

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten

In der Rezession wird der Ruf nach aktiver Arbeitsmarktpolitik laut. Diese hilft zwar, offene Stellen und Jobsuchende schneller und besser zusammenzubringen. Alleine vermag sie aber nicht, Arbeitslosigkeit abzubauen. Vor allem müssen Menschen unterstützt werden, die im Arbeitsleben wie in der Arbeitslosigkeit benachteiligt sind. Denn sie trifft die Krise mit größerer Wucht als andere und dies erhöht die Gefahr, dass sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Soll man deshalb die aktive Arbeitsmarktpolitik ausweiten? Welche Instrumente können am besten helfen?

Im Vergleich zu anderen Ländern hat die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland infolge der Finanzkrise bis Herbst 2009 überraschend wenig zugenommen. Bislang wirkte sich die Rezession vor allem in hohen Kurzarbeiterzahlen und in einer fehlenden Frühjahrsbelebung auf dem Arbeitsmarkt aus. Längerfristig erwarten Experten aber einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen (vgl. auch den Artikel „Krisenanalyse und Empfehlungen – Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand“ von Joachim Möller und Ulrich Walwei auf Seite 4). Denn Finanzmarktkrisen lösten in der Vergangenheit meist lang andauernde negative Effekte auf Aktienkurse, Produktion und Beschäftigung aus. Deshalb ist zu befürchten, dass die Konjunktur wieder schwerer in Gang kommt als nach früheren Rezessionen.

Wie leistungsfähig aktive Arbeitsmarktpolitik in einer Wirtschaftskrise sein kann, ist aus wissenschaftlicher Sicht eine offene Frage. Zwar gibt es aus jüngerer Zeit Evaluationsergebnisse, die die Effektivität von Vermittlung und Beratung, Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnsubventionen oder öffentlich geförderter Beschäftigung untersuchen. Einen aktuellen Überblick gibt der Artikel von Sarah Bernhard et al. im IAB-Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Es gibt aber kaum Befunde über ihre Wirkungen in unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus. Die wenigen vorliegenden Untersuchungen weisen darauf hin, dass Arbeitsmarktpolitik in konjunkturellen

Schwächephasen effektiver sein könnte als in Hochphasen. Für Arbeitslose – gleich, ob sie an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen oder nicht – ist es nämlich in Krisenzeiten wegen des geringeren Stellen-



angebots generell schwieriger, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Deshalb fällt der „Einbindungseffekt“ – hervorgerufen durch eine verminderte Suchaktivität während der Maßnahme – weniger ins Gewicht.

Angesichts dieser Situation stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken und wie sie in Krisenzeiten ausgerichtet werden sollten.

Aktive Arbeitsmarktpolitik als Aufprallschutz

Da Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos gelten, reduzieren diese zunächst die registrierte Arbeitslosigkeit. In Deutschland waren im August 2009 knapp 3,5 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Als unterbeschäftigt waren hingegen fünf Millionen ausgewiesen, darunter fallen Maßnahmeteilnehmer und Kurzarbeiter. Auch gesetzliche Regelungen oder Maßnahmen, die auf die Überprüfung der Arbeitsbe-

reitschaft abzielen, können die registrierte Arbeitslosigkeit reduzieren, wenn sich Personen in der Folge nicht mehr als arbeitslos oder hilfebedürftig melden. Andererseits können Maßnahmen auch das Arbeitsangebot erhöhen, beispielsweise wenn sie bewirken, dass Mütter aus der Stillen Reserve wieder eine Arbeit suchen.

Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es aber nicht in erster Linie, die registrierte Arbeitslosigkeit zu verringern, sondern die Wettbewerbsnachteile Arbeitsloser gegenüber den „Insidern“ am Arbeitsmarkt zu verringern. Hierdurch wirkt sie auch einer Konzentration von Arbeitslosigkeit auf wenige Gruppen entgegen.

Die einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung und in ihrer Wirkung auf Arbeitslosigkeit. So geht von der Arbeitsvermittlung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die das „Matching“ von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verbessern, ein positiver Effekt auf die Beschäftigung aus, weil offene Stellen kürzer unbesetzt bleiben. Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen können aber sowohl erwünschte als auch unerwünschte Effekte haben. Positive Wirkungen entstehen, wenn es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern oder wenn Qualifizierung es ermöglicht, dass Arbeitskräfte aus schrumpfenden in wachsende Sektoren wechseln. Die Förderung geht dagegen ins Leere, wenn eine Einstellung auch ohne sie zustande gekommen wäre, also ein Mitnahmeeffekt auftritt. Zudem können Personen, die mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen gefördert werden, regulär Beschäftigte verdrängen. Besonders kritisch ist dies zu bewerten, wenn öffentlich geförderte Beschäftigung zum Abbau von Arbeitsplätzen im privaten Sektor führt. Der erwähnte Einbindungseffekt kann die Arbeitsaufnahme verzögern. Und schließlich ist nach der Förderphase ein Stigmatisierungseffekt möglicherweise zu beobachten, wenn Personalverantwortliche in Unternehmen die Teilnahme an einem Förderprogramm als schlechtes Signal werten.



Beratung und Vermittlung als Orientierungshilfe

Auch wenn Beratung und Vermittlung vorwiegend auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts ansetzt und die Arbeitsnachfrage kaum beeinflussen kann, darf man ihre Wirkung auch in der Krise nicht unterschätzen. Selbst wenn die Zahl offener Stellen massiv zurückgeht, entstehen neue Beschäftigungsverhältnisse – und zwar in beträchtlichem Umfang: Wie der IAB-Kurzbericht von Thomas Rothe gezeigt hat, wurden im Abschwung der Jahre 2001 bis 2005 in Deutschland täglich fast 20.000 Beschäftigungsverhältnisse neu aufgenommen, davon mehr als ein Drittel aus Arbeitslosigkeit heraus. Diesen Prozess zu unterstützen, Transparenz zu schaffen und dazu beizutragen, dass Arbeitsstelle und Arbeitnehmer möglichst optimal zusammenpassen, verkürzt Suchprozesse und damit die Arbeitslosigkeit der Betroffenen.

Bislang ergaben alle Studien, die sich mit der Betreuungrelation von Vermittlern zu Arbeitslosen in Deutschland beschäftigt haben, dass höhere Vermittlerkapazitäten die Eingliederungschancen von Arbeitslosen deutlich verbessern. Zuweisungsprozesse lassen sich insbesondere durch eine genauere Analyse von Stärken und Schwächen der Arbeitssuchenden optimieren. Dabei ersetzen Vermittlung und Beratung weder die eigene Verantwortung der Betroffenen für ihre Integration, noch intelligente Rekrutierungsstrategien der Betriebe. Moderne Vermittlung und Beratung muss im Gegenteil die Eigenaktivitäten der Betroffenen unterstützen und – wo nötig – Hilfestellungen geben.

Mit Weiterbildung auf den neuesten Stand

Der Anstieg der Qualifikationsanforderungen ist einer der wichtigsten Trends der langfristigen Beschäftigungsentwicklung. Zudem werden gering Qualifizierte auch von konjunkturellen Krisen härter getroffen. Denn gerade in der Krise entfallen Jobs mit geringen Qualifikationsanforderungen, während qualifizierte Beschäftigung stagniert oder sogar zunimmt. Es ist kein Widerspruch, wenn in Zukunft Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel gleichzeitig auftreten: Beides konzentriert sich auf verschiedene Qualifikationsniveaus und auf verschiedene Segmente des Arbeits-

marktes. Insofern gelten Qualifizierung und Weiterbildung vielen geradezu als Königsweg der Arbeitsmarktpolitik. Sie wirken allerdings nicht direkt krisenbekämpfend, sondern eher langfristig und präventiv. Gute Bildungs- und Ausbildungsangebote sowie eine vorausschauende Weiterbildungspolitik sorgen dafür, dass Fachkräfte zur Verfügung stehen, die die gegenwärtigen Anforderungen meistern, aber auch flexibel genug sind, um den Strukturwandel in Zukunft bewältigen zu können.

Bei der beschäftigungsbegleitenden Weiterbildung hinkt Deutschland anderen Ländern hinterher. Gerade in der Krise sollten freie Kapazitäten genutzt werden, um Mitarbeiter zu qualifizieren, was sich bei besserer Wirtschaftslage durch erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auszahlt. Instrumente hierfür stehen zur Verfügung: Beispielsweise gibt es verschiedene Möglichkeiten, Kurzarbeiter zu qualifizieren; das Programm „WeGebAU“ der Bundesagentur für Arbeit unterstützt Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte.

Bei der Weiterbildung Arbeitsloser gibt es in den letzten Jahren eine starke Tendenz, statt längerer, berufsqualifizierender Maßnahmen, kürzere Maßnahmen durchzuführen. Diese haben individuell eine bessere Integrationswirkung, da der Einbindungseffekt weniger



zu Buche schlägt. Um den Strukturwandel zu unterstützen, ist es angeraten, hier in der nächsten Zeit nicht allzu restriktiv vorzugehen: Die Möglichkeit, neue Berufsabschlüsse zu erwerben, sollte dosiert ausgeweitet werden. Dabei ist allerdings der Arbeitsmarktbezug stets aufrechtzuerhalten. Qualifizierung „auf Halde“ hieße, Zeit und Geld zu verschwenden.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Beschäftigung schaffende Maßnahmen haben in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine lange Tradition. So wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach der Wende in Ostdeutschland massiv ausgeweitet. Nach Einführung des SGB II machten die Arbeitsgelegenheiten eine rasche Karriere vom „letzten Mittel“ der Arbeitsmarktpolitik hin zum meistgenutzten Instrument in der Grundversicherung. Dabei können geförderter Beschäftigung ganz unterschiedliche Motive zugrunde liegen: Ausgleich von Arbeitsmarktproblemen, Verbesserung der Infrastruktur, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, mehr gesellschaftliche Teilhabe. Unmittelbar nach der Deutschen Einheit kam der Erhalt des sozialen Friedens als ein weiteres Motiv hinzu.

Bei näherem Hinsehen sind Beschäftigung schaffende Maßnahmen nur bedingt geeignet, diese Ziele zu erreichen: Gravierende konjunkturelle oder strukturelle Arbeitsmarktprobleme lassen sich so nicht bekämpfen. Ein großflächiger Einsatz birgt im Gegenteil die Gefahr, reguläre Beschäftigung zu verdrängen; dies gilt auch, wenn öffentlich geförderte Beschäftigung genutzt wird, um Infrastruktur aufzubauen oder zu sanieren.

Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist bislang wenig untersucht. Es gibt lediglich Hinweise darauf, dass es Arbeitslosen gesundheitlich und psychosozial besser geht, wenn sie an Maßnahmen teilnehmen. Sehr gut erforscht ist hingegen die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen bei arbeitsmarktfernen Gruppen sind die Jobperspektiven bei Teilnehmern häufig sogar schlechter als bei Nicht-Teilnehmern. Etwas günstiger sieht es bei Arbeitsgelegenheiten aus: Zumindest scheinen diese den späteren Beschäftigungschancen nicht zu schaden.

Alles in allem sprechen die bisherigen Untersuchungen dafür, öffentlich geförderte Beschäftigung eher sparsam einzusetzen und ausschließlich auf Zielgruppen mit beträchtlichen individuellen Vermittlungshemmnissen zu beschränken. Bei Arbeitsgelegenheiten ist auf eine strenge Zielgruppenorientierung zu achten, damit sie die beabsichtigte Wirkung nicht verfehlen. Das gilt in besonderem Maße für den Beschäftigungszuschuss für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, der nach zwei Jahren unbefristet bewilligt werden kann. Das Problem der Zielgruppenorientierung tritt auch beim sogenannten „Kommunalkombi“ auf. Dieses Instrument wird in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit eingesetzt und enthält über die Dauer der Arbeitslosigkeit hinaus keinerlei individuelle Eintrittsvoraussetzungen. Damit bietet die Förderung einen Anreiz, im Sinne eines „Rahmabschöpfens“ vor allem relativ arbeitsmarktnahe Erwerbslose einzustellen. Die Integrationswirkungen könnten so ähnlich schlecht wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausfallen. Dann stellt sich aber die Frage, ob die Förderung den Hilfebedürftigen nicht eher schadet.



Beschäftigung begleitende Maßnahmen

Eine der wichtigsten Beschäftigung begleitenden Maßnahmen ist in Deutschland der Eingliederungszuschuss: Arbeitgeber können bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen einen zeitlich begrenzten Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten. Auswertungen – zuletzt aus der aktuellen Evaluation des SGB II – zeigen: Personen, die mit einem solchen Zuschuss gefördert wurden, sind in der Folge deutlich häufiger beschäftigt als ähnliche, aber ungeforderte Arbeitslose. Eingliederungszuschüsse können Wettbewerbsnachteile von Arbeitslosen kompensieren und führen auch häufig zu nachhaltiger Beschäftigung. Eine Gefahr ist jedoch, dass die Fördermöglichkeit auf Seiten der Betriebe unerwünschte Anreize setzt. Dies kann dazu führen, dass ohnehin geplante Einstellungen gefördert werden (Mitnahme), oder gar dazu, dass solchermaßen geförderte Beschäftigung ungeforderte verdrängt (Substitution). Dennoch spricht vieles dafür, dass es sich beim Eingliederungszuschuss um ein probates Mittel handelt, um insbesondere die arbeitsmarktnäheren unter den Personen mit Vermittlungshemmnissen wieder in Arbeit zu bringen. Auswertungen von Kathi Ruppe vom IAB aus dem Jahr 2009 zeigen, dass die Beschäftigungsverhältnisse derart geförderter Personen stabiler sind als die ähnlicher, aber ungefordert eingestellter Arbeitnehmer.

Eine gegenwärtig besonders populäre Form der „Beschäftigungsförderung“ ist das Kurzarbeitergeld (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). So werden Beschäftigungsverhältnisse aufrechterhalten und die gravierenden Folgen der Arbeitslosigkeit von vornherein vermieden – vorausgesetzt, dass diese nachhaltig verhindert werden kann. Ebenfalls wird eine Entwertung der Qualifikation und Arbeitserfahrung vermieden, solange es sich nicht um „Kurzarbeit Null“ über einen längeren Zeitraum handelt. Ob die Verlängerung auf 24 Monate nicht ein Stück zu weit geht und falsche Signale setzt, zum Beispiel älteren Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeitern einen Anreiz zum gleitenden Übergang in den Ruhestand gibt, lässt sich gegenwärtig noch nicht sagen.

Fazit

Wie sollten arbeitsmarktpolitische Programme gestaltet sein, um einen optimalen Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung zu leisten? Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es vorrangig, Arbeitslosigkeit durch frühzeitiges Eingreifen zu vermeiden oder zumindest dagegen anzusteuern, dass sich kurzfristige Arbeitslosigkeit verfestigt. Gerade in Konjunkturkrisen besteht die Gefahr, dass aus konjunktureller Arbeitslosigkeit strukturelle wird. Weil das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, in Deutschland nicht gleich verteilt ist, sondern bestimmte Gruppen stärker trifft, sollten sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf diese Problemgruppen konzentrieren. Soweit möglich, sollte Arbeitsmarktpolitik die Chancen von Benachteiligten erhöhen, stabile Beschäftigungsverhältnisse in privaten Unternehmen aufzunehmen.

Besonders hohen Risiken, langzeitarbeitslos zu werden, sind gering qualifizierte Menschen ausgesetzt. Vermittlung und Beratung muss gerade bei ihnen darauf ausgerichtet sein, die Eigeninitiative zu fördern und deren Erfolg zu unterstützen. Hier geht es darum, die richtige Strategie zu finden, die die Chancen der Betroffenen verbessert. Qualifizierungsmaßnahmen können die Produktivitätsnachteile potenziell Langzeitarbeitsloser verringern, soweit sie marktgerecht und an die individuellen Fähigkeiten angepasst sind. Ist dies gewährleistet, könnten auch längere Qualifizierungen mit (Teil-)Berufsabschluss wieder in größerem Umfang als gegenwärtig eingesetzt werden. Beschäftigung begleitende Maßnahmen senken die Lohnkosten der Betriebe und können so tatsächliche oder vermutete temporäre Produktivitätsdefizite vormals arbeitsloser Personen ausgleichen. In diesem Bereich ist es jedoch am schwersten, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu vermeiden. Beschäftigung schaffende Maßnahmen sollten – weit stärker als dies gegenwärtig geschieht – auf die Zielgruppen beschränkt werden, die mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Wenn Maßnahmen die Integrationschancen der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung verringern, ist dies ein Zeichen, dass die „falschen“ Personen gefördert wurden. Diese Gefahr ist besonders groß beim Beschäf-

tigungszuschuss, der nach zwei Jahren unbefristet bewilligt werden kann.

Grundsätzlich gilt dies alles unabhängig vom Konjunkturzyklus. In der Krise verändert sich in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunächst natürlich die Größenordnung ihrer Aufgaben. Dies bedeutet aus unserer Sicht aber nicht, dass der Maßnahmeninsatz proportional mit der Arbeitslosigkeit steigen muss. Der wichtigste Rat besteht im Gegenteil zunächst darin, sich dem Reiz des „Viel hilft viel“ zu entziehen. Letztlich ist niemandem geholfen, wenn der massenhafte Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung privatwirtschaftliche Aktivitäten behindert. Die Gefahr von Mitnahme- und Verdrängungseffekten dürfte steigen, wenn der Einsatz von Eingliederungszuschüssen merklich ausgeweitet wird.

Der zweite Rat lautet, gerade in der Krise genau hinzuschauen, für wen sich welche Maßnahme eignet: Gute Beratung und Vermittlung brauchen alle. Qualifizierung benötigen viele. Einstellungssubventionen helfen denen, die vergleichsweise nah – aber noch nicht nah genug – am Arbeitsmarkt sind. Öffentlich geförderte Beschäftigung eignet sich für diejenigen, die erhebliche Vermittlungshemmnisse haben und deren Chancen auf reguläre Arbeit auch bei guter Arbeitsmarktlage sehr gering sind. Ein moderater Ausbau öffentlicher Beschäftigung kann in der Rezession sinnvoll sein, wenn er dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe benachteiligter Menschen dient. Investitionen in Infrastruktur sollten dagegen die Schaffung regulärer Beschäftigungsverhältnisse unterstützen.

Sinnvoll ist eine Stärkung der Arbeitsnachfrage, zum Beispiel durch maßvolle zusätzliche Mittel für Einstellungssubventionen. Die letzten Gesetzesänderungen setzten bereits finanzielle Anreize für eine verstärkte Nutzung von Kurzarbeit. Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose behindern in der Rezession eine mögliche Arbeitsaufnahme weniger stark als im Aufschwung, so dass es gute Gründe für ihren verstärkten Einsatz gibt.

Der Bereich, in dem eine Kapazitätserweiterung in der Krise tatsächlich helfen kann, ist die Beratung und Vermittlung bei Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen. Bei

Kapazitätsengpässen könnte die öffentliche Arbeitsvermittlung gegebenenfalls verstärkt private Arbeitsmarktdienstleister einbinden. Ob öffentlich oder privat: Es muss sichergestellt sein, dass eine Ausweitung nicht zu einer Abkehr von den in den letzten Jahren etablierten Standards führt.

Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, (IAB-Bibliothek, 314), S. 149–201.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. IAB-Kurzbericht 13/2009.

Ruppe, Kathi (2009): Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland. IAB-Discussion Paper 06/2009.

Die Autoren



Dr. Susanne Koch

ist Leiterin der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.
susanne.koch@iab.de



Dr. Peter Kupka

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.
peter.kupka@iab.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de