

FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT FÜR
AUSSENWIRTSCHAFT, STRUKTUR-
UND TECHNOLOGIEPOLITIK e.V.

Schöneberger Str. 19, D-10963 Berlin
Tel.: +49 (0)30 26550213
Fax: +49 (0)30 26550215
Email: fastev-berlin@t-online.de
www.fastev-berlin.de



Zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission in die Berliner Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik



Expertise im Auftrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen
im Abgeordnetenhaus von Berlin

Bearbeiter/innen:

Heinz-Rudolf Meißner, Ulrich Bochum, Brigitte Maas, Heike Schimkat

Berlin, 24.01.2003

„Durch den Zusatz zum Armenrechtsgesetz im Jahre 1834 wurde die soziale Stratifikation des Landes verändert, radikal änderten sich die Auffassungen über einige grundlegende Gegebenheiten des englischen Lebens. Das neue Armenrechtsgesetz bedeutete die Abschaffung der allgemeinen Kategorie der „Armen“, der „ehrbaren Armen“ oder „arbeitenden Armen“ - Begriffe, über die schon Burke hergezogen war. Die vormaligen „Armen“ wurden nun eingeteilt in die physisch hilflosen Pauper, deren Platz das Arbeitshaus war, und in unabhängige Arbeitskräfte, die ihren Unterhalt durch Lohnarbeit verdienten. Dies schuf jedoch eine völlig neue Kategorie von Armen, nämlich die Arbeitslosen, die damit die gesellschaftliche Bühne betraten. Während der Pauper aus humanitären Gründen Unterstützung erhalten mußte, sollten die Arbeitslosen im Interesse der Industrie *keine* Unterstützung erhalten. Daß der Arbeitslose an seinem Schicksal keine Schuld trug, spielte dabei keine Rolle. Es ging nicht darum, ob er Arbeit hätte finden können oder nicht, wenn er es wirklich versucht hätte, sondern darum, daß, wenn er nicht vom Verhungern bedroht war und nur das verhasste Arbeitshaus als Alternative vor sich sah, das Lohnsystem zusammenbrechen und damit die Gesellschaft in Elend und Chaos stürzen würde. Das bedeutete, daß die Bestrafung der Schuldlosen durchaus anerkannt wurde. Die grausame Perversion bestand ja gerade darin, daß die Arbeiter zugegebenermaßen zu dem Zweck emanzipiert wurden, damit die Drohung mit dem Hunger wirksam werden könnte. Diese Vorgangsweise macht die düsteren Gefühle der Trostlosigkeit verständlich, die aus den Werken der klassischen Nationalökonomien sprechen. Um hinter den Überzähligen, die im Rahmen des Arbeitsmarktes eingesperrt waren, die Türen abzuriegeln, wurde der Regierung eine selbstverleugnende Order auferlegt, die in der Praxis bedeutete, daß - nach den Worten von Harriet Martineau - die Unterstützung für die unschuldigen Opfer von seiten des Staates einer „Verletzung der Rechte des Volkes“ gleichkäme.“

(Karl Polanyi, The Great Transformation, 1944)

Inhaltsverzeichnis

0	Vorbemerkung	1
0.1	Hintergrund der Expertise	1
0.2	Struktur der Expertise	2
1	Die Ausgangslage: Der Berliner Arbeitsmarkt und seine Besonderheiten	3
1.1	Entwicklung und Struktur der Berliner Wirtschaft	3
1.2	Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung in Berlin	4
1.2.1	Qualitative Wirkungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Berlin	6
1.2.2	Berliner Arbeitsmarktpolitik	7
1.2.3	Geförderte Beschäftigungsmaßnahmen	9
1.3	Armut - ein vernachlässigtes Thema in der Hauptstadt	10
2	Die 13 Module der Hartz-Kommission als neue Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik - Eine Kurzbewertung der Vorschläge	14
2.1	Modul 1 „JobCenter“	14
2.2	Modul 6 „Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführen“	15
2.3	Modul 8 „PersonalServiceAgentur“ (PSA)	16
2.3.1	Warum Personal Service Agenturen?	17
2.3.2	Bisherige Lohnkostendifferenzen	20
2.3.3	Zielgruppen in der PSA	21
2.3.4	Vertragsbeziehungen zwischen der BA - PSA und Wettbewerb	22
2.3.5	Überstunden - Substitution von Überstunden zugunsten der Beschäftigung von Arbeitslosen (in befristeten Arbeitsverhältnissen)?	23
2.4	Modul 9 „Ich-AG /Familien-AG“	25
2.4.1	Die bisherige Förderung der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit	25
2.4.2	Die neue Förderung der „kleinen“ Selbständigkeit	27
2.4.3	Kritik an der bisher diskutierten Konstruktion dieser neuen Förderung	27
2.5	Modul 9 „Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen“	28
2.6	Die anderen Module	31
2.6.1	Modul 2 „Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung“	32
2.6.2	Modul 3 „Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit“	33
2.6.3	Modul 4 „Jugendliche Arbeitslose - AusbildungsZeit-Wertpapier“	33
2.6.4	Modul 5 „Förderung älterer Arbeitnehmer und ‚BridgeSystem‘“	34

2.6.5	Modul 7 „Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen“	34
2.6.6	Modul 10 „Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management“	35
2.6.7	Modul 11 „Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCentern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern“	35
2.6.8	Modul 12 „Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit: JobFloater“	36
2.6.9	Modul 13 „Masterplan“ – die Liste der Profis für Berlin	36
2.7	Zeitperspektive und Stand der Umsetzung	37
3	Umsetzung der Hartz-Vorschläge in Berlin – Module, konkrete Schritte, handelnde Akteur/innen	41
3.1	Erste Ansätze einer PSA und praktische Erfahrungen	41
3.1.1	Projekt „2. Schwelle“ – perdie.net und AA Berlin Mitte	41
3.1.2	START GmbH, Duisburg	42
3.2	Das AA 2000 als Vorbereitung für das JobCenter und die Planungen des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg	43
3.3	Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung und Vermittlung	45
3.4	Arbeit statt Sozialhilfe – erste Erfahrungen, aktuelle Projekte und weitere Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf JobCenter	46
3.4.1	Beispiel: Modellprojekt „Arbeit sofort“ des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf	47
3.4.2	Ebenen- und Entscheidungsstruktur in Berlin	49
3.5	Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit	51
3.5.1	Förderstrategie „Bezirkliche Beschäftigungsbündnisse“	51
3.5.2	Zur Umsetzung der Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse	51
3.6	Kommt Berlin ohne einen zweiten Arbeitsmarkt aus? Zur Notwendigkeit einer Diskussion über Hartz hinaus	53
3.7	Handlungsbedarf für besondere Personengruppen auf dem Berliner Arbeitsmarkt: Migrant/innen	55
3.7.1	Die Situation von Migrant/innen in Berlin	55
3.7.2	Beispiel: Arbeitsförderung nach dem Job-AQTIV-Gesetz	56
3.7.3	Beispiel: Fortbildungen und Qualifizierungen	57
3.7.4	Informeller Sektor	58
3.7.5	Selbständigkeit von Migrant/innen	58
4	Das aktuelle Gründungsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin	60
4.1	Stärkung unternehmerischer Fähigkeiten und Förderung der Selbständigkeit	61

4.2	Gründungsinitiativen als Unterstützungsstruktur	62
4.3	Förderinstrumente der Bundesanstalt für Arbeit	63
4.4	Förderinstrumente der Berliner Arbeitsmarktpolitik	65
4.5	Gründungsrelevante Rahmenbedingungen	67
4.6	Politische Rahmenbedingungen / Gründungsbürokratie	68
4.7	Weitere Ansatzpunkte zur Schaffung von „Gründerfreundlichen Kommunen / Bezirken“	69
4.8	Gründungspotenziale in Berlin	70
5	Zusammenfassende Bewertung und Handlungsorientierungen	73
6	Literatur	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Erwerbstätigkeit in Berlin 1991 / 2001	3
Abbildung 2	Entwicklung des Arbeitsmarktes in Berlin (Quelle: LAA Berlin)	5
Abbildung 3	Arbeitslosigkeit in Berliner Bezirken im November 2002 (Quelle: LAA Berlin-Brandenburg)	6
Abbildung 4:	Umfang der Beschäftigungsmaßnahmen in Berlin	9
Abbildung 5	Entwicklung des Einkommens im Vergleich Berlin - Bund (Quelle: StatBA)	10
Abbildung 6	Empfänger/innen von Sozialhilfe im Jahr 2000 in Berlin	11
Abbildung 7	Bedeutung der Sozialhilfe in einer bezirklichen Betrachtung (Quelle: Armutsbericht)	11
Abbildung 8:	Entwicklung des Marktes für Zeitarbeit in Berlin und Brandenburg	17
Abbildung 9	Zeitarbeitsunternehmen - die größten 10 in Deutschland - Umsätze und Anzahl der Zeitarbeitnehmer/innen 2001	23
Abbildung 10	Staffelung und Regelungen zu den Mini-Jobs	30
Abbildung 11	Die Neuregelungen im Überblick	39

0 Vorbemerkung

0.1 Hintergrund der Expertise

Mit den am 16.08.2002 präsentierten Vorschlägen der Kommission unter Leitung des Personalverstandes der Volkswagen AG, Peter Hartz, wurden auf allen politischen Ebenen intensive Debatten ausgelöst und eine arbeitsmarktpolitische Diskussion ins Leben gerufen, die für die Bundesrepublik beispiellos ist.

Die mit hohen Erwartungen verbundene Präsentation der Kommissionsvorschläge (Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) zielt auf eine Neuorientierung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik. Die Vorschläge greifen vielfältige Ideen und Konzepte auf, die bislang in einzelnen Pilotprojekten, in den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Debatten bis hin zum Bündnis für Arbeit diskutiert, erprobt und umgesetzt wurden.

Grundsätzlich neu ist die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und der einzelnen Arbeitsämter hin zu einer stärkeren Dienstleistungsorientierung. Damit soll das Kernziel dieser Vorschläge, die Beschleunigung der Vermittlung von Arbeitslosen, die Verringerung der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit zu verringern und damit insgesamt die Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2005 erreicht werden.

Die öffentliche Debatte um die Kommissionsvorschläge - auch schon im Vorfeld der Veröffentlichung - hat bei vielen politischen Akteuren eine Dynamik erzeugt, die angesichts oder gerade wegen der eher mittelfristigen Perspektive der Umsetzung der Reorganisation der Arbeitsverwaltung und der Umsetzung notwendiger gesetzlicher Regulierungen nachzulassen droht - angesichts dieses „Reformwerkes“ sollte diese Dynamik jedoch nicht im Sande verlaufen.

In vielen einzelnen Regionen der Bundesrepublik, insbesondere in den neuen Bundesländern bzw. in ganz Ostdeutschland sind die Arbeitsmärkte von hoher Arbeitslosigkeit, einem geringen Angebot an Arbeitsplätzen, Abwanderung und - wenn es überspitzt formuliert wird - von Hoffnungslosigkeit geprägt. Zu diesen Regionen gehört auch Berlin. Der Berliner Arbeitsmarkt ist von allgemein hoher Arbeitslosigkeit und insbesondere hoher Jugendarbeitslosigkeit sowie einem hohen Anteil an Sozialhilfeempfangenden gekennzeichnet. Die Wirtschaftsstruktur ist vor allem dadurch geprägt, dass der industrielle Kern weiterhin schrumpft und der Dienstleistungsbereich nicht in der Lage ist, diesen Verlust auszugleichen. Zudem ist die Handlungsfähigkeit Berlins angesichts der bekannt desaströsen Haushaltslage mehr als eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund will die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus an der begonnenen Diskussion um die Umsetzung der Hartz-Vorschläge auf Berliner Ebene ansetzen und eine breitere öffentliche Debatte zur Gestaltung der Umsetzung auf Berliner Ebene und im Hinblick auf die besonderen Problemlagen der Stadt früh anregen. Sie fragt nach möglichst konkreten Vorschlägen, welche Elemente von wem und wie in Berlin schnellstmöglich umzusetzen sind bzw. welche Vorbereitungen zur Umsetzung eingeleitet werden können und müssen. Sie folgt damit den Kommissionsvorschlägen, indem sie als Teil der „Profis der Nation“ aktiv wird, um die o.g. Dynamik aufrecht zu erhalten.

Hierzu hat sie uns mit der Erarbeitung einer Expertise beauftragt, die wir hiermit vorlegen. Wir - das sind Mitarbeiter/innen der Forschungsgemeinschaft für Außenwirtschaft, Struktur- und Technologiepolitik e.V., die sich seit 1987 unter anderem mit regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auseinandersetzen.

0.2 Struktur der Expertise

Zunächst wird im Rahmen einer Kontextanalyse die Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt kurz dargestellt und auf die Besonderheiten bzw. besonderen Problemgruppen hingewiesen. Dieser Abschnitt dient dazu, einerseits die Ausgangslage der Stadt im Hinblick auf die anstehende Reform des Arbeitsmarktes noch einmal deutlich zu machen, andererseits wird hiermit die Grundlage zur Bewertung von Neuorientierungen der Arbeitsmarktpolitik und für die Ableitung notwendiger Handlungsschritte geschaffen.

Im zweiten Abschnitt bewerten wir die Vorschläge der Hartz-Kommission. Die einzelnen Module werden jeweils kritisch im Hinblick auf ihre wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Implikationen betrachtet und einer auf Berlin bezogenen umsetzungsorientierten Bewertung unterworfen. Wir orientieren uns hier an der Frage, welche Möglichkeiten die Umsetzung der Module zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und welchen Beitrag sie zur sozialen Integration von Arbeitslosen in Berlin bieten. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang auf Regelungslücken und offene Fragen hinzuweisen und ggf. sind Vorschläge zu unterbreiten.

Im dritten Teil der Expertise werden zunächst die zur Zeit laufenden vorbereitenden Aktivitäten und Orientierungen wesentlicher Akteur/innen zur Umsetzung der Kommissionsvorschläge aufgegriffen. Hierzu haben wir eine Reihe von Interviews geführt und zugängliches Material gesichtet.

Im vierten Teil gehen wir im Hinblick auf die hohen Erwartungen noch etwas ausführlicher auf die Gründungssituation in Berlin ein - angesichts der hochgesteckten Ziele des Wirtschafts- und Arbeitsministers, mit dem Instrument der Ich-/Familien-AG Schwarzarbeit zu legalisieren und in umfangreichem Maße zur Neugründung von selbständigen Existenzen beizutragen, bietet sich eine Analyse der Berliner Situation an dieser Stelle besonders an.

Basierend auf der Ausgangsanalyse, der kritischen Bewertung der Kommissionsvorschläge und den laufenden Aktivitäten werden dann - in Form einer Zusammenfassung - Eckpunkte benannt, auf die bei der Umsetzung der Arbeitsmarktreform in Berlin u.E. besonders zu achten ist. In diesem Sinne werden damit Vorschläge unterbreitet, wie ein weiteres Vorgehen unterstützt werden kann, wo konkreter Regelungs- und Diskussionsbedarf besteht.

Im Rahmen der Studie haben wir in der Stadt eine Reihe von Gesprächen geführt. Dank sagen möchten wir für ihre Geduld, Auskunftsbereitschaft und Unterstützung insbesondere: Sabine Bangert, Kerstin Bauer, Karl-Peter Fuß, François Galpin, Michael Haberkorn, Sibyll Klotz, Petra Meyer, Ralf Müller, Hildegard Maria Nickel, Henriette Ponsong, Martina Schmiedhofer, Ramona Schröder, Hans-Joachim Schulze, Christian Tauchnitz, Jörg Zander und der Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik der Fraktion BÜ 90/ Grüne im Berliner Abgeordnetenhaus, mit der wir die Zwischenergebnisse diskutiert haben und von der wir eine Reihe von Anregungen für die Abschlussarbeiten erhalten haben.

1 Die Ausgangslage: Der Berliner Arbeitsmarkt und seine Besonderheiten

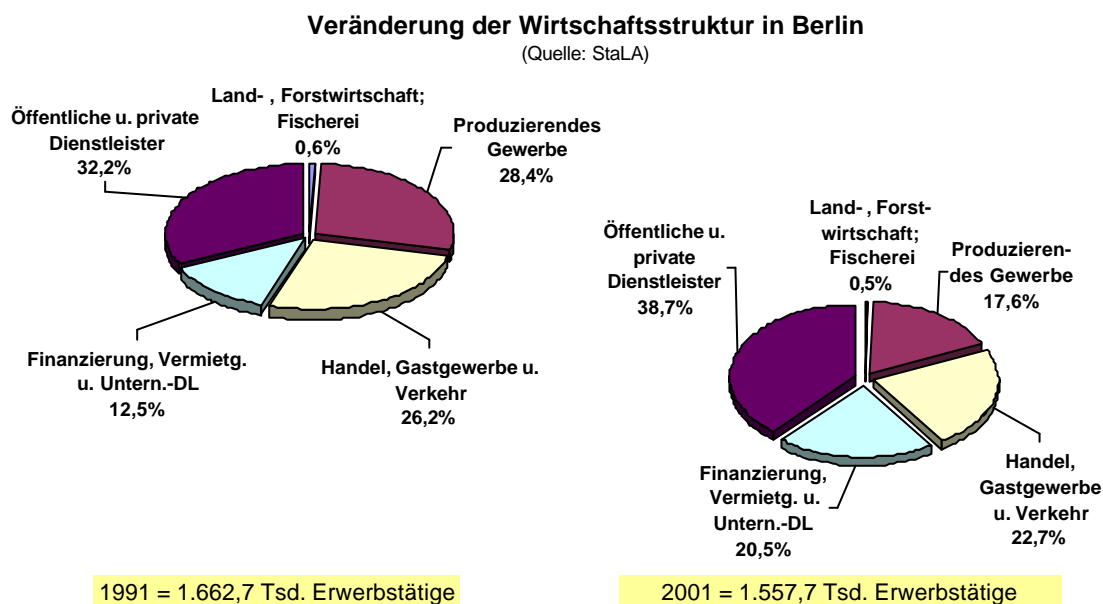
1.1 Entwicklung und Struktur der Berliner Wirtschaft

Die Entwicklung und Struktur der Berliner Wirtschaft soll hier nur kurz umrissen werden, um den Hintergrund sowie die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik deutlich zu machen.

Nach der Wiedervereinigung der beiden Deutschen Staaten war die Stadt geprägt von der Integration der beiden Stadthälften und der damit gegebenen beiden Wirtschaftsgebiete - darüber hinaus entwickelte sich auch schnell eine enge Verflechtung mit dem Berliner Umland (Speckgürtel), indem viele Berliner Betriebe die günstigen Standortkosten in Brandenburg nutzen und vor allem Produktionsstandorte aus Berlin hinaus ins naheliegende Umland verlagerten.

Die Zahl der Erwerbstätigen und damit Arbeitsplätze in der Stadt ist in der Zeit von 1991 bis 2001 von 1.662,7 Tsd. auf 1.557,7 Tsd. gesunken.

Abbildung 1 Erwerbstätigkeit in Berlin 1991 / 2001



Die Veränderung in der Wirtschaftsstruktur (Arbeitsplätze nach Wirtschaftsbereichen) macht in Bezug auf die Zusammensetzung der Berliner Ökonomie deutlich,

- dass der primäre Sektor (Land-, Forstwirtschaft, Fischerei) unverändert eine zu vernachlässigende Größe in der Stadt darstellt;
- dass das produzierende Gewerbe mit dem industriellen Kern weiterhin stark an Bedeutung verloren hat und damit eine Basis für die weitere Entwicklung unternehmensnaher Dienstleistungen gefährdet ist;

- dass Handel, Gastgewerbe und Verkehr beschäftigungspolitisch an Bedeutung verloren haben;
- dass der Bereich Finanzierung, Vermietung und unternehmensnahe Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen hat und sich hier die Hoffnungen, die zu Beginn der 1990er Jahre auf diesen Sektor gesetzt wurden, annähernd realisieren konnten;
- dass der Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister (hier sind die öffentlichen Dienstleister dominant) ebenfalls an Bedeutung gewonnen hat, obwohl der Sektor der öffentlichen Beschäftigung im Vergleich zu anderen Großstädten als deutlich zu hoch eingeschätzt wird und hier zukünftig eher mit einem Abbau von Arbeitsplätzen zu rechnen sein wird.

In einer Bilanz des Auf- bzw. Abbaus von Arbeitsplätzen in einer differenzierten Betrachtung nach einzelnen Wirtschaftszweigen spielen zwei besondere Entwicklungen eine Rolle:

- die Unternehmen des industriellen Kerns der Stadt - das Verarbeitende Gewerbe - haben im Betrachtungszeitraum 150 Tsd. Arbeitsplätze abgebaut;
- die Unternehmen aus dem Grundstückswesen, Vermietung sowie den unternehmensnahen Dienstleistungen haben knapp 110 Tsd. Arbeitsplätze aufgebaut.

Die sonstigen Dienstleistungsbereiche, von denen immer erwartet wurde, dass sie zukünftig zu einem expandierenden Wirtschaftszweig in der Stadt werden würden, haben nur marginal für zusätzliche Arbeitsplätze in der Stadt gesorgt - allen voran der Bereich unter öffentlicher /quasi-öffentlicher Leitung - Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen mit knapp 30 Tsd. Erwerbstätigen.

Die Anzahl des Personals im Öffentlichen Dienst der Stadt kann aufgrund von Beschäftigungssicherungsvereinbarungen nicht im „haushaltspolitisch notwendigen“ Maß (Arbeitsplatzgarantien - Personalüberhänge) abgebaut werden. Mittelfristig wird die bestehende Überbesetzung der Berliner Verwaltung jedoch zurückgeführt werden, was den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten wird.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass trotz Hauptstadtfunktion und bei stagnierendem Dienstleistungsbereich ein positiver Strukturwandel zu mehr Beschäftigung und hin zu einer Dienstleistungsmetropole, zur Informationsgesellschaft, zur Drehscheibe zwischen Ost- und West, zum Kompetenzzentrum für Verkehr, Telekommunikation oder andere Visionen, die für Berlin Ende der 1980er und im Verlauf der 1990er Jahre formuliert und als politisches Leitbild propagiert wurden, n i c h t eingetreten ist. Im Gegenteil, die Wirtschaft der Stadt bietet immer weniger Arbeitsplätze an - im Umkehrschluss ist bei nahezu gleichbleibender Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter der Bedarf und die Nachfrage nach Arbeitsplätzen gestiegen.

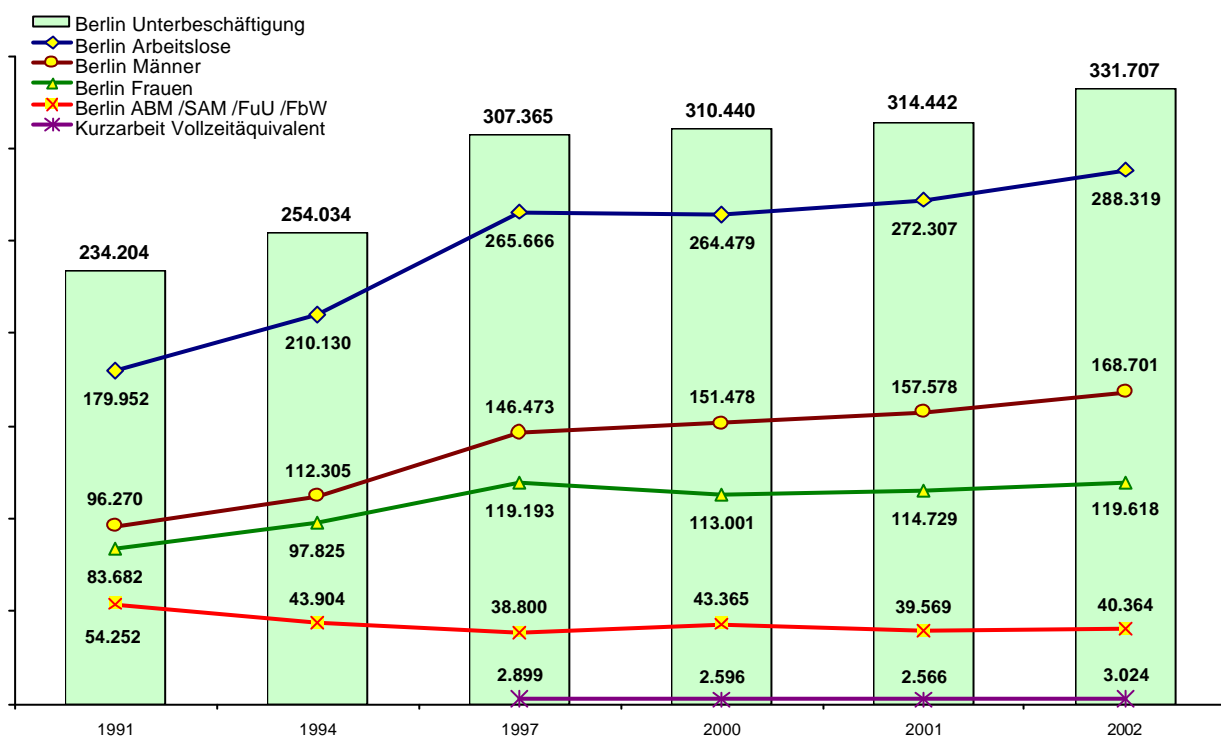
1.2 Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung in Berlin

Bis 1998 stieg in Berlin die Zahl der Arbeitslosen - aufgrund konjunktureller Effekte und aufgrund des anhaltenden Deindustrialisierungsprozesses sowohl im Westteil und insbesondere im Ostteil der Stadt - ständig an. 1999 und 2000 zeichnete sich mit der konjunkturellen Belebung eine leichte Entspannung ab, die jedoch mit dem weltweiten Konjunkturrein-

bruch (Dot-Com-Krise) beendet war - die Zahl der Arbeitslosen stieg wieder auf 272,3 Tsd. im Jahresdurchschnitt 2001 und erreichte im Jahresdurchschnitt 2002 288,3 Tsd.

Um das Ausmaß der Nachfrage nach Arbeitsplätzen aufzuzeigen, wird in der folgenden Grafik das Maß der Unterbeschäftigung herangezogen, d.h. zu der Zahl der Arbeitslosen werden die Teilnehmer/innen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie das Vollzeitäquivalent der Kurzarbeit addiert. Die „Entlastungswirkung“ aktiver Arbeitsmarktpolitik lag in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf einem Niveau zwischen 53.190 und 38.800 - zuletzt bei 40.000 Personen, die entweder über ABM, SAM sowie Maßnahmen der Fortbildung oder Umschulung „beschäftigt“ waren.

Abbildung 2 Entwicklung des Arbeitsmarktes in Berlin (Quelle: LAA Berlin)

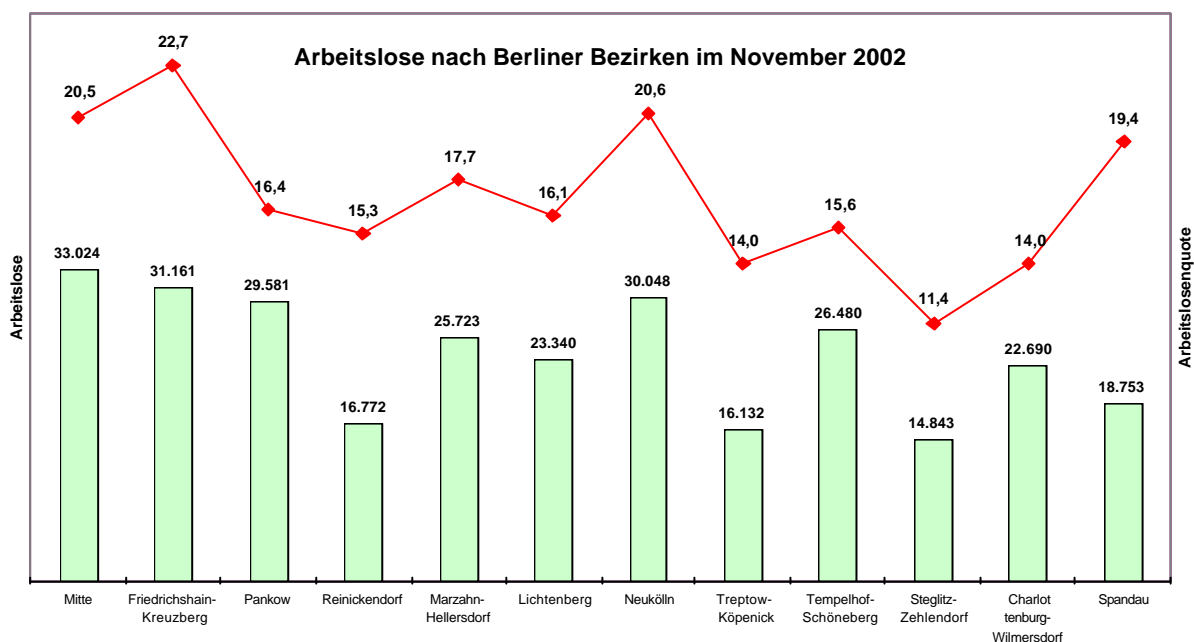


Im Dezember 2002 waren in Berlin 296,5 Tsd. Personen arbeitslos gemeldet (Arbeitslosenquote: 17,5% /i.V. Bund 10,1%). Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden insgesamt 54.700 Personen unterstützt. In Berlin war dies der höchste Dezember-Stand der Arbeitslosigkeit seit 1990.

„Im Dezember gab es 5.027 Kurzarbeiter, 1.348 mehr als ein Jahr zuvor. ... Von beruflichen Weiterbildungs- und Umschulungslehrgängen profitierten im Dezember 19.210 Personen (- 346 gegenüber Vorjahr), in Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen fanden 13.769 Arbeitslose eine vorübergehende Beschäftigung (- 2.442). Der direkte Einstieg in eine reguläre Beschäftigung wurde im vergangenen Monat vor allem durch Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber für 14.591 Personen gefördert (- 24). Die sehr auf die individuellen Erfordernisse abgestimmten Hilfen der "Freien Förderung" zur beruflichen Eingliederung nutzten 2.111 Arbeitslose (- 1.403)“ (Pressemitteilung LAA Berlin-Brandenburg vom 09.01.2003).

Der Gesamtberliner Arbeitsmarkt weist darüber hinaus in einer bezirklichen Differenzierung erhebliche Unterschiede auf - die bezirklichen Arbeitslosenquoten schwanken zwischen 11,4% im Bezirk Steglitz-Zehlendorf und 22,7% im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg.

Abbildung 3 Arbeitslosigkeit in Berliner Bezirken im November 2002 (Quelle: LAA Berlin-Brandenburg)



Bezogen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit in Berlin verweisen wir auf die differenzierte Statistik - herauszuheben ist hier (Stand Dezember 2002):

- 41,3% der Arbeitslosen sind Frauen;
- 34,0% der Arbeitslosen sind langzeitarbeitslos (d.h. ein Jahr und länger);
- 41,4% der Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung (Stand Nov. 2002);
- 11,9% der Arbeitslosen sind junge Menschen unter 25 Jahren;
- 17,0% der Arbeitslosen sind Ausländer/innen.

Trotz der Entlastungswirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelingt es nicht, den hohen Bestand an Arbeitslosen zu senken und entsprechende Einkommenserzielung aus Arbeit zu ermöglichen. Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen in Höhe von knapp 7.000 ist ein deutliches Zeichen für den Arbeitsplatzmangel in der Stadt.

1.2.1 Qualitative Wirkungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Berlin

In Berlin wie auch in der gesamten Bundesrepublik gilt das „Normalarbeitsverhältnis“ für viele Erwerbstätige schon lange nicht mehr - in einem unbefristeten, abhängigen Vollzeit-arbeitsverhältnis waren nach Angaben der Senatsverwaltung 1985 noch 72,1% der Erwerbstätigen - 1998 waren es nur noch 54,3% (Bund 58,4%) (ARP 2002:2).

Die Analysen des WZB kommen demgegenüber zu Ergebnissen, die auf der Basis der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren aussagekräftiger sind und die sozialen Arbeitsbedingungen in der Stadt deutlicher hervorheben:

Qualitative Struktur der Beschäftigungsverhältnisse in Berlin (1991 und 1998)

	insgesamt		Frauen		Männer	
	1991	1998	1991	1998	1991	1998
Normalarbeitsverhältnis Berlin	44,7	32,3	38,1	28,0	50,8	36,4
Teilzeitbeschäftigte	8,0	7,9	13,5	12,5	2,6	3,5
geringfügig Beschäftigte	1,3	2,5	1,5	3,2	1,2	1,8
Selbständige	5,3	7,1	3,1	4,4	7,4	9,6
Arbeitslose	12,3	12,2	10,9	11,0	13,6	13,8

Quelle: WZB Mitteilungen, September 2002:6

Damit war 1998 nur noch jede/r dritte Bewohner/in im erwerbsfähigen Alter in Berlin in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.

Vor diesem Hintergrund wurde als Beitrag zur Lösung des Arbeitsmarktproblems das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte entwickelt, das darauf orientiert, „... Wege zur allmählichen Reintegration in die Erwerbstätigkeit und flexiblere Übergänge zwischen Nichterwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit geschaffen werden...“ (BerlinStudie 1999:207). Kernelement sind gesetzlich garantierte, abgesicherte Brücken zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen bei angemessener sozialer Absicherung - Übergänge von Bildung in Beschäftigung, von Teilzeit in Vollzeit (und umgekehrt), von bezahlter und unbezahlter Arbeit, in eine neue Erwerbstätigkeit sowie in die Rente.

Teile dieses geforderten Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik sind in die Vorschläge der Kommission eingeflossen - am deutlichsten der Übergang in die Rente als Modul BridgeSystem oder in Bezug auf die betriebsinterne Arbeitsvermittlung, die sich in den Vorschlägen der Kommission durch die frühzeitige Arbeitslos-Meldung niedergeschlagen haben dürfte. Allerdings sei schon hier darauf verwiesen, dass gerade das BridgeSystem im Rahmen der Abstimmung zwischen Bundestag und Bundesrat aus der Reform herausgenommen wurde.

Als Prozessstrukturen werden dezentrale Netzwerke von Akteuren auf kommunaler, bezirklicher Ebene vorgeschlagen, die an den Erfahrungen entsprechender Pilotprojekte, wie dem Neuköllner Territorialen Beschäftigungspakt, anknüpfen. Mit der Initiierung von Bezirkslichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit hat Berlin mittlerweile diese Ansätze weiter verfolgt - zu einer Bewertung dieser Ansätze werden wir später kommen (vgl. Abschnitt 3.5).

1.2.2 Berliner Arbeitsmarktpolitik

Berliner Arbeitsmarktpolitik ist wie die Arbeitsmarktpolitik in anderen Regionen der Bundesrepublik oder Europas in die Europäische Beschäftigungsstrategie eingebettet und den dort formulierten Zielen verpflichtet. Zufließende Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (447 Mio. € - 1994 bis 1999; etwa gleich hohes Volumen 2000 bis 2006) werden zur Verstärkung der Berliner Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs- und Sozialpolitik eingesetzt.

Im Oktober 2002 wurde der Entwurf des Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitischen Rahmen-Programms (ARP 2002) in seiner vierten Fortschreibung vorgelegt. Strategisches Ziel des ARPs ist es, „... durch Optimierung und Vernetzung des Förderinstrumentariums Synergien zu erzeugen und ... Schwerpunktsetzungen in der investiven Arbeitsförderung in der Qualifizierungspolitik zu verstärken ...“ (ARP 2002:18) Die Berliner Arbeitsmarktsituation wird zwar detailliert analysiert und es wird ein Kranz von Maßnahmen angeboten - allein es fehlt noch eine Konkretisierung des Umfanges an finanziellen Mitteln, wie die einzelnen Bereiche und Aktivitäten zueinander gewichtet werden. Die Kritik von verschiedenen Interessengruppen der Stadt, die ihre Positionen im Rahmen der Anhörung formuliert haben, lässt sich auf folgende Eckpunkte zusammenfassen:

- fehlende Fokussierung und Präzisierung der finanziellen Volumina zur Gewichtung,
- die Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming bleibt unklar,
- die Vorschläge der Hartz-Kommission sowie das Instrumentarium des BSHG sind noch nicht mit aufgenommen,
- Arbeitsmarkt braucht mehr Planungssicherheit und muss von Haushaltssperren ausgenommen werden (z.B. Hilfe zur Arbeit),¹
- auch müssen flexible Teilzeit, Kinderbetreuung und ältere Menschen noch stärker berücksichtigt werden,
- lokale Ansätze müssen gestärkt werden (Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit),
- Migranten/innen müssen stärker berücksichtigt werden.

Der Entwurf zum ARP wird bis Dezember 2002 aufgrund der Diskussionen überarbeitet und konkretisiert werden - insofern ist hier zu erwarten, dass auch die jüngsten Diskussionen, Vorschläge wie auch die Entwicklungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Eingang finden werden.

In einem unveröffentlichten „Bilanzpapier“ der ehemaligen Staatssekretärin Nickel wird die schwierige Gratwanderung zwischen haushaltspolitischen Konsolidierungszwängen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen beschrieben (Nickel o.J.). Sie bewertet das ARP als Handlungsrahmen, der gestaltungsoffen konzipiert ist und innerhalb dessen, je nach Anforderung, flexibel und veränderbar auf die beschäftigungspolitischen Reformbestrebungen reagiert werden kann. Sie bemerkt dann, dass das Tempo der Veränderungen weitgehend von der Bundesebene vorgegeben wird, dass „beschäftigungspolitische Reformen durchaus auch nachdrücklicher auf Landesebene befördert werden“ könnten.

Nachdrücklichkeit in Bezug auf die Umsetzung der Hartz-Vorschläge auf der Berliner Ebene wird aktuell von vielen vermisst, obwohl sich die Berliner Verwaltung bereits relativ früh mit den auf sie zukommenden Anforderungen auseinander gesetzt hat. Nickel beschreibt²,

1 Eines der wesentlichen Elemente, das in die Berliner Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden muss, ist ein Abschied von einer stop-and-go-Politik hin zu einer verlässlichen und planbaren Struktur von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

2 Interview mit Frau Nickel

dass ausgehend von Berlin bereits im Juni 2002 in Bezug auf die Hartz-Vorschläge ein gemeinsamer Brief des Berliner Senats verfasst wurde, in dem auf die schwierige Arbeitsmarktlage in Berlin Bezug genommen wurde. Es wurde dargestellt, dass es kontraproduktiv sei, diese Probleme lediglich durch eine bessere Vermittlungstätigkeit zu beheben. Insofern habe man darauf orientiert, sich von den Hartz-Vorschlägen nicht zu viel zu versprechen. In der Folge sei die Position Berlins in ein gemeinsames Papier der ostdeutschen Länder eingeflossen, das die ostdeutsche Perspektive der fehlenden Arbeitsplätze betont und auf die Besonderheiten der Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen hinweist. Insgesamt sei durchaus die Bereitschaft und die Fähigkeit vorhanden gewesen, sich auf die Reformaufgaben vorzubereiten und sie aktiv anzugehen. Allerdings bemerkt sie auch: „Aktuell liest man nichts“.

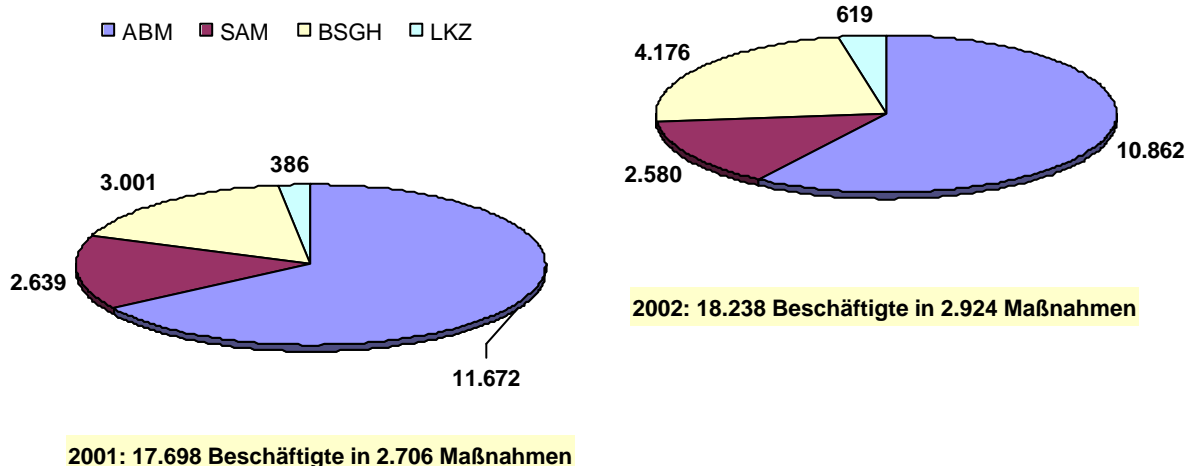
1.2.3 Geförderte Beschäftigungsmaßnahmen

Alle geförderten Beschäftigungsmaßnahmen werden seit Beginn der 1990er Jahre von den zu diesem Zeitpunkt gegründeten sogenannten Service-Gesellschaften umgesetzt. Die Senatsarbeitsverwaltung hat damit die operative Umsetzung von aktiver Arbeitsmarktpolitik an sieben externe Organisationen ausgegliedert, von denen heute (Ende 2002) noch drei übrig geblieben sind, die seit 1998 in der Rechtsform der GmbH als Treuhänder und beliehene Unternehmen operieren. Sie haben sich im Jahr 2001 zur arge Servicegesellschaften Berlin GbR zusammengeschlossen.

Abbildung 4: Umfang der Beschäftigungsmaßnahmen in Berlin

Geförderte Beschäftigungsmaßnahmen bei freien Trägern (Mittelwerte)

Quelle: arge Servicegesellschaften, Monatsbericht Oktober 2002



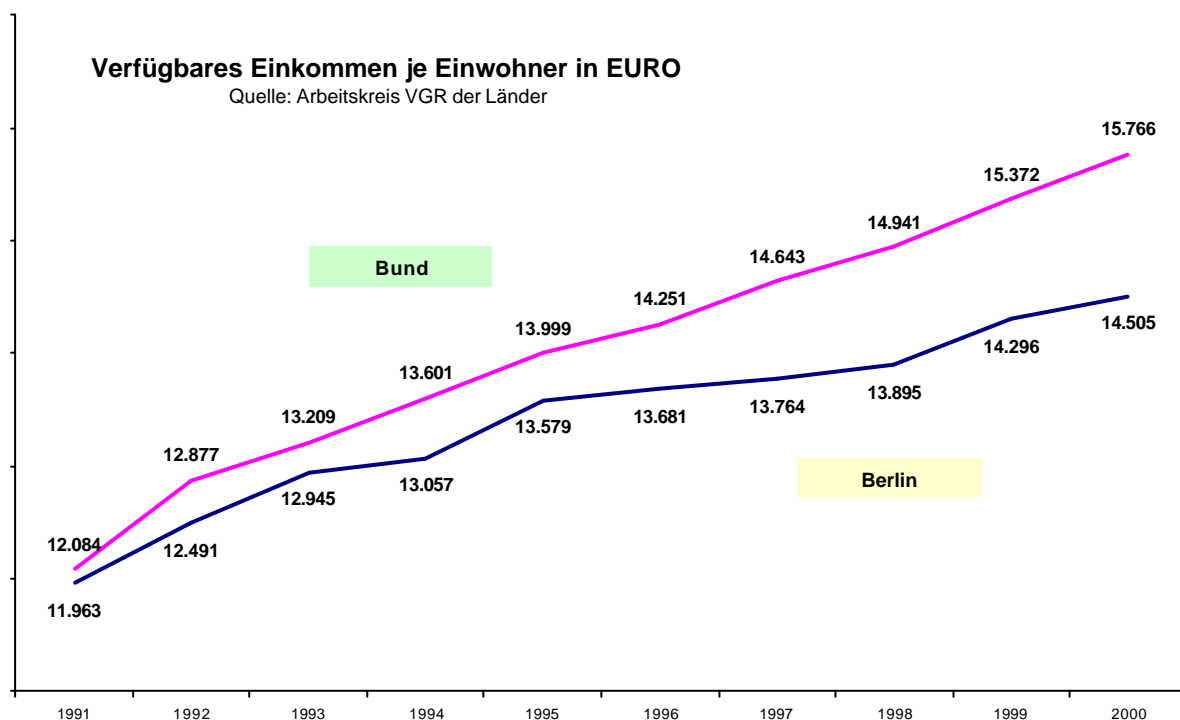
Auf die Struktur, in der die Servicegesellschaften Berliner Arbeitsmarktpolitik umsetzen und wie sie die Umsetzung der Hartz-Vorschläge auf Berliner Ebene einschätzen, kommen wir in Abschnitt 3.6 noch einmal zurück.

Diese hier kurz skizzierte Entwicklung und aktuelle Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt hat ihre entsprechend negativen Auswirkungen in der Einkommenssituation der Bevölkerung und wurde zum ersten Mal in der Geschichte Berlins im Armutsbericht der Senatsverwaltung für Gesundheit detailliert dokumentiert (Armutsbericht 2002). Im folgenden Abschnitt gehen wir kurz auf die Ergebnisse des Armutsberichts ein.

1.3 Armut - ein vernachlässigtes Thema in der Hauptstadt

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich das verfügbare Einkommen je Einwohner in Berlin deutlich schlechter als im Bundesdurchschnitt entwickelt. Im Vergleich zu 1990 weist das Berliner Einkommensniveau einen Unterschied von 8%-Punkten im Vergleich zum Bundesdurchschnitt auf. Die Entwicklung in absoluten Zahlen zeigt das folgende Schaubild:

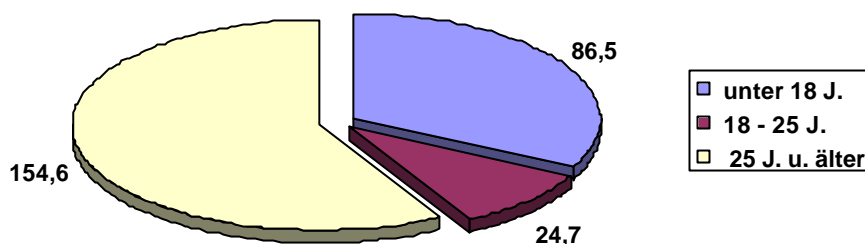
Abbildung 5 Entwicklung des Einkommens im Vergleich Berlin - Bund (Quelle: StatBA)



Eine weitere Auswirkung ist das Niveau der Armut in der Stadt. Auf öffentliche Hilfeleistungen waren im Jahr 2000 in Berlin 266 Tsd. Menschen angewiesen (bzw. hatten aufgrund ihrer Lebenssituation Anspruch auf finanzielle Hilfeleistungen). Dieses hohe Niveau hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Besonders bedenklich ist der hohe Anteil junger Menschen: gut 100 Tsd. junge Menschen bis zum Alter von 25 Jahren haben Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) erhalten.

Abbildung 6 Empfänger/innen von Sozialhilfe im Jahr 2000 in Berlin

**Altersstruktur der Empfänger/innen von Sozialhilfe in Berlin (2000) in Tsd.
gesamt: 265,8 Tsd.**

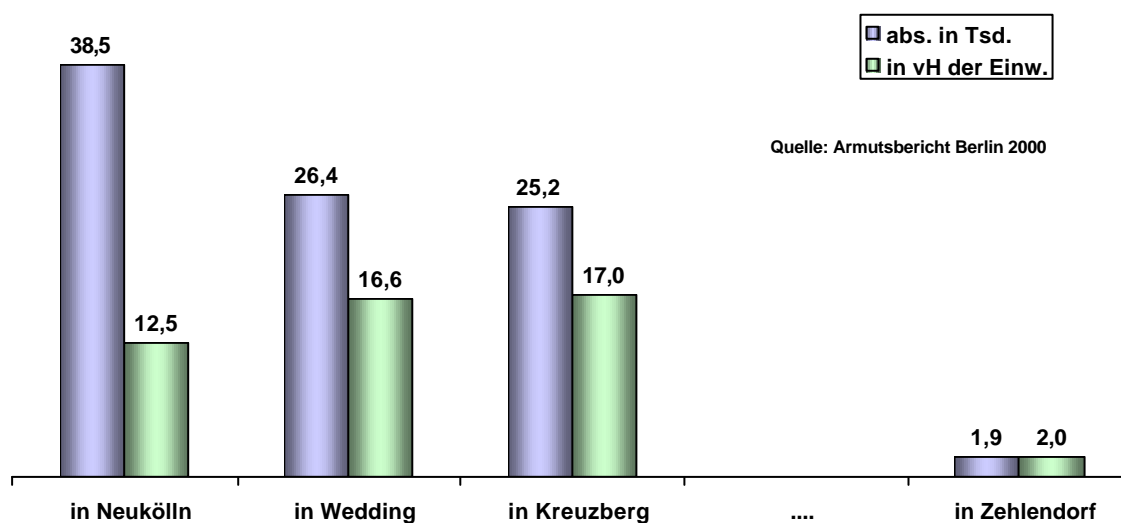


Quelle: Armutsbericht Berlin 2002

Auffällig ist, dass sich der Bezug von Sozialhilfe auf einige Bezirke des Westteils der Stadt in besonderem Ausmaß konzentriert. Diese sogenannten Problembezirke wie Neukölln, Wedding und Kreuzberg (Alt-Bezirke) weisen von der absoluten wie relativen Größe her einen hohen Anteil von Empfänger/innen von Sozialhilfe auf - der Alt-Bezirk mit den wenigsten Empfänger/innen von Sozialhilfe ist Zehlendorf (im Schaubild als Vergleichsgröße dargestellt).

Abbildung 7 Bedeutung der Sozialhilfe in einer bezirklichen Betrachtung (Quelle: Armutsbericht)

Empfänger/innen von Sozialhilfe in ausgew. Bezirken Berlins im Jahr 2000



Quelle: Armutsbericht Berlin 2000

In den drei genannten Bezirken Berlins ist damit jede/r sechste, siebte Einwohner/in auf Sozialhilfe angewiesen. Und der Bezug von Sozialhilfe ist in vielen Fällen keine kurzfristige, einmalige Erscheinung und damit kein temporäres oder Übergangsphänomen. Über die Hälfte der Empfänger/innen beziehen Sozialhilfe zwei Jahre und länger (56,2%), immerhin noch jede/r Siebte bezieht Sozialhilfe fünf Jahre und länger. Lediglich 3,5% (9.400) der Empfänger/innen von Sozialhilfe sind in einem Beschäftigungsverhältnis und erhalten damit aufgrund des geringen Einkommensniveaus ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt.

Situation alleinerziehender Frauen in Berlin

Von den 844 Tsd. Familien in Berlin (Stand 1999) waren 176 Tsd. allein erziehende Familien mit Kindern - 84% oder knapp 148 Tsd. waren allein erziehende Frauen. Damit war 1999 in Berlin jede dritte Familie mit minderjährigen Kindern die Familie einer allein erziehenden Frau (Armutbericht 2002).

Im Hinblick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten kommt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für diese Gruppe der Berliner Bevölkerung ein besonderer Stellenwert zu. Um überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, sind diese Frauen auf ein adäquates Angebot an Kinderbetreuung (zeitliche Lage, räumliche Nähe, Kosten) angewiesen, auf das sie zurückgreifen können. Der Versorgungsgrad mit Krippen- und Hortplätzen in Berlin lag in Berlin im Jahr durchschnittlich bei 37% - je nach Differenzierung wird im Armutsbericht darauf hingewiesen, dass insbesondere in westlichen Bezirken das Angebot an Kinderbetreuung nicht bedarfsdeckend war (Jahr 2000). Zwar gibt es für Kinder von allein erziehenden Frauen Beschäftigungsprojekte, die eine flexible Kinderbetreuung gewährleisten (insbesondere für Frauen, deren Arbeitszeiten außerhalb der Regelöffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen liegen), diese reichen jedoch quantitativ nicht aus.

Insbesondere allein erziehende Frauen mit Kindern unter sechs Jahren können zum überwiegenden Teil - soweit sie überhaupt erwerbstätig (Erwerbstätigenquote 55%) sind - den Lebensunterhalt nur zu 43% durch das Erwerbseinkommen decken. Sie waren überwiegend auf staatliche Transfers (Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Erziehungsgeld) angewiesen. Ende 2000 bezogen 28 Tsd. allein erziehende Frauen Sozialhilfe.

Notwendigkeit eines II. Arbeitsmarktes

Die Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- die Erwerbstätigkeit ist in den 1990er Jahren bei nahezu stabilem Bevölkerungsniveau um 110 Tsd. zurückgegangen;
- die Dienstleistungsbereiche sind nicht in der Lage, einen Ausgleich für wegfallende Arbeitsplätze im industriellen Kern der Berliner Wirtschaft zu schaffen;
- Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (d.h. Arbeitsplatzbedarf) stagnieren auf hohem Niveau (Dezember 2002: 296,5 Tsd. Arbeitslose - 54,7 Tsd. Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik);
- die Struktur der Arbeitslosen ist gekennzeichnet durch hohe Anteile von Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (41,4%), Langzeitarbeitslose (34,0%), jungen Menschen unter 25 Jahren (11,9%) sowie ausländische Mitbürger/innen (17,0%);

- die verfügbaren Einkommen in der Stadt entwickelten sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich ungünstiger (8%-Punkte)
- die Armut in der Stadt hat vor dem Hintergrund dieser Entwicklungstendenzen in erschreckendem Maße zugenommen (266 Tsd. Menschen waren im Jahr 2000 auf öffentliche Hilfeleistungen angewiesen).

Der erste Arbeitsmarkt ist in Berlin nicht in der Lage, im notwendigen Umfang Arbeitsplätze und damit Einkommensmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden schon über 60 Tsd. Personen gefördert. Damit stellt sich sowohl aus arbeitsmarkt- wie sozialpolitischer Sicht die Kardinalfrage, ob und in welchem Umfang der zweite Arbeitsmarkt und dritte Sektor der Stadt weiter ausgebaut werden muss und - im Hinblick auf die Ausgangsfragestellung - in wie weit die Vorschläge der Hartz-Kommission und die daraus entstandenen Gesetzesvorhaben zur Umsetzung helfen können, zumindest einen Teil des Problems zu lösen.

2 Die 13 Module der Hartz-Kommission als neue Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik - Eine Kurzbewertung der Vorschläge

In diesem Teil der Expertise gehen wir kritisch und dabei etwas ausführlicher auf die drei - aus Sicht einer Berliner Arbeitsmarktpolitik - wesentlichen Module der Kommissionsvorschläge ein:

- die Reorganisation der Arbeitsämter zu JobCentern, die zukünftig auch erwerbsfähige Sozialhilfeempfangende betreuen sollen,
- die PersonalServiceAgenturen (PSA), die über das Instrument der Leiharbeit eine erfolgreichere Vermittlung realisieren sollen sowie
- die Überlegungen zur Ich AG /Familien AG, mit der die Form einer „kleinen“ Selbständigkeit gefördert werden soll.

Nur kurz werden im Anschluss daran die restlichen Module kritisch bewertet. Wir legen mit dieser Betrachtung den Grundstein zur Bewertung einer Umsetzungsperspektive und der enthaltenen Lösungspotenziale für den Berliner Arbeitsmarkt.

2.1 Modul 1 „JobCenter“

Mit der Bezeichnung JobCenter wird die neue Philosophie des veränderten, kundenorientierten Arbeitsamtes in den Vorschlägen der Hartz-Kommission transportiert. Das „neue“ Arbeitsamt soll als Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen fungieren und damit auch für die erwerbsfähigen /arbeitsfähigen Empfänger/innen von Sozialhilfe zuständig sein.

Auf die innerorganisatorischen Veränderungen, die z.T. schon mit dem JobAQTIV-Gesetz eingeleitet wurden und nun mit den Kommissionsvorschlägen erweitert werden, wie

- front-desk und Clearingstelle, Fallmanager, back-office;
- Informationskunden, Beratungskunden, Betreuungskunden;
- Integration von Aufgaben, die bisher von Sozialamt, Jugendamt, Suchtberatung, Schuldnerberatung und Wohnungsamt übernommen wurden;
- branchenbezogene bis Einzelbetreuung der Firmenkunden;

soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Kritisch ist hier zu hinterfragen, ob einerseits die Erhöhung der Aufgabenvielfalt und die Intensivierung der Beratung und Betreuung mit dem heutigen Personalbestand (quantitativ wie auch qualitativ³) bewältigt werden kann. Die vorgeschlagenen Verwaltungsvereinfachungen wie z.B. die Signaturkarte, einheitliches (auch von Antragsteller/innen zu bedienendes) DV-System etc. können zwar Entlastungen schaffen, dennoch ist zu erwarten, dass die zur Verfügung stehende Zeit für die Betreuung der Kund/innen (Arbeitslose und Unternehmen) wie auch die Betreuungsdichte deutlich erhöht werden muss.

³ Fach-, Entscheidungs- und Handlungskompetenz des Fallmanagers als zentraler Figur im Vermittlungsprozess

Dies erfordert systematisch einen Aufbau von Beschäftigung in den Arbeitsämtern, wollen sie dieses Konzept einer intensiveren Betreuung bzw. einer höheren Betreuungsdichte umsetzen. Bisherige Erfahrungen aus der Umsetzung des JobAQTIV-Gesetzes weisen allerdings darauf hin, dass ein Großteil der zusätzlichen Aufgaben nicht selbst wahrgenommen, sondern von Dritten erbracht wird.

Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, entstünde ein neuer Markt für Dienstleistungen, die zu den Kernaufgaben der über Versicherungsleistungen (und Steuern) finanzierten Aufgaben einer öffentlichen Behörde gehören - hiermit ist wiederum ein erhöhter Kontrollaufwand verbunden, der u.E. diesen Ansatz als eher kontraproduktiv charakterisiert. U.E. sollten die Mitarbeiter/innen der Arbeitsämter in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben selbst wahrzunehmen.

2.2 Modul 6 „Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführen“

Vom Konzept her hat die Hartz-Kommission auf die Erfahrungen in Österreich mit dem Arbeitsmarktservice zurückgegriffen - hier wird mit einer Betreuungsdichte von 1:40, in Großbritannien mit 1:50 operiert. Die betreuungsintensiven kommunalen Pilotprojekte zu Beschäftigungsförderungen in der Bundesrepublik (siehe Beschäftigungsförderung in Kommunen / www.bik-online.de) gehen von einem Betreuungsverhältnis von 1:50 bis max. 1:100 aus (Sell 2002:591 f).

Wesentlicher neuer Aufgabenblock, der in das JobCenter integriert werden soll, ist die Betreuung von erwerbs- bzw. arbeitsfähigen Empfänger/innen von Sozialhilfe. Diese Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe steht schon seit Jahren auf der politischen Agenda. Mit ersten Modellversuchen wurden Möglichkeiten für Lösungen dieser administrativ, verwaltungstechnisch komplexen wie sozialpolitisch notwendigen, aber auch schwierigen Aufgabe entwickelt und erprobt.

Wie schwierig die Materie der Regelungen zur Sozialhilfe ist, zeigt das Beispiel Hamburg. Als erstes Bundesland hat Hamburg alle 170 Tsd. Sozialhilfe-Empfänger/innen überprüft und in knapp 2.800 Fällen durch Abgleich aller sozialversicherungspflichtigen Einkommen zu Unrecht bezogene Leistungen ermittelt (SZ v. 22.10.2002).

Mit dem Arbeitslosengeld II sind in diesem Zusammenhang einheitliche Lösungen zur steuerlich finanzierten Unterstützung der Bezugsberechtigten angedacht, die in der Diskussion der letzten Monate auch gleich für Dissonanzen gesorgt haben: Grundsätzlich soll das Arbeitslosengeld II deutlich über dem Sozialhilfeniveau liegen.

Als erster Schritt im Hinblick auf das Arbeitslosengeld II ist beschlossen worden, bei der Berechnung der Arbeitslosenhilfe die Anrechenbarkeit von Partnereinkommen und Vermögensfreibeträgen zu senken. Der Freibetrag des Partnereinkommens wird von 602,92 € auf 482,33 € gekürzt, der zusätzliche Pauschbetrag auf Erwerbseinkommen (2002: 150,73 Euro mtl.) ganz gestrichen - der Vermögensfreibetrag pro Person und Lebensalter sinkt von 520 € auf 200 € bzw. der Höchstbetrag des „Schonvermögens“ sinkt von 33.800 € auf 13.000 €.

Frauenorganisationen haben auf diese Vorschläge /Beschlüsse unmittelbar mit Protest reagiert:

"Skandalös ist, dass gleichzeitig die Arbeitslosenhilfe gekürzt werden soll", sagt Dr. Inge v. Bönninghausen, Vorsitzende des DEUTSCHEN FRAUENRATES. "Gerade weil Frauen aufgrund der Steuerklasse V, die eine Folge des Ehegattensplittings ist, schon jetzt erheblich weniger Ar-

beitslosenhilfe bekommen als Männer, trifft es sie künftig noch mal, wenn das Erwerbseinkommen des Partners verstärkt in die Berechnung einbezogen wird."

Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (15-65 Jahre alt) Ende 2001				
	gesamt	Männer	Frauen	Quote
gesamt	1.632.231	668.338	963.893	59,1%
erwerbstätig	142.113	52.139	89.874	63,2%
arbeitslos gemeldet	682.488	375.382	307.106	45,0%
mit SGB III-Leistungen	232.501	129.419	103.082	44,3%
ohne SGB III-Leistungen	449.987	245.963	204.024	45,3%

die knapp 450 Tsd. arbeitslosen Empfänger/innen ohne Lohnersatzleistungen werden Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen

(Quelle: StatBA + Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe)

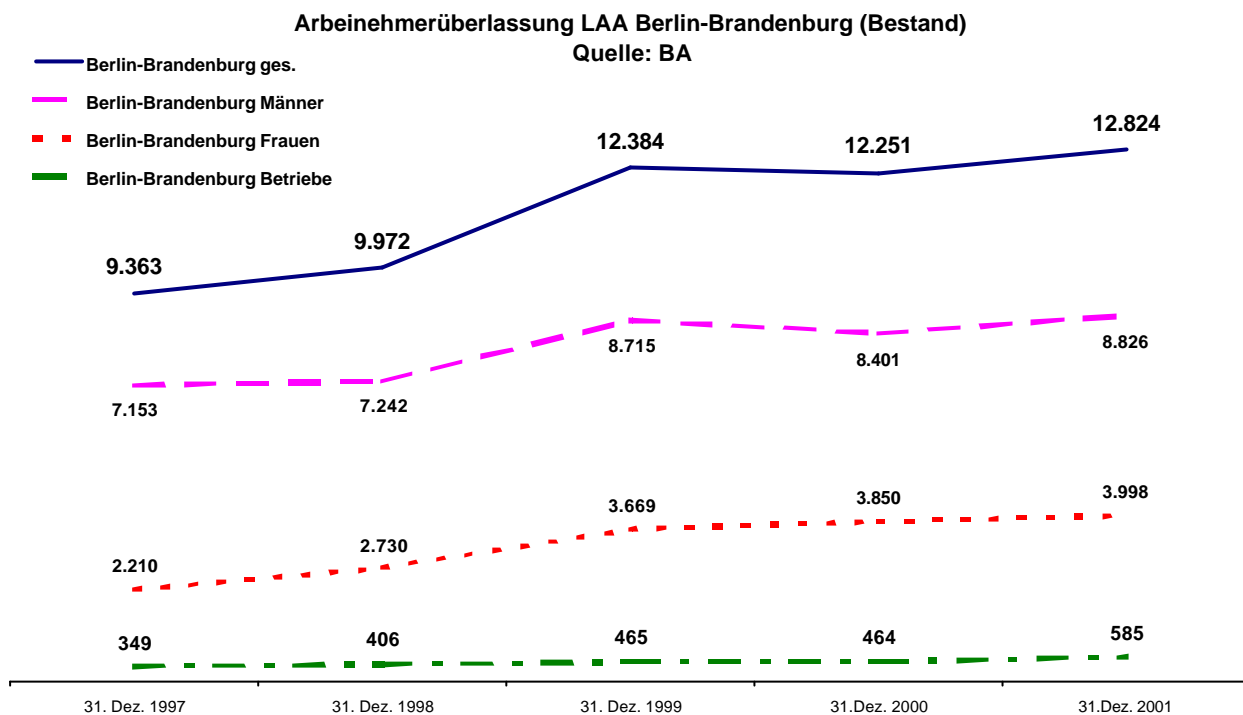
Insbesondere auf Erfahrungen aus der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Berliner Ebene kommen wir in Punkt 3.4 noch einmal zurück.

2.3 Modul 8 „PersonalServiceAgentur“ (PSA)

Die von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen PersonalServiceAgenturen wurden mehrfach als Herzstück der angestrebten arbeitsmarktpolitischen Reformen bezeichnet. Ziel der PSA ist es, Arbeitslose durch die Nutzung der Form der Arbeitnehmerüberlassung, was auch als Leiharbeit bezeichnet werden kann, schnell in Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes zu vermitteln. Dabei hofft man auf den sogenannten „Klebeffekt“ und auf die Überbrückungsfunktion, d.h. dass die verliehenen Arbeitskräfte sich durch die erworbenen praktischen Erfahrungen letztlich den Zugang zu Arbeitsplätzen in den Unternehmen erschließen und dort mit einem festen Arbeitsvertrag angestellt werden. Nach Modellrechnungen könnten mit Hilfe der PSA innerhalb von fünf Jahren bis zu 375.000 Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden (Bertelsmann Stiftung et al 2002).

In Berlin und Brandenburg waren zum Jahresende 2001 585 Betriebe mit 12.800 Leiharbeitskräfte (davon 3.998 Frauen) erfasst. Die Verlaufsgrafik deutet auf das langfristig stabile Niveau hin.

Abbildung 8: Entwicklung des Marktes für Zeitarbeit in Berlin und Brandenburg



Die Konstruktion der PSA wirft Fragen auf hinsichtlich der Zielgruppen, der Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen PSA und der Bundesanstalt für Arbeit, der Wettbewerbsbeziehungen zu „normalen“ Zeitarbeitsfirmen und der Entlohnungsbedingungen der „Überlassenen“.

2.3.1 Warum Personal Service Agenturen?

Durch die Einschaltung der PSA erhofft man sich ein effizienteres Zusammenführen der Angebots- und Nachfrageprofile - in der Sprache der Arbeitsmarktforscher ein besseres „Matching“ (Schmid et al 2002). Empirisch lässt sich seit Beginn der neunziger Jahren ein erheblicher Bedeutungszuwachs von Leiharbeit feststellen. Durch die Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit und die Einführung eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung haben sich die Grenzen zwischen Überlassung und Vermittlung abgeschwächt und Leiharbeit hat eine neue Funktion als arbeitsmarktpolitisches Instrument bekommen.

Bis vor kurzem boomte Leiharbeit, die Zahl der in Zeitarbeit Beschäftigten hat sich in Deutschland zwischen 1992 und 1999 auf 282.000 verdoppelt. Der zuständige Bundesverband für Zeitarbeit (BZA) berichtet, dass die Zeitarbeitsunternehmen jährlich wiederkehrend zwischen 300.000 und 400.000 Beschäftigte neu eingestellt haben und hebt hervor, Hunderttausende aus der Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu bringen: 65% der Leiharbeiter/innen waren vorher arbeitslos (Meine / Schwitzer 2000). Für das PSA-Konzept ist relevant, dass den Zeit- /Leiharbeitsfirmen Einblicke in und Kontakte zu Unternehmen und potenziellen Beschäftigten attestiert werden,

die für die Vermittlung von Arbeitslosen wichtig sind und über welche die Bundesanstalt für Arbeit nicht verfügt.

Grundsätzlich beruhen Leiharbeitsverhältnisse auf einer Dreiecksbeziehung: Zwischen Leiharbeitsfirma und Leiharbeitnehmer besteht ein unbefristetes Arbeitsverhältnis, der Verleiher schließt mit dem Entleihbetrieb einen Arbeitnehmerüberlassungsvertrag. Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnis fallen somit auseinander. Diese Struktur gilt ebenfalls für die PSA. „Im Normalfall des rechtmäßigen Verleihs zahlt der Entleiher im Rahmen einer Kundenbeziehung an die Verleihfirma eine Gebühr pro geleisteter Arbeitsstunde der Leasingkraft, den sogenannten Verrechnungssatz, dessen Höhe neben der Stundenvergütung auch einen Zuschlag für den Verleiher und dessen erbrachte Vermittlungsdienstleistungen berücksichtigt“ (Schröder 1997:7). Die Höhe des Zuschlages wird in der Literatur mit 80-100% des Bruttoverdienstes angegeben, die Süddeutsche Zeitung spricht dagegen von einem realistischen Verhältnis von 8 € Stundenlohn für die / den Leiharbeitnehmer/in und 30 € Kosten für den Entleihbetrieb (SZ v. 16.10.2002).

Leiharbeitskräfte unterscheiden sich hinsichtlich Geschlecht, Alter und Berufsstruktur signifikant von den gesamten Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

- Leiharbeit ist eine Domäne der Männer (80%);
- Verleihbetriebe beschäftigen überwiegend jüngere Arbeitskräfte, die Altersgruppen zwischen 20 und 35 Jahren sind überproportional vertreten;
- die Berufsstruktur von Leiharbeitskräften ist gekennzeichnet von einer starken geschlechtsspezifischen Segregation - typische Tätigkeitsfelder der Leiharbeit liegen für Frauen im Bürobereich, für Männer im gewerblichen Bereich (Schlosser, Mechaniker) sowie für beide Geschlechter in der Ausübung von Hilfsarbeiten (Schröder 1997:14 f.).

Fragt man nach den Branchen, die bevorzugt Leiharbeitskräfte einsetzen, so sind dies in Westdeutschland vorwiegend Energie /Wasserversorgung /Bergbau, Stahl- und Leichtmetallbau, Chemische Industrie, Maschinenbau sowie die Elektrotechnik; in Ostdeutschland kommt das Ausbaugewerbe sowie die Metallherzeugung und -verarbeitung hinzu.

Leiharbeit ist zudem stark prozyklisch, sie hat eine klassische „Pufferfunktion“. Den steigenden Flexibilisierungsansprüchen der Unternehmen (auch im Sinne der von Hartz favorisierten „atmenden Fabrik“) wird die Leiharbeit durch die Realisierung kurzfristiger Personalanpassungen gerecht.

Die Fluktuation in der Zeitarbeitsbranche ist hoch. Nur 40% der Arbeitsverträge dauern länger als drei Monate, 11% sogar nur bis zu einer Woche. Nach Daten der IAB-Beschäftigtenstichprobe von 1997, gelingt 40 bis 45% der Leiharbeitnehmer/innen ein Übergang in Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Leiharbeitsfirmen.

Die Verleihbetriebe selbst kämpfen seit Jahren mit einem „Schmuddelimage“. Typische Verleihfirmen sind kleine bis mittelgroße Firmen mit bis zu 50 Leiharbeitskräften. Nur wenige der registrierten Firmen melden einen Bestand von 150 und mehr Leiharbeitskräften. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist entscheidend, dass fast die gesamte Branche tariffrei ist. Mitte 1999 gab es nur für insgesamt neun Unternehmen Haustarifverträge (Meine / Schweizer 2000).

Die Verhältnisse bei den Verleihunternehmen regelt bislang das Arbeitnehmer-Überlassungs-Gesetz (AÜG). Die wesentlichen Regelungen:

- Lohnfortzahlung unabhängig vom Einsatz,
- normale Kündigungsfristen,
- Verbot der Deckungsgleichheit von Verleihzeit und Laufzeit des Arbeitsvertrags (Ausnahme beim ersten Arbeitsverhältnis); ab dem zweiten Arbeitsverhältnis muss die verleihfreie Zeit mindestens 25% der Verleihzeit betragen (Synchronisationsverbot),
- zwischen zwei Vertragszeiten mit dem Verleihunternehmen müssen mindestens drei Monate liegen (Verbot von Kettenarbeitsverträgen),
- ausgenommen ist die Baubranche.

Bis zum 01.01.2004 wird das AÜG grundsätzlich weiter gelten - die Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich ist jedoch schon jetzt aufgehoben worden.

Bis zum 15.11.2003 ist den Tarifvertragsparteien die Frist eingeräumt, tarifvertragliche Regelungen zu vereinbaren, die dann für die gesamte Branche gelten. Bei Tarifabschluss entfallen Befristungsverbot, Wiedereinstellungsverbot, Synchronisationsverbot sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer. Kommt es bis dahin zu keiner Einigung, gilt das Prinzip des Equal Pay - also erhält der entlehene Arbeitnehmer das gleiche Entgelt, wie ein normal Beschäftigter im Entleihbetrieb.

Für die PSA gilt bis dahin folgende Regelung: Während der ersten sechs Wochen der Beschäftigung kann vom Grundsatz Equal Pay abgewichen werden - das Nettoarbeitsentgelt muss aber zumindest in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt werden (BMWA Webseite „Bundestag beschließt Arbeitsmarkt-Reformgesetz“, 20.12.2002).

Diese Vorschläge wurden in der bisherigen Diskussion jedoch stark kritisiert, da durch die Lohngleichheit zwischen Leiharbeitnehmern/innen und Stammbeschäftigten der Anreiz für die Anstellung von Leiharbeitskräften nicht mehr gegeben sei. Durch das Pochen der Gewerkschaften auf tarifvertragliche Standards für die PSA wurde ihnen bereits der Schwarze Peter für ein angebliches Nicht-Funktionieren der PSA-Regelung in die Schuhe geschoben. Mittlerweile ist jedoch Bewegung in die Fronten gekommen, in dem die Aushandlung von Regelungen den hier involvierten Tarifparteien überlassen wurde. Die Gewerkschaften streben einen Flächen-Tarifvertrag für die gesamte Zeitarbeitsbranche an. Verhandelt werden muss dabei jedoch über die Höhe der Lohnabschläge für die sogenannten „schwer vermittelbaren Arbeitskräfte“. Wenn etwa jemand zunächst eingearbeitet oder qualifiziert werden müsse, dann seien Abschläge gerechtfertigt. Wenn dagegen eine Leiharbeitskraft - wie der /die Stammbeschäftigte - Regale einräumt, sollten beide auch gleich viel verdienen. Die IG Metall strebt ein flexibles System an, in dem festgehalten wird, was ein Vermittlungshemmnis ist⁴. Auf dieser Grundlage könnten die Betriebe dann selbst entscheiden, wie lange eingearbeitet werden und was an Abschlägen hingenommen werden muss. Auch die Zeitarbeitsfirmen sind an einer Branchenlösung interessiert und bewerten die Einbeziehung der Gewerkschaften positiv im Sinne der Image-Verbesserung (FR v. 11.12.02).

Kritisch wurde in der bisherigen Diskussion grundsätzlich die Gefahr der Ersetzung von regulärer Arbeit durch Leiharbeit (Verdrängungseffekt) gesehen sowie die Tatsache, dass zur Realisierung der PSA die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitnehmerüberlassung dereguliert

⁴ Der Chef der Bundesanstalt für Arbeit, Gerster, hält einen Abschlag von 20-30% bei Zeitarbeitern mit Vermittlungshemmnissen für angebracht (FR v. 26.11.02).

werden sollen (WISSENTTransfer 2002). Die vorgesehene Aufhebung des Synchronisationsverbotes und die Aufhebung der Höchsteinsatzdauer von zwei Jahren beim entleihenden Unternehmen verlagert das Beschäftigungsrisiko auf die / den einzelnen Arbeitnehmer/in und steht darüber hinaus im Widerspruch zur der behaupteten hohen Übernahmequote der Entleiher. Sollte diese Quote tatsächlich so hoch sein, besteht kein Grund, die Verleihdauer im einzelnen Unternehmen zu entfristen, da dadurch jeglicher Übernahmeanreiz entfällt. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bietet gerade hier einen Schutz vor Missbrauch. Unakzeptabel ist weiterhin, dass weder ein Interessenausgleich noch ein Sozialplan bei der massenhaften Entlassung von Leiharbeiter/innen aus dem entleihenden Unternehmen durchsetzbar ist, dies beschädigt die Handlungsmöglichkeiten von Betriebsräten und Gewerkschaften (IG Metall 2002; WISSENTTransfer 2002). In wie weit die Gewerkschaften ihre kritischen Positionen in der Tarifverhandlungen werden umsetzen können, wird wohl erst im Herbst des Jahres 2003 erkennbar sein.

2.3.2 Bisherige Lohnkostendifferenzen

Wie neueste Zahlen aus dem IAB zeigen, liegen die monatlichen Durchschnittslöhne in Leiharbeit 2001 bei 58,8% des Durchschnitts aller Wirtschaftszweige in Westdeutschland und bei 68,6% des Durchschnitts in Ostdeutschland. Somit dürfte ein wesentlicher Grund für die festzustellende Expansion der Zeitarbeit nicht nur in den Flexibilisierungsbedürfnissen der Unternehmen zu suchen sein, sondern in den Lohndifferenzialen zwischen den in den Entleihbetrieben und den von den Verleihbetrieben gezahlten Lohnsätzen liegen. Rudolph / Schröder (1997) weisen allerdings darauf hin, dass komparative Vorteile von Leiharbeit nur dort entstehen, wo vom externen Arbeitsmarkt rekrutiert werden muss und die Lohnsätze der Entleihbetriebe deutlich über den von den Verleihbetrieben an die Leiharbeiter/innen gezahlten liegen oder wenn die benötigte Qualifikation nur mit hohem Aufwand rekrutiert werden kann.

Da die Leiharbeitskräfte mehrheitlich aus der Arbeitslosigkeit rekrutiert werden und darauf hoffen, nach Erprobung und Bewährung übernommen zu werden, sind sie bereit, ein deutlich niedrigeres Entgelt zu akzeptieren (IAB 2002). Fest zu halten bleibt auch, dass durch Arbeitnehmerüberlassung kaum neue, zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Vielmehr werden Produktion und Dienstleistung in den Entleihbetrieben mit Arbeitskräften erbracht, die nicht im eigenen Personalbestand zu Buche schlagen. Nur wenn Zeitarbeit Überstunden ersetzt oder wenn sie Vakanzzeiten verkürzt, entsteht ein eindeutiger Nettoeffekt für die Beschäftigung.

Bei den Arbeitnehmern/innen selbst hat Zeit- oder Leiharbeit ein negatives Image. „Die heute praktizierte Zeitarbeit gilt der Mehrheit als ‚Beschäftigung 2. Klasse‘ oder gar als ‚Sklavenarbeit‘: unsicher, ungerecht und sozial deklassierend“ (Schumann - FR v. 23.11.2002:A47). Das soziologische Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen plädiert daher dafür, die Bedingungen von Leiharbeit grundsätzlich zu verändern und sie von dem vorhandenen Stigma der Unsicherheit und Zweitklassigkeit zu befreien. Dazu gehört vor allem, für diese Art der Beschäftigung, tarifvertraglich geregelte, der Normalarbeit gleichwertige Beschäftigungskonditionen zu schaffen. Mit einer deart konzipierten Form der Leiharbeit als Übergangsform oder Brücke könnten erste Schritte zu einer stabilen Integration ins Erwerbsleben eingeleitet werden, so dass Leiharbeit nicht als Dauerstatus, sondern als Zwischenetappe zu einer möglichen persönlichen Aufwärtsentwicklung dienen könnte.

Die Debatte um Reglementierung und vor allem gleiche Bezahlung von Leiharbeiter/innen und Stammarbeiter/innen in den Entleihbetrieben ist nicht nur ein deutsches Thema. Ein Richtlinienentwurf der EU über Leiharbeitsunternehmen (Council Directive 96/71/EC - Temporary Employment Undertakings /TEU) geht in die Richtung gleicher Bezahlung (EU KOM 2002). Dabei gibt es mindestens drei Bereiche, wo sich positive Auswirkungen bemerkbar machen:

- geregelte Verhältnisse nutzen den Arbeitnehmer/innen;
- kleine und mittlere Unternehmen haben verlässliche Maßstäbe für ihre Kalkulation und Planung;
- eine bessere Qualität der Zeitarbeitsunternehmen erlaubt staatlichen Stellen, diese Unternehmen als Träger neuer Arbeitsmarktvorhaben zu nutzen.

„Im EU-Vergleich sind die Regelungen zur Leiharbeit in Deutschland weniger restriktiv geregelt als in der Mehrzahl der EU-Länder. Am ‚größzügigsten‘ sind diese Regelungen jedoch in Großbritannien, Irland und Dänemark. In Irland und Dänemark spielt Leiharbeit dennoch eine deutlich geringere Rolle als bei uns. Überraschenderweise wird die Leiharbeit in den Niederlanden im Vergleich zu uns als ‚liberaler‘ eingeschätzt. Im Unterschied zu Deutschland ging der Abbau von Beschränkungen in den Niederlanden jedoch mit einem Ausbau sozialstaatlicher Schutzregelungen einher. Interessant ist insbesondere, dass hier am Gleichheitsgebot von Leiharbeiter/innen festgehalten wird. Fester Bestandteil der Gesetzgebung ist also nach wie vor die garantierte Gleichbehandlung der Leiharbeiter/in mit dem /der Arbeitnehmer/in im Entleihbetrieb hinsichtlich der Entlohnung. In den Niederlanden kommt den Sozialpartnern die Aufgabe zu, dieses gesetzliche Gleichbehandlungsgebot in Form von tarifvertraglichen Regelungen auf die Branche zu konkretisieren, oder auch evtl. Abweichungen davon zu ermöglichen.“ (Adamy / Schulze Buschhoff 2001:13 ff.)

2.3.3 Zielgruppen in der PSA

Nicht jede Arbeitslose / jeder Arbeitslose kann in die PSA. Arbeitslose sind durch die Job-Center als vermittlungsfähig einzustufen und können erst dann an die PSA weitergereicht werden. Die PSA entscheidet letztlich selbst, welche Arbeitslose sie einstellt. Es ist vorgesehen, einen Zielgruppenmix herzustellen.

In der von der Bertelsmann Stiftung et al. (2002) veröffentlichten Studie zu den PSA wird hervorgehoben, dass Arbeitslose mit geringer Qualifikation oder individuellen Vermittlungshemmnissen (fehlende Berufserfahrung, fehlende deutsche Sprachkenntnisse, Behinderung etc.) zur Zielgruppe gehören. Ferner sollen aber auch leichter vermittelbare bzw. leichter verleihbare Arbeitslose in die PSA eingestellt werden. Entscheidend für den Zielgruppenmix soll die regionale Arbeitsmarktlage sein. Dann heißt es, dass sich die PSA voraussichtlich auf Kurzarbeitslose konzentrieren wird, weil hier die Verleih- und Vermittlungseffekte am größten sind. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu der Zusammensetzung der Zielgruppen. Generell wird von einer zielgruppengerechteren Betreuung durch die PSA ausgegangen: intensive Beratung, zielgenauer Verleih, begleitendes Coaching und nachhaltige Vermittlung. Diese zielgruppengerechtere Betreuung muss jedoch erst etabliert werden und verlangt eine enge Kooperation zwischen den JobCentern und der PSA. Dafür gibt es bisher keine Anzeichen. Die oben geschilderten Strukturen der Leiharbeit stehen derartigen Zielformulierungen eher entgegen. Das IAB (2002) weist zudem

darauf hin, dass die Nachfrage der Entleihbetriebe entscheidend sei, daher könne ein vorab festgelegter Zielgruppenmix kaum greifen.

2.3.4 Vertragsbeziehungen zwischen der BA - PSA und Wettbewerb

Die PSA sollen als privatrechtliche Einrichtungen im Auftrag der BA tätig werden. Die Hartz-Vorschläge listen drei mögliche Varianten dabei auf:

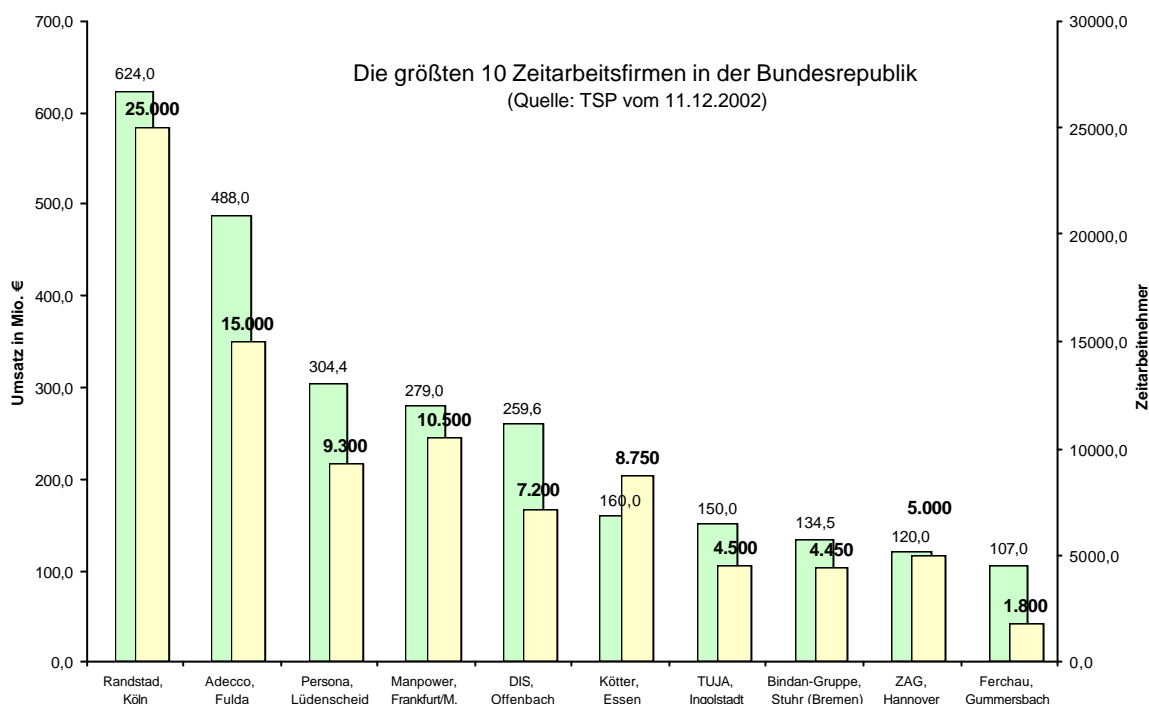
- die BA betreibt die PSA selbst;
- es gibt eine Public-Private-Partnership als Kooperation zwischen BA und privaten Zeitarbeitsfirmen;
- es wird eine Ausschreibung durch die BA vorgenommen und ein privater Anbieter kontrahiert (Marktlösung).

Nach den verabschiedeten Gesetzentwürfen wird eindeutig eine Marktlösung favorisiert - die beiden anderen Möglichkeiten sollen nur in Ausnahmefällen greifen. Geregelt wurde, dass in jedem Arbeitsamtsbereich mindestens eine PSA bis Mitte 2003 eingerichtet sein muss - die wettbewerblichen Vergabeverfahren beginnen im Januar 2003.

Eng verbunden mit der Form des Trägermodells sind Fragen der Finanzierung und der Verteilung von Kosten. Die von der Kommission vorgeschlagenen Varianten machen deutlich, dass die PSA sich nicht allein durch Verleiherlöse finanzieren, sondern zumindest eine Teilfinanzierung durch das JobCenter / BA erwartet wird. Eine Grundfinanzierung etwa in Höhe des Arbeitslosengeldes und eine Verrechnung von Verleihgewinnen wird zu beträchtlichem Aufwand führen. In jedem Fall wird die Notwendigkeit eines Anreiz- oder Sanktionsmechanismus für die Vermittlung gesehen. In verleihfreien Zeiten ist eine Qualifizierung der Leiharbeiter/innen vorgesehen, die jedoch aus Mitteln der BA gewährleistet werden muss.

Nachrichtlich ist im folgenden Schaubild Umsatz- und Zeitarbeitnehmervolumen der zehn größten Zeitarbeitsunternehmen Deutschlands zusammengestellt. Diese Unternehmen dürften als Träger der PSA am ehesten in Frage kommen.

Abbildung 9 Zeitarbeitsunternehmen - die größten 10 in Deutschland - Umsätze und Anzahl der Zeitarbeitnehmer/innen 2001



Es ist mehrfach hervorgehoben worden, zuletzt im Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, dass es durch die Einführung der PSA zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den gewerblichen Zeitarbeitsfirmen kommen könnte. Ob sich hier wirklich eine zusätzliche Nachfrage nach Leiharbeit generieren lässt, ist jedoch fraglich. Es wäre nicht nachvollziehbar, warum die privaten Leiharbeitsfirmen den in den letzten Jahren boomen den Markt nicht erschlossen haben sollten. Für die PSA wäre hier zusätzlich nur etwas zu erreichen, wenn sie mit Dumping-Preisen in den Markt gingen.

2.3.5 Überstunden - Substitution von Überstunden zugunsten der Beschäftigung von Arbeitslosen (in befristeten Arbeitsverhältnissen)?

Angesichts eines Volumens von 1,8 Mrd. Überstunden, die pro Jahr geschätzt werden, stellt sich in arbeitsmarktpolitischen Diskussionen immer wieder die Frage, ob hier eine Umverteilung der Arbeitszeit kein sinnvoller und vor allem gangbarer Weg ist.

In der Bundesrepublik stehen für unterschiedliche Lösungswege zwei Modellprojekte:

- Das AA Neuwied hat im Frühjahr 1997 das sog. Bayern-Modell entwickelt und in der Region mit bislang 774 Teilnehmer/innen umgesetzt. Übernommen wurden von Seiten des Arbeitsamtes die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie das Einkommen für die Urlaubszeit (jeweils inklusive Sozialbeiträge), so dass der jeweilige Arbeitgeber nur die tatsächliche geleistete Arbeit bezahlen musste.
- In einer Ausweitung auf weitere Arbeitsämter in Bayern (vor allem Augsburg und Nürnberg) erfolgte ab August 1999 die Vermittlung in die Betriebe mit einem 50%-igen Lohnkostenzuschuss. Bis Mai 2002 wurden hier 3.794 Arbeitslose in befristete Beschäftigungsverhältnisse zur Substitution von Überstunden vermittelt.

Angesichts des als durchaus gangbaren und als erfolgreiche Methode eingeschätzten „Bausteins“ arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten, hat die Bundesanstalt im März 1999 alle Dienststellen aufgefordert, entsprechende Dienstleistungsangebote in der jeweiligen Region zu verbreiten. Im Ergebnis der Auswertung des Rücklaufs wird festgestellt, dass es in keiner anderen Region außerhalb von Bayern zu ähnlichen Umsetzungen des Bayern-Modells gekommen ist. In einer Auswertung der Argumente, diesen Weg der Substitution mit zu gehen, seien an dieser Stelle zwei herausgenommen:

- Die Betriebe rekrutieren für Produktionsspitzen und zur Deckung von kurzfristigem Personalmehrbedarf lieber Leiharbeitskräfte und
- Betriebe nutzen lieber die Job-Vermittlung der Arbeitsämter, d.h. befristete Beschäftigung bis zu drei Monaten (IAB WB 14-2002).

Erfahrungen mit Personal-Service-Agenturen hat man auch in Schleswig-Holstein im Rahmen eines Bundesmodellprojektes gewonnen (Warich 2002). Dort wurden Vorläufer-PSA seit zwei Jahren in der Folge des sog. „Elmshorner Modells“ erprobt. In insgesamt 10 Agenturen wurde durch 14 Personalberater/innen die Beschaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte zum Hauptinhalt der Beratungstätigkeit. Die Berater/innen der Agentur erschließen bisher nicht gemeldete Arbeitsstellen in kleinen und mittleren Unternehmen und finden in Kooperation mit den Arbeitsämtern geeignete Kräfte aus dem Bestand an Arbeitslosen, die dann gezielt auf die Tätigkeit in den Unternehmen vorbereitet und qualifiziert werden.

Die Agentur ist hier keine reine Vermittlungsagentur, sondern verfolgt gleichrangig die Akquisition von Arbeitsplätzen in den KMU durch Beratung, die Aktivierung der Arbeitssuchenden (Persönlichkeitstraining und Coaching), die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und die Arbeitsmarktintegration. Leiharbeit spielt hierbei keine Rolle. Insgesamt konnten in zwei Jahren 193 Teilnehmer direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden, es wurden positive fiskalische Effekte erzielt. Dieses Projekt zeigt, dass mit entsprechendem Aufwand, Arbeitsplätze für gering Qualifizierte erschlossen werden können. Es läßt sich auch in anderen Regionen umsetzen, allerdings bemerkt der Leiter des Projekts: „Ich würde nicht dahin gehen, wo nichts ist, beispielsweise in Ostdeutschland.“ Es hat sich auch in Schleswig-Holstein gezeigt, dass der Erfolg in den Umlandregionen von Hamburg größer ist als in ländlichen Gegenden - zumindest dies ließe sich aber auch auf Berlin beziehen.

Arbeitsplatzpotenzial von Überstunden in Berlin

Dass das Thema Überstunden immer wieder zur Diskussion um die Umverteilung von Arbeitszeit und damit die Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten reizt, liegt im Volumen der Überstunden begründet. Das IAB erfasst die bezahlten Überstunden der Arbeitnehmer/innen - nicht erfasst wird die tatsächliche Arbeitszeit aller Erwerbstätigen. Um ein entsprechendes Beschäftigungspotenzial von Überstunden in Berlin abschätzen zu können, bedarf es daher einiger Umrechnungen, wie sie in folgender Tabelle durchgeführt wurden.

Überstunden Bund / Berlin

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
in 1.000	Arbeitnehmer Bund	33.550	33.431	33.294	33.642	34.138	34.751	34.836
in 1.000	Arbeitnehmer Berlin	1.457	1.421	1.387	1.376	1.376	1.394	1.391
in vH	Anteil Berlin /Bund	4,3%	4,3%	4,2%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%
Mio. Std.	Überstundenvolumen Bund	1.873	1.640	1.580	1.598	1.607	1.649	1.688
in Std.	Jahresarb. Std. betriebsüblich	1.462	1.443	1.418	1.417	1.414	1.380	1.368
Mio. Std.	anteilige ÜStd. Berlin	81	70	66	65	65	66	67
in 1000	rechn. ArbPlätze Berlin	56	48	46	46	46	48	49
in 1000	Potenzial (1/3)	19	16	15	15	15	16	16

Quelle: IAB Zahlenfibel

Im Ergebnis lässt sich ein Volumen von 16 Tsd. Arbeitsplätzen angeben, die sich potenziell durch die Umwandlung von Überstunden in Beschäftigungsverhältnisse besetzen lassen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

- Leiharbeit wird sich durch die flächendeckende Einrichtung von PSA grundlegend ändern - tarifvertragliche Regelungen auf der einen, aber auch Wegfall von bisherigen Schutzbestimmungen (Verbote) regulieren diesen „Wirtschaftsbereich“ völlig neu;
- in welchem Umfang und mit welchem - nachhaltigen - Erfolg die Vermittlungsaktivitäten der privat betriebenen PSA in Konkurrenz zu den privaten Zeitarbeitsunternehmen betrieben werden, ist kaum absehbar. U.E. wird dies überwiegend ein Null-Summen-Spiel angesichts der angedachten Entlohnungsstruktur, der zu erwartenden konjunkturellen Entwicklung sowie dem vorhandenen Potenzial an Erfahrung, Kompetenz und Marktvolumen der schon vorhandenen Zeitarbeitsunternehmen werden;
- bisherige Erfahrungen, Überstunden in neue Beschäftigungsverhältnisse (auch befristet oder in Leiharbeit) umzuwandeln, bleiben begrenzt und erfordern Einsatz und Überzeugungskraft von engagierten Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung. Die Reaktionen der Unternehmen wie auch der nicht an den Modellversuchen beteiligten Arbeitsämter spricht nicht dafür, dass dieser in Pilotprojekten erfolgreiche Ansatz weiter verfolgt werden wird.

2.4 Modul 9 „Ich-AG /Familien-AG“

Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung

2.4.1 Die bisherige Förderung der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit

Wesentliches Element der bisherigen Gründungsförderung der Bundesanstalt für Arbeit ist § 57 SGB III (Überbrückungsgeld). Dieser sieht für arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen eine Unterhaltsleistung in Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe plus einer Pauschale für die Finanzierung der Sozialversicherungen

für die Dauer von bis zu sechs Monaten vor.⁵ Auf diese Förderung bestand bislang und wird zukünftig kein Rechtsanspruch (siehe auch weiter unten).

Mit der Gründung entfällt die Beitragsentrichtung und Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung. Im Falle eines Scheiterns der Selbständigkeit kann der Anspruch auf ALG jedoch noch geltend gemacht werden, solange nach seiner Entstehung keine 4 Jahre vergangen sind. Der Anspruch auf ALHi erlischt, wenn seit dem letzten Bezugstag ein Jahr vergangen ist. Dieser Zeitraum verlängert sich um die Zeit der Selbständigkeit, jedoch längstens um zwei Jahre.

Der Antrag auf Überbrückungsgeld selbst ist einfach gehalten und bezieht sich im wesentlichen auf Angaben zur Abgrenzung von einer Nebentätigkeit (mehr als 15 Arbeitsstunden wöchentlich), einer Scheinselbständigkeit oder einer Unternehmensübernahme, da die Förderung im Rahmen einer Unternehmensnachfolge bei bereits bestehenden regelmäßigen Einnahmen eher negativ beschieden wird. Die besondere Herausforderung für die Gründerperson besteht in der Beibringung der Stellungnahme der fachkundigen Stelle zur Tragfähigkeit der Existenzgründung als Bestandteil des Antrags auf Überbrückungsgeld, für die bei Kammern, Kreditinstituten, Steuer- oder Wirtschaftsberatungen u.ä. ein Unternehmenskonzept mit Finanzplanung zur Bewertung vorgelegt werden muss. Insofern muss sich die Antragstellerin oder der Antragsteller sehr frühzeitig und intensiv mit der Entwicklung eines Geschäftsplanes auseinandersetzen und sich der Gründungsbürokratie stellen. In der Regel werden die potenziellen Selbständigen im Rahmen dieser Konzeptprüfung auch von Beginn an mit der Frage nach einem ausreichenden Einkommen für eine Vollexistenz konfrontiert.

Mit Anmeldung der selbständigen Tätigkeit beim Gewerbe- oder Finanzamt sowie dem Bezug des Überbrückungsgeldes ist die Gründerperson allen Selbständigen gleich gestellt und unterliegt der eigenständigen Erledigung der hiermit verbundenen finanz-, steuer- und versicherungstechnischen und sonstiger gesetzlicher Verpflichtungen.

Diese Förderung sollte entsprechend des Gesetzentwurfes vom 23.10.2002 von einer Kann- zu einer Pflichtleistung der Arbeitsämter erhoben werden.

„Zu Nummer 12 (§ 57) /Zu Buchstaben a bis c
Das Überbrückungsgeld wird zukünftig als Pflichtleistung eingestuft. ...“ Gesetzentwurf vom 23.10.2002

Dieser Passus wurde schon im überarbeiteten Gesetzentwurf vom November wieder herausgenommen, so dass es sich hier nach wie vor um eine Kann-Leistung handelt, die - und dies sei an dieser Stelle kritisch angemerkt - von Haushaltsvolumina der einzelnen Arbeitsämter abhängen kann. Für die Existenzgründer/innen aus der Arbeitslosigkeit, die Leistungen nach diesem Instrument in Anspruch nehmen wollen, wäre hier ein erhebliches Stück Erwartungs- und Planungssicherheit geschaffen worden.

Die neue Förderung der Selbständigkeit im Zuge der Arbeitsmarktreform ist als alternative Förderung für „kleine Selbständige“ hinzugekommen - ein Personenkreis, der normalerweise keine Bescheinigung zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Unternehmenskonzepts erhalten würde (das Überbrückungsgeld sowie die damit verbundene Prüfung zum Geschäftskonzept zielt auf eine Vollexistenz).

⁵ Stand 2001: Zuschlag von rund 72,8 % auf ALG bzw. rund 77,6 % auf ALHi

2.4.2 Die neue Förderung der „kleinen“ Selbständigkeit

Im Hartz-Papier wird die neue Förderung „Ich-AG“ als Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit oder auch als „kleine“ Selbständigkeit definiert und zielt auf das Gros derjenigen Arbeitslosen, die mit ihren alltagspraktischen Fähigkeiten und Fertigkeiten den großen Bedarf an kostengünstigen Dienstleistungen befriedigen können. Ziele des neuen Förderinstrumentes sind die „Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser, Erhöhung des Angebotes einfacher Dienstleistungen, Förderung der Selbständigkeit, mehr Flexibilität für kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe bei der Anpassung an Schwankungen der Auftragslage“ (Emmerich 2002:599).

Die Ich-/Familien-AG ist eine Ergänzung zur eingangs dargestellten Förderung des SGB III (Überbrückungsgeld). „Arbeitslose erhalten als Anreiz für die Anmeldung einer Ich-AG für drei Jahre Zuschüsse vom [AA-neu], die sich an der Höhe des Arbeitslosengeldes und der vom [AA-neu] entrichteten Sozialversicherungsbeiträge orientieren, zeitlich gestaffelt sind und von der Einkommenshöhe der Ich-AG abhängen“ (Kommission 2002:163). An dieser Stelle sei schon darauf hingewiesen, dass im Gesetz nun geregelt wurde, dass es sich bei den Zuschüssen um feste - jährlich abnehmende - Beträge handelt (1. Jahr 600 € pro Monat, 2. Jahr 360 € pro Monat und im 3. Jahr 240 € pro Monat). Allein für Berlin wird von Seiten des Landesarbeitsamtes mit 9.000 Ich-AG-Gründungen im Jahr 2003 gerechnet (TSP v. 04.01.2003).

Im Vorfeld der Diskussion um die konkrete Ausgestaltung der Ich- /Familien-AG hat es fast täglich neue Vorschläge und Regelungsvarianten im Hinblick auf die Sozialversicherungspflicht der kleinen Selbständigen gegeben. Empfänger/innen von Existenzgründungszuschüssen unterliegen als Selbständige der neuen Versicherungspflicht in der Rentenversicherung - die Krankenversicherungsbeiträge werden nach den beitragspflichtigen Einnahmen bemessen.

Auch nach der Verabschiedung der Gesetze stehen die endgültigen Regelungen zur Ich-/Familien-AG (§ 4211 SGB III neu) noch aus. Anfang 2003 sind von Seiten der Bundesregierung noch Gespräche mit den Oppositionsparteien sowie dem Handwerk zu führen, um eine unbürokratische Umsetzungsmöglichkeit für die Aufnahme dieser auf 25.000 € Einkommen begrenzten Form der Selbständigkeit auch im Handwerksbereich zu realisieren (Stichworte sind hier z.B. die Aufhebung des Meisterzwangs). Vereinfachungen im Steuerrecht sowie die Festlegung zu den Buchführungspflichten sind ebenso noch zu entwickeln und sollen in einem „Small Business Act“ festgelegt werden.

2.4.3 Kritik an der bisher diskutierten Konstruktion dieser neuen Förderung

Die Wirksamkeit der neuen Förderung in Bezug auf den Abbau der Schwarzarbeit wird sehr kritisch gesehen. Experten und Expertinnen verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass ein Großteil der illegal Beschäftigten nicht arbeitslos ist, sondern gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgeht und somit durch die neuen Regelungen nicht angesprochen wird (IG Metall 2002:8, WISSENTtransfer 2002:11). Als wesentliche Ursachen für Schwarzarbeit werden eher Steuern und Sozialabgaben als Abgabenlast für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen, rigide Markteintrittsbarrieren, wie z.B. Handwerksordnungen, und die Höhe und Dauer von Transferleistungen, wie z.B. Arbeitslosengeld, angesehen (Emmerich 2002:597 ff.).

Potenziale für die Legalisierung von Schwarzarbeit werden vor allem bei privaten Haushalten und damit im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen vermutet, während sie im Handwerk aufgrund der zuvor gemachten Aussage als kaum nennenswert eingeschätzt werden. Daher werden auch die geplanten flankierenden - und auf eine Nachfragestärkung ausgerichteten - steuerlichen Maßnahmen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen als sinnvoll angesehen (IAB 2002:3). Gleichzeitig wird von anderer Seite davor gewarnt, Entwicklungsprozesse zu befördern, „die in Richtung einer Dienstbotengesellschaften zugunsten der Besserverdienenden gehen, traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung wieder verstärkt und sozialen Schutz untergräbt“ (WISSENTTransfer 2002:12). Die Gefahr einer Erhöhung der Frauenarbeit im ungeschützten Niedriglohnssektor sowie die familienhafte Mithilfe von Ehefrauen im Rahmen der Familien-AGs wird ebenso von zahlreichen Fraueninitiativen massiv kritisiert (z.B. Presseerklärung Deutscher Juristinnenbund vom 18.10.2002).

Im Zusammenhang mit der Abschätzung des beschäftigungspolitischen Erfolges dieses neuen Instrumentes wird auf die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen hingewiesen, die kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe dazu veranlassen könnten, die Beschäftigung von Ich-AG-Inhaber/innen zu Lasten von regulären Einstellungen vorzunehmen, was zu einer weiteren Abkehr von tarifvertraglicher und kollektiver Vorsorge führen würde (Emmerich 2002:10, IAB 2002:3; IG Metall 2002:8; WISSENTTransfer 2002:4). Die Verdrängungs- und Substitutionseffekte durch Ich-/Familien-AGs, die aus der Schwarzarbeit heraus gegründet werden, hätten gegenüber sonstigen Gründungen von Arbeitslosen den Vorteil, dass sie als niedrig eingestuft werden können, da diese bereits bei Beginn der Schwarzarbeit ausgelöst worden seien (IAB 2002:3, Emmerich 2002:10).

Aufgrund von aktuellen Untersuchungen wird davon ausgegangen, dass nur die gut qualifizierten und damit maximal 5% der Arbeitslosen das Potenzial für eine Selbständigkeit mitbringen (Emmerich 2000:10), überzogene Anreize für Existenzgründungen zu Kümmererexistenzen, Pleiten oder Schulden führen (IAB 2002:3) und die Ich-AG-Inhaber/innen darüber hinaus spätestens nach drei Jahren aus der kollektiven Sozialversicherung herausfallen (WISSENTTransfer 2002:3). Als Erfolgsfaktor einer Ich-/Familien-AG bzw. einer Gründung aus der Schattenwirtschaft bewertet das IAB bereits gemachte Erfahrungen, Kundenstamm und notwendige Netzwerke ein. Jedoch verweist das IAB in diesem Zusammenhang auch auf die Notwendigkeit einer begleitenden Professionalisierung der Ich-AGs, um den Übergang der Ich-/Familien-AG innerhalb des dreijährigen Förderzeitraumes zu einer vollwertigen selbständigen Existenz zu unterstützen und ggf. hierfür notwendige weitere Förderprogramme zu erschließen.

2.5 Modul 9 „Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen“

Ziel der neuen Förderung von Mini-Jobs ist es, auch Einkünfte aus Schwarzarbeit zu legalisieren, die nicht auf eine selbständige Beschäftigung als Vollerwerbsquelle orientieren und dem betroffenen Personenkreis die Gelegenheit zum Einstieg in reguläre Beschäftigung zu geben. Zunächst (im Gesetzentwurf und vor den Ergebnissen im Vermittlungsausschuss) sollte sich diese Förderung ausschließlich auf arbeitslose und nichterwerbstätige Personen, die im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen (Haushaltshilfe, Kinderbetreuung etc.) tätig sind, beschränken.

Dazu sollte

- die steuerfreie Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigungen in privaten Haushalten von bisher 325 € angehoben,
- der Beitragseinzug für geringfügige Beschäftigungen vereinfacht (Abführung einer Sozialversicherungspauschale für Kranken- und Rentenversicherung / keine Arbeitslosenversicherung) und
- die steuerliche Förderung von Dienstleistungen in privaten Haushalten eingeführt werden (zur Erhöhung der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen sowohl von regulär versicherungspflichtigen Arbeitnehmern/innen, Mini-Jobs, Ich-AGs und Dienstleistungsagenturen / Unternehmen).

Zu den beschlossenen Veränderungen erfolgen Ausführungen weiter unten (siehe Abbildung 10).

Zur Kritik an der neuen Förderung

Die Kritiken an der Mini-Job-Förderung bewegen sich - wie nicht anders zu erwarten - in zwei grundsätzlich verschiedene Richtungen.

Die eine Seite der Kritiker/innen konzentriert sich vornehmlich auf die Frage der Schaffung von Beschäftigungspotenzialen durch den Ausbau des Niedriglohnsektor, die an dieser Stelle nur holzschnittartig dargestellt werden kann. Im Hinblick auf die Legalisierung von Schwarzarbeit werden vor allem im Bereich der privaten Haushalte Potenziale vermutet. Als wesentlich für die erfolgreiche Umwandlung der Schwarzarbeit wird die Gestaltung der Förderkonditionen für Mini-Jobs angesehen. Gleichzeitig wird eine generelle Ursachenbekämpfung durch die Deregulierung von Waren- und Dienstleistungsmärkten und die Senkung von Steuern und Sozialabgaben für notwendig gehalten, um Beschäftigungseffekte zu erzielen. Die neue Förderung im Rahmen des Hartz-Konzeptes wird daher eher als Schaffung von Ausnahmetatbeständen angesehen, die das deutsche Steuer- und Sozialsystem noch komplexer und undurchsichtiger machen. Diese Kritiker gehen weiterhin davon aus, dass eine Ausdehnung der Mini-Jobs auf alle Niedrigeinkommen (außerhalb der haushaltsnahen Dienstleistungen) nur geringe weitere Nettobeschäftigungseffekte erwarten lässt, da hierdurch auf Arbeitgeberseite ein Anreiz zur Umwandlung von Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs gegeben ist. Auch erscheinen für gering qualifizierte Arbeitnehmer/innen geförderte Arbeitsplätze - im Fall der Mini-Jobs bis 1.000 € monatlich - im Vergleich zu Vollarbeitsplätzen attraktiver. Darüber hinaus ist generell fraglich, inwiefern Arbeitslose ihren Status für einen Mini-Job verlassen würden, wenn die Arbeitslosenversicherung neben Lohnersatzleistungen noch die Beiträge für die Sozialversicherungen übernimmt (Emmerich 2002:601 ff., IAB 2002:4).

Die andere Seite der Kritiker/innen stuft die geplanten neuen Fördermaßnahmen vornehmlich als eine Ausweitung von Niedriglohnsektoren ein, welche die Gefahren einer Verdrängung von regulär versteuerten und sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten durch Dumping (billigere Mini-Jobs) verstärken, Entwicklungsprozesse fördert, die in Richtung einer Dienstbotengesellschaft gehen, traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung verstärkt und sozialen Schutz untergräbt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Schlechterstellung der geplanten 500 €-Arbeitsverhältnissen gegenüber den bisherigen 325 €-Arbeitsverhältnissen hingewiesen, die vor allem aus der besonderen Problematik des

Nichterwerbs von Rentenansprüchen und Rentenanwartschaften resultieren (IG Metall 2002:8 ff., WISSENTTransfer 2002:12)⁶.

Das Ergebnis: Niedriglohnsektor bis zu 800 € Einkommen

Die letztlich gültigen Regelungen zu den Mini-Jobs waren noch im Zuge der Abstimmung im Vermittlungsausschuss Gegenstand der Verhandlungen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien: Entscheidende Unterschiede gab es

- zur Höhe, ob nun 500 € oder bis zu 1.000 €,
- zur Begrenzung auf den haushaltsnahen Dienstleistungsbereich oder Ausweitung auf alle Wirtschaftsbereiche,
- zur Höhe der Pauschalen und zur entsprechenden Versicherung.

Im Ergebnis hat sich die Unionsfraktion mit ihrer Orientierung durchgesetzt, die Mini-Jobs erstens vom Einkommensumfang her auszuweiten (bis zu 800 €) und zweitens die Begrenzung auf den haushaltsnahen Bereich aufzugeben. Damit werden die Befürchtungen vieler Kritiker/innen wahr, dass über dieses Modul der Kommissionsvorschläge letztlich der schon lange diskutierte Niedriglohnsektor in diesem Land eingeführt wird.

Die Aufteilung in Grund- und Gleitzone, die Regelungen zu den Pauschalen etc. haben wir der Übersichtlichkeit halber tabellarisch dargestellt:

Abbildung 10 Staffelung und Regelungen zu den Mini-Jobs

	Arbeitnehmer	Arbeitgeber
Verdienst bis 400€ (als Nebenverdienst möglich)	keine Steuern keine Abgaben	25% pauschale Abgaben davon: 12% RV, 11% KV, 2% Steuern
Verdienst bis 400 € als Mini-Job „haushaltsnah“	keine Steuern keine Abgaben	12% pauschale Abgaben davon: 5% RV, 5% KV, 2% Steuern (10% des Lohns von Steuerschuld abziehbar - max. 510 € /Jahr, bei DL- Agenturen 20% - max. 600 €))
Verdienst 401 bis 800 € (nicht möglich als Nebenverdienst; nicht für Auszubildende, Student/innen u. Rentner/innen)	progressive Belastung mit Sozialabgaben (von 4% bis auf max. 21% auf den Gesamtbetrag)	21% an die Sozialkassen
Darüber hinaus ist geregelt, dass Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen, die von voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erbracht werden, mit 12% - max. 2.400 € /Jahr - von der Steuerschuld absetzbar sind.		

Erwartet werden von der Bundesregierung 320.000 neue Arbeitsplätze, die ab dem 01.04.2003 entstehen werden - sowohl bei den personengebundenen Dienstleistungen so-

⁶ ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die freiwillige Rentenversicherung sowohl bislang wie auch unter neuer gesetzlicher Regelung jeder Person offensteht

wie im Handwerk und im Handel (BMWA Webseite „Arbeitsmarktreform kann 2003 starten“, 20.12.2002). Die mehr als positive Resonanz auf Seiten von Hotellerie, Gastronomie und Handel verwundert nicht, sehen die dortigen Unternehmen doch die gewünschte Gelegenheit, Arbeitsverhältnisse weiter zu flexibilisieren.

Trotz dieser „Euphorie“ sieht das DIW (TSP v. 18.12.2002) eher weniger als 100.000 Mini-Jobs, die entstehen werden. Problematisch wird dieses Volumen im Hinblick auf die Kosten - gerechnet wird mit jährlichen Steuerausfällen und Mindereinnahmen bei den Sozialkassen in Höhe von je 500 Mio. €, also jährliche Kosten dieses Moduls in Höhe von 1 Mrd. €. Eine Kompensation dieser Kosten durch entsprechende Zahlung der Pauschalen bzw. Abgaben tritt erst ein, wenn 200.000 neue Mini-Jobs für entsprechende Zahlungsströme sorgen.

Eingesammelt werden die Pauschalen für Mini-Jobs - und hier wird ein erster positiver Beschäftigungseffekt garantiert - zentral von der Bundesknappschaft in Cottbus. Mit den geschätzten Verwaltungskosten in Höhe von 30 Mio. € werden 200 bis 300 neue Arbeitsplätze in der Niederlausitz entstehen (SZ v. 19.12.2002).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

- die Förderung der „kleinen Selbständigkeit“ wird vom neuen Wirtschafts- und Arbeitsminister als ein wesentliches Element der Arbeitsmarktreform gesehen. Die Umwandlung des bisherigen Überbrückungsgeldes in eine Pflichtleistung der Arbeitsämter eröffnet zudem die Möglichkeit, dass dieses bisher erfolgreiche Gründungsprogramm noch intensiver genutzt werden kann. Allerdings muss dafür auch eine entsprechende Unterstützungs- und Beratungsstruktur für Gründer/innen zur Verfügung stehen.
- Die Ich- /Familien-AG stellt eine Ergänzung zur Förderung durch das Überbrückungsgeld dar. Hier müssen noch Regelungen getroffen werden, die das Handwerk (Handwerksordnung) in erheblicher Weise tangieren werden. Hinzu kommen, in Bezug auf die angestrebten Vereinfachungen, grundlegende Veränderungen im Steuer-, Sozialversicherungs- und Arbeitsförderungsrecht. Die Bewertung der Ich- /Familien-AG ist kontrovers. Neben absehbaren Schwierigkeiten bei der Nachhaltigkeit dieser Gründungen, dürfte der beschäftigungspolitische Erfolg aufgrund von Verdrängungs- und Substitutionseffekten eher gering sein.
- Mit der Förderung der Mini-Jobs wird der seit längerem diskutierte und geplante Niedriglohn-Sektor in dieser Republik verankert - allerdings dürfte das erwartete Volumen an neu entstehenden Mini-Jobs kaum erreicht werden. Positiver Effekt dieses Instrumentes wäre die Legalisierung von Einkommen aus bisheriger Schwarzarbeit - negativer Effekt blieben bei Ausbleiben entsprechender neuer Arbeitsverhältnisse die Steuermindereinnahmen und damit die gesamtgesellschaftlichen Kosten des Instruments.

2.6 Die anderen Module

Im Hinblick auf ihre gesellschafts- und arbeitsmarktpolitischen Implikationen bieten die weiteren 10 Module umfangreiche Diskussionsansätze. Problematische Aspekte wurden bisher insbesondere von gewerkschaftlicher und auch von frauenpolitischer Seite thematisiert. Die gewerkschaftlichen Positionen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission reichen dabei von einer Unterstützung des „Gesamtpakets“ bis zu einer Kritik am „Mitmachen“ der

Gewerkschaften, „obwohl die Umsetzung der Hartz-Vorschläge ihre eigene tarifpolitische Handlungsfähigkeit, insbesondere im Niedriglohnsektor, akut gefährden wird“ (Wendl 2002:630). Erklären lässt sich das Mitmachen wohl vor dem Hintergrund des Bestrebens, im Wahlkampf eine konservativ-liberale Bundesregierung zu verhindern und damit günstigere Bedingungen für das Wirken der Gewerkschaften für die Zeit nach der Wahl zu sichern. „Letztlich haben sie daran mitgewirkt, das arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Scheitern der Bundesregierung zu überdecken, denn vor allem dazu diente der Einsatz der Hartz-Kommission“ (Wagner 2002:627).

Die frauenpolitische Kritik ist vor dem Hintergrund der durch EU-Richtlinien und EU-Programme geförderten Chancengleichheit sowie des Gender Mainstreamings als Umsetzungsstrategie zu sehen. Während Gender Mainstreaming im Rahmen von EU-Programmen eine exponierte Rolle zukommt, ist in den Ausarbeitungen der Hartz-Kommission davon keine Rede. Gender Mainstreaming wird jedoch z.T. in frauenpolitischen Stellungnahmen, Einschätzungen und Kritiken als Chance für eine Realisierung der Hartz-Vorschläge im Sinne von Chancengleichheit begriffen.

Die Kritik an den Hartz-Vorschlägen in punkto Geschlechterdimension umfasst die zugrundeliegenden Konzepte und Modelle, z.B. antiquiertes Familienmodell („Haushaltsvorstand“), „Versorger-Ehe“ - trotz Nachbesserungen - als auch die fehlende Geschlechterperspektive in der Umsetzung, so dass die Auswirkungen für die Frauen in der Schaffung massenhaft schlechtbezahlter Frauenjobs bestehen würde. Im Kern wird ein Perspektivenwechsel gefordert, der Frauenpolitik nicht als „wirtschaftsfeindlich“ betrachtet und eine geschlechterdifferenzierende Analyse der Situation auf dem Arbeitsmarkt zum Ausgangspunkt macht - dazu gehört auch die besondere Berücksichtigung der Situation von Frauen in Ostdeutschland. Ohne Gender Mainstreaming in Konzeption und Umsetzung bleibt Chancengleichheit ein fernes Ziel. Mit Nachdruck wird aus frauenpolitischer Sicht daher gefordert, die einzelnen Module entsprechend anzupassen (GMFK-AG 2002).

2.6.1 Modul 2 „Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung“

Allenfalls die Vermittlung für Arbeitslose und für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen wird beschleunigt, kritisierte IG-Metall-Chef Klaus Zwickel das Hartz-Konzept im Hinblick auf den ungenügenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit (FR v. 28.08.2002). Die bevorzugte bzw. vorrangige Vermittlung für Familienmütter, Familienväter und Alleinerziehende setzt eine klare Definition dieser Teilgruppe von Arbeitslosen bzw. Zielgruppe der Förderung voraus. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Wortwahl von „Familienvätern und Familienmüttern“, anstelle einer Definition, die sich an der besonderen Verantwortung, die diese Personen für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige tragen, zu orientieren. Der Bevorzugung von Arbeitslosen mit Betreuungspflichten bei der Vermittlung muss eine Definition von Chancengleichheitszielen zugrunde liegen, welche mit der zentralen Frage der Verbesserung der Kinderbetreuung verbunden ist. Bei dem Ausbau von Infrastruktureinrichtungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen sollen, wird auch die angedachte Zuständigkeit für die Förderung öffentlicher und betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen durch die „BA-neu“ als widersprüchlich zu deren Kernaufgaben gesehen (IAB 2002).

Im Ergebnis wurde in der Reform des Arbeitsmarktes ab dem 01.07.2003 die frühzeitige Meldung der Arbeitslosigkeit eingeführt: Unmittelbar nach Zugang der Kündigung des Arbeitsverhältnisses bzw. bei befristeten Arbeitsverträgen drei Monate vor Vertragsende. In diesem Sinne verspätete Meldungen haben gestaffelte Kürzung des Arbeitslosengeldes zur Folge. Die ursprüngliche Freistellungspflicht des Arbeitgebers für den Gang zum Arbeitsamt wurde im Rahmen der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in eine Soll-Bestimmung geändert.

2.6.2 Modul 3 „Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit“

Bei der Neuregelung der Zumutbarkeitskriterien geht es u.a. um den geografischen Aspekt bzw. die regionale Mobilität, aber auch um finanzielle und funktionale Zugeständnisse. Wie soziale Kriterien bei der Zumutbarkeit berücksichtigt werden können, ist in den bisherigen Vorschlägen nicht präzisiert. Schwierigkeiten bestehen auch darin, dass die Kriterien für Zumutbarkeit relativ zur Person stehen und vielfach schwer überprüfbar sind.

Die angestrebte Neuregelung der Zumutbarkeitsregelungen - zentral sind hier Entlohnungsbedingungen u. Einsatzzeiten - wird aus einer Reihe von Gründen als problematisch diskutiert. Die Kritik setzt nicht nur am filigranen System der individuellen Sanktionen an: es ist unklar, wie ein differenziertes System von Sperrzeiten und Leistungskürzungen entwickelt werden soll. Hier sind es vor allem rechtsstaatliche Bedenken, aufgrund des Ermessensspielraums des Arbeitsamts, die einen umfassenden Kriterienkatalog auf gesetzlicher Basis notwendig machen. Aber auch eine Neuregelung der funktionalen Zumutbarkeit (im Sinne beruflicher Statusminderung) wirft Probleme bezüglich Freiheit der Berufswahl und des Eigentumsschutzes auf. Eine weitere Kritik betrifft die einseitigen Regelungen zur Karenzzeit, diese bedürfen einer sanktionsbewehrten Meldepflicht der Arbeitgeber (IG Metall 2002). Aus frauenpolitischer Sicht wäre auch hier die Zielgruppendefinition mit ihrer Unklarheit bezüglich wirtschaftlicher und/oder familienmäßiger Verantwortung für abhängige und betreuungsbedürftige Personen zu prüfen, wenn es um die Zumutbarkeit von Mobilität geht (GFMK-AG 2002).

Im Ergebnis wird Arbeitslosen, die keine familiäre Bindung haben, auch schon in den ersten drei Monaten ein Umzug zugemutet. Hinzu kommt, dass die Beweislast für die Verweigerung einer Arbeitsaufnahme umgekehrt wird - ab 1.1.2003 muss im Streitfall der /die Arbeitslose und nicht mehr das Arbeitsamt beweisen, dass er /sie sich nicht versicherungswidrig verhalten, die Arbeitslosigkeit nicht schuldhaft herbeigeführt oder deren Beendigung nicht schuldhaft vereitelt hat.

Gleichzeitig wurden die Sperrzeitregelungen wegen Arbeitsablehnung und Ablehnung oder Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme neu gestaltet. Bei einem ersten Verstoß gegen versicherungsrechtliche Verpflichtungen tritt eine Sperrzeit von drei Wochen, im Wiederholungsfall von sechs Wochen sowie bei weiteren Verstößen grundsätzlich von zwölf Wochen ein.

2.6.3 Modul 4 „Jugendliche Arbeitslose - Ausbildungszeit-Wertpapier“

Die vielschichtige Problematik einer qualifizierten Ausbildung für Jugendliche und des Prozesses ihrer Integration setzt am Übergang aus dem allgemeinbildenden Schulsystem mit beschränkter beruflicher Orientierung in die Erwerbstätigkeit an. Reformbedarf im schulischen Bereich als auch in der Weiterentwicklung und Neugestaltung beruflicher Ausbil-

zungsgänge soll flankiert werden mit einer Neugestaltung der öffentlichen Finanzierung. Der Vorschlag, private Ansparmodelle zur Finanzierung des Ausbildungsbedarfs zu fördern und öffentlich aufzuwerten, wurde beispielsweise von der IG Metall aus zwei Gründen kritisiert. Sie sieht das Ausbildungszeit-Wertpapier, dass bei Betrieben als Gegenleistung für eine Ausbildung eingelöst wird, als Schritt dahin, Verantwortung für die Ausbildung zu privatisieren (z.B. Bürger/innen über Spenden, Eltern über Kauf von Wertpapieren) und damit die Wirtschaft sowie die öffentliche Hand aus der Pflicht zu entlassen. Es wird eine weitere Konkurrenz zum dualen Berufsbildungssystem geschaffen, jedoch die Ausbildungsleistung nicht erhöht, sondern lediglich die Finanzierung verlagert (IG Metall 2002; IAB 2002; WISSENTTransfer 2002).

Diese Diskussion ist in der Zwischenzeit jedoch hinfällig geworden, da das von der Hartz-Kommission vorgesehene Ausbildungszeit-Wertpapier nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde.

2.6.4 Modul 5 „Förderung älterer Arbeitnehmer und ‚BridgeSystem‘“

Kritisiert wurde dieses Modul im Kern für die Sichtweise, die ältere Arbeitnehmer als vermindert leistungsfähig erscheinen lässt. Eine Sichtweise, die nicht durch entsprechende finanzielle Kompensationsmodelle verfestigt werden dürfe. Es werde eine falsche Signalwirkung gegeben, da die Frühverrentungsmentalität gefördert und auch die partielle Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften in einzelnen Berufsfeldern verschärft werde. Im Verlauf der kontroversen Debatte war das Modul BridgeSystem zwar noch im Gesetzentwurf als Brückengeld aufgenommen, wurde aber in den weiteren Verhandlungen im Vermittlungsausschuss gestrichen.

Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für ältere Arbeitnehmer/innen wird demgegenüber in drei Bereichen umgesetzt:

- Herabsetzung der Altersgrenze im Teilzeit- und Befristungsgesetz auf das 52. Lebensjahr;
- Entgeltsicherung für Personen ab dem vollendeten 50. Lebensjahr, wenn sie eine geringer bezahlte Beschäftigung aufnehmen (50% des Ausfalls wird über einen Zuschuss ausgeglichen; Höherversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 90% des Bemessungsentgelts, das für das vorherige Arbeitslosengeld maßgeblich gewesen ist;
- Arbeitgeber, die eine/n Arbeitslose/n erstmalig einstellen, der /die 55 Jahre und älter ist, werden vom Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung befreit.

2.6.5 Modul 7 „Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz - Bonussystem für Unternehmen“

Im Grundsatz werden die betriebliche Beschäftigungssicherung, -beratung und -bilanz als positive Instrumente für eine aktive Beschäftigungspolitik angesehen. Sie müssten jedoch verbindlich vorgeschrieben sein, damit sie in Verbindung mit einem neuen Betriebsverfassungsgesetz auch ein neues Instrument sein können (IG Metall 2002).

Es bestehen allerdings Zweifel an der Wirksamkeit des Bonus-Systems, das bei positiver Beschäftigungsentwicklung bzw. aktiver Sicherung von Arbeitsplätzen in Unternehmen greifen soll, die sich in wirtschaftlich prekären Situationen befinden. Es wird kritisiert, dass das

Bonus-System an falscher Stelle ansetzt und Möglichkeiten bzw. das Risiko von Mitnahmeeffekten beinhaltet (IG Metall 2002:7; IAB 2002).

Die Beschäftigungsbilanz eines Unternehmens ist als „Workholder Value“ und damit als Gegenstück zum „Shareholder Value“ vorgeschlagen. Sie kann gleichzeitig für die Beschäftigungsberatung genutzt werden. Als problematisch wird angesehen, inwieweit die auf Basis von Kennziffern dargestellte Beschäftigungsentwicklung, diese tatsächlich abbildet (IAB 2002). Kritisiert wird auch eine fehlende Unternehmensorientierung an Chancengleichheit. Die Beschäftigungsbilanzen müssen geschlechterdifferenziert entwickelt werden, so dass die Bonus-Systeme positive Anreize für die Umsetzung von Chancengleichheit enthalten (GFMK-AG 2002).

2.6.6 Modul 10 „Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management“

Dieses Modul beinhaltet ein umfangreiches Vorhaben, welches an den Problemen der Vergangenheit ansetzt, die in allen Geschäftsbereichen der BA sichtbar waren. Die Umgestaltung der Prozesse auf IT-Basis versucht, Elemente systematisch als Voraussetzung für die Steuerung und das Controlling aller Geschäftsprozesse der BA zu integrieren (IAB 2002).

Die Rolle des IAB hierbei liegt in der „Scharnier- und Dienstleistungsfunktion“ einerseits und der Eigenforschung als zentrales Aufgabengebiet andererseits. Um dem schwierigen Wunsch nach einer regionalen Qualitätsprognose nachzukommen, plant das IAB regionale Datengrundlagen weiterzuentwickeln. Die IAB Wirkungsforschung (Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und anderer politischer Interventionen auf Mikro- und Makroebene) hat hohen Stellenwert. Das IAB hat die Datenkompetenz für das Controlling und ist zentrale Organisations- und Anlaufstelle innerhalb der BA-neu für die Bereitstellung aller forschungsrelevanten Daten.

Voraussetzung ist die ergebnisorientierte Modellierung der Geschäftsprozesse, eine gut aufbereitete Datenbasis und ein darauf aufsetzendes System der „Business Intelligence“ zur Entscheidungsvorbereitung und -legitimation. Weiterhin ein Informationsmanagement, das richtige Information zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort verfügbar macht. Entsprechende Initiativen wurden bisher nicht umgesetzt (IAB 2002).

2.6.7 Modul 11 „Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCentern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern“

Die KompetenzCenter sollen als Ansprechpartner für große Unternehmen dienen und kleinen und mittleren Unternehmen als Dienstleistung eine Beschäftigungsberatung anbieten. Sie übernehmen den Vorschlägen zufolge Aufgaben der Beschäftigungsentwicklung, der Unternehmensberatung und der Zertifizierung von Weiterbildungsträgern. Sie übernehmen weiterhin die Schnittstellenfunktion zu den Landesregierungen und sind zuständig für überregionale Qualifizierungen sowie die Trend- und regionale Arbeitsmarktforschung. Das KompetenzCenter weist daher Ähnlichkeiten mit den bereits in den achtziger Jahren verschiedentlich vorgeschlagenen und diskutierten „Agenturen für regionale Strukturentwicklung“ auf.

In Bezug auf dieses Modul wurde in den beiden Gesetzespaketen die Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen als Aufgaben aus der Arbeitsverwaltung herausgenommen und sollen von unabhängigen Einrichtungen wahrgenommen werden. Ergänzt wurde diese Veränderung im Bereich von Weiterbildungsmaßnahmen durch Bildungsgutscheine für Teilnehmer/innen, die eine weitgehend freie Wahl des Trägers gewähren - hierdurch soll ein Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern forciert werden, der letztlich zu einer besseren Qualität der Maßnahmen führen soll. Allerdings setzt dies auch Transparenz und ausreichend Information voraus, um eine Auswahl treffen zu können (Marktübersicht).

2.6.8 Modul 12 „Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit: JobFloater“

Ein Modul, mit dem Arbeitsplätze durch ein Kreditfinanzierungsprogramm bis zur Höhe von 100.000 € für eine/n neu eingestellte/n Arbeitslose/n über die Kreditanstalt für Wiederaufbau geschaffen werden sollen. Voraussetzung für den Kredit ist eine erfolgreich verlaufene Bonitätsprüfung des Unternehmens. Das Kreditprogramm läuft bereits seit dem 01.11.2002 und wird insbesondere von mittelständischen Unternehmen nachgefragt. „Zinsverbilligte Kredite können Klein- und Mittelbetriebe erhalten, wenn sie Arbeitslose einstellen.“

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau rechnet mit bis zu 50.000 neuen Arbeitsplätzen“ (einblick 21/2002:3). Die Nachfrage nach Krediten des „Kapital für Arbeit“-Programms - so die neue Bezeichnung des JobFloaters - ist nach Aussagen der KfW mehr als erfreulich - es seien bislang 10.000 Anfragen - vor allem aus Ostdeutschland - eingegangen; bereits 10 Kreditverträge (mit 30 eingestellten Arbeitslosen) seien abgeschlossen worden, weitere 25 Anträge lägen vor und befänden sich in Bearbeitung (TSP v. 10.12.2002).

2.6.9 Modul 13 „Masterplan“ - die Liste der Profis für Berlin

Aus unserer Sicht wären die folgenden Institutionen zu dem engeren Kreis eines Berliner Arbeitsmarktpolitischen Diskurses sinnvollerweise hinzuziehen - bzw. die aus diesen Institutionen bekannten Personen, die sich auch bisher mit beschäftigungspolitischen Fragen auseinandergesetzt haben.

- Senatskanzlei
- Sozialämter der Bezirke
- Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg
- Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsträger
- Beschäftigungs- und Gründungsinitiativen
- ausgewählte Berliner Unternehmen und Wirtschaftsfördereinrichtungen
- Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Arbeit und Frauen
- Investitionsbank Berlin
- Servicegesellschaften
- Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften
- Universitäten und Fachhochschulen
- Fraktionen

2.7 Zeitperspektive und Stand der Umsetzung

Unmittelbar nach der Bundestagswahl 2002 und vor Beginn der Koalitionsverhandlungen wurde seitens der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit) auf einen Beginn der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission gedrängt. Der Zeitplan sah vor, mit dem Instrument JobFloater ab dem 01.11.2002 zu beginnen, die Vorarbeiten im Hinblick auf die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit einzuleiten und diejenigen Teile des Konzepts bereits umzusetzen, für die keine gesetzlichen Bestimmungen verändert werden müssen. Die Maßnahmen, zu deren Umsetzung gesetzliche Änderungen nur mit Bundestagsmehrheit beschlossen werden müssen, sollten von denjenigen abgetrennt werden, zu deren Umsetzung gesetzliche Veränderungen notwendig sind, die einer Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen.

Diese Zeitplanung ist schnell aufgegeben worden. Seitens des BMA wurde deutlich gemacht, dass es aufgrund der Verwobenheit der einzelnen Elemente der Vorschläge und der vielfältigen Veränderungen von gesetzlichen Bestimmungen keinen Sinn mache, einzelne Teile herauszulösen und schon im Jahr 2002 mit der Umsetzung zu beginnen. Ausnahme ist die Umsetzung des JobFloaters als Kreditfinanzierungsprogramm (neu: KfA - Kapital für Arbeit), die mit dem 01.11.2002 datiert.

Zur Steuerung und Begleitung dieser Vorbereitungen ist ein Staatssekretärsausschuss (BMF, BMWi, BMBF, BMBFSFJ) unter Federführung des BMA eingerichtet worden, der seinen ersten Sachstandsbericht am 03.09.2002 (Sachstandsbericht 2002) vorgelegt hat. In der Anlage hierzu sind in 24 Bereichen die vielfältigen notwendigen gesetzlichen Veränderungen gelistet und entsprechende Vorschläge für die Gesetzesänderungen unterbreitet.

Mit Ernennung des Bundes- (Super-)ministers für Wirtschaft und Arbeit wurde ein „... weit über den vorliegenden Entwurf (des bisherigen BMAs vom 18.10.2002) hinaus...“ gehender Gesetzentwurf der Regierungskoalition erarbeitet, der lt. Presseberichten umfassende Kürzungen von Leistungen für Arbeitslose und eine Sparliste enthält, die für 2003 Einsparungen in Höhe von 6,5 Mrd. € bringen soll (SZ v. 31.10.2002; TSP v. 01.11.2002):

- kein Inflationsausgleich für die Bemessungsgrundlagen des Arbeitslosengeldes,
- keine Zusatzmittel für Umschüler/innen (i.S. der Aufstockung während der Maßnahme bzw. Reduzierung des Unterhaltsgeldes),
- strengere Kriterien bei der Anrechnung von Vermögen bei der Arbeitslosenhilfe (anrechnungsfrei bleiben 10 T€ statt bisher 50 T€) und damit eine Annäherung an die Regelungen im Bereich der Sozialhilfe (hier 4 T€); Anrechnung des Vermögens des Lebenspartners: pro Lebensjahr 200 € an Vermögen werden nicht angerechnet,
- Reduzierung der Zahlungen von Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosenhilfe-Empfänger/innen.

Bis auf die Modifikation bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei der Arbeitslosenhilfe ist diese Sparliste umgesetzt worden.

Stand der Umsetzung

Der o.g. Gesetzentwurf ist letztlich in zwei Gesetzesentwürfe (Paket-Lösung) aufgeteilt worden, die Ende Oktober 2002 fertig gestellt wurden.

- Paket I enthält die Teile der Arbeitsmarktreform, denen der Bundesrat nicht zustimmen muss,
- Paket II die zustimmungspflichtigen Teile.

Das Bundeskabinett hat sie am 06.11.2002 zustimmend zur Kenntnis genommen, der Bundestag stimmte den beiden Gesetzentwürfen am 15.11.2002 zu. Der Bundesrat verweigerte am 29.11.2002 den beiden Entwürfen die Zustimmung. Nach intensiven Verhandlungen im Vermittlungsausschuss lag am 17.12.2002 das bestätigte Kompromissergebnis vor, dem der Bundesrat sowie der Bundestag am 20.12.2002 zustimmte. Die Gesetze treten damit zum 01.01.2003 in Kraft. Dieser Zeitplan verdeutlicht, mit welchem politischen Willen die Reform des Arbeitsmarktes durch die Mühlen der Gesetzgebung „gepeitscht“ wurden.

Anmerkung: Was nun tatsächlich beschlossen wurde, ist an einigen Stellen offenbar im Ministerium selbst noch nicht so ganz klar. Auf der entsprechenden Web-Seite befanden sich im gleichen Themenfeld unterschiedliche Aussagen zu den Elementen des Reform. So wird in den Erläuterungen zu den Gesetzentwürfen bei der Förderung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Brückengeld (ehemals BridgeSystem) noch als beschlossen dargestellt, obwohl es aus dem Gesetzeswerk herausgenommen wurde. Ebenso wird noch die Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten in Höhe von 500 € dargestellt.⁷

In einigen Fällen gibt es zudem noch Klärungsbedarf - dies betrifft zum einen die Mini-Jobs, die daher als Instrument auch erst mit dem 01.04.2003 genutzt werden können und zum anderen die Neuregelungen für kleine Selbständige (Ich-AG). Hier sind noch Neuregelungen für kleine, bereits existierende Selbständige zu entwickeln - hier sollen analog zu den Ich-AGs zusätzlich Beschäftigungschancen erschlossen werden. Steuerrechtliche Fragen sowie Anforderungen an die Buchhaltungspflicht müssen noch geklärt werden und sollen in einem „Small Business Act“ zur Förderung von Kleinunternehmen geregelt werden, die eingebunden wird in eine „Offensive für den Mittelstand“⁸.

Mit Verabschiedung der Gesetze (Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002⁹) entfallen gleichzeitig die Kriterien, nach denen bisher eine Scheinselbstständigkeit angenommen wird.

Die Auflösung der Landesarbeitsämter und ihre Umwandlung in Kompetenzzentren wird parallel mit der Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit im Laufe des Jahres 2003 begonnen (Verhandlungen mit den Ländern). Zudem wird das Arbeitsförderungsrecht vereinfacht.

Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird im Rahmen der Gemeindefinanzreform ebenfalls 2003 zum Abschluss gebracht und soll ab dem 01.01.2004 umgesetzt werden.

In der folgenden Übersicht sind die Veränderungen noch einmal zusammengestellt.

⁷ <http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Arbeit/Hartz-Konzept/Hartzgesetz.jsp> (Zugriff 22.12.2002)

⁸ Kernpunkte sind: Zusammenführung von KfW und DtA zur Mittelstandsbank, einfacherere bürokratische Regelungen sowie eine Minimalbesteuerung für Kleinbetriebe und Selbständige (Pauschalsteuer bzw. Anerkennung von 50% der Einnahmen als Kosten) - unklar ist noch, wo die Obergrenze liegen soll: 17.500 € pro Jahr Jahresumsatz oder 25.000 € (TSP v. 07.01.2003).

⁹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 87, ausgegeben zu Bonn am 30. Dezember 2002, S. 4.607 ff. und S. 4.621 ff.

Abbildung 11 Die Neuregelungen im Überblick

Regelungen im Ersten Gesetz

- Frühzeitige Meldepflicht (ab 01.07.2003)
 - unmittelbar mit Erhalt der Kündigung oder des Aufhebungsvertrages
 - bei befristeten Arbeitsverhältnissen drei Monate vor Auslauf der Befristung
 - der Arbeitgeber soll Freistellung gewähren (Verpflichtung wurde zurückgenommen)
 - bei Nichtbeachtung (verspäteter Meldung) Abschlüsse vom ALG
- Weiterbildungsförderung
 - Einführung von Bildungsgutscheinen
 - Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen durch unabhängige Agenturen (Regelungen im Rahmen einer zukünftigen Rechtsverordnung von BMBF)
 - Unterhaltsgeld bleibt bei ALHi-Empfänger/innen auf das Leistungsniveau begrenzt
 - Zeiten des Bezugs von Unterhaltsgeld werden zur Hälfte auf den Anspruchszeitraum angerechnet
 - Anschlussunterhaltsgeld entfällt
- Zumutbarkeitsregelung
 - Zumutbarkeit eines Umzugs für Arbeitslose ohne familiäre Bindung
- Sperrzeitregelung
 - „Umkehr“ der Beweislast - der /die Arbeitslose muss beweisen, dass er /sie sich nicht versicherungswidrig verhalten hat
 - differenzierte Gestaltung im Hinblick auf Ablehnung von Angeboten /Abbruch von Maßnahmen
 - Dynamisierung des Bemessungsentgelts bei ALG, ALHi und Unterhaltsgeld entfällt
- Vereinfachung bei Mobilitätshilfen
 - Bedürftigkeit wird nicht mehr geprüft
 - Übergangshilfe wird auf 1.000 € Darlehen begrenzt
- Verbesserung für ältere Arbeitnehmer/innen
 - ab dem 50. Lebensjahr Entgeltsicherung - Zuschuss von 50% zur Nettoentgeltdifferenz und Höherversicherung in der RV (90% des vorherigen Bemessungsentgelts)
 - Beitragsbonus für Arbeitgeber, die über 55-Jährige erstmals einstellen - Befreiung vom Arbeitgeberanteil zur AL-Versicherung
 - Absenkung der Altersgrenze aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz von 58 auf 52 Jahre (zunächst für die nächsten vier Jahre)
- PSA
 - flächendeckende Einführung von PSA bis Mitte 2003 - i.d. Regel im Rahmen eines Vertrages zwischen AA und bereits tätigem Verleihunternehmen
 - wettbewerbliches Vergabeverfahren ab Januar 2003
 - Befristung der Beschäftigung in der PSA auf neun bis zwölf Monate
 - Neuregelungen des AÜG - Wegfall von Befristungs-, Wiedereinstellungs- und Synchronisationsverbots, Wegfall der Beschränkung der Überlassungsdauer auf 2 Jahre
 - Tarifvertragsparteien haben Frist bis 15.11.2003, Tarifvertrag abzuschließen; bis dahin Orientierung an bestehenden Tarifverträgen
 - Gleichbehandlungsgrundsatz - Ausnahme: die ersten sechs Wochen mindestens ALG oder abweichende Regelungen im Tarifvertrag
 - Lockerung im Baubereich (AN-Überlassung nun in allen Betrieben des Baugewerbes möglich)

- Einkommens- und Vermögensanrechnung bei der ALHi
 - Mindestfreibetrag des Einkommens des /der Partner/in von 602,92 € auf 482,33 € mtl. abgesenkt - Pauschalbetrag auf Erwerbseinkommen i.H. von 150,73 € gestrichen
 - Vermögensfreibetrag von 200 € je Lebensjahr - max. 13.000 € (bisher 33.800 €)

Regelungen im Zweiten Gesetz

- JobCenter
 - Anlaufstellen von Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe - Zugang für alle Beratungs-, Vermittlungs- und Integrationsleistungen sowie Geldleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts
 - 1. Schritt: Arbeitsämter haben Zugriff auf die Sozialdaten von Sozialhilfeempfängenden
- Ich-/Familien-AG (bis Ende 2005 befristet)
 - Einkommengrenze pro Jahr von 25.000 € (Einkommen nach EKStG)
 - Existenzgründungszuschuss für max. drei Jahre (600 € - 360 € - 240 € mtl.)
 - Rentenversicherungspflicht (§§ 2 Nr. 10 SGB VI + 7 Abs. 5 SGB IV)
 - Krankenversicherung nach beitragspflichtigen Einnahmen (min. ca. 164,10 €)
 - Ergänzungen im Hinblick auf Besteuerung, Buchführungspflichten und Vereinfachung der Handwerksordnung folgen im „Small Business Act“
- Mini-Jobs (ab 01.04.2003)
 - bis einschl. 400 € steuer- /abgabenfreie Nebentätigkeit für AN - Arbeitgeber zahlt Pauschale von 25% bzw. 12% bei haushaltsnahen Dienstleistungen
 - 400,01 bis 800 € Gleitzone mit steigenden Sozialabgaben (von 4% bis zum vollen Arbeitnehmerbeitrag) - Arbeitgeberbeitrag bleibt bei vollen Beträgen - Besteuerung entsprechend Jahreseinkommen
- Verbesserung der Eingliederungschancen von Jugendlichen
 - Vermittlung in Lerneinheiten (entwickelt aus Ausbildungsberufen) und damit Vorbereitung auf eine Berufsausbildung

3 Umsetzung der Hartz-Vorschläge in Berlin - Module, konkrete Schritte, handelnde Akteur/innen

In diesem Kapitel werten wir die Ergebnisse der geführten Interviews aus, die wir im Hinblick auf Vorläuferprojekte, Modellprojekte und mögliche Akteure /Akteurinnen einer Umsetzung der Hartz-Vorschläge in Berlin befragt haben.

3.1 Erste Ansätze einer PSA und praktische Erfahrungen

Mit der Vorstellung der Kommissionsvorschläge in der Öffentlichkeit im August 2002 wurden vom Arbeitsminister zwei Projekte öffentlich vorgestellt, die als Vorläufer einer PSA gelten. Wir wollen an dieser Stelle auf diese beiden Projekte sowie erste Erfahrungen eingehen.

3.1.1 Projekt „2. Schwelle“ - perdie.net und AA Berlin Mitte

Die perdie.net GmbH ist eine Tochtergesellschaft der Berlinwasser, dem ehemaligen Eigenbetrieb des Landes Berlin, an dem das Land Berlin immer noch mit 50% beteiligt ist - die restlichen Gesellschaftsanteile werden vom französischen Konzern vivendi sowie RWE gehalten.¹⁰

Berlinwasser hatte bis 1999 die Verpflichtung aus einer Betriebsvereinbarung, alle Auszubildenden nach der Ausbildung zu übernehmen. Danach suchte man einen Weg, wie man diejenigen Auszubildenden, die nicht übernommen werden können, bei der Suche nach einem Beschäftigungsverhältnis unterstützen kann. Die Lösung bestand in einer Tochtergesellschaft, die sowohl die Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sowie die Erlaubnis zur Arbeitsvermittlung erteilt bekam. Die jungen Arbeitnehmer/innen erhielten bei perdie.net einen auf 13 Monate befristeten Arbeitsvertrag und werden seither als Leiharbeiter/innen berufsnah an interessierte Unternehmen ausgeliehen. In verleihefreien Zeiten werden sie in gemeinnützige Arbeiten vermittelt, die ebenfalls berufsnah Anforderungen stellen oder im Hinblick auf individuelle Schwächen weiterqualifizieren. Die gesamten finanziellen Risiken trägt Berlinwasser (Berlinwasser 2001).

Im Vordergrund stehen damit zwei Ziele: Zum einen sollen diese jungen Menschen in ihrem erlernten Beruf Berufserfahrung sammeln und damit auch nachweisen können, zum anderen soll sich aus dieser Leiharbeit möglichst ein Normalarbeitsverhältnis entwickeln - entweder unmittelbar oder mittelbar bei anderen Unternehmen.

perdie.net betreut zur Zeit aus den abgebenden Unternehmen der Berlinwasser insgesamt 87 qualifizierte junge Menschen, die sowohl aus gewerblichen, kaufmännischen sowie technischen Berufen kommen. Durchschnittlich sind es 110 Mitarbeiter/innen, die sich wie folgt zusammensetzen (www.perdie.net /Stand 17.10.2002)

¹⁰ Interview mit dem Geschäftsführer der perdie.net GmbH unter Beteiligung der Direktorin des Arbeitsamtes Mitte sowie dem Projektentwickler des Arbeitsamtes

- 6 MA aus technischen Berufen (Absolventen der Berufsakademie)
- 41 MA aus kaufmännischen Berufen
- 62 MA aus gewerblichen Berufen

Die Struktur und Anlage des Projektes ist nach Aussagen der Geschäftsführung tragfähig. Dies u.E. vor allem auch deshalb, da perdie.net die Verleihtätigkeit auf Konzernunternehmen in Deutschland orientiert - eine Ausdehnung auf konzernfremde Ziele als Abnehmer von Leiharbeitskräften ist zwar vorgesehen, wird aber als schwierig eingeschätzt.

Seit September 2001 wurde vor diesem Hintergrund beim Arbeitsamt Mitte ein Modellprojekt entwickelt, um arbeitslose Jugendliche in die Aktivitäten von perdie.net mit aufzunehmen. Dieses Modellprojekt hat im September 2002 mit 20 jugendlichen Arbeitslosen begonnen (für das Arbeitsamt Mitte werden per September 2002 knapp 4.000 junge Menschen als arbeitslos ausgewiesen).

Sie werden in die gleichen Strukturen eingebunden wie die jungen Menschen, die von Berlinwasser kommen: berufsnahe Leiharbeit, berufsnahe gemeinnützige Tätigkeit oder Qualifizierung. Die Finanzierung des Modellprojektes erfolgt durch das AA Mitte aus den freien Mitteln des § 10 SGB III. Der Unterschied besteht im wesentlichen darin, dass sie einen Arbeitsvertrag von nur 12 statt 13 Monaten erhalten.

Um hier für die jungen Menschen Motivation zur Arbeit durch finanzielle Anreize zu schaffen, ist die Entgelt-Struktur gestaffelt: Phasen ohne Arbeit oder Qualifizierung werden mit 500 € pro Monat bezahlt, Phasen der maximal vierwöchigen Qualifizierung mit 750 €, Arbeit bei gemeinnützigen Einrichtungen ebenfalls mit 750 € und Phasen der Leiharbeit mit 1.250 €. Nach Aussagen der Leiterin des AA Mitte sowie des Geschäftsführers der perdie.net entspricht die Entlohnungshöhe für Leiharbeit dem guten Branchendurchschnitt derjenigen Bereiche, in denen die jungen Mitarbeiter/innen eingesetzt werden.

Für das AA Mitte belaufen sich die Kosten dieses Modellprojektes etwa in Höhe eines Drittels einer einjährigen Fortbildungs- /Umschulungsmaßnahme. Im Idealfall - d.h. einem hohen Anteil an Verleihzeit innerhalb dieser 12 Monate - würde sogar bei der perdie.net ein Gewinn anfallen. Aufgrund des non-profit-Charakters der perdie.net sind diese Überschüsse jedoch an das AA zurückzuführen.

3.1.2 START GmbH, Duisburg

Seit der Gründung 1995 setzte START (eine Einrichtung verschiedener Institutionen der Stadt Duisburg: u.a. Arbeitsamt, IHK, Gewerkschaften, Stadtverwaltung) 13.523 Leiharbeitskräfte in Betrieben ein. Hierunter befanden sich 8.063 Personen (59,6%), die zu den schwervermittelbaren Zielgruppen des Arbeitsmarktes zählen. Von den bislang 12.462 ausgeschiedenen Leiharbeitskräften unterschrieben 5.835 direkt im Anschluss an ihre Beschäftigungszeit bei START einen Arbeitsvertrag. START beschäftigte 2001 im Jahresdurchschnitt 1.350 Leiharbeitnehmer und Leiharbeitnehmerinnen sowie 160 interne Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Selbstdarstellung - www.start-nrw.de).

In der Kontraste-Sendung vom 07.10.2002 wurde das Modell der START GmbH, Duisburg vorgestellt, mit dem dargestellt werden soll, wie eine PSA zukünftig aussehen könnte. Für ein Modellprojekt zum Arbeitnehmerverleih und zur Vermittlung wurden seitens des Arbeitsamtes 36 junge, gut ausgebildete Arbeitslose ausgewählt und angeschrieben, um möglichst einen Erfolg der Maßnahme sicherzustellen. Von diesen 36 Ausgewählten kamen je-

doch nur 21 zur Auftaktveranstaltung, obwohl in der Einladung schon darauf hingewiesen wurde, dass sie sofort einen Arbeitsvertrag mit der START GmbH erhalten würden.

Von den 21 jungen Menschen äußerte der überwiegende Teil, an diesem Angebot kein Interesse zu haben - sie seien lediglich gekommen, da sie „bestellt“ worden seien und dass sie daher Sanktionen vermeiden wollten; Tenor: man kann es sich ja einmal anhören. Dabei war das Angebot durchaus eines, das über die bisherigen Überlegungen der Hartz-Kommission hinausgeht: Vom ersten Tag der Arbeit in einem Zeitarbeitsverhältnis wird das Tarifentgelt des leihenden Unternehmens gezahlt.

Bei Interviews der Autor/innen der Sendung in verschiedenen klein- und mittelständischen Unternehmen der Stadt wurde seitens der Unternehmensleitungen deutlich gemacht, dass Leiharbeitskräfte nur dann eingestellt würden, wenn sie deutlich unter Tarifniveau bezahlt werden können, ansonsten würde sich ihr Einsatz nicht rechnen.

3.2 Das AA 2000 als Vorbereitung für das JobCenter und die Planungen des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg

Im LAA Berlin-Brandenburg wird zur Zeit das Konzept für die Umsetzung der PSA in beiden Ländern vorbereitet.¹¹ Für Berlin sind drei PSA nach qualifikatorischen Gesichtspunkten geplant, die zentral für die Stadt und quer zu den einzelnen Arbeitsämtern angelegt werden:

- für Akademiker/innen (Verweildauer 6 Monate),
- für Facharbeiter/innen (Verweildauer 9 Monate),
- für Ungelernte (Verweildauer 12 Monate).

Inhaltlich sollen die PSA sehr fachspezifisch ausgelegt werden - wobei in jedem AA eine Anlaufstelle eingerichtet werden wird.

Die PSA für Ungelernte orientiert auf Arbeitslose, die in einen „Niedriglohnsektor“ verliehen und vermittelt werden sollen - im Hintergrund stehen Überlegungen, dass haushaltsnahe Dienstleistungen, Putzdienste u.ä. ein günstiger Markt für eine gute Vermittlungsquote sei.

Diese drei PSA werden extern an Träger im Rahmen einer Ausschreibung vergeben werden - wünschenswert wären private Zeitarbeitsfirmen, die hier Know-how und Erfahrung mitbringen - Bildungsträger werden vor dem Hintergrund des Eigeninteresses an Qualifizierungsphasen „ausgeschlossen“ (Interessenkonflikt).

Die Bezahlung der Träger wird degressiv gestaffelt sein, um dem Träger Anreize zur Vermittlung zu geben.

Die Kosten für die PSA sind im Haushalt des LAAs eine zu vernachlässigende Größe - bei maximal 5.000 Arbeitnehmer/innen in den drei Berliner PSA werden die Gesamtkosten (ohne Qualifizierungsmaßnahmen) auf 30 Mio. € geschätzt (bei einem Haushaltsvolumen von 1,1 Mrd. €). Die Maßnahmen sind damit etwas teurer als ABM. Die gleichen Größen gelten für Brandenburg.

¹¹ Dieser Abschnitt basiert auf einem Interview mit dem Vizepräsidenten des LAAs Berlin-Brandenburg

Das Pflichtenheft wird im November 2002 fertiggestellt sein, so dass bei vorliegenden gesetzlichen Voraussetzung ein Start im April 2003 erfolgen könnte.

Eine Auftragsvergabe für die PSA wird zeitlich befristet für ein Jahr mit laufender und abschließender Erfolgskontrolle erfolgen - das Argument des Kannibalismus, dass die privaten Unternehmen sich einerseits als Privatunternehmen und andererseits als Auftragnehmer des LAAs um den „Markt der Leiharbeit“ kümmern würden, wird so nicht gesehen.

Der Arbeitsmarkt Berlin hat maximal 30.000 Stellen (gemeldet sind etwa ein Viertel bis ein Drittel). Das Argument der Arbeitgeber, bundesweit 1,5 Mio. nicht besetzte Stellen zu haben, kann von unserem Gesprächspartner nicht nachvollzogen werden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass es für den zu bearbeitenden Markt „Leiharbeit“ keine Aufnahmefähigkeitsanalyse gibt - niemand könne sagen, ob für die Vermittlung in Leiharbeit überhaupt ein entsprechendes Potenzial existiert. Gerade auch die Entwicklung bei den privaten Zeitarbeitsunternehmen deute aktuell darauf hin, dass es eher weniger, denn mehr werden.

Zur Zeit laufen diese Vorbereitungen, um gegebenenfalls schnell agieren zu können - Voraussetzung sei allerdings: Es müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden und die Beteiligten an der Selbstverwaltung (insb. die Gewerkschaften) müssen diesem Vorhaben zustimmen!

Mitteleinsparungen könnten insbesondere im Bereich der Eingliederungs-/ Lohnkostenzuschüsse realisiert werden. Diese könnten vollständig wegfallen, da hier die Mitnahmeeffekte so groß seien („rausgeschmissenes Geld“). Auch bei FbW-Maßnahmen wird erhebliches Einsparpotenzial gesehen. Heutige Weiterbildung ist immer noch archaisch strukturiert (Klassenverbände wie in den Schulen) - Weiterbildung müsse individualisiert und in lernerstützenden Formen erfolgen.

Arbeitsamt / Sozialamt - JobCenter

Berliner Senat und LAA haben seit dem 02.07.2002 eine Vereinbarung, in allen Bezirken einheitliche Anlaufstellen für die Kombibezieher/innen (Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) einzurichten. Hierzu haben speziell im Bezirk Mitte Workshops unter Beteiligung der „zwei Kulturen“ stattgefunden. Im Vorfeld wurde die schwierige Situation Berlins im Hinblick auf die Doppelstruktur Land / Bezirke deutlich: Im Rahmen einer Staatssekretärsrunde auf Senatsebene waren vor allem Bedenkenräger/innen anzutreffen, die bei den verschiedensten Ansätzen das Argument „geht nicht“ vorbrachten. Zentral auf Berliner Ebene lässt sich nichts regeln, alle Bezirke und Bezirksbürgermeister müssen mit eingebunden werden, was den Prozess aufwendig und schwierig macht.

In diesen JobCentern geht es vor allem darum, die Verschiebebahnhöfe (Zuständigkeit AA, Zuständigkeit Sozialamt) auszuschalten. Die Erfahrungen aus Pilotprojekten mit der Stadt Köln zeigten, dass eigentlich nur ein Case-Management (Einzelfallbetrachtung) weiterhilft und damit die Beratungsdienste gestärkt werden müssen. Eine tiefergehende Analyse der einzelnen Fälle würde auch dazu führen, dass offenkundig werde, in welchem Umfang AA-Mittel unberechtigt bezogen würden - viele Kombibezieher dürften eigentlich nur Sozialhilfe beziehen. Zur weiteren Arbeit ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Eine Zusammenlegung wie im Hartz-Konzept vorgeschlagen, ist unabdingbar!

AA 2000 und JobAQTIV-Gesetz

Im Hinblick auf JobAQTIV hat man bislang lediglich Handlungsabläufe entwickelt und festgelegt - Ergebnisse gibt es noch keine, allerdings sei der politische Druck enorm. Das Konzept AA 2000 wird mit oder ohne Hartz verändert (die Zahl der Kritiker wächst): Das Front-Office bleibt, aber Leistungsgewährung und Vermittlung werden im Back-Office wieder getrennt werden, da hier Qualifikationen verschwendet werden, die dringend benötigt werden (alle leistungsrelevanten Bereiche werden aus dem Vermittlungsbereich wieder herausgenommen). Dies wird aber ein behutsamer Prozess werden, da auch tarifvertragliche Aspekte (individuelle Leistungsregelungen, d.h. Höhergruppierungen aufgrund höherer Ansprüche an die Leistung) eine Rolle spielen - eine Herabgruppierung aufgrund des Wegfalls von Funktionen wird es allerdings nicht geben. Gleichzeitig soll die mittlere Führungsebene gestärkt und der Teamgedanke modifiziert werden - nicht alles lasse sich über Teams bewegen.

Struktur der Arbeitsämter

Im LAA Berlin-Brandenburg sind 10.000 Menschen beschäftigt. Die Zahl der Arbeitsämter wurde zum Ende des Jahres 2002 von sechs auf fünf reduziert (AA Nord und AA West wurden zusammengelegt). Der Vorsitzende der Bundesanstalt für Arbeit, Gerster, ging bei einem Besuch der Arbeitsämter in Berlin davon aus, dass es mittelfristig zu weiteren Zusammenlegungen kommen wird und vielleicht nur noch drei Berliner Arbeitsämter übrig bleiben werden (TSP v. 16.11.2002).

Die einzelnen Arbeitsämter haben zwar entsprechend SGB III eigene Haushalte (autarke Eingliederungstitel wie z.B. für ABM), trotzdem gebe es Wege, diese „Vereinzelung“ aufzubrechen und zumindest stadtweit einheitliches Handeln und einheitliche Regelungen zu organisieren:

- Bsp. Innovationstopf: AA-übergreifend existiert aus 1% der AA-Haushalte der Innovationstopf für best-practice-Modelle, die gemeinsam abgestimmt werden - damit hat man sich quasi einen eigenen Haushalt geschaffen.
- Bsp. LAA-Strategie: Das LAA hat mit den beiden Ländern Berlin und Brandenburg Vereinbarungen zum Erhalt des Niveaus von ABM (je 12.000 Stellen für die nächsten zwei Jahre) abgeschlossen und die jeweiligen Arbeitsämter entsprechend eingebunden. Argument: Wenn der erste Arbeitsmarkt nicht gut funktioniert, dürfe man den zweiten Arbeitsmarkt nicht auch noch zurückfahren.
- Bsp. FbW: Die Ortsbezogenheit des Trägersitzes in Verbindung mit dem zuständigen AA ist für Berlin aufgehoben worden. Auf der Agenda steht darüber hinaus, die Ausgestaltung von einzelnen Maßnahmen (z.B. Lernsysteme) zu koordinieren und Abschlüsse (nicht unbedingt IHK) zu vereinheitlichen. Ebenso sollen die Betriebspraktika zukünftig verstärkt Bestandteil von Maßnahmen werden.

3.3 Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung und Vermittlung

Fünf gemeinnützige Trägerorganisationen haben sich in einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen, um in Kooperation mit dem Arbeitsamt Ost sowie dem Arbeitsamt Mit-

te junge Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln.¹² Mit den Arbeitsämtern wurden zeitlich befristete Verträge nach § 37a SGB III i.V. mit § 53, 1, 1 SGB X geschlossen, um Arbeitslose in Arbeit zu vermitteln. Pro Träger werden max. 50 Arbeitslose für einen Zeitraum von sechs Monaten betreut. Als Kostenerstattung werden dem jeweiligen Träger pro Person und Monat 120 € gewährt - im erfolgreichen Vermittlungsfall wird eine Prämie in Höhe von 500 € (Vermittlung in ein mindestens sechs Monate befristetes Beschäftigungsverhältnis) gezahlt. Erwartet wird vom Auftraggeber Arbeitsamt, dass eine Vermittlungsquote von 30% erreicht wird - 50% ist das angestrebte Ziel.

Neben der höheren Betreuungsdichte kommt es nach Aussagen des Geschäftsführers der QEU vor allem darauf an, ein sehr gutes Profil der Qualifikationen und Kompetenzen der Klientel zu erstellen und sie / ihn auf den Arbeitseinsatz vorzubereiten. Über entsprechend vorhandene Kontakte zu Unternehmen im regionalen Umfeld, die Erfahrungen aus anderen Aktivitätenbereichen (Vermittlung von Praktikumsplätzen), wird dann gemeinsam ein möglicher Arbeitsplatz gesucht.

Hingewiesen wird auch darauf, dass die individuelle Ansprache von potenziellen Arbeitgeber/innen eine nahezu unverzichtbare Voraussetzung für einen Vermittlungserfolg ist. In diesem Zusammenhang ist auch bisherige Erfahrung, dass Arbeitslose mit sehr geringen Qualifikationen so gut wie nicht vermittelbar sind. In Fällen von erfolglosen /aussichtslosen Vermittlungsversuchen besteht für die Trägerorganisation die Möglichkeit, den „Fall“ wieder an das Arbeitsamt zurück zu geben.

3.4 Arbeit statt Sozialhilfe - erste Erfahrungen, aktuelle Projekte und weitere Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf JobCenter

In Berlin sind zwei Projekte an den bundesweiten Modellversuchen zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern beteiligt.

MoZArT¹³-Projekte in Berlin - Eckpunkte

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin Kombi-Lohnkostenzuschuss

Bezirksamt Pankow von Berlin AHA - Aktivierende Hilfe und Arbeitsvermittlung

„Das MoZArT-Projekt in Berlin-Pankow (Projektlaufzeit: 1.11.2001 bis 31.10.2003) hat nach ersten Vorarbeiten (Schulungen der Mitarbeiter, Abstimmung über das zu übernehmende Klientel; kompliziert war die Umstellung und Übernahme, da es sich um laufende Vorgänge handelte) am 18. Februar 2002 mit der Praxisphase begonnen. Betreut wird ein Personenkreis von ca. 630 - 650 Leistungsberechtigten (Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt - HLU) und zusätzlich deren Familien (Bedarfgemeinschaften)“ (Kommission TP II 2002:45).

Projektsumme: 1,55 Mio. €; 22 Mitarbeiter/innen im gemeinsamen Leistungs- und Vermittlungszentrum (davon 10 Fall-Manager/innen, 3 Arbeitsvermittler/innen) (Fachtagung Berlin 2002:17).

¹² Gespräch mit dem Geschäftsführer der QEU, Berlin

¹³ Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe; gsub-Betreuung von insgesamt 30 Modellvorhaben bundesweit - siehe: www.bma-mozart.de
Projekte in Brandenburg: Landkreis Spree-Neiße (Hilfe nach Maß), Arbeitsamt Potsdam (Geschäftsstelle Belzig) (NATAN); Landkreis Elbe-Elster (Dezernat III Sozialamt) (GEMINI)

Eine Auswertung der Erfahrungen liegt noch nicht vor - Evaluator der Modellvorhaben ist infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn-Bad Godesberg).

Über diese beiden MoZArT-Projekte hinaus werden von den Bezirksämtern Mitte, Treptow-Köpenick und Charlottenburg-Wilmersdorf Projekte zur Beschäftigung von jungen Sozialhilfeempfangenden durchgeführt.

Mitte Dezember 2002 wurde im Bezirk Treptow-Köpenick das gemeinsame Büro von Arbeitsamt und Sozialamt eröffnet: Junge Leuten zwischen 18 und 24 Jahren erhalten beim Erstbesuch des Büros keine Sozialhilfe, sondern einen Beschäftigungsvertrag. 14 Fallmanager/innen betreuen ihre Klientel und übernehmen das Herausfinden der spezifischen Fähigkeiten und die Vermittlung in eine Ausbildung oder ein Beschäftigungsverhältnis. Die Umsetzung des „Kölner Modells“ läuft im Bezirk schon seit Oktober 2000 - seither wurden 1.200 Sozialhilfeempfangende in eine Weiterbildung, Ausbildung oder in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die Fallmanager/innen des Sozialamtes haben hier ein Betreuungsverhältnis von 1:60 (im Vergleich beträgt das ‚normale‘ Betreuungsverhältnis 1:150) (MoPo v. 13.12.2002).

Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg ist noch nicht so weit. Hier laufen seit zwei Jahren die Vorbereitungen für ein „Beratungshaus“ als gemeinsame Einrichtung von Arbeitsamt Mitte und bezirklichem Sozialamt,¹⁴ um für die Zielgruppe der 18 bis 24-jährigen Sozialhilfeempfangenden ein besonderes Betreuungsangebot einzurichten. Insgesamt sind für dieses Beratungshaus 45 Mitarbeiter/innen geplant - davon 13 Fallmanager/innen, die die gesamte Hilfeplanung beherrschen (Qualifizierung und Weiterbildung der Personen an der Verwaltungs-Akademie). Eingebunden ist dieses Vorhaben in das stadtweite Projekt „Sozialamt 2005“. Notwendig wären - so die Sozialstadträtin - eigentlich fünf weitere Fallmanager/innen, allerdings wurden bislang keine Personen gefunden, die die entsprechende Weiterbildung absolviert haben. Auch hier wird im zukünftigen Beratungshaus (voraussichtlich ab 01.04.2003) die Betreuungsdichte auf 1:80 bis 1:90 erhöht, während es normalerweise bei den Sachbearbeiter/innen des Sozialamtes 1:120 sind.

Sozialhilfeempfangende im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg: 13.292
Im Programm HzA (Hilfe zur Arbeit) sind 462 Personen (Bestand)

Die ersten Erfahrungen der Zusammenarbeit mit dem zuständigen Arbeitsamt stellen wir am Beispiel Charlottenburg-Wilmersdorf im folgenden ausführlicher dar.

3.4.1 Beispiel: Modellprojekt „Arbeit sofort“ des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf

Von den 1.500 Sozialhilfeempfangenden im Alter zwischen 18 und 25 Jahren des Bezirks werden 350 als vermittelbar eingeschätzt.¹⁵ Über das Projekt „Arbeit sofort“ wurden ab dem 01.09.2002 zunächst 19 jungen Menschen sechsmonatige Praktikumsverträge angeboten - angelegt ist das Projekt auf eine Gesamtzahl von bis zu 100 Teilnehmer/innen. Ursprünglich war mit einer Gesamtzahl von 500 kalkuliert worden - aufgrund von verschlechterten finanziellen Bedingungen, musste dieses Ziel auf ein Niveau von 20% gesenkt werden.

¹⁴ Interview mit der Sozialstadträtin des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg

¹⁵ Interview mit der Sozialstadträtin des Bezirksamtes Charlotten-Wilmersdorf

Ziel ist die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (Ausbildungsplatz oder Arbeitsplatz) - vorgeschaltet u.U. Vorbereitungskurse und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Eingebunden sind drei gemeinnützige Trägerorganisationen (IB, Grone-Schule und A&QUA), die über Mittel des Arbeitsamtes finanziert werden. Die Teilnehmer/innen erhalten 434 € netto vom Sozialamt.

Das geplante Projekt war schon ca. ein Jahr vor „Hartz“ konzipiert und befand sich in der notwendigen Abstimmung mit dem zuständigen Arbeitsamt (West). Aus den Erfahrungen mit den Lohnkostenzuschussprogrammen (BzA Charlottenburg 2000) und den dort feststellbaren hohen Mitnahmeeffekten¹⁶ hat man diese Programme anders strukturiert (max. 2/3 Zuschuss; der Arbeitgeber muss Interesse an einer Person signalisieren - d.h. einen unbefristeten Arbeitsvertrag anbieten) und wollte mit diesem Modellprojekt neue Wege gehen. Ein weiterer Hintergrund war, dass eine Bewerbung um die Teilnahme an MoZArT gescheitert ist, da das Arbeitsamt mit Hinweis auf die Überlastung durch die Reorganisation zum Arbeitsamt 2000 nicht auch noch in einem Modellprogramm mitmachen könne. Diese „Verweigerungshaltung“ wurde seitens des Direktors des Arbeitsamtes auch für dieses Modellprojekt durchgehalten, so dass nahezu ein Jahr Zeit verschenkt wurde. Erst mit dem neuen Direktor konnte eine entsprechende Vereinbarung zum nun gestarteten Modellprojekt innerhalb kürzester Zeit erreicht werden.

Zur Umsetzung des Projektes wurde innerhalb des Sozialamtes umstrukturiert: In der Fachstelle Arbeit und Sozialhilfe¹⁷ wurden Fallmanagement und Sachbearbeitung getrennt. In der Gruppe Fallmanagement wurde ein multidisziplinäres Team zusammengestellt, um eine adäquate Betreuung der Klientel zu gewährleisten (Sozialarbeiter/innen, Sachbearbeiter/innen, Psycholog/innen, Lehrer/innen).

Ab 01.01.2003 ist für den Bezirk ein JobCenter geplant, das dann die erwerbsfähigen Empfänger/innen von Sozialhilfe betreuen wird. Nach Einschätzung der Sozialstadträtin wird von Seiten des Sozialamtes in dieses JobCenter kein Personal übergeleitet, da weder Kapazitäten noch entsprechende Kompetenzen vorhanden sind. Bisherige Gespräche laufen darauf hinaus, hier externe Dritte einzuschalten. Damit bleibt das Sozialamt zuständig für die Hilfeleistungen für besondere Personengruppen wie Mütter im Erziehungsurlaub, Alleinerziehende, Asylbewerber/innen, Flüchtlinge.

Kernpunkt wie auch zu erwartender Streitpunkt für die jeweilige Zuständigkeit wird die Entscheidung darüber sein, ob die- oder derjenige erwerbsfähig ist oder nicht. Unklar ist, wie derartige Entscheidungen zu begründen sind bzw. wie „Erwerbsfähigkeit“ nachgewie-

¹⁶ Über die Mitnahmeeffekte hinaus hat sich gezeigt, dass in dem Teilprojekt, das von Maat-Werk betreut wurde, die Betreuungsleistung und damit die Vermittlungserfolge sanken. Hintergrund war das stärkere Engagement von Maat-Werk auf dem Berliner Markt. Das LKZ-Programm war für dieses bundesweit bekannte Unternehmen der Einstieg in Berlin. Die wirklich gut qualifizierten und engagierten Mitarbeiter/innen von Maat-Werk wurden für die neuen Projekte eingesetzt, für das laufende LKZ-Projekt kamen Mitarbeiter/innen mit weniger Erfahrung. Ergebnis: Die Kooperation mit Maat-Werk wurde nicht fortgesetzt. **Schlussfolgerung** hieraus: Es bedarf einer besonderen Qualifikation /Kompetenz sowie des besonderen Einsatzes der Betreuer/innen, um Vermittlungserfolge auch für schwer vermittelbare Klient/innen zu erzielen.

¹⁷ zuständig im Sozialamt für die Betreuung von erwerbsfähigen Leistungsbezieher/innen mit einem Fundus an Einsatzstellen vor allem des 2. Arbeitsmarktes (z.T. auch des 1. Arbeitsmarktes), Vermittlung in GZA (gemeinnützige zusätzliche Arbeit) wie aktuell die Aktivitäten zum Laubsammeln der befallenen Kastanien

sen werden kann. Es ist davon auszugehen, dass sich die JobCenter gegen einige Entscheidungen der Sozialämter wehren werden und diese anzweifeln oder anfechten werden.

Darüber hinaus müsste aber, so die Sozialstadträtin, vor allem auch die Frage geklärt werden, ob die / der Erwerbsfähige auch vermittelbar ist, d.h. es ist zudem ein Kriterienkatalog heranzuziehen, wie die Frage der Vermittelbarkeit zu beantworten ist und wie im Fall einer negativen Einschätzung verfahren werden soll.

Struktur der Sozialhilfeempfangenden in Charlottenburg-Wilmersdorf: 20.000 betroffene Haushalte („Basis-Fälle“) - daraus 5.000 Erwerbsfähige - davon 2.000 vermittelbar - davon 600 bis 700 in Maßnahmen.

Das was die Kommunen an Sozialhilfevolument durch das Arbeitslosengeld II einsparen werden, muss für die Verbesserung der Infrastruktur zur Kinderbetreuung verwandt werden (für den Bezirk wird dies auf ein Volumen in Höhe von 1,6 Mrd. € hinauslaufen).

Hinzuweisen ist darauf, dass ab dem 01.01.2003 die Sozialämter Unterstützungsleistungen an über 65-Jährige sowie voll erwerbsgeminderte Bürger/innen nicht mehr nach BSHG, sondern nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG). Diese Feststellung der Erwerbsminderung ist in einer Einzelfallprüfung durch den zuständigen Rentenversicherungsträger vorzunehmen. Wird Erwerbsfähigkeit festgestellt, erfolgt die Zuweisung an das JobCenter.

Die Kommunen erhalten hierzu eine pauschale Zuweisung des Bundes - für den Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf werden dies 3 Mio. € und damit 100 € pro Person und Monat sein - ein Volumen das nicht ausreichen wird - eine Überprüfung erfolgt aber erst in zwei Jahren.

Auf Erfahrungen im Hinblick auf die Qualität von angebotenen Beschäftigungsverhältnissen wird im Rahmen der neu definierten Zumutbarkeit hingewiesen. Offen ist, wie mit niedrig bezahlten Arbeitsverhältnissen für Bäckerei-Hilfsverkäufer/innen umgegangen wird, die im Zweischichtbetrieb arbeiten müssen oder wie mit Angeboten umzugehen ist, die zunehmend aus dem Bereich der Reinigungsdienstleistungen bekannt werden: flexibler Einsatz, stundenweise und Bezahlung nach erbrachter Leistung (gemessen in Anzahl der Zimmer, die gereinigt werden /2 bis 3 € pro Zimmer in Hotels).

3.4.2 Ebenen- und Entscheidungsstruktur in Berlin

Am Beispiel des Modellprojektes „Arbeit sofort“ kann die problematische, mit Entscheidungs- und Zuständigkeitsproblemen behaftete Zwei-Ebenen-Struktur der Berliner Verwaltung (Bezirks- und Landesebene) gut verdeutlicht werden.

Die Sozialämter der Bezirke werden von den Senatsfachverwaltungen auf Landesebene betreut.

Exkurs: Berliner Verwaltung

Die Verwaltung des Landes Berlin ist, im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern, zweistufig aufgebaut. Die obere Stufe bildet die Hauptverwaltung, die für Gesamt-Berlin zuständig ist. Die untere Stufe bilden die Bezirksverwaltungen mit örtlich begrenzter Zuständigkeit. Es gibt keine mittleren Behörden, wie bei Bundesbehörden oder Ländern mit Regierungsbezirken. Die Bezirke sind keine Kommunen, wie sie andere Bundesländer besitzen, sondern nachgeordnete Behörden der Senatsverwaltung!

Die Senatsverwaltungen mit jeweils einer Senatorin / einem Senator als Leiter/in bilden die obersten Landesbehörden. Die Senatsverwaltungen führen die Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Einrichtungen ihres jeweiligen Geschäftsbereichs.

Eine Bezirksverwaltung besteht aus einem Bezirksamt und den nichtrechtsfähigen Anstalten wie z.B. die Bezirksschulen. Das Bezirksamt ist die eigentliche Verwaltungsbehörde des Bezirkes. Sie führt die ihr übertragenen Aufgaben entweder als „Bezirksaufgaben“, nur der Rechtsaufsicht durch die Senatsbehörden unterliegend, durch oder als „Bezirksaufgaben unter Fachaufsicht“.

Die Bezirksverordnetenversammlung ist das Organ der bezirklichen Selbstverwaltung, über das die Bürger/innen an der Verwaltung beteiligt werden, sie hat aber keine Gesetzgebungsbefugnisse. Die / der Bezirksbürgermeister/in ist Leiter/in eines Ressorts und gleichzeitig des gesamten Bezirksamtes. Er /sie ist aber den Weisungen des Senats gebunden. Der Rat der Bezirksbürgermeister hat die Aufgabe, den Regierenden Bürgermeister zu beraten, er muß gehört werden, hat aber keine weiteren Kompetenzen.

Die Fachverwaltungen selbst sind zwar inhaltlich, aber nicht finanztechnisch zuständig - hier erfolgt immer die Entscheidung durch die Senatsverwaltung für Finanzen, die zu durchaus gegensätzlichen Aussagen kommen kann und Gelder für Maßnahmen sperren oder Mittel über Jahre verschieben kann. Insofern sind verbindliche Aussagen der Fachverwaltungen für die Bezirksamter problematisch und haben letztlich keine Verbindlichkeit. Besonders in Bezug auf EU-geförderte Programme und Maßnahmen wird der Prozess durch eine dritte Ebene noch komplizierter. Die zwischengeschalteten Service-Gesellschaften (SPI Consult, gsub oder ziz) sowie die ECG (European Consulting Group) sind hier mitbeteiligt und verwalten diese Finanzen.

Die Bezirke haben zwar ihre eigenen Haushalte zu verwalten, die Haushaltszuweisungen des Landes Berlin (respektive des Finanzsenators) sind jedoch deutlich mit bis zu 10 Mrd. € zu gering, d.h. die bezirklichen Haushalte sind unterfinanziert. Die Bezirke bewirtschaften sich damit im Grunde nicht selbst, sondern müssen kreativ Mittel und Wege finden, wie sie ihre - in diesem Fall - beschäftigungspolitischen Projekte allein über den eigenen Haushalt absichern, um nicht von Entscheidungen bzw. Entscheidungsänderungen der Finanzverwaltung abhängig zu sein.

Bsp. Sozialausgaben (TSP v. 09.10.2002): Schon Ende August haben die Bezirke im Bereich der Sozialausgaben 185 Mio. € mehr ausgegeben, als etatmäßig vorgesehen ist - das Defizit wird zum Ende des Jahres auf 280 Mio. € geschätzt. Die dann noch zu klärende Frage ist, ob die Bezirke diese Defizite auf den Haushalt des nächsten Jahres als Verlustvortrag vortragen oder ob der Finanzsenator die Defizite aus dem Landshaushalt ausgleicht. Sollte letzteres nicht der Fall sein, wird davon ausgegangen, dass die bezirklichen Haushalte nur noch Makulatur sein werden.

Die Haushaltsvorgaben der Finanzverwaltung seien dem Bedarf nicht angemessen gewesen - auch fanden keine Absprachen zwischen Finanzverwaltung und Sozialverwaltung statt. Die hohen Defizite (fast 10% des Gesamtansatzes von 3 Mrd. €) kommen lt. Aussagen der zuständigen Stadträt/innen vor allem durch Transferleistungen (Kosten für Heimunterbringung, Pflegedienste, Krankheitsversorgung etc.) zustande, deren Kostensätze allerdings zwischen Land Berlin und den freien Trägern ausgehandelt werden.

3.5 Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit

3.5.1 Förderstrategie „Bezirkliche Beschäftigungsbündnisse“

In ihrer Förderstrategie „Bezirkliche Beschäftigungsbündnisse“ erklärt die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, dass die Schaffung derselben bzw. der Ausbau lokaler Ansätze zur Identifizierung und Sicherung neuer Beschäftigungsfelder Kernbestandteil der aktiven Arbeits(markt)politik ist.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Modellprojekt „Territorialer Beschäftigungspakt Neukölln“ in der vorangegangenen Förderperiode, wurde dieser Ansatz in der Senatsvorlage „Berliner Strategie zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Planungsperiode 2000 - 2006“ unter der neuen Bezeichnung „Bezirkliche Beschäftigungsbündnisse“ (BBB) auf alle Bezirke Berlins ausgedehnt. Programmatischer Rahmen für die BBB bilden die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der EU und der Senatsverwaltung für Arbeit. Den konzeptionellen und operativen Rahmen bildet die Initiative „Berlin - Brandenburg als Modellregion der Europäischen Beschäftigungsstrategie“.

Vor diesem Hintergrund ist vorgesehen, auf bezirklicher Ebene unter Einbeziehung der wesentlichen Akteure aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Arbeit bezirkliche Netzwerke (Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit) zu entwickeln. Diese sollen auf der Grundlage stadtteilbezogener Kontextanalysen kommunale Entwicklungsstrategien und Zielsetzungen formulieren sowie durch eine abgestimmte Gesamtkoordination / Vernetzung der einzelnen Akteure und ihrer Aktivitäten Synergieeffekte erzeugen und somit wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen effektiveren.

Ziel ist, „gemeinsam mit den Bezirken, den regionalen Arbeitsämtern und Servicegesellschaften als Kristallisationspunkt, im Dialog zusammen mit den wichtigsten lokalen Akteuren inb. mit der örtlichen Wirtschaft, die neuen Bezirke zu Kompetenzzentren für die lokale Arbeitsmarktpolitik auszubauen. Die Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse sollen als ‚Projektcluster‘ konzipiert werden - bestehend aus einer Projektkoordination (Dach) und einzelnen Aktionen / Projekten (Säulen), die zu einem Aktionsplan zusammengefasst werden. Das Projektmanagement der Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse (Dach/ Koordination) soll dabei durch oder in enger Abstimmung mit der jeweils zuständigen Servicegesellschaft erfolgen. ... Die ‚Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse‘ sind aber nicht als ein klassisches Förderprogramm im üblichen Sinne zu verstehen, sondern bilden einen Handlungsrahmen für eine Förderstrategie auf bezirklicher Ebene“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen - Website IBB 2002).

3.5.2 Zur Umsetzung der Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse

Die Diskussion um die Bildung Bezirklicher Beschäftigungsinitiativen (BBB) wird seit 1999 betrieben, wobei der überwiegende Teil der BBB die Arbeit Ende 2000 / Anfang 2001 aufgenommen hat. Die Etablierung der Beschäftigungsbündnisse muss vor dem Hintergrund der Bezirksreform als sehr schwierig eingestuft werden, was insbesondere an der Unklarheit von mittelfristigen Zuständigkeiten festgemacht werden kann. So wurde bspw. der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg zunächst von zwei unterschiedlichen Servicegesellschaften betreut und es zeichnete sich auch bei den lokalen Arbeitsämtern eine Veränderung hinsichtlich der Vertretung in der Steuerungsgruppe BBB sowie in der Zuständigkeit für die Bewilligung von arbeitsmarktgeförderten Vorhaben ab. Auch die Vertreter/in der Senatsverwal-

tung für Arbeit musste ihre Beteiligung aufgrund von Arbeitsüberlastung erheblich einschränken, so dass die Arbeit im BBB Friedrichshain-Kreuzberg zunehmend informelle Züge zu Lasten eines verbindlichen Charakter annahm (eine persönliche Einschätzung).

Die Struktur des Beschäftigungsbündnisses Friedrichshain-Kreuzberg umfasst drei Arbeitsebenen:

- die thematischen Arbeitsgruppen, die vorwiegend von freien lokalen Träger getragen werden,
- die Steuerungsrunde mit Vertretern/innen des Bezirksamtes, des Arbeitsamtes, der Senatsverwaltung für Arbeit, der Kammern und sonstiger Wirtschaftsvertreter/innen sowie Vertreter/innen von Wohlfahrtsverbänden und eines Zusammenschlusses der freien Trägerorganisationen sowie
- eine Projektbewertungsgruppe mit Vertreter/innen des Bezirksamtes, Fördermittelgebern (z.B. IBB, Arbeitsamt) und der Kammern

Es zeichnete sich sehr bald ein Konflikt ab, der aus den unerfüllten Erwartungshaltungen der verschiedenen Arbeitsgruppen des BBB auf der einen Seite (fehlende Entscheidungen für die Realisierung der entwickelten Vorhaben) und dem fehlenden Handlungsspielraum der Steuerungsgruppe des BBB auf der anderen Seite resultierte. Es wurde deutlich, dass der Einfluss des Bezirklichen Beschäftigungsbündnisses auf die Finanzierung und damit auf die Realisierung von Vorhaben vor dem Hintergrund fehlender eigener Mittel einerseits und abgekoppelter Bewilligungsprozesse von Förderprogrammen andererseits (z.B. EQUAL) nur sehr gering ist.

Der Handlungsspielraum besteht im wesentlichen aus der Formulierung von Empfehlungen an Fördermittelgeber, die im Zweifel jedoch keinen hohen Stellenwert haben. Dies führte auf allen Seiten zu hohen Frustrationen. Aus der unterschiedlichen Zusammensetzung von Arbeitsgruppen und Steuerungsgruppe resultierten zudem unterschiedliche Interessenlagen, die zu Unterschieden in der Bewertung der entwickelten Projekte führte (starke Dominanz der Wirtschaftsseite in der Steuerungsgruppe mit negativer Auswirkung auf die Einschätzung zu Projekten an der Schnittstelle von Arbeit und Soziales). Dies erhöhte die Frustration bei den Arbeitsgruppen noch einmal. Nunmehr ist jeweils eine Arbeitsgruppenvertretung in der Steuerungsgruppe vertreten.

Im Mai 2002 wurden von Seiten der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Finanzmittel für die Bezirklichen Beschäftigungsbündnisse bereitgestellt, die jedoch in Relation zu den entwickelten Vorhaben als „Tropfen auf dem heißen Stein“ bezeichnet werden müssen. Somit ist die aktuelle Situation im wesentlichen noch so, wie zuvor beschrieben. Positiv ist anzumerken, dass mit der Klärung der Zuständigkeiten von Seiten der Arbeitsämter gegen Ende des Jahres 2001 und der damit verbundenen Mitarbeit der Arbeitsamtsdirektorin in der Steuerungsgruppe eine neue Qualität und Verbindlichkeit geschaffen wurde. Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass das BBB als Diskussionsplattform für Pilotprojekte im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitsämtern und Sozialämtern (hier vertreten durch die Sozialstadträtin) einen neuen Stellenwert und neue Impulse erhält und somit auch seinen Handlungsspielraum erweitern kann. Wobei momentan noch hoher Klärungsbedarf zwischen dem Arbeitsamt und dem Sozialamt selbst besteht, wie mit der aktuellen Situation umgegangen werden sollte und was gemeinsame Projekte sein könnten.

U.E. besteht ebenso noch ein hoher Handlungsbedarf darin, wie die Ergebnisse des BBB in die Arbeitsebenen der verschiedenen Institutionen (Bezirksämter / Arbeitsämter) getragen werden können. Beispielsweise durch eine stärkere Einbindung der verschiedenen Akteure in die Entwicklungsprozesse der Arbeitsgruppen (Existenzgründung, Innovative Strategien, Neue Beschäftigungsmodelle, Ausbildungs-offensive etc.) oder ein professionelles Informationsmanagement in die beteiligten Institutionen hinein. Hierfür bedarf es neben dem politischen Willen weiterer Personalressourcen von Seiten der Akteure und Ressourcen zur Professionalisierung des Netzwerkmanagements (Büro des Beschäftigungsbündnisses / Wirtschaftsstadtrat), das durch die beteiligte Servicegesellschaft bislang nur suboptimal unterstützt wurde.

3.6 Kommt Berlin ohne einen zweiten Arbeitsmarkt aus? Zur Notwendigkeit einer Diskussion über Hartz hinaus

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Berlin sind die Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes bzw. der öffentlich geförderten Beschäftigung wie ABM, SAM immer als sinnvoll betrachtet worden, da sie zumindest zeitweise für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen eine Perspektive boten. Im Jahr 2002 befanden sich knapp 18.000 Personen in den verschiedenen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem SGB III, des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG §19/1, 19/2) und Lohnkostenzuschussprogrammen. An der Umsetzung dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind in Berlin eine Reihe von beschäftigungspolitischen Trägergesellschaften beteiligt. Kritiker sprechen von einem unüberschaubaren „Träger-Dschungel“.

Im Transparenz-Bericht des Berliner Senats (der Bericht umfasst 1.700 Seiten und ist öffentlich nicht zugänglich) wurde der nahezu unüberschaubare Komplex von öffentlich geförderten Projekten zusammengestellt. Die Zahl der Träger ist nur zu schätzen - sie dürfte bei 700 liegen. Wie viele Beschäftigungsverhältnisse hiermit verbunden sind, ist nicht mehr abschätzbar, da zur Organisation von geförderten Projekten zum Teil geförderte Beschäftigte eingesetzt werden (TSP v. 09.02.2000).

Im Zuge der Neuausrichtung der Berliner Arbeitsmarktpolitik stehen laut Aussage der Sprecherin der Senatswirtschaftsverwaltung auch die Berliner Trägerstrukturen im Blickpunkt: In Berlin seien 500 Gesellschaften tätig, die meisten davon kleine Träger - lediglich 75 Gesellschaften würden professionell arbeiten (TSP v. 16.11.2002).

Die wenig transparente Trägerstruktur ist dabei durchaus gewolltes Resultat Berliner Politik. Die in den neunziger Jahren „outgesourcten“ Servicegesellschaften übernahmen im Auftrag von Arbeitssenatorin Bergmann die Umsetzung der großen arbeitsmarktpolitischen Programme, um den zusammengebrochenen Arbeitsmarkt nach der Vereinigung zumindest in organisatorisch einigermaßen überschaubare Bahnen zu lenken. Die Situation im Bereich der Beschäftigungsträger ließ nach der Wende bei dem gewollten Versuch, die Beschäftigung zu organisieren, jegliches Qualitätscontrolling vermissen. Mittlerweile arbeiten nur noch die drei der ursprünglich sieben Servicegesellschaften (SPI Consult, ziz, gsub) und sind jeweils für unterschiedliche Berliner Bezirke zuständig.

Ohne Zweifel hat in den letzten Jahren eine „Marktbereinigung“ bei den Trägergesellschaften stattgefunden, die durch die Umsetzung der Hartz-Vorschläge noch forciert werden dürfte - insbesondere kleinere Träger fusionieren. Die im Dachverband „Berliner Verband für Arbeit und Beschäftigung“ (bvaa) zusammengeschlossenen Trägergesellschaften versu-

chen, sich auf die veränderte Situation einzustellen¹⁸. Dabei wird deutlich, dass das bisher praktizierte Verfahren, bei dem Beschäftigungsträger für bestimmte Zielgruppen des Arbeitsmarktes beim zuständigen Arbeitsamt bestimmte Maßnahmen einreichen, die dann genehmigt und vom Beschäftigungsträger durchgeführt werden, zunehmend weniger greift. Dieses Verfahren beruhte auf Beziehungen zwischen der Sachbearbeiterebene im Arbeitsamt und den Beschäftigungsträgern und ist durch einen hohen Grad an Willkür und Entscheidungsintransparenz gekennzeichnet.

Mit der Umsetzung der Hartz-Vorschläge besteht die Befürchtung, dass diese zu Lasten von bestehenden ABM-Geldern getätigt werden. Die bereits vor Hartz beschlossenen 12.000 ABM-Plätze für Berlin würden von Mitarbeiter/innen der Arbeitsämter in Frage gestellt. Die Bundesanstalt hat jedoch den Senat aufgefordert, die Kofinanzierung dafür bereitzustellen. Die Zahl von 12.000 werde - so die Vermutung - beibehalten, aber vermutlich auf einen kürzeren Zeitraum (z.B. für 6 statt 12 Monate) befristet werden.

Auch im Hinblick auf die Zusammenführung von Arbeitsämtern und Sozialämtern zu Job-Centern sieht der Verband ein erhebliches Strategiedefizit auf der Seite des Landes und der Bezirksämter, denn welche Kompetenzen verbleiben den Bezirksämtern noch, wenn die Beschäftigungsförderung im wesentlichen auf die JobCenter und damit auf die Bundesanstalt für Arbeit übergeht?

Dies betrifft insbesondere den bisher von den Bezirksämtern betreuten Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ (HzA), der sich an die Sozialhilfeempfangenden richtet (insgesamt 6.000 Plätze). Hierzu sollten Senat und Bezirke - so die Aufforderung - eine Position erarbeiten, um mit der Bundesanstalt für Arbeit verhandeln zu können. Dem steht entgegen, dass in Bezug auf die Anwendung und Umsetzung der Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes die Bezirksämter keine Eingriffe des Senats zulassen bzw. kein Durchgriff des Senats auf die Bezirksebene besteht. Der Senat habe sich durch das Bemühen, möglichst schlanke Verwaltungsstrukturen herzustellen, weitgehend selbst entmachtet. Dies führt dazu, dass einige Bezirksämter mit dem Senat im Hinblick auf Modellversuche für einzurichtende JobCenter kooperieren, andere jedoch nicht.

Ein besonders schwieriges Feld ist im Rahmen der Beschäftigungsförderung die Jugendberufshilfe. Sie stellt ein zusätzliches Ausbildungsplatzangebot für ca. 1.300 - 1.500 besonders benachteiligte Jugendliche bereit und ist nicht dem arbeitsmarktpolitischen Bereich zuzuordnen, sondern rangiert unter pädagogischer Betreuung im Rahmen der Jugendhilfe. Vor dem Hintergrund der Ausbildungsmisere in Berlin wurde gerade dieser Bereich in den letzten Jahren mit dem besonderen Engagement der hier Tätigen ausgebaut. Sollte dieser Bereich der Bundesanstalt für Arbeit bzw. den Jobcentern zugeordnet werden, ginge der spezifische Ansatz der Betreuung verloren, denn die Förderkonditionen (Personalschlüssel und Tagessätze) würden sich stark verschlechtern.

Die Strukturen des Zweiten Arbeitsmarktes in Berlin werden aufgrund ihrer Intransparenz und ihrer Heterogenität, wodurch häufig ein roter Faden vermisst wird, stark kritisiert. Dabei wird übersehen, dass sich hier in Berlin ein sogenannter „Dritter Sektor“ herausgebildet hat, der nicht-Profit-orientiert arbeitet und der in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften steigende Beschäftigungsrelevanz besitzt.

¹⁸ Interview mit dem Geschäftsführer des bvaa

„Darin im Prinzip den Leistungen staatlicher Verwaltungen und Körperschaften ähnlich, unterscheiden sie sich von diesen als freiwillige und sich selbst verwaltende Assoziationen mit großer Fühlungsnähe zu konkreten Lebenswelten – davon könnte die Stadt mit ihren enormen sozialen Problemen stärker profitieren. Allerdings hieße auch das, dass ein Weg der sozialen Steuerung beschritten werden muss, ein Weg, der sich nicht einfach als Resultante des Berliner Rechnens mit dem scharfen Skalpell ergibt, sondern der sowohl die Berliner Wohlfahrtsverbände wie Bürgerinnen und Bürger, Konzerne und Unternehmen, aber auch den öffentlichen Sektor (BfA, Kommune, Regionalverbände wie die Gewerkschaften) konstruktiv einbindet“ (Nickel o.J.).

Die Herausbildung eines derartigen Sektors kann man als Versuch der Zivilisierung kapitalistischer Strukturen bewerten, in dessen Rahmen sich die Leistungserstellung insbesondere bei den sozial-kulturellen Dienstleistungen am Bedarf orientiert und nicht primär am Gewinn.

3.7 Handlungsbedarf für besondere Personengruppen auf dem Berliner Arbeitsmarkt: Migrant/innen

Bei Migrant/innen handelt es sich um eine heterogene Gruppe von Personen ohne deutschen Pass, deren tatsächliche Positionierung auf dem deutschen bzw. Berliner Arbeitsmarkt vielfältig ist. Neben den speziell angeworbenen hochqualifizierten Migrant/innen finden sich in den zunehmenden prekären Beschäftigungsverhältnissen Zuwanderer besonders häufig, während die „längst heimischen Zuwanderer“ vermehrt auch berufliche Selbstständigkeit anstreben (Hillmann 2002:578).

Arbeitsmarktintegration und gesellschaftliche Partizipation von Migrant/innen finden vor dem Hintergrund des allgemeinen Strukturwandels zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft in Deutschland statt: „Der allgemeine Strukturwandel am deutschen Arbeitsmarkt – die abnehmende Bedeutung der industriellen Produktion und der gleichzeitige Bedeutungszuwachs des Dienstleistungsbereichs hat auch Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration von Ausländern“ (Bericht der Beauftragten für Ausländerfragen 2002:341). Ausländische Beschäftigte haben nur unterproportional Anteil an diesem Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft.

Eine heute zu beobachtende geringe Partizipation von Migrant/innen an der Informationsgesellschaft wird langfristig Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft und ebenso die gesellschaftliche Partizipation haben. Ansätze einzelner Projekte, der Diskriminierung von Migrant/innen in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt dadurch begegnen, dass sie Minderheiten und benachteiligte Bevölkerungsgruppen motivieren, an der Informationsgesellschaft zu partizipieren, sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Regionale und lokale arbeitsmarkt-relevante Institutionen müssen in diesem Zusammenhang für die Situation von Migrant/innen sensibilisiert werden.

3.7.1 Die Situation von Migrant/innen in Berlin

480.000 Nichtdeutsche waren im Bundesland Berlin am 31. 12.2002 registriert (Bericht der Beauftragten für Ausländerfragen 2002:336). In Berlin leben im Vergleich zu anderen Ballungsgebieten mit Abstand die meisten Migranten und Migrantinnen und gleichzeitig ist Berlin die Stadt mit den meisten Einbürgerungen. „Der Anteil der Einwohner ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung liegt relativ konstant bei 13%“, wobei West-

und Ostbezirke divergieren. Nichtdeutsche Erwerbstätige in Berlin sind überwiegend im Westteil der Stadt beschäftigt (81,6% vs. 18,4% 1998) (Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik Berlin 2000:10).

Da die Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, von der regionalen Beschäftigungssituation abhängig ist, kann für Berlin festgestellt werden, dass der anhaltend einschneidende Strukturwandel in der Stadt fortwährend verstärkt zu Lasten der Nichtdeutschen geht. So verringerte sich beispielsweise die Zahl der Sozialversicherungsbeschäftigten für diese Gruppe stärker als für Deutsche. Die Arbeitslosigkeit bei Nichtdeutschen ist zwischen 1996 und 2000 überproportional gestiegen von 28,6% 1996 auf 34% im Jahr 2000. Dies steht im Zusammenhang mit dem anhaltenden Strukturwandel der Berliner Wirtschaft, der vor allem zu Entlassungen von wenig qualifizierten Arbeitskräften im Verarbeitenden Gewerbe führt, unter denen Nichtdeutsche überdurchschnittlich repräsentiert sind (Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik Berlin 2000:10 f.).

Dieser Bericht betont daher, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit unter den in Berlin lebenden Migrant/innen besonderer Anstrengungen bedarf und fester Bestandteil der Berliner Arbeitsmarktpolitik ist, um die Voraussetzungen für die berufliche und soziale Integration ethnischer Minderheiten zu schaffen. Im ARP ist die Teilnahme Angehöriger ethnischer Minderheiten ausdrücklich vorgesehen, sofern ihr Aufenthalt gesichert ist und sie eine Arbeitserlaubnis erhalten haben. Dennoch waren im Bereich der beruflichen Weiterbildung 1999 Nichtdeutsche mit 9,2%, bei einem Anteil von 17% an der Gesamtzahl der Arbeitslosen, deutlich unterrepräsentiert. Der Anteil in landesgeförderten Beschäftigungsmaßnahmen bei freien Trägern betrug ebenfalls nur 10% (Stand Dezember 2000). Im Rahmen des Angebots der „Hilfe zur Arbeit“ für die Zielgruppe von arbeitslosen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger/innen konnte zwischen 1996 und 2000 der Anteil der Nichtdeutschen von 11,1% auf 18,8% gesteigert werden. Für das Programm 501/301 waren Ende Februar 2000 43,9% der Teilnehmer/innen Nichtdeutsche (Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik Berlin 2000:12).

3.7.2 Beispiel: Arbeitsförderung nach dem Job-AQTIV-Gesetz

Mit dem am 01.01.2002 in Kraft getretenen Gesetz hat sich lokalen Arbeitsämtern die Möglichkeit geboten, Prioritäten auf die Berücksichtigung von Migrant/innen, die vielfach besondere Schwierigkeiten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt haben, bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zu legen.

Ein Problem zeigte sich bereits in der undifferenzierten statistischen Erfassung. In den jährlichen Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter werden bisher keine Migrant/innen ausgewiesen. Ab 1. Januar 2003 sollen zwar in den Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter nun auch Angaben zur Arbeitsmarktsituation von Migrant/innen ausgewiesen werden. In einem Entschließungsantrag zum Job-AQTIV-Gesetz (Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages) wurde bereits darauf hingewiesen, dass diese Ergänzung lediglich ein erster Schritt zur Lösung eines grundsätzlichen Problems bei der Erhebung allgemeiner Daten für die Bedarfsplanung ist (Bericht der Beauftragten für Ausländerfragen 2002:226).

Bei der Erschließung des Arbeitskräftepotenzials spielen sowohl die statistische Abhängigkeit bei der Identifizierung von Zielgruppen als auch die fehlende differenzierte Kenntnis

auf Seiten der Sachbearbeiter/innen der lokalen Arbeitsämter eine Rolle für die Vermittlung.

Die Zielgruppe der Migrant/innen umfasst nichtdeutsche Personen mit sehr unterschiedlichem Status und schließt sowohl Asylbewerber/innen, Personen mit Aufenthaltsstatus und „Illegale“ mit ein. Das am 18.12.2002 in Karlsruhe gescheiterte Zuwanderungsgesetz mit dem Ziel einer modernen Einwanderungspolitik versucht, durch neue arbeitsgenehmigungsrechtliche Regelungen Grundlagen für bessere Integrationsangebote zu schaffen. Insbesondere das Verfahren der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen spielt in der Praxis eine zentrale Rolle. „Mit der Neuregelung wird die individuelle Arbeitserlaubnis nicht mehr durch die Bundesanstalt für Arbeit direkt erteilt. An die Stelle dieses Verfahrens tritt ein Zustimmungsverfahren der Dienststellen der Bundesanstalt gegenüber den Arbeitsämtern“. (Bericht der Beauftragten für Ausländerfragen 2002:339). Offen ist bisher, wie statistische Transparenz gestaltet werden kann.

3.7.3 Beispiel: Fortbildungen und Qualifizierungen

Zur Zeit bestehen erhebliche Probleme der Zielgruppe der Migrant/innen, den Zugang zu Fortbildungen und Qualifizierungen zu gewährleisten. Für eine Fortbildung / Qualifizierung im Bereich Neue Technologien speziell für hochqualifizierte Migrantinnen in Berlin wurde uns die Problemlage als hochdramatisch geschildert. Die in dieser Fortbildung überwiegend für ausländische Akademikerinnen angebotenen „Vorqualifizierungen“, stellen vom Angebot her eine Mischung dar (inklusive Sprachtraining), welche es so in den Standardmaßnahmen nicht gibt. Diese sind oftmals eher auf geringer qualifizierte Nichtdeutsche in Haus- und Pflegeberufen ausgerichtet.

Folgende zwei Problemfelder werden an diesem Fall deutlich:

- Ein grundsätzliches Problem für die Teilnahme an den Fortbildungen / Qualifizierungen ergibt sich, solange kein Aufenthaltsstatus bzw. daraus resultierend keine Arbeitserlaubnis genehmigt ist (Vermerk / Stempel im Pass). Voraussetzung für die Teilnahme an einer Qualifizierung ist die Arbeitserlaubnis, da es sich sonst um eine illegale Tätigkeit handeln würde. Für die VeranstalterInnen der Fortbildungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahme bedeutet die Klärung der Teilnahmevoraussetzungen, im Vorfeld Kontakt zum Arbeitsamt aufzunehmen, bevor die an der Teilnahme interessierte Migrantin dort selbst vorspricht. Anstelle eines Arbeitgebers muss die Arbeitserlaubnis beantragt werden. Dann muss bei der Ausländerpolizei diese in das Dokument eingetragen werden. Das gesamte Verfahren ist sehr zeitaufwendig, jeweils abhängig von der individuellen Situation der Migrantin und von der den Fall bearbeitenden Person im Amt der Ausländerbeauftragten.
- In den Abstimmungen / Verhandlungen mit dem Arbeitsamt ergeben sich Probleme dadurch, dass die Arbeitsämter in ihrer Statistik nichtdeutsche Arbeitslose unzureichend differenzieren, so dass bestimmte Zielgruppen nicht existieren und somit nicht vermittelt werden können. Die Genehmigung von Fortbildungen / Qualifizierungen für Migrant/innen ist so gesehen bis dato abhängig von einer Statistik, die bestimmte Kombinationen von Zielgruppen nicht aufweist. Um diesen Missstand zu beheben, müssten die nichtdeutschen Arbeitslosen z.B. entsprechend ihrer Qualifikationen erfasst werden.

Auch zeigt sich immer wieder, dass zwar einzelne Bearbeiter/innen des Arbeitsamts sich der Zielgruppe annehmen, aber die Entscheidungen letztlich abhängig von der Einstellung der Person sind und willkürliche Entscheidungen von Arbeitsamt und Ausländerpolizei die Praxis prägen. Eine Ausländerbeauftragte im Arbeitsamt gibt es nicht, wäre jedoch wünschenswert. Die mangelnde Abstimmung zwischen den Bezirksämtern und Arbeitsämtern verschärfen die Schwierigkeiten zusätzlich.

Am Beispiel nichtdeutscher qualifizierter Arbeitsloser wird deutlich, dass hier Potenziale brach liegen, wenn der Weg zur Integration in den Arbeitsmarkt verbaut wird. Für die Individuen selbst führt eine solche Situation oftmals zu erheblichen psychischen Belastungen (z.B. für Hochqualifizierte, deren Asylverfahren seit 8 Jahren läuft).

Von Seiten des Arbeitsamtes fehlen zielgruppenspezifische Perspektiven und Qualifikationskriterien für die Ausbildungsbegleitung nichtdeutscher Mädchen und die Qualifizierung nichtdeutscher Frauen. Es wäre sinnvoll, von einem breiten Ansatz bezüglich des „Migrationshintergrunds“ (z.B. auch 2. oder 3. Generation) auszugehen und eine Kenntnis der unterschiedlichen Aspekte im Angebot der Träger beim Arbeitsamt zu etablieren.

Bei der mit den Hartz-Reformen eingeleiteten Umstrukturierung der Arbeitsämter müssen Regelungen gefunden werden, die den sensiblen Bedürfnissen der heterogenen Gruppe von Migrant/innen Rechnung tragen.

3.7.4 Informeller Sektor

Ethnisierung und Prekarisierung in einer wachsenden Schattenwirtschaft sind ein Trend in der allgemeinen Arbeitsentwicklung. Im informellen Sektor gehen Expert/innen allein im Bereich der Reproduktionsarbeit von Größenordnungen zwischen 10.000 bis 100.000 bzw. insgesamt von bis zu 2,4 Millionen solch illegaler und ungeschützter Verhältnisse aus. In Deutschland sind dies insbesondere polnische, ukrainische und russische Frauen sowie Lateinamerikanerinnen (Hillmann 2002:584). In Berlin ist vermutlich die Zahl solcher illegaler, ungeschützter Arbeitsverhältnisse in den verschiedenen Bereichen sehr hoch. Dieser Problematik wurde bisher jedoch keine Beachtung geschenkt. Im Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik des Senats (2000) gibt es hierzu keinerlei Angaben.

3.7.5 Selbständigkeit von Migrant/innen

In der Bundesrepublik gleicht sich mittlerweile der Anteil der „ausländischen“ Selbständigen dem der deutschen Bevölkerung an. Insbesondere findet sich berufliche Selbständigkeit in der türkischen Bevölkerung. Von den Unternehmer/innen sind ein fünftel Frauen und die überwiegende Zahl der Unternehmen kann als „Familienbetrieb“ (bis zu 3 Mitarbeiter/innen) charakterisiert werden (Hillmann 2002:581).

In Berlin bleibt die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Nichtdeutsche und Deutsche gleichermaßen motiviert durch die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt. „Betrachtet man die Gründungen in der Stadt Berlin, so zeigt sich, dass die TürkInnen und RussInnen im Gesamtjahr 2001 eine noch über dem deutschen Vergleichswert liegende Gründungsquote aufweisen“ (Hillmann 2002:582). Insgesamt ergibt sich für Berlin ein „überdurchschnittliches unternehmerisches Engagement der ausländischen MitbürgerInnen in der Stadt“ (ebenda) und eine weiterhin wachsende Zahl von Existenzgründungen (Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 2002:12).

Im Hinblick auf die Umsetzung der Vorschlägen der Hartz-Kommission in Berlin stellt sich die Frage, wie dieses ökonomisch aktive Potential unterstützt werden kann. Unterstützungsinstrumente wie die Ich- /Familien-AG sind im Hinblick auf die besonderen strukturellen Voraussetzungen der unterschiedlichen ethnischen Gruppen von Migrant/innen anzupassen bzw. haben dies zu berücksichtigen.

4 Das aktuelle Gründungsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin

Eine Betrachtung des aktuellen Gründungsgeschehens in der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht eine rückläufige Tendenz bei den Unternehmensgründungen. Waren von dieser Entwicklung zunächst vornehmlich die Baubranche sowie der Handel betroffen, erfasst dieser negative Trend mittlerweile alle Wirtschaftszweige. Auf Bundesebene ist die Zahl der Existenzgründungen im Jahr 2001 um 6% gegenüber dem Vorjahr gesunken (ZEW 2002:1). In Berlin war der Einbruch bei den Existenzgründungen mit einem Minus von 4,4% nicht ganz so stark wie in anderen Metropolen - z.B. München -, was mit einer größeren Branchendiversifizierung und einer geringeren IT-Lastigkeit begründet wird (TSP v. 20.11.2002; MoPo v. 02.12.2002). Auch die Deutsche Ausgleichsbank weist darauf hin, dass 2001 rund 20% weniger Personen bei der Errichtung ihrer Betriebe gefördert wurden als im Vorjahr (Fördervolumen 2001 gesamt: 14.300 Personen mit rund 1 Mrd. €), wohingegen Betriebsübernahmen (über 6.800 Person mit rund 0,8 Mrd. € ~ + 5%) und Unternehmensbeteiligungen (gut 1.800 Personen mit 0,2 Mrd. € ~ + 10%) wieder Boden gut machen konnten (DtA 2002:5).

Der Global Entrepreneurship Monitor¹⁹ - GEM 2001 - warnt jedoch angesichts dramatisch formulierter Pressemitteilungen davor, die überschwängliche Stimmung aus Zeiten des New Economy-Boom nun ins andere Extrem kippen zu lassen und schon vom „Ende des Gründungsbooms“ zu sprechen. Politik sollte an bestehenden Mängeln der gründungsbezogenen Rahmenbedingungen (Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen, Genehmigungen und Regulierungen sowie Finanzierungsbedingungen) ansetzen und unterausgelastete Gründerpotenziale (Frauen) verstärkt aktivieren (Sternberg u.a. 2001:38 ff.).

Die negative Tendenz bei der Gesamtentwicklung der Existenzgründungen spiegelt sich auch (noch) nicht in allen Segmenten des Gründungsgeschehens wider. Z.B. lassen die Vermittlungsquoten zum Überbrückungsgeld²⁰ auf ein stetiges Wachstum von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit schließen. Blieben die Förderzahlen der Bundesanstalt für Arbeit auf Bundesebene in den Jahren 1998 (97,8 Tsd.) und 1999 (98,1 Tsd.) noch knapp unterhalb der 100.000-Personen-Grenze pro Jahr, wird für 2002 mit einem sprunghaften Anstieg auf rund 125.000 geförderte Gründungen ausgegangen (TSP v. 04.01.2003). Die Statistiken des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg weisen ebenfalls eine weiterhin kontinuierliche Steigerung bei Gründungen auf, die mit Überbrückungsgeld gefördert werden.

„Die Arbeitsämter in Berlin und Brandenburg unterstützen immer mehr Arbeitslose beim Schritt in die Selbstständigkeit. Im Jahr 2002 waren es in Berlin 7.552 (2001: 5.707) und in Brandenburg 5.545 (2001: rd. 5.055) angehende Unternehmer, denen die Arbeitsämter mit

¹⁹ Der Global Entrepreneurship Monitor (GEM) ist ein seit mehreren Jahren existierendes internationales Forschungsprojekt, das mittlerweile in 29 Ländern weltweit Primärerhebungen zu Gründungsaktivitäten durchführt und hierzu jährlich einen Bericht veröffentlicht. Der GEM konzentriert sich auf die Beantwortung von Forschungsfragen zum unterschiedlichen Niveau von Gründungsaktivitäten zwischen den Ländern, zu gründungshemmenden und -fördernden Faktoren und zur Bedeutung von Gründungsaktivitäten für die Volkswirtschaft.

²⁰ Seit rund 15 Jahren werden Arbeitslose, die sich selbständig machen, vom Arbeitsamt mit Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III / vormals § 55a AFG unterstützt. Die Unterstützung wird in der Regel für 6 Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes / der Arbeitslosenhilfe plus einer Pauschale für Sozialversicherungen gewährt.

Überbrückungsleistungen auf dem Weg in die Selbstständigkeit halfen. Dafür wurden 2001 rund 153 Mio. DM und 2002 rund 100,6 Mio. Euro (Berlin: 59,3 Mio. Euro und Brandenburg: 41,3 Mio. Euro) ausgegeben. Seit 1990 sind in der Region Berlin und Brandenburg insgesamt rd. 88.900 Existenzgründungswillige gefördert worden.“

http://www.arbeitsamt.de/laa_bb/services/existenz.html (Zugriff 11.01.2003)

Die Gründungsförderung der Bundesanstalt für Arbeit stellt jedoch kein Allheilmittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit dar, da sie nur für einen kleinen Teil geeigneter Personen mit einem Anteil von ungefähr 5% an den Arbeitslosen eine attraktive Alternative darstellt. Da mittlerweile fast jede fünfte Existenzgründung in der Bundesrepublik aus der Arbeitslosigkeit heraus mit Unterstützung von Überbrückungsgeld realisiert wird, hat sich diese Beschäftigungsform als ernsthafte Alternative zur Arbeitslosigkeit entwickelt und kann nicht mehr als Ausnahmeerscheinung bewertet werden. „Selfemployment“-Gründungen aus der Arbeitslosigkeit, die mit Überbrückungsgeld gefördert wurden, weisen mit einer Überlebensquote von 70% nach rund drei Geschäftsjahren ähnliche Erfolgsquoten auf wie „klassische“ Gründungen aus einer Erwerbstätigkeit heraus und schaffen über die „Selbstbeschäftigung“ der Gründerperson hinaus durchschnittlich einen zusätzlichen Arbeitsplatz (Wießner 1998:5 ff.).

Im Kontext „Selfemployment“-Gründungen erscheint auch das Analyseergebnis des Global Entrepreneurship Monitors interessant, dass in Deutschland häufiger als beispielsweise in den gründungsstarken USA und im sonstigen Westeuropa die fehlende Erwerbsalternative („Necessity Entrepreneurship“) zur Selbstständigkeit führt. So kommen in Deutschland auf einen „Notgründer“, der über keine bessere Erwerbsalternative verfügt, 2,6 Gründer, die eine Geschäftsidee ausnutzen möchten („Opportunity Entrepreneurship“). Die entsprechende Relation liegt im sonstigen Westeuropa bei 1:5,3 und erreicht in den USA 1:8,3 (Sternberg u.a. 2001:13 ff.).

4.1 Stärkung unternehmerischer Fähigkeiten und Förderung der Selbstständigkeit

Die Stärkung unternehmerischer Fähigkeiten und die Förderung von Selbstständigkeit ist ein übergeordnetes Ziel für die deutsche Arbeitsmarktpolitik, das sich in diesem Punkt ausdrücklich auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union bezieht. Insofern hat der Ausbau von Förderinstrumenten zur Erleichterung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit nach wie vor einen hohen Stellenwert.

In der Stellungnahme des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu den Vorstellungen der Hartz-Kommission wird auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit Gründer/innen aus der Arbeitslosigkeit und zielgruppenspezifischen Gründerzentren nochmals darauf verwiesen, dass nur ein kleiner geringer Teil der Arbeitslosen die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbstständigkeit mitbringt. Um Kümmerexistenzen, Pleiten oder Schulden vorzubeugen, sollten Gründungen aus der Arbeitslosigkeit daher auf keinen Fall ohne begleitende Professionalisierung stattfinden (IAB 2002:59).

Während Gründer/innen in fachlicher Hinsicht überwiegend gut ausgebildet sind, zeigen sich im Bereich Betriebswirtschaft und Marktorientierung oft erhebliche Defizite.

Im Rahmen des GEM 2001 gab der Durchschnitt der deutschen Existenzgründer/innen eine relativ schlechte Beurteilung im Hinblick auf die Einschätzung der eigenen Gründungsfähigkeiten (gründungsrelevante Fähigkeiten und Erfahrungen) ab.

Aus diesen Ergebnissen leitet sich die Frage ab, ob Personen, die Gründungen „ohne Not“ realisieren, möglicherweise über höhere Gründungsfähigkeiten verfügen als Personen, die aus einer Notsituation heraus gründen, wie beispielsweise einer faktischen oder drohenden Arbeitslosigkeit (Sternberg u.a. 2001:11 ff.). Im Umkehrschluss läßt sich ein besonderer Bedarf in bezug auf gründungsrelevante Aus- und Fortbildung ableiten. Zu ähnlichen Orientierungen kommt auch die DtA: durch bessere Unterstützung in den Bereichen Beratung, Ausbildung und Finanzierung könnten wesentlich mehr Gründerinnen langfristig Erfolg haben - die vielfältigen Probleme bei der Existenzgründung würden oft von den potenziellen Unternehmerinnen selbst unterschätzt (Tchouvakhina 2002:19).

Vor dem Hintergrund der Vorstellungen der Hartz-Kommission, dass Gründer/innen von Ich-/Familien-AGs der Übergang in einen „vollwertigen Gewerbebetrieb“ gelingen soll, bekommen Förderprogramme noch einmal eine besondere Bedeutung (IAB 2002:59). Bei einer prognostizierten Zahl von 9.000 Ich-/Familien-AGs für Berlin allein im Jahre 2003, wäre daher mit einem erheblichen Bedarf an Existenzgründungsqualifizierung und -beratung zu rechnen (TSP v. 04.01.2003).

4.2 Gründungsinitiativen als Unterstützungsstruktur

Neben den Angeboten der klassischen Gründungsberatung wie Wirtschaftsförderung, Kammern und Banken haben sich seit Mitte der 90er Jahre verschiedene Gründungsinitiativen etabliert, die auf diese spezielle Zielgruppe zugeschnittene Qualifizierungs- und Begleitmaßnahmen anbieten. In der aktuellen Diskussion zur Gründungsförderung geht es nunmehr darum, aus den vielfältigen Angeboten „Best Practice“-Modelle zu identifizieren und diese i.S. der Übersichtlichkeit sowie eines vereinfachten Zugangs für die Existenzgründer/innen in zentralen Anlaufstellen zu bündeln. Mit finanzieller Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit, Städten und Kommunen etablieren sich diese zentralen Anlaufstellen zunehmend unter den Bezeichnungen „One-Stop-Shops“ oder „One-Stop-Agencies“.

Der Aufbau von One-Stop-Shops bildet auch einen Förderschwerpunkt des Themenfeldes „Unternehmergeist“ der beschäftigungspolitischen EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL (z.B. in Berlin: EQUAL Entwicklungspartnerschaft „Verbund Enterprise“ / JugendLOK). Diese One-Stop-Shops bieten den Gründer/innen alle Beratungs- und Qualifizierungsangebote von der Vorgründungs- bis zur Stabilisierungs- und Wachstumsphase, aber auch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK), Marktanalysen und gemeinsames Marketing unter einem Dach. Die EQUAL-Entwicklungspartnerschaften sollen darüber hinaus vor allem zur Entwicklung alternativer Finanzierungsmöglichkeiten beitragen (efp 2001:5). Auch das Bundesforschungsministerium hält die Bündelung von Know-how für eine notwendige Strukturmaßnahme und hat zur Förderung des Anteils von Frauen an den Unternehmensgründungen Ende des Jahres 2002 ein Informations- und Servicezentrum „Existenzgründung von Frauen“ ausgeschrieben.²¹

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Erleichterung von Unternehmensgründungen ist unumstritten die Vereinfachung der Gründungsbürokratie. Vor dem Hintergrund ernüchternder Ergebnisse aus empirischen Untersuchungen zu kommunalen Gründungsbürokratien wurde durch Bundeswirtschaftsministerium und Deutscher Ausgleichsbank die Initiative „Gründerfreund-

²¹ www.bmbf.de - Einreichung Vorhabenskizzen bis 20.02.2003

liche Kommune“ zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen bei der Unternehmensgründung gestartet. Bei der Untersuchung von 83 deutschen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern nahm Berlin Platz 65 in der Gesamtwertung ein (Empirica Delasasse (o.J.)).

Darüber hinaus hat die DtA schon 1998 zur Vermeidung von Doppelprüfungen im Bereich Selfemployment vorgeschlagen, Antragsverfahren für Überbrückungsgeld und öffentliche Kreditanträge zusammenzufassen, Kreditvergaben mit Begleitmaßnahmen zu koppeln und zur Verbesserung des Informationsflusses die Arbeitsämter stärker in regionale Netzwerke einzubeziehen (DtA 1998:29).

Neben den gründungsrelevanten Förderinstrumenten der Bundesanstalt für Arbeit und der lokalen / regionalen Arbeitsmarktpolitik stehen den Gründer/innen aus der Arbeitslosigkeit prinzipiell auch die Förderinstrumente der Wirtschaftspolitik zur Verfügung (Businessplan-Wettbewerb Berlin-Brandenburg, Technologie Coaching Center GmbH, Meistergründungsprämie für Existenzgründer, IBB-Zukunftsfonds, BMWA Förderung von Existenzgründungs- und Unternehmensberatungen, DtA- und KfW-Darlehensprogramme etc.). Allerdings werden die Wirtschaftsförderprogramme (einschließlich der öffentlichen Kreditprogramme) von den Selfemployment-Gründer/innen überwiegend als unzugänglich eingestuft, da sie häufig als zu aufwändig in der Beantragung (komplizierte Verfahren), nicht passend (wachstums- oder technologieorientiert) oder unerreichbar (Eigenbeteiligung) eingeschätzt werden.

Die folgende Darstellung konzentriert sich daher ausschnittartig auf Angebote der Bundesanstalt für Arbeit sowie die arbeitsmarktpolitischen Programme und Projekte der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen.

4.3 Förderinstrumente der Bundesanstalt für Arbeit

Die folgenden Daten sollen einen kurzen Überblick über die bereits bestehenden Fördermöglichkeiten und das Fördervolumen der Bundesanstalt für Arbeit geben.

Förderfälle zur Existenzgründung im Zeitraum von Juli 2000 bis Juni 2001
nach Art der Instrumente

	Bundesrepublik		Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	Häufigkeit Spalte a)	in %	Häufigkeit	in % von a)	Häufigkeit	in % von a)
Existenzgründungsseminar (ESF-BA)	4.966	4,0	2.798	56,3	2.168	43,7
Coaching (ESF-BA)	5.058	4,1	1.753	34,7	3.305	65,3
Überbrückungsgeld	93.256	75,3	62.333	66,8	30.923	33,2
Existenzgründungshilfe (Freie Förderung)	20.485	16,6	13.431	65,6	7.054	34,4
Insgesamt	123.765	100,00	80.315	64,9	43.450	35,1

Quelle: Kurtz (2002:7)

Die Finanzvolumina der einzelnen Förderprogramme weisen ganz erhebliche Unterschiede auf, wodurch schon die unterschiedliche Häufigkeit bei der Inanspruchnahme resultieren wird.

Seit 1995 wird die aktive Arbeitsförderung des Bundes durch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds ergänzt. Das sogenannte ESF-BA-Programm bietet die Möglichkeit der Finanzierung eines bis zu drei Monate dauernden Existenzgründungsseminars und /oder eines 12-monatigen Coachings nach Aufnahme der Selbständigkeit bis zu einer max. Gesamtförder-summe von 4.600 € / Teilnehmer/in. Die beiden zuvor genannten Begleitmaßnahmen werden nur in Zusammenhang mit Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III gewährt, da eine Förderbedingung des ESF die Kofinanzierung mit z.B. Bundes- oder Landesmitteln ist.

Zu den mit Überbrückungsgeld geförderten Personen gibt es von Seiten der Programm-Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg folgende Ergebnisse:

- die Verteilung nach Ost und West entspricht in etwa ihrem jeweiligen Anteil an den Arbeitslosen, wohingegen Frauen (ebenso die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen wie Ältere, Berufsrückkehrer/innen und Langzeitarbeitslose) im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen (43,1%) deutlich unterrepräsentiert (28,8%) sind;
- bei der Inanspruchnahme von Gründungsseminaren (35,0%), Coaching (34,4%) und der freien Förderung (34,2%) liegt ihr Anteil leicht höher, erreicht aber immer noch nicht die kritische Grenze (Kurtz 2002:7 ff.).

Die sogenannte Freie Förderung nach § 10 SGB III bietet ein weites Feld für unterschiedliche Unterstützungsleistungen für Existenzgründungen.²² Diese reichen von der Finanzierung von Begleitmaßnahmen bis zu Unterhaltsleistungen in Höhe von max. 1.023 €.

Auf der lokalen Umsetzungsebene ist festzustellen, dass der Zugang zu den Fördermitteln z.B. für Existenzgründungsseminare und Coaching oder freie Förderung sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dies resultiert aus dem Handlungsspielraum, den die Arbeitsämter bei der Gestaltung ihrer Budgets haben. Während die Arbeitsämter Berlin Nord in der Vergangenheit das „Existenzgründerbüro der Berliner Arbeitsämter“ in der Kalckreuthstraße (Mitte 1998 bis Mitte 2000) und das Arbeitsamt Berlin Mitte den „Starthilfe-Service Existenzgründung“ (Mitte 1999 bis Mitte 2000) in der Gotlindestraße mit einem umfassenden und offenen Serviceangebot mit Beratung, Qualifizierung und Coaching finanzierten, wird nunmehr auf die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in der Vorgründungsphase durch verschiedene Bildungsträger und ggf. auf Coaching in der Startphase durch Bildungsträger und Gründungsberater/innen orientiert. Somit sind zwei zentrale Anlaufstellen für (potenzielle) Existenzgründer/innen und Jungunternehmer/innen ohne die Schaffung eines äquivalenten Ersatzangebotes, weggebrochen.

Zur Zeit ist die Handhabung der Förderinstrumente durch die lokalen Arbeitsämter als auch die Umsetzung von Qualifizierungs- und Beratungsangeboten durch Trägerorganisationen sowohl für die freien Existenzgründungsberater/innen als auch für die Gründer/innen nicht transparent. Die Berliner Arbeitsämter gewähren sowohl eingeschränkte als auch volle Fördersummen für individuelle Begleitmaßnahmen, z.T. werden auch Anträge abgelehnt. Da die Bewilligungsprozesse einige Wochen und Monate in Anspruch nehmen können, fehlt den Gründer/innen ggf. gerade in den ersten arbeitsintensiven und ereignisreichen Wochen der

²² z.B. Förderung von Betriebsnachfolger/innen oder Hochschulabsolvent/innen, die erschwerten Zugang zu oder keinen Anspruch auf die zuvor genannte Leistungen haben

Startphase die notwendige und hilfreiche Unterstützung durch eine individuelle Beratung und Begleitung.

Hier stellt sich die Frage, ob es zwischen den Berliner Arbeitsämtern nicht zu einer Harmonisierung und damit landeseinheitlichen Sprachregelung bei der Vergabe von Unterstützungsleistungen kommen kann und diese auch verbindlicher nach außen kommuniziert werden - insbesondere und rechtzeitig bei absehbaren Finanzierungsproblemen. Hierfür würden sich bspw. die Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit und andere Netzwerke eignen, in denen die lokalen Akteure der Gründungsförderung (freie Träger, Bezirksämter, Arbeitsamt und Senatsverwaltung) eingebunden sind. Diese informellen Netzwerke könnten auch von Seiten der Arbeitsämter stärker dazu genutzt werden, mit zielgruppenspezifischen Gründungsinitiativen in Kontakt zu treten, um lokale Strategien zu entwickeln, wie benachteiligte Personengruppen stärker und angemessen am Gründungsgeschehen beteiligt und damit in Beschäftigung gebracht werden können.

4.4 Förderinstrumente der Berliner Arbeitsmarktpolitik

In Berlin existiert ein breites Angebot an Unterstützungsmaßnahmen. Dieses Angebot erscheint jedoch aufgrund der vielfältigen und überwiegend zeitlich befristeten Maßnahmen sehr fragmentiert und unübersichtlich, so dass auch hier nicht unbedingt von einem einfachen Zugang für Gründerinnen gesprochen werden kann. Wichtig wäre es nun, die bestehenden Berliner Unterstützungsmaßnahmen zu vernetzen, zu analysieren und kundenorientiert weiter zu vermitteln. Im nächsten Schritt müssten auf Basis der Angebotsanalyse ggf. Ergänzungsangebote zur Abrundung eines ganzheitlichen Förderkonzeptes für den Gründer/innenstandort Berlin formuliert werden. Clusterbildungen in der Gründungsförderung - ob nach Zielgruppen oder Marktsegmenten - würden auch die Möglichkeit bieten, Lücken und bürokratische Hemmnisse in der Gründungsförderung schneller zu identifizieren und systematisch zu beheben.

Hier ein Ausschnitt aus dem Berliner „Angebot“ an Selfemployment-Gründer/innen (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2002):

- Akelei e.V. , Marzahn (www.akelei-online.de); Förderung durch SenWAF / ESF; Beratung, Qualifizierung und Vernetzung für Gründerinnen
- Economista e.V., Kreuzberg (www.economista.de); Förderung durch SenWAF / ESF; Dreimonatige Existenzgründungsseminare für Frauen
- Existenzgründertelefon der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2001: Nutzung durch 1.434 Personen)
- Enterprise Berlin / JugendLOK e.V., Friedrichshain (www.jugendlok.de); Förderung durch EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL, Bundesanstalt für Arbeit u.a.; Beratung, Qualifizierung, Coaching, Vernetzung, Startkapital für junge chancenarme Gründer/innen bis 30 Jahre
- Frauenwirtschaftszentrum Neukölln; Aktion des Neuköllner Beschäftigungspaktes; Räumlichkeiten und Beratung für Gründerinnen
- GründerGalerie e.V., Kreuzberg (www.gruendergalerie.de); Förderung durch Quartiersmanagement; Beratung, Qualifizierung und in eingeschränktem Umfang auch

Räumlichkeiten für Gründer/innen bis 50 Jahre (Kooperiert mit der Gründungsinitiative Enterprise Berlin / JugendLOK e.V.)

- I.S.I. e.V. - Initiative Selbständiger Immigrantinnen, Kreuzberg (www.isi-ev.de); Förderung durch SenAWF / ESF; Beratung und Qualifizierung für Migrantinnen, die sich selbständig machen wollen
- Existenzgründungsseminare werden von verschiedenen Einrichtungen angeboten:
 - Berliner Volkshochschulen
 - Freie Beratungseinrichtungen und -unternehmen (z.B. Gründungsrausch e.V., ExistenzgründungsTeam Berlin, mpr-Unternehmensberatung) führen unter Nutzung der Fortbildungsförderung des Bundeswirtschaftsministeriums mehrtägige Existenzgründungsschulungen zu geringen Teilnahmegebühren auch für Gründer/innen aus der Arbeitslosigkeit durch
 - „Forum Berufsbildung“ bietet mit finanzieller Unterstützung des Bundesinstitutes für Berufsbildung Existenzgründungskurse mit einjähriger Begleitung an
- Beratung:
 - Bezirksämter bieten über ihre Wirtschaftsberater/innen allgemeine Beratung für Gründer/innen an
 - Senior-Expertenservice „Alt hilft Jung“ (www.althilftjung.de) kann durch ehrenamtliche Mitarbeit kostengünstige Beratung, Buchhaltungsseminare sowie wirtschaftliche Stellungnahmen zu Unternehmenskonzepten durchführen
 - Freie Beratungseinrichtungen und -unternehmen (siehe oben) bieten bei Nutzung der Begleitungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit kostenloses Coaching an
- Existenzgründungsdarlehen nach dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm (ARP) / Investitionsbank Berlin (www.investitionsbank.de); Förderung durch SenAWF / EFRE; zinslose Kredite bis zu 15.000 € für Einzelgründungen (in Ausnahmefällen bis zu 30.000 €) und bis zu 50.000 € für Gemeinschaftsgründungen für Gründer/innen mit Wohnsitz in Berlin, die in Berlin gründen werden und bei einem Berliner Arbeitsamt gemeldet oder bei einem Berliner Sozialamt leistungsberechtigt sind. Es bestehen Branchenausschlüsse (2001: Nutzung durch 231 Personen - 101 Gründerinnen und 130 Gründer)
- „EQUAL CREDIT“ / Investitionsbank Berlin (Ende 2002 beendet); Förderung durch die EU-Gemeinschaftsinitiative RECITE; Vergabe von ca. 20 Mikrokrediten an chancenarme Gründer/innen, insbesondere Migrant/innen. Zusätzliche Unterstützung in der Antragsphase durch Mentorinnen, frei wählbare Qualifizierung, Beratungs- und Marketingförderung (individuelles und Gemeinschaftsmarketing: siehe www.marktderkulturen.de) - Zusammenarbeit der IBB mit verschiedenen zielgruppenspezifischen und bezirklichen Gründungsinitiativen - Ansatz zur Vernetzung von verschiedenen Angeboten
- Coaching für junge Unternehmen - Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung / gsub (www.gsub-berlin.de); Förderung durch SenAWF / ESF; bis zu 63 Coachingstunden, Teilnahme an ausgewählten Seminaren, Online-Foren und Expertenhotline zu Steuer- und Rechtsfragen für junge Unternehmen bis 5 Jahre nach Gründung, maximal 20 Beschäftigten und Sitz in Berlin (2001: Nutzung durch 86 Unternehmen)

- Krisen- und Sanierungsberatung für Berliner Betriebe - Smentek Büro für Managementberatung und Moderation (www.mscon-berlin.de); Förderung durch SenAWF / ESF; Prüfung der Sanierungsfähigkeit und ggf. Sanierungsberatung (2001: Nutzung durch 33 Unternehmen)

4.5 Gründungsrelevante Rahmenbedingungen

Die Motivation, eine selbständige Tätigkeit zu realisieren, beruht jedoch nicht allein auf Förderinstrumenten. Wenn Deutschland hinsichtlich der Förderinfrastruktur im internationalen Vergleich nach Einschätzung von Expert/innen einen Spitzenplatz einnimmt (insbesondere Technologie- und Gründerzentren sowie Förderprogramme für unterschiedliche Unternehmensgründungen), so belegt es im Vergleich zu anderen Industrieländern hinsichtlich der allgemeinen gründungsbezogenen Rahmenbedingungen (Werte und Normen, unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie gründungsbezogene Aus- und Weiterbildung) eher einen Platz im Mittelfeld der Skala (Sternberg u.a. 2001:19).

In Bezug auf Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmensgründungen (u.a. Venture-Capital, Börsengänge, Beteiligungskapital) schneidet Deutschland im internationalen Vergleich seit einigen Jahren gut ab. Defizite werden jedoch noch im Bereich von Kleinstgründungen gesehen, wenngleich sich die Situation mit der Einführung des DtA-Startgeldes (und des DtA-Mikro-Darlehen im Oktober 2002) schon gebessert hat. So starten knapp 52% der Selfemployment-Gründer/innen zu 100% aus eigenen Mitteln (DtA 1998:16 u. 27). Andererseits gaben rund 31% gescheiterter Selfemployment-Unternehmer/innen Finanzierungsengpässe als Ursache für die Aufgabe der Selbständigkeit an (Wießner 1998:4). Insofern muss der schwierige Zugang zu Startkapital und die Problematik der Unterfinanzierung als Mangelindikator für diese Zielgruppe von der Gründungsförderung ernst genommen werden.

Nach wie vor wird jedoch die fehlende oder mangelnde Bereitschaft der Banken zur Prüfung von Kleinstkrediten und damit das „Hausbankenprinzip“ als Haupthemmnis für die Finanzierung von Klein Gründungen angesehen. Es bestehen auf Seiten von Gründer/innen und Experten/innen auch Befürchtungen, dass aufgrund des Basel-II-Abkommens und durch den zunehmenden Rückzug der großen Geschäftsbanken aus dem Kleinkreditbereich weitere Verschlechterungen beim Zugang zu kleinen Darlehen eintreten werden. In diesem Zusammenhang weist Berlin im DtA-Förderreport 2001 gegenüber anderen Bundesländern eine Besonderheit auf: Im Bundesdurchschnitt liegen die Sparkassen (55,1%) und Genossenschaftsbanken (36,5%) bei der Vergabe von öffentlich geförderten Existenzgründungsdarlehen der DtA weit vor den Privatbanken (8,3%).

In Berlin hingegen liegt das Engagement der Sparkassen (17,2%) bei der Vergabe von DtA-Existenz- und Gründungsdarlehen weit hinter den Genossenschaftsbanken (49,3%) und Geschäftsbanken (33,6%) (DtA 2002:16 f.). Es gibt in anderen Bundesländern einige gute Beispiele dafür, wie Sparkassen aufgrund der traditionell engen Verflechtung mit ihren Kommunen konstruktiv mit lokalen Existenzgründungsinitiativen in der Kleinkreditvergabe kooperieren, um Fehlentwicklungen beim Zugang zu Startkapital zu kompensieren (z.B. GÖBI - Göttinger Fonds für örtliche Beschäftigungsinitiativen - eine Initiative von Stadtverwaltung, Landkreis und drei Sparkassen). Von solchen Initiativen scheint das „Kompetenzzentrum Gründungen und Unternehmensnachfolge“ der Berliner Sparkassen weit entfernt zu sein. Insofern sind die nachfolgend beschriebenen Initiativen von Berliner Senat und Investitionsbank Berlin und ihre nachhaltige Sicherung von besonderer Bedeutung.

In der Finanzierung von Kleinstgründungen aus der Arbeitslosigkeit nimmt die Investitionsbank Berlin (IBB) als zentrales Förderinstitut des Landes Berlin eine führende Position unter den Landesbanken ein. So setzt die IBB seit Ende 1997 das landeseigene und EFRE-finanzierte „Existenzgründungsdarlehen nach dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm“ für Gründer/innen um, die bei einem Berliner Arbeits- oder Sozialamt gemeldet sind und nimmt darüber hinaus für die beiden zuvor genannten Kleinkreditprogramme der DtA die Hausbankfunktion wahr (was ansonsten nur noch die Investitions Bank Schleswig-Holstein macht). Hierdurch wurde für einige hundert Berliner Existenzgründungen pro Jahr der Zugang zu Kleindarlehen erheblich erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht. Jedoch bleiben im Laufe des Jahres aufgrund der bekannten Haushaltslage des Landes Berlin mit regelmäßiger Sicherheit Finanzmittelaufstockungen für das ARP-Kreditprogramm aus und Bewilligungsverfahren und Finanzierungen stoßen somit jedes Jahr erneut an Grenzen.

Der Bereich Kleinkredite bei der Investitionsbank Berlin bietet zur Zeit mehrere Ansatzpunkte für die Konkretisierung einer Weiterentwicklung. Zum einen wurde im Dezember im Abgeordnetenhaus von Berlin ein Beschluss gefasst, der einerseits die geförderte Zielgruppe erweitert und stärker mit Begleitmaßnahmen unterstützen möchte. Zum anderen wird deutlich, dass aufgrund der angespannten Haushaltslage in stärkerem Maße private Mittel (Sach- und Zeitspenden von Gründerengeln) als auch Mittel der IBB aus dem Mikrokreditfondsprogramm anstelle von Landesmitteln zur Kofinanzierung bei ESF/EFRE-Förderungen herangezogen werden sollen. Um die gewünschten Public-Private-Partnerships erfolgreich zu etablieren, wäre zunächst notwendig, ein Modell zu entwickeln, über das die kontinuierliche Auszahlung von Krediten sichergestellt werden kann. Es wird sich dauerhaft kein Gründerengel und keine Mentor/in für die Begleitung von Geschäftsplanerstellung finden lassen, wenn sich für seine/n Mentee keine umgehend anschließende Kreditbewilligung und -auszahlung bewerkstelligen lässt und er/sie dadurch ggf. in eine unangenehme Mittlerfunktion zwischen Bank und Kreditantragsteller/in gerät. Wenn die Begleitung durch eine/n Mentor/in oder einen Gründerengel auch sehr empfehlenswert ist, so erscheint doch fraglich, ob sich über die Sachmittel- und Zeitspendenzuwendungen von Einzelpersonen tatsächlich erhebliche Kofinanzierungen generieren lassen.

Hier sind weitergehende Maßnahmen anzudenken. Wichtig zur Sicherung von Begleitmaßnahmen wäre auch eine noch engere Zusammenarbeit von IBB und den bestehenden Gründungsinitiativen z.B. im Rahmen eines Kreditkomitees. Die IBB könnte Kreditantragsteller/innen in notwendige kostengünstige Unterstützungsmaßnahmen vermitteln und einen Teil der Beratungsarbeit für die Kreditantragstellung von den Gründungsinitiativen durchführen lassen. Die Gründungsinitiativen wiederum könnten ihren Teilnehmer/innen durch eine enge vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der IBB einen besseren Zugang zu Kreditprogrammen gewährleisten.

4.6 Politische Rahmenbedingungen / Gründungsbürokratie

In den vergangenen Jahren hat Existenzgründung in der politischen Diskussion eine zunehmende Bedeutung erfahren. Hingegen werden die politischen Rahmenbedingungen in bezug auf Verwaltungshandeln (z.B. Genehmigungsverfahren) und Steuergesetze erheblich negativer beurteilt. Ein Teil der Experten sieht in den bestehenden Vorschriften und Verfahren der Verwaltungsbürokratie sogar das größte Hemmnis für Gründungen in Deutschland (GEM 2001).

Sowohl in der Gründungsbürokratie allgemein als auch speziell im Bereich Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit gäbe es auf Berliner Ebene verschiedene Ansätze für Reformen. So zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit mit der Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes und der Reform der Fördervoraussetzungen für das Überbrückungsgeld (Abschaffung einer mindestens vierwöchigen Arbeitslosigkeit vor Antragstellung), dass es bei der praktischen Umsetzung von Gesetzesreformen hapert. So stießen die deutschen Arbeitsämter bei Bewilligung der vermehrten Anzahl von Überbrückungsgeldanträgen und deren Finanzierung an ihre Grenzen (TSP v. 25.07.2002).

Dieser Umstand wird an dieser Stelle deshalb besonders angesprochen, weil Unzulänglichkeiten oder Störungen im Ablauf von Bewilligungsprozessen und die verzögerte Auszahlung von Fördermitteln erhebliche negative Auswirkungen auf den Start von Gründungen haben. Z.B. im Land Berlin, wenn das Überbrückungsgeld Bestandteil eines Finanzierungsplanes für ein Existenzgründungsdarlehen nach dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm (ARP-Programm) ist und dessen Auszahlung von der Vorlage eines Bewilligungsbescheides zum Überbrückungsgeld abhängig gemacht wird. Hier würde sich eine Verknüpfung von Verwaltungsverfahren (Überbrückungsgeld / ARP-Kredit) beispielhaft anbieten, zumal die wirtschaftliche Stellungnahme der IBB im Rahmen einer Kreditbewilligung von den Berliner Arbeitsämtern für einen Antrag auf Überbrückungsgeld anerkannt wird.

4.7 Weitere Ansatzpunkte zur Schaffung von „Gründerfreundlichen Kommunen / Bezirken“

Die Etablierung eines Unternehmens ist mit einer Vielzahl von Behördengängen aufgrund von Anzeige- und Anmeldepflichten sowie Genehmigungsverfahren verbunden. Dies betrifft vor allem

- erlaubnispflichtige Gewerbe (Handwerk, Umweltfirmen, produzierendes Gewerbe),
- Baugenehmigungen (für bautechnische Veränderungen), bestimmte Räume und Ausstattungen (Gaststätten, Kinderbetreuungseinrichtungen),
- Namensrechte oder
- Nicht-EU-Bürger (uneingeschränkte Arbeitserlaubnis);

hinzu kommen Anmeldungen

- beim Gewerbeamt (außer bei Freiberufler/innen) - mit der die Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer verbunden ist - ,
- beim Amtsgericht (Register für Personen-, Kapital und Partnerschaftsgesellschaften sowie Vereine) und
- beim Finanzamt (bei Freiberuflern, hier keine Meldung durch das Gewerbeamt erfolgt) (BMWi 2000:1 ff.).

Der Aufwand hierfür von vielen Gründern/innen unterschätzt und nicht selten sind sie bzw. werden sie in Erstberatungsgesprächen davon überrascht, dass es sich bei der von ihnen angestrebten Tätigkeit um ein Handwerk oder ein handwerksähnliches Gewerbe (z.B. Kosmetiker/in / Teppichreiniger/in) handelt, für das ihnen formale Qualifikationsnachweise fehlen. Oder z.B. das Betreiben einer Kindertagesstätte, das mit kostspieligen Umbaumaßnahmen im Hinblick auf Sicherheitsvorkehrungen und Sanitäreinrichtungen für Kinder ver-

bunden ist. Genehmigungen bauen oft aufeinander auf und werden nicht immer parallel bearbeitet - daher können durch Genehmigungsverfahren erhebliche Probleme auftreten, die zu zusätzlichen finanziellen Belastungen, Zeitverzögerungen oder aufgrund von mangelhaften Recherchen in der Orientierungsphase im schlimmsten Fall das Scheitern von Vorhaben nach sich ziehen.

Der Website www.gruenderfreundliche-komme.de der DtA ist zu entnehmen, dass diese Genehmigungsverfahren bislang mit einem Ämtermarathon verbunden sind, der bis zu sieben verschiedene Anlaufstellen umfassen kann.²³ Unter dem Motto „Gründerfreundliche Kommune“ haben verschiedene Kommunen daher seit kurzem damit begonnen, One-Stop-Agencies oder Lotsen/innen einzuführen, welche die Gründer/innen von zentraler Stelle aus gegenüber den zuständigen Stellen vertreten und wichtige Orientierungshilfen anbieten.

Öffentliche Förderinfrastruktur

Im Vergleich zu den großzügigen Programmen, Angeboten der Technologie- und Gründerzentren für technologie- und wachstumsorientierte Unternehmen fällt die öffentliche Förderinfrastruktur für Selfemployment-Gründer/innen bescheiden aus. Für sie stellt der ausreichende und einfache Zugang zu einem Bündel an Qualifizierung und Beratung (insbesondere in der Vorgründungs- und Wachstumsphase), Kleinkrediten und bezahlbaren Gewerberäumen immer noch ein großes Problem dar. Die Erfolge von ENIGMAH und garage in Hamburg oder den Gründerinnenzentren in Hannover und Frankfurt zeigen, dass es einen hohen Bedarf an One-Stop-Shops, die diese Leistungen anbieten bzw. diese ggf. vermitteln, gibt. Die Bündelung von Gründungs-Know-how und -Dienstleistungen für Selfemployment-Gründer/innen sollte unter Einbeziehung der Akteure des regionalen Gründungsgeschehens im Land Berlin diskutiert und endlich konkretisiert werden.

4.8 Gründungspotenziale in Berlin

Die von der Wirtschaftspolitik als erfolgreich propagierten Wachstumsbranchen kommen für Selfemployment-Gründer/innen²⁴ überwiegend nicht in Frage. Dies liegt vor allem an hohen Markteintrittsbarrieren wie Know-how, Genehmigungsverfahren oder hohes Startkapital. Typische Wirtschaftsbereiche von Selfemployment-Gründungen sind insgesamt Dienstleistungsbereiche, die durchweg geringe Anforderungen an die Kapitalausstattung aufweisen und in ihrer Erfolgshaftigkeit wesentlich von einer Serviceorientierung geprägt sind (auch „learning by doing“, „learning on the job“).

Wesentliches Element - und ein nicht zu unterschätzender Faktor - dieser Charakteristik ist der vergleichsweise geringe Regulierungsgrad in diesen Marktsegmenten. Abgesehen von den Freien Berufen mit Kammerzugehörigkeit eröffnen diese Segmente den Existenzgründer/innen ausreichende „unternehmerische“ Handlungsspielräume. Dabei werden glei-

²³ Hierbei sind andere Notwendigkeiten wie Kontoeröffnung, Überbrückungsgeldbeantragung u.ä. noch nicht berücksichtigt.

²⁴ arbeitslose Hochschulabsolvent/innen sind hier nicht so klar zuzuordnen, da der Gründungsbereich „Hochschulen“ über eigene Förderprogramme verfügt

chermaßen selbständige Tätigkeiten in hochqualifizierten und unternehmensnahen Dienstleistungsbereichen als auch klassische Servicetätigkeiten und einfache Hilfsarbeiten in personenbezogenen Dienstleistungsbereichen realisiert.²⁵ Zugangsbeschränkungen bzw. Regulierungen wie z.B. im Handwerksbereich stellen dagegen eine erhebliche Hürde dar und wirken als Regulativum bzw. die Gründer/innen weichen ggf. auf handwerksähnliche Tätigkeiten sowie Planung, Beratung und Vertrieb innerhalb der Branche aus (Wießner 1997:4). Ein weiteres großes Tätigkeitsfeld stellen Handel und Handelsvertretungen dar.

Eine Berliner Befragung des Projektes Equal Credit der IBB kam zu dem Ergebnis, dass die Geschäftsidee häufig im Alltagszusammenhang der Gründer/innen entwickelt wird: „Es wird ein Angebot vermisst, ein leerstehendes Geschäft beobachtet, jemand erzählt von seinem Geschäft, Kollegen erzählen sich von ihren Wünschen, Probleme der Bevölkerung werden vor Ort beobachtet, aus der normalen Arbeitsstelle wird ein eigenes Geschäft; die eigenen Qualifikationen treten dabei eher in den Hintergrund“ (IBB 2002:k.A.). Es zeigt sich auch, dass die enge Anbindung an ein Kiez und eine sehr gute Kenntnis der örtlichen Infra-, Bevölkerungs- und Bedarfsstruktur zu tragfähigen Kleinstgründungen führen kann, die in einem anderen Bezirk oder auf regionaler Ebene eher als Überangebot und damit wenig erfolgversprechend angesehen würden.

Im Zusammenspiel mit der Informations- und Akquisitionstätigkeit von gründungswilligen Personen durch lokale Existenzgründungsinitiativen müssten Beschäftigungspotenziale realisiert werden können. Im Rahmen der OECD-Studie „Berlin Urban Renaissance Study“²⁶ (MoPo v. 23.12.2002) wird z.B. die Schaffung eines Wirtschaftsforums angeregt, um konzentriert an der wirtschaftlichen Entwicklung Berlins und insbesondere der Problembezirke zu arbeiten. In die Überlegungen des Wirtschaftsforums sollten zusätzlich Potenzialerfassungen für Kleinstgründer/innen mit einbezogen werden. Dieses Vorgehen erscheint passender, als Selfemployment-Gründer/innen mit allgemeinen Branchenprognosen zu begegnen, die überwiegend nicht auf diese Klientel orientieren - denn gerade die enge lokale Orientierung des Existenzgründungsvorhabens zeichnet in den meisten Fällen die Erfolgshaftigkeit sowie die Nachhaltigkeit einer Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit aus - ein Aspekt, der wohl auch von der Hartz-Kommission erkannt wurde, allerdings mit einer Orientierung auf einen Einkommensbereich im Niedrigstlohnsektor, der vielen Existenzgründer/innen in Berlin nicht ausreichen wird.

Im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit wurden Analysen zur lokalen Wirtschaftsstruktur mit der Darstellung von Entwicklungspotenzialen erarbeitet. Diese weisen ein weites Spektrum für mögliche Aktivitäten aus und können insoweit die Vorschläge der OECD aufgreifen und umsetzen. Ebenso sollten die Akteure der Quartiersmana-

²⁵ „Die Dienstleistungsberufe bieten ebenso wie der Sektorservice durch die niedrigen Einstiegsbarrieren ein vordergründig attraktives Gründungsumfeld. Zugleich gewinnt dadurch jedoch der Wettbewerb eine Intensität, die offenbar weder durch Nischenstrategien noch durch berufliche oder sektorale Mobilität vollständig kompensiert werden kann. Mit anderen Worten: Aus Märkten, in die man leicht eintreten kann, wird man ebenso leicht wieder verdrängt werden.“ (Wießner 2000:526 f.)

²⁶ OECD 2002: BERLIN URBAN RENAISSANCE STUDY - Der vollständige Bericht wird dem OECD Territorial Development Policy Committee (TDPC) im Januar 2003 zur Verabschiedung vorgelegt.

gement-Initiativen hinsichtlich ihrer Einschätzung zur Revitalisierung von sich rückentwickelnden Kiezen durch Kleingewerbe befragt werden.²⁷

Unseres Erachtens bleibt das Überbrückungsgeld als Unterstützungsform für ein „Selfemployment“-Projekt ein Förderinstrument, das vielen Gründer/innen in Berlin die Perspektive auf eine Selbständigkeit eröffnet. Die hier angesprochenen Verbesserungen im Hinblick auf die Abstimmung der Stützungsstruktur, die Vernetzung der Angebote und den Abbau von bürokratischen Hemmnissen würden die Gründung von selbständigen Existenzen in der Stadt befördern.

²⁷ Hierzu kann an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden, da sich die lokalen und bezirklichen Situationen sehr unterschiedlich darstellen und häufig erst im Rahmen der Etablierung der Bezirklichen Bündnisse erarbeitet oder reflektiert wurden.

5 Zusammenfassende Bewertung und Handlungsorientierungen

In dieser zusammenfassenden Bewertung gehen wir nur auf die aus unserer Perspektive für Berlin wichtigsten Module der Vorschläge der Hartz-Kommission sowie der nun in Gesetze gegossenen Reform der Arbeitsmarktpolitik ein. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass es hier um eine Reform der Arbeitsmarktpolitik geht, die sowohl die nationalen wie die regionalen Akteure der Umsetzung in Bewegung bringt. Es muss dabei bewusst bleiben, dass mit dieser Reform keine Arbeitsplätze geschaffen werden können - hierzu bedarf es einer abgestimmten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Steuerpolitik etc., die allerdings im Sinne der Vorschläge der Hartz-Kommission durch die anstehenden Veränderungen unterstützt werden kann - insofern handelt es sich hier um einen ersten Schritt.

Im Rahmen der Bewertung weisen wir auf die Existenz von Defiziten, Regelungslücken oder Gestaltungsspielräumen hin. Deren Beseitigung bzw. deren Ausschöpfung wäre im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission in Berlin u.E. notwendig. Im begrenzten Rahmen dieser Expertise können dies jedoch nur Hinweise sein, die bei einer hier grundsätzlich geforderten offenen und breiten Diskussion thematisiert und deren Umsetzung in konkretes Handeln diskutiert werden müssen.

Reform des Arbeitsmarktes

Grundsätzlich sind die Vorschläge der Hartz-Kommission insofern zu begrüßen, als sie zu einer breiteren Diskussion von Arbeitsmarktpolitik und zu einer Dynamik der Veränderung beigetragen haben. Kritisch ist zu bemerken, dass man von einer Kommission, die eine moderne Beschäftigungspolitik entwerfen will und die sich dabei den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verpflichtet fühlt, eine stärkere Akzentuierung von Themen wie Gleichstellungspolitik, Gender Mainstreaming hätte erwarten müssen. Allein die Vertretung der Hälfte der Gesellschaft durch nur eine Kommissionsfrau braucht nicht weiter kommentiert zu werden.

In den vorgelegten Kommissionsergebnissen wurden die vielfältigen Ansatzpunkte, Erfahrungen aus Modell- und Pilotprojekten sowie die Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit von einer „Behörde“ zu einer „Dienstleistungsorganisation“ in einem Gesamtpaket zusammengefasst. Ein Teil dieser Vorschläge wurde mit den beiden Gesetzen (1. und 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) zur Reform des Arbeitsmarktes aufgegriffen, im politischen Abstimmungsprozess modifiziert und z.T. auch fallengelassen und stehen nun zur konkreten Umsetzung wie auch Ausgestaltung an; Regelungen zur Umsetzung der weiteren Module stehen auf dem politischen Tageskalender.

Grundsätzlich sind die beiden verabschiedeten Reformwerke so angelegt, dass Rahmenda-ten gesetzt werden, die auf regionaler /lokaler Ebene in der praktischen Umsetzung weiter ausgestaltet und auf vorfindbare Bedingungen hin angepasst werden müssen.

Für Berlin bleibt festzustellen, dass von einer Modellregion der Arbeitsmarktpolitik - eine qualitative Bewertung, wie sie für die zweite Hälfte der 1990er Jahre zutraf - nichts mehr zu spüren ist. Es fehlen die innovativen Konzepte, die abgestimmte arbeitsmarktpolitische Strategie und im Hinblick auf die jetzt anstehenden Veränderungen herrscht Schweigen. Angesichts des höchsten Bestandes an Arbeitslosen, der absehbar noch steigenden Tendenz

des Abbaus von Arbeitsplätzen sowohl im Verarbeitenden Gewerbe wie im Öffentlichen Dienst, befindet sich die Stadt in einem Zustand des Stillstandes, den es gilt zu ändern.

U.E. besteht damit für die Berliner arbeitsmarktpolitischen Akteure ein (zeitlich begrenzter) Gestaltungsspielraum, der unbedingt genutzt werden muss. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass in Berlin Senatsverwaltung und Landesarbeitsamt Vorbereitungen treffen, dass aber in keiner Weise ein „öffentlicher Diskurs“ zur Nutzung und Ausgestaltung dieses Spielraums stattgefunden hat - es wird Zeit, diesen zu beginnen.

Der Berliner Arbeitsmarkt als Ausgangslage

Die Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- die Erwerbstätigkeit ist in den 1990er Jahren bei nahezu stabilem Bevölkerungsniveau um 110 Tsd. zurückgegangen;
- die Dienstleistungsbereiche sind nicht in der Lage, einen Ausgleich für wegfallende Arbeitsplätze im industriellen Kern der Berliner Wirtschaft zu schaffen;
- Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (d.h. Arbeitsplatzbedarf) stagnieren auf hohem Niveau (Dezember 2002: 296,5 Tsd. Arbeitslose - 54,7 Tsd. Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik);
- die Struktur der Arbeitslosen ist in Berlin besonders gekennzeichnet durch hohe Anteile von Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (41%), Langzeitarbeitslosen (34%), jungen Menschen unter 25 Jahren (12%) sowie ausländischen Mitbürger/innen (17%);
- die verfügbaren Einkommen in der Stadt entwickelten sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich ungünstiger (8%-Punkte)
- die Armut in der Stadt hat vor dem Hintergrund dieser Entwicklungstendenzen in erschreckendem Maße zugenommen (266 Tsd. Menschen waren im Jahr 2000 auf öffentliche Hilfeleistungen angewiesen).

Der erste Arbeitsmarkt, d.h. die Berliner Wirtschaft, ist auch in absehbarer Zeit nicht in der Lage, im notwendigen Umfang Arbeitsplätze und damit Einkommensmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Im Gegenteil: Politik in Berlin hat die große Aufgabe, das Niveau industrieller Arbeitsplätze durch Bestandspflege und Bestandsaufbau zumindest zu halten.

Mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden aktuell über 60 Tsd. Personen gefördert. Damit stellt sich sowohl aus arbeitsmarkt- wie sozialpolitischer Sicht die Kardinalfrage, ob und in welchem Umfang Zweiter Arbeitsmarkt und Dritter Sektor der Stadt weiter ausgebaut werden müssen und - im Hinblick auf die Ausgangsfragestellung - in wie weit die Vorschläge der Hartz-Kommission und die daraus entstandenen Gesetzesvorhaben bei der Umsetzung helfen können, zumindest einen Teil des Problems zu lösen.

JobCenter und bisherige Kompetenzen der Sozialämter - Zweiter Arbeitsmarkt

Die Reorganisation der Arbeitsverwaltungen in JobCenter, d.h. zunächst die Betreuung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfangenden als neue /zusätzliche Aufgaben, bedeuten für die Arbeitsverwaltungen erhebliche Umstellungen in ihren Kompetenzprofilen. Dabei geht es nur am Rande um die Überprüfung von bezogenen Leistungen - dies ist ein Nebenaspekt,

wie die Ergebnisse einer ersten Überprüfung in Hamburg²⁸ zeigen. Es geht hier vor allem um die einheitliche Zuständigkeit im Hinblick auf die Vermittlung in den Arbeitsmarkt.

Allerdings ist die Einführung von Case-Management für die Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung neu. Die schon vorhandenen Kompetenzen liegen in diesem Bereich eher bei den Beschäftigten der Sozialämter, die bereits seit längerem mit diesen Betreuungsmethoden arbeiten. Gemeinsame Qualifizierungen stehen daher unmittelbar auf der Tagesordnung.

Zu klären ist vor allem, wie die geplanten Kooperationsstrukturen auf der personalpolitischen Seite aussehen sollen - geben die Sozialämter die kompetenten Beschäftigten an die Arbeitsämter ab, werden die Kooperationsstrukturen aus den Modellprojekten (MoZArT) sowie den Pilotprojekten in den Berliner Bezirke mit jeweiliger Personalhoheit weitergeführt und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Die Sozialämter haben - soweit wir sie befragt haben - signalisiert, dass sie kein Personal an die Arbeitsämter abgeben werden; sowohl Kapazitäten wie auch Kompetenzen müssen sie sich erhalten.

Zu ergänzen sind diese Strukturen durch die arbeitsmarktpolitische Zurkenntnisnahme einer Personengruppe, die einen nicht unerheblichen Teil der Stadtbevölkerung ausmacht: die Migrant/innen. Wenn eine Förderung dieser Personengruppe an unzulänglichen Statistiken scheitert, sie vom Kenntnisstand der Sachbearbeiter/innen der Arbeitsämter und von bürokratischen Hemmnissen bei Fragen der Arbeitsgenehmigung abhängen, so weist dies auf ein unzureichendes Problembewusstsein hin, das schnellstmöglich beseitigt werden muss.

Durch die Zusammenlegung der Betreuung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher/innen im JobCenter, werden spätestens ab 2004 die beschäftigungspolitischen Handlungsspielräume der Bezirke deutlich reduziert. Insofern bleibt die Frage nach der Zukunft der dort entwickelten Konzepte zur Integration von Sozialhilfeempfangenden in den Arbeitsmarkt, als Lösung einer sozialpolitischen Aufgabe bestehen. Dies betrifft auch

- die HZA-Programme, bei denen die Bezirke mal mehr, mal weniger mit der Senatsebene kooperieren und
- die Projekte der Jugendhilfe, die befürchten müssen, dass der noch verfolgte Ansatz der Integration von Jugendlichen mit einer ausreichenden Betreuungsdichte im Rahmen der JobCenter nicht aufrecht erhalten werden kann.

Auch wenn die gesetzlichen Regelungen erst bis 2004 vorliegen sollen, gilt es schon heute, schnellstmöglich Klarheiten zu schaffen, um den Beteiligten Orientierung zu geben und letztlich auch für die Berliner Trägerstrukturen Planungssicherheiten zu gewährleisten. Ziel sollte es u.E. sein, die bisher als erfolgreich erprobten Kooperationsstrukturen aufrecht zu erhalten und fest zu etablieren. Entwickelte Kompetenzen könnten somit weiter genutzt und ausgebaut werden. Für bestimmte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sollten bewährte Strukturen, wie im Falle von HZA oder den Jugendhilfeprojekten, erhalten bleiben.

Darüber hinaus ist unmittelbar Klarheit herzustellen, welche Kriterien an die Begriffe Erwerbsfähigkeit angelegt werden, da sich hierüber die Zuweisung von Sozialhilfeempfan-

²⁸ Als erstes Bundesland hat Hamburg alle 170 Tsd. Sozialhilfe-Empfänger/innen überprüft und in knapp 2.800 Fällen durch Abgleich aller sozialversicherungspflichtigen Einkommen zu Unrecht bezogene Leistungen ermittelt (SZ v. 22.10.2002).

genden an die JobCenter regeln wird. U.E. ist es darüber hinaus angeraten, die Zuständigkeit des JobCenters für erwerbsfähige Sozialhilfeempfangende zusätzlich an das Kriterium der Vermittelbarkeit zu knüpfen, da nur so das JobCenter in sinnvoller Weise die zugewiesene Funktion wahrnehmen kann. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass zwischen den Gruppen Durchlässigkeit gewährleistet ist und keine Stigmatisierung einzelner Personen erfolgt. Damit wäre gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, auf die anstehende konkretere Ausgestaltung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen bis Ende 2003, auf dem Hintergrund von Berliner Erfahrungen, Einfluss zu nehmen.

Insgesamt kommt es aufgrund der bisherigen Erfahrungen vor allem darauf an, eine - im Hinblick auf die erfolgreiche Integration / Vermittlung einerseits, wie auch die Belastung der dort Beschäftigten andererseits - hohe Dichte der Betreuung zu realisieren. D.h., es ist sicherzustellen, dass das Verhältnis von Betreuer/in zu Betreuten bei 1:40 bis maximal 1:60 liegt. Die entsprechend notwendigen Qualifikationen und der Kompetenzerwerb für die sog. Fallmanager/innen ist zu organisieren und zu finanzieren.

Ein zusätzliches Argument für die Aufrechterhaltung von Kooperationsstrukturen sind die verschiedenen Veränderungen der letzten Jahre, mit denen die Beschäftigten der Berliner Arbeitsämter konfrontiert wurden und mit denen sie jetzt wiederum im Hinblick auf neue Aufgaben konfrontiert werden (Zusammenlegung von Arbeitsämtern - Wechsel von Zuständigkeit: einmal berufsorientiert, dann wieder regional ausgerichtet - JobAQTIV-Gesetz mit neuen Aufgaben). Häufig wurde seitens der Arbeitsämter mit einer Auslagerung bestimmter neuer Aufgaben an Dritte (private Anbieter²⁹) reagiert, die das Profiling übernehmen oder die Vermittlung von schwer Vermittelbaren im Auftrag der Berliner Arbeitsämter übernommen haben. Durch Kooperation ließe sich gewährleisten, dass auch diese entwickelten Kompetenzen und Potenziale erhalten bleiben und weiterhin produktiv genutzt werden können.

Angesichts der zu unterstützenden - in den Kommissionsvorschlägen enthaltenen - Orientierung, das JobCenter zu einem integrierten Anlaufpunkt auszugestalten, d.h. Suchtberatung, Schuldner-, Gewaltberatung, Wohnungs- und Jugendamtsfunktionen mit zu übernehmen, stehen die „neuen“ Arbeitsämter vor einer Herausforderung, die u.E. nur durch kooperative Strukturen zu bewältigen sein werden. Daher ist letztlich dafür zu plädieren, die JobCenter in die einheitliche Verantwortung der Kommunen (hier Berliner Bezirke) zu legen - hier sind die Kompetenzen, die Nähe zum lokalen Arbeitsmarkt.

PSA /Leiharbeit

Leiharbeit wird sich durch die flächendeckende Einrichtung von PSA grundlegend ändern - tarifvertragliche Regelungen auf der einen, aber auch Wegfall von bisherigen Schutzbestimmungen (Verbote) auf der anderen Seite regulieren diesen „Wirtschaftsbereich“ völlig neu. In welchem Umfang und mit welchem - nachhaltigen - Erfolg die Vermittlungsaktivitäten der privat betriebenen PSA in Konkurrenz zu den privaten Zeitarbeitsunternehmen betrieben werden, ist kaum absehbar. U.E. wird dies überwiegend ein Null-Summen-Spiel an-

²⁹ So z.B. das IBK Arbeitnehmerbüro (IBK gGmbH - Institut für internationale Bildung und Kommunikation, Göttingen) im Auftrag des Arbeitsamtes Berlin Steglitz, das einen kostenlosen Beratungsservice anbietet, um beim Ausfüllen von Anträgen, Profiling, Erstellung des Bewerber/innen-Profiles bis hin zur Gestaltung von Bewerbungsunterlagen unterstützend tätig wird.

gesichts der zu erwartenden konjunkturellen Entwicklung sowie des vorhandenen Potenzials an Erfahrung, Kompetenz und Marktvolumen der schon vorhandenen Zeitarbeitsunternehmen werden.

Bisherige Erfahrungen, Überstunden in neue Beschäftigungsverhältnisse (auch befristet oder in Leiharbeit) umzuwandeln, bleiben begrenzt und erfordern Einsatz und Überzeugungskraft von engagierten Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltung. Die Reaktionen der Unternehmen, wie auch der nicht an den Modellversuchen beteiligten Arbeitsämter spricht nicht dafür, dass dieser in Pilotprojekten erfolgreiche Ansatz weiter verfolgt werden wird. Trotz bzw. gerade aufgrund der bisherigen Erfahrungen einer durchweg ablehnenden Haltung, sollte nicht zuletzt aus sozial- wie gesundheitspolitischen Gründen die Möglichkeit der Umwandlung von Überstunden in Arbeitsplätze weiter verfolgt werden. Offensichtlich bedarf es hierzu aber einer gemeinsamen Initiative aller Beteiligten, um die Dringlichkeit und Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes deutlich zu machen. Die Berliner PSA sollten daher mit dazu verpflichtet werden, diesen Ansatz als Vermittlungsstrategie für die Leiharbeit zu verfolgen. Auf Basis der IAB-Zahlen (bezahlte Überstunden von Arbeitnehmern) lässt sich rein rechnerisch ein Potenzial von 16 Tsd. Arbeitsplätzen für Berlin ermitteln, dass als Argument für einen weiteren Ansatzpunkt der Reform des Arbeitsmarktes herangezogen werden kann.

Für Berlin wird von etwa 5.000 Personen in den einzurichtenden drei PSA ausgegangen. Die Einrichtung der PSA wird über Ausschreibungen erfolgen und auf ein Jahr befristet werden - eine Erfolgskontrolle ist vorgesehen. Die PSA werden sich an dem entwickelten Pflichtenheft des LAA's orientieren. Offen ist bisher, wie im einzelnen der Personenmix (Vermittelbarkeit) innerhalb der PSA festgelegt wird, welche Qualifikationsanteile in welcher Qualität und Form vorgesehen sind und wer überhaupt die PSA betreiben wird.

Die erste (Vorläufer-)PSA in Berlin kann als Erfahrungswert kaum herangezogen werden, da perdie.net ein Projekt nur für Jugendliche ist, die im Rahmen der Konzernstrukturen von Berlinwasser ausgeliehen werden, um berufspraktische Erfahrungen zu sammeln und nachweisen zu können.

Es fehlt eine Aufnahmefähigkeitsanalyse für die Potenziale von Leiharbeit in der Region, eine Lücke, die schnellstmöglich geschlossen werden sollte. Angesicht geschätzter 30.000 offener Stellen (davon etwa ein Sechstel gemeldet) und im Hinblick auf ca. 13.000 Leiharbeitnehmer in Berlin und Brandenburg, scheint für zusätzliches Potenzial an Leiharbeit kaum Raum zu sein. Trotzdem ist u.E. dieser Versuch zu begrüßen, einen anderen Weg des Vermittlungsprozesses als ergänzendes Instrument einzuschlagen. Angesichts der eher zurückhaltend zu bewertenden Erfolgsaussichten, bietet sich jedoch eine möglichst frühzeitige Überprüfung der erreichten Ergebnisse an. Daher wird vorgeschlagen, die vorgesehene Erfolgskontrolle durch eine Zwischenevaluation nach sechs Monaten zu ergänzen, um möglichst früh notwendige Veränderungen oder Umorientierungen einleiten zu können.

Die vorgesehenen Erfolgskontrollen - respektive Zwischenevaluation - ist auf folgende Fragestellungen anzulegen:

- In welchem Umfang hat sich der sog. Klebeeffekt (Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis) eingestellt?
- Zu welchen Bedingungen (Preis im Verhältnis zu den Kosten) sind die Arbeitskräfte verliehen worden?

- Welche Zielgruppen wurden in die PSA übernommen - war der „Mix“ im Hinblick auf den Bestand an Arbeitslosen angemessen?
- Wie umfangreich und wie strukturiert waren die Qualifizierungen, die für die Beschäftigten der PSA notwendig waren?
- Wurden durch den Einsatz von Leiharbeit bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefährdet oder beseitigt (Verdrängungseffekt)?
- In welchem Maße ist es gelungen, Überstunden durch Leiharbeit zu ersetzen?
- Sind die Kosten für die Arbeitsämter im Rahmen der Planungsansätze geblieben?
- Wie wirken sich die PSA auf den „freien“ Markt des Verleihgeschäfts in der Region aus (Substitutionsprozess)?

Mini-Jobs

Mit der Förderung der Mini-Jobs wird der seit längerem diskutierte und geplante Niedriglohn-Sektor in dieser Republik verankert - allerdings dürfte das erwartete Volumen von 300.000 und mehr an neu entstehenden Mini-Jobs kaum erreicht werden, es sei denn, dass die Möglichkeit für jede/n offensiv genutzt wird, eine bis 400 € bezahlte Nebentätigkeit auszufüllen. Positiver Effekt dieses Instrumentes wäre die Legalisierung von Einkommen aus bisheriger Schwarzarbeit - negativer Effekt bliebe, bei Ausbleiben entsprechender neuer Arbeitsverhältnisse, die Steuermindereinnahmen und damit die gesamtgesellschaftlichen Kosten des Instruments. Arbeitsmarktentlastende Effekte treten hier nur dann ein, wenn die bisherige Leistungserbringung als Arbeitslose/r stattgefunden hat.

Befürchtet werden aber deutliche Substitutionseffekte von regulären Beschäftigungsverhältnissen durch die Mini-Jobs, insbesondere in Dienstleistungsbereichen, Handel und Handwerk - die entsprechenden Äußerungen von Hotel- und Gaststättenverbänden, von Einzelhandelsverbänden nähren derartige Befürchtungen.

Gleichzeitig bietet dieses Instrument jedoch auch die Möglichkeit, bislang schwarz erbrachte Leistungen und schwarz erzielte Einkommen zu legalisieren - allerdings auf Kosten der Besteuerung bzw. der Sozialabgaben in der sog. Gleitzone über 400 €.

Handlungsbedarf besteht u.E. insbesondere in den Bereichen, in denen die Mini-Jobber/innen hieraus ihr Haupteinkommen beziehen und die Gefahr der Verfestigung von Kümmerexistenzen besteht. Vielfach wird auch darauf hingewiesen, dass diese „Beschäftigungsverhältnisse“ im (haushaltsnahen) Dienstleistungsbereich Überforderungen, Schutzlosigkeit vor Willkür etc. unterliegen, die zusätzlicher Absicherungen bedürfen. Aus entsprechenden Erfahrungen heraus wurden in der Vergangenheit Dienstleistungsagenturen gefordert und wie z.B. Putzmunter GmbH, Berlin etabliert, die solche Schutzmechanismen bieten. Sie kämpfen z.T. jedoch mit dem Problem, dass ihre Infrastrukturkosten sowie Leistungen sich im Preis niederschlagen und damit kaum noch auf zahlungsbereite Nachfrage stoßen.³⁰

³⁰ Kritisch angemerkt sei noch an dieser Stelle, dass die steuerlichen Vorteile bei der Beschäftigung von Mini-Jobber/innen im haushaltsnahen Bereich, soweit sie über Dienstleistungsagenturen vermittelt werden, u.E. zu gering ausgefallen sind, um hierüber einen fördernden Effekt zu erzielen.

Angesichts der Einführung dieses Instruments wäre daher zu empfehlen, für infrage kommende Bereiche derartige Dienstleistungsagenturen aufzubauen und so zu finanzieren bzw. zu organisieren, dass die Leistung der Mini-Jobber/innen letztlich preislich nicht oder kaum belastet werden. In den nächsten zwei bis drei Jahren sollte ein entsprechendes Angebot eingerichtet und erprobt werden, um aus den gemachten umfangreicheren Erfahrungen weitere Schlüsse ziehen zu können.

Existenzgründungen in Berlin - Ich-/Familien-AG und Überbrückungsgeld

Die Förderung der „kleinen Selbständigkeit“ wird vom neuen Wirtschafts- und Arbeitsminister als ein wesentliches Element der Arbeitsmarktreform gesehen. Hier stehen noch Regelungen aus, die das Handwerk (Handwerksordnung / Meisterzwang) in erheblicher Weise tangieren werden. Hinzu kommen, in Bezug auf die angestrebten Vereinfachungen, grundlegende Veränderungen im Steuer-, Sozialversicherungs- und Arbeitsförderungsrecht, die im schon angekündigten „Small Business Act“ ihren Niederschlag finden werden.

Die Ich-/Familien-AG, wenn sie gefördert werden soll, setzt die Berechtigung voraus, Leistungen vom Arbeitsamt zu beziehen. Insofern erhalten die geförderten Ich-/Familien-AGs den Charakter einer Gründung aus der Arbeitslosigkeit heraus. Für diese Personengruppe, die sich (zumeist mangels Alternative) aus der Situation der Arbeitslosigkeit heraus selbstständig machen, gab und gibt es mit dem Überbrückungsgeld ein erfolgreiches Förderinstrument (Frauen erreichen hier im Bundesdurchschnitt nur einen Anteil von 28%), das mit den Existenzgründungszuschüssen nun ergänzt wird.

Die im Gesetzentwurf vom Oktober noch vorgesehene Umwandlung des bisherigen Überbrückungsgeldes von einer Kann- in eine Pflichtleistung der Arbeitsämter hätte die Möglichkeit eröffnet, dass die Nutzer/innen dieses Instruments ein Mehr an Verlässlichkeit und Planbarkeit erhalten hätten. Obwohl uns die spezifischen Gründe für das Streichen dieser Veränderung unbekannt ist, plädieren wir dafür, den ursprünglichen Ansatz der Pflichtleistung umzusetzen.

Mit diesen beiden - auf ein prinzipiell ähnliches Klientel abzielenden - Förderinstrumenten ist ein starker Substitutionseffekt zu erwarten. Das Landesarbeitsamt selbst erwartet, dass die Ich-AG das Überbrückungsgeld eher verdrängen als ergänzen wird (TSP v. 04.01.2003). Allerdings sehen die Fördervolumina deutlich unterschiedlich aus:

- Überbrückungsgeld wird für 6 Monate auf Grundlage des Arbeitslosengeld /Arbeitslosenhilfe-Anspruchs zuzüglich einer Pauschale für Sozialversicherungsbeiträge gewährt³¹,
- für die Gründer/innen der Ich-AG beläuft sich die Förderung auf maximal 14.400 € über einen Zeitraum von drei Jahren.

Angesichts der unterschiedlichen Förderstrukturen muss sich der /die Gründungswillige entscheiden, ob die ersten sechs Monate der Selbständigkeit mit Überbrückungsgeld mitfinanziert werden oder ob perspektivisch in Bezug auf das zu erwartende Einkommen über längere Zeit die Grenze von 25.000 € nicht überschritten wird. Angesichts der seitens des Arbeitsamtes geschätzten 9.000 Ich-AGs in Berlin in diesem Jahr (2003) und den 7.500 Ü-

³¹ -In Berlin wurden im Jahr 2002 59,3 Mio. € Überbrückungsgeld für 7.552 Empfänger/innen gezahlt.

berbrückungsgeldempfänger/innen im Jahr 2002 wird es sich kaum um eine zusätzliche Klientel handeln, sondern hier wird der erwartete Substitutionseffekt eintreten.

Im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeiten der Instrumente ist angesichts der Gründungsaktivitäten im Bevölkerungsteil der Migrant/innen und vor dem Hintergrund der geschilderten bürokratischen Hemmnisse ein besonderes Augenmerk darauf zu verwenden, dass diese Gruppe von potenziellen Existenzgründer/innen der Zugang zu diesen Förderinstrumenten ermöglicht wird.

Bei der Beseitigung bürokratischer Hemmnisse - die bundesweit im Nachgang zur Reform des Arbeitsmarktes angekündigt ist - hat Berlin im Gründungsbereich erhebliche Defizite, wenn im Ergebnis eines Benchmarks die Stadt Platz 65 von 83 Großstädten einer Bewertung der Gründerfreundlichen Kommunen erreicht. In Bezug auf das Gründungsgeschehen bietet sich als ein Beispiel, wie bürokratische Hemmnisse beseitigt werden können, an, die Verwaltungsverfahren von Überbrückungsgeld und ARP-Kredit zu verknüpfen.

Die neue Welle von Existenzgründungen, ob im Rahmen des Überbrückungsgeldes oder als Ich-AG, erfordert - und darauf weisen die bisherigen Erfahrungen und vorliegenden Analysen hin - für diese Gründer/innen aus der Arbeitslosigkeit eine entsprechende Unterstützungs- und Beratungsstruktur, um sie einerseits zu professionalisieren und sie insbesondere in der Start- wie auch später in der Wachstumsphase beratend und unterstützend zu begleiten, damit eine nachhaltige Selbständigkeit erreicht wird und Kümmerexistenzen vermieden werden.

Im Vergleich zu den umfangreichen Programmen, Angeboten der Technologie- und Gründerzentren für technologie- und wachstumsorientierte Unternehmen fällt die öffentliche Förderinfrastruktur für Gründer/innen aus der Arbeitslosigkeit bescheiden aus. Für sie stellt der ausreichende und einfache Zugang zu einem Bündel an Qualifizierung und Beratung (insbesondere in der Vorgründungs- und Wachstumsphase), zu Kleinkrediten und bezahlbaren Gewerberäumen immer noch ein großes Problem dar. Die Erfolge von ENIGMA und garage in Hamburg oder den Gründerinnenzentren in Hannover und Frankfurt zeigen, dass es einen hohen Bedarf an One-Stop-Shops gibt, die diese Leistungen anbieten bzw. diese ggf. vermitteln. Die Bündelung von Gründungs-Know-how und -Dienstleistungen für Selfemployment-Gründer/innen sollte unter Einbeziehung der Akteure des regionalen Gründungsgeschehens im Land Berlin nicht nur diskutiert, sondern endlich konkretisiert werden. Drei unmittelbare Vorschläge lassen sich hieraus ableiten:

- Bislang handhaben die Arbeitsämter den Umgang mit Coachingmitteln u.a. unterschiedlich, was im Ergebnis zu Intransparenz und damit letztlich Behinderung von Gründungsvorhaben führen kann. Hier ist dringend eine Harmonisierung und die entsprechende Kommunikation nach außen vorzuschlagen.
- Für Berlin ist festzustellen, dass trotz vieler kleiner Ansätze und Einrichtungen i.S. der Unterstützungsstruktur der Überblick fehlt - vieles ist zeitlich befristet, fragmentiert. In der Vergangenheit gab es derartige Einrichtungen schon einmal näherungsweise wie das Existenzgründerbüro der Berliner Arbeitsämter, Neue GründerZeit oder Starthilfe-Service-Existenzgründung - sie sind aus unterschiedlichen Gründen nicht weitergefördert worden, ohne dass jedoch Ersatzeinrichtungen geschaffen wurden. Daher ist die Einrichtung einer Lotsenfunktion, eines zentralen Info-Centers oder eines Kompetenzzentrum zu empfehlen.

- Der Zugang zu Kleinkrediten für Existenzgründer/innen aus der Arbeitslosigkeit stellt sowohl in der Gründungs- wie auch in der Wachstumsphase nach wie vor ein großes Problem dar. Ein Instrument ist das ARP-Darlehen. Dieses sollte jedoch angesichts des Berliner Gründungsgeschehens durch einen Mikrokreditfonds ergänzt werden.

Im Hinblick auf die Schaffung von verlässlichen Strukturen öffentlicher Förderung lässt sich am Beispiel des Finanzierungsinstruments zur Unterstützung von Existenzgründungen in Berlin - dem ARP-Darlehen - die Notwendigkeit von Veränderungen und die Vermeidung einer stop-and-go-Politik verdeutlichen. Hierzu ein Auszug aus dem letzten Newsletter der IBB:

„Für das aktuelle Jahr stehen hinreichend Mittel für die Bewilligung von ARP-Darlehen zur Verfügung. Wir weisen jedoch darauf hin, dass es **jederzeit zur Sperrung** der bereitgestellten Mittel kommen kann ...“ (Investitionsbank Berlin - ARP-Darlehen - Newsletter 01/2003 - Hervorhebung: d.V.).

Als Ergänzung zu den individuellen Gründungsvorhaben wäre zu erproben, ob Gründungen im Rahmen sog. Stadtteilgenossenschaften (in ähnlicher Funktion wie die Dienstleistungsagenturen für Mini-Jobs) nicht einen stabileren Rahmen bieten könnten. Agenturen könnten darüber hinaus für die Gründer/innen zentrale Dienstleistungen anbieten. Ebenso wie die Mini-Job-„Einzelkämpfer/innen“ bzw. „Arbeitskraftunternehmer/innen“ könnten die Existenzgründer/innen in diesem Zusammenhang ihre Dienstleistungen unter dem Dach einer Agentur oder Genossenschaft stärker strukturiert und mit Synergieeffekten verbunden anbieten. Aber auch hier existiert das Problem zwischen der Nachfrage und dem Preis der angebotenen Dienstleistungen - eine Lösung könnte wie bei den Mini-Jobs in einer finanzierten Erprobungsphase liegen.

Bezirkliche Bündnisse und lokale Strategie - Einbeziehung des Gründungsgeschehens

Die Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit sind als Netzwerke zur Umsetzung einer neuen Berliner Arbeitsmarktpolitik stärker zu nutzen. Sie sind finanziell besser auszustatten, um wirksam und arbeitsfähig zu werden. Aufgrund ihrer lokalen Anbindung bieten sie Ansätze, konkrete Beschäftigungsprojekte vor Ort zu entwickeln und bei der Umsetzung zu unterstützen. Gleichzeitig müssen Strukturen geschaffen werden, die Entscheidungen oder Empfehlungen der Bündnisse auch in die beteiligten Organisationen hinein tragen und deren Beachtung sicherstellen.

Im Rahmen der Bezirklichen Bündnisse wurden Analysen zur lokalen Wirtschaftsstruktur mit der Darstellung von Entwicklungspotenzialen erarbeitet. Diese weisen ein weites Spektrum für mögliche Aktivitäten aus. Ebenso sollten die Akteure der Quartiersmanagement-Initiativen hinsichtlich ihrer Einschätzung zur Revitalisierung von sich rückentwickelnden Kiezen durch Kleingewerbe einbezogen werden.

Dieses vorhandene Potenzial kann auch zur Förderung des Gründungsgeschehens genutzt werden, da es sich häufig zeigt, dass die enge Anbindung an ein Kiez und eine sehr gute Kenntnis der örtlichen Infra-, Bevölkerungs- und Bedarfsstruktur zu tragfähigen Kleinstgründungen führen kann, die in einem anderen Bezirk oder auf regionaler Ebene eher als Überangebot und damit wenig erfolgversprechend angesehen würden. Gerade aus dieser besonderen Stärke der kleinräumigen, lokalen Kenntnisse von vorhandenen Angeboten und

Bedarfen entwickeln Existenzgründer/innen aus der Arbeitslosigkeit häufig ihre Geschäftskonzepte sowie die Nachhaltigkeit ihres Gründungsvorhabens.

U.E. stellen die Bezirkslichen Bündnisse grundsätzlich den richtigen „lokalen“ Ansatz einer Vernetzung von Aktivitäten auch im Sinne der europäischen Beschäftigungsstrategie dar. Ihre bisherige Ausgestaltung, Ausstattung sowie die Ergebnisse legen jedoch nahe, sie entweder zügig zu einem funktionierenden Netzwerk für lokale Entwicklung umzugestalten oder Alternativen konzeptionell zu erarbeiten.

Das ARP als Ansatzpunkt für eine öffentliche Debatte zur Gestaltung der Umsetzung der Reform des Arbeitsmarktes auf Berliner Ebene

Die seit ca. vier Jahren angekündigte vierte Fortschreibung des ARP liegt seit August 2002 im Entwurf vor. Das ARP als beschäftigungspolitische Leitlinie soll in Kürze - in überarbeiteter Form und unter Einbeziehung der Reform des Arbeitsmarktes - endgültig verabschiedet werden. Bisher gibt es lediglich punktuelle Informationen zu Aktivitäten von Senatsverwaltungen und Landesarbeitsamt - über die Auswirkungen der Hartz-Vorschläge auf Berliner Arbeitsmarktpolitik herrscht weitgehend noch Unsicherheit und Unklarheit.

Die anstehende Verabschiedung des ARP sollte u.E. dazu genutzt werden, eine breite öffentliche Diskussion mit den „Profis“ der Region über die Vorschläge der Hartz-Kommission und Umsetzung, konkrete Ausgestaltung im Hinblick auf den Berliner Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Profis der Region

- | | |
|---|--|
| - Senatskanzlei | - Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Arbeit und Frauen |
| - Sozialämter der Bezirke | - Investitionsbank Berlin |
| - Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg | - Servicegesellschaften |
| - Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsträger | - Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften |
| - Beschäftigungs- und Gründungsinitiativen | - Universitäten und Fachhochschulen |
| - ausgewählte Berliner Unternehmen und Wirtschaftsfördereinrichtungen | - Fraktionen |

In diesem Diskurs sollten folgende Leitfragen Priorität haben:

- In welchen der vielfältigen Programmfeldern setzt Berlin angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit in welchem Umfang Prioritäten?
- Wo liegen und wie sollen die Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktreform auf regionaler Ebene ausgefüllt werden?
- Wie ist die Finanzierung der Programme und Maßnahmen zu gestalten, um die zugesagte EU-Förderung auch auszuschöpfen?
- Wie können die Programme mit lokalen Bedarfen und ggf. in Zusammenarbeit mit den Bezirkslichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit abgestimmt werden? Wie lassen sich

diese lokalen Ansätze wirksam ausgestalten und ausstatten, um synergetische Effekte zu generieren?

- Mit welchen finanziellen Rahmenbedingungen wird Berliner Arbeitsmarkt-Politik nach 2006, d.h. in der neuen EU-Förderperiode, konfrontiert werden und welche vorbereitenden Aktivitäten sind in dieser Hinsicht zu entfalten, um Berlin (und Brandenburg) wieder zu einer arbeitsmarktpolitischen Modellregion zu entwickeln?
- Wie können die dringend erforderlichen stabilen Finanzierungsstrukturen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gewährleistet werden? Wie können die einzelnen Programme vor dem „stop-and-go“ aufgrund von Haushaltsrestriktionen bewahrt werden?
-

KompetenzCenter - Moderator einer Umsetzungsdiskussion

Die stärkere Abstimmung von Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Strukturpolitik ist eine Forderung, die zwar immer wieder erhoben, aber nicht umgesetzt wird. Mit der Umwandlung der Landesarbeitsämter in Kompetenzzentren könnten sie mittelfristig eine Moderationsfunktion übernehmen, die zwischen Ansiedlungspolitik, Standortpolitik und regionaler Arbeitsmarktpolitik vermittelt und im Sinne einer regionalen Entwicklungsagentur strukturelle Entwicklung unterstützt.

Einen ersten Ansatzpunkt für eine derartige Moderationsaufgabe sehen wir in der Organisation der hier dringend geforderten Diskussion um die Umsetzung der Hartz-Vorschläge auf Berliner Ebene. In diesem Zusammenhang könnte das LAA / KompetenzCenter Berlin als ein zentraler Akteur Anstöße geben und Initiativen im Sinne einer breiteren Diskussion über notwendige Veränderungen in Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik entfalten und die u.E. zwingend erforderliche Moderations- und Vermittlungsfunktion wahrnehmen.

../..

6 Literatur

Über die hier - zum Teil notgedrungen in unkonventioneller Form zitierte³² und - zusammengestellte Literatur, haben wird die Quellen zu Zeitungsartikeln in Kurzform angegeben: FR steht für Frankfurter Rundschau, MoPo für Berliner Morgenpost, TSP für Der Tagesspiegel, SZ für Süddeutsche Zeitung.

- Adamy, W. / Schulze Buschhoff, K. 2001: Leiharbeit - Erfahrungen im europäischen Vergleich, in: DGB Bundesvorstand (Hg.): Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (isa), Nr. 6
- Armutsbericht 2002: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin, Berlin
- ARP 2002: Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitisches Rahmenprogramm, Hrsg. SenWiArbFrau; Entwurf Stand August 2002
- Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn August 2002
- Bericht zur Integrations- und Ausländerpolitik 2000 - Berichterstattung über die Arbeit der Ausländerbeauftragten des Senats, Berlin
- BerlinStudie 1999: Arbeitsgruppe Berlin - Zivile Wege in das 21. Jahrhundert, 2.5 Strategiefeld Chancen am Arbeitsmarkt (Bernd Reissert / Günther Schmid), S. 205 - 220
- Berlinwasser 2001: Berlinwasser Personalservice GmbH: „Eine zweite Chance“ BD Blickpunkt Dienstleistung, Ausgabe 9/2001
- Bertelsmann-Stiftung u.a. 2002: Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments, Gütersloh
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2000: Gründerzeiten Nr. 36 - Thema: „Anmeldungen und Genehmigungen“, Berlin
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 87, ausgegeben zu Bonn am 30. Dezember 2002, S. 4.607 ff. und S. 4.621 ff. - Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bonn
- BZA 2002: Stellungnahme des Bundesverbandes Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V. (BZA), siehe www.bza.de
- BzA Charlottenburg 2001: Vermittlung und Integration von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt, Ergebnisse einer Klientenbefragung im Bezirksamt Wilmersdorf (Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, Abteilung Soziales und Gesundheit, Plan- und Leitstelle), Berlin, Februar 2001
- DtA - Deutsche Ausgleichsbank 1998: Gründungsfinanzierung und Überbrückungsgeld - Zwei Förderansätze, eine Zielgruppe? Wissenschaftliche Reihe - Band 8, Bonn

³² Viele Kritiken, Bewertungen, Papiere haben nur unzureichende, unvollkommene Angaben. Insbesondere Material aus den Ministerien, Senatsverwaltungen und anderen öffentlichen Stellen haben häufig weder Herausgeber, Verfasser oder Erscheinungsort. Wir mussten aus dieser Not eine Tugend machen und haben in so fern unkonventionell zitiert, da wo es sich nicht anders realisieren ließ.

- DtA - Deutsche Ausgleichsbank 2002: DtA-Förderreport - Die DtA-Förderbereiche im Jahr 2001 - Existenz-/Unternehmensgründung, Technologie, Umwelt, Bildung, Soziales, Bonn, April 2002
- efp - Europabüro für Projektbegleitung 2001: Neu: news - 8. Ausgabe Mai 2001, Bonn
- Emmerich, K. 2002: Wege aus der Schwarzarbeit - Ich-AG und Mini-Jobs in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2002, Heft 10, S. 597 - 602, Hamburg
- Empirica Delasasse 1999: „Unternehmensgründer - Umfeld Kunden, Wachstumschancen“, Köln
- EU KOM 2002: Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern, KOM (2002) 701 endgültig, Brüssel, 28.11.2002
- Fachtagung Berlin 2002: Trendwende in der Arbeitsmarktpolitik? Neue Herausforderungen für Politik und Institutionen, Materialsammlung zur Fachtagung vom 6.-7. Juni 2002 im Rathaus Schöneberg, Berlin (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Berlin / Bertelsmann Stiftung)
- GFMK-AG 2002: „Arbeitsmarkt für Frauen - Frauenpolitische Stellungnahme zum Bericht der Hartz-Kommission und seiner Umsetzung, Stand 24.10.2002
- Hillmann, F. 2002: Zuwanderung und Arbeitsmarkt - alter Zopf mit neuem Muster? in: WSI-Mitteilungen, Jg. 55, S. 578 - 585
- IAB Kurzbericht Nr. 20 2002: Zeitarbeit - Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive
- IAB WB 13-2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“, Nürnberg v. 01.10.2002 (Autorengemeinschaft)
- IAB WB 14-2002: Werkstattbericht 14/2002; Bernhard Teriet: Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden, Nürnberg, 02.10.2002
- IBB - Investitionsbank Berlin 2002: Tagungsunterlagen zur Internationalen Konferenz „Micro-Lending-Menues“ vom 16.-17.09.2002 in Berlin
- IG Metall Vorstand 2002: Erstes und Zweites Gesetz der Regierungskoalition für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Zusammenfassung und Bewertung, 27.11.2002 (pdf-Datei bei www.ig-metall.de)
- IG Metall Vorstand 2002: Stellungnahme zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, o.O. vom 20.08.2002
- Jensen, A. 2002: Leiharbeit hat viele Gesichter, in: Die Mitbestimmung, Jg. 48, Heft 9, S. 46 - 49
- Keiser, S. / Loll, H. 1999: Dienstleistungsagenturen als innovatives Modell: Gestaltungsspielräume und -grenzen in: ziz 1999: Innovative Dienstleistungen ..., S. 36 - 42
- Kommission 2002: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ - Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Stand 16.08.2002, Berlin (Broschüre A 306)
- Kommission TP II 2002: Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Bericht des Teilprojekts II, „Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld“ - Entwurf, Stand 07.06.2002 (ba_hartz_tp2.pdf)
- Kurtz, B. 2002: Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III in: IAB Werkstattbericht Ausgabe 8, Nürnberg

- Meine, H. / Schwitzer, H. 2000: Neue tarifliche Regelungen am Beispiel von Personaldienstleistern, in: Peters, J. (Hrs.): Dienstleistungsarbeit in der Industrie. Ein gewerkschaftliches Gestaltungsfeld, Hamburg, S. 165-173
- Netzwerk Dienstleistungspools 1999: Dienstleistungspools, -zentren und -agenturen: Erfahrungen aus der Praxis und Empfehlungen zur zukünftigen Förderung in: ziz 1999: Innovative Dienstleistungen ..., S. 124 - 128
- Nickel, H. M. o. J.: Eine 8-Monats-Bilanz mit Perspektiven - oder: Berlin: mehr geschafft als kolportiert - weniger erreicht als erhofft (unveröffentlichtes Manuskript)
- Rudolph, H. / Schröder, E. 1997: Arbeitnehmerüberlassung: Trends und Einsatzlogik, in Sonderdruck MittAB 30. Jg., Nürnberg
- Sachstandsbericht 2002: Sachstandsbericht des Staatssekretärsausschusses zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Bonn, 03.09.2002
- Schmid, G. / Mosley, H. / Schütz, H. 2002: Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 53, S. 497 - 505
- Schröder, E. 1997: Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht, Beiträge aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung BeitrAB 209, Nürnberg
- Schumann, M. 2002: Die Interessen der Arbeitslosen und der Wirtschaft bündeln. Über die Perspektiven von Zeitarbeit als Baustein für eine innovative Arbeitsmarktpolitik, in: FR v. 23.11.2002, Seite A47
- Sell, S. 2002: Vom Arbeitsmarkt zum Job Center und mehr - Arbeitsvermittlung nach Hartz in: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, Hamburg, S. 589 - 596
- Sternberg, R. /Bergmann, H./ Tamásy, C. 2001: Global Entrepreneurship Monitor - Länderbericht Deutschland 2001, Universität Köln
- Stiehl, P. 2001: Gründerinnen und Gründer: Der kleine Unterschied - Gender Mainstreaming und Existenzgründungsförderung in: brand aktuell (hrsg. von der LASA, Brandenburg), 6-2001, S. 8
- Tchouvakhina, M. 2002: Wirtschaftsfaktor Unternehmerin - Erfolgreiche Förderpolitik aus Sicht der Deutschen Ausgleichsbank, Bonn
- Wagner, A. 2002: Kritik bleibt nötig! Zu den Ergebnissen der Hartz-Kommission, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 53, S. 624 - 627
- Wagner, P. /Wießner, F. 1999: Klein und fein - arbeitslose Frauen gründen Unternehmen. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste 40/99, Schwerpunktheft Frauen und Existenzgründung / Potenziale - Perspektiven - Projekte, S. 3307 ff , Nürnberg
- Warich, B. 2002: 1. Evaluationsbericht zum Bundesmodellprojekt psa, WIMES, Rostock
- Wendl, M. 2002: Formierte Arbeitsgesellschaft? Zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission, in Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 53, S. 628 - 630
- Wießner, F. 1997: Existenzgründer bevorzugen Servicebereich in: IAB Kurzbericht 10/1997; hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
- Wießner, F. 1998: Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“ in: IAB Kurzbericht 1/1998; hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Abschlussbericht

- Wießner, F. 2000: Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg./2000 Nr. 3, Nürnberg, Seite 518-532
- WISSENTTransfer 2002: Halbierung der Arbeitslosigkeit bis 2005? Zur Kritik der Hartz-Kommission (Autorengruppe); siehe auch www.wissenttransfer.info
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim 2002: Gründungen in Deutschland: Rückgang auf breiter Front in: ZEW Gründungsreport 2/2002, Seite 1 - 2
- ziz - Zukunft im Zentrum 1999: Innovative Dienstleistungen für private Haushalte - Materialband zum Workshop, hrsg. von Zukunft im Zentrum, Service-Gesellschaft für Beschäftigungs- und Qualifizierungsberatung GmbH - Berlin Service -, Berlin