

Arbeitsförderung in einer wettbewerblich organisierten Wirtschaft: Begründungs- und Wirkungszusammenhänge

Ulrich Walwei

1 Einleitung

Zur aktiven Arbeitsförderung zählen alle Maßnahmen, die vorrangig - wie z. B. Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Qualifizierungsangebote - der Wiedereingliederung von Arbeitslosen dienen. Die so definierte aktive Arbeitsförderung oder auch aktive Arbeitsmarktpolitik löst seit geraumer Zeit heftige Kontroversen aus. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob sie (vereinfacht wird im Folgenden nur noch von Arbeitsförderung gesprochen) die von ihr angestrebten Ziele erreicht. Da die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Wesentlichen durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert wird, ergeben sich - soll nicht der Faktor Arbeit über Gebühr belastet werden - zwangsläufig Grenzen für ihr Budget. Zu fragen ist daher, ob nach dem bisherigen Stand des Wissens der beträchtliche Mitteleinsatz berechtigt ist. Geht man in einem nächsten Schritt von einem gegebenen Mitteleinsatz aus, ist weiter zu klären, ob die gegebenen Ressourcen passgenau eingesetzt werden. Auf diese beiden Fragen der Evaluation kann es weder ex post noch ex ante eine abschließende Antwort geben. Es können aber ausgehend von der Arbeitsmarkttheorie (Arbeitsförderung als Instrument zur Verringerung von Marktversagen) und der Methodik gängiger Wirkungsanalysen (Vergleich von Situationen mit und ohne Maßnahmen) Kriterien für die Beurteilung des Erfolgs der Arbeitsförderung in einer wettbewerblich organisierten Wirtschaft entwickelt werden (vgl. „Brinkmann/Wießner: [Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik](#)“).

2 Rechtlicher Rahmen der Arbeitsförderung

Lange Zeit bildete das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahre 1969 die gesetzliche Grundlage für die Arbeitsmarktpolitik. Es basierte auf der Konzeption einer präventiven, aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG sollten sowohl das Niveau der Beschäftigung wie deren Struktur beeinflussen, um dadurch zu einer Förderung des Wirtschaftswachstums beizutragen. Doch bereits Mitte der 70er Jahre wurde die Arbeitsförderung mit dem Problem einer steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert, der mit der im Zusammenhang mit der Konzeption der Globalsteuerung angedachten arbeitsmarktpolitischen Feinsteuerung nicht mehr beizukommen war. Die

konzeptionellen Probleme des AFG verschärften sich mit der krisenhaften Arbeitsmarktentwicklung im Gefolge der deutschen Vereinigung.

Mit dem seit dem 01.04.1998 wirksamen SGB III wurde der hohe Anspruch des AFG heruntergefahren und eine explizit subsidiäre Rolle der Arbeitsmarktpolitik definiert. Sie soll den Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützen, also die Stellenbesetzungsprozesse erleichtern. Für das Niveau der Erwerbstätigkeit sind dagegen in erster Linie wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen zuständig, die durch angebotsseitige Maßnahmen ergänzt werden können.

Mit der Neufassung des Arbeitsförderungsrechts im Sozialgesetzbuch (SGB III) wurde darüber hinaus ein Richtungswechsel eingeleitet. Die Reform beinhaltet eine Abkehr von der vorsorgenden Rolle der Arbeitsmarktpolitik. Arbeitnehmer sollen danach persönliche Risiken zunehmend selbst tragen und mehr Verantwortung für ihre individuelle Lage am Arbeitsplatz übernehmen. Diese Entwicklung fügt sich in das neue Leitbild der Arbeitsmarktpolitik ein, welches von anderen europäischen Staaten wie Großbritannien oder Dänemark maßgeblich geprägt worden ist. Rechten auf staatliche Leistungen müssen demnach auch Verpflichtungen gegenüberstehen, die notfalls mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. So sieht das neue Regelwerk verschärfte Zumutbarkeitsregeln, eine Anhebung der Altersgrenzen beim Bezug von Arbeitslosengeld und eine stärkere Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld vor. Auch Arbeitgeber werden in die Pflicht genommen. Sie sollen bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll die Belange der Beschäftigten berücksichtigen, Entlassungen (und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung) möglichst vermeiden und bei Vermittlung und Beratung mitwirken. Darüber hinaus wurde das Regelwerk den veränderten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt angepasst, z. B. durch eine Vereinfachung von Regelungen, einer erweiterten Förderung von Berufsrückkehrerinnen und Ungelernten, der Aktivierbarkeit von Sozialplanmitteln, neuen Instrumenten (z. B. Trainingsmaßnahmen und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen), einer stärkeren Eigenverantwortung der Arbeitsämter, experimentelle Budgets im Rahmen der freien Förderung sowie Elemente laufender Erfolgskontrolle.

Die ab dem 01.01.2002 wirksame neuerliche Reform des SGB III durch das sog. „Job-AQTIV-Gesetz“ bestätigt im Großen und Ganzen den 1998 eingeleiteten Paradigmenwechsel der deutschen Arbeitsförderung von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Hauptziele der Reform sind u. a. (vgl. Kossens 2002):

- Durch Maßnahmen zur Früherkennung von drohender Langzeitarbeitslosigkeit (Stichworte: Profiling/Eingliederungsplan) soll die Arbeitsvermittlung modernisiert und die passgenaue Vermittlung gestärkt werden.

- Die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Arbeitslosen durch stärkere Förderung von Aus- und Weiterbildung, z. B. können Arbeitgeber für die berufliche Weiterbildung von Mitarbeitern ohne Berufsabschluss durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt während der Teilnahme des Mitarbeiters an einer Weiterbildung gefördert werden.
- Die wirksamere und flexiblere Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik: So werden die bisher sehr unterschiedlichen betrieblichen Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zusammengefasst, um die Transparenz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erhöhen. Auch werden die bei einigen Instrumenten noch bestehenden verkürzten Wartezeiten für deren Inanspruchnahme ganz abgeschafft.
- Die Erhöhung der Beschäftigungschancen älterer Menschen durch gezielte Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen. Hier sind vor allem Maßnahmen zur Qualifizierung vorgesehen.
- Die Einführung von Job Rotation als arbeitsmarktpolitisches Regelinstrument soll es Arbeitslosen ermöglichen, durch befristete Arbeit in einem Betrieb nicht den Kontakt zum Arbeitsmarkt zu verlieren und ggf. wieder Fuß auf dem Arbeitsmarkt zu fassen.

Inwiefern lassen sich zunächst einmal ausgehend von der Arbeitsmarkttheorie öffentliche Interventionen in die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt rechtfertigen?

3 Wirtschaftstheoretische Begründung der Arbeitsförderung

Mit Blick auf die aktive Arbeitsförderung (oder auch synonym die aktive Arbeitsmarktpolitik) stellt sich zunächst die Grundsatzfrage, ob und warum man dieses Instrumentarium überhaupt benötigt, und wenn ja, in welchem Umfang und in welcher Kombination von Maßnahmetypen. Aus der Arbeitsmarkttheorie lassen sich fünf Gründe ableiten, anhand derer sich Interventionen in die Ausgleichsprozesse begründen lassen:

Mangelnde Transparenz

Arbeitsmärkte sind ein Beispiel für Suchmärkte, auf denen Informationsunsicherheiten vorherrschen. Arbeitnehmer bringen sehr unterschiedliche berufliche, qualifikationsspezifische und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Es gibt also nicht den homogenen Arbeitsmarkt, es bestehen vielmehr heterogene Teilarbeitsmärkte, und dies mit offenbar zunehmender Tendenz. Eine wichtige Rolle können in diesem Zusammenhang Dienstleistungen wie die Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung spielen. Diese Instrumente filtern Informationen auf beiden Seiten des Marktes und stellen diese den Nutzern zur Verfügung. Sie schaffen dadurch mehr Marktübersicht, verringern Informationsunsicherheiten und führen zu niedrigeren Suchkosten.

Mismatch

Probleme des Arbeitsmarktausgleichs können nicht nur in quantitativer Hinsicht (z. B. in Form der registrierten Arbeitslosigkeit) bestehen, sondern auch eine qualitative Dimension haben. Dies ist der Fall, wenn trotz Arbeitslosigkeit offene Stellen nicht oder nicht schnell genug besetzt werden können. Hierfür kann es drei Gründe geben: Informationsbedingter Mismatch ist auf mangelnde Marktübersicht zurückzuführen (siehe hierzu erstes Argument oben). Regionaler Mismatch ist dadurch gekennzeichnet, dass die Arbeitsplätze sich in anderen Regionen befinden als die Arbeitslosen. In der Regel drückt sich dies in regional mehr oder weniger stark variierenden Arbeitslosenquoten aus. Schließlich kann qualifikationsbezogener Mismatch gegeben sein, wenn Arbeitslosigkeit in bestimmten Berufen besonders stark auftritt, während andere Berufe unter Fachkräftemangel leiden. Unternehmen fragen also andere Qualifikationen nach als die Arbeitsuchenden sie anbieten. Regionalem Mismatch kann mit Mobilitätshilfen bzw. regionaler Strukturpolitik und qualifikationsbezogenem Mismatch mit Bildungsmaßnahmen begegnet werden.

Mangelnde Risikobereitschaft

Aufgrund unsicherer Zukunftsperspektiven können bei den Arbeitsmarktakteuren eher kurzfristige Überlegungen dominieren und damit zum Ausbleiben sich nur langfristig amortisierender Investitionen führen. Insbesondere kleine Betriebe könnten wegen der Gefahr von Abwerbeversuchen seitens der großen Betriebe umfangreiche Bildungsinvestitionen scheuen. Auch für Arbeitsuchende kann das Risiko einer hohen Verschuldung zu groß sein, wenn nur durch einen Bankkredit Kapital für Weiterbildung bzw. die Gründung einer selbständigen Existenz beschafft werden kann. Öffentlich geförderte Erst- und Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit können dem generell vorherrschenden risikoaversen Verhalten insbesondere auf Seiten der Arbeitnehmer entgegenwirken.

Diskriminierung

Die Benachteiligung bestimmter Personengruppen (z. B. von Frauen, Ausländern oder Behinderten) auf dem Arbeitsmarkt ist keine Seltenheit. Aufgrund des Vorliegens unveränderbarer Hintergrundmerkmale erwarten Arbeitgeber bei bestimmten Personengruppen eine geringere Produktivität. Dies kann zur Nichtberücksichtigung bestimmter Gruppen bei Einstellungsentscheidungen führen. Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang wäre es, begründete oder unbegründete Vorurteile der Arbeitgeber gegenüber bestimmten Bewerbern abzubauen. Als Instrumente kämen dabei neben Aufklärungskampagnen einerseits Lohnkostenzuschussprogramme in Betracht, die immer auch als (Teil-)Kompensation für eine tatsächlich geringere Leistungsfähigkeit gesehen wer-

den können, aber andererseits auch - die zuletzt mehr und mehr an Bedeutung gewinnen - Formen der Probebeschäftigung.

Hysteresis

Strukturalisierungsprozesse als Folge der nun bereits lang andauernden Phase hoher Arbeitslosigkeit können nicht allein durch die klassische Form der Diskriminierung erklärt werden. Stigmatisierung und verringerte Beschäftigungsfähigkeit sind nicht zuletzt auch das Resultat von Langzeitarbeitslosigkeit. Je länger eine Arbeitslosigkeit andauert, desto höher ist bei den Erwerbslosen die Wahrscheinlichkeit von Humankapitalverlusten und eines Entmutigungseffektes bei der Arbeitsplatzsuche. Zum einen verwenden die Betriebe die Dauer der Arbeitslosigkeit als „negatives“ Signal für die unbekannte Produktivität eines Bewerbers, zum anderen führt die längere Erfahrung mit Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen aufgrund nachlassenden Selbstvertrauens zu einer geringeren Suchintensität. Allgemein kommt es zu Strukturalisierungsprozessen: bei genereller Unterbeschäftigung setzen Sortierprozesse ein, die im Ergebnis zu einem Aussortieren der schwächsten Arbeitsanbieter führen. Der Arbeitsmarktpolitik kommt insofern nicht nur die Aufgabe einer wirksamen Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu, sondern darüber hinaus durch geeignete, präventiv ausgerichtete Beratung die Personen frühzeitig ausfindig zu machen, bei denen ohne arbeitsmarktpolitische Intervention eine längere Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre.

Zwischenfazit

Viele Untersuchungen zu den Ursachen von Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit liefern Hinweise, dass die oben genannten theoretischen Voraussetzungen für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gegeben sind, gleichwohl ist vor deren Einsatz immer auch zu prüfen, welche alternativen Möglichkeiten der öffentlichen Intervention zur Lösung des Marktausgleichsproblems in Betracht zu ziehen wären (vgl. Eichhorst/Profit/Thode 2001). In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise zu erörtern, ob seitens der Arbeitsmarktordnungspolitik geeignete Rahmenbedingungen für den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage (z. B. in Fragen der Lohn- und Arbeitszeitpolitik) gegeben sind. Dies würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Im Folgenden werden daher eher pragmatisch und ausgehend von einer international vergleichenden Perspektive Entwicklungstendenzen und Wirkungszusammenhänge der Arbeitsförderung beleuchtet (vgl. hierzu auch van Suntum/Kröger 1999).

4 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Entwicklungstendenzen und Wirkungszusammenhänge

Für einen Zeitraum von nun immerhin 15 Jahren weisen OECD-Statistiken aus, wie viel deren Mitgliedsländer für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgeben. In der Tabelle werden für ausgewählte OECD-Länder Aufwendungen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zwischen 1985 und 2000 dargestellt. Der Vergleich zeigt, dass Dänemark und die Niederlande im Jahre 2000 am meisten für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt (gemessen an deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt) aufwendeten. Deutschland liegt in allen Ausgabekategorien leicht oberhalb des Durchschnitts der 22 einbezogenen OECD-Länder. Unterdurchschnittlich waren die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik insbesondere in angelsächsischen Ländern und Japan.

Tabelle: Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in aus ausgewählten OECD-Ländern 1985 und 2000

Länder	Ausgaben insgesamt in % des BIP		Passive Maßnahmen ⁸⁾ in % des BIP		Aktive Maßnahmen ⁹⁾ in % des BIP		Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den Ausgaben insgesamt	
	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985
Dänemark ¹⁾	4,51	5,00	2,96	3,92	1,54	1,08	34	22
Niederlande	3,65	4,15	2,08	3,04	1,57	1,11	43	27
Deutschland ²⁾	3,13	2,41	1,89	1,35	1,23	1,05	39	44
Frankreich ³⁾	3,12	3,10	1,76	2,44	1,36	0,66	44	21
OECD - 22 ⁴⁾	2,09	2,16	1,25	1,48	0,84	0,68	40	31
Vereinigtes Königreich ⁵⁾	0,94	2,76	0,58	2,03	0,37	0,73	39	26
Japan ^{5) 6)}	0,82	0,58	0,54	0,41	0,28	0,17	34	29
Vereinigte Staaten ^{7) 1)}	0,38	0,84	0,23	0,57	0,15	0,27	39	32

¹⁾ Angaben beziehen sich auf 1986

²⁾ Angaben für 2000 beziehen sich auf Gesamtdeutschland

³⁾ Angaben beziehen sich auf 1999

⁴⁾ Durchschnitt bezieht sich auf Werte aus unterschiedlichen Jahren, je nach Verfügbarkeit

⁵⁾ Angaben für 1999-00; Stichtag zum 1. April

⁶⁾ Angaben beziehen sich auf 1987

⁷⁾ Angaben für 1999-00; Stichtag zum 1. Oktober

⁸⁾ Lohnersatzleistungen und Vorruhestandsgeld

⁹⁾ Bildungsmaßnahmen, Aufwendungen für die Arbeitsverwaltung, subventionierte Beschäftigung, spezielle Maßnahmen für Jugendliche und Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen

Quelle: OECD Employment Outlook 1989 und 2001.

Die Tabelle verdeutlicht auch, dass in den OECD-Ländern die für die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel zwischen 1985 und 2000 nahezu unverändert blieben. Der Durch-

schnitt der Aufwendungen (in % des Bruttoinlandsprodukts) nahm in den 22 einbezogenen OECD-Ländern nur minimal von 2,16 % auf 2,09 % ab. Der größte Teil (60 % in 2000 gegenüber 69 % in 1985) der Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik entfällt auf den Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik (d. h. Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und durch Vorruhestand bedingte Aufwendungen). Generell ist festzustellen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen den Aufwendungen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik gibt. Daraus kann man schließen, dass Länder mit hoher Arbeitslosigkeit (und damit in der Tendenz höheren Aufwendungen für passive Arbeitsmarktpolitik) in stärkerem Umfang auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückgreifen müssen.

Betrachtet man den Anteil der Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik an allen arbeitsmarktpolitischen Ausgaben, so ergibt sich zwischen 1985 und 2000 ein Anstieg von 31 % auf 40 %. Den OECD-Ländern ist es damit zumindest in der betrachteten Periode nur in begrenztem Umfang gelungen oder sie sahen sich aufgrund einer noch nicht überall deutlich verbesserten Arbeitsmarktsituation nicht in der Lage, noch mehr Ausgaben von den passiven Lohnersatzleistungen auf aktive Maßnahmen zu verlagern. Einfache Korrelationen von Ausgabevolumen und Arbeitslosigkeitsentwicklung zeigen weiter, dass ein hoher Mitteleinsatz für die Arbeitsmarktpolitik allein noch nicht sicherstellt, dass Arbeitslosigkeit zurückgeht oder nicht weiter ansteigt.

Wenn also kein positiver Zusammenhang zwischen dem Umfang der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik und wichtigen Arbeitsmarktindikatoren (z. B. den Arbeitslosenquoten oder dem Anteil der Langzeitarbeitslosen) nachgewiesen werden kann, ist dies nicht gleichzeitig auch ein Beleg für den möglichen Umkehrschluss, wonach weniger Aufwand für die aktive Arbeitsmarktpolitik auch keinen Schaden für die jeweilige Arbeitsmarktlage und -entwicklung bedeuten würde. Hinzuweisen ist darauf, dass die Arbeitsmarktsituation durch eine Vielzahl von Faktoren direkt und indirekt beeinflusst wird und sich dadurch Wirkungszusammenhänge außerordentlich komplex darstellen. So gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sich die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhen kann, wenn Länder mehr in Bildungsmaßnahmen investieren. Dies kann damit begründet werden, dass Neueinstellungen durch die - aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - bessere Verfügbarkeit qualifizierter und motivierter Arbeitskräfte gegenüber anderen Formen der Beschäftigungsanpassung (z. B. Ausweitung der Überstunden) attraktiver werden. Auch kann durch eine arbeitsmarktpolitisch bedingte Reaktivierung von Arbeitslosen die Konkurrenz am Arbeitsmarkt wachsen und dadurch der Lohnanstieg gebremst werden.

Doch auch nach Berücksichtigung dieser Aspekte kann an dieser Stelle nur festgehalten werden, dass die beschäftigungspolitischen Ansatzpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik

offenbar weniger auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene (gemessen an Makrokennziffern, wie dem Beschäftigungsniveau) liegen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die individuelle und damit mikroökonomische Dimension der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Blickfeld gerät, z. B. indem durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Entwertung von Humankapital vermieden wird.

Einen Ansatzpunkt für die Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen liefern Kosten-Nutzen-Rechnungen. Die Gesamtkosten einer Maßnahme errechnen sich aus der Zahl der Teilnehmer sowie den durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer. Je nach struktureller Zusammensetzung der Teilnehmer können sich die notwendigen Integrationskosten je Förderungsfall enorm unterscheiden. Der Nutzen der auf Wiedereingliederung zielenden Arbeitsmarktpolitik besteht zum einen in den vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit während der Laufzeit einer Maßnahme und zum anderen in der möglichen Arbeitsmarktintegration des Teilnehmers nach Abschluss der Maßnahme. Kosten der Arbeitslosigkeit umfassen nicht nur die eventuell fälligen Lohnersatzleistungen, sondern auch andere, z. T. schwer zu quantifizierende Aspekte, wie die Entwertung des während der Erwerbslosigkeit nicht genutzten Humankapitals oder mögliche Folgen sozialer Erosion (z. B. Kriminalität und politischer Extremismus).

Die Beurteilung des Nutzens arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hängt ganz entscheidend davon ab, ob, und wenn ja in welchem Umfang, es bei ihrem Einsatz zu substantiellen Mitnahme- und Substitutionseffekten kommt (vgl. hierzu auch: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2000 und Martin/Grubb 2001). Solche Effekte kann es sowohl auf der Angebotsseite, d. h. bei den geförderten Arbeitssuchenden, als auch auf der Nachfrageseite, d. h. bei den geförderten Arbeitsplätzen geben. So ist bei angebotsorientierten Instrumenten zunächst einmal denkbar, dass - zumindest ein Teil - der geförderten Personen auch ohne Maßnahme genau so schnell einen vergleichbaren Arbeitsplatz gefunden hätte (Mitnahmeeffekt). Auch muss immer berücksichtigt werden, dass ohne Maßnahme möglicherweise andere nicht in das Programm einbezogene Stellensuchende die Arbeitsplätze eingenommen hätten (Substitutionseffekt). Anders ausgedrückt: Es wird ein Problem gelöst, indem ein Neues geschaffen wird.

Bei nachfrageorientierten Instrumenten steht dagegen die Arbeitsplatzförderung im Vordergrund. Allerdings kann dies dann möglicherweise ganz oder teilweise zu Lasten von anderen Arbeitsplätzen gehen. Z. B. könnten Arbeitsplätze subventioniert worden sein, die entweder in den geförderten Betrieben ohnehin entstanden und besetzt worden wären (Mitnahmeeffekt) oder das Entstehen von Arbeitsplätzen in Betrieben verhindert haben, die keine Förderung in Anspruch nehmen konnten (Substitutionseffekt). Je nach Maßnahmetyp und konkreter Ausgestaltung der Programme spielen die genannten Effekte eine jeweils mehr oder weniger große Rolle.

Es ist schwierig, den optimalen Umfang und eine problemadäquate Zusammensetzung arbeitsmarktpolitischer Interventionen zu bestimmen. Zu diesem Zweck müsste geprüft werden, ob mit dem gleichen Aufwand bei alternativem Mitteleinsatz größere beschäftigungspolitische Erfolge bei der Zunahme der Erwerbstätigkeit und der Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit erreicht werden können. Zu fragen wäre also immer: Sind mit den für die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mitteln größere Beschäftigungseffekte im Rahmen alternativer Ausgabenprogramme (z. B. dem Ausbau der wirtschaftsnahen und sozialen Infrastruktur) erreichbar? Sind durch Verringerung von Ausgaben und entsprechender Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. Steuern höhere Beschäftigungswirkungen möglich und bis zu welchem Umfang und unter welchen Bedingungen gilt dies? Nur so viel dazu: Es erscheint eher zweifelhaft, dass benachteiligte Personengruppen (anders als bei zielgerichteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) unter Status quo-Bedingungen auch bei den durch alternative Mittelverwendung entstehenden Arbeitsplätzen in gleichem Umfang zum Zuge kommen würden (vgl. hierzu auch „Emmerich/Schnur/Walwei/Zika: [Beschäftigung im Focus](#)“).

5 Fazit und Folgerungen für die Wirkungsforschung

Generell kommt man diesen Ausführungen zufolge zu dem Ergebnis, dass die von den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgehenden Effekte in der Regel wohl weniger in einer nachhaltigen Senkung des Arbeitslosigkeitsniveaus bestehen als vielmehr in einer Umverteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken, indem die Chancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes verbessert werden - möglicherweise zu Lasten nicht-geförderter Arbeitssuchender. Außerdem kann aktive Arbeitsmarktpolitik auch als eine notwendige Flankierung für Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. durch eine Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums oder durch eine höhere Beschäftigungsintensität bei gegebenem Wirtschaftswachstum) gesehen werden, indem sie zum einen durch aktive Maßnahmen das Humankapital der Erwerbslosen erhält, weiter ausbaut oder neu anpasst und zum anderen die für Strukturpolitik (insbesondere: Infrastrukturmaßnahmen) verfügbaren Mittel - wie im gerade verabschiedeten Job-AQTIV-Gesetz intendiert - vergrößert. Somit käme es darauf an, dass die begrenzten Ressourcen für die Arbeitsmarktpolitik möglichst sinnvoll zur Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Weil es aber nach den jeweils verschiedenen Bedürfnissen des Einzelfalls darauf ankommt, „maßgeschneiderte“ Problemlösungen anbieten zu können, benötigt die Arbeitsmarktpolitik ein Bündel flexibler Instrumente, aus dem individuelle Programmpakete geschnürt werden können. Vorrangiges Erfolgskriterium arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muss die Reintegration der Teilnehmer in den sog. „ersten Arbeitsmarkt“ sein. In diesem Zusammenhang stellen sich nicht nur die bereits erörterten Fragen nach dem Umfang des

Maßnahmeeinsatzes, sondern auch nach der konkreten Implementation der verschiedenen Programme. Dabei ergeben sich eine Reihe von Zielkonflikten, denen durch weitere Anstrengungen im Bereich der Wirkungsforschung nachgegangen werden sollte:

Welche Höhe der Unterstützungsleistungen während der Maßnahme? Begründung neuer Leistungsansprüche?

Die Höhe der Unterstützungsleistungen während der Dauer der Maßnahme kann je nach Maßnahmetyp reichen vom Arbeitslosengeld als Minimum (z. B. bei Bildungsmaßnahmen) bis hin zu einem am Markt orientierten Lohn (z. B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) als Maximum. Von Bedeutung ist dabei insbesondere, ob durch die Teilnahme an einer Maßnahme neue Leistungsansprüche (z. B. auf Arbeitslosenunterstützung) begründet werden. Allgemein gilt, dass je näher sich das „Maßnahmeentgelt“ am Marktlohn orientiert und je mehr neue Leistungsansprüche aus der Maßnahmeteilnahme begründet werden, desto geringer ist die Bereitschaft des Programmteilnehmers während der Maßnahme (und ggf. auch danach) nach alternativen Beschäftigungen Ausschau zu halten. Andererseits gilt, dass je näher sich das Maßnahmeentgelt an der Arbeitslosenunterstützung orientiert und je weniger durch die Maßnahmeteilnahme neue Leistungsansprüche begründet werden, desto geringer ist die Bereitschaft überhaupt an dem Programm teilzunehmen.

Betriebsnahe oder betriebsferne Maßnahmen?

Betriebsnahe Lösungen (z. B. Probebeschäftigung, Lohnkostenzuschüsse) erhöhen die Wiedereingliederungschancen der Maßnahmeteilnehmer, sei es, weil diese von dem betreffenden Betrieb übernommen werden, oder sei es, weil sie sich mit der betrieblichen Verankerung besser bei anderen Betrieben bewerben können. Der Vermeidung des bei außerbetrieblichen Maßnahmen (z. B. bei Bildungsträgern oder Beschäftigungsgesellschaften) drohenden „Stigmatisierungseffekts“ stehen aber als Nachteil die möglichen betrieblichen Mitnahmeeffekte gegenüber.

Wann soll die Intervention erfolgen?

Die Frage ist hier, ob arbeitsmarktpolitische Interventionen erst zu dem Zeitpunkt einsetzen sollten, wo tatsächlich Integrationsprobleme sichtbar geworden sind (z. B. bei Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit) oder ob arbeitsmarktpolitische Aktivitäten darauf ausgerichtet werden sollten, schwer vermittelbare Personengruppen bereits frühzeitig ausfindig zu machen und dann sofort mit Maßnahmen einzugreifen (sog. „Profiling“). In dem Maße, wie eine Früherkennung von Problemlagen nicht gelingt, bestünde der Vorteil einer späteren Intervention darin, dass Hilfen auf die Personen konzentriert werden können, die tatsächlich einer Unterstützung bedürfen. Mitnahmeeffekte und Maßnahmekosten können

dadurch verringert werden. Demgegenüber besteht der Nachteil einer späten Intervention darin, dass es dann wesentlich schwieriger und kostenaufwendiger sein dürfte, den Betroffenen wieder in Beschäftigung zu bringen.

Welche Dauer der Programme?

Auch hinsichtlich der Dauer der Programme kann es keine eindeutige Empfehlung geben. Lange Programme bergen die Gefahr, dass Maßnahmeteilnehmer quasi „eingesperrt“ sind und weder viele Möglichkeiten noch großen Anreiz haben, aktiv nach Arbeit zu suchen. Mit kurzen Programmen können aber nicht immer die teilweise beträchtlichen Defizite der Betroffenen (z. B. hinsichtlich der Qualifikation) ausgeglichen werden.

Wie viel „Fordern durch Fördern“?

Eine Aktivierung setzt voraus, dass Arbeitslosen entweder Stellen oder zumindest eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angeboten werden können. Solche Aktivierungsstrategien stoßen auf Grenzen, weil Budgetrestriktionen nur einen sehr gezielten und nicht breiten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zulassen und aufgrund fehlender Arbeitsplätze nicht jedem Arbeitslosen eine Stelle angeboten werden kann. Wird der Bezug von Transferleistungen von der Teilnahme an aktiven Maßnahmen abhängig gemacht, so kann dies als Test für die Arbeitswilligkeit der Personen gelten. Es kann aber zur Fehlallokation aktiver Maßnahmen kommen, wenn diese vorwiegend als Prüfung für die Arbeitsneigung der Arbeitslosen verwendet werden.

Literatur

- Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Thode, Eric (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Springer-Verlag Berlin/Heidelberg/New York.
- Kossens, Michael (2002): Neue Impulse durch Job-Aktiv? in: Arbeit und Arbeitsrecht, Heft 1, S. 16-19.
- Martin, John. P./Grubb, David (2001): What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Beitrag für die Konferenz "What are the effects of active labour market policy?" des Office of Labour Market Policy Evaluation am 8. Oktober 2001 in Stockholm (Schweden).
- van Suntum, Ulrich/Kröger, Martin (1999): Möglichkeiten und Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erkenntnisse aus internationalen Erfahrungen, Münster.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit, ZEW Wirtschaftsanalysen, Nomos Baden-Baden.

