer als im Süden mit zum Teil über 25 %. In Deutschland sind ebenfalls große regionale Unterschiede zu beobachten. Während im Süden Deutschlands weniger als 5 % ohne Beschäftigung sind, liegt der Wert im Osten teilweise bei über 20 %.<sup>12</sup>

Ein Vergleich der Arbeitslosigkeit in Europa zwischen 1990 und 2002 zeigt, dass einige Länder ihre Arbeitslosigkeit seit 1990 erfolgreich absenken konnten, während sie in anderen Staaten in diesem Zeitraum beständig zunahm. Irland ist es beispielsweise gelungen, die Arbeitslosigkeit von knapp 14 % auf unter 5 % zu senken. Auch die Niederlande haben es geschafft, die Erwerbslosigkeit zu halbieren. Hingegen konnten Staaten wie Deutschland und Finnland keine Erfolge beim Kampf gegen die Unterbeschäftigung erzielen.

11 Für eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Europäischen Arbeitslosigkeit vgl. Bean, 1994.

12 Vgl. Eurostat, 1999.

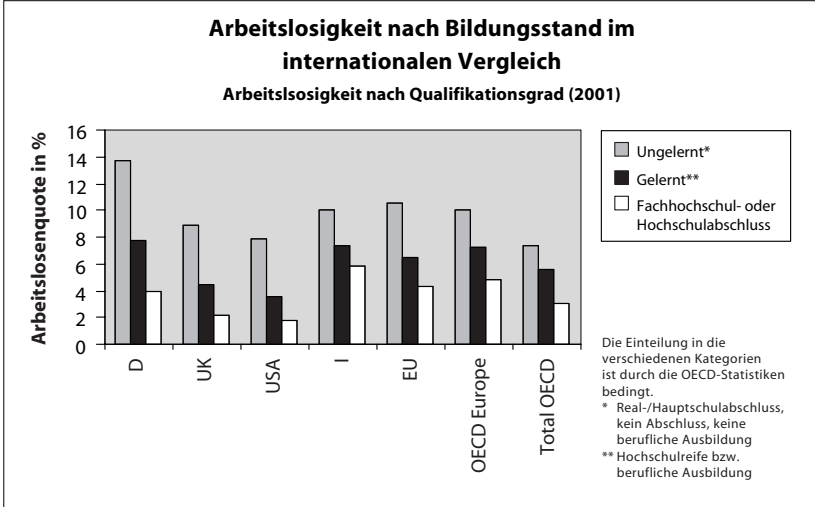
**Abbildung 3: Standardisierte Arbeitslosenquoten im europäischen Vergleich**



Quelle: OECD, Employment Outlook, 2001.

Bei der Arbeitslosenstruktur in Europa und ausgewählten OECD-Staaten fällt der hohe Anteil von gering qualifizierten Personen an der gesamten Arbeitslosigkeit auf. Ungelernte Personen haben in allen Staaten das höchste Arbeitslosigkeitsrisiko. Dabei weist Deutschland mit knapp 14 % eine verhältnismäßig hohe Arbeitslosenrate bei gering qualifizierten Menschen auf. Einerseits lässt sich diese Entwicklung auf eine starke Konkurrenz aus den Niedriglohnländern zurückführen, andererseits spiegelt sie den steigenden Bedarf nach hochqualifizierten Arbeitnehmern wider.

**Abbildung 4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich**



Quelle: OECD, Employment Outlook, 2002, S. 318 ff.

Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, Österreich und Luxemburg ist im Vergleich zu anderen europäischen Staaten gering (vgl. Tabelle 2). Dafür zeigt sich das berufliche Ausbildungssystem verantwortlich, das bei allen Unterschieden drei Erfolg versprechende Gemeinsamkeiten aufweist: Erstens erfolgt bei diesen Ausbildungssystemen eine schrittweise Integration in die berufliche Praxis, zweitens wird die Ausbildung durch eine schulische Komponente flankiert und drittens liegt die Ausbildungsvergütung wesentlich unter den sonst üblichen Löhnen. Um kurz nach der Ausbildung eine Beschäftigung zu finden, erweist sich die Situation in Griechenland, Spanien und Italien am schwierigsten.

In der gesamten EU ergibt sich somit ein eher gemischtes Bild der Jugendarbeitslosigkeit. Auch die Niederlande weisen mittlerweile eine recht niedrige Jugendarbeitslosigkeit auf, obwohl dort kein Ausbildungssystem wie beispielsweise in Deutschland oder Luxemburg herrscht. Allerdings wurden die gesetzlich festgeschriebenen Mindestlöhne in den Niederlanden für Jugendliche vor einiger Zeit erheblich gesenkt, in deren Folge auch die Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe zurückgegangen ist.



**Tabelle 2: Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen in Prozent (1999)**

Österreich	6,6 %
Luxemburg	7,0 %
Deutschland	9,9 %
Belgien	22,2 %
Niederlande	7,8 %
Frankreich	26,7 %
Griechenland	29,8 %
Italien	33,8 %
Spanien	35,3 %
EU gesamt	17,2 %

Quelle: Eurostat, 1999.

Ein weiteres europäisches Arbeitsmarktproblem liegt in der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit, wovon gering qualifizierte und ältere Arbeitnehmer vermehrt betroffen sind. Diese Entwicklung führt auch zu zunehmenden Problemen der Finanzierung der Grundsicherungssysteme, da der Bezug von Grundsicherungsleistungen in der Regel durch anhaltende Arbeitslosigkeit eingeleitet wird. Neben den negativen Makroeffekten der Arbeitslosigkeit wie Reduktion von Produktion und Einkommen sowie Erhöhung der Ungleichheit zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen treten mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit verstärkt negative psychische Folgen bei den Betroffenen auf.

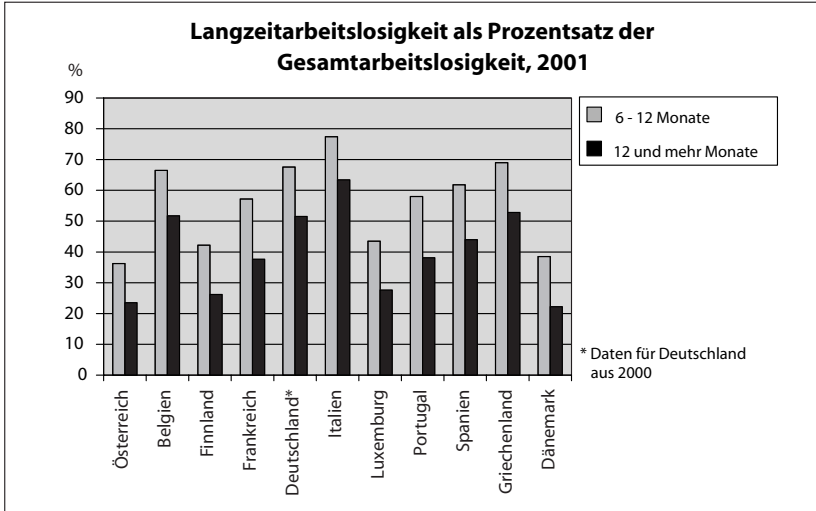
Für die Arbeitsmarktpolitik bzw. dem aktivierenden Sozialstaat ist demnach die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eine vorrangige Aufgabe, weil die Wahrscheinlichkeit der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt mit Dauer der Arbeitslosigkeit rapide sinkt.

Abbildung 4 verdeutlicht den hohen Prozentsatz der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit. Auch dabei nehmen die größeren europäischen Staaten eine führende Rolle ein. In Deutschland, Griechenland und Italien ist Arbeitslosigkeit durch ihre Persistenz gekennzeichnet, während das Problem in Dänemark und Österreich wesentlich geringer ist. Die durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit ist in der EU wesentlich länger als in den USA.<sup>13</sup> Weiterhin war der Anstieg der aggregierten Arbeitslosigkeit in Europa mit einer wesentlich stärkeren Zunahme bei der Langzeitarbeitslosigkeit verbunden. Offensichtlich ist der amerikanische Arbeitsmarkt besser dazu in der Lage, Arbeitslosen wieder eine Anstellung

13 Vgl. OECD, 2002, S. 68 ff.

zu verschaffen. Das deutet auf eine größere Dynamik des amerikanischen Arbeitsmarktes im Vergleich zum europäischen hin, wobei in Krisenzeiten der Beschäftigungsabbau in den USA wesentlich höher ist als in Europa.

**Abbildung 5: Langzeitarbeitslosigkeit in Europa**



Quelle: OECD, Employment Outlook, 2002.

Verschiedene Formen von Arbeitslosigkeit lassen sich auf unterschiedliche Faktoren zurückführen. Technisch-organisatorischer Fortschritt, Nachfrageschocks, Ölpreiskrisen, Strukturwandel, intensiver internationaler Wettbewerb auf den Märkten und eine strikte auf niedrige Inflationsraten zielende Geldpolitik sorgen für einen Wandel der betrieblichen Organisation und der Beschaffungs- und Personalstrategien. Mit diesen Veränderungen sind Arbeitsnachfrageverschiebungen verbunden.<sup>14</sup> Bislang gelingt es nicht, den treppenartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu verhindern.

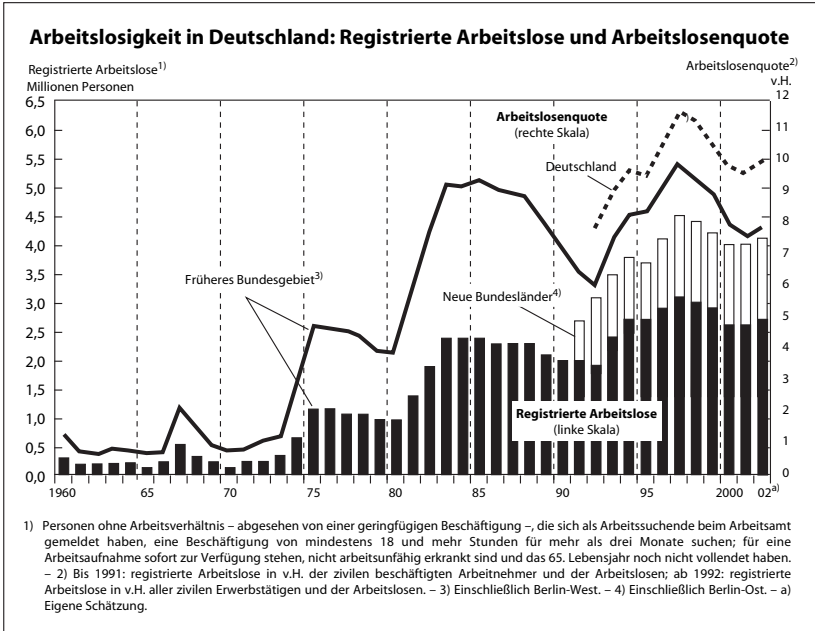
14 Vgl. Jahn, 2002, S. 20.

### **3.1.2 Ausgewählte Fakten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland**

Abbildung 5 zur langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit macht den Aufbau der Sockelarbeitslosigkeit besonders deutlich. Anfang der 90er Jahre kam es in den neuen Bundesländern zu einem Einbruch der Beschäftigung, da der internationale Wettbewerb alle Schwächen der vormals sozialistischen Volkswirtschaft schonungslos aufdeckte. Zuvor war der ostdeutsche Arbeitsmarkt von den hoch entwickelten Volkswirtschaften abgeschottet und die vermeintliche Vollbeschäftigung wurde durch verdeckte Arbeitslosigkeit erkaufte.

Die Zahl der Erwerbstätigen im Osten sank innerhalb von nur zwei Jahren von ca. neun auf sechs Millionen. Nach einer leichten Erholung – durch den massiven Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik – stieg die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland weiter. Bezogen auf die Wohnbevölkerung unterscheidet sich die Beschäftigung quantitativ gleichwohl nicht sehr von der im Westen; während die Erwerbstätigenquote der alten und neuen Länder relativ eng beieinander liegen, sind die Arbeitslosenquoten im Osten etwa doppelt so hoch.

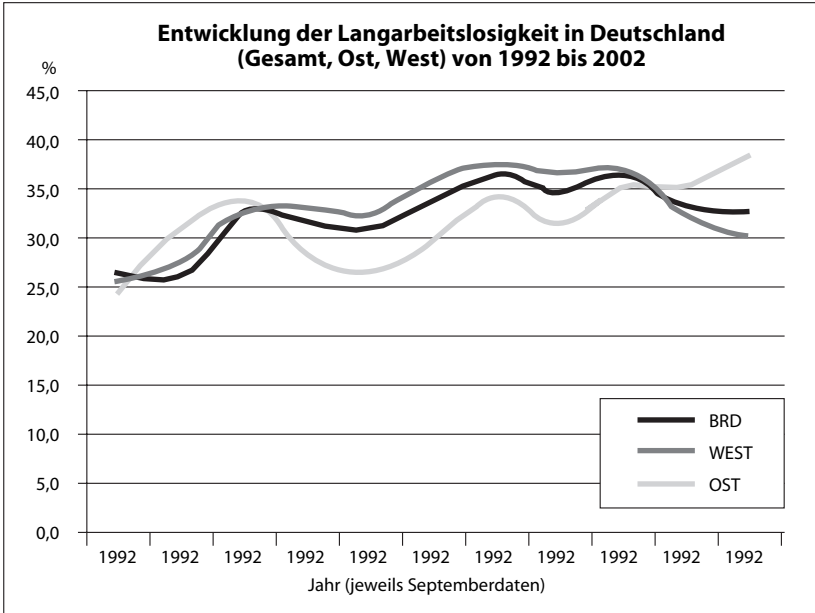
**Abbildung 6: Arbeitslose in Deutschland von 1960 bis 2002**



Quelle: BA, o.J.

Dabei zeigt die amtliche Statistik nicht das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Addiert man zu den registrierten Arbeitslosen die so genannte »verdeckte Arbeitslosigkeit« hinzu – also Teilnehmer an staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Empfänger von Altersübergangsgeld und Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit sowie Bezieher von Kurzarbeitergeld – summiert sich die aggregierte Arbeitsplatzlücke in Deutschland auf über fünf Millionen Menschen. Die Arbeitslosenquote eingeschlossen verdeckter Arbeitsloser liegt im Westen dann bei etwa 10 %, in den neuen Bundesländern bei weit mehr als 20 %. Mit dem Anstieg der gesamten Arbeitslosigkeit verlängerte sich ebenfalls die Dauer Erwerbslosigkeit. Derzeit sind weit über 30 % aller Betroffenen zwölf Monate oder länger arbeitslos, wobei seit einiger Zeit in Ost- und Westdeutschland divergierende Entwicklungen beobachtet werden können.

Abbildung 7: Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland



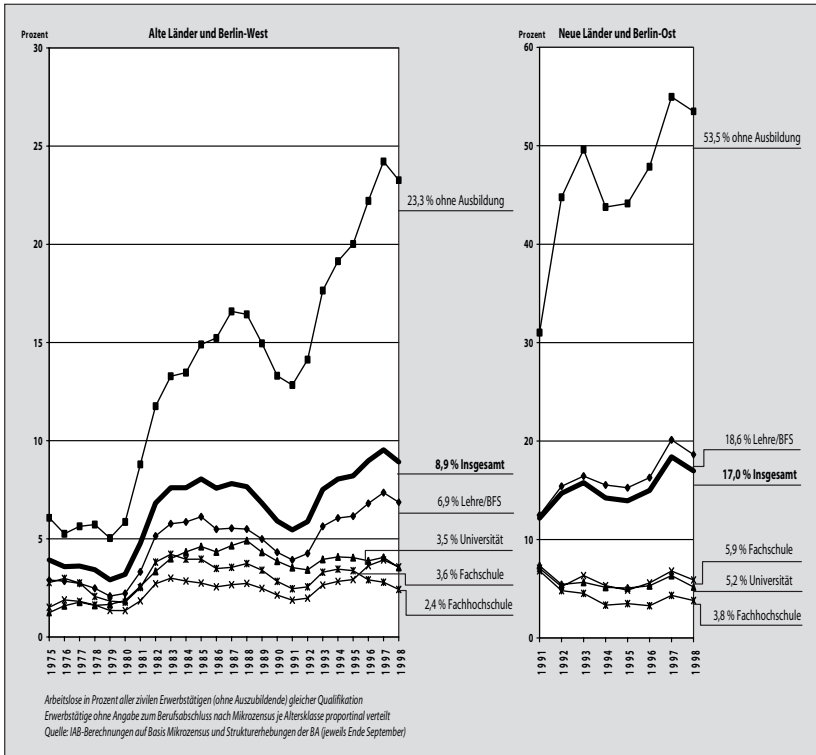
Quelle: BA, o.J.

Vor dem Hintergrund des Wandels auf dem Arbeitsmarkt, zunehmender Frauenerwerbstätigkeit, vermehrter Zuwanderung aus dem Ausland und Wohnsitzverlagerungen aus den neuen in die alten Bundesländer hat sich die qualifikatorische Struktur der Arbeitslosen in Deutschland verändert. Aus Abbildung 8 geht für die alten und die neuen Bundesländer hervor, dass un- und angelernte Erwerbspersonen, also nichtformal Qualifizierte, über den gesamten Zeitraum hinweg ein deutlich höheres Arbeitsmarktrisiko trugen als Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung.

Die Arbeitslosenquote der Ungelernten stieg in Westdeutschland zwischen 1975 und 1998 auf das Drei- bis Vierfache (von 6,1 auf 23,3 %). Bereits jede fünfte Erwerbsperson ohne Berufsausbildung war 1998 arbeitslos. Im Vergleich dazu erhöhte sich die Arbeitslosigkeit in allen anderen Qualifikationsgruppen weniger stark. Im Jahr 1998 lag die Gesamtarbeitslosenquote im alten Bundesgebiet bei 8,9 %. Erwerbspersonen mit abgeschlossener Lehre/Berufsfachschule waren hingegen zu 6,9 % und solche mit Fachschulabschluss (vor allem Meister und Techniker) zu 3,6 % von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch die Arbeitslosenquoten von Hoch- und Fach-

hochschulabsolventen fielen mit 3,5 % bzw. 2,4 % deutlich geringer aus. Die Daten für Westdeutschland sind nicht mit denen der neuen Bundesländer zu vergleichen, weil in der ehemaligen DDR Ausbildungspflicht bestand, sodass die Werte durchaus noch Verzerrungen aufweisen können.<sup>15</sup> Der zu beobachtende Anstieg der Arbeitslosigkeit konzentriert sich vor allem auf den Bereich der gering qualifizierten Arbeitnehmer.

**Abbildung 8: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten**



Quelle: IAB, o.J.

Erwerbstätige mit niedrigem Ausbildungsstand und insbesondere solche ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind deutlich überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Anstieg des Verhältnisses von gering qualifizierten zu qualifizierten

15 Vgl. Bellmann, 2000, S. 246.

ten Arbeitslosen ist auch über die Ländergrenzen hinweg zu beobachten. Überwiegend handelt es sich dabei um unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosen würden gern eine ihrer Qualifikation entsprechende Arbeit beim herrschenden Reallohn annehmen.<sup>16</sup> Die Schwankungen der Beschäftigung sind zu groß und dauerhaft, um sie als optimale intertemporale Substitution zwischen Arbeitszeit und Freizeit zu interpretieren.

Nach Alter differenzierte Arbeitslosenquoten zeigen, dass die Altersgruppe der 55- bis 60-Jährigen in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Hier erreicht die Arbeitslosenquote über 20 % und fällt fast doppelt so hoch aus wie der Durchschnittswert für alle Altersgruppen. Zugleich sind für diesen Personenkreis erhebliche Vermittlungsschwierigkeiten zu beobachten. Mögliche Gründe dafür können in den Frühverrentungsregelungen oder in der Sozialauswahl nach § 1 Abs. 3 KSchG gesucht werden, nach der das Alter des Arbeitnehmers gleich nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit bei Kündigungen berücksichtigt werden muss. Zudem haben ältere Menschen häufiger Unterhaltsverpflichtungen zu leisten als jüngere Arbeitnehmer, die als dritter Faktor bei der Sozialauswahl beachtet werden müssen. Des Weiteren fällt es Menschen mit zunehmendem Alter schwerer, den steigenden Anforderungsprozessen des strukturellen Wandels zeitnah zu folgen. Daraus folgt eine starke Profildiskrepanz zwischen älteren Arbeitnehmern und der Arbeitsnachfrageseite. Für Personen mit mehreren Risikofaktoren wie Alter, geringe oder keine Qualifikation und Krankheit verlängert sich die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer rapide.

16 Vgl. Lindbeck, 1993, S. 47 ff.

**Tabelle 3: Anteilswerte<sup>1)</sup> der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen 2000**

Altersgruppen	BR-Deutschland
unter 20 Jahre	10,1 %
20 bis unter 25 Jahre	12,1 %
25 bis unter 30 Jahre	8,7 %
30 bis unter 35 Jahre	8,8 %
35 bis unter 40 Jahre	9,9 %
40 bis unter 45 Jahre	10,4 %
45 bis unter 50 Jahre	11,4 %
50 bis unter 55 Jahre	14,4 %
55 bis unter 60 Jahre	21,0 %
60 bis unter 65 Jahre	22,6 %
<b>Insgesamt</b>	<b>11,8 %</b>

1) Bezugsgröße: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – jeweils 30.6. – und Arbeitslose – jeweils 30.9 – (RdErl 30/93).

Quelle: BA, o.J.

Der Wechsel in den Vorruhestand nach langfristiger Arbeitslosigkeit mit 60 Jahren ist eine im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik häufig angewendete Form der Beschäftigungsanpassung. Mittlerweile wurden die Frühverrentungsmöglichkeiten stark eingeschränkt, da die Erfolge dieser Maßnahme eher zweifelhaft und zudem über vermehrte Rentenzahlungen bei weniger Einzahlern sehr kostspielig sind. Jedoch fehlt die empirische Evidenz darüber, ob es eine Kausalität zwischen dem vermehrten Anstieg der Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmern mit diesen institutionellen Änderungen gibt.<sup>17</sup>

Im Rahmen der Frühverrentung wird häufig auf einen Anstieg eines Moral-Hazard-Verhaltens der Arbeitnehmer und damit auf eine Ausdehnung der Sozialleistungen über das effiziente Niveau hinaus geschlossen. Aufgrund des Moral-Hazard-Verhaltens gehen die Arbeitsanreize in der Bevölkerung zurück, was sich in freiwilligen Kündigungen und sinkenden Entlassungsvermeidungsaktivitäten äußern kann. Theoretisch wird dies damit begründet, dass durch einen umfassenderen Versicherungsschutz die Opportunitätskosten der Arbeitsuche bzw. von vermehrter Freizeit reduziert werden. Somit senkt Moral Hazard die Effizienz des Versicherungssystems.<sup>18</sup>

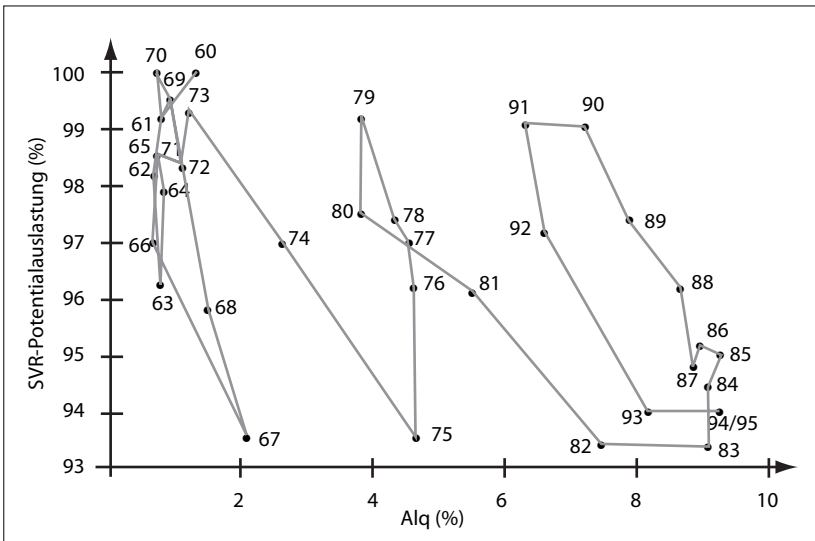
17 Vgl. Steiner, 1997, S. 137 ff.

18 Vgl. Eisen, 1997; Schreyögg, 2002, S. 160 ff.



Noch besorgniserregender als der aktuelle Stand ist die mittelfristige Entwicklung der Unterbeschäftigung. Die in den Rezessionsphasen in Deutschland erwartungsgemäß ansteigende, aber in der anschließenden Aufschwungphase nicht mehr auf das ursprüngliche Niveau absinkende Arbeitslosigkeit verdeutlicht einen stetigen Anstieg der Erwerbslosigkeit. Aus Abbildung 9, in der der Verlauf der Okun-Kurve für Westdeutschland von 1960 bis 1995 nachgezeichnet ist, kann man die prekäre Entwicklung ersehen. Die empirische Darstellung, welche die Entwicklung der Arbeitslosenquote und das Potenzialkonzept des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) verwendet, zeigt die relativ schnell zunehmende Arbeitslosigkeit im konjunkturellen Abschwung, während es im Aufschwung nur zu einer recht zögerlichen Beschäftigungsreaktion kam. Danach korrespondiert über den Betrachtungshorizont eine konstante Kapazitätsauslastung mit immer höheren Arbeitslosenquoten.

**Abbildung 9: Okun-Kurve für Westdeutschland von 1960 bis 1995**



Quelle: Sesselmeier/Blauermel, 1997, S. 34.

Das Konzept der hysteresen bzw. persistenten<sup>19</sup> Arbeitslosigkeit untermauert theoretisch den empirischen Verlauf. Letztlich führt diese Entwicklung zu einem steigenden Trend der Arbeitslosenquote. Arbeitslosigkeit ist damit kein Problem zyklischer Konjunkturschwankungen mehr, sondern dauerhafter Natur.

### **3.2 SOZIALHILFE IN DEUTSCHLAND: ENTWICKLUNG, UMFANG, STRUKTUR**

Die Ansprüche an die Sozialhilfe haben sich mit der Zeit deutlich verändert. Die Sozialhilfe ist anfänglich für vorübergehend in Not geratene Personen eingeführt worden. Es wurde damit gerechnet, dass das staatliche Mindestsicherungssystem sich im Zuge der voranschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung überholen würde. Im Gegensatz zu diesen Einschätzungen wird die Sozialhilfe heute von einer wachsenden Zahl von Menschen zur dauerhaften Absicherung ihrer Existenz unabkömmlich. Begründet liegt diese Entwicklung hauptsächlich in den Folgen des ökonomischen Strukturwandels und der mit ihm verbundenen Arbeitslosigkeit. Davon sind – wie bereits oben aufgezeigt – besonders gering qualifizierte Personen betroffen, deren Humanvermögen in Folge von neuen Produktionsprozessen schneller entwertet wird.

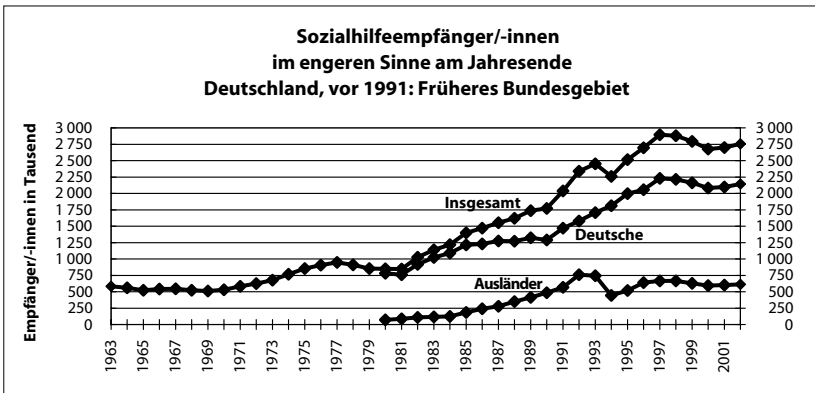
Die geringe Qualifikation führt dann zum dauerhaften und innerhalb von Familien tradierten Bezug von Sozialhilfe. Die Tendenz zu Einpersonen- und Alleinerziehenden-Haushalten wirkt in dieser Hinsicht noch verstärkend, weil Einkommensausfälle hier nur begrenzt durch andere Einnahmequellen der Haushalte ausgeglichen werden können. Die Kommunen müssen dem gestiegenen Volumen von Sozialhilfeempfängern bei begrenzten fiskalischen Möglichkeiten gerecht werden. Im Rahmen der Diskussion um den aktivierenden Sozialstaat und den Reformen von Hartz IV werden neue Anforderungen an sie gestellt. Sozialpolitisch äußert sich dies in einer Sozialhilfesteuern, die auf das Ziel der schnellen Reintegration in den Arbeitsmarkt gerichtet ist. Für die Modernisierung der Sozialhilfesteuern ergeben sich somit die zwei Bedingungen der fiskalischen Rahmenbedingungen und des sozialpolitischen Anspruchs.

19 Die Begriffe Persistenz und Hysterese werden in der Literatur häufig synonym verwendet, wobei Persistenz eigentlich eine abgeschwächte Form der Hysterese ist.

### 3.2.1 Die Sozialhilfe als fiskalische Belastung der Kommunen

Seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes von 1962 ist die Anzahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), ausgehend von einem relativ niedrigen Niveau, relativ kontinuierlich gestiegen. So bezogen am Ende des Jahres 1965 laut Statistischem Bundesamt nur etwas über eine halbe Million Menschen Sozialhilfe. 1975 waren es bereits 852.000 und zehn Jahre später dann mit 1,4 Millionen deutlich über einer Million. 1995 erhielten dann über 2,5 Millionen Menschen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ende 1998 näherte sich die Anzahl der Hilfeempfänger mit fast drei Millionen einem vorübergehenden Höhepunkt. Seit 2002 ist wieder ein Anstieg der Hilfeempfänger zu verzeichnen, nachdem seit 1999 eine leichte Entspannung zu beobachten war.

**Abbildung 10: Empfänger von Sozialhilfe (nur HLU) in Deutschland zum jeweiligen Jahresende von 1963 bis 2002**



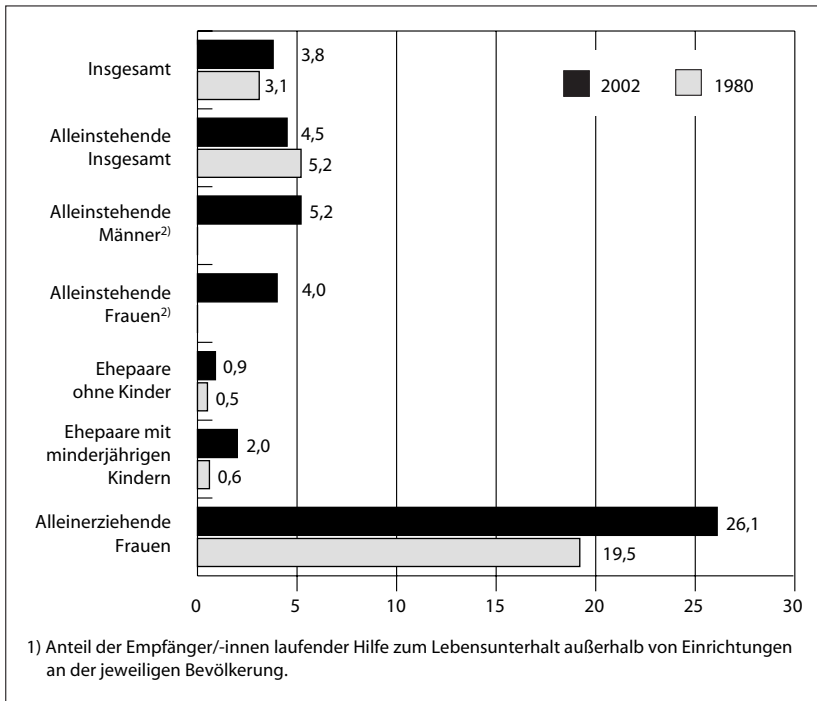
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003.

Zum Jahresende 2002 waren in Deutschland insgesamt 2,76 Millionen Personen in 1,44 Millionen Haushalten auf Sozialhilfe angewiesen. Dies entspricht einem Anstieg um 2,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Während in Westdeutschland die Gesamtzahl der Empfänger gegenüber 2001 nur um 2,0 Prozent stieg, war in Ostdeutschland im selben Zeitraum ein deutlich stärkerer Anstieg festzustellen (+ 7,0 %). Die Sozialhilfequote betrug – wie im Vorjahr – 3,3 Prozent. Unter den Empfängern waren 2,14 Millionen Deutsche und 614 000 Ausländer. Der Ausländeranteil lag somit bei 22 %. Mit rund 56 Prozent überwogen bei den Sozialhilfeempfängern die weibli-

chen Bezieher. Unter den Sozialhilfehaushalten gab es 611 000 Haushalte von Alleinstehenden. 140 000 von Ehepaaren mit Kindern und 109 000 von Ehepaaren ohne Kinder. Besonders häufig, und zwar in 340 000 Fällen, bezogen allein erziehende Frauen Sozialhilfe.

Nach Bevölkerungsgruppen betrachtet wird die Sozialhilfe unterschiedlich häufig in Anspruch genommen, wie Abbildung 11 zeigt. Mit der so genannten Sozialhilfequote kann die Sozialhilfe-Inanspruchnahme verschiedener Bevölkerungsgruppen quantifiziert und miteinander verglichen werden. Am Jahresende 2002 bezogen insgesamt 3,3 % der Bevölkerung Sozialhilfe. Der Anteil von Ausländern und Kindern unter 18 Jahren ist dabei drastisch hoch angesiedelt.

**Abbildung 11: Sozialhilfequoten<sup>1)</sup> 1980 und 2002 nach Personen am Jahresende**



1) Anteil der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an der jeweiligen Bevölkerung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003.

Betrachtet man zusätzlich die Entwicklung der Sozialhilfe- und Arbeitslosenquote im Vergleich, so zeigt sich ein ähnlicher Verlauf. Von 1965 bis 1995 steigt die Arbeitslosenquote, mit einigen Schwankungen, kontinuierlich an, von etwa 0,7 Prozent 1965 auf 10,4 Prozent 1995. Im Jahr 1997 waren bereits 12,7 Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet. Für 1998 und 1999 zeigt sich eine leichte Entspannung mit einem Rückgang der Quote auf 12,3 Prozent in 1998 und auf 11,7 Prozent in 1999, um danach wieder anzusteigen.

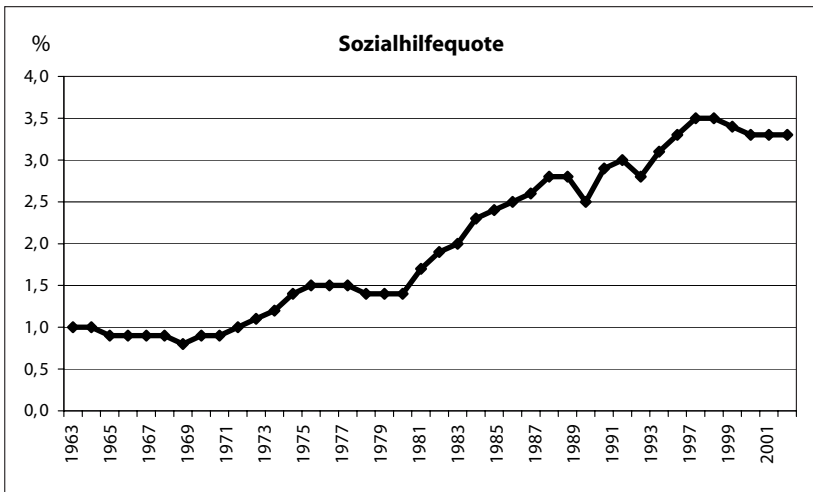
**Abbildung 12: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland von 1963 bis 2002**



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003.

Der parallele Verlauf von Arbeitslosen- und Sozialhilfequote weist auf den Zusammenhang zwischen Bezug von HLU und Arbeitslosigkeit hin. Die seit 1963 gestiegene Sozialhilfequote findet ihren Ausdruck im Anteil derer, die wegen Arbeitslosigkeit Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) beziehen. So trägt die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt seit 1998 anscheinend – wenn auch mit leichter Verzögerung – zum Rückgang der Zahl der Sozialhilfeempfänger bei.

**Abbildung 13: Entwicklung der Sozialhilfequote (nur HLU) in Deutschland von 1963 bis 2002**



Quelle Statistisches Bundesamt, 2003.

Das Statistische Bundesamt hat zur Verdeutlichung der Problematik des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosigkeit und dem Bezug von Sozialhilfe für das Jahr 1997 das Arbeitskräftepotenzial der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) für das gesamte Bundesgebiet geschätzt. Hierfür wird von der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger die Anzahl der unter 18- und über 59-Jährigen sowie die Anzahl derjenigen, die aus diversen Gründen nicht arbeiten können, abgezogen. Die verbleibende Restgröße wird als das Bruttoarbeitskräftepotenzial bezeichnet und bildet die Anzahl derjenigen Sozialhilfeempfänger, die potenziell erwerbsfähig sind. Werden von diesen diejenigen Hilfeempfänger abgezogen, die erwerbstätig sind bzw. sich in Aus- oder Fortbildungsmaßnahmen befinden, ist das Nettoarbeitskräftepotenzial definiert.

**Tabelle 4: Schätzung des Arbeitskräftepotenzials der Sozialhilfeempfänger zu den Jahresenden 1997 und 2002**

Zum Jahresende	1997	2002
<b>Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne<sup>1)</sup></b>	<b>2 893 000</b>	<b>2 757 000</b>
·/. Minderjährige	·/. 1 077 000	·/. 886 000
·/. Personen über 60 Jahre	·/. 269 000	·/. 189 000
<b>= Personen im Alter von 18 – 59 Jahren</b>	<b>= 1 548 000</b>	<b>= 1 681 000</b>
·/. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung)	·/. 265 000	·/. 277 000
·/. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit, voller Erwerbsminderung	·/. 109 000	·/. 153 000
<b>= (Brutto) Arbeitskräftepotenzial</b>	<b>= 1 174 000</b>	<b>= 1 252 000</b>
·/. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	·/. 133 000	·/. 143 000
·/. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	·/. 44 000	·/. 118 000
<b>= (Netto)Arbeitskräftepotenzial</b>	<b>= 996 000</b>	<b>= 990 000</b>
bestehend aus		
Arbeitslosen	678 000	732 000
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	318 000	258 000

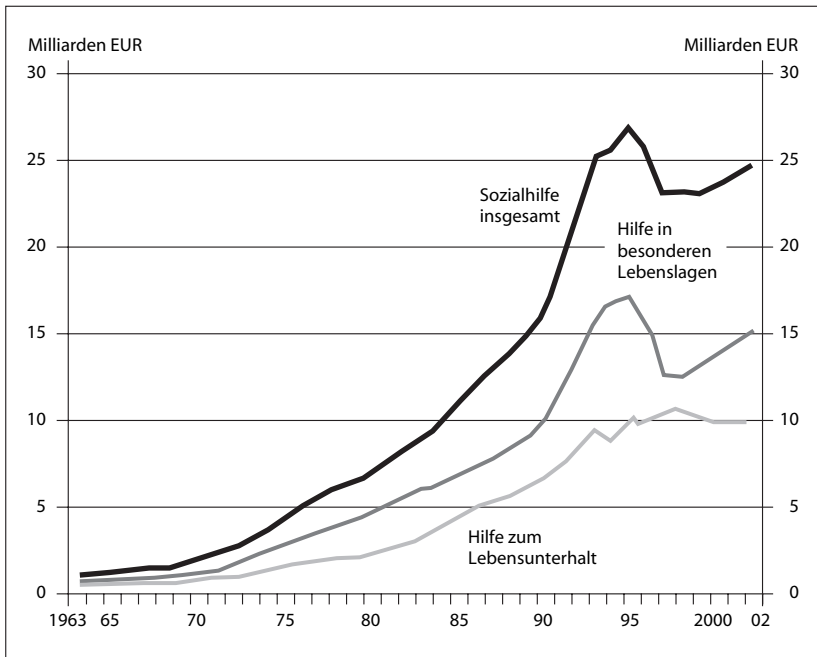
1) Die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003.

In Tabelle 1 wird diese Systematik aufgenommen und zusätzlich mit aktuellen Daten auf das Jahr 1999 bezogen. Für 1997 bedeutet dies ein Bruttoarbeitskräftepotenzial, welches bei über 40 Prozent der HLU-Empfänger liegt und ein Nettoarbeitskräftepotenzial von 34,4 Prozent. Im Jahr 2002 liegt das Bruttoarbeitskräftepotenzial bei 45,4 Prozent der Hilfeempfänger, das Nettoarbeitskräftepotenzial bei 35,9 Prozent. Für 2002 bedeutet das konkret, dass noch fast eine Million der knapp 2,8 Millionen Sozialhilfeempfänger potenziell arbeiten könnten, ohne in Maßnahmen zur Verselbstständigung oder in Arbeitsverhältnissen zu sein. Setzt man das Bruttoarbeitskräftepotenzial in Relation zum Nettoarbeitskräftepotenzial wird deutlich, dass knapp 80 Prozent der potenziell erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger weder erwerbstätig noch in Maßnahmen befindlich sind. Gegenüber 1997 stellt dies einen Rückgang von 5,8 Prozent dar.

Für die Kommunen ist der Anstieg der Hilfeempfänger und seine Ursache deshalb von Bedeutung, da ihnen bislang im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland als Träger der Sozialhilfe die Ausgabenverantwortung obliegt. Auch im Zuge der neuen Regelung um das Arbeitslosengeld I und II werden die Kommunen weiterhin gehalten sein, die Sozialhilfequote so niedrig wie möglich zu halten, da sie weiterhin für Unterkunftsleistungen zuständig bleiben. In diesem Zusammenhang wird

deutlich, dass sich die Ausgaben für die Sozialhilfe äquivalent zum Anstieg der Sozialhilfeempfänger verhalten: Bis 1997 ist im Bundesdurchschnitt ein (im Verhältnis zur allgemeinen Preissteigerungsrate) überproportionaler Anstieg der Ausgaben im Bereich der HLU zu verzeichnen: von 450,8 Millionen Euro in 1965 knapp unter 1,5 Mrd. Euro in 1975 und 4 Mrd. Euro in 1985. Von 1995 bis 1998 stiegen die Ausgaben zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auf einen Höchststand von über 10 Mrd. Euro. Entsprechend eines Rückgangs der HLU-Bezieher in 1999, lässt sich dann auch mit einer Ausgabensenkung auf 10,1 Mrd. Euro eine leichte Entspannung feststellen, die im Anschluss aber wieder nachließ.

**Abbildung 14: Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Deutschland von 1963 bis 2002**

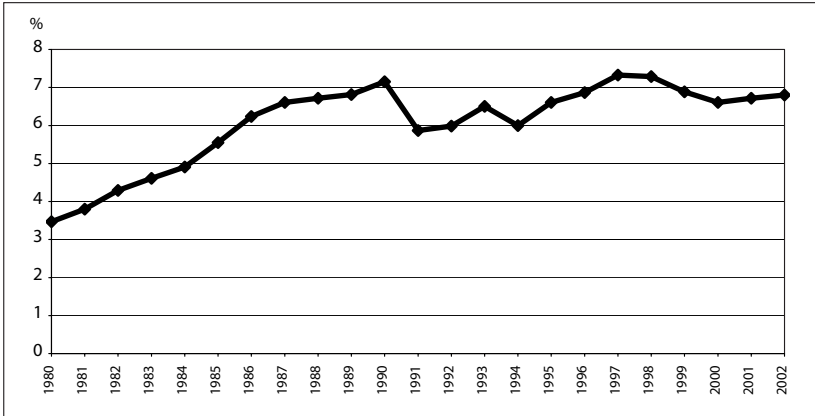


Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003, S. 43.

Die Daten machen also unmittelbar die kontinuierlich wachsende fiskalische Belastung der örtlichen Träger durch die Zunahme der Sozialhilfeempfänger deutlich, die nach einem kurzen Nachlassen wieder ansteigt. Noch deutlicher wird dies, wenn die absoluten Bruttoausgaben in Relation zu den kommunalen Ausgaben insgesamt gesetzt werden (Abbildung 15).



**Abbildung 15: Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt von 1980 bis 2002**



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003.

Es zeigt sich, dass der Anteil der Ausgaben für die HLU sich von 1963 bis 1998 fast verdoppelt hat, und zwar mit einer Steigerung von 2,7 auf 6,9 Prozent. Die Quote hatte 1999 mit über 7 Prozent ihren Höhepunkt, liegt aber immer noch auf hohem Niveau.

Die Kommunen sehen sich durch diese Ausgabenentwicklung vor eine starke Einschränkung ihrer kommunalen Handlungsspielräume gestellt, denn je mehr die HLU finanziert werden muss, desto weniger bleibt für andere kommunalpolitische Bereiche übrig. Dabei drückt diese Ausgabenentwicklung nur die direkten fiskalischen Folgen des Anstiegs der Sozialhilfeberechtigten aus. Weitere interdependente Folgen sind soziale Segregation, hohe Kriminalitätsraten und dadurch bedingt die Stigmatisierung und der sozio-ökonomische Niedergang ganzer Stadtviertel. Solche, im Zunehmen begriffenen, sozio-ökonomischen Disparitäten verweisen auf den kommunalen Handlungsbedarf, der sich auf der Ausgabenseite und in der Notwendigkeit der Entwicklung neuer, innovativer sozialpolitischer Konzepte niederschlägt.

### **3.2.2 Sozialhilfe als sozialpolitische Herausforderung der Kommunen**

Im Rahmen der föderativen Arbeitsteilung in der Bundesrepublik Deutschland sind den Kommunen mit der Sozial- und Jugendhilfe zwei zentrale Handlungsbereiche

der staatlichen Sozialpolitik überantwortet. Auch im Zuge der Hartzreformen werden die Kommunen für weite Bereiche dieser Aufgaben zuständig bleiben und damit auch weiterhin unter einem starken fiskalischen Druck stehen.

Dies zeigt sich nicht nur in der Ausgabenverantwortung, sondern insbesondere auch bei der Formulierung und Realisierung kommunaler sozialpolitischer Ziele. Die gesellschaftlich geführte Diskussion bezieht sich in diesem Kontext hauptsächlich auf das Verhältnis von Staat und Individuum und auf die Frage welche »Verantwortung« der Staat für die Lebenslage einzelner Gesellschaftsmitglieder übernehmen soll bzw. welche Aufgaben der Sozialstaat in einem marktwirtschaftlich verfassten Wirtschaftssystem übernehmen soll. Bestimmte gesellschaftliche Diskussionslinien haben hier auch auf kommunaler Ebene Auswirkungen bei der Ausgestaltung der Sozialhilfesysteme.

Die Qualität und damit auch die gesellschaftliche Akzeptanz einer Marktwirtschaft hängt nicht nur von den Produktionsergebnissen (z. B. dem realisierten Wirtschaftswachstum) ab, sondern auch davon, wie die Verteilungsfrage gelöst wird. Dabei geht es heute nicht mehr ausschließlich um die Frage einer »gerechten Einkommensverteilung« im Sinne einer Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums für Personen und Haushalte, die ein entsprechendes Einkommen auf dem Arbeitsmarkt nicht beziehen können. Vielmehr geht es gerade nach dem neuen Leitbild des aktivierenden Sozialstaats zunehmend um das Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancengleichung, d.h. die staatlichen Bemühungen sollten darauf gerichtet sein, den Gesellschaftsmitgliedern eine Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen und hier insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes über den Aufbau von Humanvermögen (d. h. Fähigkeiten im weitesten Sinne) zu ermöglichen.

Demnach soll Sozialpolitik also nicht nur dafür Sorge tragen, Disproportionen der Marktergebnisse zu korrigieren, sondern vielmehr die Voraussetzungen dafür schaffen, in den Märkten erfolgreich sein zu können. Unter diesem Gesichtspunkt sollte Sozialpolitik auch eigenverantwortliches Handeln der Individuen stärken.

Aus sozialpolitischer Perspektive kommt hier dem Bildungssystem eine zentrale Bedeutung zu, da es neben seiner wirtschaftspolitischen Funktion, für Wachstum der Wirtschaft zu sorgen (Wissen als Engpassfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung) den zentralen Ansatzpunkt des Staates im Hinblick auf die Gestaltung individueller »Chancen« bietet. Zum einen ist damit der klassische Bereich der Bildungspolitik (Vorschulische Einrichtungen, Schulen, Duales Bildungssystem, Hochschulen) angesprochen, zum anderen rücken aber auch Maßnahmen in den Vordergrund, die der Entwertung des Humanvermögens, beispielsweise in Folge anhaltender Arbeitslosigkeit, entgegen stehen (**Chancenwiederherstellung**).

Die seitens des Staates vorgenommene Konzentration auf das Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancenwiederherstellung ist dabei nicht als Rückzug aus der »Verteilungsfrage« zu interpretieren. Wird das Ziel gesellschaftlich und politisch ernst genommen, so stellt seine Realisierung eine weitaus komplexere und nicht weniger kostenintensive Aufgabe dar als eine ausschließliche Fokussierung auf das Ziel der gerechten Einkommensverteilung. Im Gegensatz zum Ziel der gerechteren Einkommensverteilung, die durch entsprechende Steuererhebungen (progressive Einkommenssteuer) technisch unkompliziert zu realisieren ist, sind beim Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancenwiederherstellung umfassende Reformen bei der Finanzierung und insbesondere auch bei der inhaltlichen Ausrichtung des Sozial- und Bildungssystems notwendig.

Vor diesem Hintergrund erwachsen auch für das Sozialhilfesystem neue Anforderungen. Es muss mehr als in der Vergangenheit auf das Ziel der Chancengleichheit und insbesondere der Chancenwiederherstellung ausgerichtet sein – hier kann auch spiegelbildlich von der Notwendigkeit einer aktivierenden und auf Integration ausgerichteten Sozialhilfe gesprochen werden, deren Notwendigkeit sich auch ganz klar in den gesetzlichen Zieldefinitionen des BSHG ausdrückt:

*»Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben, hierbei muss er auch nach seinen Kräften mitwirken.«<sup>20</sup>*

Instrumentell heißt dies, dass in Bezug auf einen, zumindest die potenziell Erwerbstätigen umfassenden Personenkreis, in erster Linie solche Maßnahmen zum Einsatz kommen müssen, die zur Stärkung individueller Bildung und zum Ausbau arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten und Kenntnisse führen; es muss in das Humanvermögen der Menschen investiert werden. Man kann vom Konzept einer **»investiven, vermögensorientierten, im Dienste des Ziels der Chancenwiederherstellung stehenden Sozialhilfe«** sprechen.<sup>21</sup> Ursprünglich im Zentrum des Sozialhilfesystems stehende Einkommensersatzleistungen, haben dabei eher stützenden Charakter. Im institutionellen Rahmen bedeutet eine solche am Prinzip der Chancenwiederherstellung orientierte Sozialhilfe einen Paradigmenwechsel: von der auf Rechtmäßigkeit konzentrierten Verwaltung hin zu einem aktiven und auf der Hilfe zur Selbsthilfe ausgerichteten Fallmanagement.

20 § 1, Abs. 2 BSHG.

21 Vgl. Fromm/Daskalakis/Farhauer, 2003, S. 76.

## 4. THEORETISCHE BLICKWINKEL EINER AKTIVIERUNG DES HUMANVERMÖGENS

---

### 4.1 DER HYSTERESEANSATZ ALS GERÜST EINER HUMANVERMÖGENSORIENTIERUNG

Der Ansatz der Hysterese stellt ein Bindeglied zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit dar. Der Hysteresebegriff kommt aus der Physik und beschreibt einen Prozess, bei dem ein System nach einer Störung nicht wieder sein altes Gleichgewicht erreicht, sondern pfadabhängig einem neuen Gleichgewicht zustrebt, obwohl die Ursache der Störung nicht mehr besteht.<sup>22</sup> Auf die strukturelle Arbeitslosigkeit bezogen ist das Anwachsen nicht nur auf dauerhafte strukturelle Veränderungen zurückzuführen; vielmehr haben kurzfristige konjunkturelle Einbrüche über endogene Anpassungsprozesse einen Anstieg der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit zur Folge. Dadurch kann das System nach der vorübergehenden Störung nicht wieder zum ursprünglichen Gleichgewicht zurückkehren. Folglich beeinflusst die vorherrschende Arbeitslosenquote ihren zukünftigen Wert quasi selbst. Die daraus entstehende Zeitabhängigkeit der Arbeitslosigkeit kann die aus dem Konzept der natürlichen Arbeitslosigkeit stammende Dichotomie zwischen zyklischer und struktureller Arbeitslosigkeit nicht mehr aufrechterhalten. Bei pfadabhängigen Hysterese-Prozessen kommt der Wirtschaftsgeschichte eine Bedeutung bei der Erklärung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit zu.<sup>23</sup>

Das Verharrungsvermögen der Arbeitslosigkeit kann nun entweder auf der Arbeitsangebots-, Arbeitsnachfrageseite oder in deren Zusammenspiel erklärt werden. Dafür können insbesondere Mismatch-Gründe, Lohnfindungsprozesse<sup>24</sup> oder das derzeitige Sozialhilfesystem<sup>25</sup> verantwortlich gemacht werden. Die Arbeitslosen erfahren während der Erwerbslosigkeit einen Qualifikationsverlust, der zu einer Veralterung ihres Humanvermögens führt. Die Entwertung des Humanvermögens erfolgt dabei in zweierlei Hinsicht: Zum einen verlieren sie an internem

22 Vgl. Sesselmeier/Blauermel, 1997, S. 23.

23 Vgl. Wagner/Jahn, 1997, S. 53.

24 Vgl. Schatz, 2001, S. 553.

25 Vgl. Fehn, 1997, S. 153.

Humanvermögen, da sie aufgrund des fehlenden On-the-Job-Trainings ihre betriebs-spezifischen und sozialen Fertigkeiten verlernen. Zum anderen wird ihr externes Humanvermögen entwertet, da konjunkturelle Aufschwungphasen durch Neuinvestitionen und strukturellen Wandel gekennzeichnet sind. Binnen dieser Zeit verändern sich unternehmerische Anforderungen an die Arbeitnehmer, Arbeitstechniken wandeln sich oder ganze Berufsbilder gehen verloren.<sup>26</sup> Von diesem Problem ist der Arbeitsmarkt besonders stark betroffen. Während die Einführung neuer Prozesse durch die Stilllegung von obsoleten Maschinen, Computern, Software etc. und deren Ersatz durch neue Modelle praktisch ohne Zeitverlust, wenn auch nicht ohne Kosten, realisiert werden kann, ist dies beim Humanvermögen nicht in gleichem Tempo möglich.

Im konjunkturellen Abschwung werden Arbeitnehmer freigesetzt. Die Aufschwungphase ist zumeist durch vermehrten technischen Fortschritt gekennzeichnet, wodurch das Humanvermögen der im Abschwung arbeitslos gewordenen Personen für die neuen Anforderungen im Produktionsprozess nicht mehr geeignet ist. Die Arbeitslosen haben keine Möglichkeit, ihr Humanvermögen zu aktualisieren, weshalb sie den gestiegenen Anforderungen des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses nicht mehr folgen können.<sup>27</sup> Obsolet gewordene individuelle Qualifikationen können nicht einfach durch neue ersetzt werden, weil der Erwerb neuer Qualifikationen Zeit erfordert. Aus der Unfähigkeit heraus, sich während der Arbeitslosigkeit für den Markt zu qualifizieren, resultiert ein regionaler und qualifikatorischer Mismatch. Dieser Prozess ist temporär nicht begrenzt, weil der Humanvermögensverlust mit Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt.<sup>28</sup>

Überdies beeinflusst die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit den Lohnfindungsprozess. Da die Arbeitslosen nach der Entwertung ihres Humanvermögens nicht mehr als Drohpotenzial für die beschäftigten Arbeitnehmer anzusehen sind, geht von ihnen kein mäßiger Druck auf die Lohnbildung aus. Die Beschäftigten können höhere Lohnforderungen durchsetzen und die Unternehmen werden dem nachgeben. Die Insider-Outsider-Problematik macht deutlich, dass der Reallohn nicht so flexibel ist, wie er in einem idealen Markt sein müsste. Die Qualifikationsverluste der Arbeitslosen werden nicht über Reallohnsenkungen ausgeglichen und der Reallohn findet nicht sein Arbeitsmarktgleichgewicht. Das führt zu einer dauerhaften Verhärtung der temporären Arbeitslosigkeit.

26 Vgl. Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer, 1997, S. 24.

27 Vgl. Booth/Snowder, 1996.

28 Vgl. Hoffmann, 1994, S. 159.

Ein weiterer Erklärungsansatz der persistenten Arbeitslosigkeit stellt das staatliche Grundsicherungssystem in den Mittelpunkt. Dabei wird das Sozialhilfesystem dahingehend kritisiert, dass die institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe die Lohnspreizung nach unten verhindert. Ist ein Langzeitarbeitsloser in die Sozialhilfe »abgerutscht«, wird sein Anreiz zum Arbeitsangebot entscheidend von der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens abhängen. Das derzeitige Transfersystem berücksichtigt das Lohnabstandsgebot nur unzureichend, da in den unteren Einkommensbereichen eine Grenzbelastung von bis zu 100 % existiert, die aus der Anrechnung auf die Sozialhilfe im Rahmen des Bedarfsprinzips oder überwiegend aus Sprüngen bei der Gewährung von Wohngeld resultiert. Diese Vorgehensweise ist gemäß dem Prinzip »Hilfe zur Selbsthilfe« zwar durchaus so gedacht, jedoch ist ihm aus beschäftigungspolitischer Sicht ein Anreizproblem inhärent.

Für Sozialhilfeempfänger besteht kein Anreiz, eine Beschäftigung anzunehmen, wenn sich das verfügbare Einkommen durch die Arbeitsaufnahme nicht erhöht. Dieses institutionelle Anreizproblem konterkariert die Arbeitsbereitschaft der Sozialhilfeempfänger. Die Arbeitslosen verhalten sich als Nutzenmaximierer, wenn sie die zusätzliche Beschäftigung ablehnen, da das individuelle Arbeitsangebot als Ergebnis der optimalen Wahl zwischen Freizeitkonsum und Güterkonsum (Einkommenserzielung durch Verzicht auf Freizeit) verstanden wird. Gesamtwirtschaftlich entstehen dadurch suboptimale Zustände, da knappe Ressourcen verschwendet werden.

Die Neuregelungen im Zuge von Hartz IV lindern diese systeminhärente Ineffizienz zum Teil, da die Grenzbelastung von hinzuverdiendem Einkommen sinkt und so der Anreiz steigt, auch eine gering vergütete Arbeit anzunehmen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht hätte man sich sicherlich noch niedrigere Grenzbelastungen gewünscht, aber es ist zumindest ein Schritt in die richtige Richtung. Es wurden jedoch im laufenden Gesetzgebungsverfahren wieder Verwässerungen der Regelungen eingeführt, sodass wieder etwas Spielraum für Anreizschwächen im System verbleiben. Wer nunmehr mehr verdient als der Anspruch des Arbeitslosengeldes II und bestimmter definierter Freibeträge (ca. 200 Euro pro Haushalt), dem wird nicht nur das ALG II gestrichen, sondern auch der Zuschlag. Dadurch wird der Anreiz ein höheres Bruttoeinkommen zu erzielen, wieder verringert.

Von besonderer Problematik ist die langfristige Perspektive, da mit der zunächst rationalen Entscheidung, eine zusätzliche Beschäftigung nicht anzunehmen, ein weiterer Verlust an Humanvermögen einhergeht. Gesellschaftlich stellt sich das Problem, dass die von persistenter Arbeitslosigkeit betroffenen Personen auf Dauer alimentiert werden müssen. Die Suchintensität der Arbeitslosen nimmt in einem großzügig ausgebauten Wohlfahrtsstaat ab, da sich die Langzeitarbeitslosen an

ihren Zustand gewöhnt haben und mit zunehmender Suchdauer Frustrations- und Demoralisierungseffekte eintreten.<sup>29</sup> Die neuen Zumutbarkeitsregelungen zur Annahme von Arbeitsplätzen werden diesem Verhalten entgegen wirken, wobei der Nachweis von Arbeitsverweigerung im Einzelfall nur schwer nachzuweisen ist. Nach einer Studie von Hujer und Schneider (1992) kann die arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung von staatlichen Unterstützungsleistungen für die Bundesrepublik empirisch nicht nachgewiesen werden. Dennoch kann die Nichteinhaltung des Lohnabstandsgebots negative Auswirkungen auf die Suchintensität der Arbeitslosen haben.

#### 4.2 SOZIALTHEORETISCHE ARGUMENTE EINER HUMANVERMÖGENSORIENTIERUNG

Als Basishypothese des vermögens theoretischen Ansatzes gilt, dass die Lebenslage eines Individuums durch die jeweilige Vermögensverfügung festgelegt wird. Die Wohlfahrtsposition oder Lebenslage eines Individuums kann demnach durch das Gesamtvermögen beurteilt werden, über welches das Individuum verfügt.

Ein erster wichtiger Schritt des vermögens theoretischen Ansatzes besteht in der vollständigen Erfassung aller relevanter Vermögenskategorien. Als Vermögen werden dabei alle Bestandsgrößen verstanden, die für die Individuen einkommens- und wohlfahrtsstiftend sind. Die Vermögen reichen weit über das Grund- und Finanzvermögen hinaus, welche im allgemeinen Sprachgebrauch als Vermögen verstanden werden.

Die erste grundlegende Vermögenskategorie ist das Humanvermögen, welches die physischen und psychischen Eigenschaften eines Menschen erfasst. Es kann weiter in **Erwerbsvermögen** und **Nicht-Erwerbsvermögen** unterteilt werden. Das Erwerbsvermögen befähigt die Individuen, Einkommen auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen und ist für die meisten Haushalte nach wie vor die wichtigste Einkommensquelle. Dabei sind individuelle Qualifikationen, erworben durch Investitionen in das Erwerbsvermögen (Bildung) und Begabungen ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Möglichkeit der Einkommenserzielung durch Arbeitsleistung. Um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein, reicht es aber nicht aus, über entsprechende Qualifikationen zu verfügen. Die Individuen benötigen darüber hinaus die Fähigkeit, sich der »Institution Arbeitsmarkt« nutzbar zu machen, also beispielsweise die eigenen

29 Vgl. Clark/Georgellis/Sanfey, 2001.

Leistungen darstellen zu können, Kontakte zu knüpfen etc. Das Nicht-Erwerbsvermögen ist Grundlage für die nicht entlohnten Leistungen, die von Privaten erzeugt werden, also z. B. die Tätigkeiten in Haushalten.

Das Humanvermögen eines Individuums determiniert über das Einkommensniveau hinaus auch seine allgemeine Lebenslage (Wohlfahrt). Hierzu gehören auch die Fähigkeiten frei und eigen- oder mitverantwortlich zu handeln und zu entscheiden sowie Eigenschaften wie Selbstrespekt, Teilnahme und Einbindung am gesellschaftlichen Leben, Gesundheit oder die Fähigkeit, in Austauschbeziehungen zu anderen Menschen auch jenseits des Marktes zu treten. Der letzte Aspekt erfasst somit persönliche Netzwerkbeziehungen, innerhalb derer Leistungen zum wechselseitigen Vorteil ausgetauscht werden. Solche sozialen Unterstützungsnetzwerke sind als »Nachbarschaftshilfe« oder »Freundschaftsdienste« zu bezeichnen. Nach Krüsselberg (1977, S. 238) beschreibt das Humanvermögen die Handlungspotenziale von Menschen in ihrer sozialen Umwelt.

Damit ist die im Zusammenhang mit der Diskussion um eine aktivierende Rolle innerhalb des Sozialhilfesystems zentrale Vermögenskategorie benannt. Zur vollständigen Erfassung individueller Lebenslagen sind weitere zu ergänzen:

- Sozialvermögen (institutionelle Arrangements, die die Interaktionen von Individuen regeln und damit indirekt auch die Arbeitsmarktchancen – wie Höflichkeit, Rücksichtnahme etc.),
- Gebrauchsvermögen (dauerhaft wohlfahrtstiftende Gebrauchsgegenstände wie langlebige Konsumgüter oder auch selbstgenutzte Immobilien),
- Finanzvermögen (Zinsen als Einkommen),
- Produktivvermögen (Dividenden als Einkommen),
- Sicherungsvermögen (z. B. Versicherungen, die das Gut »Sicherheit« anbieten),
- Naturvermögen (kostenlose Nutzung der Umwelt, z. B. für Erholungszwecke).

Individuen beziehen ihren Nutzen bzw. ihre Wohlfahrt somit aus den verschiedensten Vermögenskategorien, teils in Form von Einkommen, teils in Form nichtmonetärer Wohlfahrtsgewinne. Die Basis für diese Einkommen ist immer das individuell verfügbare Vermögen. Nicht das Einkommen ist Bestimmungsgrad individueller Lebenslagen, sondern das Vermögen.<sup>30</sup> Da Sozialpolitik letzten Endes immer auf die Gestaltung individueller Lebenslagen zielt, muss sie folglich auf die Vermögensausstattung der Individuen ausgerichtet sein.

Wird von Individuen/Haushalten eine gesellschaftlich festgelegte Armutsgrenze unterschritten (»sozio-kulturelles Existenzminimum«), gibt es zwei Instrumentarien,

30 Vgl. Boulding 1949, Hicks 1974



die dem begegnen können. Einerseits können Einkommensersatzleistungen/Transfers gezahlt werden und andererseits kann nach dem Leitbild einer vermögensorientierten Sozialpolitik der Vermögensaufbau gefördert werden. Einkommensersatzleistungen korrigieren nur die Folgen mangelnden Erwerbsvermögens. Die marktliche Einkommensverteilung, die gesellschaftlich nicht als gerecht erscheint, wird korrigiert und es wird ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum (definiert nach Maßgabe einer Einkommensgröße) durch Transferleistungen gewährleistet.

Der für die Lebenslage entscheidende Bestand an Humanvermögen wird dadurch nicht verändert. Vielmehr können negative Wirkungen auf das Humanvermögen nicht ausgeschlossen werden, wenn beispielsweise durch hohe Anrechnungssätze von Markteinkommen die Reintegration in die Arbeitsmärkte behindert und das Humanvermögen im Zeitablauf entwertet wird.

Von den auf Einkommensumverteilung zielenden Transferleistungen zu unterscheiden, sind die auf den individuellen Vermögensaufbau ausgerichteten Instrumente, die an den Ursachen der individuellen Problemsituation ansetzen und für die diverse Instrumente im Bereich von »Qualifizierung« und »Arbeitsmarktintegration« zur Verfügung stehen (ausführlich Kapitel 6). Auch aus staatlicher Perspektive kann sich die Verbesserung der Humanvermögensausstattung dauerhaft als wesentlich effizienter erweisen als permanente staatliche Transferleistungen, da die Sozialhilfeempfänger im Zeitablauf aufgrund von degenerierendem Humanvermögen und veränderter Arbeitsmarktbedingungen immer weniger Chancen haben, auf dem Arbeitsmarkt Einkommen zu erzielen. Der Aufbau von Humanvermögen kann deshalb wirkungsvoller sein und auch fiskalisch die günstigere Alternative darstellen. Letzteres weist auf einen möglichen weiteren entscheidenden Vorteil des vermögensorientierten Ansatzes hin.

Des Weiteren weist der Ansatz darauf hin, dass schon im Vorfeld der Entstehung problematischer Lebenslagen über den Vermögensaufbau eine rein reaktive Einkommenssicherung vermeidbar ist. Auf kommunaler Ebene ist hier z. B. der Handlungsbereich der Jugendhilfepolitik angesprochen; vorschulische Einrichtungen sollten hier beispielsweise in stärkerem Maße als Bildungseinrichtungen angesehen und im Sinne ihrer außerordentlich prägenden Bildungsfunktionen kommunalpolitisch genutzt werden.

In der vermögenstheoretischen Perspektive sind Maßnahmen an dem prioritären Ziel des Vermögensaufbaus zu orientieren. Somit sind zunächst die individuelle Lebenslage determinierende Vermögensverfügung sowie die sozialen Rahmenbedingungen zu analysieren, um darauf aufbauend ein Maßnahmenbündel zur Ver-

besserung der Lebenslage zusammenzustellen. Diese Maßnahmen können durchaus ausschließlich auf Einkommensersatzleistungen aufbauen, wenn beispielsweise spezifische Lebensumstände (z. B. Kindererziehung, Ausbildung) dazu führen, dass vorhandenes Vermögen nicht oder noch nicht marktlich verwertet werden kann. Um Individuen perspektivisch aus der Sozialhilfe herauszuholen, sind Einkommensersatzleistungen mit Qualifizierungsmaßnahmen zu kombinieren. Entscheidend ist, dass sich die optimale Maßnahmenmischung aus der Vermögensausstattung ableitet. Damit zeigt sich auch, dass Reformkonzepte, die isoliert auf eine Veränderung der Anrechnungssätze zielen (also nur einkommensorientiert operieren), zu kurz greifen.

Diese Ausrichtung stellt die Sozialhilfe in den Dienst des sozialpolitischen Ziels der Chancenwiederherstellung, die sich von einer Sozialpolitik abhebt, die nur darauf ausgerichtet ist, durch Einkommensumverteilung eine gesellschaftlich unerwünschte primäre marktliche Verteilung zu korrigieren.

Bislang galt die aktive Arbeitsmarktpolitik als ein Sammelbegriff für Maßnahmen, welche die Chancen von Arbeitslosen zur Wiederbeschäftigung verbessern und durch die Förderung von beruflichen Bildungsmaßnahmen zu einer Flexibilisierung und Anpassung der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer beitragen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik greift zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit aktiv in den Arbeitsmarkt ein (Umfang ca. 15 Mrd. Euro per annum), während eine passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und -hilfe) lediglich passiv auf das Eintreten der Störung wirkt, d. h. auf die reine Alimentierung der Erwerbslosigkeit abzielt. Grundlage für aktive Arbeitsmarktpolitik ist das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Mit der Reform vom 1. Januar 1998 wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik Bestandteil des Sozialgesetzbuches III, ergänzt um einzelne Regelungen anderer Bücher des SGB.

Aktive Instrumente lassen sich vereinfacht folgendermaßen unterteilen:

## ***I. Maßnahmen zur Verbesserung des Humanvermögens von Arbeitnehmern***

### ***a) Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung***

Unter diese Förderungsmaßnahme fallen Arbeitnehmer, die eine Ausbildung bzw. eine Umschulung anstreben. Diese Förderungsmaßnahme wird überwiegend von privaten Bildungsträgern angeboten. Dabei erfolgt die Förderung off-the-Job, d. h. es handelt sich um eine Qualifizierung außerhalb des Produktionsprozesses. Weiterhin können darunter auch Weiterbildungsmaßnahmen im erlernten Beruf verstanden werden.

b) *Trainingsmaßnahmen*

Darunter fallen Programme, die nicht auf ein neues Berufsbild abzielen, jedoch für eine möglichst schnelle Eingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sorgen sollen. Überwiegend gehören Bewerbungstraining, Sprach- und Rechentraining, Typberatung, Aktualisierung von PC-Kenntnissen und rhetorische Fähigkeiten dazu. Die Dauer dieser Maßnahmen ist kürzer als bei der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

## **II. Monetäre und nichtmonetäre Anreize**

a) *Eingliederungszuschüsse und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen*

Die Zuschüsse sind überwiegend Lohnsubventionen an Arbeitgeber, damit sie das Risiko Arbeitslose einzustellen, eingehen. Diese Förderungsmaßnahmen gelten nur für Neueinstellungen.

b) *Eingliederungsvertrag*

Eingliederungshilfen liegen Verträge zugrunde, die es dem Arbeitgeber ermöglichen, den Arbeitslosen jederzeit wieder aus betrieblichen Gründen zu entlassen. Eingliederungsverträge mit dem Ziel einer endgültigen Beschäftigung des Arbeitnehmers nach Ablauf einer gewissen Zeit stellen also eine Art Screening dar, das der Arbeitgeber zur Verringerung des mit einer endgültigen Einstellung verbundenen Risikos verwenden kann.

c) *Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit*

Durch die Gewährung eines existenzsichernden Überbrückungsgeldes für die ersten Monate der Selbstständigkeit sollen Anreize zur Aufnahme einer solchen Tätigkeit geschaffen werden.

## **III. Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM)**

Dabei handelt es sich um staatliche Beschäftigungsprogramme, bei denen Arbeitslose zeitlich begrenzt bestimmte Dienste auszuführen haben. Statistisch ist dieses Instrument hoch wirksam, da die ABM- und SAM-Geförderten gleich aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen. Jedoch zielen diese Programme nicht auf die Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern nur auf das Symptom des Problems, nämlich den Zustand der Erwerbslosigkeit.

## **IV. Sonstige Maßnahmen**

a) Unterstützung von Beratung und Vermittlung §§ 45–47 SGB III,

b) Mobilitätshilfen bei Aufnahme einer Beschäftigung §§ 53–55 SGB III,

c) Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen §§ 254–259 SGB III.

Diese Definition der Maßnahmen können mit den verschiedenen Instrumentarien einer vermögensorientierten, investiven Sozial(hilfe)politik übereinstimmen, wobei die Zielsetzung der zentrale Unterschied ist, da die vermögensorientierte Konzeption eine gezielte Förderung bestimmter individueller Vermögenskategorien ist. Aus diesem Grunde lassen sich Instrumente, die mit einer vermögensorientierten Konzeption kompatibel sind, besser über ihre Inhalte definieren. Daraus ergeben sich verschiedene konkrete Ansatzpunkte:

- Ein effektives **Fallmanagement** zur Analyse der Lebens- und Vermögenssituation ist eine unabdingbare Voraussetzung, wenn eine vermögensorientierte Sozialpolitik erfolgreich sein soll. Erst durch eine qualitativ hochwertige Analyse der Vermögenssituation kann gewährleistet werden, die Vermögenskategorien zu fördern, die einem schnellen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt entgegen stehen. In diesem Sinne ist die Reduktion der Fallzahlen im Zuge der Hartz-Reformen auch aus vermögens-theoretischer Sicht positiv zu beurteilen. Auf eine adäquate Qualifizierung der analysierenden Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften ist dabei besonders zu achten.
- **Qualifizierungsmaßnahmen** stellen Investitionen in das Humanvermögen der Individuen dar und somit eine Verbesserung dieser Vermögenskategorie.
  - Dabei kann zwischen Qualifizierungsmaßnahmen, die auf **berufsfachliche** oder **überfachliche** Kompetenzen abzielen, unterschieden werden. Drei Vermögenskategorien (Erwerbsvermögen, Nicht-Erwerbsvermögen und Sozialvermögen) können von derartigen Maßnahmen positiv betroffen sein, die allesamt die Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt erhöhen.
- Staatlich **verpflichtende bzw. gemeinnützige Arbeiten oder ABM bzw. SAM** können sowohl nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats als auch nach dem vermögensorientierten Ansatz entscheidende Vermögenskategorien positiv beeinflussen. Dabei handelt es sich weniger um betriebsspezifisches Erwerbsvermögen, sondern eher um Maßnahmen, die den Gewöhnungseffekten der Arbeitslosigkeit entgegen treten. So können dadurch u. a. die Arbeitsmoral wiederhergestellt und die Teamfähigkeit verbessert werden.
- Effektive **Vermittlungstätigkeiten** der Arbeitsgemeinschaften sichern eine schnelle Reintegration der Arbeitssuchenden und verhindern damit die Degeneration von Erwerbs- und Nicht-Erwerbsvermögen sowie von Sozialvermögen. Somit ist auch diese Tätigkeit aus Sicht der Vermögenstheorie ein wichtiger Bestandteil des Gesamtkonzepts.

- **Eingliederungshilfen monetärer oder nicht-monetärer Art** integrieren Arbeitssuchende zumindest temporär wieder in den Produktionsprozess, wodurch die Hilfeempfänger für den Arbeitsmarkt so wichtige betriebspezifische Erwerbsvermögensinvestitionen (siehe ausführlicher Kapitel 4.3.4) tätigen und sich die so genannten Klebeeffekte bilden können. Selbst wenn es zu keiner direkten Eingliederung kommt, verbessern sich durch diese Maßnahmen das Erwerbs-, Nichterwerbsvermögen und durch die Tätigkeit im Arbeitsleben auch das Sozialvermögen.

### 4.3 DIE SICHT DER ARBEITSMARKTTHEORIE

Im Folgenden werden arbeitsmarktpolitische Instrumente, die einer vermögensorientierten Sozial(hilfe)politik zuzurechnen sind und auf eine schnelle Reintegration von Arbeitslosen durch eine Steigerung des Erwerbsvermögens abzielen, unter verschiedenen arbeitsmarkttheoretischen Theorieansätzen analysiert.

#### 4.3.1 Wirkungen einer investiven Sozialpolitik nach der Suchtheorie

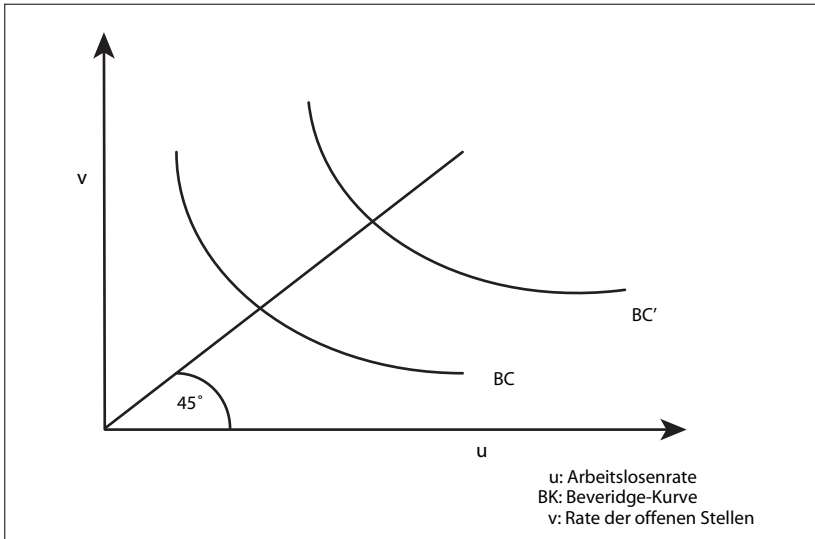
Auf Arbeitsmärkten werden große Ströme von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage bewegt. Dabei können Situationen entstehen, bei denen sowohl offene Stellen als auch jobsuchende Arbeitslose gleichzeitig auftreten. Dieses Ungleichgewicht wird als *Mismatch* bezeichnet und ist gegenwärtig auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt beobachtbar.<sup>31</sup> So sind derzeit ca. 408.000 offene Stellen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet, und das ist nur ein Teil der verfügbaren Arbeitsplätze, denn ca. 2/3 aller Angebote werden den Arbeitsämtern laut Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht gemeldet. Somit wird die Zahl der bundesweit verfügbaren Stellen auf ca. 1,23 Millionen geschätzt.<sup>32</sup> Dieser Sachverhalt wirft einige kritische Fragestellungen auf: Wie kann es zu so anomalen Arbeitsmarktsituationen kommen? Weshalb passt sich der Lohn nicht instantan an ein Arbeitsmarktgleichgewicht an und was charakterisiert die Besonderheiten des Marktes für Arbeit?

31 Vgl. beispielsweise mit einer für Deutschland konzipierten empirischen Beveridge-Kurve: Oppenländer, 1994, S. 7 oder Franz/Smolny, 1993.

32 Bei den 1,23 Mio. Personen handelt es sich um eine Schätzung basierend auf Daten der Bundesanstalt für Arbeit (BA): Laut BA-Pressemitteilung vom 5.12.01 sind im November 2001 408.000 offene Stellen gemeldet gewesen. Laut BA betrug die Meldequote 33,2 Prozent des gesamten Stellenangebotes. Somit ergeben sich rechnerisch 1,23 Mio. offene Stellen.

Das Missverhältnis von offenen Stellen einerseits und Arbeitslosen andererseits lässt sich anhand der Beveridge-Kurve (siehe Abbildung 16) darstellen. Bei dem Konzept der Beveridge-Kurve entspricht die Mismatch-Komponente der Arbeitslosigkeit den Punkten auf der 45°-Linie. Eine bestimmte Rate der Arbeitslosigkeit steht einer gleich großen Rate an offenen Stellen gegenüber; beide Marktseiten finden dementsprechend nicht zusammen.

**Abbildung 16: Beveridge-Kurve zur Illustration des Mismatches am Arbeitsmarkt**



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Erklärung der *Mismatch*-Arbeitslosigkeit eignet sich die Theorie der Sucharbeitslosigkeit. Die mikroökonomisch fundierte Suchtheorie stellt das arbeitslos gewordene Individuum und die Dynamik des Arbeitsmarktes in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Dabei werden Stromgrößen anstatt Bestandsgrößen betrachtet, um auf diesem Wege mehr über das *Matching* von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu erfahren. In diesen Modellen wird von den Vorstellungen des vollkommenen Marktes insofern abgewichen, als dass die Postulate der vollkommenen Information und homogener Arbeitsplätze aufgegeben werden. Die Marktteilnehmer sind über die Marktpreise, Nutzenfunktionen, Technologien sowie den Standort von Jobsuchern und Vakanzen unvollständig informiert, sodass die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz bzw. die Suche nach einem Arbeitnehmer mit Kosten der Informations-

beschaffung verbunden ist.<sup>33</sup> Neben den direkten Kosten (Porto, Fahrten zu Vorstellungsgesprächen etc.) sind auch Kosten zu betrachten, die durch die Nutzung der Institution »Markt« entstehen. Diese Transaktionskosten entstehen durch die Nutzung des Preismechanismus. Die suchenden Unternehmen müssen sich aufgrund der Informationsunsicherheiten für die Rekrutierung von Arbeitskräften über die Eignung der Bewerber informieren. Die Arbeitnehmer müssen ebenfalls vielfältige Informationen einholen und Kosten bei der Arbeitsplatzsuche berücksichtigen, wie beispielsweise indirekte Kosten wie dem entgangenen Lohn während der Jobsuche und direkte Kosten wie eine Zeitungsannonce oder das Porto für die Bewerbungen.<sup>34</sup>

Da die Informationsbeschaffung mit Kosten verbunden ist, wird eine optimale Ressourcenallokation nur dann erreicht, wenn Grenzertrag und Grenzkosten der Suche übereinstimmen, also die erwarteten zukünftigen Mehreinnahmen die aktuellen Suchkosten übersteigen. Somit kann Arbeitslosigkeit aus dem ökonomisch rationalen Kalkül des Einzelnen entstehen.

Die Marktakteure handeln auf Suchmärkten unter Ungewissheit, sodass die Arbeitslosen nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit eine neue Arbeitsstelle und die Unternehmen geeignete Bewerber für ihre offenen Stellen finden. In dieser Konsequenz kann es zu Situationen kommen, in denen offene Stellen und Arbeitslosigkeit nebeneinander existieren, welches unter den Annahmen perfekt funktionierender Marktbedingungen nicht eintreffen könnte. Aus dieser Erklärung heraus ergibt sich ein unmittelbarer Ansatzpunkt, aus dem heraus ein staatlicher Eingriff in den Arbeitsmarkt gerechtfertigt werden kann. Die Einführung einer staatlichen Arbeitsberatung und -vermittlung wird den potenziellen Arbeitnehmern und den suchenden Arbeitgebern Informationen bereitstellen, die die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht und somit die Transaktionskosten senkt. Wenn keine Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten durchgeführt werden oder sich die Vermittlungseffizienz verringert, dann verschiebt sich die Beveridge-Kurve (siehe Abbildung 16) von BC zu BC' nach außen, und die Volkswirtschaft befindet sich auf einem weiter nordöstlich gelegenen Punkt auf der 45°-Linie. Dieses transaktionskosten-senkende Instrumentarium senkt somit den Mismatch am Arbeitsmarkt. Somit sind die Reformansätze zur Verbesserung der Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur für Arbeit wie beispielsweise dem virtuellen Arbeitsmarkt und den Neuregelungen von Hartz IV zum effektiveren Fallmanagement positiv zu beurteilen.

33 Vgl. Wagner/Jahn, 1997, S. 64.

34 Vgl. Rees, 1973, S. 96.

Mit Hilfe der Suchtheorie kann nicht nur friktionelle Arbeitslosigkeit, sondern auch strukturelle Arbeitslosigkeit erklärt werden. Sie entsteht, wenn die Struktur des Arbeitsangebots nicht mit der Arbeitsnachfragestruktur kompatibel ist, sodass Qualifikationsdiskrepanzen die beiden Marktseiten nicht zusammenfinden lassen. Dadurch wird die Suche auf dem Arbeitsmarkt erfolglos bleiben, und die Suchtheorie bestätigt aus dieser Sicht den Ansatz der hysteresen Arbeitslosigkeit. Somit können staatliche Qualifizierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass die Struktur des Arbeitsangebots besser zu derjenigen der Arbeitsnachfrage passt und so die Mismatch-Arbeitslosigkeit verringert wird. Aus sozialpolitischer Sicht würden Investitionen des Individuums in das Erwerbsvermögen stattfinden und so an der die Lebenslage bestimmende Vermögensausstattung ansetzen.

Diese theoretische Argumentation ist jedoch unscharf, weil nach der Suchtheorie, jede Form der Arbeitslosigkeit als freiwillige Sucharbeitslosigkeit zu definieren ist. Sucharbeitslosigkeit entsteht nämlich immer dann, wenn die Kosten der Suche zu hoch oder die erwarteten Mehreinnahmen aus dem zu erwartendem Beschäftigungsverhältnis zu niedrig sind. Demzufolge wird nicht nur friktionelle, sondern darüber hinaus auch strukturelle Arbeitslosigkeit als Ergebnis individuell rationalen Verhaltens der Wirtschaftssubjekte interpretiert.

Für die strukturelle Arbeitslosigkeit bedeutet dies, dass die Individuen entweder ihr spezifisches, am Markt nicht mehr gefordertes Erwerbsvermögen anpassen oder durch eine dann selbst gewählte Abwertung ihrer Qualifikationen schlechter bezahlte Tätigkeiten annehmen müssen. Finden die Individuen mit einem für den Marktprozess obsolet gewordenen Erwerbsvermögen keinen Arbeitsplatz, besteht der Grund darin, dass die staatlich zugesicherten Mindestlöhne die Produktivität dieser Stellen übersteigen. Daraus entsteht die Forderung, den Lohnanpassungsmechanismus flexibler auszugestalten.<sup>35</sup> Wenn die Individuen ihre Situation aus rationalen Kalkülen quasi selbst gewählt haben und nur Lohnrigiditäten für ihre missliche Lage sorgten, stellt sich hier die Frage nach einer Rechtfertigung für staatliche Qualifizierungsmaßnahmen.

Eine Anpassung des veralteten Humanvermögens ist zum Teil mit immensen Kosten verbunden und beeinträchtigt die berufliche Mobilität. Wenn sich Individuen aus rationalen Kalkülen den neuen Erfordernissen des Arbeitsmarktes anpassen wollen, muss das zukünftig erwartete Einkommen zumindest die Umschulungs- und Fortbildungskosten decken, da ansonsten niemand diesen Humanvermögensaufbau durchführen wird. Modellexplizit wird nicht von vollkommenen Informatio-

35 Vgl. beispielsweise Lindlar, 1998, S. 599 ff., Dahlmanns, 1997, S. 35ff.



nen ausgegangen, sodass die erwarteten Erträge in hohem Maße unsicher sind. Außerdem sind Investitionen in Humanvermögen wesentlich risikobehafteter als Investitionen in Sachkapital, da das Humanvermögen untrennbar mit dem Humanvermögensbesitzer verbunden und damit unveräußerlich ist. Damit kann die individuelle Befürchtung, nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme in dem neuen Berufsfeld keinen neuen Arbeitsplatz zu erhalten oder diesen nach kurzer Zeit wieder zu verlieren, den Humanvermögensaufbau als zu riskant erscheinen lassen.<sup>36</sup>

In diesem Zusammenhang wird in der mikroökonomischen Literatur auch von Nutzenunkenntnis gesprochen. Dabei schätzen die Individuen aufgrund der unvollständigen Information den Nutzen bestimmter Güter systematisch falsch ein, woraus jeweils ein zu geringes oder zu hohes Nachfrageniveau resultiert. Besonders bei Bildungsgütern wird der »wahre« Wert häufig unterschätzt, da sie ihren vollen Nutzen erst nach der Ausbildung, also nach dem Konsum, entwickeln. Daraus folgt eine zu geringe Nachfrage nach Bildung, die einen korrigierenden Staatseingriff erforderlich machen kann. Für die grundlegende Schulbildung wird dies auch einheitlich so gesehen, da bei Kindern das zusätzliche Problem auftritt, dass sie nur als eingeschränkt entscheidungsfähig angesehen werden und folglich die Schulpflicht aus allokativen Gründen zu rechtfertigen ist.<sup>37</sup> Jedoch sollte es sich dabei in der Erwachsenenbildung wohl eher um so genannte weiche Instrumente wie dem **Signalling**, d. h. Informations- und Aufklärungsmaßnahmen, handeln.

#### 4.3.2 Folgerungen nach der Insider-Outsider-Theorie

Die Insider-Outsider-Theorie setzt am Interesse der Arbeitnehmer bzw. ihrer Interessenvertretungen (den Gewerkschaften) an und begründet die beharrliche Arbeitslosigkeit ebenfalls auf rationales Optimierungsverhalten der Marktteilnehmer auf der Mikroebene. Allerdings führt das rationale Verhalten der Marktakteure im Gegensatz zur Suchtheorie nicht zu freiwilliger sondern zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. In der Insider-Outsider-Theorie werden drei Arten von Arbeitnehmern unterschieden:

- **Insider:** Beschäftigte Arbeitnehmer, die zur Stammebelegschaft gehören,
- **Entrants:** Arbeitnehmer, die gerade eingearbeitet werden und nach Abschluss der Einarbeitung zu Insidern werden,
- **Outsider:** Arbeitnehmer ohne Beschäftigung (Arbeitslose).

36 Vgl. Görgens, 1981, S. 95.

37 Vgl. Fritsch/Wein/Ewers, 1999, S. 294 ff.

Die Machtverhältnisse der drei Arbeitnehmergruppen sind entsprechend obiger Hierarchie geordnet, wobei die Entrants eine Zwischenstellung einnehmen und in der Folge der wesentliche Interessengegensatz zwischen den beschäftigten Arbeitnehmern (Insider) und den Arbeitslosen (Outsider) beschrieben wird. Die Outsider ziehen Beschäftigungswachstum gegenüber Lohnerhöhungen vor, während die Insider, sofern sie nicht um ihren Arbeitsplatz bangen müssen, Lohnwachstum den Vorrang vor Beschäftigungswachstum geben. Wegen der **Fluktuationskosten** bei der Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern verfügen die Insider über die Macht, die Lohnbildung zu dominieren.

So verfügen die Insider über betriebspezifisches Erwerbsvermögen, welches sich die arbeitslosen Outsider erst aneignen müssen. Damit gehen jedoch hohe Einstellungs- und Ausbildungskosten für die Unternehmen einher. Des Weiteren treten bei der Entlassung von Insidern für die Unternehmen Entlassungskosten (Abfindungen etc.) auf. Zusätzlich können die Insider durch zahlreiche **rent-creation**-Aktivitäten ihren Spielraum bei der Lohnbildung erhöhen. Danach können sie durch ein schlechtes Arbeitsklima und soziale Abgrenzung der Outsider deren Anspruchslohn erhöhen. Wenn sie weiterhin nicht bereit sind, mit den neu eingestellten Outsider zu kooperieren, bewirken sie, dass diese Arbeitnehmer für die Unternehmen weniger attraktiv sind.

Die Outsider verursachen den Unternehmen keine Kosten und können so auch keinen Druck bei der Lohnbildung ausüben. Nach diesen Annahmen ist der Austausch der voll ausgebildeten Insider gegen die Outsider für die Unternehmen kostenaufwendig, sodass diese daran interessiert sind, ihre Arbeitskräfte zu halten. Die Kostenersparnis, die sich durch den Nichtaustausch der Beschäftigten ergibt, kann von den Insidern in den Lohnverhandlungen abgeschöpft werden. Dadurch ist es den Insidern möglich, den gesamtwirtschaftlichen Lohnsatz bei den Tarifverhandlungen oberhalb des markträumenden Niveaus festzusetzen und so den Outsider a priori die Möglichkeit der Lohnunterbietungsstrategie zu nehmen. Gleichzeitig führt aber das überhöhte Lohnniveau dazu, dass das Vollbeschäftigungsziel verletzt wird, weil die Outsider zum herrschenden Lohnsatz keine Beschäftigung finden können. Insofern besteht aus dem Marktprozess heraus keine Tendenz, die Unterbeschäftigung zu beseitigen. Neben dieser von Solow (1985) und Lindbeck/Snowder (1987) entwickelten und auf den Fluktuationskosten aufbauenden Variante des Insider-Outsider-Ansatzes existiert noch der Kollektivverhandlungsansatz von Blanchard/Summers (1986).

Um die Arbeitslosigkeit nach der Insider-Outsider-Theorie zu verringern, müssen die Machtverhältnisse angeglichen werden, also entweder muss eine direkte Ent-

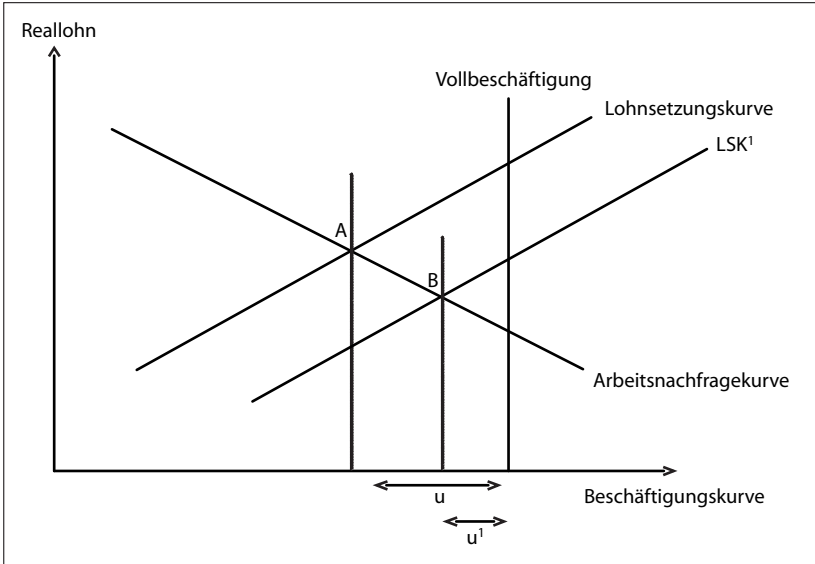
machtung der Insider oder eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Outsider stattfinden. Da Humanvermögensinvestitionen darauf abzielen, die Macht der Outsider zu stärken, werden diese nach einem vermögensorientierten Ansatz diskutiert, obwohl in der Literatur die Therapievorschläge zur Beschneidung der Insidermacht dominieren.<sup>38</sup> Qualifizierungsmaßnahmen vermitteln den Outsidern neue Kenntnisse und Fähigkeiten und verbessern ihre Produktivität. Damit steigern sie ihr Erwerbsvermogensniveau und damit auch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Insidern, von denen dann ein geringerer Lohndruck ausgeht. Eine ähnliche Wirkung geht von staatlich verordneter gemeinnütziger Arbeit aus. Sie verbessert über eine Steigerung des Nicht-Erwerbs- und des Sozialvermogens die Wettbewerbsposition der Outsider, indem sie positive Produktivitätseffekte durch Hebung oder Beibehaltung von Arbeitsmoral und Arbeitsfahigkeiten auslösen, wodurch die Chance auf Wiederbeschaftigungsmoglichkeiten steigt.

Den Wirkungsmechanismus von Qualifizierungsmaßnahmen bzw. aktivierenden Instrumenten nach der Insider-Outsider-Theorie fast Abbildung 17 zusammen, die auf dem Layard-Nickell-Jackmann-Modell<sup>39</sup> basiert. Auf der Abszisse der Zeichnung ist die Beschäftigungsquote, die sich als Quotient aus gesamtwirtschaftlicher Beschäftigung und Erwerbspersonenzahl ergibt, abgetragen. Die Ordinate stellt den Reallohn, der aus dem um das Preisniveau bereinigten Nominallohn besteht, dar. Die Gerade mit der negativen Steigung ist die Arbeitsnachfragekurve, die aufzeigt, dass die Unternehmer um so weniger Arbeitskräfte nachfragen, je höher der von ihnen zu zahlende Reallohn ist. Die Lohnsetzungskurve beschreibt hingegen eine positive Beziehung zwischen Reallohn und Beschäftigungsquote. Der Schnittpunkt von Arbeitsnachfrage- und Lohnsetzungskurve determiniert das Gleichgewicht (Punkt A) auf dem Arbeitsmarkt. Als Senkrechte ist das Vollbeschaftigungsniveau eingezeichnet, bei dem definitionsgemäß eine Arbeitslosenquote von Null Prozent existiert. Somit lässt sich in diesem Modell die unfreiwillige Arbeitslosigkeit u durch den horizontalen Abstand von Punkt A zur Vollbeschaftigungskurve abbilden.

38 Vgl. beispielsweise Knappe, 1997, S. 501 ff., Berthold/Fehn, 1994, S. 324 ff.

39 Vgl. Layard/Nickell/Jackman, 1991.

**Abbildung 17: Wirkungen von Qualifizierung nach der Insider-Outsider-Theorie**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die erhöhte Wettbewerbsintensität zwischen den Insidern und den Outsidern führt ceteris paribus zu einer Verschiebung der Lohnsetzungskurve nach unten (LSK<sup>1</sup>), weil sich durch den Humanvermögensaufbau die Marktmacht der Outsider erhöht hat. Der intensivierete Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zwingt die Insider, sich bei den Lohnverhandlungen zurückzuhalten. Das neue Gleichgewicht wird im Punkt B erreicht, in dem die Arbeitslosigkeit von  $u$  nach  $u^1$  gesunken und auch der Reallohn zurückgegangen ist.

Der entscheidende Punkt dieses Wirkungszusammenhangs ist jedoch umstritten. Einige Autoren betonen, dass durch arbeitsmarktpolitische Eingriffe nicht die Marktmacht der Insider gesenkt, sondern sogar gestärkt wird, da sich durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit verringern.<sup>40</sup> Staatliche Qualifizierungsmaßnahmen sind für die Insider eine bessere Alternative als die Arbeitslosigkeit, sodass sie noch größere Lohnsteigerungen fordern und damit die Arbeitsmarktmisere weiterhin verschärfen. Dem kann entgegen gesetzt werden, dass man die staatliche Förderung auf bestimmte Zielgruppen beschrän-

40 Vgl. Görgens, 1997, S. 403.

ken kann. Wenn speziell Langzeitarbeitslose durch Qualifizierung gefördert werden, kann nicht unterstellt werden, dass die Insider die Alternative Langzeitarbeitslosigkeit mit all ihren sozialen und psychologischen Folgen wählen, um staatlicherseits gefördert zu werden. Danach werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen keinen Effekt auf die Lohnbildung ausüben. Außerdem dürfte aufgrund des negativen Signalcharakters einer Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt kaum ein Arbeitnehmer, der sich Hoffnung auf einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt macht, freiwillig und aus individuell rationalem Verhalten in den zweiten Arbeitsmarkt wechseln.

Eine weitere Problematik besteht in der Art des Humanvermögens, das die Outsider durch die staatlichen Instrumente bereitgestellt bekommen. Die Outsider werden nur eine ernstzunehmende Konkurrenz für die Insider darstellen, wenn sie die Vermögenskategorien zur Verfügung gestellt bekommen, welche die Unternehmen am Markt nachfragen. Einen wesentlichen Bestandteil der Fluktuationskosten stellen die Einstellungs- und Einarbeitungskosten dar. Jedoch dürften die an klassischen (off-the-job) Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmenden Outsider kaum betriebsspezifisches Humanvermögen erlangen. Somit erscheint es fragwürdig, ob es wirklich zu einer Kostensenkung für die Unternehmen kommt, um einen größeren Druck auf die Insider auszuüben. Abstrahiert man von den betriebsspezifischen Kenntnissen, stärkt eine Verbesserung der allgemeinen und sektorspezifischen Fähigkeiten die Wettbewerbsfähigkeit der Outsider. Die Outsider können ohne die Humanvermögensinvestitionen nicht mit den Insidern konkurrieren. Aus den Ausführungen ist zu erkennen, dass es für den Reintegrationserfolg auf die zu fördernden Humanvermögenskategorien und die damit einhergehende institutionelle Ausgestaltung der Qualifizierungsmaßnahmen ankommt.

Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden die Outsider gewissermaßen *on-the-job* ausgebildet. Außerdem könnten die Maßnahmeträger die Einarbeitungs- und Einstellungskosten sparen, wenn sie die Outsider direkt nach der ABM übernehmen, sodass unter diesem Blickwinkel die Insider einer neuen Konkurrenzsituation ausgesetzt werden. Dadurch werden sich lediglich die Machtverhältnisse innerhalb der Maßnahmeträger verschieben, woraus mit Sicherheit keine gesamtwirtschaftliche Lohnzurückhaltung der Insider mit ihren positiven Beschäftigungswirkungen resultieren wird. Zudem lässt der Grundsatz der Zusätzlichkeit die Frage offen, ob den Outsidern wirklich die Humanvermögenskategorie vermittelt wird, welche für eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt nötig ist.

Überdies muss bei gemeinnützigen Arbeiten und ABM hinterfragt werden, ob es sich dabei um Arbeitsplätze handelt, die im ersten Arbeitsmarkt existieren, oder ob es sich dabei nicht vielmehr um sehr einfache Arbeiten mit niedrigen Arbeits-

produktivitäten handelt, die von den Unternehmen kaum oder gar nicht nachgefragt werden. Immerhin zielen diese Arbeiten gerade darauf ab, kein privatwirtschaftliches Angebot zu verdrängen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise an Parkpflege zu denken. Sozialvermögen und Nicht-Erwerbsvermögen wird durch derartige Arbeiten bei denjenigen Arbeitssuchenden vermehrt, die unter Demoralisierungseffekten der Dauerarbeitslosigkeit leiden.

Es bleibt festzuhalten, dass nach der Insider-Outsider-Theorie vermögensorientierte Politikinstrumente durchaus positive Wirkungen entfalten können, wenn es ihnen gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit der Outsider nachhaltig zu verbessern.

#### **4.2.3 Die Humankapitaltheorie und ihre arbeitsmarktpolitischen Schlussfolgerungen**

Bei der Humankapitaltheorie handelt es sich um ein mikroökonomisches Modell, welches Sachkapitalinvestitionsentscheidungen mit der individuellen Entscheidung über Bildungsinvestitionen und damit Humanvermögen gleichsetzt. Dabei weicht sie von der neoklassischen Annahme der Homogenität des Faktors Arbeit ab und definiert ihn als eindimensionale Inhomogenität, die von dem jeweils investierten Humanvermögen abhängt. Somit wird Arbeitskraft zum Investitionsgut, in das zur Verbesserung des Erwerbsvermögens und der Produktivität investiert wird. Nach dem einzelwirtschaftlichen Optimierungskalkül wird solange in Humanvermögen investiert, bis die Grenzkosten der Investitionstätigkeit gleich dem Gegenwartswert der sich daraus ergebenden Grenzerträge sind. Anders ausgedrückt werden solange Ausbildungsinvestitionen getätigt, bis deren erwarteten Erträge die Ausbildungskosten übersteigen. Diese Investitionen steigern die Produktivität der Arbeitnehmer, sodass sie nach der Grenzproduktivitätstheorie einen höheren Lohn erzielen können.

Verliert ein Arbeitnehmer im dynamischen Wirtschaftsprozess durch einen Schock – beispielsweise einen konjunkturellen Abschwung – seinen Arbeitsplatz, setzt ein Degenerationseffekt des Humanvermögens ein. Zum einen verlieren die Individuen während der Arbeitslosigkeit sowohl berufsfachliche als auch überfachliche Qualifikationen. Zum anderen sind nach Überwindung des Schocks die Anforderungen am Arbeitsplatz häufig nicht mehr identisch mit jenen vor dem konjunkturellen Schock, da Aufschwungsphasen häufig durch vermehrten technischen Fortschritt gekennzeichnet sind. Die Arbeitslosen haben während der Arbeitslosigkeit keine Möglichkeit des *on-the-job-trainings*, weshalb sie sich gegen den Degenerationsprozess ihres Humanvermögens nicht bzw. kaum wehren können.

Die beschränkten kognitiven Fähigkeiten der Menschen stehen einer zeitnahen Neu- bzw. Umqualifizierung entgegen.<sup>41</sup> Insofern stellt sich die Frage, wie die arbeitslos gewordenen Individuen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Humankapitaltheoretisch betrachtet müssen sich die Arbeitnehmer im Rahmen einer Erwerbstätigkeit weiterqualifizieren, um eine Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert zu werden. Dabei fällt auf, dass einem Individuum mit einem höheren Bildungsniveau die Anpassung an ein verändertes Anforderungsprofil, d. h. die Aneignung veränderter Fähigkeiten und Fertigkeiten, schneller gelingt.<sup>42</sup> Letztlich spricht aus Sicht der Arbeitsmarkttheorie einiges dafür, eine Humanvermögenspolitik auf hohem Niveau zu betreiben. Durch sie kann Arbeitslosigkeit präventiv verhindert oder zumindest verkürzt werden.

Die Aktualisierung des Humanvermögens ist somit eine zwingende Voraussetzung für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Das heißt jedoch noch nicht, dass der Staat das Angebot bereitstellen, sondern die Finanzierung der Bildungsmaßnahmen sicherstellen muss. Aus den vertiefenden Folgerungen der Humankapitaltheorie lassen sich insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen rechtfertigen, die den Arbeitslosen betriebsspezifische Kenntnisse vermitteln.

Betriebsspezifische Qualifikationen stehen im besonderen Interesse der Unternehmen, da Erwerbsvermögen betriebsspezifischer Natur eine höhere Arbeitsproduktivität als allgemeine Qualifikationen im Produktionsprozess ermöglichen.<sup>43</sup>

Bei ABM und gemeinnützigen Tätigkeiten muss wiederholt werden, dass die Arbeitslosen kaum Fähigkeiten und Kenntnisse erlernen, die für Unternehmen interessant sind. Hiervon können aber durchaus positive Wirkungen auf andere Vermögenskategorien ausgehen.

Nach der Humankapitaltheorie sind aufgrund des besonderen Interesses der Unternehmer an betriebsspezifischen Qualifikationen von marktnahen Qualifizierungsprogrammen eindeutig positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Zusätzlich kann wegen der Kapitalmarktschwäche auf dem Markt für Bildungsgüter eine rein alloкатive Rechtfertigung von staatlichen Qualifizierungsmaßnahmen nach der Humankapitaltheorie gefolgert werden.

41 Vgl. Farhauer, 2003.

42 Vgl. Schönig, 2001.

43 Vgl. Becker, 1970, S. 132 ff.

#### 4.2.4 Kapitalmarktschwäche für Erwerbsvermögensinvestitionen

Der Kapitalmarkt finanziert Bildungsinvestitionen nicht in ausreichendem Maße. Das sich weiterbildende Individuum muss nicht nur die direkten Qualifizierungskosten (Kursgebühren, Fahrtkosten etc.) tragen, sondern auch seinen Unterhalt für die Zeit der Ausbildung aufbringen. Somit müssen die Opportunitätskosten des Einkommensverlustes während der Bildungsmaßnahme bei einer rationalen Abwägung Berücksichtigung finden. Allerdings erhalten Arbeitnehmer keinen Kredit ohne Sicherheiten. Damit entfällt für arbeitslose Arbeitnehmer häufig a priori die Möglichkeit der individuellen Aktualisierung ihres Erwerbsvermögens.

Informationsasymmetrien zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer verhindern nun, dass der Kapitalmarkt für Bildungsinvestitionen funktioniert. Der typische Bildungsinvestitionskredit ist dadurch gekennzeichnet, dass der Kreditgeber schlechter über die Risiken des Investitionsvorhabens informiert ist als der Kreditnehmer.<sup>44</sup> So hat der Kreditgeber beispielsweise keinen Einfluss, ob die Bildungsmaßnahme erfolgreich abgeschlossen wird und mit den neuen Qualifikationen ein adäquates Beschäftigungsverhältnis entsteht.

Unter diesen Bedingungen kann die Funktionsfähigkeit des Zinsmechanismus beeinträchtigt werden. Kreditnehmer mit risikoreicheren Investitionsprojekten werden unter sonst gleichen Umständen bereit sein, höhere Zinssätze zu zahlen als Kreditnehmer mit weniger risikoreichen Investitionsprojekten, da sie von einer geringeren Wahrscheinlichkeit der Rückzahlung des Kredits ausgehen. Steigen die Zinsen an, scheiden zunächst die besten Risiken aus dem Kreditpool des Kreditgebers aus. Der Anteil der schlechten Risiken steigt und es entsteht ein Prozess der **adversen Selektion**, d. h. die schlechten Risiken werden die guten Risiken verdrängen und damit sinkt die Rückzahlungswahrscheinlichkeit.

Verfügen die Wirtschaftssubjekte über alternative Bildungsprojekte, die sich in Hinblick auf die erwartete Rendite und hinsichtlich ihres Risikogrades unterscheiden (wobei größere Einkommenssteigerungen regelmäßig mit höheren Investitionsrisiken, beispielsweise durch höhere Anforderungen an die Qualifizierungsteilnehmer – Durchfallquoten etc. –, einhergehen), so steigt die Attraktivität der risikoreicheren Investition und damit der Anreiz des Kreditnehmers zu Moral Hazard mit der Höhe des Zinssatzes. Adverse Selektion und Moral Hazard führen dazu, dass steigende Zinsen das Risiko der Nichtzurückzahlung der Kredite erhöhen. Für

44 Vgl. vertiefend van Lith, 1985, S. 131 ff.



Geschäftsbanken verringert sich der Anreiz, den Zinssatz anzuheben. Um sich vor der größeren Wahrscheinlichkeit des Forderungsausfalls zu schützen, rationieren Banken ihre Kredite und die Bonität des Kreditnehmers wird überprüft. Dadurch erleiden sie zumindest keinen vollen Rückzahlungsverlust. Folglich verlangen Kreditgeber vom Kreditnehmer Sicherheiten, denn aus der Sicht des Kreditgebers führt eine Sicherheit zu höheren Auszahlungen bei Misserfolg des Projekts, und für die Kreditnehmer sinkt damit der Anreiz für Moral Hazard.<sup>45</sup>

Da Arbeitnehmer in der Regel temporär aus dem Berufsleben ausscheiden müssen, um sich durch Bildung präventiv gegen eine Abwertung ihres Erwerbsvermögens zu rüsten (von betrieblichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen einmal abgesehen) bzw. ein bereits arbeitslos gewordenes Individuum auf staatliche Transferleistungen angewiesen ist, können sie die Sicherheiten in Form von einem gesicherten Einkommen nicht aufbringen und müssen folglich auf die Bildungsmaßnahme verzichten. Die stärkere Berücksichtigung des Finanzvermögens im Zuge der Hartz-Reformen verhindert den Missbrauch von staatlichen Leistungen, verringert jedoch die finanziellen Möglichkeiten der selbst verantworteten Weiterbildung. So überwiegt in diesem Fall der politische Wille, Missbrauch zu begegnen, was in Zeiten leerer Staatskassen nicht verwunderlich ist.

Besonders Langzeitarbeitslose werden ihre Vermögenswerte bereits völlig aufgebraucht haben, sodass sie selbst durch Entsparen die Bildungsmaßnahme nicht finanzieren können. Damit steht den Wirtschaftssubjekten, selbst wenn sie einen Aufbau ihres Humanvermögens durchführen wollen, diese Option nicht mehr offen, woraus aus allokativer Sicht ein staatlicher Eingriff zu rechtfertigen ist. Zumindest kann daraus eine staatliche Finanzierung der Qualifizierung und des Unterhalts während der Maßnahme begründet werden. Dies könnte beispielsweise in Form von so genannten Ausbildungskrediten erfolgen.

#### **4.2.5 Segmentierungstheoretische Erkenntnisse zur Ausgestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen**

Die Segmentierungstheorie bzw. Theorie dualer Arbeitsmärkte<sup>46</sup> geht von strukturierten, segmentierten Arbeitsmärkten aus. Diese sind derart voneinander getrennt,

45 Vgl. Nagel/Eger, 1997, S. 253

46 Der segmentierungstheoretische Ansatz gründet sich auf die Arbeiten von Doeringer und Piore, 1971. Lutz und Sengenberger (1974) haben diesen Ansatz differenziert und an die Verhältnisse in Deutschland angepasst.

dass der Übergang von dem einen in das andere Arbeitsmarktsegment nur unter größten Anstrengungen der Arbeitnehmer möglich ist. Ein Wechsel zwischen den Arbeitssegmenten erfolgt nur, wenn das wechselnde Wirtschaftssubjekt Humanvermögensinvestitionen in beträchtlichem Ausmaß tätigt. Der gesamte Arbeitsmarkt wird dabei in ein primäres und ein sekundäres Arbeitssegment gespalten.

Der primäre Arbeitsmarkt ist durch qualifizierte, relativ stabile Arbeitsplätze, Aufstiegsleitern, festgelegte Karrieremuster, hohes Einkommen, gute Arbeitsbedingungen, verhältnismäßig geringe Fluktuation und feste Regelungen für Aufstieg und Entlassungen charakterisiert. Arbeitsplätze im primären Segment sind häufig in Sektoren anzutreffen, in denen technologisch anspruchsvolle sowie humanvermögens- und kapitalintensive Produktionsverfahren vorherrschen.<sup>47</sup> Im primären Arbeitsmarktsegment ist der Lohnsatz relativ starr und die Lohnstruktur fest vorgegeben; sie werden nur bei erheblichen Ungleichgewichten revidiert.<sup>48</sup> Eine Variation der Lohnhöhe stört das interne Gleichgewicht der Unternehmung. Infolgedessen ist die Entlohnung nicht ausschließlich an die Produktivität des einzelnen Arbeitnehmers gebunden, sondern ist häufig an Arbeitsplatz und Beschäftigung orientiert. Deshalb können Löhne durchaus vom Grenzwertprodukt der Arbeit abweichen. In primären Arbeitsmärkten erfolgt die Allokation durch ein Nebeneinander von preislichen und nichtpreislichen Koordinationsmechanismen.<sup>49</sup> In der Folge steigen bei Engpässen in diesem Segment die Überstunden der Beschäftigten und die Vakanz in Unternehmungen an und nicht die Beschäftigung.<sup>50</sup> Demnach enthalten Arbeitsverträge im primären Segment eine implizite Vereinbarung über eine begrenzte Beschäftigungsgarantie.<sup>51</sup> Die Theorie interner Arbeitsmärkte konzentriert sich vornehmlich auf den Prozess der Humanvermögensinvestitionen, auf Anreize der Entlohnung und auf Effizienzverluste am Arbeitsmarkt mittels eines institutionellen Arrangements, das durch eine Reduzierung des Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten die Produktivität des Einzelnen steigert.<sup>52</sup>

47 Vgl. Kaufman/Hotchkiss, 1999, S. 311 ff.

48 Die Erklärung der Lohnbildung im primären Segment kann mit der Effizienzlohntheorie (Stiglitz, 1987), dem Gift-Exchange-Ansatz nach Akerlof (Akerlof, 1982, 1984) oder einer ähnlichen Erklärung von Klein (Klein, 1984) erfolgen. Mit der Humankapitaltheorie kann das Zustandekommen des Einkommens für diese Bereiche abgebildet werden, vgl. Dickens/Lang, 1985.

49 Vgl. Brandes/Buttler, 1988, S. 96; Doeringer, 1986, S. 48.

50 Vgl. Brandes/Weise, 1980, S. 74 ff.

51 Diesem Gesichtspunkt folgend enthält die Theorie dualer Arbeitsmärkte Bestandteile der Kontrakttheorie des Arbeitsmarktes. Vgl. Franz, 1999, S. 306 ff.

52 Vgl. Doeringer, 1986, S. 52.

Für die ökonomische Vorteilhaftigkeit von internen Arbeitsmärkten<sup>53</sup> mit Aufstiegsleitern und hierarchischen Organisationsstrukturen liefert der Transaktionskostenansatz von Williamson eine Erklärung. Als Gründe für die Bildung interner Arbeitsmärkte können einerseits das mangelnde Systemwissen des Menschen zur Erkennung komplexer Phänomene und andererseits – als zweiter Humanfaktor – opportunistisches Verhalten gelten. Die Komplexität von Systemen und Systemzusammenhängen trägt dazu bei, dass sich die Menschen nicht in jeder Situation rational verhalten, weil es ihnen aufgrund des begrenzten Wissens oftmals gar nicht möglich ist.

Opportunismus nach Vertragsschluss führt dazu, dass Arbeitnehmer über einen gewissen Verhaltensspielraum verfügen, da ihre Leistung von Vorgesetzten nie vollkommen beobachtet werden kann. Ferner bieten Faktorspezifitäten den Vertragsparteien Gelegenheit zu opportunistischem Verhalten.<sup>54</sup> Der Investitionsanreiz wird um so geringer, je spezifischer eine Investition ist, also je höher die Faktorspezifität der Investition. Somit ist die investierende Partei in hohem Maße von der anderen abhängig. Das kann zu *Hold-up-Problemen*<sup>55</sup> führen. Dabei wird die abhängigere Partei von der weniger abhängigen ausgebeutet, wenn die Gefahr der Wohlfahrts-einbuße für eine Partei größer ist als für die andere. Diese konfligierenden Interessen können dazu führen, dass die Effizienz der Arbeitsbeziehung leidet, selbst wenn beide Vertragsparteien an einer gegenseitigen Erfüllung der Vertragsvereinbarung interessiert sind.

Durch die Bildung von internen Arbeitsmärkten wird das Opportunismusproblem nach Williamson behoben und die Arbeitsbeziehung für beide Parteien lohnender.<sup>56</sup> Der Zugang zum primären Arbeitsmarkt hängt von bestimmten Eintrittsvoraussetzungen ab. Als erforderliche Faktoren können berufliche Ausbildung, Berufserfahrung (*On-the-Job-Training*), Kenntnisse über Arbeitsgewohnheiten, Organisation, Kunden und Lieferanten sowie Herstellungsverfahren in der Unternehmung identifiziert werden. Diese Qualifikationen sind Bestandteil des betriebspezifischen Erwerbsvermögens. Aufgrund der anspruchsvolleren und eigenständigeren Arbeitsorganisation werden zunehmend auch ein hoher Bestand an Nicht-Erwerbsvermögen und Sozialvermögen (Schlüsselqualifikationen) als Voraussetzung ange-

53 Vgl. hierzu auch Doeringer, 1986, S. 49 ff., der die Vorteile von internen Arbeitsmärkten als *Costless Asset Formation*, *Bargaining Power*, *Social Relations and Group Cohesion* und *Feedback Effects* beschreibt.

54 Vgl. Williamson, 1990, S. 234 ff.

55 Vgl. Eger, 1995, S. 55 ff. oder speziell für den Arbeitsmarkt Klein, 1984, S. 332.

56 Vgl. Dunn, 1998, S. 149 ff.; Atkinson, 2001, S. 83 ff.

sehen. Diese Kenntnisse und Fähigkeiten spielen für die weitere Karriere des Arbeitnehmers in der Unternehmung eine bedeutende Rolle. Die Besetzung einer freien Stelle im primären Segment ist oftmals internen Bewerbern vorbehalten. Interne Aufstiegsleitern und langfristige Beschäftigungsverhältnisse steigern die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter, wodurch kostspielige Humanvermögensinvestitionen lohnender und die Kosten eines Beschäftigungswechsels erhöht werden.

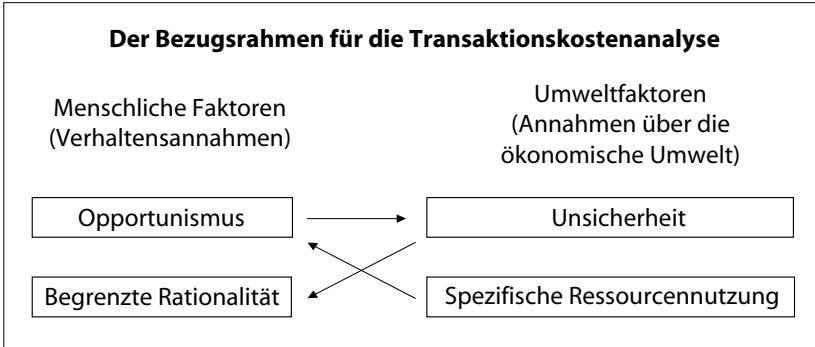
Wegen ihrer Spezifität ist das betriebliche Erwerbsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht voll transfer- und verwertungsfähig, sodass aus dem sinkenden Erwartungswert der Investitionserlöse ein geringerer Anreiz für die Aneignung zu folgern ist.<sup>57</sup> Somit haben betriebspezifische Humanvermögensinvestitionen *Sunk-cost-Charakter*.<sup>58</sup> Für gewinnmaximierende Unternehmungen ist es nicht rational, in die Ausbildung ihrer Arbeitnehmer zu investieren, wenn das daraus resultierende Wissen von anderen Unternehmen genutzt werden kann. In diesem Fall trägt das investierende Unternehmen die Kosten für die Humanvermögensbildung, wovon das abwerbende Unternehmen über eine erhöhte Produktivität profitiert. Unternehmungen haben daher einen größeren Anreiz, nur sehr betriebspezifische Qualifikationen zu vermitteln, die von den Arbeitnehmern in anderen Verwendungsmöglichkeiten nicht verwendet werden können. Arbeitnehmer bevorzugen stattdessen allgemeine Humanvermögensinvestitionen, die höhere Erträge bei einem Wechsel versprechen. Die für die Unternehmungen ökonomisch sinnvolle Einrichtung der internen Arbeitsmärkte gibt den bereits in den Unternehmungen beschäftigten Arbeitnehmern nötige Anreize zur Aneignung dieser zunächst suboptimalen Vermögenskategorie. Beteiligt sich die Unternehmung an der Finanzierung des Erwerbs betriebspezifischer Qualifikationen, ist es für diese lohnend, die Kündigungsgefahr durch Effizienzlöhne zu verringern.<sup>59</sup>

57 Vgl. Askildsen/Ireland, 1993, S. 229 ff.

58 Diesen Investitionen kann Sunk-Cost-Charakter unterstellt werden, da sie aufgrund ihrer hohen Faktorspezifität in anderen Verwendungsmöglichkeiten kaum noch Erträge erwarten lassen. Selbst wenn die Null-Ertragshypothese einer anderen Verwendungsmöglichkeit nicht greift, werden bei einem Unternehmungswechsel nicht sämtliche Erträge der betriebspezifischen Humanvermögensinvestition mit allen negativen Anreizfolgen internalisiert. Vgl. hierzu u. a. Goerke/Holler, 1997, S. 11.

59 Vgl. Fehr, 1988, S. 70.

**Abbildung 18: Transaktionskostentheoretische Dimension bei Arbeitsbeziehungen**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Neubäumer, 1999a, S. 87.

Die Aneignung des betriebsspezifischen Humanvermögens kann nur im Produktionsprozess erfolgen, infolgedessen wird den Arbeitslosen faktisch der Zugang zu den sicheren Arbeitsplätzen im primären Segment verwehrt. Sie haben nicht die Möglichkeit, sich durch Off-the-job-Maßnahmen mit diesen für die Arbeitsplatzsicherheit wichtigen Qualifikationen auszustatten. So wird deutlich, dass hinsichtlich der für den Arbeitsmarkt so eminent wichtigen Vermögenskategorie Betriebspezifität konfligierende Interessen auf dem Arbeitsmarkt vorliegen und Teile der Bevölkerung von der Aneignung ausgeschlossen sind.

Charakteristisch für das sekundäre Segment sind unqualifizierte, unsichere Arbeitsplätze, die durch instabile Einkommen sowie niedrige Qualifikationsanforderungen gekennzeichnet sind. Im sekundären Segment beschäftigte Personen sind häufig von Arbeitslosigkeit betroffen, erhalten niedrige Löhne und besitzen kaum Aufstiegsmöglichkeiten. Diese Arbeitsplätze sind überwiegend in Branchen anzutreffen, in denen einfache Produktionsstrukturen vorherrschen, die sowohl nur wenig betriebsspezifisches Know-how als auch allgemeine Qualifikationen erfordern. Praktische Beispiele für dieses Segment sind Tätigkeiten im Einzelhandel, einfache Dienstleistungen oder bestimmte Verrichtungen im Verarbeitenden Gewerbe. Dieses Segment stellt ein Sammelbecken für Problemgruppen – wie gering qualifizierte Arbeitnehmer – am Arbeitsmarkt dar, die nicht im primären Arbeitsmarkt unterkommen. Das sekundäre Segment ist im Gegensatz zum internen Teilarbeitsmarkt als Markt zwischen den Unternehmungen aufzufassen, auf dem um kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse konkurriert wird. Er ist trennscharf hinsichtlich der erforderlichen Qualifikationen vom internen Arbeitsmarkt abzugrenzen.

Im konjunkturellen Abschwung werden zunächst Arbeitsplätze im sekundären Bereich abgebaut, da die Wiedereinstellung im Aufschwung für die Unternehmen mit geringeren Transaktions- und Humanvermögenskosten verbunden ist. Folglich enthalten die Arbeitsverträge im sekundären Segment keine implizite Vereinbarung über begrenzte Beschäftigungsgarantien bei rückläufiger Geschäftslage, wodurch Fluktuationen der Beschäftigung in diesem Teilsegment ansteigen. Arbeitnehmer im primären Bereich weisen kostenintensive betriebsspezifische Qualifikationen auf und stellen für Unternehmen einen wichtigen Wettbewerbsfaktor dar. Es würde dem unternehmerischen Optimierungskalkül widersprechen, Arbeitnehmer mit hoher Betriebsspezifität im Abschwung freizustellen. Eine Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter in rezessiven Phasen ist nur rational, wenn die »Hortungskosten« über den gesamten Konjunkturverlauf gesehen unter den Neueinstellungskosten liegen.<sup>60</sup> Deshalb sind Arbeitsplätze im sekundären Segment mit einem wesentlich größeren Arbeitsplatzrisiko verbunden und hauptsächlich von Konjunkturreinbrüchen betroffen.

Im durch vermehrten technisch-organisatorischen Fortschritt gekennzeichneten Aufschwung können im sekundären Segment Arbeitsplätze komplett wegfallen (technologische Arbeitslosigkeit). Einerseits steht dann vielen Arbeitnehmern aus dem sekundären Bereich als Beschäftigungsoption nur noch das primäre Arbeitssegment offen. Andererseits können sichere Jobs des primären Segments in das unsichere sekundäre abgleiten. In diesem Zusammenhang ist vor allem an die Folgen der neuen I&K-Technologien zu denken. Diese strukturelle Entwicklung ist gleichbedeutend mit einem Wegfall des Bedarfs an einfacher Arbeit mit der Folge des Verlustes von Arbeitsplätzen im sekundären Segment. Für eine Beschäftigung im primären Teilarbeitsmarkt ist betriebsspezifisches Humanvermögen größeren Ausmaßes nötig, das Arbeitslose und gering Qualifizierte nicht aufweisen. Um in das primäre Segment überzuwechseln, muss der Arbeitnehmer Bestandteil des Unternehmens werden und durch die Aneignung betriebsspezifischer Qualifikationen die Karriereleiter aufsteigen. Arbeitslose werden hinsichtlich des betriebsspezifischen Humanvermögens diskriminiert. Somit gilt es, Anreize für die Vermittlung dieser Humanvermögenskategorie zu stiften.

Der duale Arbeitsmarktansatz unterstreicht die Bedeutung der Betriebsspezifität für die Arbeitsplatzsicherheit und der Segmentzuordnung. Ferner offenbart er die faktische Diskriminierung von Arbeitslosen, die sich die entscheidende Vermögenskategorie nicht aneignen können. Im Ergebnis führt es dazu, dass das zur Arbeits-

60 Vgl. Sesselmeier, 2000, S. 128.

platzsicherheit beitragende betriebsspezifische Humanvermögen gesamtwirtschaftlich nur unzureichend angeeignet und vermittelt wird. Dadurch wird die äußerst geringe Mobilität zwischen den Arbeitsmarktsegmenten verstärkt. Auch wenn zuweilen ein Wechsel vorkommt, ist die Mobilität zu gering, um für einen Ausgleich der Arbeitsmarktseiten zu sorgen.

Auf den Arbeitsmärkten sind die Folgen des technisch-organisatorischen Fortschritts auf die künftigen Qualifikationsanforderungen und der damit einhergehenden Segmentverschiebung nie gänzlich absehbar.<sup>61</sup> Insofern herrscht auf den Arbeitsmärkten eine hohe individuelle Unsicherheit über die anzueignenden Qualifikationen vor. Zeigt man diese Dilemmastruktur des Anreizgeflechts spieltheoretisch auf, folgt daraus eine typische Gefangenen-Dilemma-Situation.

**Abbildung 19: Dilemmastruktur der Qualifizierung**

		Arbeitnehmer	
		c	d
Unternehmungen	c	15/15	3/20
	d	20/3	5/5
		Nash-Gleichgewicht	

Quelle: Eigene Darstellung.

61 Borjas geht in seiner Analyse weiter: »[...] workers often do not know their own skills and abilities, and are ill informed about the opportunities available in other jobs or in other labor markets.« Borjas, 1999, S. 303.

Verhalten sich die Arbeitnehmer hinsichtlich der Aneignung von betriebspezifischem Humanvermögen kooperativ und die Unternehmungen entsprechend bei der Vermittlung (Strategie cc), wird jede Partei einen Ertrag von 15, d. h. einen gesamten Ertrag von 30 erzielen.

Verfolgen hingegen lediglich die Unternehmungen eine kooperative Strategie und die Arbeitnehmer eine defekte – interpretiert im Sinne eines gesamtwirtschaftlich unzureichenden Anreizes zur Qualifizierung –, erzielen die Arbeitnehmer einen Ertrag von 20. Dieser ist geringer als bei Verfolgung der kooperativen Strategie, weil die Erträge aus den Investitionsanstrengungen niedriger ausfallen. Für Unternehmungen steigt die Wahrscheinlichkeit der Humanvermögensfehlinvestition, wenn der Anreiz der Arbeitnehmer ein gesamtwirtschaftlich suboptimales Niveau annimmt. Das drückt sich in einem Ertrag von lediglich drei Einheiten aus, sodass bei dieser Strategiekombination lediglich ein Gesamtertrag von 23 realisiert wird. In diesem Szenario verbleibt ein Großteil der Gesellschaftsmitglieder im staatlichen System, weil keine präventive Qualifizierung der Beschäftigten erfolgt, obwohl die Unternehmungen zur Bereitstellung des betriebspezifischen Humanvermögens neigen. Bei einem kooperativen Verhalten seitens der Arbeitnehmer und einer defekten Strategie der Unternehmungen wird der gleiche Gesamtertrag realisiert. Dies ist mit der Situation der im konjunkturellen Abschwung arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer vergleichbar, die während des Aufschwungs und des zeitgleich stattfindenden technisch-organisatorischen Fortschritts von einer Aneignung des notwendigen Humanvermögens im Produktionsprozess de facto diskriminiert werden.

Die dd-Strategie ist die dominante Strategie. Dabei besitzt ohne externe Regelung niemand einen Anreiz, seine bisherige Strategie zu verändern. Dieses suboptimale Ergebnis ist unvermeidlich, wenn beide Parteien keine Möglichkeit haben, bindende Verträge abzuschließen oder sich die Situation nicht wiederholt. Diese Dilemma-Situation kann auch durch geschickte Vertragsgestaltung nicht aufgelöst werden, weil die zukünftigen Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung gänzlich unbekannt sind und so die Qualifizierung betreffenden Vertragsbestandteile vertraglich nicht fixiert werden können.<sup>62</sup> Die Dilemma-Situation wird erst überwunden, wenn der Arbeitnehmer Element des internen Arbeitsmarktes ist und Anreize erhält, sich dauerhaft mit der aus seiner Sicht suboptimalen Vermögenskategorie auszustatten (siehe Pfeilbewegung in Abbildung 18).

62 Vgl. Acemoglu, 1997.



## 4.3 DIE SICHT DER VERTRAGSTHEORIE AUF EINE AKTIVIERUNG DER SOZIALPOLITIK

### 4.3.1 John Rawls Theorie der Gerechtigkeit<sup>63</sup>

In John **Rawls** Theorie der Gerechtigkeit bestimmen die Mitglieder einer Gesellschaft rational in einem Gedankenkonstrukt Gerechtigkeitsgrundsätze, die bei der Bestimmung der Grundstruktur der Gesellschaft zu berücksichtigen sind. Dabei muss die gesellschaftliche Grundstruktur so ausgestaltet sein, dass sie von den Gesellschaftsmitgliedern als gerecht bzw. als fair angesehen werden. Somit sucht Rawls in seiner Theorie nach fairen, plausiblen Regeln für das menschliche Zusammenleben, denen die Gesellschaftsmitglieder in einem Verfassungsvertrag zustimmen und den sie auch dauerhaft akzeptieren. In der Realität lassen sich keine Gerechtigkeitsprinzipien finden, denen alle zustimmen werden. In der Regel antizipieren die Individuen die Auswirkungen auf die eigene Lebenslage und versuchen dann, diskriminierende Regeln zu ihren Gunsten durchzusetzen. Deshalb platziert Rawls die Mitglieder der Gesellschaft hinter dem »Schleier der Unwissenheit« (**veil of ignorance**) in einen Urzustand.

Dahinter sind die Individuen einerseits perfekt über alle gesellschaftlichen Realitäten wie psychologische, politische, ökonomische und soziologische Zusammenhänge, die für eine Formulierung von Gerechtigkeitsgrundsätzen relevant sind, informiert. Andererseits haben sie keinerlei Informationen über ihre individuelle Situation, dazu gehören unter anderem ihre jeweilige individuelle gesellschaftliche Stellung, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse, sowie die eigenen Bedürfnisse. Folglich werden die Individuen bei der Aushandlung eines Verfassungsvertrages zwar ihre eigenen Interessen verfolgen, diese unterscheiden sich aber nicht von den Interessen aller anderen.<sup>64</sup>

Hinter dem Schleier gibt es somit keine Anreize, sich gezielt auf Kosten anderer Vorteile zu verschaffen, da jeder selbst auch zu den Benachteiligten gehören könnte. Der Grund für diese Gleichheitshypothese besteht im Ausschluss des subjektiven Bias bei der Feststellung der Gerechtigkeitsgrundsätze, da reiche Gesellschaftsmitglieder wahrscheinlich andere Verteilungsprinzipien bevorzugen werden, als wenn sie im Urzustand noch nicht wissen, ob sie zu einem späteren Zeitpunkt reich oder

63 Die Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Farhauer, 2001.

64 Vgl. Barr, 1998, S. 50.

arm sein werden. Unter diesen Bedingungen werden sich nach Rawls (1975, S. 82) die Gesellschaftsmitglieder auf folgende Grundsätze einigen:

1. Freiheitsprinzip: Alle Individuen erhalten die gleichen Grundfreiheiten; die in einem System für alle verträglich sind.
2. Gerechtigkeitsprinzipien:
  - 2.1 Faire Chancengleichheit: Gesellschaftliche Positionen müssen gemäß dem Prinzip der fairen Chancengleichheit allen Individuen offen stehen.
  - 2.2 Differenzprinzip: Als Ergänzung sind nachrangig zum Prinzip der fairen Chancengleichheit Einkommensumverteilungen zugunsten der am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder vorzusehen, um deren Wohlfahrt zu steigern.

Die Gesellschaftsmitglieder werden nun trotz unterschiedlicher moralischer, religiöser oder philosophischer Überzeugungen diesen Bestand an Regeln sowohl akzeptieren als auch einhalten, da sie sich im Urzustand eher risikoavers verhalten und sich durch die Regeln gegen den Fall versichern möchten, der armen Bevölkerungsschicht anzugehören.

Das Differenzprinzip rechtfertigt demnach Maßnahmen, die darauf abzielen, die Einkommensverteilung gleichmäßiger zu gestalten. Durch den Einkommenstransfer von den reichen zu den armen Gesellschaftsmitgliedern erhöht die Gesellschaft die Wohlfahrt der am schlechtesten gestellten Personen. Das so genannte Maximinkriterium hat aber keine vollständige Gleichverteilung zur Folge, da dann die Menschen keinen Anreiz mehr hätten, für ihren Lebensunterhalt zu arbeiten.<sup>65</sup> Diese leistungshemmenden Effekte führen nun dazu, dass das gesamte Einkommen der Gesellschaft sinkt, und sich die Lage der am schlechtesten gestellten Personen verschlechtert. Also lässt das Differenzprinzip durchaus Einkommensdivergenzen zu, da diese die Arbeitsanreize steigern und dadurch die Fähigkeit der Gesellschaft beträchtlich erhöhen können, armen Personen zu helfen.

Da die Grundsätze in einer lexikalischen Ordnung zueinander stehen,<sup>66</sup> ist vor dem Eintritt des Differenzprinzips, faire Chancengleichheit in der Gesellschaft sicherzustellen. Eine zwingende Grundvoraussetzung für faire Chancengleichheit in einer modernen Gesellschaft ist, dass für jedes Individuum die Möglichkeit besteht, eine beliebige gesellschaftliche Position einzunehmen. Die Besetzung jeder Stellung in der Gesellschaft soll nach liberaler Grundüberzeugung zum einen allen Individuen

65 Vgl. Volkert, 1998, S. 41.

66 Vgl. Rawls, 1975, S. 82.

offen stehen und zum anderen von ganz bestimmten individuellen Merkmalen abhängen. Damit eine bestimmte Position in der Gesellschaft eingenommen werden kann, müssen die Personen jedoch auch die entsprechende Qualifikation besitzen, die diese Position erfordert. Damit sind neben der natürlichen Begabung vor allem das erworbene Erwerbsvermögen eines Individuums sowie seine Leistungsbereitschaft (Nichterwerbsvermögen) zu den relevanten Merkmalen zu zählen. Alle übrigen individuellen Eigenschaften, wie beispielsweise Rasse, Religion, Alter, Geschlecht, Herkunft, Finanzvermögen etc., werden dagegen als irrelevante Faktoren bei der Besetzung von gesellschaftlichen Positionen angesehen.<sup>67</sup>

Rawls ist sich bewusst, dass Positionen im freiheitlichen marktwirtschaftlichen System nicht nur nach den individuellen Fähigkeiten der Individuen, sondern auch nach sozialen und ökonomischen Merkmalen vergeben werden. Um die Einhaltung der fairen Chancengleichheit und so die Fairness des marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems zu gewährleisten, ergänzen institutionelle Rahmenbedingungen die marktwirtschaftlichen Regeln. Im Gegensatz zu anderen liberalen Gesellschaftstheoretikern vertritt er die Ansicht, dass reine rechtliche Diskriminierungsverbote nicht ausreichen, um den Einfluss von irrelevanten Merkmalen auf die Besetzung von gesellschaftlichen Positionen auszuschalten. Auch wenn rechtliche Diskriminierungsverbote den Einfluss irrelevanter Merkmale verringern können, bleibt *de facto* festzuhalten, dass die soziale Herkunft und das Vermögen auch irrelevante Merkmale sind, die sich durch rein rechtliche Regeln nicht ausschließen lassen, aber dennoch massive Ungleichheiten der realen Erfolgchancen erzeugen.

Ein zentrales Problem bei der Realisierung von Chancengleichheit besteht nun darin, dass die irrelevanten Faktoren, insbesondere die Herkunft (Familie), in starker Weise die Chancen in der Gesellschaft sowohl positiv als auch negativ beeinflussen. So wirken natürliche Faktoren (Erbgut) und das soziale Umfeld (Vermögensausstattung in der Familie) in starker Weise auf die individuellen Chancen zum Aufbau von Humanvermögen, das für die Erreichung von angesehenen gesellschaftlichen Positionen unabdingbar ist. Deshalb müssen die rechtlichen Diskriminierungsverbote um weitere sozialpolitische Maßnahmen ergänzt werden, um den Individuen die gleichen Ausgangschancen zu gewährleisten. Eine Möglichkeit Chancengleichheit hervorzubringen, besteht in der Angleichung der irrelevanten und relevanten Merkmale der Individuen. Die weiterhin bestehenden irrelevanten ökonomischen Vermögensmerkmale sollen durch das Differenzprinzip korrigiert werden, und zur Angleichung der relevanten Merkmale (Humanvermögen) fordert er aufgrund der

67 Vgl. Schmidt, 1995 S. 109.

unterschiedlichen familiären Milieus eine aktive staatliche Bildungspolitik ein, die den Individuen wenigstens einigermaßen die gleichen Chancen zur Aneignung ihrer relevanten Merkmale, die neben dem individuellen Glück von überragender Bedeutung im effizienten, aber auch riskanten, marktwirtschaftlichen Spiel sind, einräumt.

### **4.3.2 James Buchanans Verfassungstheorie**

In der Theorie von James Buchanan steht ebenfalls die Frage im Vordergrund, auf welche Regeln des Zusammenlebens sich Gesellschaftsmitglieder in einem Verfassungsvertrag einigen. Buchanan geht dabei aber von einer realen Situation der Verfassungsfindung aus, in der sich die Gesellschaftsmitglieder konsensual auf Regeln verständigen.

Diese Regeln sind z. B. die Grundrechte, Spielregeln für das politische System (z. B. Parteienwettbewerb) oder auch die Einigung auf ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem. Man einigt sich also nicht auf konkrete Verteilungsergebnisse, sondern auf einen Mechanismus, auf ein Regelsystem nach dem Einkommen verteilt werden. Damit weicht er von reinen werturteilsbezogenen Argumentationen staatlicher Eingriffe in den Marktprozess ab und stellt die Bürger der Gesellschaft, die selber darüber befinden sollen, nach welchen Regeln sie miteinander interagieren wollen, in den Vordergrund seiner Betrachtung. Er vergleicht private mit kollektiven Tauschhandlungen. Auf Märkten kommen private Tauschhandlungen freiwillig nur zustande, wenn ihnen ausnahmslos alle Beteiligten zustimmen. Ebenfalls sollen nach Buchanan kollektive Tauschhandlungen im staatlichen Sektor so beschaffen sein, dass ihnen alle Bürger zustimmen können.<sup>68</sup>

Nach Buchanan ist eine Diskussion um Gerechtigkeit ohne Regeln sinnlos, da der Begriff »Gerechtigkeit« erst durch die Existenz von Regeln seine wahre Bedeutung erhält. Um bewerten zu können, ob eine Handlung gerecht ist, müssen Regeln existieren, die diese Handlung legitimiert. Danach sind für ihn Regeln das Fundament der Gerechtigkeit. Auf die Gerechtigkeit oder Fairness des gesamten Spiels kommt es an, und hierfür sind die Regeln entscheidend. Dabei unterscheidet er einerseits die Gerechtigkeit innerhalb gegebener Regeln und andererseits eine Gerechtigkeit von Regeln. Unter Gerechtigkeit innerhalb gegebener Regeln (oder gerechtem Handeln) versteht er ein Verhalten, welches die vorhandenen Regeln, denen man einmal zugestimmt hat, nicht verletzt. Wird diese Sichtweise der Gerech-

68 Vgl. Pies, 1996, S. 4.

tigkeit innerhalb von Regeln übernommen, besteht dabei keine Notwendigkeit mehr, verschiedene Regelsysteme zu untersuchen, sondern eher darin, Konflikte, Widersprüche und Mehrdeutigkeiten in eben diesem bestehenden Regelsystem auszuordnen. Regelkonformes Verhalten, welches auf Regularien basiert, dem alle Teilnehmer explizit oder implizit freiwillig und ohne Zwang zugestimmt haben, wird als gerecht angesehen, sodass nur Ungereimtheiten des bestehenden Systems ausgeglichen werden müssen.

In der Regel wird der Gerechtigkeitsbegriff immer als Prüfstein für die Bewertung verschiedener Regeln und Institutionen benutzt. Auch Buchanan wendet sich in seinen theoretischen Überlegungen dieser Sichtweise zu, obwohl er die inhaltliche Bestimmung von Gerechtigkeit als Entscheidungskriterium für die Wahl zwischen Regeln als Sonderfall in einem System gegebener Regeln ansieht. Dies wird damit begründet, dass Entscheidungen darüber, wie gerechte Regeln beschaffen sein sollten, im Kontext vorgelagerter Regeln getroffen werden, die ihrerseits wiederum auf die Auswahl von gerechten Regeln angewandt werden. Diese vorgelagerten Regeln werden als Meta-Regeln bezeichnet.<sup>69</sup> Anders ausgedrückt werden Handlungsergebnisse als gerecht angesehen, wenn sie durch legitime Regeln zustande kommen, und Regeln gelten erneut als legitim, wenn sie legitimen Meta-Regeln folgen. Dieser Regress kann fortgesetzt werden, indem man immer wieder nach regelkonformen Handlungen fragt. Daraus ergibt sich, dass Regeln dann als »gerecht« bezeichnet werden können, wenn bei ihrer Auswahl durchweg anerkannte Meta-Regeln befolgt wurden.

Dieser infinite Regress zeigt auf, dass die Argumentation durch immer abstraktere Ebenen verkompliziert wird und irgendwann die Frage entsteht, wie und wann nun auf rein freiwilliger Basis eine Zustimmung zu einer Meta-Regel erfolgt.<sup>70</sup> Dazu bezieht sich Buchanan an Rawls »Schleier der Unsicherheit«.<sup>71</sup> Danach wird »hinter dem dichtesten Schleier der Unsicherheit« und auf der höchsten Abstraktionsebene niemand einen Grund haben, ein bestimmtes Regelsystem einem anderen vorzuziehen, da die Individuen ihre künftige Position nicht einschätzen können und deshalb auch keinerlei Interessen zu verteidigen haben. Sollte nun dennoch jemand

69 ebenda S. 139 ff.

70 Vgl. Weise et al., 2002, S. 577 ff.

71 Buchanan benennt bewusst Rawls Schleier des Nichtwissens um, da er neben anderen Gründen ja gerade davon ausgeht, dass die Individuen über die verschiedenen Handlungsalternativen informiert sind und der Charakter der Entscheidungsalternativen selbst die Unsicherheit darüber beeinflusst, welche Auswirkungen die Meta-Regeln auf ihre persönliche Situation haben werden. Vgl. vertiefend Brennan/Buchanan, 1993, S. 40 ff.

einen Grund haben, ein bestimmtes Regelsystem einem anderen vorzuziehen, dann würde dieser Grund auch für alle anderen Individuen gelten, sodass auf der höchsten Ebene eine freiwillige Zustimmung zu einer Meta-Regel erfolgen müsste.

An diesem Punkt stellt sich nun aber die Frage, inwiefern konstitutionelle Reformen in einer Demokratie möglich sind, wenn alle Mitglieder der Gesellschaft der neuen Regel zustimmen müssen, um als legitim zu gelten. Durch Neuregelungen werden sich jedoch Verteilungsänderungen vermuten lassen, wodurch Individuen, die sich durch die Regeländerung vermutlich schlechter stellen, der Regeländerung nicht zustimmen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Individuen Verfassungsentscheidungen nicht unter dem vollständigen Schleier der Unsicherheit treffen. Dieses Besitzstandswahren kommt auch dann zustande, wenn die Gesellschaft der Regeländerung generell zustimmt und dadurch ein pareto-superiorer Zustand erzielt würde, einige Individuen aber dadurch Nachteile erwarten und sich gegen diese Regeländerung wehren. Um diesem sozialen Dilemma, welches durch das politische Handeln charakterisiert ist, vorzubeugen, schlägt Buchanan verschiedene Maßnahmen vor:

Zum einen sollen sich durch Überzeugungsarbeit und einer stärkeren Zukunftsbezogenheit der Änderungen die Individuen dessen bewusst werden, dass konstitutionelle Änderungen nötig sind, um einem suboptimalen gesellschaftlichen Zustand auszuweichen. Zum anderen müssen einzelne Individuen oder Mitglieder einer Gruppe, die Nachteile durch die Reform erwarten, durch zusätzliche Elemente einer Paketlösung dazugebracht werden, sich der Reform anzuschließen. Dadurch würde sozusagen ein konstitutioneller Tausch entstehen, durch den die gesamte Gesellschaft Nettovorteile erzielen könnte. Nach Buchanan sind komplexe Reformpakete so zu schnüren, dass die unmittelbaren Nutznießer von Regeländerungen auch dazu bereit sind, Kompensationszahlungen an die Benachteiligten zu leisten. Nur dadurch wird die Zustimmung aller gewährleistet. Aber was bedeutet dies nun konkret:

Den Individuen ist aufgrund ihrer Einsichten in die Funktionsweise bekannt, dass ein marktwirtschaftliches System effizient ist, also einen höheren Wohlstand ermöglicht als andere Organisationsformen. Zugleich ist den Gesellschaftsmitgliedern bewusst, dass der Markt für den einzelnen nicht nur Chancen sondern auch Risiken birgt. Wettbewerb bringt naturgemäß Gewinner und Verlierer hervor, insofern sind Insolvenzen von Unternehmen und Null-Einkommen von Personen beispielsweise aufgrund mangelnder oder nicht nachgefragter Qualifikationen unvermeidbare Phänomene des marktlichen Wettbewerbs. Unter diesen Umständen werden einzelne Gesellschaftsmitglieder dem marktwirtschaftlich organisierten System nur dann zustimmen, wenn

- erstens eine gewisse Aussicht auf Erfolg im marktlichen Wettbewerb besteht, die Rawls Forderung nach fairer Chancengleichheit ähnlich und
  - zweitens eine Absicherung gegen die Risiken des Marktes vorgesehen ist.
- Sowohl bei der Chancenherstellung als auch bei der Risikosicherung wird nun der Sozialpolitik eine zentrale Rolle zuteil. Nur wenn entsprechende sozialpolitische Maßnahmen vorgesehen werden, ist eine konsensuale Einigung auf ein marktwirtschaftlich organisiertes Wirtschaftssystem möglich. Sozialpolitik und Marktssystem sind dabei nicht gegeneinander gerichtet, stehen nicht in Konkurrenz, sondern es ist vielmehr von einer »Sozialpolitik für den Markt« zu sprechen.<sup>72</sup> Die Vorteile des Marktes können gesellschaftlich nur deshalb realisiert werden, weil nicht nur die »Gewinner des Marktsystems« vom Markt profitieren, sondern durch die Sozialpolitik auch die »Verlierer«. Die Gewinne des marktlichen Systems werden letztendlich also zwischen allen Gesellschaftsmitgliedern aufgeteilt. Danach können beispielsweise Transfers von Reich nach Arm so begründet werden, dass sie als Gegenleistung dafür angesehen werden, dass die Armen überhaupt dem marktwirtschaftlichen Gesellschaftsvertrag zugestimmt haben. Die Transfers stellen demnach sozusagen einen Preis dar, der sich für die Reichen zu zahlen lohnt, um den Armen deren Zustimmung zur Gesellschaft abzukaufen.

Buchanan macht damit auf die zentrale Bedeutung der Sozialpolitik für die Akzeptanz eines wettbewerblich organisierten Wirtschaftssystems aufmerksam. Um es noch einmal zu betonen: Sozialpolitik wird hier nicht, wie vielfach in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion, als Gegensatz zur Marktwirtschaft gesehen, sondern als Element eines Gesellschaftsvertrages, der sozusagen als Paketlösung den Markt und ein soziales System enthält.

Die Theorien von Rawls und Buchanan stellen die individuellen Chancen zur erfolgreichen Teilnahme am riskanten marktwirtschaftlichen Spiel in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung. Gleichwohl ist damit natürlich die Ausgestaltung der Sozialpolitik noch nicht geklärt. Hier lässt sich folgendes ableiten: Neben der Ausstattung mit gleichen Grundrechten, was in entwickelten Staaten der Fall ist, ist einerseits die Absicherung von bestimmten Risiken wie Krankheit, Alter etc. notwendig, da erst dann die Individuen bereit sein werden, die Risiken des Marktes einzugehen.

Hier ist neben den Versicherungen auch das Sozialhilfesystem als staatliches »Versicherungssystem« für Notlagen angesprochen. Andererseits muss Aussicht auf Erfolg im wirtschaftlichen System bestehen. Da dieser in modernen Volkswirtschaften

72 Vgl. Homann/Pies, 1996, 203 ff.

vor allem durch die Humanvermögensausstattung determiniert wird, kommt einem entsprechenden Vermögensaufbau eine zentrale Bedeutung zu und zwar eine nach den beiden Theorien ableitbare Vormachtstellung der Chancengleichheit gegenüber der reinen Alimentierung. Diese Aufgabe ist nicht nur im klassischen Bildungssystem zu erfüllen, sondern es muss ebenso mit Blick auf die Verlierer des marktlichen Wettbewerbs auch Chancenwiederherstellung Ziel der Sozialpolitik sein. Damit folgt eine vermögensorientierte Sozial(hilfe)politik eben diesen vertragstheoretischen Gerechtigkeitsvorstellungen.

Diese Chancenwiederherstellung ist als sozialpolitisches Ziel noch bedeutender, wenn beachtet wird, dass die individuelle Entscheidung für eine bestimmte Qualifikation, die durch den marktwirtschaftlich immanenten Strukturwandel großen Veränderungen unterliegt, immer eine Entscheidung unter Unsicherheit ist. Diese Unsicherheit führt dann dazu, dass man seine Erwerbstätigkeit nicht mehr ausführen kann und in der Langezeitarbeitslosigkeit endet. Die sozialpolitischen Überlegungen und der Rückgriff auf zwei etablierte Gesellschaftstheorien macht die Priorität des individuellen Vermögensaufbaus vor dem Einkommensausgleich in der Sozialpolitik deutlich. Vermögensaufbau ist dabei eng verknüpft mit dem sozialpolitischen Ziel der Chancengleichheit bzw. der Chancenwiederherstellung. Diese Forderung kommt einem radikalen Wechsel in der Ausrichtung der Sozialpolitik gleich. Es muss von einer hauptsächlich auf die Alimentierung der Individuen abzielenden Sozialpolitik abgerückt werden und eine Hinwendung zu einer Vermögensorientierung in der sozialpolitischen Diskussion erfolgen.





## 5. EMPIRISCHE EVIDENZ

In Zeiten knapper Kassen und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit knüpfen sich an staatliche Förderungsmaßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt Hoffnungen und Befürchtungen. Die Hoffnungen richten sich darauf, durch derartige Förderungsmaßnahmen angesichts des fortschreitenden Strukturwandels die Reintegration von Arbeitslosen in eine nicht subventionierte Beschäftigung zu erleichtern und damit zugleich Effizienz (i. S. von Wirtschaftswachstum) und Gerechtigkeit (i. S. von Chancengleichheit) gewährleisten zu können. So gilt die aktive Arbeitsmarktpolitik, in dessen Rahmen sich viele Instrumente einer vermögensorientierten Sozial(hilfe)politik wiederfinden, als komplementärer Ansatz zu einer Liberalisierung der Arbeitsmärkte<sup>73</sup> und ihr Ausbau wurde zur Standardempfehlung seitens der EU und der OECD.<sup>74</sup> Diesen Hoffnungen halten Kritiker Befürchtungen entgegen, dass die ca. 15 Mrd. Euro, die in Deutschland für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet werden, in keinem Verhältnis zum Eingliederungserfolg stehen. Viel mehr sollten die Mittel zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet werden, wodurch stärkere Beschäftigungseffekte zu erzielen sind.

Obwohl es eine Fülle von Evaluationsstudien<sup>75</sup> über Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt, lassen sie in ihrer Gesamtheit keine eindeutigen Aussagen über die Wirksamkeit zu. Ein generelles Problem bei Evaluationen ist die Auswahl der Daten, da die Personenauswahl in hohem Maße die Wiedereingliederungsquote beeinflusst. Die Erfolgswahrscheinlichkeit wird bei Arbeitslosen, die einer besonderen Problemgruppe angehören und aus arbeitsmarktpolitischer Sicht mehrere Handikaps (beispielsweise Alter, geringe Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen) aufweisen, geringer sein, als wenn Personen mit a priori guten Wiedereingliederungschancen qualifiziert werden.<sup>76</sup> Das Zielsystem des zweiten Arbeitsmarktes besteht aus Sozialintegration, Arbeitsmarktintegration und fiskalischen

73 Vgl. Schönig, 2001, Hujer/Bellmann/Brinkmann, 2000, S. 341.

74 Vgl. Calmfors, 1995, S. 11.

75 Vgl. dazu im Einzelnen Agell, 1995; Gerfin/Lechner, 2000; Kluge/Lehmann/Schmidt, 1999; Zweimüller/Winter-Ebmer, 1996; Brodaty/ Crépon/Fougère, 1999; van den Berg/van der Klaauw, 2000; Prey/Fitzenberger/Franz, 1996; Pannenberg, 1997; Staat, 1997; OECD, 1993; Laatz/Jauss, 1989; Steiner/Kraus, 1995; Mätzke, 1995; Eichler, 1997; Forslund/Krueger, 1994; Calmfors/Forslund, 1991; Calmfors/Skeding, 1995; Kraft, 1998.

76 Vgl. Mätzke, 1995, S. 25 ff., Walter, 1995, S. 190 ff.

Ertrag und deshalb birgt es Divergenzen zwischen Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten, die sich zwischen produktbezogenen Ergebnisorientierungen bzw. prozessbezogenen Wirkungsorientierungen bilden, sodass aus der Mehrzielproblematik eine Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nur sehr schwer durchzuführen ist.<sup>77</sup>

Anhand einiger stilisierter Fakten ausgewählter Studien kann zudem die Vielfalt jener Einflussfaktoren deutlich werden, die für eine vermögenspolitische Instrumentalisierung der Bildungspolitik sprechen.

## **5.1 MIKROÖKONOMISCHE STUDIEN ZUR WIRKSAMKEIT VON ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN**

### **5.1.1 Verbleibequoten und Eingliederungsquoten**

Mikroökonomische Studien dienen dem Zweck, verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen. Die Kennzahl Wiedereingliederungsquote in reguläre Beschäftigungsverhältnisse – d. h. Übergangsquoten in Erwerbstätigkeit – ist das dominante Bewertungskriterium für Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente, weil der zweite Arbeitsmarkt nicht als Dauer Einrichtung für Millionen von Arbeitnehmern verstanden werden soll, sondern das vorrangige Ziel von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ist, eine möglichst schnelle Eingliederung vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt herbei zu führen.<sup>78</sup>

Der erste Schritt bei mikroökonomischen Evaluationsanalysen besteht in der Erhebung von Informationen zu Teilnehmern, Ausgestaltung und Zielen der jeweiligen Maßnahme. Demgemäß ist relevant, welche persönlichen Merkmale (Alter, Geschlecht, Schulbildung, Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit etc.) die Teilnehmer kennzeichnen, welche Hilfestellungen ihnen geboten wurden und wie viele Personen vorzeitig aus der Förderung ausgeschieden sind. Anschließend müssen die Ergebnisse der Studie festgehalten werden, die sich je nach Zielsetzung voneinander unterscheiden können. So kann die Frage nach dem Verbleib nach der Maßnahme entscheidend sein: Wurde eine Stelle im regulären Arbeitsmarkt gefunden, sind sie erneut arbeitslos geworden, haben sie sich aus dem Erwerbsleben zurück-

77 Vgl. Trube, 1997, S. 163.

78 Vgl. Knappe, 1997, S. 1516.

gezogen oder nehmen sie eventuell wiederum an einem Arbeitsmarktprogramm teil.

Um die Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten korrekt abzubilden, ist der Evaluierungszeitpunkt von großer Bedeutung, weil die Maßnahmen nicht immediat zu einer Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt führen müssen, aber dennoch die Chance auf eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt steigen kann. Somit werden Nachuntersuchungen erforderlich, um zu messen, ob die Maßnahme eventuell zu einem späteren Zeitpunkt Erfolg gebracht hat.<sup>79</sup>

Die BA ist mit Inkrafttreten des SGB III zum 1. Januar 1998 durch den § 280 verpflichtet, die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu analysieren. Zur Überprüfung der Wirksamkeit wird in der Regel die **Verbleibequote** als Indikator gewählt. Die Verbleibequote gibt an, wie viele Teilnehmer sechs Monate nach Abschluss der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet waren. Die Ergebnisse der Eingliederungsbilanzen für 1999 zeigen, dass das Überbrückungsgeld zur Förderung einer selbstständigen Tätigkeit mit 90 Prozent eine sehr hohe Verbleibsquote aufweist. Ihm folgen Eingliederungszuschüsse mit 79 Prozent, berufliche Weiterbildung mit 75 Prozent, Strukturanpassungsmaßnahmen für Problemgruppen mit 58 Prozent und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit 53 Prozent.

In jüngerer Zeit wird auch die **Eingliederungsquote** als Indikator verwendet. Sie gibt den Anteil der Absolventen einer Fördermaßnahme an, die sechs Monate nach Maßnahmenende eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben und zielt damit auf eine längerfristige Wirkung ab. Für das Jahr 2001 ergibt sich eine Eingliederungsquote von 44,2 Prozent im Durchschnitt der Maßnahmetypen. Ohne Berücksichtigung der Absolventen, die sich in einer sozialversicherungspflichtigen Folgemaßnahme befinden (9,2 Prozent), liegt die Eingliederungsquote bei 35,0 Prozent. Somit scheinen nach diesen Evaluationsmethoden die Wirkungen der aktiven Instrumente durchaus positiv zu sein.

### 5.1.2 Experimentelle und Quasi-experimentelle Evaluationen

An diesen Wirkungsanalysen wird jedoch deutliche Kritik geübt.<sup>80</sup> Von entscheidender Bedeutung für die Qualität von Evaluationen ist die Berücksichtigung einer

79 Vgl. Puhani, 1999, S. 109 ff.

80 Vgl. Sachverständigenrat, 2000, S. 132.

**Kontrollgruppe.** Die Wirkungen der Maßnahmen können nur dann adäquat ermittelt werden, wenn man den Alternativzustand der Teilnehmer betrachtet. Bei vielen Untersuchungen tritt das Problem auf, dass oftmals nur eine Gruppe von Maßnahmeteilnehmern beobachtet wird, aber keine Kontrollgruppe, anhand derer man erkennen könnte, wie sich die Lage der Betroffenen ohne die Maßnahme entwickelt hätte. So ist beispielsweise aus den Wiedereingliederungsquoten allein noch nicht ersichtlich, wie lange der Betreffende ohne die Maßnahme in Arbeitslosigkeit verblieben wäre.

Eine geeignete Kontrollgruppe liegt vor, wenn eine Gruppe von Personen gefunden wird, die sich sowohl in den beobachtbaren, als auch der nicht-beobachtbaren Charakteristika der Teilnehmergruppe ähnelt und nicht in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen ist, um so beobachten zu können, wie sich die Situation der Teilnehmergruppe alternativ entwickelt.<sup>81</sup> Die Evaluationsliteratur diskutiert zwei Ansätze, eine Kontrollgruppe zu bilden. Bei der experimentellen Vorgehensweise werden zunächst Personen ermittelt, die ihr Interesse an der Teilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen bekunden. Anschließend wird der Personenkreis durch ein Zufallsverfahren in zwei Gruppen aufgeteilt. Eine der beiden Gruppen nimmt an der Maßnahme teil, während die andere als Kontrollgruppe dient.

Die **experimentelle** Vorgehensweise wird vom Großteil der Evaluationsliteratur als die überlegene Basis für Evaluationen angesehen, da bestimmte Eigenschaften der Menschen (Motivation) nur sehr schwer beobachtbar, allerdings für den Erfolg der Maßnahme von großer Bedeutung sind.<sup>82</sup> Haben die Personen ihr Interesse an einer Maßnahme bekundet, dann ist – bei einer hinreichend großen Zufallsstichprobe – davon auszugehen, dass eine Gleichverteilung der Charakteristika über beide Gruppen besteht und so keine Selektionsverzerrungen auftreten. In der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung der USA ist der Ansatz sozialer Experimente weit verbreitet und wird dort seit vielen Jahren praktiziert.<sup>83</sup> Jedoch werden experimentelle Studien in Deutschland aus ethischen Gründen noch weitgehend abgelehnt. So wird bezogen auf den deutschen Stand der experimentellen Arbeitsmarktforschung der Mangel an experimentellen Einzelstudien sehr deutlich.

Eine OECD-Studie (1993) benutzte eine experimentelle Evaluationsmethode und untersuchte neben anderen Qualifizierungsprogrammen das JPTA-Programm aus den USA. Dieses Programm richtete sich explizit an benachteiligte Gruppen des

81 Vgl. Prey/Fitzenberger/Franz, 1996, S. 19.

82 Vgl. Pohnke, 2001, S. 42.

83 Vgl. Heckmann/Smith, 1996, Hagen/Steiner, 2000, S. 51 ff.

Arbeitsmarktes. Die Untersuchung basierte auf einem Experiment, bei dem 10.900 interessierte Personen durch einen Zufallsprozess in eine Teilnehmer- und eine Kontrollgruppe aufgeteilt wurden. 18 Monate nach Abschluss der Maßnahme ergab sich folgendes Bild: Die Beschäftigungschancen waren bei den Programmteilnehmern höher als bei der Kontrollgruppe. Die Differenz betrug bei Männern und Frauen zwischen zwei und drei Prozent. Ebenso verbesserten sich bei der Teilnehmergruppe die Verdienstmöglichkeiten stärker als bei der Referenzgruppe, wobei Frauen stärker profitierten als Männer. Bei einer genaueren Betrachtung wurde ersichtlich, dass die Chancen von Personen, die nur wegen eines Charakteristikums der benachteiligten Gruppe angehören, stärker gestiegen sind als bei Teilnehmern, die mehrere nachteilige Merkmale (keinen Schulabschluss, keine Berufserfahrung etc.) auf sich vereinigen.

Die quasi-experimentelle Vorgehensweise ist dadurch gekennzeichnet, dass zu einer bestehenden Teilnehmergruppe Personen gesucht werden, die ähnliche Charakteristika aufweisen und daher als Kontrollgruppe dienen. Die Vergleichsgruppe wird durch eine ökonometrisch simulierte kontrafaktische Situation konstruiert. Dies erfolgt, indem durch ein statistisches Matching-Verfahren aus großen Datensätzen der Gruppe von Maßnahmeteilnehmern eine Gruppe von Nichtteilnehmern zugeordnet wird, die hinsichtlich ausgewählter Merkmale übereinstimmen. Es verbleibt – gemessen an den ausgewählten Merkmalen – nur noch die Teilnahme/Nichtteilnahme an der Fördermaßnahme als Unterschied zwischen den beiden Gruppen, sodass durch Beobachtung beider Gruppen ex post eine quasi-experimentelle Situation angenommen wird.<sup>84</sup>

Betrachtet man die Ergebnisse der quasi-experimentellen Methoden, so wird ein deutlicher Unterschied zu den Ergebnissen einer Betrachtung der Eingliederungsquoten deutlich. Die meisten quasi-experimentellen Studien zeigen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik kein signifikant positives Ergebnis. Ursache der Diskrepanz ist die Relativierung der Eingliederungsquoten durch die großen Mitnahmeeffekte solcher Förderungsmaßnahmen. Der Erfolg eines arbeitsmarktpolitischen Instruments ist nur gewährleistet, wenn die Teilnehmer ohne die Fördermaßnahme keine Beschäftigung hätten finden können. Die ökonometrischen Studien weisen aber nach, dass die Fördermaßnahmen an sich keinen Einfluss oder sogar einen negativen Einfluss auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben.<sup>85</sup> Würden zudem noch die fiskalischen und die privaten Opportunitätskosten der Fördermaß-

84 Vgl. Bertelsmannstiftung, 2003, S. 21.

85 Fitzenberger/Speckesser, 2000, Steiner/Hagen, 2000, Caliendo/Hujer/Thomson, 2003.

nahmen berücksichtigt, dann würde die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Ansicht der Matching-Methodiker deutlich negativ ausfallen.<sup>86</sup>

Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik mehr Schaden als Nutzen auf dem Arbeitsmarkt anrichtet, denn die ökonomischen Studien weisen auch Schwächen auf. So sind die Studien nur so aussagekräftig wie die Daten, aus denen sie gefolgert werden. Bei einer Differenzierung der Maßnahmentearten nach ihrem Eingliederungserfolg, können die Ergebnisse auch schnell ins Positive umkehren. Ein Ranking unterschiedlicher Maßnahmentearten ist jedoch derzeit angesichts der unzureichenden Datenbasis methodisch problematisch.<sup>87</sup> In der Literatur vorgebrachte Einwände gegen die Validität ökonomischer Schätzungen, die – aufgrund versteckter Annahmen – als unzureichender Ersatz echter Experimente angesehen werden, sind in der aktuellen Diskussion in den Hintergrund getreten.<sup>88</sup> Verfechter quasi-experimenteller Ansätze verweisen darauf, dass auch soziale Experimente nur unter Zuhilfenahme einer Vielzahl von Annahmen hinsichtlich des Selektions-Problems ausgewertet werden können.<sup>89</sup> Auch quasi-experimentelle Studien kommen zum Teil zu positiven Einschätzungen der Wirkungen von aktivierenden Maßnahmen, um das uneindeutige Bild der Ergebnisse widerzuspiegeln, werden einige Studien ausführlicher präsentiert.

Prey/Fitzenberger/Franz (1996) untersuchen die Effektivität von Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland für den Zeitraum von 1990 bis 1992, dabei analysierten sie Daten von ungefähr 8700 Personen daraufhin, ob die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht. In ihrer Untersuchung greifen sie auf Daten der ersten sechs Wellen des Arbeitsmarktmonitors Ost zurück. Obwohl die Autoren die Notwendigkeit von Kontrollgruppen betonen, können sie sich aufgrund fehlender Daten nicht auf experimentelle Ergebnisse beziehen. Statt dessen verwenden sie eine ökonomische Schätzfunktion, die sowohl beobachtbare als auch unbeobachtbare Charakteristika von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern berücksichtigt und eine Dummy-Variable, welche die Wirkungen der Qualifizierungsmaßnahmen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit abbildet. Auf diese Weise wird eine Kontrollgruppe über die geschätzte Regressionsfunktion abgebildet. In ihrer Analyse unterscheiden sie einerseits zwischen »On-the-job«-Maßnahmen (Lehrgänge im Betrieb) und »Off-the-job«-Maßnahmen

86 Vgl. Schmidt, 2000.

87 Vgl. Bertelsmannstiftung, 2003, S. 22

88 Vgl. LaLonde, 1986.

89 Vgl. Manski, 1994, Heckmann/Smith, 1995.

(Lehrgänge in sonstigen Bildungseinrichtungen) sowie andererseits zwischen Trainingsmaßnahmen mit oder ohne staatliche Unterhaltsleistungen. Unter der Berücksichtigung von Verzerrungen, die aus unterschiedlichen Charakteristika von Teilnehmern und Nichtteilnehmern resultieren, kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich deutlich positive Wirkungen auf die individuelle (Wieder-) Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Verdienstentwicklung der durch Unterhaltsgeld geförderten Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen ergeben. Wobei sich insbesondere die Chancen der Teilnehmer an Lehrgängen in sonstigen Bildungseinrichtungen nachhaltiger verbessern, während dessen die Lehrgänge im Betrieb lediglich kurzfristig positive Effekte ausüben.

Pannenberg (1995) benutzt ebenfalls keine Kontrollgruppe. Um den daraus resultierenden Verzerrungen Rechnung zu tragen, benutzt er eine lineare ökonomische Schätzfunktion. Der Autor analysiert dabei die Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen (off-the-job) in West- und Ostdeutschland. Datengrundlage sind einerseits die ersten acht Wellen des Sozioökonomischen Panels West, welches den Zeitraum 1984 bis 1991 umfasst, und für Ostdeutschland das Sozioökonomische Panel Ost für den Zeitraum 1990 bis 1992. Die Wirkungen der Qualifizierungsmaßnahmen untersucht der Autor bezüglich der Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmenden und kommt zum Ergebnis, dass insbesondere kurz- und mittelfristige Maßnahmen die Wiederbeschäftigungschancen erhöhen. Im Gegensatz zu Westdeutschland wirken in den neuen Bundesländern insbesondere längere Qualifizierungsmaßnahmen positiv auf die Wiederbeschäftigungschancen und die Einkommensentwicklung. Allerdings müssen die Aussagen zu Ostdeutschland unter Vorbehalt betrachtet werden, da die vorhandene Datenbasis nur einen sehr kurzen Zeitraum umfasste.

Die quasi-experimentelle Studie von Staat (1997) greift auf das Datenmaterial des Sozioökonomischen Panels zurück, um die Verdienst- und Beschäftigungseffekte von Qualifizierungsmaßnahmen für Deutschland zu untersuchen. Für Ostdeutschland kommt Staat zu dem Ergebnis, dass sich weder positive Wirkung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit noch auf die Verdienstmöglichkeiten durch Fortbildung und Umschulung ausmachen lassen. Das Ergebnis für Westdeutschland ist da etwas positiver. Für Westdeutsche Frauen reduziert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit durch Qualifizierungsprogramme zwischen fünf und acht Monate, während für Männer kein Effekt auftrat. Dieses Ergebnis relativiert sich, wenn die Personengruppen strikter aufgesplittet werden. So haben insbesondere Personen ohne berufliche Ausbildung eine große Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen zu erwarten. Ihre Arbeitslosigkeitsdauer reduziert sich durch Qualifizierung um zehn



bis einundzwanzig Monate. Ebenso profitierten Arbeiter unter 25 Jahren von diesen Maßnahmen, ihre Arbeitslosigkeit verringert sich um 7 Monate. Obgleich die Maßnahmendauer bei diesen Ergebnissen unberücksichtigt blieb. Staats Studie zeigt zwar insgesamt nur geringe positive Wirkungen von Qualifizierungsprogrammen, allerdings können diese Effekte verstärkt werden, wenn die Maßnahmen zielgruppenorientiert eingesetzt werden.

Abschließend kann festgehalten, dass die Evaluationsstudien keine eindeutigen Ergebnisse in Hinblick auf die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen liefern. Die Ergebnisse fallen eher diffus aus, sodass kein abschließendes Urteil über diese Instrumente gefällt werden kann. Für den Erfolg von Förderungsmaßnahmen sind in der Praxis vielfach die regional sehr unterschiedlichen Kooperationsqualitäten zwischen Kommunen und Arbeitsämtern in Bezug auf Ausgestaltung und Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verantwortlich. So gilt es im nächsten Schritt, kommunale Kosten-Nutzen-Analysen heranzuziehen, um die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen einschätzen zu können. Folgende Punkte können daneben festgehalten werden, die für eine verbesserte Wirksamkeit der Programme sorgen.<sup>90</sup>

- Eine geringe Teilnehmerzahl erhöht die Effektivität von Qualifizierungsmaßnahmen.
- Es wird eine Überlegenheit von Qualifizierungsmaßnahmen am Arbeitsplatz (on-the-job) gegenüber allgemeinbildenden Schulungen (off-the-job) festgestellt.
- Die Orientierung an den Bedürfnissen des lokalen Arbeitsmarktes und den vorhandenen Qualifikationen des Arbeitslosen ist vorteilhaft.

### 5.1.3 Kosten-Nutzen-Analysen

Nachdem die Wirkungen der Instrumente quantifiziert wurden, sollte eine Evaluationsstudie abschließend untersuchen, ob die Ergebnisse den Mitteleinsatz rechtfertigen. Dies erfolgt durch **Kosten-Nutzen-Analysen**, in der sämtliche gesellschaftlich relevanten Wirkungen (im Sinne von Nutzen) arbeitsmarktpolitischer Instrumente berücksichtigt werden (Rückgang der Kriminalität, Verhinderung von Entmutigungseffekten unter Problemgruppen, geringere gesundheitliche Folgen von Arbeitslosigkeit etc.) und den Kosten gegenübergestellt werden, die diese Maßnahmen verursacht haben.<sup>91</sup> Allerdings erweist es sich als überaus schwierig, diese Effekte in der Realität jeweils zu messen und ökonomisch zu bewerten, weshalb die

90 Vgl. Kröger/van Suntum, 1999, S. 42.

91 Vgl. Drèze/Stern, 1987.

Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen auf die aktive Arbeitsmarktpolitik ein noch junges Forschungsfeld ist.

Kosten-Nutzen-Analysen sollen Antworten auf die Fragen liefern, ob es

- a) aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sinnvoll ist, staatliche Projekte auf Kosten des Entzugs finanzieller Mittel aus dem privaten Sektor durchzuführen, und
- b) welches Vorhaben aus einer Anzahl potenzieller Alternativen ausgewählt werden soll.<sup>92</sup>

Für den praktischen Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen für die Politikberatung ergeben sich somit zwei Umsetzungsschwierigkeiten: die Identifizierung und monetäre Quantifizierung der indirekten Nutzeneffekte.<sup>93</sup>

Der theoretische Anspruch von Kosten-Nutzen-Analysen sämtliche indirekten Effekte der Fördermaßnahmen (auf anderen Märkten, bei Nichtteilnehmern) zu erfassen, wäre ausufernd. Somit entstehen auch bei Kosten-Nutzen-Analysen erhebliche methodische Bewertungsprobleme sowohl bei der Erfassung der Kosten (Preiseffekte, Opportunitätskosten und Schattenpreise) als auch der Nutzen (interpersoneller Vergleich, Verteilungswirkungen, Diskontierung). Die praktische Umsetzung der Methode erfordert ein Abrücken vom theoretischen Ideal, indem der Umfang der zu berücksichtigenden Effekte im Rahmen von genau zu definierenden Modellannahmen beschränkt wird.

Viele Kosten-Nutzen-Analysen verringern das Bewertungsproblem, indem nicht schlüssig monetarisierbare Kosten-Nutzenaspekte als intangibel betrachtet werden.<sup>94</sup> Mit dem Ausschluss intangibeler Nutzenaspekte (zu meist in Form von Zufriedenheits- und Befindlichkeitsindikatoren) wird einem großen Bewertungsproblem aus dem Weg gegangen.<sup>95</sup>

Bei politischen Entscheidungen bleiben die intangiblen Nutzenkategorien nicht zwangsläufig unberücksichtigt, sie können als Tendenzaussagen separat ausgewiesen werden und dienen den politischen Entscheidungsträgern zur eigenständigen Interpretation. Im öffentlichen Sektor werden häufig multikriterielle Zielsetzungen berücksichtigt, sodass in politischen Entscheidungen sowohl monetäre als auch intangibele Nutzenaspekte einfließen.<sup>96</sup> Somit stellen Kosten-Nutzen-Analysen ebenso wie die anderen Evaluationsmethoden nur eine Annäherung des Abbilds der Wirkungen dar, die in der Realität entstehen. Dennoch sind Kosten-Nutzen-

92 Vgl. Schönig/Bröker, 2004.

93 Vgl. Pohnke, 2001, S. 59f.

94 Vgl. Blankart, 2004, S. 420.

95 Vgl. Schönig, 2002.

96 Vgl. Schneeweiß, 1990, S. 13.

Analysen eine sinnvolle Ergänzung der Evaluationslandschaft und erweisen sich in der Politikberatung als hilfreich.

Im Rahmen eines Projektes haben Schönig/Bröker (2004) Kosten-Nutzen-Analysen für zwei Projekte der Arbeitsförderung in Köln und Stuttgart, die in Kooperation von Agentur für Arbeit und kommunalen Sozialamt erfolgten, vorgenommen. Im Rahmen dieses Projektes wurden langzeitarbeitslose Kombibezieher bzw. so genannte Aufstocker, also Personen, die neben Lohnersatzleistungen der Arbeitsagentur ergänzend kommunale Sozialhilfe bzw. Hilfen zum Lebensunterhalt beziehen, gefördert. Die Methodik der Kosten-Nutzen-Evaluation kann als eine Mixtur aus experimenteller Untersuchung, Ökonometrie und Re-Integrationsbilanz gelten, welche die jeweiligen Vorteile der verschiedenen Methoden einbezieht. Es wurden jeweils 100 Personen für die Vergleichs- und die Teilnehmergruppe rekrutiert.

Die Förderstrategie in Köln ähnelte einer Vermittlungsagentur im dortigen Job-Center. Dort wurden zielgerichtet Kombi-Bezieher ausgewählt und an eine gewerbliche Zeitarbeitsfirma unter Gewährung von Lohnkostenzuschüssen zugewiesen, was einer Förderung des Erwerbsvermögens gleichkommt. Die Förderkosten übernahmen Sozialamt und Agentur für Arbeit zu je gleichen Teilen.

Die Fördermaßnahme in Stuttgart bestand aus der Zuweisung von für den Arbeitsmarkt problematischen Beziehern von ergänzender HLU an einen privaten Träger. Dort wurden Assessmentverfahren und Case-Management sowie eine Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt angestrebt, was auch Grundvoraussetzungen für einen vermögensorientierten Ansatz sind. Die Aufteilung der Kosten in Form einer Fallpauschale erfolgt zwischen Sozialamt und Arbeitsamt im Verhältnis 30:70.

Sowohl in Köln als auch in Stuttgart wurde für den Re-Integrationserfolg der Fördermaßnahmen ein signifikant positives Ergebnis erzielt. In Köln befanden sich nach 12 Monaten Projektlaufzeit 81 Prozent der Teilnehmer an Förderungsmaßnahmen in einem nicht subventionierten Arbeitsverhältnis, während 88 Prozent der Vergleichsgruppe weiterhin im Status Quo verharrten. In Stuttgart waren 32 Prozent der Experimental- und nur 7 Prozent der Vergleichsgruppe in eine nicht subventionierte Beschäftigung übergegangen, was vor dem Hintergrund eines negativen Creamings bei der Experimentalgruppe einen sehr guten Re-Integrationserfolg darstellt.

Die beiden Projekte waren aber nicht nur mit Blickrichtung Re-Integration erfolgreich, sondern auch hinsichtlich ihrer fiskalischen Effizienz. In beiden Projekten konnte bereits während der Förderung ein positiver fiskalischer Erfolg erzielt werden. Das Kölner Projekt erzielte über eingesparte Transferleistungen und Rückflüssen aus direkten und indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen

von Beginn an einen positiven Nettoertrag. Insgesamt belief sich der Nettoertrag auf 400.000 Euro. Dabei war auffällig, dass das Sozialamt einen negativen Nettoertrag und die Arbeitsagentur einen sehr hohen positiven Nettoertrag erwirtschaften konnte. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Kosten vor Projektbeginn adäquat, d. h. unter Berücksichtigung der zu erzielenden Nettoerträge, auf die beteiligten Institutionen aufzuteilen. Das Stuttgarter Projekt erzielt nach 12 Monaten einen Nettoertrag von 128.000 Euro, der mit nahezu gleichen Anteilen auf Arbeitsagentur und Sozialamt erwirtschaftet wurde.

Diese Studie zeigt auf, dass Fördermaßnahmen nicht nur aus sozialpolitischen Gründen der Chancenwiederherstellung zu rechtfertigen sind, sondern für die Kommunen auch fiskalische Erträge beherbergen, was den Anreiz erhöht, vermögensorientierte Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu initiieren.

Um den Erfolg einer auf das Humanvermögen abzielenden Politik messbar zu machen, bedarf es der Betrachtung unterschiedlicher Indikatoren. Mögliche Indikatoren für eine erfolgreiche Initiierung einer investiven Sozial(hilfe)politik stellt Tabelle 5 dar.

**Tabelle 5: Auswahl möglicher Indikatoren zur Ermittlung des Erfolges der investiven Sozialhilfe**

**Allgemeinere Daten**

- Sozialhilfedichte (inkl. differenzierter Aufteilung nach Alter, Geschlecht, soz. Status etc.)
- Anzahl der Fälle/Differenzierung innerhalb der Fälle
- Fallzahlentwicklung (Neuanträge/Abgänge)
- Anzahl der Personen, bei denen die Zugangsprüfung einen Nachrang ergab und die deswegen nicht in die Sozialhilfe aufgenommen wurden
- Durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe
- Anzahl der Widersprüche
- Durchschnittliche Kosten pro Person/Fall Pauschalierungsbereiche

**Klientenbezogen:**

**Ausgaben/Einnahmen**

- Zeitpunkt des Beginns/Endes des Sozialhilfebezuges
- Gesamtkosten je Person/Fall für die gesamte Bezugszeit/monatlich
- Differenzierung der Transferkosten nach Kostenart (Wohnkosten, Regelsätze, einmalige Beihilfen)
- Höhe und Anteil der Einnahmen, differenziert nach Leistungsquelle
- Höhe der Einnahmen durch Missbrauchsaufdeckung
- Einnahmen durch Heranziehung usw.
- Minderausgaben durch Erwerbseinkommen des Klienten

**Klientenbezogen:**

**Abstand zum Arbeitsmarkt**

- Arbeitslosigkeit
- Differenzierung des Abstandes zum Arbeitsmarkt
- unmittelbar erwerbsfähigen Klienten
- mit begleitender Unterstützung und Beratung erwerbsfähigen Klienten/ Differenzierung nach Art der benötigten Unterstützung, und Beratung
- nach abgeschlossener Maßnahme erwerbsfähigen Klienten/Differenzierung nach Art der in Frage kommenden Maßnahmen
- nichterwerbsfähige Klienten (differenziert nach Art der Hemmnisse)

**Klientenbezogen:**

**Verselbständigungsmaßnahmen**

- Art der Verselbständigungsmaßnahme(n)
- Jeweilige Verweildauer
- Ursache des Ausscheidens aus Maßnahme  
Maßnahmeerfolg: Verselbständigung (Überprüfung nach Abschluss)
- Beständigkeit der Verselbständigung (Überprüfung nach ein bzw. drei Jahren)
- Jeweilige Ausgaben:
- Teilnehmerbedingte Ausgaben (Lohnkostenzuschuss, Teilnehmerkosten ...)
- Personalausgaben
- Sachausgaben
- Jeweilige Einnahmen (Landeszuschüsse, EU etc.)

**Mitarbeiter**

- Anzahl der Fälle pro Sachbearbeiter
- Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Fall
- Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Fall differenziert nach Zuordnung bzgl. des Abstandes zum Arbeitsmarkt
- Aufgewendete Zeit und Kosten für interne Fortbildung je Mitarbeiter
- Aufgewendete Zeit und Kosten für externe Fortbildung je Mitarbeiter
- Arbeitsplatzgestaltung
- Mitarbeiterzufriedenheit, -fluktuation

**Zufriedenheit der Klienten**

- Erreichbarkeit der Mitarbeiter
- Wartezeiten
- Einschätzung der Beratungs- und Bearbeitungsqualität
- Einschätzung der erfahrenen Wertschätzung
- Einschätzung der individuellen Vermögenslage und Lebensqualität
- Gestaltung des Warte- und Beratungsumfeldes

Quelle: Fromm/Daskalakis/Farhauer, 2003.

## **5.2 MAKROÖKONOMISCHE WIRKUNGEN ARBEITSMARKTPOLITISCHER INSTRUMENTARIEN**

### **5.2.1 Zur Notwendigkeit der Makrobetrachtung**

Mikroökonomische Studien sind unverzichtbar, wenn die Effektivität einzelner Politikinstrumente gemessen werden soll, denn eine zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik setzt gesicherte Erkenntnisse voraus, ob eine Maßnahme tatsächlich die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen erhöht. Nach diesen Untersuchungen kann zwischen den verschiedenen Instrumenten gewählt werden. Jedoch beinhalten die Mikrostudien zwei Probleme. Einerseits ist die Berücksichtigung und die Wahl einer Kontrollgruppe von entscheidender Bedeutung für die Aussagekraft der Untersuchung, wobei gerade die Auswahl der gleichen Charakteristika der Programmteilnehmer sehr schwierig ist. Andererseits handelt es sich bei mikroökonomischen Evaluationen immer nur um partialanalytische Werkzeuge, die Fragen nach sonstigen Effekten (Lohnniveau, Mitnahmeeffekte etc.) unbeantwortet lassen.

So kann einerseits eine hohe Wiedereingliederungsquote der Programmteilnehmer lediglich zu Lasten der Wiedereingliederungschancen anderer Arbeitsloser gehen oder durch einen erhöhten Lohndruck kompensiert werden. Demgegenüber ist vorstellbar, dass scheinbar wirkungslose Programme für Langzeitarbeitslose, deren Wohlfahrtssituation senken oder deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und dadurch den Lohndruck mäßigen. Um diese Effekte zu bestimmen, bedarf es makroökonomische Analysen.

Diese untersuchen, ob aktive arbeitsmarktpolitische Instrumente in der Lage sind, das Beschäftigungsniveau der Volkswirtschaft insgesamt zu erhöhen, oder ob die Programmteilnehmer lediglich offene Stellen besetzen, die ansonsten von anderen Arbeitslosen eingenommen werden. Im Mittelpunkt einer makroökonomischen Analyse stehen die Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf die gesamtwirtschaftlichen Variablen Lohnniveau und Beschäftigung.

Bei den Untersuchungen der Wirkung von aktiver Förderpolitik auf das Lohnniveau handelt es sich um eine indirekte Betrachtung, da von der Änderung des Lohnsatzes auf die Entwicklung des Beschäftigungsniveaus geschlossen wird. Diese Vorgehensweise kann keinen Nettoeffekt enthüllen, sodass von ihr lediglich Tendenzaussagen möglich sind. Zumeist werden zwei unterschiedliche Hypothesen aufgestellt, nach denen die aktive Arbeitsmarktpolitik einmal das Lohnniveau senkt bzw. erhöht. Die erste Hypothese geht davon aus, dass der verstärkte Einsatz von Instru-

menten der aktiven Arbeitsmarktpolitik neben den Humanvermögenseffekten auch entmutigte Arbeitslose motiviert, erneut in das Arbeitsleben einzutreten. Danach erhöht sich die Zahl der um einen Arbeitsplatz konkurrierenden Arbeitnehmer und die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit sinkt, sodass aufgrund der veränderten Konkurrenzsituation von den Instrumenten ein geringerer Lohndruck ausgeht und somit die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung steigt.

Gegenläufig dazu werden die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit durch die eingesetzten Instrumente gesenkt, sodass der Wohlfahrtsverlust, der durch Arbeitslosigkeit entsteht, reduziert wird. Durch das gesunkene Risiko endgültig arbeitslos zu werden, vermindert sich auch die Zurückhaltung bei den Lohnabschlüssen, wodurch Arbeitslosigkeit ansteigt. Bei der direkten Vorgehensweise wird der Einfluss der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf das Beschäftigungsniveau ohne Umwege betrachtet.

### **5.2.2 Ausgewählte Evaluationsergebnisse**

Calmfors/Forslund (1991) untersuchen in einer Zeitreihenanalyse, welche Einflussgrößen für die schwedische Lohnentwicklung im Zeitraum von 1960 bis 1986 maßgeblich sind. Dabei wird der Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Anteil der Teilnehmer an aktiver Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf die Summe aus offener und verdeckter Arbeitslosigkeit) in einer Schätzgleichung berücksichtigt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass aktive Arbeitsmarktpolitik zu tendenziell steigenden Löhnen führt. Der entsprechende Koeffizient nahm Werte an, die auf ausgeprägte Lohnsteigerungen hinweisen. Danach stellt aktive Arbeitsmarktpolitik eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit dar und senkt den Anreiz der Insider, sich bei den Lohnverhandlungen zurückzuhalten. Die beiden Autoren argumentieren weiterhin, dass die durch aktive Arbeitsmarktpolitik induzierten Lohnsteigerungen für einen erheblichen Verlust an regulären Arbeitsplätzen gesorgt haben.

Die Untersuchung der OECD (1993) kommt zu einem anderen Ergebnis. Nach dieser ländervergleichenden Studie wies der Koeffizient der Arbeitsmarktpolitik in 15 der 19 Länder ein negatives Vorzeichen auf. Somit hätte die aktive Arbeitsmarktpolitik in der überwiegenden Zahl der Fälle sogar für eine Dämpfung des Lohndruckes und danach zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation gesorgt, so z. B. auch in Deutschland und Schweden. In einigen Ländern ist dieser Zusammenhang insignifikant (z. B. in Belgien, Finnland und Frankreich) und nur in zwei Ländern trägt aktive Arbeitsmarktpolitik signifikant zu höheren Löhnen bei (Spanien und Irland).

Die Untersuchungen der Wirkungen von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Lohnniveau liefern somit ebenfalls keine eindeutigen Ergebnisse.

Die umfangreiche Analyse der OECD (1993) untersuchte mit Hilfe ökonomischer Verfahren die These, ob aktive Arbeitsmarktpolitik zur Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums beitrage. Dazu wurde geschätzt, dass die Wachstumsrate der Beschäftigung eine Funktion der Wachstumsraten des Reallohns, des realen Bruttoinlandsprodukts sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist. In der 21 OECD-Staaten umfassenden Untersuchung werden alle Wachstumsraten für den Zeitraum 1985 bis 1990 errechnet. Dabei wird der Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie folgt ermittelt: Die absoluten Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik werden als Produkt aus volkswirtschaftlichem Durchschnittslohn und der Anzahl der Erwerbspersonen dividiert. Im Ergebnis wird festgestellt, dass der Koeffizient der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein negatives Vorzeichen hat und hoch signifikant ist, d. h. das Beschäftigungswachstum wird durch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geschwächt. Dieses Ergebnis muss dahin gehend relativiert werden, dass der Zusammenhang das Ergebnis einer so genannten »**Politik-Reaktionsfunktion**« ist. In der Regel wird Wirtschaftspolitik die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in der Rezession erhöhen und im Aufschwung, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt entspannt, zurückfahren. Infolgedessen sind zwei entgegengesetzte Wirkungen zu beobachten. Zum einen kann aktive Arbeitsmarktpolitik die Ursache einer Beschäftigungssteigerung und zum anderen kann sie über die Politik-Reaktionsfunktion der Grund einer unzureichenden Arbeitsmarktentwicklung sein. Aufgrund der methodischen Vorgehensweise und der gegensätzlichen Kausalität kann die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik wesentlich unterschätzt worden sein.

Calmfors/Skedinger (1995) unterscheiden zwischen Beschäftigungseffekten von Arbeitsbeschaffungs- und Trainingsmaßnahmen, dafür haben sie eine Zeitreihen-Querschnittsanalyse für 24 schwedische Regionen im Zeitraum von 1966 bis 1990 durchgeführt. Um das Problem der Politik-Reaktionsfunktion zu vermeiden, haben sie den Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Relation zur Arbeitslosenquote gemessen. Die Untersuchung führte zu den Ergebnissen, dass erstens für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Verdrängungseffekte in einer Größenordnung von 60 bis 90 Prozent festgestellt wurden. Für Trainingsmaßnahmen konnte zweitens kein eindeutiger Beschäftigungseffekt gemessen werden, da sich je nach Modellspezifikation signifikant positive, signifikant negative und insignifikante Koeffizienten ergaben. Drittens wiesen die Trainingsmaßnahmen kaum Verdrängungseffekte auf. Calmfors und Skedinger gaben nach ihrer Evaluationsstudie die Empfehlung, eher Trainings-



maßnahmen als ABM durchzuführen, weil die Verdrängungseffekte für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keinen positiven Einfluss auf die Arbeitsmarktlage zulassen.

In einer Studie von Kraft (1998) werden Länder-Querschnitts-Schätzungen über den Zeitraum von 1973 bis 1988 für die Länder Österreich, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Schweden und die USA durchgeführt. Der Autor schätzt ein simultanes Gleichungsmodell mit den endogenen Variablen Beschäftigungs- und Lohnniveau und untersucht dabei die Effekte von Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf diese beiden Größen. Im Gegensatz zu den bisherigen Evaluationen unterteilt er die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und -hilfe je Arbeitslosen) und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Kraft findet einen negativen Einfluss der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und einen positiven Effekt der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Ergebnisse für die Lohngleichung sind bei Kraft nicht eindeutig und lassen keine Aussagen bezüglich der Effekte von Arbeitsmarktpolitik auf das Lohnniveau zu. Kraft zieht daraus zum einen die Schlussfolgerungen, dass von aktiver Arbeitsmarktpolitik durchaus positive Beschäftigungseffekte ausgehen können, und legt zum anderen die Forderung nahe, einen Teil der Lohnersatzleistungen durch aktive Instrumente zu ersetzen. Wobei allerdings auch Krafts Studie das Endogenitätsproblem der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei seinen Schätzungen nicht vollständig berücksichtigt hat.

Die Ergebnisse der Evaluationen sind auch hier nicht einheitlich, sodass sie sich nur unter Berücksichtigung der noch ungelösten methodischen Probleme interpretieren lassen und daher mit Vorsicht betrachtet werden müssen, um vorschnelle arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen zu vermeiden. Allerdings ist auch recht deutlich geworden, dass die theoretisch eindeutig positiven Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Evaluationen relativiert werden müssen.

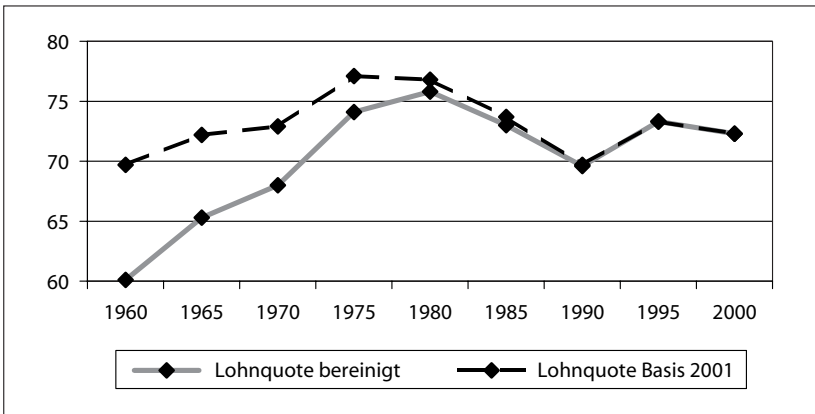
### **5.3 ÜBERGEORDNETE EMPIRISCHE FAKTEN DER VERMÖGENSSITUATION IN DEUTSCHLAND**

Um eine vermögensorientierte investive Reform als Alternative der bisherigen Sozial(hilfe)politik bewerten zu können, bedarf es neben einer Bewertung der Wirksamkeit von etwaigen Instrumenten einer übergeordneten Darstellung von empirischen Fakten, die allesamt für eine Vermögensorientierung in der Sozialpolitikdebatte sprechen.

### 5.3.1 Einkommensarten und Ursachen von Erwerbsunterbrechungen

Zunächst ist festzustellen, dass der Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit in Prozent des Volkseinkommens – die Lohnquote – in den OECD-Ländern in den letzten beiden Dekaden nicht gestiegen ist. Damit hat das Kapitaleinkommen relativ zum Arbeitseinkommen seinen Anteil mindestens halten können, sodass die Reichweite einer verteilungspolitischen Instrumentalisierung der Bildungspolitik offenbar schon im Ansatz beschränkt ist.<sup>97</sup> Abbildung 19 zeigt die Entwicklung am deutschen Beispiel. Es ist zu erkennen, dass die Lohnquote zu Beginn der achtziger Jahre (1980) ihr Maximum bei 75,8 Prozent (unbereinigt) bzw. 76,8 Prozent (bereinigt) erreicht hatte und seitdem tendenziell gefallen ist. Der aktuelle Wert beträgt 72,5 Prozent.

**Abbildung 20: Entwicklung der Lohnquote in Deutschland in Prozent 1960 – 2000**



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002, Tab. 1.9). Bereinigt auf Basis des konstant gehaltenen Anteils der Arbeitnehmer an den Erwerbs-tätigen. Ab 1995 alte und neue Bundesländer

Wachsende verteilungspolitische Relevanz hat demzufolge die Übertragung von Vermögenswerten durch Erbschaften. Hierzu zeigen empirische Studien, dass mit der anstehenden Erbschaftswelle tendenziell regressive Verteilungswirkungen zu erwarten sind: Hauptschulabgänger in den ostdeutschen Bundesländern erben wesentlich seltener und deutlich weniger als Akademiker in den westdeutschen

97 Vgl. Atkinson, 2000.

Bundesländern. So wird soziale Ungleichheit verschärft und gegen die Chancengleichheit verstoßen.<sup>98</sup>

Zudem wird die Planung von Bildungsinvestitionen durch Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit (Arbeitslosigkeit, Familiengründung) erschwert. Diese bewirken aus zwei Gründen ein Absinken der Bildungsrendite: erstens als Folge des Einkommensausfalls während der Unterbrechung und zweitens als Folge eines niedrigeren Lohns bei Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Die durch die Unterbrechung entstandene Lücke kann in der Regel nicht mehr geschlossen werden.<sup>99</sup> Wird diese Lücke bereits bei der Entscheidung über Bildungsinvestitionen antizipiert, so ist ein geringeres Niveau an Bildungsinvestitionen rational. Kinder und Jugendliche, deren persönlicher Erfahrungshorizont von der Nicht-Erwerbstätigkeit der Mutter bzw. der Arbeitslosigkeit der Eltern geprägt ist, wird dadurch ein »Vorbild« gegeben, das Bildungsanstrengungen eher unattraktiv erscheinen lässt.

Speziell die Arbeitslosigkeit verdient im Folgenden eine nähere Betrachtung. Die Unterschiede in den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten sind in Deutschland in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Betrug die Arbeitslosenquote von Personen ohne formale Berufsausbildung im Jahr 1975 noch 6,1 Prozent, so ist jener Wert im Jahr 1998 auf 23,3 Prozent gestiegen, während gleichzeitig Personen mit Hochschulausbildung nur eine Arbeitslosenquote von 2,4 Prozent (Fachhochschulen) bzw. 3,5 Prozent (Universitäten) verzeichneten. Noch dramatischere Zahlen ergeben sich bei räumlicher Differenzierung für die neuen Bundesländer. Dort reichen die Arbeitslosenquoten gering qualifizierter Personen an die 50 Prozent heran (vgl. Abbildung 8).

Das sichtbare Auseinanderdriften der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten macht deutlich, dass ein höheres Qualifikationsniveau das Risiko einer Erwerbsunterbrechung vermindert. Von den hohen Arbeitslosenquoten sollte ein wahrnehmbares Signal zum Besuch einer weiterführenden Schule sowie Aufnahme einer beruflichen Ausbildung ausgehen.

Statt Durchlässigkeit und Chancengleichheit zeichnet sich Deutschland seit Jahrzehnten durch im Prinzip unveränderte Bildungsselbstrekrutierungseffekte aus: Im Jahr 1996 besuchten von 100 Kindern aus gehobenen sozialen Schichten 84 das Gymnasium und 72 eine Hochschule; von 100 Kindern aus schwächeren sozialen Schichten besuchten 33 das Gymnasium und 8 eine Hochschule.<sup>100</sup> Somit ist die

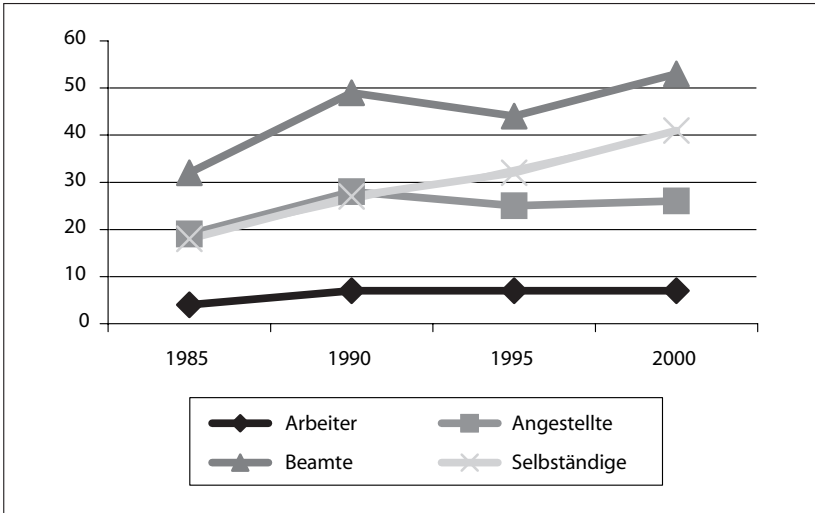
98 Vgl. Schönig, 2001, S. 116.

99 Vgl. Mincer/Ofek, 1982.

100 Vgl. Egeln, 2003.

Überrepräsentation von Kinder aus Beamten- und Selbständigenfamilien an Hochschulen nicht überraschend (vgl. Abbildung 21).

**Abbildung 21: Bildungsbeteiligung von Studienanfängern an Universitäten nach beruflicher Stellung des Vaters in den westdeutschen Bundesländern (in Prozent)**



Quelle: Deutsches Studentenwerk, 2001.

Der geringen Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems entspricht eine große Bedeutung des familiären Hintergrunds für die Bildungsaktivität. Zum einen ist der Besuch/Nicht-Besuch von Bildungseinrichtungen abhängig vom sozialen Status der Eltern, zum anderen bestimmt der soziale Status, welches Niveau die besuchten Bildungseinrichtungen haben.<sup>101</sup> In den westdeutschen Bundesländern hatten 1997 7,8 Prozent der Schulabgänger keinen und 27,3 Prozent einen Hauptschulabschluss, in den ostdeutschen Bundesländern waren es 9,5 bzw. 16,1 Prozent.<sup>102</sup>

Der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Bildungschancen in Deutschland ist auch durch die Ergebnisse der PISA-Studie deutlich geworden.<sup>103</sup> In Deutschland korrelieren die Unterschiede im Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler stark mit der beruflichen Stellung der Eltern. Besondere Defizite sind beim Förderunterricht für lernschwache Schüler konstatiert worden.

101 Vgl. Grömling, 1996.

102 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001.

103 Vgl. Baumert 2001.

An die schulische Bildungsarmut schließt sich die berufliche Qualifikationsarmut an: Im Jahr 1996 waren in Deutschland 17,2 Prozent der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Abschluss ihrer primären Ausbildungsphase ohne formale Berufsqualifikation.<sup>104</sup> Der Schwerpunkt der Ausbildungslosigkeit liegt heute – im Gegensatz zum traditionellen Problemfall des »katholischen Mädchens vom Lande« – bei ausländischen Frauen in den westdeutschen Bundesländern.<sup>105</sup>

### **5.3.2 Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum**

Nach einer Länderquerschnittsanalyse (122 Ländern im Zeitraum von 1965 bis 1985) kommt eine Studie zu dem Ergebnis, dass sich das Pro-Kopf-Wachstum umso schneller entwickelte, je besser die Schulausbildung der Bevölkerung war.<sup>106</sup> Danach besteht eine signifikante Korrelation zwischen dem Bildungsabschluss der Bevölkerung und dem anschließenden Wirtschaftswachstum, wobei sich die Grundschulausbildung als belanglos herausstellte. Auch öffentliche Bildungsausgaben hatten einen signifikanten positiven Effekt auf die Wachstumsraten. Ein Anstieg der Bildungsausgaben um 1,5 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt während des Zeitraumes von 1965 bis 1975 führte zu einer durchschnittlichen Wachstumsrate für den selben Zeitraum von drei Prozent pro Jahr. Der Effekt von getätigten Bildungsausgaben auf die Wachstumsrate ist auch nach einer weiteren Arbeit positiv.<sup>107</sup> Danach beeinflusst der Humankapitalstock nicht nur die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft, sondern auch die wünschenswerte zügige Wissensverbreitung fällt umso stärker aus, je höher der Bildungsstand der Bevölkerung ist. Somit herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Investitionen in Humankapital hochrentierliche Investitionen sind, welche die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflusst.

104 Vgl. Reinberg/Walwei, 2000.

105 Vgl. Klemm, 2001, S. 331ff.

106 Vgl. Barro/Sala-i-Martin, 1998.

107 Vgl. Nelson/Phelps, 1966, S. 69–75.

## **6. SCHWÄCHEN DER BISHERIGEN ARBEITSMARKTPOLITIK UND REFORMOPTIONEN AUF DEM WEG ZU MEHR BESCHÄFTIGUNG**

---

### **6.1 SCHWÄCHEN DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEUTSCHLAND**

Im Anschluss an die Analyse der Dringlichkeit einer Humanvermögensorientierung in der Sozialpolitik stellt sich unmittelbar die Frage, welche der zahlreichen in der wirtschaftspolitischen Diskussion kursierenden Therapievorschläge das Problem ursachenadquat lösen können. Die Untersuchung muss zunächst die Schwächen der derzeitigen Politik analysieren, um Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Bislang wurde in der arbeitsmarktpolitischen Praxis versucht, den Ausgleich der Profildiskrepanzen zwischen Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsseite mit staatlichen Qualifizierungsmaßnahmen zu erreichen.

Durch die zumeist off-the-Job ausgerichteten Trainingsmaßnahmen sollen Arbeitslose für Unternehmen wieder attraktiv werden. Es ist jedoch strittig, ob der Staat den Arbeitslosen über Qualifizierungsprogramme marktfähiges Humanvermögen vermitteln kann, um die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu beschleunigen. Der Staat verfügt weder über die dazu notwendigen Informationen noch kann er selbst unmittelbar marktverwertbares Humanvermögen effizient bereitstellen; dies kann nur über Wissensvermittlung im Unternehmen erfolgen. Off-the-Job-Qualifizierungen haben zudem große Schwächen in der institutionellen Ausgestaltung. Hingegen sehen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) eine Eingliederung der Arbeitslosen in einen Produktionsprozess vor, sodass für sie der Off-the-Job-Vorwurf nicht per se gelten kann. Allerdings weist auch dieses Instrument problematische Anreizstrukturen auf.

### 6.1.1 Verdrängungseffekte und Verwertbarkeit des angeeigneten Humanvermögens

Viele Evaluationsstudien belegen, dass mit ABM große Verdrängungseffekte einhergehen. Grundsätzlich wird unter *Substitutions- oder Verdrängungseffekten im weiteren Sinne* die Verdrängung nichtsubventionierter Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt durch subventionierte Arbeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt verstanden. Arbeitsmarktpolitisch sind die Verdrängungseffekte von großer Bedeutung, da reguläre Arbeitsplätze im Extremfall im gleichen Umfang verloren gehen können, wie öffentlich subventionierte Stellen geschaffen werden.<sup>108</sup> Dieser arbeitsmarktpolitische Crowding-out stellt in hohem Maße eine Verschwendung öffentlicher Ressourcen dar. *Unter Substitutions- oder Verdrängungseffekten im engeren Sinne* versteht man die Verdrängung eines Arbeitnehmers durch einen geförderten Arbeitslosen im selben Unternehmen. Ein weiteres Problem sind Mitnahmeeffekte. Diese treten auf, wenn durch Maßnahmen Arbeitsplätze öffentlich gefördert werden, die auch ohne Subventionierung eingerichtet worden wären oder zu einem späteren Zeitpunkt geplant waren. Somit stellen staatliche Zuschüsse in diesen Fällen eine Fehlallokation dar. Der Missbrauch in Form von Substitutionseffekten im engeren Sinne kann durch stichprobenartige Kontrollen – verbunden mit einer hohen Geldstrafe für das Unternehmen – verringert werden. Allerdings greift dieses Instrument nicht, wenn reguläre Arbeitsplätze in anderen Unternehmen durch die ABM verloren gehen. Beschäftigung in ABM steht dann eine Mindernachfrage im regulären Arbeitsmarkt gegenüber.

Durch die überwiegende Kopplung der Vergütung an die Tariflöhne treten bei ABM Anreizprobleme auf, da die ABM-Vergütung zur Zeit mindestens 90 % (in vielen Fällen 100 %) des Tariflohnes beträgt. Die Maßnahmen dürfen Eigenvorsorge und Initiative der Arbeitnehmer nicht verringern. Bei Ausgestaltung des Systems muss beachtet werden, dass Anreize für die Maßnahmeteilnehmer bestehen bleiben, eine reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. In diesem Kontext ist das Lohnabstandsgebot einzuhalten,<sup>109</sup> d. h. die Unterstützungszahlungen während der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme müssen unter den vergleichbaren Tariflöhnen liegen. Ansonsten haben Teilnehmer durch die Bereitstellung einer gut bezahlten Tätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt keinen Anreiz, einer

108 Vgl. Görgens, 1996, S. 179.

109 Für eine vertiefende Untersuchung der Anreizwirkung des Lohnabstandsgebotes und entsprechender institutioneller Ausgestaltungsmöglichkeiten vgl. Spermann, 1996, S. 240 ff.

Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachzugehen. Dadurch wird die Suchintensität geförderter Arbeitsloser nach einer unsubventionierten Stelle abnehmen, und die Möglichkeit einer raschen Wiedereingliederung mit seinen positiven Humanvermögenseffekten wird geringer.<sup>110</sup> Diese Kausalkette kann nach der Insider-Outsider-Theorie negative Wirkungen auf die Arbeitsmarktsituation verstärken. Die mit der Arbeitslosigkeit verbundene Humanvermögensdegeneration wird die Konkurrenzsituation der Outsider weiterhin verschlechtern, sodass die Insider höhere Löhne aushandeln können.

Ferner ist zu beachten, dass von ABM kaum ein Qualifizierungseffekt ausgeht, der den Teilnehmern eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt beschert. Im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) werden nur Arbeiten subventioniert, die im öffentlichen Interesse liegen, also der Allgemeinheit mittelbar oder unmittelbar dienen und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sind. Dadurch sollen nur ökonomisch sinnvolle Arbeiten gefördert werden. Die Tätigkeiten sollen zusätzlich sein, damit keine Arbeiten aus dem privatwirtschaftlichen Bereich verdrängt werden. Durch sie sollen die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels gemildert und die Reintegration von Problemgruppen erleichtert werden.

Die gesetzlichen Ansprüche werden mit der »Quadratur des Kreises« gleichgestellt, da sich die verschiedenen Anforderungen gegenseitig ausschließen.<sup>111</sup> Die Beschränkung des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit verhindert, dass Arbeitsplätze geschaffen werden, in denen sich die Maßnahmeteilnehmer praxisnahes, am Markt verwertbares Humanvermögen aneignen können. Deshalb ist der Aspekt der Aneignung neuer, knappheitsgerechter, beruflicher Qualifikationen durch ABM negativ zu beurteilen. Zudem entspricht das öffentliche Interesse oftmals nicht den Teilnehmerinteressen, da viele Tätigkeiten nur eine geringe Qualifikation erfordern. Neben unzureichenden Humanvermögenseffekten fühlen sich viele Teilnehmer unterfordert und stehen deshalb diesen Arbeiten negativ gegenüber. Dieser Aspekt kann durch empirische Untersuchungen bestätigt werden: 72 % der Befragten sind bereit, ihre ABM sofort aufzugeben, wenn sich ihnen ein fester Arbeitsplatz anbietet.<sup>112</sup> Aus der Bereitschaft des Tausches muss jedoch noch keine offensive Bewerbungsstrategie resultieren.

110 Vgl. Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer, 1997, S. 27.

111 Vgl. Walter, 1995, S. 184 ff.

112 Vgl. Miethe/Brödnow, 1993, S. 15 ff.



Eine problemorientierte Betrachtung von ABM zeigt, dass sie ein Mittel sein können, die psycho-sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit zu lindern.<sup>113</sup> Allerdings sind sie nicht zur Beseitigung der derzeitigen Beschäftigungsmisere geeignet. Des Weiteren entstehen durch sie große Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte. Um Arbeitslose für den Arbeitsprozess zu qualifizieren, ist es sinnvoller, die knappen öffentlichen Mittel effizienter einzusetzen und für marktnahe Qualifizierungen zu verwenden.

Die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen ist zweifelhaft, weil deren derzeitige Ausgestaltung die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verhindert. Vor allem ist kritikwürdig, dass Fort- und Weiterbildungen bzw. Umschulungen überwiegend off-the-Job ausgerichtet sind, d. h. Schulungen werden nicht in Unternehmen durchgeführt, sondern die Qualifizierung erfolgt überwiegend auf der »Schulbank«. Das hinzu gewonnene Humanvermögen der Arbeitslosen entspricht nicht den Anforderungen der Unternehmungen. Die zentrale Schwäche des Instruments ist somit die Marktferne der vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse.

## **6.1.2 Institutionelle Schwächen staatlicher Qualifizierungsprogramme**

### ***6.1.2.1 Analyse der problematischen Anreizstruktur mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Theorie***

Neben der Marktferne von Off-the-Job-Maßnahmen ist auf ihre Schwächen bei der institutionellen Ausgestaltung zu verweisen, die aufgrund konfligierender Interessen a priori die Wirksamkeit des Instruments verringern.<sup>114</sup>

Die von der BA vergebenen und von privaten Bildungsträgern durchgeführten Off-the-Job-Maßnahmen können durch komplexe Prinzipal-Agent-Beziehungen abgebildet werden:<sup>115</sup> Prinzipal-Agent-Beziehungen sind dadurch gekennzeichnet, dass der Prinzipal (der Auftraggeber) seinen Agenten (Auftragnehmer) beauftragt, eine bestimmte Handlung auszuführen bzw. eine bestimmte Leistung zu erstellen. Der Prinzipal ist über die Eigenschaften und Handlungen des Agenten unvollstän-

113 Für einen empirischen Beweis dieser These vgl. Trube, 1997a.

114 Vgl. ausführlich Farhauer, 2003.

115 Die komplexen Interdependenzgeflechte sind mit denen der Ökonomischen Theorie der Politik vergleichbar. Vgl. Zimmermann/Henke, 2001, S. 71 ff.

dig informiert. Deshalb besteht eine Informationsasymmetrie zu seinen Lasten. Aus dieser resultiert ein strategisches Verhalten des Agenten, der versucht, die Leistung mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erbringen, worunter die Qualität der Leistung leidet.<sup>116</sup> Das ökonomische Problem besteht in der Nutzenmaximierung des Agenten, die der des Prinzipals entgegensteht.

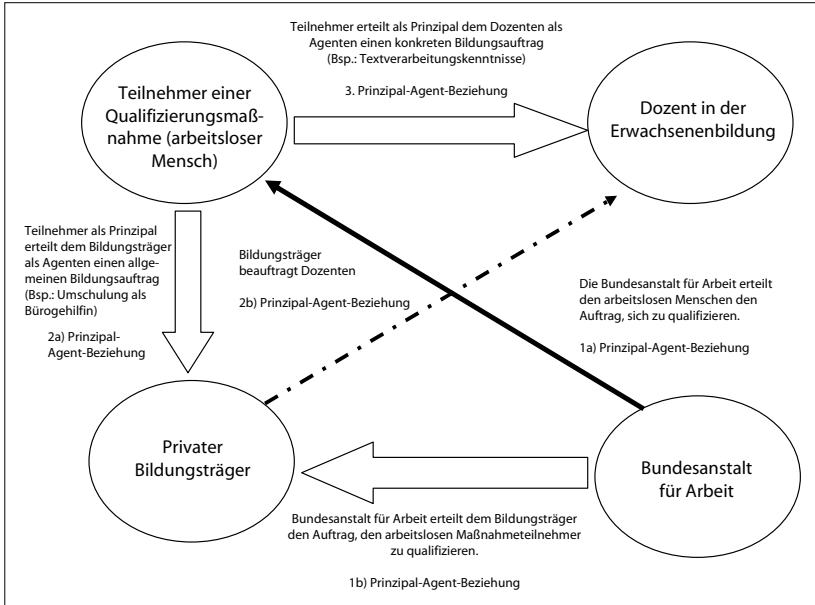
Bei derzeitiger Ausgestaltung beauftragt die BA als Prinzipal den Arbeitslosen, sich durch eine Off-the-Job-Maßnahme zu qualifizieren, um seine Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt zu verbessern (siehe Abbildung 22: 1a Prinzipal-Agent-Beziehung). Weiterhin ist die – dem Bildungsträger den Auftrag für die Qualifikationsvermittlung erteilende – BA als Prinzipal schlechter über die Qualität der Leistungserbringung informiert als der Agent, also die privaten Bildungsträger (1b Prinzipal-Agent-Beziehung). Der Maßnahmeteilnehmer als Nachfrager der Qualifikation erwartet vom privaten Bildungsträger als Agenten, eine bestimmte Leistung in Form der Qualifikationsvermittlung zu erbringen. Dabei ist der private Bildungsträger besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der Teilnehmer (2a Prinzipal-Agent-Beziehung).

Diese Beziehungskette lässt sich fortführen, indem der Bildungsträger in einer Arbeitsbeziehung als Prinzipal gegenüber dem jeweiligen Dozenten als Agent auftritt (2b Prinzipal-Agent-Beziehung).<sup>117</sup> Dabei ist der Dozent besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der private Bildungsträger. Schließlich tritt der Dozent in den einzelnen Unterrichtsstunden als Agent gegenüber den Arbeitslosen auf (3 Prinzipal-Agent-Beziehung). In dieser Beziehung ist der Dozent wiederum besser über die Qualität seiner Leistung informiert als der Prinzipal, der Maßnahmeteilnehmer ist.

116 Vgl. beispielsweise Laffont/Martimort, 2002, S. 32 ff.

117 In aller Regel werden die Dozenten von den privaten Bildungsträgern nicht in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis eingestellt, sondern fungieren als selbstständige Wissensvermittler.

**Abbildung 22: Prinzipal-Agent-Beziehungen bei Off-the-Job-Maßnahmen**



Quelle: Farhauer, 2003, S. 121.

Die Leistungserbringung ist für den Agenten mit Aufwand verbunden, der mit steigender Qualität der Wissensvermittlung höher ausfällt. Aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung wird der Agent bedacht sein, die Interessen des Prinzipals zu missachten und die Leistung mit dem geringst möglichen Aufwand zu erbringen. Eine mit möglichst geringem Aufwand erbrachte Lehrleistung ist in der Regel den hohen Anforderungen der Unternehmen nicht gewachsen.

Der private Bildungsträger tritt in zweifacher Hinsicht als Agent auf und erbringt seine Leistung (beispielsweise über beauftragte Dozenten) mit minimalem Einsatz. In diesem Zusammenhang kann der Bildungsträger versuchen, seine Kosten zu senken, indem überwiegend Studenten oder Dozenten mit geringer Produktivität und damit geringerer Entlohnung beschäftigt werden.

Der Dozent ist ebenfalls als zweifacher Agent gegenüber Bildungsträger und Maßnahmeteilnehmer tätig und kann die Qualität seiner Leistung direkt beeinflussen. Selbst wenn private Bildungsträger an effizienter Qualifikationsvermittlung interessiert sind, können Dozenten als unmittelbare Wissensvermittler die Qualität des Unterrichts variieren. Diese Situation, in der sowohl Dozenten als auch Bildungs-

träger in mehrfacher Hinsicht als Agenten tätig sind, birgt große Ineffizienzen bei der Leistungserstellung. Verstärkt wird dies bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln, bei denen niemand einen unmittelbaren privaten Einkommensverlust erleidet und Mitnahmementalität existiert.

Zur Verringerung des Problems müssen private Bildungsträger und deren Dozenten den Arbeitsagenturen bestimmte Qualifikationen nachweisen. Dabei spielen in der Praxis didaktische Fähigkeiten der Dozenten nur eine untergeordnete Rolle, was zu bemängeln ist. Überdies handelt es sich bei der Qualifikation zumindest um ein Erfahrungsgut, wenn nicht um ein Vertrauensgut, da Nachfrager die Qualität vor Vertragsabschluss nur unter sehr hohen (z.T. prohibitiven) Kosten ermitteln können.

Die Qualität der Wissensvermittlung kann zudem nur schwer und nicht objektiv abgeschätzt werden. Obwohl Evaluationen der Dozenten durch die Teilnehmer in der Praxis stattfinden, spiegeln die Ergebnisse nicht unbedingt die Qualität wider, da die Teilnehmer während der Maßnahme in einem Abhängigkeitsverhältnis (Noten- und Prüfungsdruck) mit Dozenten und Bildungsträgern stehen. Eine Vermittlung von anspruchslosen Inhalten senkt den Lernaufwand für Teilnehmer und den Lehraufwand für Dozenten. Dadurch können beide Parteien während der Maßnahmendauer rational ihren persönlichen Nutzen über vermehrte Freizeit erhöhen. Dies gilt umso mehr, als gering Qualifizierten ein geringerer Anreiz zur Wissensaneignung unterstellt werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Nutzenunkenntnis im Bildungsbereich zu berücksichtigen, woraus irrationales Verhalten Arbeitsloser resultieren kann.

Umfassende Qualitätskontrollen privater Bildungsträger und Dozenten seitens der Arbeitsagenturen werden nicht ausreichen, um eine effiziente Steuerung des Instrumentes zu gewährleisten, weil Qualitätskontrollen bei komplexen Interdependenzgeflechten nur unvollkommen stattfinden können. Durch neue Anreizsysteme wie einer 50%igen Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung kann die Prinzipal-Agent-Struktur nicht aufgebrochen werden und es verbleibt Raum für Ineffizienzen. Eine stärkere Kontrolle der jeweiligen Leistungserbringer geht mit höheren Transaktionskosten einher, die bei einer anreizkompatiblen Qualifizierung im Produktionsprozess eingespart werden können.

Bisher waren in der Praxis die Kontrollen der BA stark inputorientiert, sodass mehr Gewicht auf die Auswahl der Teilnehmer als auf die Qualitätskontrolle der Bildungsträger und deren Dozenten gelegt wurde.<sup>118</sup> Das IDW bezeichnete Qualifizierungsprogramme in Ostdeutschland als häufig nichts anderes als ABM für Bil-

118 Vgl. Sperling, 1995, S. 235 ff.

dungsträger und Lehrkräfte.<sup>119</sup> Eine Überwindung dieses Missstandes kann die Effektivität der Qualifizierungsmaßnahmen langfristig verbessern, da die Qualität der Qualifikation verbessert wird. Das Problem der marktfernen Qualifizierung bleibt bei Off-the-Job-Trainings weiterhin bestehen.

Eine weitere Schwäche der institutionellen Ausgestaltung besteht in den angebotsorientierten Qualifizierungsprogrammen der Bildungsträger. Die Maßnahmeträger schlagen in erster Linie Qualifizierungsprogramme vor, die von ihrem Angebot abhängig sind. So werden beispielsweise aus Gründen vorhandener Lehrkapazitäten häufiger kaufmännische Qualifizierungsmaßnahmen angeboten als Maßnahmen aus dem I&K-Bereich. Dies liegt zum einen daran, dass die Bildungsträger leichter auf Dozenten aus dem kaufmännischen Bereich zurückgreifen können. In der gesamten Volkswirtschaft herrscht ein Mangel an Personen mit zeitgemäßem computertechnologischem Wissen, dies gilt auch für die Dozentsituation in Deutschland. Zum anderen ist diese Ausbildung für Bildungsträger mit wesentlich höheren Kosten durch umfangreichere Ausstattungen verbunden. Diesem Gedankengang folgend wird bei der Diskussion um staatliche Qualifizierungsmaßnahmen oftmals vorgebracht, dass die angebotenen Qualifizierungsprogramme nicht der Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt entsprechen. Deshalb ist im Vorfeld zu planen, welche Qualifikationen zukünftig in der Volkswirtschaft benötigt werden, um daran Qualifikationsprogramme auszurichten.<sup>120</sup>

### **6.1.2.2 Die Informationsschwächen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen**

Ein Planungskonzept für benötigte Qualifikationen am Arbeitsmarkt ist der so genannte Manpower-Requirement-Approach. Dieser richtet Kapazitäten staatlicher Qualifikationsmaßnahmen am zukünftigen Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft aus. Damit die Absolventen der Qualifizierungsprogramme den zukünftigen Erfordernissen der Nachfragesituation am Arbeitsmarkt qualitativ und quantitativ entsprechen, impliziert das Modell die Möglichkeit der globalen Schätzung künftiger wirtschaftlicher Situationen. Mit diesem Modell sollen strukturelle Ungleichgewichte (Mismatch-Probleme), so genannte Schweine-Zyklen und eine langfristige Förde-

119 Vgl. IDW, 1992, S. 5.

120 In diesem Zusammenhang wird häufig die regelmäßige Einrichtung eines runden Tisches gefordert, der aus den verschiedenen Akteuren des Wirtschaftslebens besteht, um so die Reaktionszeit des Bildungssystems zu verkürzen und Bildung als Innovationsfaktor nutzbar zu machen. Vgl. Bosch, 1998, S. 325.

rung des wirtschaftlichen Wachstums durch entsprechend in der Volkswirtschaft vorhandenes Humanvermögen verhindert werden.

Förderungen von Qualifizierungsmaßnahmen für die bereits heute oder in absehbarer Zeit keine ausreichende Nachfrage besteht, sollen durch das Modell verhindert werden. Diesen Überlegungen folgte Mitte der 60er Jahre die ursprüngliche Konzeption der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche das Stabilitätsgesetz flankierte. Die Qualifikationsprogramme sollten Arbeitnehmer im Hinblick auf technologische Veränderungen des dynamischen Wirtschaftsprozesses und damit verbundene Änderungen in den Qualifikationsprofilen weiterbilden und so einem Fachkräftemangel vorbeugen.

Die Grundkonzeption ist als eine vorausschauende, präventive, aktive Arbeitsmarktpolitik zu bezeichnen, jedoch zeigt die derzeitige Arbeitsmarktsituation sehr deutlich, dass dieses Vorhaben gescheitert ist.<sup>121</sup>

Das Planungsmodell ist nicht auf die Realität übertragbar und mit vielfältigen Problemen behaftet. Da selbst Betroffene (Unternehmen und Arbeitnehmer) nicht abschätzen können, wie sich die Qualifikationserfordernisse entwickeln, ist nicht davon auszugehen, dass der Staat über diese Informationen verfügt. Die Wissensvoraussetzung für eine derartige Prognose ist außerordentlich umfangreich: So müsste anhand von Arbeitsmarkttheorien mit wissenschaftlicher Verlässlichkeit abgeschätzt werden, welche Entwicklung die Angebots- und Nachfragestrukturen auf den Arbeitsmärkten annehmen. Des Weiteren müssten Kenntnisse zukünftig erforderlicher und entbehrlicher Qualifikationen und die Zahl der betreffenden Personen vorliegen. Diese Kenntnisse sind nicht ausreichend, da Informationen über Umschulungs-, Fortbildungs-, Mobilitätsbereitschaft und Mobilitätsfähigkeit bekannt sein müssen, um den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abschätzen zu können.<sup>122</sup> Bei Qualifizierungsprogrammen müsste es vermehrt darauf ankommen, Arbeitnehmern eine möglichst breite Qualifikation zu vermitteln. Diese würde es ihnen ermöglichen, sich bei der Entwertung ihres Humanvermögens relativ schnell auf neue Beschäftigungsverhältnisse einzustellen, was intersektoralen Ausbildungs-

121 Neben der Informationsproblematik liegt das Problem bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik darin, dass die jeweiligen Regierungen diese Maßnahmen nicht eingesetzt haben, um die vorhandene der zukünftigen Humanvermögensstruktur anzupassen. Statt dessen werden kurz vor Wahlen Wahlgeschenke verteilt, um sie anschließend wieder vermehrt einzufrieren. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ähneln somit einem Konjunkturzyklus. Das ewige Auf und Ab verhindert, dass langfristig Strukturen gebildet werden können, die den Erfordernissen einer effektiven, präventiven, aktiven Arbeitsmarktpolitik gerecht werden.

122 Vgl. Görgens, 1997, S. 401.

erfordernissen entspricht, welche die Reaktionszeit der Menschen auf den durch Globalisierung und Neuen Ökonomie bedingten Strukturwandel verringert.<sup>123</sup>

### **6.1.2.3 Lohnersatzleistungen und Lohnniveau**

Ein weiteres kritikwürdiges Ausgestaltungsmerkmal besteht in dem erneuten Erwerb von Ansprüchen gegenüber der Arbeitslosenversicherung aus der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vom erneuten Anspruchserwerb gehen Fehlanreize aus, da Arbeitslose nur an der Maßnahme teilnehmen, um im Anschluss weitere Unterstützungsleistungen zu erhalten.<sup>124</sup> Nehmen Arbeitslose nur an Qualifizierungsmaßnahmen teil, um weiterhin Arbeitslosengeld zu erhalten, ist der erfolgreiche Abschluss gefährdet. Wenn sich Arbeitslose aus eigenem Antrieb an einem Qualifizierungsprogramm beteiligen, sind die Erfolgchancen der Programme höher. Demnach ist die Effektivität der Qualifikationsmaßnahmen in hohem Maße von der Motivation der Arbeitslosen abhängig. Dass dabei auch die Qualität der Vermittlung des Wissens eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung der Motivation spielt, ist ersichtlich.

### **6.1.2.4 Zielgruppenorientierung und dezentrale Entscheidungsstrukturen**

Eine unzureichende Zielgruppenorientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird kritisiert.<sup>125</sup> Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen gezielt ohne großen Zeitverzug bei besonders benachteiligten Gruppen eingesetzt werden, denn die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gestaltet sich um so schwieriger und kostspieliger, je länger abgewartet wird.<sup>126</sup> Eine schnelle Reintegration der Arbeitslosen ist geeignet, den angesprochenen Lohndruck der Insider zu dämpfen, da durch rasche Qualifizierung die Wettbewerbsintensität zwischen Insidern und Outsidern gestärkt wird. Kurzzeitarbeitslose und Insider stehen noch in relativ starker Konkurrenz zueinander, da Kurzzeitarbeitslose nicht in demselben Maße Humanvermögen verloren haben wie Langzeitarbeitslose. Deshalb sind Langzeitarbeitslose als geeignete Zielgruppe anzusehen, deren zügige Qualifizierung den Wettbewerb intensivieren kann. Ein

123 Vgl. Lucas, 1993, S. 251–272.

124 Die Forderung gilt auch für ABM, jedoch spielen Motivationsgesichtspunkte bei der Vermittlung von Qualifikationen eine größere Rolle. Vgl. Kröger/van Suntum, 1999, S. 214.

125 Vgl. Schömann/Becker, 1998, S. 306.

126 Vgl. Prey/Fitzenberger/Franz, 1996, S. 35.

Grund für unzureichende Zielgruppenförderung liegt in der Forderung an die Maßnahmenträger, eine 50%ige Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung zu erzielen.<sup>127</sup> Dies ist aus sozialpolitischer Sicht kontraproduktiv, da die Maßnahmeträger Kurzarbeitende, welche die besten Wiedereingliederungschancen haben, bevorzugen, um ihre Erfolgsquote nicht zu gefährden. Zudem vermag es die Erfolgsquote nicht, die oben dargestellte Prinzipal-Agent-Struktur aufzubrechen, weil die Ineffizienzen nicht nur auf einen Agenten zurückzuführen sind. Die Erfolgsquote fördert den Anreiz des Creaming bei der Bewerberauswahl. Besonders Langzeitarbeitslose müssen im Produktionsprozess qualifiziert werden, da sie in der Arbeitslosigkeit nicht nur ihre beruflichen Fähigkeiten verlieren, sondern auch Einbußen bei ihren sozialen Fertigkeiten hinnehmen müssen. Diese Fertigkeiten können nur im Produktionsprozess wiedererlangt werden und nicht durch eine Off-the-Job-Maßnahme.

Eine weitere Schwäche der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist in den zentral geplanten und landesweit einheitlich umgesetzten Arbeitsmarktprogrammen zu sehen. Dies gilt besonders für Maßnahmen, deren Wirkung nicht genau bekannt sind. Dabei besteht Gefahr, suboptimale Regelungen überregional festzuschreiben und somit dieselben Fehler zur gleichen Zeit an unterschiedlichen Orten zu begehen. Arbeitsmarktprobleme können regional sehr unterschiedlich sein und erfordern verschiedene Qualifikationsstrukturen. Aus diesem Grunde sind dezentrale Lösungen anzustreben. Durch Dezentralisierung der Qualifizierung auf unternehmerischer Ebene können Kenntnisse der Arbeitslosen und Erfordernisse des lokalen Arbeitsmarktes genau aufeinander abgestimmt werden. So erfolgt die situationsbedingte Abstimmung der Instrumente mit den Bedürfnissen vor Ort und sowohl ihre alloкатive Effizienz als auch ihre Zielgenauigkeit werden erhöht.<sup>128</sup>

Diese Forderung wurde zum Teil bei der Neufassung des SGB III berücksichtigt, nach der die Zuständigkeiten dezentralisiert wurden. Die Änderungen scheinen noch nicht auszureichen, um für eine umfassende und wirkungsvolle lokale Arbeitsmarktpolitik zu sorgen. Die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern muss gestärkt werden. Darüber hinaus kann ein Kooperationsnetzwerk mit Unternehmen, das die Eingliederung Arbeitsloser in den Produktionsprozess erleichtert, den lokalen Anforderungen einer erforderlichen Qualifikation gerecht werden.

127 Vgl. Staat, 1997, S. 161.

128 Vgl. Fromm/Daskalakis/Farhauer, 2001.



Die Analyse der institutionellen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht die geringe Effektivität. Diese liegt nicht an den inhaltlichen Wirkungen der Maßnahmen, sondern an der unzureichenden Ausgestaltung der Politikinstrumente, die eine stärkere Wirksamkeit verhindert.

## **6.2 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AUF DEM WEG ZU EINER VERMÖGENSORIENTIERTEN SOZIAL(HILFE)POLITIK**

### **6.2.1 Übergreifende Vorbemerkungen zur aktuellen Reformdiskussion**

Die Aufgabenstellung der Sozialhilfe hat sich im Laufe der Zeit wesentlich geändert. Sie ist ursprünglich als kurzfristiges Auffangbecken für zumeist vorübergehend in Not geratene Personen konzipiert worden. Es wurde sogar davon ausgegangen, dass sich die Notwendigkeit eines staatlichen Mindestsicherungssystems im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung überholen würde.

Die Ursache für steigende Sozialhilfequoten liegt zum größten Teil in den Wirkungen des Strukturwandels und der damit einhergehenden Arbeitslosigkeit begründet. In deren Folge entwertet sich das Humanvermögen schneller und führt besonders bei gering qualifizierten Personen zu Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur dauerhaften und innerhalb von Familien tradierten Beziehung von Leistungen nach dem BSHG. Verstärkend wirkt in diesem Zusammenhang auch die Tendenz zu Einpersonen- und Alleinerziehendenhaushalten, da hier Einkommensausfälle nur bedingt durch andere Einnahmequellen kompensiert werden können.<sup>129</sup>

Im Hinblick auf staatliche Grundsicherung ist in den vergangenen Jahren eine große Anzahl von Reformvarianten praktisch aller in diesem Bereich politisch relevanten Akteure vorgeschlagen worden (alle Parteien, DGB, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände [BDA], Paritätischer Wohlfahrtsverband etc.), aber auch viele Wissenschaftler und wissenschaftliche Einrichtungen (Sinn et al., 2002; Berthold/Thode/von Berchem, 2000; Feist, 2000; Raffelhüschen, 2002; SVR, 2002, S. 388 ff. etc.) haben Reformen der Grundsicherung in Deutschland thematisiert. Diese Vorschläge sind allerdings mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Ausrichtungen verbunden.<sup>130</sup> Häufig wird der Abstand zwischen dem Grundsicherungs-

129 Vgl. Klagge, 2000.

130 Vgl. Kaltenborn, 2000, 43 ff., Wagner/Hackenberg, 1997.

niveau, das den Anspruchslohn für Marktstätigkeiten bestimmt, und der Höhe des Arbeitslohns thematisiert.<sup>131</sup> Wenn ein Haushalt durch die Grundsicherung ein gleich hohes oder höheres Transfereinkommen erzielt als ein vergleichbarer Haushalt mit einem Erwerbseinkommen, wird der Anreiz für den Hilfeempfängerhaushalt, eine Beschäftigung aufzunehmen im Sinne der klassischen Haushaltstheorie, gering sein. Neben der Anreizwirkung für den Sozialhilfeempfänger eine Beschäftigung anzunehmen, ergibt sich für einen einzuhaltenden Lohnabstand ein weiteres Argument, wenn von einer real existierenden Schattenwirtschaft ausgegangen wird.

Existiert kein Abstand zwischen einer Beschäftigung und staatlich garantiertem Transfereinkommen sowie eine florierende Schattenwirtschaft, werden Arbeitnehmer erwägen, ob sie sich nicht durch den Bezug von Sozialhilfeleistungen und gegebenenfalls durch einen Hinzuverdienst in der Schattenwirtschaft besser stellen. Entgegen der Ansicht der Haushaltstheorie ist allerdings Arbeit nicht nur mit Arbeitsleid verbunden, sondern Arbeit nimmt für die Individuen auch einen intrinsischen Wert in ihrer Nutzenfunktion an. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise an die psycho-sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit zu denken, wonach mit zunehmender Arbeitslosigkeit u. a. das Selbstwertgefühl und der Gesundheitszustand der Menschen stark leiden.<sup>132</sup> Somit kann die Gefahr, dass Menschen freiwillig aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit und dann langfristig in die Sozialhilfe abwandern, als gering eingeschätzt werden.

Verschiedene empirische Untersuchungen quantifizieren, ob der Lohnabstand zwischen Erwerbstätigkeit und Grundsicherung in Deutschland gewahrt bleibt.<sup>133</sup> Die Ergebnisse der Studien sind bestenfalls als fragil zu bezeichnen und hängen stark von den untersuchten Sektoren der Erwerbstätigkeit ab. Eine Tendenz, dass bedarfsorientierte Sozialhilfe mit Anzahl der Kinder steigt und der Lohnabstand für diese Haushalte nicht eingehalten wird, stellen alle Studien fest.

Wenn konstatiert wird, dass in der Kindheit das Fundament des anzueignenden Humanvermögens gelegt wird und damit eine Berufstätigkeit von Kindern entfällt, ist die Forderung nicht vertretbar, das Grundsicherungsniveau für Haushalte mit Kindern zu senken.

Im Laufe der Arbeitslosigkeit tritt ein Gewöhnungsprozess mit dieser Situation ein,<sup>134</sup> der einen sinkenden intrinsischen Wert der Arbeit mit Dauer der Arbeitslosigkeit impliziert. Damit kommt finanziellen Anreizen bei Arbeitsaufnahme wieder

131 Vgl. Raffelhüschen, 2002, S. 93; Feist, 2000, S. 37; Fitzenberger/Franz, 2001, S. 12.

132 Vgl. Schmid, 2000, S. 30 ff., Friedrich/Wiedemeyer, 1998, S. 53 ff., Albeck, 1995, S. 237.

133 Vgl. Breuer/Engels, 1994, Deutsche Bundesbank, 1996, Sell, 1998, Seitz/Kurz, 2000, Pohl, 2000.

134 Vgl. Clark/Georgellis/Sanfey, 2001.

größere Bedeutung zu.<sup>135</sup> Nach einer gewissen Zeit des Sozialhilfebezugs sollte ein Lohnabstand für arbeitsfähige Hilfeempfänger eingeführt werden. Diese Vorgehensweise wirkt nicht kontraproduktiv für Haushalte mit Familien, da Kinder nicht arbeitsfähig und aus diesem Grund von der Senkung des Hilfeniveaus ausgenommen sind. Zudem ist an eine Beschäftigungsverpflichtung für arbeitsfähige Hilfeempfänger zu denken. Auch wenn es sich dabei um marktferne Beschäftigungen handeln würde, sind die Tätigkeiten mit positiven Humanvermögenseffekten wie Teamfähigkeit, Selbstverantwortung und Arbeitsdisziplin verbunden.

Die Welfare Reform in den USA hat das so genannte Wisconsin-Work-Programm hervorgebracht. Danach wird jeder arbeitsfähige Hilfeempfänger zur Gegenleistung verpflichtet und eine aktive Förderung des Einzelnen angestrebt. Dabei gelten auch Alleinerziehende zur arbeitsfähigen Bevölkerung und werden für ihre Förderung im Gegenzug zur Arbeit verpflichtet.<sup>136</sup> Die Erfahrungen mit diesem Projekt waren bisher überwiegend positiv.<sup>137</sup> Das Erfolgsversprechende bei einer solchen Reform besteht darin, die Selbstverantwortung der Hilfeempfänger zu fördern und sie wieder zu motivieren, ihren Lebensweg ohne die Hilfe anderer zu gestalten. Dieses Ziel ist nur durch eine Humanvermögenspolitik umzusetzen. Über die Arbeitsfähigkeit von Alleinerziehenden kann vortrefflich im politischen Diskurs gestritten werden, als Voraussetzung für die Einbeziehung von Alleinerziehenden müssen ausreichend Betreuungseinrichtungen für Kinder gelten.

Die Betroffenen sind so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt einzugliedern, da die Chancen auf Wiedereingliederung von der Dauer der Beschäftigungslosigkeit abhängen. Soll eine schnelle Herausführung aus der Sozialhilfe gelingen, muss die derzeitige Regelung der Anrechnungssätze und auch die Neuregelung im Zuge der Hartz-Reform überdacht werden.

Hintergrund für eine Reform der Anrechnungssätze ist der empirische Tatbestand, dass ein signifikanter Anteil der Sozialhilfeempfänger kurzfristig für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht.<sup>138</sup> Als Hemmnis für die Integration werden vornehmlich Regeln für die Anrechnung von Markteinkommen auf die Sozialhilfe in den Blick genommen. Diese führen ab einem bestimmten Hinzuver-

135 So ist der Anteil von arbeitsunwilligen, aber arbeitsfähigen Hilfeempfängern nicht ganz unerheblich. Feist (2000) verweist in seiner Studie, die sich auf Erfahrungen in Leipzig im Jahre 1996 stützt, darauf, dass nur 62 % aller arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger den ihnen von der Stadt angebotenen Arbeitsplatz annehmen. Den Verweigerern wurde die Leistung gekürzt oder gänzlich gestrichen.

136 Vgl. ausführlich Feist, 1999.

137 Vgl. Sinn/Holzner/Meister/Ochel/Werding, 2002, S. 16 ff.

138 Vgl. Krug/Meckes 1997.

dienst zu einer Grenzbelastung von 100 %; die Erzielung von Markteinkommen wird für die Transferempfänger dann völlig unattraktiv. Die Reformvorschläge zielen entsprechend auf günstigere Anrechnungsregeln für Markteinkommen. Wesentlicher Ansatzpunkt für eine stärkere Arbeitsmarktintegration ist die Beachtung der Anreizwirkungen aus den Anrechnungssätzen auf die Sozialhilfe. Insofern soll die Grenzbelastung des hinzuverdienten Einkommens deutlich gesenkt werden.

Wird die Grenzbelastung auf beispielsweise 50 % gesenkt, lohnt sich für die Sozialhilfeempfänger die Aufnahme einer Beschäftigung – auch einer nur gering bezahlten – wieder, weil durch Arbeit das verfügbare Einkommen für den Sozialhilfehaushalt steigt. Beachtenswert sind die mit der Beschäftigung einhergehenden Humanvermögenseffekte und die daraus resultierende höhere Wahrscheinlichkeit der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Bei einer Sozial- und Arbeitslosenhilfereform darf nicht nur auf Leistungshöhe und Anrechnungssätze sowie die daraus resultierenden Anreizwirkungen abgestellt werden.<sup>139</sup> Vielmehr bedarf eine nachhaltige Reform eine Humanvermögenskomponente. Diesem Anspruch folgend wird argumentiert, dass staatliches Handeln darauf abzustellen ist, für alle Gesellschaftsmitglieder die Chancen der Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen bzw. an sozio-ökonomischen Prozessen zu stärken und auf eine Angleichung der Chancen zu zielen.<sup>140</sup> Dabei ist die Ausprägung des Humanvermögens eines Individuums der entscheidende Bestimmungsgrund dafür, inwieweit diese Teilhabe realisiert werden kann. Wird ein Gutscheinsystem realisiert, folgt man der Forderung nach einer Vermögensorientierung in der Sozialhilfe, weil Arbeitslose die Möglichkeit zur Aneignung der Vermögenskategorie haben, die ihr bislang den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrte. Danach wird zunächst versucht, die Gesellschaftsmitglieder über eine Qualifizierung wieder in den Produktionsprozess einzugliedern, bevor die Grundsicherung einsetzt. Darüber hinaus werden durch ein derartiges Instrument die Fehler in der Ausgestaltung der Regelungen in Vergangenheit vermieden.

139 Vgl. Fromm/Daskalakis/Farhauer, 2001.

140 Vgl. Farhauer, 2002.

### **6.2.2 Ein Gutscheinsystem als präventives Instrument zur Vermeidung des Sozialhilfebezugs und der Förderung des betriebsspezifischen Erwerbsvermögens**

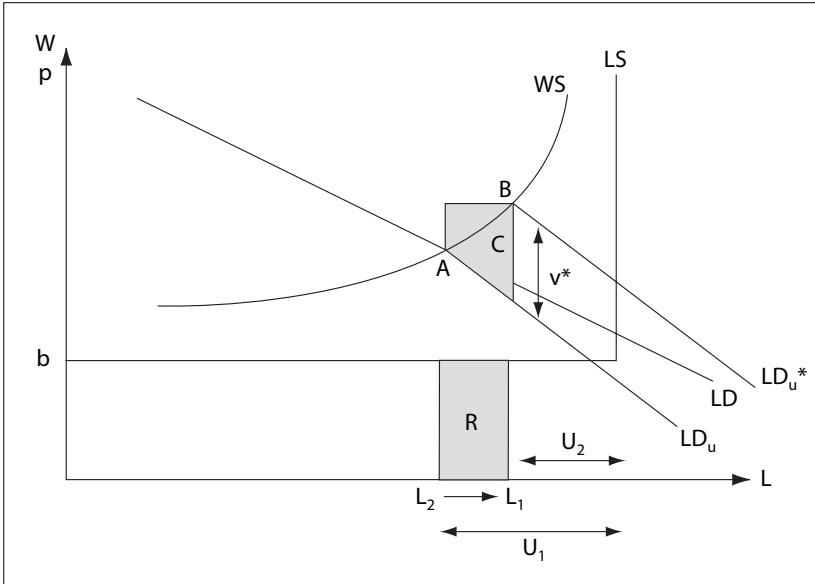
Gutscheinsysteme zielen prinzipiell darauf ab, Unternehmen temporär einen Teil der Einarbeitungskosten zu erstatten, um die Qualifizierung von Arbeitslosen im Produktionsprozess zu ermöglichen.<sup>141</sup> Dabei erhalten die Arbeitslosen nach einiger Zeit der Arbeitslosigkeit (z. B. sechs Monate) nichtübertragbare Qualifizierungsgutscheine mit monatlichen Coupons, die bei einem beliebigen Unternehmen eingereicht werden können. Von der Förderung auszunehmen sind ehemalige Arbeitgeber, um somit einen Subventionsbetrug zu verhindern. Unternehmen bekommen den Gegenwert des monatlichen Coupons von der BA erstattet, wenn ein abgeschlossener Arbeits- oder Ausbildungsvertrag mit dem Arbeitslosen nachgewiesen wird. Damit ist eine On-the-Job-Qualifizierung gesichert und die Produktivitätslücke Arbeitsloser kann – zumindest teilweise – geschlossen werden.

Da die Einstellungschancen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer sinken, wächst der Wert des Coupons mit anhaltender Arbeitslosigkeit bis zu einem Maximalwert nach zwei bis drei Jahren an. Dadurch ist eine Zielgruppenorientierung in das Gutscheinsystem implementiert, weil Langzeitarbeitslose geringere Chancen am Arbeitsmarkt haben als Kurzarbeitlose. Mit der Dauer der Beschäftigung sinkt der Gutscheinbetrag sukzessive wieder bis auf null, da sich Arbeitslose im Produktionsprozess qualifiziert haben und damit ihre Produktivität ansteigt. Sofern der Nennwert des Coupons nicht höher ist als die Arbeitslosenunterstützung, ergibt sich eine zusätzliche fiskalische Belastung des öffentlichen Haushalts nur bei denjenigen ehemaligen Arbeitslosen, die auch ohne Qualifizierungsgutschein eingestellt worden wären. Abbildung 23 illustriert eine Reduktion der wohlfahrtstaatlichen Ausgaben durch das Gutscheinsystem. Wird eine Reduktion der Ausgaben durch diese wirtschaftspolitische Maßnahme erreicht, spricht man von einem Fiscal-Increasing-Return.<sup>142</sup>

141 Vgl. Siebert/Klodt, 1991, S. 11 ff., Snower, 1997, Orszag/Snower 2000.

142 Vgl. Blanchard/Summers, 1987.

**Abbildung 23: Die Wirkung von Qualifizierungsgutscheinen**



Quelle: Snower, 1994, S. 14.

Im Ausgangspunkt sind  $U_1$  Personen arbeitslos. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung wird durch  $b$  dargestellt, woraus sich die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung aus  $b \times U_1$  ergeben. Die Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt von links nach rechts zu, um den Effekt der anwachsenden Gutscheinhöhe mit Dauer der Arbeitslosigkeit abzubilden.

Der Grund für den ansteigenden Gutscheinwert mit Dauer der Arbeitslosigkeit ist der damit verbundene Degenerationseffekt des Humanvermögens. Unternehmen erhalten für jede Neueinstellung einen Gutschein mit einem Wert von  $v$ . Deshalb verschiebt sich die Arbeitsnachfrage  $LD$  nach oben. Die geringere Produktivität der neu eingestellten Arbeitnehmer berücksichtigt die Arbeitsnachfragekurve  $LD_u$ , welche von Punkt  $A$  ausgehend steiler fallend verläuft als die Arbeitsnachfragekurve  $LD$ . Bei maximaler Höhe des Gutscheins von  $v^*$  sinkt die Arbeitslosigkeit auf  $U_2$ , weil sich die Arbeitsnachfrage bei der Beschäftigungshöhe  $L_2$  genau um  $v^*$  senkrecht nach oben auf  $LD_u^*$  verschiebt. Die sich aus dieser Maßnahme ergebende Fläche  $C$  stellt die Kosten des Instrumenteneinsatzes dar. Die Unterstützungsleistungen an Arbeitslose sinken in diesem Fall um die Fläche  $R$ . Da  $R > C$ , ist durch diese Maßnahme ein Fiscal-Increasing-Return erzielt worden. Solange  $v$  niedriger

als b ist, gilt die Erzielung einer Einsparung wohlfahrtsstaatlicher Zahlungen als sicher, sofern die Gutscheine nur bei Nettobeschäftigungszuwächsen zum Einsatz kommen.

Mit der Eingliederung Arbeitsloser in den Produktionsprozess ist nicht gewährleistet, dass sie auch Bestandteil des internen Arbeitsmarktes werden und ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis erhalten. Allerdings ist die Eingliederung in Unternehmen die einzige Möglichkeit, sich mit betriebsspezifischem Erwerbsvermögen auszustatten. Unstrittig ist, dass nur eine Qualifizierung im Unternehmen, bei der Individuen so genanntes Brand-Name-Capital generieren, eine langfristige Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt ermöglicht.<sup>143</sup>

Zudem treten während der Beschäftigung im Unternehmen Klebeeffekte auf, die eine dauerhafte Eingliederung des Arbeitslosen wahrscheinlich machen und Screening-Probleme der Unternehmen verringern. So kann eine suboptimale Eingliederung in das sekundäre Segment die Möglichkeit bergen, über gute Leistungen in das primäre Segment überzuwechseln.

Besonders für Deutschland scheint diese Annahme gut begründbar, da die innerbetriebliche Segmentierung der Arbeitsmärkte einen großen Stellenwert einnimmt. Dadurch besteht angesichts der teilweisen Durchlässigkeit der Teilarbeitsmärkte für geförderte Arbeitslose die Chance auf eine dauerhafte Beschäftigung durch gute Leistungen.<sup>144</sup>

Diese These wird indirekt von Gerlach und Jirjahn (1998) bestätigt, nach der moderne Produktionsanlagen und Innovationen einerseits die Qualifikationsanforderungen der Unternehmungen erhöhen, dies aber andererseits nicht zwangsläufig zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften mit formaler Berufsausbildung führt. Demnach kann die durch den Gutschein ermöglichte On-the-Job-Erfahrung dazu beitragen, den Arbeitslosen langfristig an das Unternehmen zu binden. Dies gilt umso mehr, als wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen die Ungleichverteilung der vermittelten und benötigten Erfahrungen nur schwer umzusetzen sind.<sup>145</sup>

Um den Humanvermögenseffekt zu intensivieren, können Unternehmen gegen Vorlage des Gutscheins von der Arbeitsagentur einen höheren Betrag erhalten, sofern sie nachweisen können, dass Arbeitslose nicht nur beschäftigt, sondern auch aus- bzw. weitergebildet werden. Der Zuschuss einer nachgewiesenen Aus- und

143 Für eine ausführliche Diskussion geeigneter wirtschaftspolitischer Implikationen einer auf Chancengleichheit ausgerichteten Sozialpolitik vgl. Farhauer, 2002.

144 Für die empirische Evidenz der größeren Bedeutung einer innerbetrieblichen Segmentierung in Deutschland vgl. Sengenberger, 1987 und Lutz, 1987.

145 Vgl. Neubäumer, 1999, S. 367 ff.

Weiterbildung begründet sich aus höheren Qualifizierungseffekten. Qualifizierungsgutscheine haben gegenüber allgemeinen Lohnsubventionen eine Reihe von Vorteilen. Allgemeine Lohnsubventionen bremsen den strukturellen Wandel, sodass mit diesem Instrument der gewollte Sprung zum tertiären Sektor nicht zu bewältigen ist.<sup>146</sup> Qualifizierungsgutscheine fördern hingegen die Qualifikation im Produktionsprozess und damit auch den Strukturwandel, weil sie eine flexible Anpassung an den technischen Fortschritt ermöglichen.

Des Weiteren ist aus zweierlei Gründen die fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte durch Qualifizierungsgutscheine geringer als bei allgemeinen Lohnsubventionen. Einerseits ist eine Finanzierung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis erheblich geringer als bei allgemeinen Beschäftigungssubventionen. Dies würde die politische Durchsetzbarkeit bei angespannten finanziellen Situationen der Gebietskörperschaften erheblich erhöhen.

Ferner haben Gutscheine den Vorteil, dass sie bei Arbeitslosen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, während Lohnsubventionen an einem bestimmten Stichtag abgeschafft werden. Somit ist der politische Druck auf Verlängerung über den ursprünglich vereinbarten Zeitraum hinaus bei Lohnsubventionen größer als bei Qualifizierungsgutscheinen. Schließlich können allgemeine Lohnsubventionen relativ einfach Gegenstand von Tarifvertragsverhandlungen werden und damit eine Tendenz zu höheren Löhnen auslösen, während das bei Qualifizierungsgutscheinen, die gezielt die Einstellung von Arbeitslosen fördern, nur schwerlich möglich ist.

In der Realität ist die Effizienz eines Gutscheinsystems geringer als bisher dargestellt. Bislang wurden weder Deadweight-Verluste noch Substitutionseffekte berücksichtigt. Deadweight-Verluste treten auf, wenn Gutscheine Arbeitslosen zugute kommen, die auch ohne Förderung eingestellt worden wären.<sup>147</sup> Diese Nettowohlfahrtsverluste sind schwer messbar. In einer empirischen Studie von Orszag und Snower (2000) werden trotz Deadweight- und Substitutionseffekten langfristig positive Beschäftigungseffekte von Gutscheinsystemen nachgewiesen. Weiterhin wird sinkende Wahrscheinlichkeit der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer belegt,<sup>148</sup> wonach Verluste durch Mitnahmeeffekte geringer ausfallen, weil sich Einstellungschancen von Arbeitslosen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer reduzieren. Gesenkt werden die Verluste durch temporäre

146 Vgl. Eger/Weise, 1998, S. 56.

147 Vgl. Fehn, 1997, S. 197 ff.

148 Vgl. Layard/Nickell/Jackmann, 1991.



Verzögerungen des Gutscheinsystems. Erst nach gewisser Zeit der Arbeitslosigkeit (sechs Monate) werden Gutscheine gewährt, sodass eine Förderung von chancenreichen Kurzarbeitslosen verzögert stattfindet.

Ein Ausschluss der Förderung für ehemalige Arbeitgeber sorgt dafür, dass Substitutionseffekte weitestgehend ausgeschlossen werden. Die starke Zielorientierung des Gutscheinsystems an Problemgruppen wird das Problem der Substitutionseffekte verringern, da Unternehmen keine Arbeitsplätze für Personen schaffen, deren Humanvermögen nicht ihren Anforderungen entspricht. Die theoretischen Ausführungen zeigen, dass den Unternehmungen viel an Arbeitnehmern liegt, die bereits über betriebsspezifisches Humanvermögen verfügen. Untersuchungen zeigen eine hohe Wirksamkeit von Gutscheinsystemen, die Arbeitslosigkeit in hohem Umfang zu reduzieren. Snower (1997) kommt unter Berücksichtigung länderspezifischer Arbeitsnachfrageelastizitäten für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung langfristig um 4,7 % steigt und die Anzahl der Arbeitslosen bei konsequenter Umsetzung des Gutscheinsystems um 51,6 % sinkt.

Qualifizierungsgutscheinsysteme bedürfen der Flankierung, um den weiter wachsenden Ansprüchen am Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Der beschleunigte Strukturwandel im Zuge der Globalisierung und Neuen Ökonomie steigert die Flexibilitätsanforderungen, zumal in dieser Entwicklung die Bedeutung des sekundären Segments insgesamt geringer wird. Um den nötigen gesamtwirtschaftlichen Sprung zur modernen Wissensgesellschaft zu meistern, müssen Arbeitnehmer über Qualifikationen des tertiären Sektors einer Wissens- und Informationsgesellschaft verfügen. Dies gelingt bestenfalls bei einer Qualifizierung der Arbeitnehmer im Produktionsprozess. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein hohes Niveau an allgemeinem Humanvermögen die Aneignung von betriebsspezifischem Humanvermögen erleichtert und die Flexibilitätsmöglichkeit der Arbeitnehmer verbessert.<sup>149</sup>

Durch ein Gutscheinsystem wird die Zielgenauigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhöht. Während es sich bei den jetzigen Maßnahmen um so genannte Ermessungsleistungen handelt, die fallweise von der jeweiligen Arbeitsagentur gewährt werden, sind Gutscheinsysteme ordnungspolitischer Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und stärken als automatischer Stabilisator den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung.<sup>150</sup> Zudem ist mit Gutscheinsystemen eine zielgenaue lokale Arbeitsmarktpolitik gewährleistet, weil Räume mit hoher Arbeits-

149 Vgl. Acemoglu/Pischke, 1999, S. F140.

150 Vgl. Orszag/Snower, 2000, S. 385.

losigkeit über die Gutscheine stärker gefördert werden als Gebiete mit geringen Strukturproblemen. Dies könnte für Unternehmen einen Anreiz darstellen, in strukturschwächere Regionen überzuwechseln.<sup>151</sup> Somit ist zeitgleich eine räumliche Förderungskomponente in das Versicherungssystem implementiert, die den strukturellen Wandel fördert und sich ihm nicht entgegenstellt.

Die bestehenden Arbeitsmarktprobleme sind nicht nur durch eine einzige Maßnahme zu beseitigen. Viel zu lange haben inflexible Strukturen und Anreizschwächen für eine dauerhafte Verkrustung auf dem Arbeitsmarkt geführt. Insofern kann ein Gutscheinsystem als isoliertes Instrument nicht so starke Wirkungen entfalten, um das Arbeitslosigkeitsproblem auf Dauer zu beseitigen. Vielmehr ist eine Reihe von Instrumenten notwendig, um dem Arbeitsmarkt wieder die Dynamik zu geben, die für eine nachhaltige Verbesserung sorgt.

### **6.2.3 Bildungspolitik ist präventive Beschäftigungspolitik**

Mit der Globalisierung und der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie (Internet, E-Mail etc.) gehen weitreichende Veränderungen am Arbeitsplatz einher. Von der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeit werden nur die (hoch) qualifizierten Arbeitnehmer profitieren. Gering qualifizierte Arbeitnehmer werden vom Wandel der Qualifikationsanforderungen negativ betroffen sein: Zum einen sind ihre Fähigkeiten und Kenntnisse stärker von der Veralterung betroffen; zum anderen fällt es ihnen schwerer, sich neue Qualifikationen anzueignen. Insofern wird sich ein geringes Bildungsniveau künftig noch stärker auf die Einkommenssituation der Arbeitnehmer auswirken. Eine verstärkte Bildungsförderung für weite Teile der Bevölkerung hätte somit drei positive Effekte: die Eindämmung einer weiteren Einkommensspreizung, die Verminderung der qualifikatorischen Arbeitslosigkeit und die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Aus diesen Gründen erscheinen die bundesweit durchgeführten Sparmaßnahmen – vor allem im Bildungs- und Ausbildungsbereich – fast aller Gebietskörperschaften als suboptimal.

### **6.2.4 Diagnostik und Teilnehmerauswahl**

Vor dem Hintergrund knapper Kassen ist die Personalausstattung in den Kommunen sehr angespannt. Zumal die Diagnostik insbesondere der Humanvermögens-

151 Vgl. Snower/Booth, 1996, S. 347.

situation der Hilfeempfänger ein Schwerpunktthema bei der investiven Konzeption ist. Die Diagnostik und die Auswahl der entsprechenden Förderinstrumente ist ein arbeitsaufwändiger Prozess, der stark die Kapazitäten der damit befassten Stelle (bzw. der damit beauftragten Institution) und damit einhergehend die notwendige Stellenausstattung bzw. die Overheadkosten beansprucht. Somit besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den eingesetzten Ressourcen und der Quantität und Qualität der Diagnostik und der damit verbundenen zielgenauen Förderung.

Die oben zitierte Kosten-Nutzenanalyse von Schönig und Bröker (2004) hat jedoch deutlich gemacht, dass die Betrachtung der Gesamtkosten der Sozialhilfe (Summe aus Personalkosten und Transferkosten) eine erfolgreiche Gesamtrechnung nach sich ziehen kann. Selbst durch Neueinstellung von qualifizierten Mitarbeitern, die eine Voraussetzung für den Erfolg dieses Ansatzes sind, kann die Bearbeitung der Sozialhilfefälle deutlich effektiver werden. Die damit eingesparten Transferkosten übersteigen deutlich die zusätzlichen Personalkosten, wie auch Beispiele in Pforzheim und Kassel aufzeigen.<sup>152</sup>

Obwohl eine effiziente Gestaltung der im vermögensrechtlichen Sinne »passgenauen« Diagnostik und damit verbundenen Zusammenstellung der Förderungsmaßnahmen für die schnelle Reintegration der Hilfeempfänger, weisen viele Kommunen hier noch große Defizite auf. In diesem Punkt ist ein Umdenken erforderlich, denn es wird mehr und mehr erforderlich sein, sowohl ausgereifte Verfahren zur Feststellung der Humanvermögensausstattung für die Auswahl der Förderinstrumente für die Hilfeempfänger als auch für die Personalentwicklung in den neu zu gründenden Arbeitsgemeinschaften zu sorgen.

### **6.2.5 Ein kombiniertes Gutschein-Qualifizierungssystem zur Sicherung kontinuierlicher Erwerbsverläufe**

Die Wahrscheinlichkeit einer Unterbrechung der Erwerbsbiografie ist umso höher, je geringer das Qualifikationsniveau der Person ist.<sup>153</sup> Arbeitslosigkeit und/oder Erziehungsurlaub führen zu einem Einkommensausfall und einen niedrigeren Lohn beim Wiedereinstieg in das Erwerbsleben. Es muss daher ein wirtschafts- und verteilungspolitisches Ziel ersten Ranges sein, gerade bei gering qualifizierten Personen die Kontinuität der Erwerbsverläufe zu sichern und damit einen Erwerbsvermögensverlust zu verhindern. Wenn Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation

152 Vgl. Fromm/Daskalakis/Farhauer, 2003.

153 Vgl. Schönig/Farhauer, 2004.

per se weniger Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, kommt ihrer Integration in den Arbeitsmarkt eine eigenständige verteilungspolitische Bedeutung zu.

Die Arbeitslosen müssen rasch wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, was mit traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumente leider viel zu selten gelingt. Innovative Maßnahmen sollen eine schnelle Eingliederung der gering Qualifizierten fördern, da ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben mit anhaltender Arbeitslosigkeit besonders rapide sinken. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, die Vorteile der dualen Ausbildung in Deutschland auch für die Umschulung und Weiterbildung nutzbar zu machen.

So sollten Arbeitslose über das eben vorgestellte Gutscheinsystem wieder in den eigentlichen Produktionsprozess eingegliedert werden; eine daneben stehende schulische Qualifizierung bei einem Bildungsträger könnte für eine Weiterqualifizierung sorgen. Damit würden den Arbeitslosen auf effiziente Weise zwei Humankapitalkategorien vermittelt: einerseits betriebspezifisches Erwerbsvermögen, das zur Wiedereingliederung in den Produktionsprozess wichtig ist, und andererseits allgemeines bzw. berufsfachliches oder Nicht-Erwerbsvermögen (Bewerbstrainings etc.), welches die weiteren beruflichen Perspektiven der Arbeitslosen verbessert.

In ihrer Gesamtheit gehen Maßnahmen zur Verbesserung der Kontinuität der Erwerbsverläufe weit über reine bildungspolitische Maßnahmen hinaus. Sie umfassen den Zugang externer Kinderbetreuung ebenso wie die Reform der Sozialen Sicherung.<sup>154</sup>

### **6.2.6 Bildungssegregation erfordert Sozialraumorientierung**

Wegen ihrer zunehmenden Bedeutung sind lokale Zugangsbedingungen zu Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Die Ergebnisse der PISA-Studie haben gezeigt, dass sich Bildungschancen systematisch entlang den Barrieren sozialräumlicher Ungleichheit verteilen und hier die bestehende Disparität verstärken. In sozialökonomisch benachteiligten Stadtteilen (hohe Sozialhilfedichte, hoher Arbeiter- und Ausländeranteil) ist der Anteil von Abiturienten geringer; dafür liegt der von »bildungsarmen« Schulabgängern ohne Schulabschluss (vor allem ausländischer Jugendlicher) dramatisch über dem Durchschnitt.

154 Vgl. Schönig/Schleiermacher, 2002.

Als Konsequenz der Bildungssegregation sollte Bildungspolitik verstärkt sozial-räumlich orientiert sein, damit Abwärtsspiralen möglichst vermieden werden. Unmittelbare Folge der Kumulierung von Problemlagen ist eine Verschlechterung der Situation in den Schulen vor Ort, was eine weitere Entmischung der Schülerschaft und ein weiteres Absinken der Ausbildungsqualität in den benachteiligten Stadtteilen mit sich bringt. Auch hier geht es bei einer Bildungspolitik als ausgleichender Vermögenspolitik zunächst darum, die sich verstärkende Segregation aufzufangen. Dies kann nur durch eine verstärkte Förderung der Schulen in benachteiligten bzw. prekären Stadtteilen geschehen. Diese besondere Förderung ist auch deshalb notwendig, weil diese Stadtteile den Großteil der Integrationslasten ausländischer Familien tragen. Wenn die Politik Mut zur Intervention fände, könnten Bildungsstätten in der Region – eingebunden in regionalen und lokalen Netzwerken – zum Katalysator einer positiven Entwicklung werden.

### **6.2.7 Niedrigschwellige Angebote statt faktische Zugangsbarrieren**

Konzentriert man sich auf die Ursachen von Einkommensspreizung und mangelnder Durchlässigkeit, so stehen die Zugangsbarrieren des Bildungssystems im Mittelpunkt des Interesses. Fortbestehende Zugangsbarrieren verweisen auf schichtspezifische Erwartungshaltungen und die Gefahr negativer Selbstzuschreibungen. Die schichtspezifische Skepsis respektive die selbstverständliche Überzeugung eines Nutzens individueller Bildungsinvestitionen ist eine höchst wirksame Nebenbedingung der Bildungspolitik. Bildungspolitik als Verteilungspolitik ist daher auch als eine Politik der Informationsverbreitung und der Schaffung niedrigschwelliger Bildungszugänge zu konzipieren.

Zugangsschwellen mögen von hochbegabten Kindern auch dann überwunden werden, wenn sie aus benachteiligten Familien stammen. Für den Großteil der durchschnittlich begabten Kinder aus benachteiligten Familien stellen sie jedoch ein reales Hemmnis dar. Eine alleinige Beschränkung auf die bildungspolitischen Empfehlungen der Ökonomie – Studiengebühren plus differenzierte Bildungskredite – birgt die Gefahr, dass psychologische Zugangsschwellen zu wenig beachtet werden. Realtransfers und unbürokratische Zugangsmöglichkeiten werden aus diesem Blickwinkel weit günstiger bewertet, als in der heutigen Diskussion üblich.

## 6.2.8 Die Rolle der verpflichtenden Arbeit und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Nach der Suchtheorie lassen sich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und verpflichtende gesellschaftliche Arbeiten allokativ nur dann begründen, wenn von ihnen ein spürbarer Qualifizierungseffekt, der die Mismatch-Effizienz verbessert, ausgeht.

Jedoch wird dies in der Realität stark bezweifelt, denn in der Regel sind diese Maßnahmen an den Grundsatz der Zusätzlichkeit gebunden. Das heißt, es darf nur in Bereichen gearbeitet werden, in denen kein privatwirtschaftliches Angebot erfolgt<sup>155</sup>, sodass sich die Maßnahmeteilnehmer im Gegensatz zu Qualifizierungsmaßnahmen kein neues auf dem Arbeitsmarkt nachgefragtes Erwerbsvermögen aneignen können. Konsequenz dieser Restriktion für den Beschäftigungssektor ist ein systematisch vorgegebener Konflikt zwischen der Marktnähe der Arbeit und dem reinen Beschäftigungsgedanken aus Sicht der Sozialintegration und dem fiskalischen Gedanken, lieber Arbeit als Arbeitslosigkeit zu finanzieren.<sup>156</sup>

Durch die ABM werden die Teilnehmer wohl Nicht-Erwerbsvermögen (soziale Schlüsselqualifikationen) erlangen, deren Bedeutung im modernen Produktionsprozess nicht zu konterkarieren ist. Allerdings werden diese Qualifikationen nicht ausreichen, um den gewachsenen Anforderungen der Unternehmen gerecht zu werden und eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten.<sup>157</sup>

Dies gelingt vor allem dann nicht, wenn das Lohnabstandsgebot nicht eingehalten und ein Verdienstunterschied zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt nicht wahrgenommen wird. In der Literatur wird den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sogar eine Verschärfung der Arbeitslosigkeitsproblematik nach der Suchtheorie zugeschrieben. Durch diese Maßnahmen sinken die Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit insbesondere dann, wenn die Einkommen daraus über den staatlichen Transferleistungen liegen, sodass sich die Sucharbeitslosigkeit wohl noch eher verlängern dürfte.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöhen das Nicht-Erwerbsvermögen, das auch Voraussetzung für den Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt ist (Arbeitsmotivation, Teamfähigkeit etc.), genauso wie so genannte Berufscoaching-Modelle. Dabei handelt es sich um Lehrgänge oder praktische Tätigkeiten, die geeignet sind, Eingliederungsaussichten von Arbeitslosen (beispielsweise durch grundlegende Rechen-

155 Vgl. Gaß et al., 1997, S. 95.

156 Vgl. Trube, 1997a, S. 259 ff.

157 Vgl. Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer; 1997, S. 28.

und Sprachkenntnisse) oder die Selbstsuche nach Arbeit zu unterstützen (Bewerbungstraining). Durch diese Berufscoachings kann eine höhere Suchintensität der Arbeitslosen resultieren, da sie sich erst dadurch grundlegende Fähigkeiten, die für eine erfolgreiche Bewerbungsstrategie Grundvoraussetzung sind, aneignen.

Solche Arbeiten können Schlüsselqualifikationen aufrechterhalten bzw. aufbauen und zudem die psycho-sozialen Kosten abmildern, allerdings kann die Ursache ihrer Arbeitslosigkeit (obsoletes Humanvermögen) dadurch nicht beseitigt werden. Soll ein Qualifizierungseffekt auf die Arbeitslosen ausgehen, damit ihre Wiedereingliederungschancen verbessert werden, müssen sie die Möglichkeit an einem »training-on-the-job« erhalten.

Offen bleibt, was mit denjenigen Arbeitslosen geschehen soll, denen auch ein »training-on-the-job« nicht hilft, dauerhaft einen Arbeitsplatz zu finden oder denen die Grundvoraussetzungen in Form von Gewöhnungseffekten der langjährigen Erwerbslosigkeit für den Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt fehlen. Einerseits können dies Hilfeempfänger sein, die trotz der Beschäftigungssubvention in Form von Gutscheinen von vornherein keinen Arbeitsplatz finden. Andererseits sind es solche Arbeitnehmer, die aufgrund der sukzessiv abnehmenden Gutscheinzahlungen erneut entlassen werden, weil sie sich nicht Humanvermögen in ausreichender Höhe aneignen konnten.

Sollen diese Arbeitnehmer nicht dauerhaft in die Arbeitslosigkeit abgleiten, müssen ihnen dann doch dauerhafte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsplätze in Beschäftigungsgesellschaften gewährt werden. Eventuell können auch staatliche Qualifizierungsmaßnahmen ein geeignetes Mittel sein, um insbesondere lernschwache Arbeitnehmer langsam auf ihre Tätigkeit im Berufsleben vorzubereiten. Aus sozialpolitischen Erwägungen wäre deshalb dafür zu plädieren, diesen Arbeitnehmern staatlicherseits oder staatlich gefördert eine Aufgabe zu geben, damit sie nicht auf Dauer die gesamten psycho-sozialen Kosten der Dauerarbeitslosigkeit auf sich nehmen müssen.

Um die Folgekosten der Arbeitslosigkeit ökonomisch zu fundieren, müsste eine umfangreiche Kosten-Nutzen-Analyse stattfinden, die alle gesellschaftlichen Wirkungen von Arbeitslosigkeit (Kriminalität, Krankheit etc.) untersucht. Steht aber der Qualifizierungsaspekt für Arbeitnehmer mit einer nicht mehr zeitgemäßen Humanvermögensausstattung im Vordergrund, dann erscheinen »On-the-job«-Maßnahmen wesentlich sinnvoller und wirkungsvoller als verpflichtende Arbeiten zu sein.

Es stellt sich die Frage, warum der Staat – ungeachtet des Wissens um die positiven Einflüsse der Bildungspolitik – das langfristige Wachstum nicht durch verstärkte bildungspolitische Maßnahmen stimuliert, die qualifikatorische Arbeitslosigkeit senkt und die Einkommensspreizung eindämmt. Zu diesem Problem hat die Neue Politische Ökonomie eine Antwort parat: Staatliche Investitionen in das Humanvermögen der Bevölkerung werden nur langfristig Erfolge zeitigen. Politiker sind aber aufgrund der »kurzen« Zeitspanne bis zur nächsten Wiederwahl an kurzfristigen Erfolgen interessiert. Diese fallen im Vergleich zu den hohen Kosten solcher Investitionen (etwa durch zusätzliche Lehrkräfte, Ausstattung mit neuen Kommunikationstechnologien etc.) eher gering aus. Der Politik fehlt der lange Atem, um nachhaltige Investitionen des Staates »in die Köpfe seiner Bevölkerung« durchzuführen. Aus diesem Grund müssen diese Probleme auch der breiten Öffentlichkeit deutlich werden.

Die politische Voraussetzung eines bildungspolitischen Kurswechsels besteht darin, dass die bislang privilegierten Schichten einer verstärkten Förderung der benachteiligten Kinder zustimmen. Zwei Überlegungen könnten diesen Kurswechsel begründen: zum einen das schlichte Eigeninteresse an sozialer Stabilität, zum anderen die Einsicht in die moralisch-ethische Notwendigkeit. Voraussetzung dafür wäre, dass Arbeitslosigkeit und versperrte Bildungschancen als konkrete Schicksale erfahren und empfunden werden.<sup>158</sup> Die »Chancen«, eine solche Lebenserfahrung zu machen, werden durch die soziale Segregation vermindert.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob sich überhaupt politische Mehrheiten finden werden, die den Bildungsvorsprung der gehobenen Mittelschichten in Frage stellen wollen. Widerstand ist unmittelbar aus der Mittelschicht zu erwarten, die heute Hauptnutznießer (und Hauptfinanzier!) des öffentlichen Bildungswesens ist. Hinzu kommt, dass sich im Zuge des demographischen Wandels die Anzahl der kinderlosen Haushalte erhöht, die nur indirekt von Bildungssubventionen profitieren. So wird sich ein politischer Unternehmer primär am bildungspolitischen Bedarf jener Bevölkerungsgruppen orientieren, die bereits heute eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme aufweisen und die ihren relativen Bildungsstatus zukünftig auf ihre eigenen Kinder übertragen wollen. Umgekehrt weisen Per-

158 Vgl. Baethge, 1989.



sonen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommens- und Bildungsstatus auch eine unterdurchschnittliche Artikulationsfähigkeit und Wahlbeteiligung auf. All dies sind denkbar schlechte Voraussetzungen für die politische Durchsetzung einer Bildungspolitik, die auf eine breit angelegte Verminderung der Zugangsbarrieren zum Bildungssystem abstellen muss.

Eine investive bzw. humanvermögensorientierte Sozialpolitik geht noch weiter als die Forderung nach einem bildungspolitischen Kurswechsel. Bei diesem Konzept geht es auch um eine Wiederherstellung von Chancen für die Individuen, die entweder zu Beginn versäumt haben, genügend Humanvermögen anzusammeln oder die durch den strukturellen Wandel von einer Veralterung ihres Humanvermögensbestandes (vor allem ihres Erwerbsvermögens) betroffen sind. Von einer derartig grundlegende Neuausrichtung der Sozialpolitik sind aber nicht nur sozialpolitische sondern auch arbeitsmarktpolitische Erfolge zu erzielen. Nur ein ausreichendes Niveau an Human- bzw. Erwerbsvermögen sichert eine dauerhafte Beschäftigung. Im dynamischen Wirtschaftsprozess wird es immer wieder zu einer Veralterung von Humanvermögenskategorien kommen, die es gilt, zeitnah wieder zu aktualisieren.

Diese Untersuchung macht die Priorität des individuellen Vermögensaufbaus vor dem Einkommensausgleich in der Sozialpolitik deutlich. Nur wenn Sozialsysteme vermögensorientiert ausgerichtet werden, sie also nicht allein auf Einkommenssubstitutionen beschränkt bleiben, kommt ihre gesellschaftspolitische Wirkung und Relevanz voll zur Entfaltung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die grundsätzliche Akzeptanz des marktlichen Wettbewerbs in der Gesellschaft.

Ferner können durch eine vermögensorientierte Sozialpolitik auch fiskalische Vorteile realisiert werden. Wenn ursachenadäquat die Gründe für die Erwerbslosigkeit beseitigt werden bzw. präventiv eine Erwerbslosigkeit durch einen geeigneten Vermögensaufbau verhindert wird, dann reduziert dies die Notwendigkeit einer staatlichen Alimentierung. Weiterhin können durch einen geeigneten Humanvermögensaufbau des Staates auch generell weniger Umverteilungszahlungen nötig werden, insofern es dem Staat gelingt, die Arbeitsmarktchancen seiner Gesellschaftsmitglieder zu verbessern, sodass langfristig weniger Menschen auf Transferzahlungen des Staates angewiesen sind. Die staatlichen Investitionen in die Vermögensposition der Individuen können sich so amortisieren.

Darüber hinaus kann eine nachhaltige vermögensorientierte Sozialpolitik auch als Wettbewerbsfaktor im interkommunalen Wettbewerb angesehen werden, weil die knappen gesellschaftlichen Ressourcen effizienter alloziiert werden können und in der Kommune eine bessere Humanvermögensausstattung zur Verfügung steht.

## LITERATURVERZEICHNIS

---

- Acemoglu, D., 1997, Training and Innovation in an Imperfect Labour Market, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 64, S. 445–464.
- Acemoglu, D./Pischke, J.-S., 1999, Beyond Becker, Training in Imperfect Labour Markets, in: *Economic Journal Features*, Vol. 109, S. F112–F142.
- Agell, S., 1995, Swedish Labor Market Programs – Efficiency and Timing, in: *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2, S. 65–98.
- Akerlof, G. A., 1982, Labor contracts as partial gift exchange, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, S. 543–569.
- Akerlof, G. A., 1984, Gift exchange and efficiency-wage theory: four views, in: *American Economic Review*, Vol. 74, S. 79–83.
- Albeck, H., 1995, Sozialhilfereform. Ein Schritt zum »Umbau des Sozialhilfestaates«?, in: *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., S. 235–239.
- Askildsen, J. E./Ireland, N. J., 1993, Human Capital, Property Rights, and Labour Managed Firms, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 45, S. 229–242.
- Atkinson, A.B., 2000, The Changing Distribution of Income: Evidence and Perspectives, in: *German Economic Review*, 1, S. 3–38.
- Atkinson, A. B., 2001, The economic consequences of rolling back the welfare state, Cambridge, London, Munich Lectures in Economics.
- Baethge, M., 1989, Bildung in der Arbeitsgesellschaft – Zum Spannungsverhältnis von Arbeit und Bildung heute, in: Universität Bremen (Hrsg.), *Bildung in der Arbeitsgesellschaft. Dokumentation des 10. Bremer Wissenschaftsforums vom 11. bis 13. Oktober 1988*; Bremen, S. 1–19.
- Barr, N., 1998, *The Economics of the Welfare State*, Oxford.
- Barro, R. J./Sala-i-Martin, X., 1998, *Wirtschaftswachstum*, München u. a.
- Baumert, J., 2001, *PISA 2000. Schülerleistungen im internationalen Vergleich*, Berlin.
- Bean, C. R., 1994, European Unemployment: A Survey, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, S. 573–619.
- Becker, G. S., 1970, Investitionen in Humankapital – eine theoretische Analyse, in: *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum*, Hüfner, K. (Hrsg.). Stuttgart, S. 131–196.
- Bellmann, L., 2000, Personenspezifische Arbeitslosigkeit, in: *Ökonomie und Gesellschaft* (Hrsg.), *Jahrbuch 15, Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit*, Marburg, S. 245–262.

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2003, Vergleichsanalyse zu Kosten und Nutzen von zwei Modellprojekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Bielefeld.
- Berthold, N., Fehn, R. 1994, Arbeitslosigkeit – Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 20 Jg., S. 304–336.
- Berthold, N./Thode, E./von Berchem, S., 2000, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., S. 576–584.
- Blankart, C. B., 2004, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 5. Auflage, München.
- Blanchard, O. J./Summers, L. H., 1986, Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: NBER Macroeconomics Annual. S. Fischer (Hrsg.). Cambridge (Mass.). S. 15–78.
- Blanchard, O./Summers, L., 1987, Fiscal Increasing Returns, Hysteresis, Real Wages and Unemployment, in: European Economic Review, Vol. 31, S. 543–566.
- Booth, A. L./Snower, D. J., 1996, Introduction: does the free market produce enough skills?, in: Booth, A. L./Snower, D. J. (Hrsg.), Acquiring Skills: market failures, their symptoms and policy responses, Cambridge, S. 1–16.
- Boulding, K. E., 1949, Income or Welfare, in: Review of Economic Studies, 17, S. 77–86.
- Borjas, G. J., 1999, Labor Economics, 2. edition, McGraw Hill.
- Bosch, G., 1998, Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Elsner, W. (Hrsg.), Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung: Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute, Berlin, S. 325–350.
- Brandes, W./Buttler, F., 1988, Die Unvermeidbarkeit interner Arbeitsmärkte, in: Reyher, L./Kühl, J. (Hrsg.), Resonanzen: Arbeitsmarkt und Beruf – Forschung und Politik, Festschrift für Dieter Mertens, Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 94–113.
- Brandes, W./Weise, P., 1980, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Würzburg.
- Brennan, G., Buchanan, J. M., 1993, Die Begründung von Regeln: konstitutionelle politische Ökonomie. Tübingen.
- Breuer, W./Engels, D., 1994, Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot, Stuttgart, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 29.
- Brodaty, T./Crépon, B./Fougère, D., 1999, Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs: Evidence from France 1986–1988, Paris.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001, Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berichtsband, Berlin.

- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S., 2003, Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen individuellen Unterschieden, IAB Werkstattbericht, Nr. 2/2003.
- Calmfors, L., 1995, What can we expect from active labour market policy?, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit, S. 11–30.
- Calmfors, L./Forslund, A., 1991, Real Wage Determination and Labour Market Policies – The Swedish Experience, in: *The Economic Journal*, 101 Jg., S. 1130–1148.
- Calmfors, L./Skedinger, P., 1995, Does Active Labour Market Policy Increase Employment? – Theoretical Considerations and some Empirical Evidence from Sweden. Stockholm.
- Clark, A. E./Georgellis, Y./Sanfey, P., 2001, Scarring: The Psychological Impact of Past Unemployment, in: *Economica*, Vol. 68, S. 221–241.
- Dahlmanns, G., 1997, Mehr Markt für den Arbeitsmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B 35/97), S. 33–38.
- Deutsche Bundesbank, 1996, Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 48. Jg., Heft Februar, S. 61–66.
- Deutsches Studentenwerk, 2001, 16. Sozialerhebung. Hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn.
- Dickens, W.T./Lang, K., 1985, A Test of Dual Labor Market Theory, in: *American Economic Review*, Vol. 75, Part 4, S. 792–805.
- Doeringer, P.B., 1986, Internal Labor Markets and Noncompeting Groups, in: *American Economic Review*, Vol. 76, S. 48–52.
- Doeringer, P.B./Piore, M. J., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington/Mass.
- Drèze, J./Stern, N., 1987, The Theory of Cost-Benefit Analysis, in: Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, Amsterdam u. a.
- Dunn, M. H., 1998, Die Unternehmung als ein soziales System: ein sozialwissenschaftlicher Beitrag zur Neuen Mikroökonomie, Berlin.
- Egeln, J. 2003, Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich. Studie zum Innovationssystem Deutschlands. ZEW-Dokumentation Nr. 10–2003, Mannheim.
- Eger, T., 1995, Eine ökonomische Analyse von Langzeitverträgen, Marburg.
- Eger, T./Weise, P., 1998, Gutscheine und Zertifikate, in: Tietzel, M. (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Rationierung*, München, S. 33–75.
- Eichler, M., 1997, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Sachsen-Anhalt – Vorläufige Ergebnisse einer Untersuchung der Beschäftigungschancen von

- Teilnehmern im ersten Arbeitsmarkt, in: Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt. Ministerium für Arbeit (Hrsg.), Magdeburg. S. 25–56.
- Eisen, R., 1997, Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung, in: Hauser, R. (Hrsg.), Reform des Sozialstaats, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen, Berlin, S. 46–75.
- Esch, K./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S., 2002, der aktivierende Staat. Bausteine für ein neues Staatsverständnis, in: Wechselwirkung und Zukünfte, 24, S. 67–70.
- Eurostat, News Release, 1999.
- Farhauer, O., 2001, Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? Wirtschaftspolitische Relevanz und ihre empirische Bedeutung, in: Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftspolitik (Applied Economics Quarterly), Heft 3, 47. Jahrgang, 2001, S. 214–250.
- Farhauer, O., 2002, Sozialpolitische Implikationen ausgewählter vertragstheoretischer Lehren, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Heft 1, 51. Jahrgang, 2002, S. 12–15.
- Farhauer, O., 2003, Qualifizierung, Betriebsspezifität und Arbeitslosigkeit – Wirkungen der Globalisierung, Neuen Ökonomie und Europäisierung auf den Faktor Arbeit, Baden-Baden.
- Farhauer, O., Schrader, B., 2003, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beschäftigung, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Heft 10, 52. Jahrgang, 2003, S. 266–273.
- Farhauer, O., Borchardt, K., Stargart, T., 2004, Bürgerversicherung – Die Wirkung von Kopfprämien auf den Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Heft 3, 93. Jahrgang, S. 349–371.
- Fehn, R., 1997, Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa, Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden.
- Fehr, E., 1988, Sind »effiziente« Löhne zu hoch für die Vollbeschäftigung? Ein Kommentar, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 205. Jg., S. 65–72.
- Feist, H., 1999, Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 28. Jg., S. 421–423.
- Feist, H., 2000, Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland, Tübingen.
- Fitzenberger, B./Franz, W., 2001, Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung, in: Franz, W./Hesse, H./Ramser, H. J./u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende, Tübingen, Band 30, S. 3–41.

- Fitzenberger, B./Speckesser, S., 2000, Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Ein Überblick, ZEW-Discussion Paper, Nr.00–06.
- Forslund, A./Krueger, A., 1997, An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy – New and Received Wisdom, in: The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model. R. Freeman (Hrsg.), Chicago, London, S. 267–298.
- Franz, W., 1999, Arbeitsmarktökonomik, 4. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York, u. a.
- Franz, W./Smolny, W., 1993, The Measurement and Interpretation of Vacancy Data and the Dynamics of the Beveridge-Curve: The German Case, Konstanz.
- Friedrich, H./Wiedemeyer, M., 1998, Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem: Dimensionen, Ursachen, Strategien, Opladen, 3. Auflage.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J., 2001, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München.
- Fromm, O./Daskalakis, M./Farhauer, O., 2001, Das Reformprojekt Kostenmanagement im Sozialamt der Stadt Kassel, Die Investive Sozialhilfe der Stadt Kassel (InSoKa), Kassel.
- Gaß, G./Klems, W. et al., 1997, Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit: Strukturen, Ursachen und Maßnahmen. Berlin.
- Gerfin, M./Lechner, M., 2000, Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, Bonn.
- Gerlach, K./Jirjahn, U., 1998, Technischer Fortschritt, Arbeitsorganisation und Qualifikation: Eine empirische Analyse für das Verarbeitende Gewerbe Niedersachsens, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 1998, Heft 3, S. 426–437.
- Gerlach, K./Jirjahn, U., 2000, Längerfristige Beschäftigung, personalpolitische Konzepte und Beschäftigungsentwicklung, in: Ökonomie und Gesellschaft (Hrsg.), Jahrbuch 15, Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit, Marburg, S. 187–223.
- Görgens, E., 1981, Beschäftigungspolitik. München.
- Görgens, E., 1996, Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Wist – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 25. Jg., Heft 4, S. 175–180.
- Görgens, E., 1997, Arbeitsmarktinstitution und Beschäftigung in Deutschland, in: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO), 48 Jg., Stuttgart, S. 385–410.
- Goerke, L./Holler, M. J., 1997, Arbeitsmarktmodelle, Berlin, Heidelberg, New York u. a.

- Grabher, G., 1993, The weakness of strong ties. The lock-in of regional development in the Ruhr area, in: Grabher, G. (Hrsg.), *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*, London u. a., S. 255–277.
- Grömling, M., 1996, Ein humankapitaltheoretischer Ansatz zur Vermeidung von Einkommensarmut in entwickelten Volkswirtschaften, Frankfurt/M.
- Hagen, T./Steiner, V., 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden.
- Heckmann, J.J./Smith, J.A., 1995, Assessing the Case for Social Experiments, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9., S. 85–110.
- Heckman, J. J./Smith, J. A., 1996, Experimental and Nonexperimental Evaluation, in: Schmidt, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham/Vermont, S. 37–88.
- Henke, K.-D., 1999, Zur finanziellen Situation des Staates, in: Henke, K.-D. (Hrsg.), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, Baden-Baden, Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, S. 13–33.
- Henke, K.-D./Borchardt, K./Schreyögg, J./Farhauer, O., 2004, Eine Systematisierung der Reformvorschläge zur Finanzierung der Krankenversorgung in Deutschland, in: *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften (Journal of Public Health)*, 12 Jg., Heft 1, 2004, S. 10–19.
- Hicks, J. R., 1932, *The Theory of Wages*, London.
- Hicks, J. R., 1974, Capital Controversies Ancient and Modern, in: *American Economic Review*, Vol. 64, S. 307–316.
- Hoffmann, L., 1994, Vollbeschäftigung – Vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik, in: Siegers, J. (Hrsg.), *Vollbeschäftigung – Chance oder Illusion? Programme – Pläne – Perspektiven*, Köln, S. 157–171.
- Homann, K., Pies, I., 1996, Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Pies, I., Leschke, M. (Hrsg.), Tübingen, S. 203–239.
- Hujer, R./Schneider, H., 1992, Strukturelle und institutionelle Determinanten der Arbeitslosigkeit aus mikroanalytischer Sicht, in: Hujer, R./Schneider, H./Zapf, W. (Hrsg.), *Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel*, Frankfurt/M., New York, S. 315–342.
- Hujer, R./Bellmann, L./Brinkmann, C., 2000, Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33. Jg., 3/2000, S. 341–344.

- IMF, 1999, Chronic Unemployment in the Euro Area Causes and Cures, in: World Economic Outlook, S. 88–121.
- Institut der deutschen Wirtschaft, 1992, iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, Nr. 32.
- Jahn, E. J., 2002, Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes Volatilität der Arbeitsnachfrage und duale Arbeitsmärkte, Berlin.
- Kaltenborn, B., 2000, Reformkonzepte für die Sozialhilfe, Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte, Baden-Baden.
- Kath, D., 1995, Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. D. Bender et. al. (Hrsg.). München, S. 405–459.
- Kaufman, B. E./Hotchkiss, J. L., 1999, The Economics of Labor Markets, 5. Auflage, Fort Worth, Philadelphia, San Diego, u. a.
- Klagge, B., 2000, Disparitäten der Sozialhilfedichte in westdeutschen Städten. Entwicklung, Ausmaß und Hintergründe, in: Universität Bremen (Hrsg.), ZWE Arbeit und Region, Forschungsbericht Nr. 12, Bremen, S. 34–56.
- Klein, B., 1984, Contract costs and administered prices: an economic theory of rigid wages, in: American Economic Review, Vol. 74., S. 332–338.
- Klemm, K., 2001, Bildungsexpansion, Erfolge und Misserfolge sowie Bildungsbenachteiligung. In: Wolfgang Böttcher/Klaus Klemm/Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich. Weinheim/München, S. 331–341.
- Klopfleisch, R., Sesselmeier, W., Setzer, W., 1997, Wirksame Instrumente einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 35/97, S. 23–32.
- Kluve, J./Lehmann, H./Schmidt, C. M., 1999, Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 27, S. 61–89.
- Knappe, E., 1997, Arbeitsmarktordnung und Arbeitsmarktpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart, S. 498–523.
- Knappe, E., 1998, Einige Irrtümer in der Arbeitsmarktdebatte, in: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik: Bernhard Külz zum 65. Geburtstag, Knappe E, Berthold, N. (Hrsg.). Heidelberg. S. 168–193.
- Kraft, K., 1998, An evaluation of active and passive labour market policy, in: Applied Economics, 30 Jg., S. 783–793.
- Kröger, M./van Suntum, U., 1999, Mit aktiver Beschäftigungspolitik aus der Beschäftigungskrise?: Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh.



- Krüsselberg, H.-G., 1984, Vermögen, Kapital, Eigentum – Schlüsselbegriffe der Ordnungstheorie?, in: Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.), Vermögen im Systemvergleich, Stuttgart, New York, S. 37–60.
- Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.), 1984, Vermögen im Systemvergleich, Stuttgart, New York.
- Krüsselberg, H.-G., 1997, Ethik, Vermögen und Familie: Quellen des Wohlstands in einer menschenwürdigen Ordnung, Stuttgart.
- Krug, W./Meckes, R., 1997, Hilfe zur Arbeit Aktualisierte Arbeitspotenzialschätzung 1994, Baden-Baden.
- Laatz, W./Jauss, R., 1989, Begrenzte Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Untersuchungsergebnisse aus der Verwaltung Hamburger Behörden, in: WSI Mitteilungen, 42 Jg., S. 39–45.
- Laffont, J.-J./Martimort, D., 2002, The Theory of Incentives, The Principal-Agent-Model, Princeton.
- LaLonde, R. J., 1986, Evaluation – the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data, in: American Economic Review, 76. Vol., S. 604–620.
- Layard, R./Nickell, S./Jackman, R., 1991, Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labor Market, Oxford.
- Lindbeck, A., 1993, Unemployment and Macroeconomics, Cambridge/Mass.
- Lindbeck, A./Snower, D. J., 1996, Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality, in: American Economic Review – Papers and Proceedings, Vol. 86, S. 315–321.
- Lindlar, L., 1998, Deutschlands Beschäftigungskrise – Ursachen und Auswege, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., S. 592–600.
- Lucas, R. E., 1993, Making a Miracle, in: Econometrica, Vol. 61, S. 251–272.
- Lutz, B., 1987, Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie, Eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt/Main, New York.
- Lutz, B./Sengenberger, W., 1974, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen.
- Mätzke, M., 1995, Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Berlin.
- Manski, C. F., 1994, The Selection Problem; in: Sims, C. A. (Hrsg.), Advances in Econometrics, Vol I, Cambridge.
- Miethe, H./Brödnow, J., 1993, Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen von ABM-Beschäftigten, Nürnberg.
- Mincer, J./Ofek, H., 1982, Interrupted Work Careers: Depreciation and Restoration of Human Capital, in: Journal of Human Resources, 17, S. 3–24.
- Nagel, B./Eger, T., 1997, Wirtschaftsrecht II: Eigentum, Delikt, Vertrag. Mit einer Einführung in die ökonomische Analyse des Rechts, München/Wien.

- Nelson, R. R./Phelps, E. S., 1966, Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth, in: American Economic Review, 61, S. 69–75.
- Neubäumer, R., 1999, Der Ausbildungsstellenmarkt der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse, Berlin.
- Neubäumer, R., 1999a, »Ausbildung über oder unter Bedarf« und die Finanzierung der Dualen Ausbildung, Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, in: von Weizsäcker, R. K. (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin, S. 101–156.
- OECD, 1999, Implementing the OECD Job Strategy Assessing Performance and Policy, Paris. OECD, Development Centre Studies, Paris, verschiedene Jahrgänge.
- OECD, 1993, Employment Outlook, Paris.
- OECD, 1997, Employment Outlook, Paris.
- OECD, 2001, Employment Outlook, Paris.
- OECD, 2002, Employment Outlook, Paris.
- Oppenländer, K. H., 1994, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik, in: ifo Schnelldienst, 47 Jg., S. 6–15.
- Orszag, J. M./Snower, D. J., 2000, The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach, in: German Economic Review, Vol. 1., Heft 4, S. 385–419.
- Pannenberg, M., 1997, Financing on-the-job-training: shared investment or promotion based systems? Evidence from Germany, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 117. Jg., S. 525–543.
- Pies, I., 1996, Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag James Buchanans, in: James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Pies, I., Leschke, M. (Hrsg.). Tübingen. S. 1–18.
- Pohl, R., 2000, Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau, in: Hauser, R. (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin, S. 229–271.
- Pohnke, C., 2001, Wirkungs- und Kosten-Nutzen-Analysen. Eine Untersuchung von Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel kommunaler Beschäftigungsprogramme, Frankfurt am Main.
- Puhani, P., 1999, Evaluating active labour market policies: empirical evidence for Poland during transition, Heidelberg, New York.
- Prey, H./Fitzenberger, B./Franz, W., 1996, Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Konstanz.
- Raffelhüschen, B., 2002, Soziale Grundsicherung in der Zukunft, Eine Blaupause, in: Genser, B. (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Berlin, S. 83–116.
- Rawls, J., 1975, Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main.

- Reinberg, A., Walwei, U., 2000, Qualifizierungspotentiale von »Nicht-formal-Qualifizierten«, in: IAB-Werkstattbericht, 10/2000.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2000, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000, Stuttgart 2000.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2001, Jahresgutachten 2001/02, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Jahresgutachten 2002/03, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden.
- Schatz, K.-W., 2001, Europäische Beschäftigungspolitik: Existiert Handlungsbedarf?, in: Ohr, R./Theurl, T. (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 535–576.
- Schmid, H., 2000, Ökonomik des Arbeitsmarktes, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien.
- Schmidt, J., 1995, John Rawls liberale Konzeption zur institutionellen Lösung von Verteilungsproblemen, in: John Rawls' politischer Liberalismus, Pies, I., Leschke, M. (Hrsg.), Tübingen. S. 103–116.
- Schmidt, C. M., 2000, Arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jg., 3/2000, S. 425–437.
- Schneeweiß, C., 1990, Kosten-Wirksamkeitsanalyse, Nutzenwertanalyse und Multi-Attributive Nutzentheorie, in: Wist, 19. Jg., S. 13–18.
- Schömann, K./Becker, R., 1998, Selektivität in der beruflichen Weiterbildung und Einkommensverläufe, in: Pfeiffer, F./Pohlmeier, W. (Hrsg.), Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, Baden-Baden. S. 279–310.
- Schönig, W., 2001a, Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 54. Jg., 9/2001, S. 562–564.
- Schönig, W., 2001, Rationale Sozialpolitik – Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin.
- Schönig, W., 2002, Anspruchsgruppen und Erfolgsnachweis bei Mutter-Kind-Kurkliniken. Ein Anwendungsbeispiel der zeitraumbezogenen Nutzenschwelle, in: Das Gesundheitswesen, 64. Jg., S. 39–45.
- Schönig, W./Schleiermacher, T., 2002, Bildungspolitik als Verteilungspolitik – Bundesdeutsche Politikkonflikte in theoretischer Analyse, in: Wirtschaftsdienst, 82 Jg., S. 278–282.

- Schönig, W./Bröker, A. H., 2004, Evaluation von Beschäftigungsförderung in Kooperationsprojekten -Re-Integration, fiskalischer Ertrag und subjektiver Nutzen, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 53. Jg, Heft 5, S.
- Schreyögg, J., 2002, Finanzierung des Gesundheitssystem durch Medical Savings Accounts, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 28. Jg., S. 157–173.
- Schreyögg, J., 2003, Medical Savings, Accounts – Eine ökonomische Analyse von Gesundheitssparkonten unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitssystems in Singapur, Baden-Baden.
- Schreyögg, J./Farhauer, O., 2004 Die Reformfähigkeit der Politik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, erscheint demnächst.
- Seitz, H./Kurz, C., 2000, Arbeitslosigkeit, Zuwanderungen und Sozialhilfe, Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben, in: Finanzarchiv, 56. Jg., S. 518–581.
- Sell, S., 1998, Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit?, Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 48. Jg., S. 28–30.
- Sengenberger, W., 1987, Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten, Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt, New York.
- Sesselmeier, W., 2000, Mikroökonomische Theorien der Arbeitslosigkeit, in: Ökonomie und Gesellschaft (Hrsg.), Jahrbuch 15, Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit, Marburg, S. 111–139.
- Sesselmeier, W./Blauermel, G., 1997, Arbeitsmarkttheorien: ein Überblick, Heidelberg.
- Siebert, H./Klodt, H., 1991, Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt, Kiel.
- Sinn, H.-W./Holzner, C./Meister, W./Ochel, W./Werding, M., 2002, Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: Ifo-Schnelldienst, 55. Jg., Heft 9, S. 3–52.
- Snowder, D. J., 1994, The Simple Economics of Benefit Transfers, London.
- Snowder, D. J., 1997, The simple economics of benefit transfers, in: Snowder, D./De La Dehesa, G. (Hrsg.), Unemployment policy: government options for the labour market, Cambridge, S. 163–198.

- Snowder, D. J./Booth, A. L., 1995, Conclusions: Government Policy to promote the acquisition of skills, in: Booth, A. L./Snowder, D. J. (Hrsg.), *Acquiring Skills: market failures, their symptoms and policy responses*, Cambridge, S. 337–349.
- Solow, R., 1985, Insiders and Outsiders in Wage Determination, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 87. Jg., S. 411–428.
- Solow, R., 1986, Unemployment: Getting the Questions Right, in: *Economica*, 53. Jg., S. 23–34.
- Spermann, A., 1996, Das »Einstiegsgehd« für Langzeitarbeitslose, in: *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 76. Jg., S. 240–246.
- Sperling, I., 1995, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Möglichkeiten und Grenzen von Qualifizierungsmaßnahmen, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 43. Jg., S. 235–256.
- Staat, M., 1997, *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*, Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt, 2003, *Sozialhilfe in Deutschland – Entwicklungen, Umfang, Strukturen*, Wiesbaden.
- Steiner, V., 1997, Kann die Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung erhöht werden?, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 45. Jg., Heft 46, S. 137–167.
- Steiner, V./Krauss, F., 1995, Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*, Steiner, V./Bellmann, L. (Hrsg.). Nürnberg.
- Steiner, V./Hagen, T., 2000, *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Endbericht des ZEW an das Bundesministerium für Finanzen, Kurzfassung*, Mannheim.
- Stiglitz, J. E., 1987, The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, S. 1–48.
- Trube, A., 1997, Beschäftigungsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: *Schwer vermittelbar: zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit*, Klein, G./Strasser, H. (Hrsg.). Opladen. S. 253–268.
- Trube, A., 1997a, *Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes: Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung*, Münster.

- van den Berg, G. J./van der Klaauw, B., 2000, *Counseling and Monitoring of Unemployment Workers: Theory and Evidence from a Social Experiment*, Amsterdam.
- van Lith, U., 1985, *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs: Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung schulischer und akademischer Bildung*. München, Oldenbourg.
- Volkert, J., 1998, *Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie: normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und sozialpolitische Realität*, Heidelberg.
- Wagner, G. G./Hackenberg, H., 1997, *Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger*, in: *Wirtschaftsdienst*, 77. Jg., S. 220–226.
- Wagner, T./Jahn, E. J., 1997, *Neue Arbeitsmarkttheorien*. Düsseldorf.
- Walter, C., 1995, *Wie effizient ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland? Ein Überblick über vorliegende Untersuchungen*, in: *Die Weltwirtschaft*, (Heft 2), S. 180–192.
- Weise, P./Brandes, W./Eger, T., u. a., 2002, *Neue Mikroökonomie*, 4. Auflage, Heidelberg.
- Williamson, O. E., 1990, *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D., 2001, *Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 8. Auflage, München.
- Zweimüller, J./Winter-Ebmer, R., 1996, *Manpower Training Programmes and Employment Stability*, in: *Economica*, Vol. 63., S. 113–130.

**In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler</i> <b>Telekommunikation im Aufbruch</b>	10,23	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> <b>Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen</b>	14,32	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> <b>Störfallrecht und Betriebsverfassung</b>	10,23	13053	3-935145-25-X
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidlring</i> <b>Interessenvertretung und Expertenwissen</b>	13,29	13054	3-935145-28-4
55	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen in Bayern</b>	15,00	13055	3-935145-29-2
56	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen Sozialer Arbeit</b>	23,00	13056	3-935145-30-6
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> <b>Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft</b>	12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> <b>Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung</b>	15,00	13058	3-935145-32-2
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> <b>Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie</b>	10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> <b>Welthandelsorganisation und Sozialstandards</b>	7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> <b>Bündnisse für Arbeit im Betrieb</b>	11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> <b>Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen</b>	9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> <b>GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels</b>	12,00	13063	3-935145-37-3
64	<i>Achim Truger/Rudolf Welzmüller</i> <b>Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur</b>	13,00	13064	3-935145-38-1
65	<i>Martin Sacher/Wolfgang Rudolph</i> <b>Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen</b>	19,00	13065	3-935145-39-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
66	<i>Volker Meinhardt/Ellen Kirner/ Markus Grabka/Ulrich Lohmann/Erika Schulz</i> <b>Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung</b>	12,00	13066	3-935145-40-3
67	<i>Thomas Ebert</i> <b>Langfrist-Arbeitszeitkonten und Sozialversicherung</b>	12,00	13067	3-935145-41-1
68	<i>Jan Prieue unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt</i> <b>Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit</b>	23,00	13068	3-935145-42-X
69	<i>Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss</i> <b>Kollektives Handeln</b>	30,00	13069	3-935145-43-8
70	<i>Bernhard Nagel</i> <b>Mitbestimmung in öffentlichen Unter- nehmen mit privater Rechtsform und Demokratieprinzip</b>	12,00	13070	3-935145-44-6
72	<i>Eva Kocher</i> <b>Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht</b>	12,00	13072	3-935145-46-2
73	<i>Hans-Böckler-Foundation (ed.)</i> <b>Future Works</b>	10,00	13073	3-935145-47-0
74	<i>Reinhard Schüssler/Claudia Funke</i> <b>Vermögensbildung und Vermögensverteilung</b>	16,00	13074	3-935145-48-9
75	<i>Ingrid Ostermann (Hrsg.)</i> <b>Perspektive: GLOBAL! Inter-nationale Wissenschaftlerinnenkooperationen und Forschung</b>	20,00	13075	3-935145-49-7
76	<i>Christine Schön</i> <b>Betriebliche Gleichstellungspolitik</b>	12,00	13076	3-935145-50-0
77	<i>Volker Korthäuer/Marius Tritsch</i> <b>US-Cross-Border-Lease</b>	8,00	13077	3-935145-51-9
78	<i>Jörg Towara</i> <b>Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,50	13078	3-935145-52-7
79	<i>Anja Riemann</i> <b>Auswertung und Darstellung gesetzlicher Bestimmungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,00	13079	3-935145-53-5
80	<i>Heide Pfarr/Elisabeth Vogelheim</i> <b>Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit</b>	12,00	13080	3-935145-56-X
81	<i>Wilfried Kruse/Daniel Tech/Detlev Ullenbohm</i> <b>Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen</b>	12,00	13081	3-935145-57-8



Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
82	<i>Stefan Bach/Bernd Bartholmai</i> <b>Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland</b>	12,00	13082	3-935145-58-6
83	<i>Charlotte Wahler (Hrsg.)</i> <b>Forschen mit Geschlecht? Zwischen Macht und Ohnmacht: Frauen in der Wissenschaft</b>	20,00	13083	3-935145-59-4
84	<i>Henry Schäfer</i> <b>Sozial-ökologische Ratings am Kapitalmarkt</b>	16,00	13084	3-935145-60-8
85	<i>Maliszewski/Neumann</i> <b>Bündnisse für Arbeit – Best Practice aus Ländern und Regionen</b>	14,00	13085	3-935145-61-1
86	<i>Matthias Müller</i> <b>International Accounting Standards</b>	9,00	13086	3-935145-62-4
87	<i>Arno Prangenberg</i> <b>Grundzüge der Unternehmensbesteuerung</b>	8,00	13087	3-935145-63-2
88	<i>Klaus Jacobs/Jürgen Wasem</i> <b>Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration</b>	12,00	13088	3-935145-64-0
89	<i>Thomas Schönwälder</i> <b>Begriffliche Konzeption und empirische Entwicklung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik Deutschland – eine kritische Betrachtung</b>	25,00	13089	3-935145-65-9
90	<i>Helene Mayerhofer</i> <b>Handbuch Fusionsmanagement Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen</b>	10,00	13090	3-935145-66-7
91	<i>Helene Mayerhofer</i> <b>Handbuch Fusionsmanagement Fusionsbedingte Integration verschiedener Organisationen</b>	10,00	13091	3-935145-67-5
92	<i>Hans-Erich Müller</i> <b>Handbuch Fusionsmanagement Übernahme und Restrukturierung: Neuausrichtung der Unternehmensstrategie</b>	8,00	13092	3-935145-68-3
93	<i>Christian Timmreck</i> <b>Handbuch Fusionsmanagement Unternehmensbewertung bei Mergers &amp; Acquisitions</b>	10,00	13093	3-935145-69-1
94	<i>Volker Korthäuer, Manuela Aldenhoff</i> <b>Handbuch Fusionsmanagement Steuerliche Triebfedern für Unternehmensumstrukturierungen</b>	6,00	13094	3-935145-70-5
95	<i>Dieter Behrendt</i> <b>Ökologische Modernisierung: Erneuerbare Energien in Niedersachsen</b>	11,00	13095	3-935145-73-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
96	<i>Uwe Wilkesmann/Ingolf Rascher</i> <b>Wissensmanagement – Analyse und Handlungsempfehlungen</b>	12,00	13096	3-935145-71-3
97	<i>Tanja Klenk/Frank Nullmeier</i> <b>Public Governance als Reformstrategie</b>	12,00	13097	3-935145-72-1
98	<i>Reiner Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/ Manfred Weiss (eds.)</i> <b>European Integration as a Social Experiment in a Globalized World</b>	14,00	13098	3-935145-74-8
99	<i>Angelika Bucerius</i> <b>Alterssicherung in der Europäischen Union</b>	25,00	13099	3-935145-75-6
100	<i>Werner Killian/Karsten Schneider</i> <b>Die Personalvertretung auf dem Prüfstand</b>	12,00	13100	3-935145-76-4
101	<i>Nils Fröhlich/Jörg Huffschmid</i> <b>Der Finanzdienstleistungssektor in Deutschland</b>	15,00	13101	3-935145-77-2
102	<i>Susanne Felger/Angela Paul-Kohlhoff</i> <b>Human Resource Management</b>	15,00	13102	3-935145-78-0
103	<i>Paul Elshof</i> <b>Zukunft der Brauwirtschaft</b>	16,00	13103	3-935145-79-9
104	<i>Henry Schäfer/Philipp Lindenmayer</i> <b>Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating</b>	19,00	13104	3-935145-80-2
107	<i>Axel Olaf Kern/Ernst Kistler/Florian Mamberer/ Ric Rene Unteutsch/Bianka Martolock/ Daniela Wörner</i> <b>Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung</b>	18,00	13107	3-935145-84-5
108	<i>Dea Niebuhr/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem/ Stefan Greß</i> <b>Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung</b>	28,00	13108	3-935145-85-3
109	<i>Yasmine Chahed/Malte Kaub/Hans-Erich Müller</i> <b>Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland</b>	14,00	13109	3-935145-86-1
110	<i>Klaus Löbbe</i> <b>Die europäische Chemieindustrie</b>	25,00	13110	3-935145-87-X
111	<i>Friedrich Hauss/Dörthe Gatermann</i> <b>Die Erhöhung der Nutzerkompetenz von Krankenversicherten</b>	10,00	13111	3-935145-88-8
112	<i>Andreas Diettrich/Korinna Heimann/Rita Meyer</i> <b>Berufsausbildung im Kontext von Mobilität, interkulturellem Lernen und vernetzten Lernstrukturen</b>	16,00	13112	3-935145-89-6
113	<i>Uwe Fachinger, Anna Frankus</i> <b>Selbstständige im sozialen Abseits</b>	13,00	13113	3-935145-90-X
114	<i>Frank Havighorst</i> <b>Jahresabschluss von Krankenhäusern</b>	14,00	13114	3-935145-91-8
115	<i>Achim Sollanek</i> <b>Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht</b>	10,00	13115	3-935145-92-6

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
116	<i>Kuno Schedler/John Philipp Siegel</i> <b>Strategisches Management in Kommunen</b>	28,00	13116	3-935145-93-4
117	<i>Marita Körner</i> <b>Staatlich subventionierte private versorgung und Gleichbehandlungs- grundsatz</b>	Alters- 10,00	13117	3-935145-94-2
119	<i>Andrea Jochmann-Döll/Karin Tondorf</i> <b>Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor</b>	16,00	13119	3-935145-96-9
120	<i>Andreas Boes, Michael Schwemmler</i> <i>unter Mitarbeit von Ellen Becker</i> <b>Herausforderung Offshoring</b>	15,00	13120	3-935145-97-7
121	<i>Wolfgang Gerstlberger/Wolfram Schmittl</i> <b>Public Private Partnership als neuartige Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen</b>	15,00	13121	3-935145-98-5
122	<i>Barbara Sternberger-Frey</i> <b>Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen</b>	10,00	13122	3-935145-99-3
123	<i>Johannes Koch/Winfried Heidemann/ Christine Zumbeck</i> <b>Arbeitshilfe für Betriebsräte Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb (E-Learning)</b>	12,00	13123	3-86593-001-8
124	<i>Wolfgang Däubler</i> <b>Die Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat</b>	12,00	13124	3-86593-002-6
125	<i>Klaus Heß/Siegfried Leittretter</i> <b>Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert</b>	10,00	13125	3-86593-000-X
126	<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> <b>Gender Mainstreaming</b>	28,00	13126	3-86593-003-4
127	<i>Elke Wiechmann</i> <b>Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess</b>	18,00	13127	3-86593-004-2
128	<i>Christoph Andersen/Marcus Beck/ Stephan Selle (Hrsg.)</i> <b>Konkurrieren statt Privatisieren</b>	18,00	13128	3-86593-005-0
129	<i>Bernhard Hillebrand</i> <b>Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes</b>	10,00	13129	3-86593-006-9
131	<i>Hartmut Kühle</i> <b>Rüstungsindustrie transatlantisch?</b>	12,00	13131	3-86593-008-5
135	<i>Hartmut Kühle</i> <b>Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe</b>	20,00	13135	3-86593-012-3

**Bestellungen  
bitte unter  
Angabe der  
Bestell-Nr. an:**



Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40  
E-Mail: mail@setzkasten.de

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Strasse 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 02 11/77 78-225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

