

IAB *Materialien*

Informationsdienst des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
Ausgabe Nr. 1/2003

Aus dem Inhalt

Arbeitslosigkeit und Alkohol

Für einen nüchternen Umgang mit Suchtkrankheiten

Repression oder Prävention? Die richtige Hilfsstrategie ist, vorzubeugen und ein Fallmanagement einzuführen. Ziel ist die Bekämpfung der Sucht und nicht der Abhängigen. S. 2

In eigener Sache

Papierflut in den Arbeitsämtern wird eingedämmt

Ab der nächsten Ausgabe werden von den „IAB-Materialien“ deutlich weniger Exemplare gedruckt. S. 4

Reform der Arbeitslosenunterstützung

Hier ist guter Rat teuer

Auch bei einem Blick über die Grenzen lassen sich keine festen Anhaltspunkte für die „richtige“ Lösung finden. S. 5

Hartz-Vorschläge

Im Mini aus der Schwarzarbeit

Besonders bei den haushaltsnahen Diensten dürften die Neuregelungen zur geringfügigen Beschäftigung deutlich weniger bringen als erhofft. S. 7

Green Card und Arbeitslosigkeit

Wenn nützliche Ausländer unnütz werden ...

In der Krise zeigt sich, wie man mit Fremden umgeht – eine Fallstudie. S. 9

Schwerbehindertengesetz

Nur ein Strohhalm?

Wie aktuelle Zahlen belegen, scheint sich die Lage der Schwerbehinderten am Arbeitsmarkt wieder zu verschlechtern. S. 11

Kurzfrist-Förderung

Es blüht was im Verborgenen

Trainingsmaßnahmen haben sich zu einem attraktiven und oft genutzten Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik gemauert. S. 13

Betriebliche Weiterbildung

Denn wer da hat, dem wird gegeben

Fortgebildet werden vor allem die Arbeitnehmer, die bereits gut qualifiziert sind. S. 15

IAB revidiert

Neue Arbeitsmarktvorausschau für 2003 und 2004

Wegen der veränderten Gesamtsituation der Wirtschaft bestehen heute größere Risiken für die Arbeitsmarktentwicklung 2003, als noch zu Jahresbeginn angenommen worden war. Deshalb hat das IAB seine damalige Projektion überarbeitet. Insbesondere rechnet es mit einer längeren Stagnationsphase im Jahr 2003. Gleichwohl wird weiterhin erwartet, dass die Konjunktur in Deutschland im Verlauf des Jahres 2003 anzieht und die Arbeitsmarktreformen allmählich Wirkung zeigen.

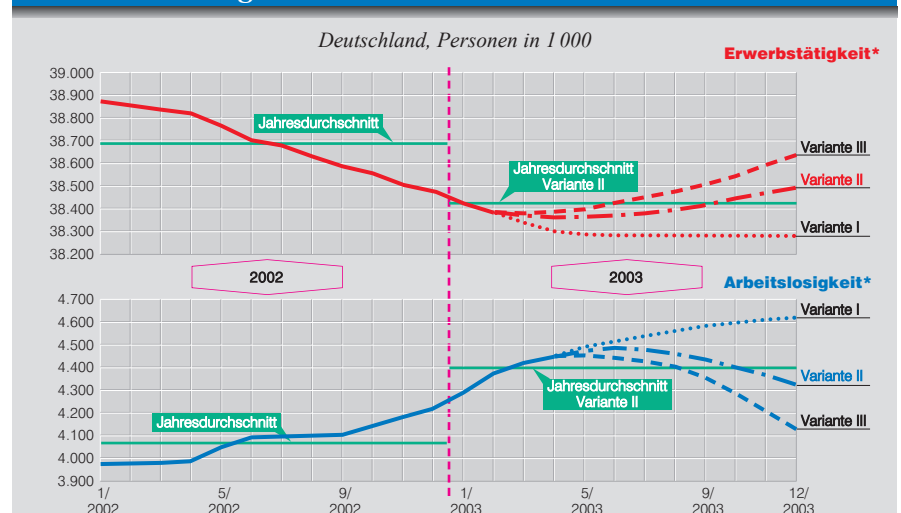
Chancen und Risiken sind in einem Alternativenspektrum dargestellt (vgl. Abb.). Der neuen mittleren Variante (+ 0,5 Prozent Wirtschaftswachstum), die in der alten Vorausschau noch die Untergrenze des Szenarios markierte, wird nun die größte Eintreffwahrscheinlichkeit zugeschrieben. Die Zahl der Erwerbstätigen

nimmt dann um 270 000 Personen ab (- 0,7 Prozent). Bei erneut kräftig wachsendem Erwerbepersonenpotenzial steigt die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf rund 4,4 Mio. Erst im 2. Halbjahr dürfte sich die Lage am Arbeitsmarkt allmählich stabilisieren.

Zur nachhaltigen Verbesserung am Arbeitsmarkt bedarf es der Verzahnung von angebotsorientierten Reformen mit einer nachfrageorientierten makroökonomischen Strategie – und einer lebhaften Weltkonjunktur. So würde im Jahr 2004 bei einem günstigen Szenario mit einem Wirtschaftswachstum von + 2 Prozent in Deutschland die Beschäftigung um gut 100 000 Personen zunehmen. Dennoch müsste im Jahresdurchschnitt mit 4,36 Mio. Arbeitslosen gerechnet werden.

Autorengemeinschaft
(aus IAB-Kurzbericht 5/2003)

Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt 2002 bis 2003



*) saisonbereinigt

Die Varianten dieser Alternativrechnungen sind auf unterschiedliche Annahmen für die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts gegründet:

Abbildung

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB



Bundesanstalt für Arbeit

Arbeitslosigkeit und Alkohol

Für einen nüchternen Umgang mit Suchtkrankheiten

Suchtkrankheiten sind ein gesellschaftliches Problem, von dem Arbeitslose überproportional betroffen sind – Erhöhter Bedarf an Suchtprävention und Fallmanagement, vor allem für arbeitslose Männer

Bestrafung oder Vorbeugung, Repression oder Prävention? Das ist die entscheidende Frage beim Umgang mit Arbeitslosen, die ein Alkoholproblem haben. Von der Antwort leitet sich in der Praxis ab, ob ein Arbeitsamt z. B. ein Alkoholmessgerät zur Bestrafung von Arbeitslosen „mit Fahne“ anschafft oder ob ein Präventionskonzept mit Fallmanagement eingeführt wird.

Alkoholismus ist kein spezifisches Problem von Arbeitslosen, vielmehr hat Deutschland ein immenses Drogenproblem, das nicht vor Arbeitslosen und nicht vor dem Arbeitsamt Halt macht. Das Suchtpotenzial der legalen Drogen, insbesondere von Alkohol, stellt eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen dar.

In der repräsentativen „Bundesstudie 2000“ (vgl. *Kasten auf S. 4*) weisen in Deutschland 5,6 Millionen Menschen in der Altersgruppe von 18 bis 59 Jahren einen riskanten Alkoholkonsum auf. Bei 1,9 Millionen liegt ein gefährlicher Konsum und bei 350 000 Menschen Hochkonsum vor. Werden die Kriterien der Alkoholabhängigkeit nach einer internationalen Klassifikation der Persönlichkeitsstörungen zugrunde gelegt, ist bei 1,5 Millionen Menschen von einem behandlungsbedürftigen Alkoholsyndrom auszugehen.

Eine solche Alkoholabhängigkeit kann mit massiven gesundheitlichen und sozialen Schäden einhergehen. Rund 167 000 Personen wurden wegen Alkoholabhängigkeit und ca. 31 000 wegen Alkoholpsychosen allein im Jahr 1995 stationär behandelt (Bundesministerium für Gesundheit, 2000). Von den sozialen

Auswirkungen des Alkoholkonsums sind schätzungsweise 3 Mio. bis 5 Mio. Menschen als Angehörige betroffen. Für den betrieblichen Bereich wird die Zahl der Abhängigen auf 5 Prozent bis 7 Prozent aller Beschäftigten geschätzt.

Sucht hat viele Ursachen

Suchtabhängigkeit hat meist eine lange individuelle Vorgeschichte, die häufig bereits in der Kindheit oder Jugend beginnt. Als Ursache für die Suchtentwicklung wird heute das Zusammenwirken vieler ungünstiger Umstände und Bedingungen angesehen. Die Abbildung auf Seite 3 stellt vereinfachend das dynamische Zusammenspiel von substanzspezifischen, umweltbedingten und personellen Faktoren dar. Es verdeutlicht den schrittweisen Prozess der Suchtentwicklung von der Abstinenz bis zum Stadium der Sucht. Sucht zeichnet sich durch die Abhängigkeitsentwicklung und durch den Verlust freier Handlungsfähigkeit und Verhaltenskontrolle aus. Seit 1968 gilt Alkoholabhängigkeit in Deutschland medizinisch und sozialrechtlich als Krankheit.

Arbeitslose deutlich überrepräsentiert

Nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen ist überhaupt von Suchtkrankheiten betroffen. Von den Klientengruppen der ambulanten und stationären Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe bilden diese relativ wenigen Arbeitslosen aber einen großen Teil. In den Statistiken der Suchtkrankenhilfe sind Arbeitslose überproportional häufig vertreten. Rund 40 Prozent der Erwachsenen, die im Jahr 2001 eine Entwöhnungsbehandlung wegen Abhängigkeit von Alkohol, Medikamenten oder sonstigen Drogen beendet hatten, waren (nach Angaben des Verbands der

deutschen Rentenversicherungsträger) vor der Antragstellung arbeitslos gemeldet. Nach den Aufzeichnungen der ambulanten Einrichtungen sind von den männlichen Alkoholklienten rund 27 Prozent arbeitslos gemeldet oder nicht erwerbstätig. Bei den Frauen beträgt dieser Anteil sogar 38 Prozent. In den stationären Einrichtungen sind 55 Prozent der wegen Alkohol behandelten Männer arbeitslos gemeldet oder nicht erwerbstätig. Der Anteil der arbeitslosen oder nicht erwerbstätigen Frauen liegt analog bei 49 Prozent (Jahrbuch Sucht 2003).

Suchterkrankungen in den Gutachten des Ärztlichen Dienstes der BA

Speziell die Suchtkrankheiten von Arbeitslosen verdienen deshalb besondere Aufmerksamkeit. Der heutige Forschungsstand zeigt, dass Arbeitslose im Vergleich zu Beschäftigten im Durchschnitt nicht nur einen deutlich schlechteren Gesundheitszustand aufweisen. Insbesondere psychische Krankheiten können durch Arbeitslosigkeit hervorgerufen oder verschlechtert werden (vgl. *IAB-Kurzbericht Nr. 4/2003*). Da die deutsche Bundesstatistik Arbeitslose in der Krankheitsartenstatistik nicht gesondert ausweist, liegen bisher nur wenige Informationen über Suchterkrankungen von Arbeitslosen vor.

Weiteren Aufschluss können die Gutachten des Ärztlichen Dienstes der BA geben. Danach hängt über ein Drittel der diagnostizierten psychischen und Verhaltensstörungen mit dem Konsum von psychotropen*) Substanzen zusammen. Diese Erstdiagnose wurde in 27 519 Gutachtenverfahren im Jahr 2001 gestellt. Sie umfasst damit die größte Krankheitsgruppe innerhalb der psychischen und Verhaltensstörungen. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um ein Alkoholproblem.

Über die ärztlichen Gutachten lassen sich ganz besonders gefährdete Gruppen von (erkannten) Suchterkrankungen mit bereits eingetretenen psychischen Auffälligkeiten identifizieren. Sie können außerdem Hinweise für die Entwicklung von zielgruppenorientierten Beratungs- und Hilfskonzepten geben. Nach diesen Gutachten sind psychische Verhaltens-

* psychotrop = mit spezifischen Wirkungen auf psychische Funktionen

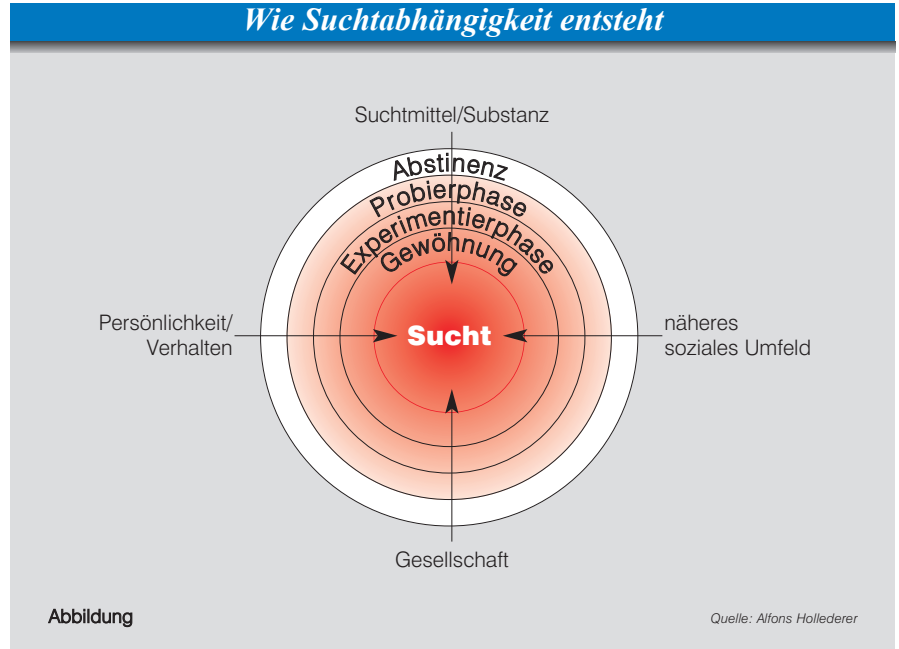
störungen durch psychotrope Substanzen bei Arbeitslosen primär ein Problem deutscher Männer. 86 Prozent der Gutachten mit dieser Erstdiagnose betreffen Männer und 96 Prozent Deutsche. Das Durchschnittsalter liegt bei 41 Jahren. Die Folgen sind gravierend: In 44 Prozent der Gutachten sind die Untersuchten arbeitszeitlich gar nicht bzw. nur weniger als drei Stunden täglich belastbar, bei 20 Prozent ist ein Wechsel der bisherigen beruflichen Tätigkeit angezeigt.

Arbeitslosigkeit und Sucht

Die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Sucht sind vielfältig. So können langandauernde Arbeitsunfähigkeitszeiten durch Suchtkrankheiten zur Kündigung von Beschäftigungsverhältnissen und damit zur Arbeitslosigkeit führen. In der „Bundesstudie 2000“ berichteten 0,1 Prozent der befragten 6743 Personen, die in den letzten 12 Monaten Alkohol konsumiert haben, dass sie ihre Arbeitsstelle als Konsequenz des Alkoholkonsums „verloren oder fast verloren haben“.

In der Arbeitslosenforschung konnte bisher meist kein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden Quote von Alkoholkonsumenten festgestellt werden. Bei schon vorhandenen Konsummustern von Arbeitslosen wurde aber in einigen Studien eine Intensivierung der Alkoholaufnahme beobachtet. Nach Statistiken der deutschen ambulanten Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe gibt es eine kleine Gruppe von Arbeitslosen, deren Alkoholabhängigkeit sich erst in der Arbeitslosigkeit manifestiert hat (*EBIS-Statistik 1999; vgl. Kasten auf S. 4*).

Der erhöhte Konsum könnte im Sinne des „Problemverhaltens“ als Versuch verstanden werden, Probleme und Belastungssituationen auf diese Weise zu bewältigen. In der „Bundesstudie 2000“ zeigt sich, dass ein Teil der Konsumenten Alkohol zur Bewältigung von Befindlichkeitsproblemen benutzen will. Mindestens jeder zehnte Konsument sieht in Alkohol ein gutes Mittel „trübe Stimmungen zu verscheuchen“, „die Nervosität zu bekämpfen“ oder „Ängste und Spannungsgefühle“ zu beseitigen. Der Suchtmittelkonsum beeinträchtigt aber auf Dauer die Leistungsfähigkeit und zieht für die Konsumenten häufig schwer-



wiegende Folgekrankheiten und soziale Schäden wie das Scheitern von Beziehungen nach sich. Neben Krankheiten und höheren Unfallquoten kann ein weiteres Vermittlungshemmnis auch in der eingeschränkten Mobilität liegen. In der „Bundesstudie 2000“ wurden 0,2 Prozent der befragten männlichen Alkoholkonsumenten als Folge des Alkoholkonsums der Führerschein entzogen. Dadurch verschlechtern sich die Wiedereingliederungschancen.

Ist die Bereitschaft zur Suchtentwöhnung vorhanden, müssen möglichst schnell ein Therapieplatz gefunden und die Kostenübernahme gesichert werden. Die Entwöhnungsbehandlungen dauern insbesondere bei Alkoholproblemen mehrere Wochen und finden meist stationär in Spezialkliniken statt. Dadurch ist in der Regel die Arbeitsuche am Wohnort unterbrochen. Für die Motivation und Veränderungsbereitschaft braucht es aber auch neue Lebensperspektiven wie die Teilhabe am Arbeitsleben.

Arbeitslosigkeit gilt aus Sicht der Suchtkrankenhilfe als eines der größten Probleme bei der (Re-)Integration vormals Alkohol- und Drogenabhängiger. Deshalb kann eine schnelle berufliche Integration von Suchtkranken in hohem Maße zur Sicherung des Therapieerfolges beitragen. Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen hält ein breites Angebot an Hilfen für notwendig. Es reicht von Ta-

gesjobs in Arbeitsprojekten für Suchtkranke über Arbeitsversuche auf dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt bis zur Unterstützung bei der Integration in das normale Berufsleben.

In Verbundsystemen sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, Schulabschlüsse und berufliche Qualifikationen nachzuholen. Arbeit wirkt gerade bei Suchtabhängigen als Stabilitätsfaktor, da sie in ihrer Funktion sinnstiftend, ergebnisorientiert, tagesstrukturierend und finanziell attraktiv ist. Eine bezahlte Tätigkeit verbessert die Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Viele Suchtabhängige haben sich im Krankheitsverlauf sozial isoliert: Familiäre Beziehungen sind belastet und Bekannten- und Freundeskreise lösten sich auf. Außerdem haben viele wegen der Beschaffungskosten für die Suchtmittel hohe Schulden, die es abzutragen gilt.

Die Sucht bekämpfen, den Abhängigen helfen

Für Arbeitslose und Arbeitssuchende sind langfristige Handlungsstrategien notwendig. Diese müssen robust genug sein, um Rückfälle verkraften zu können. Auch bei den legalen Drogen ist das substanzspezifische Suchtpotenzial so hoch, dass Entwöhnungswillige meist mehrere Anläufe zur Konsumreduktion oder -aufgabe brauchen.

Wer hilft weiter? Wo gibt es Informationen?

- Die wichtigsten Adressen der Suchtberatung: <http://www.neuland.com/adressen/>
- Kontakt- und Informationsstelle zu Selbsthilfegruppen: <http://www.nakos.de>
- Fachverband Sucht: <http://www.sucht.de>
- Deutsche Hauptstellen für Suchtfragen e.V.: <http://www.dhs.de/>
- Infos der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: www.bzga.de
- Ergebnisse der Bundesstudie 2000: http://www.ift.de/IFT_deut/Publikationen/berichte/bericht3.htm
- Ebis-Statistiken: http://www.ebis-ift.de/Framesets/downauswert_fr.html
- Jugend und Sucht: <http://www.ausweg.de/>
- Online-Broschüre „Alkoholfrei leben – Rat und Hilfe bei Alkoholproblemen“ http://www.bzga.de/bzga_stat/pdf/32011000.pdf
- Online-Broschüren der LZG zu Alkohol/Alkohol im Betrieb/Rauchen/Esstörungen/Ecstasy <http://www.lzg-bayern.de/zis/online/index.htm>

Professionelle Handlungskonzepte sollten nach heutigem Stand zumindest die Elemente der Informationsgewinnung, der Vernetzung und des Casemanagements beinhalten:

1. Informieren! Wissen ist die Voraussetzung für eine sinnvolle Steuerung der Behandlungs- und Beratungsprozesse. Noch nie waren Informationen leichter zugänglich als heute. Eine Auswahl von nützlichen Internetquellen mit weiterführenden Adressen, Daten und Ratgebern findet sich im „Kasten“.

2. Vernetzen nach außen und innen! In Deutschland gibt es ein wohnortnahes und gut ausgebautes Angebot der professionellen Suchtkrankenhilfe. Auch die Selbsthilfeverbände sind fachlich anerkannt und arbeiten erfolgreich. Die Suchtabhängigkeit ist ein komplexes Problem, für dessen Erkennung und Lösung es professioneller Unterstützung bedarf. Innerhalb der BA gibt es die Fachdienste des ärztlichen und psychologischen Dienstes.

3. Fallmanagement für Arbeitslose mit Alkoholproblemen einrichten! Nach dem JobAQTIV-Gesetz und gemäß der Hartz-Konzeption sollen Fallmanager die individuellen Hilfs- und Behandlungsprozesse von Arbeitslosen mit weitergehendem Betreuungsbedarf steuern. Sie werden dann erfolgreich sein, wenn sie sich an theoretisch fundierten und in der Praxis erprobten Konzepten orientieren. Das Fallmanagement entspricht auch den personenzentrierten Maßnahmenkonzepten der Suchtkrankenhilfe und könnte die Grenzen von Organisationen und Hilffssystemen überbrücken.

Fazit

Suchtprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der viele Akteure auf verschiedenen Ebenen arbeiten. Die gemeinsame nationale Zielrichtung ist nach heutigem Verständnis

1. die Entstehung der Suchtabhängigkeit zu verhindern (primäre Prävention),
2. das Ausmaß der Suchtabhängigkeit bei gefährdeten Personen frühzeitig zu er-

kennen und zu reduzieren (sekundäre Prävention) und

3. nach erfolgreicher Entwöhnung einen Rückfall zu vermeiden (tertiäre Prävention).

Gemeinsames Ziel ist die Bekämpfung der Sucht, nicht die Bekämpfung der Abhängigen. Dies gilt ganz besonders im Fall von Arbeitslosigkeit.

Alfons Hollederer

In eigener Sache

Papierflut in den Arbeitsämtern wird eingedämmt

Bisher war das IAB bei den Fachkräften der BA insbesondere durch die breit gestreuten „IAB-Materialien“ präsent. Drei Gründe haben uns veranlasst, deren hohe Auflage nun deutlich zu reduzieren:

■ Die Resonanz auf unsere Medienbefragung vom letzten Jahr legt die Vermutung nahe, dass die „Materialien“ doch nicht von so vielen Kolleginnen und Kollegen genutzt werden wie wir uns erhofft hatten.

■ Ab 1.6.2003 fallen die Verteilerschlüssel weg, nach denen auch die „Materialien“ verteilt wurden (vgl. *BA-Rundbrief 33/2003*).

■ Auch die allgemeinen Sparbemühungen gebieten die Reduktion, zumal alle Fachkräfte den Zugriff auf die Intranet-Version haben.

Ab der nächsten Ausgabe (2/2003) werden deshalb nur noch rund zehn Exemplare pro Arbeitsamt verteilt. **Als Basis für die jeweilige Stückzahl und die Verteilung in den Dienststellen dient der aktuelle Verteiler für die IAB-Kurzberichte.**

Mehrexemplare können selbstverständlich im IAB angefordert werden (Tel. 0911/179-3026 oder -2821). Für unsere anderen Kunden bleibt alles beim Alten.

Die Redaktion hofft, damit auch im Interesse der Leserinnen und Leser zu handeln und dem Ziel einer bedarfsgerechten Information noch besser zu entsprechen.

Ihre Redaktion

Reform der Arbeitslosenunterstützung

Hier ist guter Rat teuer

Auch mit einem internationalen Vergleich der Systeme lässt sich die optimale Höhe und Dauer des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit nicht bestimmen – Vielfältige Einflussfaktoren wirken auf das Arbeitsangebot

Die Debatte um das richtige Verhältnis von sozialer Sicherheit und moderner Arbeitsmarktpolice beherrscht immer wieder die innenpolitischen Schlagzeilen. Grund dafür ist die lang anhaltende Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland, die andere Länder erfolgreich eingedämmt haben. Dies legt die Vermutung nahe, dass institutionelle Rigiditäten, arbeitsrechtliche Regulierungen, hohe Lohnnebenkosten und womöglich falsche Anreize durch das Sozialsystem beschäftigungshemmend wirken können.

Auch der Bundeskanzler hat das Problem der Fehlanreize in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 angesprochen. Er setzt hierbei auf eine weitere „Aktivierung“ der Arbeitslosen durch die Verkürzung des Leistungsbezuges beim Arbeitslosengeld sowie eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau. Eine solche Aktivierung führe „sinnvollerweise in Kombination mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen“ zu einer Erhöhung des effektiven Arbeitskräfteangebots.

Die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld soll deshalb für Ältere verkürzt werden: Für 46- bis 55-jährige einheitlich auf zwölf Monate und für über 55-jährige auf 18 Monate. Bisher erhalten über 57-jährige 32 Monate Arbeitslosengeld, über 52-jährige 26 Monate und über 45-jährige 18 Monate. Wer unter 45 ist, erhält auch bisher schon maximal 12 Monate Arbeitslosengeld, kann aber erneut Ansprüche auf Leistung erwerben.

Wegen der Diskussion um eine Neuregelung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Deutschland hat das IAB Systeme des Leistungsbezuges in zehn verschiedenen Ländern unter die Lupe genommen (vgl. IAB-Werkstatt-

bericht Nr. 4/2003). Zusammen mit den Erfolgsindikatoren am Arbeitsmarkt lassen sich daraus eventuell Hinweise auf eine problemadäquate Reform gewinnen.

Arbeitslosenquoten

Inwieweit die untersuchten Länder von Arbeitslosigkeit betroffen sind, lässt sich anhand der Arbeitslosenquoten messen, die nach international einheitlichen Kriterien berechnet wurden. Die Arbeitslosenquoten in diesen Ländern sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Erwähnenswert ist, dass sich zwischen 1995 und 2002 laut Angaben der OECD die Arbeitslosenquote in Schweden von 7,7 Prozent auf 4 Prozent im Jahresdurchschnitt nahezu halbierte. In der Schweiz konnte sie – auch wegen der Neuorganisation der Arbeitsverwaltung und der Einführung von „Regionalen Arbeitsvermittlungszentren“ – während dieses Zeitraumes von 4,2 Prozent auf 2,7 Prozent reduziert

werden. Spitzenreiter des internationalen Vergleichs sind die Niederlande. Hier reduzierte sich die Arbeitslosenquote während der letzten sieben Jahre von 7,1 Prozent auf 2,7 Prozent.

Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist keineswegs einheitlich. Aktive und passive Politik können aus dem allgemeinen Staatshaushalt, aus zweckgerichteten Steuern oder aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden. Einen Überblick zum Gewicht der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik gibt die Abbildung 1. Sie zeigt die Ausgaben der hier betrachteten Länder für Arbeitslosengeld/-hilfe (= passive Maßnahmen) und daneben die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des jeweiligen Bruttonationalproduktes (BNP). Die niedrigsten Werte weisen die USA auf. Am oberen Ende liegen die Niederlande. In der Regel gibt es – wie zu erwarten – einen gewissen Gleichlauf zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und den Ausgaben. Wie das Beispiel der Niederlande zeigt, ist dies aber nicht immer der Fall. In den Niederlanden ist im Übrigen das Niveau der Einkommensersatzleistung sehr hoch.

Leistungsdauer

Die Dauer eines maximal möglichen Anspruches auf Arbeitslosengeld in den

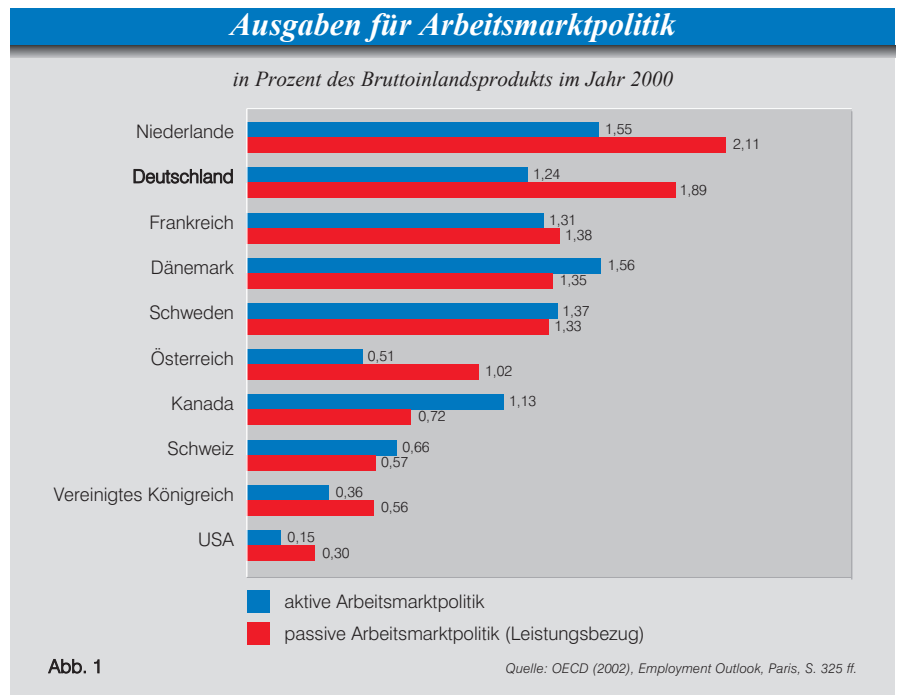


Abb. 1

Maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld

eines 40-jährigen Arbeitslosen, Dauer in Monaten

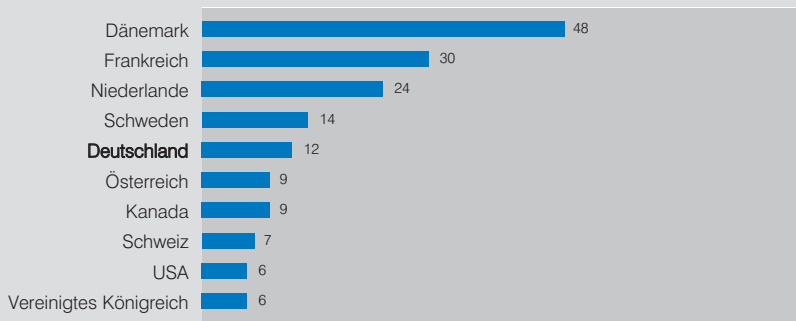


Abb. 2

Quelle: verschiedene Länderstatistiken

untersuchten Ländern zeigt Abbildung 2 am Beispiel eines 40-jährigen Arbeitslosen, der hierfür erforderliche beitragspflichtige Beschäftigungszeiten nachweisen kann. Der bereits erwähnte Aktivierungsgedanke spielt bei der Dauer des Leistungsbezuges eine große Rolle. So besteht in Dänemark nach dem ersten Jahr des Bezuges von Arbeitslosengeld die Verpflichtung zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern sollen. In der Schweiz können nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung (der so genannte „normale Taggelder“; maximal bis zu sieben Monaten = passiver Leistungsbezug) nur bei Teilnahme an ar-

beitsmarktpolitischen Maßnahmen „besondere Taggelder“ (= aktiver Leistungsbezug – bis zu einer Dauer von zwei Jahren) in gleicher Höhe gewährt werden. In Kanada, den USA und im Vereinigten Königreich gibt es keine längere Anspruchsdauer für ältere Arbeitnehmer, die anderswo einen nahtlosen Übergang in die Altersrente erleichtern soll.

Höhe der Leistung

Die OECD hat die Nettolohnersatzraten nach Steuern im ersten Monat des Leistungsbezugs am Beispiel eines 40-jährigen arbeitslosen Industriearbeiters mit Durchschnittslohn errechnet (vgl. Abb. 3). Bei Familien mit Kindern, Alleinerziehenden und bei Langzeitarbeitslosen

Nettolohnersatzrate im 1. Monat des Leistungsbezugs

eines 40-jährigen Industriearbeiters mit Durchschnittslohn, nach Steuern, in Prozent

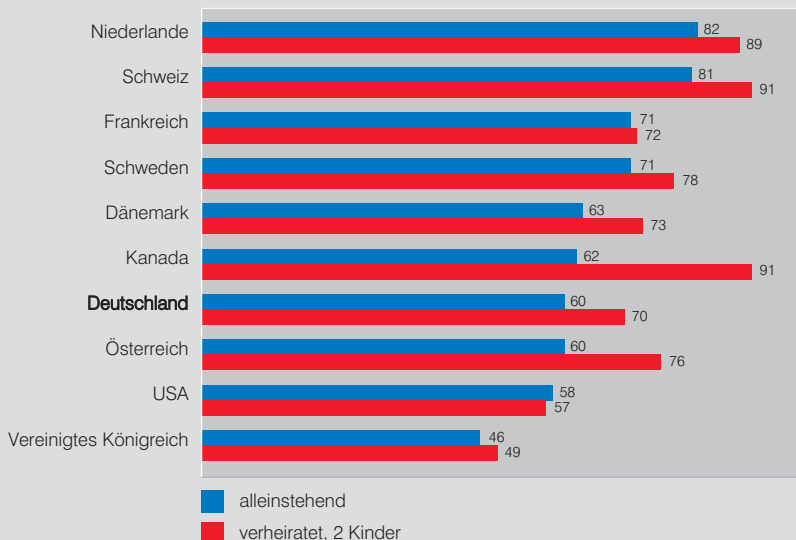


Abb. 3

Quelle: OECD (2002), *Benefits and Wages*, Paris, S. 33

müssten bei der Nettolohnersatzrate neben einer geringeren Besteuerung auch Sozialtransfers wie Wohngeld, Familienzuschläge oder ergänzende Leistungen der Sozialhilfe hinzugerechnet werden. In der Abbildung sind neben dem alleinstehenden Arbeitslosen auch die Nettolohnersatzraten eines verheirateten Arbeitslosen mit zwei Kindern dargestellt. Dabei sind die Sozialtransfers berücksichtigt. In den Niederlanden und der Schweiz sind demzufolge Lohnersatzleistungen am höchsten, in den USA und im Vereinigten Königreich am geringsten. **Entgegen weit verbreiteter Meinung befindet sich Deutschland bei diesem Vergleich nur im unteren Mittelfeld.**

Fazit

In der aktuellen politischen Diskussion geht es um die Höhe (Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau) und die Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine optimale allgemein gültige Ausgestaltung des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit gibt es generell nicht. Das System des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit wird jeweils vom traditionell-historischen Hintergrund, gesellschaftspolitischen Prioritäten und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines einzelnen Landes bestimmt.

Es gibt eine Reihe von Studien, die den Einfluss der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung auf die Höhe der Erwerbslosigkeit untersuchen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat einige davon verglichen und zieht in ihrem Weltbeschäftigungsbericht 2000 daraus Folgerungen. Danach hat die Dauer der Zahlungen Einfluss auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit. Dagegen ist der Zusammenhang zwischen der Leistungshöhe und dem Niveau der Arbeitslosenquote deutlich geringer.

Neben Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung spielen auch Anwartschaftszeiten eine Rolle, Zumutbarkeitsregelungen und deren Durchsetzung in der Praxis oder Nachweise der Arbeitssuche und Sanktionen. Nicht übersehen darf man dabei das „Richterrecht“ der Sozialinstanzen, das Entscheidungen der Arbeitsverwaltung korrigiert und somit rechtskonformes Handeln definiert und vorgibt.

Werner Winkler

(aus IAB-Werkstattbericht Nr. 4/2003)

Hartz-Vorschläge

Im Mini aus der Schwarzarbeit

Nettoeffekte der Reformen vermutlich aber geringer als erwartet – Fragezeichen bei haushaltsnahen Diensten

Der Trend in die Schwarzarbeit ist ungebrochen. In den letzten zwölf Jahren hat sie in der Bundesrepublik nach aktuellen Schätzungen um über 38 Prozent zugelegt und ist damit wesentlich stärker gewachsen als die „offizielle“ Wirtschaft. Lag ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt 1975 noch bei 5,8 Prozent, so ist dieser bis 2002 auf geschätzte 16,3 Prozent gestiegen, was einem Finanzvolumen von 350,4 Milliarden € entspricht. Worin liegen die Ursachen für die boomende Schwarzarbeit und wie können sie wirksam bekämpft werden? Die Hartz-Kommission hat dazu Vorschläge ausgearbeitet, deren Wirksamkeit sich erst noch erweisen muss.

Die Zahlen für die Bundesrepublik basieren auf aktuellen Schätzungen von Prof. Friedrich Schneider, dem Schwarzarbeitsexperten der Universität Linz. Wie groß das Ausmaß der Schattenwirtschaft tatsächlich ist, lässt sich nicht exakt feststellen. Da man im Dunkeln schlecht sehen kann, gibt es keine gemessenen Werte, sondern nur mehr oder weniger gute Schätzungen.

Schneider schätzt auf der Basis des „Bargeldansatzes“. Dieser beruht auf der Annahme, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten in der Regel zum Zwecke der Geheimhaltung bar abgewickelt werden und die Entwicklung der Bargeldmenge deshalb Rückschlüsse auf deren Umfang erlaubt. Grundlage dieser Analysetechnik ist daher eine ökonometrische Schätzung der Nachfrage nach Bargeld. Inwieweit damit die Bedeutung der Schattenwirtschaft genau erfasst werden kann, ist allerdings umstritten.

Wo liegen die Ursachen?

Die Belastung mit hohen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gilt als die wesentliche Ursache für das Wachstum der Schattenwirtschaft. Der Anreiz, sich

dieser Abgabenlast zu entziehen, wirkt bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern gleichermaßen: auf Arbeitgeberseite wegen der Kostenbelastung, auf Arbeitnehmerseite wegen der Reduktion des Nettoeinkommens. Nach Schätzungen von Schneider beträgt der Einfluss dieses Faktors auf die Zunahme der Schattenwirtschaft 45 Prozent bis 55 Prozent.

Schneider schätzt den Einfluss staatlicher Regulierungen auf zehn Prozent bis 15 Prozent. Als Beispiel für derartige Regulierungen wird häufig die Handwerksordnung genannt, die den Markteintritt vom „großen Befähigungsnachweis“ abhängig macht. Der Beitrag spezifischer Arbeitsmarktregulierungen (Kündigungsschutz, Sozialplanpflicht) erklärt nach Schneider weitere fünf Prozent bis zehn Prozent des Wachstums der Schattenwirtschaft.

Transferzahlungen wie Sozialhilfe und Leistungen an Arbeitslose können die Abwanderung in die Schattenwirtschaft verstärken, da sie einkommensähnliche Zahlungen an Haushalte darstellen. Die Leistungen des sozialen Sicherungssystems können außerdem negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot haben. Nach Berechnungen von Schneider erklären Transferzahlungen zehn Prozent bis 15 Prozent des Wachstums der Schattenwirtschaft.

Die Maßnahmen der Hartz-Kommission

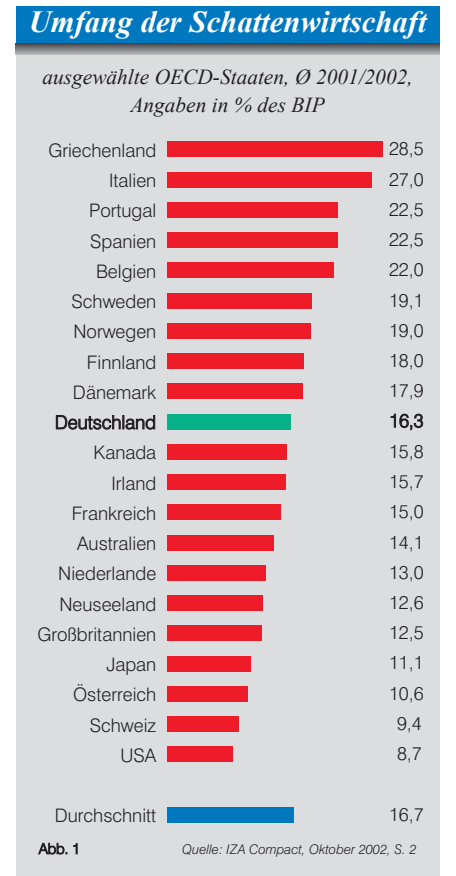
Die von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen – und zum Teil bereits umgesetzten – Maßnahmen zur Reduzierung der Schwarzarbeit setzen im Wesentlichen an den Faktoren Sozialabgaben und Transferleistungen an.

Die Hartz-Kommission hat in ihrem ersten Entwurf ein pauschaliertes und verkürztes Arbeitslosengeld vorgeschlagen. Im Endbereich der Kommission ist dieser

Vorschlag allerdings nicht mehr enthalten. Die jüngsten Reformvorschläge der Bundesregierung greifen ihn in der „Agenda 2010“ aber wieder auf und gehen von einer verkürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von zwölf Monaten bzw. von 18 Monaten für ältere Arbeitnehmer mit längeren Beitragszeiten aus.

Mit dem ebenfalls von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Instrument der „Ich-AG“ bzw. „Familien-AG“ (Erweiterung der Ich-AG um mithelfende Familienmitglieder) soll neue Beschäftigung geschaffen und Schwarzarbeit abgebaut werden. Damit gibt es – neben dem Überbrückungsgeld – ein zweites Förderinstrument für Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.

Die Arbeitsmarktwirkungen der Ich-AG sind schwer abzuschätzen. Untersuchungen deuten auf ein Existenzgründerpotenzial von maximal fünf Prozent unter den Arbeitslosen hin. Der Netto-Beitrag der „Ich-AG“ zum Abbau der Arbeitslosigkeit hängt einmal davon ab, wie viele Gründungswillige unter den Arbeitslosen das neue Förderinstrument anspricht. Neben einer Verdrängung be-



Anstieg der Schattenwirtschaft

ausgewählte OECD-Staaten, 1989/90–2001/02,
Angaben in % des BIP

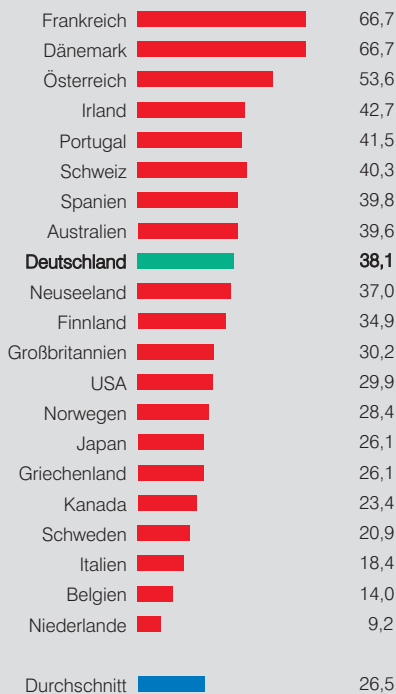


Abb. 2

Quelle: IZA Compact, Oktober 2002, S. 2

reits bestehender Unternehmen ist auch damit zu rechnen, dass das Überbrückungsgeld teilweise ersetzt wird. Damit wurden 2002 rund 123 000 Existenzgründungen von Arbeitslosen gefördert. Ob sich „schwarzarbeitende“ Arbeitslose zur Gründung einer Ich-AG entschließen, wird weitgehend davon abhängen, welches Einkommen sie im Vergleich zur Schwarzarbeit erzielen können.

Unter den geringfügig Beschäftigten bilden die in privaten Haushalten Tätigen die mit Abstand größte Gruppe. Sie wird je nach Datenbasis mit 1,2 Mio. bis 2,9 Mio. Personen beziffert. Demgegenüber zeigen Auswertungen der Beschäftigtenstatistik, dass 1999 bundesweit lediglich gut 38 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen privaten Haushalt als Arbeitgeber nannten. Es muss also dort in großem Umfang schwarz gearbeitet werden.

Als wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hat die Hartz-Kommission deshalb eine Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze im Niedriglohnbereich auf 500 € (Mini-Jobs) vorgeschlagen. Die ab 1. April 2003 geltende Regelung sieht nur eine Anhebung

der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 € vor. Mini-Jobber zahlen keine Abgaben. Auch die zeitliche Begrenzung auf 15 Stunden pro Woche ist entfallen. Die neue Regelung ist dabei nicht, wie von der Hartz-Kommission vorgeschlagen, auf Tätigkeiten im Haushalt begrenzt.

Wird ein Mini-Job neben einer Hauptbeschäftigung ausgeübt, bleibt er dennoch versicherungsfrei. Bei mehreren Mini-Jobs neben einer Hauptbeschäftigung ist der Mini-Job, der zuerst aufgenommen wurde, versicherungsfrei. Übt man ohne Hauptbeschäftigung mehrere Mini-Jobs aus, werden die daraus resultierenden Verdienste zusammengerechnet, um feststellen zu können, ob eine Sozialversicherungspflicht besteht.

Ab einem monatlichen Bruttoverdienst von mehr als 400 € wird aus dem Mini-Job ein Niedriglohn-Job. Auch hier fallen ab 1. April 2003 geringere Sozialversicherungsbeiträge an. Der Beitragsanteil steigt schrittweise von rund vier Prozent bis auf rund 21 Prozent bei einem Verdienst von 800 €.

Als flankierende Maßnahme zu Ich-AG und Mini-Jobs wurde von der Hartz-Kommission zur Stärkung der Nachfrageseite die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen vorgeschlagen. Ziel ist auch hier, durch steuerliche Entlastung der Haushalte schattenwirtschaftliche Tätigkeiten in reguläre Beschäftigung umzuwandeln.

Nach der ab 1. April 2003 geltenden Regelung zahlen Arbeitgeber bei Mini-Jobs pauschal maximal 25 Prozent an Abgaben: elf Prozent Krankenkasse, zwölf Prozent Rentenversicherung und eine Pauschalsteuer von zwei Prozent (alternativ kann der Arbeitnehmer auch seine Lohnsteuerkarte vorlegen). Für haushaltsnahe Dienstleistungen gelten noch großzügigere Regelungen: Hierfür zahlt der Arbeitgeber insgesamt zwölf Prozent des Verdienstes (je fünf Prozent an Krankenkasse und Rentenversicherung, zwei Prozent Pauschalsteuer). Zehn Prozent der Aufwendungen, maximal 510 € können von der Steuer abgesetzt werden.

Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen

Durch die Instrumente Ich-AG, Familien-AG und den Mini-Jobs lassen sich in Verbindung mit der Nachfrageförderung

haushaltsnaher Dienstleistungen nach Einschätzung der Hartz-Kommission erhebliche Beschäftigungsgewinne erzielen. Ein großes Potenzial für zusätzliche Beschäftigung wird insbesondere bei den haushaltsnahen Dienstleistungen gesehen. Aktuelle Prognosen nehmen an, dass in diesem Bereich kurzfristig weit über 500 000 Vollzeitarbeitsplätze erschlossen werden könnten. In der Realität dürften die tatsächlichen Beschäftigungseffekte jedoch sehr viel kleiner ausfallen. Auch unter Berücksichtigung der Subventionen übersteigen die Kosten für professionelle Dienste im Haushalt die üblichen Schwarzmarktpreise deutlich, was sich dämpfend auf die Nachfrage der Privathaushalte auswirken wird. Weitere hemmende Faktoren liegen in der Struktur der Personen, die in der Regel Dienstleistungen im Haushalt anbieten. Haushaltshilfen rekrutieren sich überwiegend aus Ausländerinnen, die oftmals über keine gültige Arbeitserlaubnis verfügen und aus verheirateten Frauen, die in der Regel über den Ehepartner sozial abgesichert sind und ihre Tätigkeit nur als Zuverdienst sehen.

Bei der Schwarzarbeit geht die Kommission davon aus, dass ein erheblicher Prozentsatz des geschätzten Schwarzarbeitsvolumens von 5 Mio. Vollzeitbeschäftigten (nach Schneider) in Ich-AGs überführt werden könnte. Sie weist darauf hin, dass allein 3,5 Millionen private Haushalte Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Fazit

Weder durch die bis 2001 geltende steuerliche Förderung („Dienstmädchenprivileg“) noch durch das Haushaltscheckverfahren ist es in der Vergangenheit gelungen, im privaten Bereich legale Arbeitsverhältnisse in größerem Umfang zu schaffen. Außerdem fehlen in den Rechnungen der Hartz-Kommission die nur schwer messbaren Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte, die bei der Förderung von Existenzgründern zu berücksichtigen sind. Die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollten deshalb insgesamt nicht überschätzt werden. Diese Auffassung teilen auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrgutachten für die Bundesregierung.

Rüdiger Cyprian

Green Card und Arbeitslosigkeit

Wenn nützliche Ausländer unnütz werden ...

Verlieren ausländische IT-Fachkräfte ihren Arbeitsplatz, sollte ihnen von den Behörden ausreichend Zeit für die Suche nach einer neuen Stelle gegeben werden – In einer Fallstudie wurden zwar Verbesserungen, aber immer noch Mängel in den Verfahren festgestellt

„Should I stay or should I go?“ – fragt sich ein Green Card-Inhaber in einem einschlägigen Chatroom unter Rückgriff auf einen Titel der Punkband The Clash. Manchen seiner im Zuge der IT-Krise arbeitslos gewordenen KollegInnen wurde diese Entscheidung abgenommen: Sie wurden zur Ausreise aufgefordert. In jüngerer Zeit hat sich an dieser Praxis einiges verbessert. Man sollte auf diesem Wege nicht stehen bleiben.

Als Reaktion auf die Klagen der Wirtschaft über einen ausgeprägten Fachkräftemangel erließ die Bundesregierung Verordnungen zur Arbeitsgenehmigung und Aufenthaltserlaubnis für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie. Sie traten zum 1. August 2000 in Kraft („Green Card-Programm“). Bis zu 20 000 ausländische IT-Fachkräfte können eine Arbeits- bzw. Aufenthaltserlaubnis erhalten, die auf maximal fünf Jahre befristet ist. Voraussetzung ist eine Hochschulbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie oder ein Jahresgehalt von mindestens 51 000 €. Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis können auch an ausländische Studierende deutscher Hochschulen erteilt werden, wenn sie nach erfolgreichem Abschluss ihres einschlägigen Studiums einen IT-Beruf in Deutschland ergreifen.

Bis Ende 2002 wanderten gut 10 000 IT-SpezialistInnen – teils mit ihren Familien – aus fast allen Ländern dieser Erde zu. Zwar ist auf dem Markt immer noch etwas Bewegung festzustellen, wie die monatlichen Zahlen der Arbeitsgenehmigungen zeigen, die neu oder bei Arbeitsplatz-

wechsel/Vertragsverlängerung erteilt werden (vgl. Abb. 1 und 2). Die IT-Krise hat aber auch Green Card-InhaberInnen erfasst.

Arbeitslosigkeit

Angesichts fehlender statistischer Daten wurde in einer Fallstudie im Arbeitsamtsbezirk München versucht, sich der Green Card-Arbeitslosigkeit anzunähern. München ist – neben Frankfurt – das Zentrum für ausländische IT-ExpertInnen.

Ergebnis: Knapp sieben Prozent der Fachkräfte, denen in München eine Green Card erteilt wurde, waren später mindestens einmal im Bundesgebiet arbeitslos registriert. In anderen Arbeitsamtsbezirken dürften ähnliche Größenordnungen vorliegen. Dies ist aber nur die Untergrenze, weil etliche Betroffene Behördenkontakt meiden.

Seit Ende 2001 meldeten sich ausländische IT-Fachkräfte vermehrt arbeitslos. Ein Fünftel der rund 100 in der Fallstudie identifizierten Green Card-Arbeitslosen musste sich bereits während des ersten Jahres in Deutschland arbeitslos melden – also zu einem Zeitpunkt, zu dem noch kein Anspruch auf Lohnersatzleistungen erworben werden konnte. Auffallend viele – nämlich gut ein Fünftel – hatten irgendwann einmal in Deutschland studiert. Wegen ihrer besseren Kenntnisse der Sprache und des Rechtssystems dürfte ihre Hemmschwelle bei Behördenkontakten niedriger sein.

28 IT-ExpertInnen waren zum Zeitpunkt der Recherche immer noch arbeitslos gemeldet, 38 war die Aufnahme einer neuen Beschäftigung geglückt. Sie waren überwiegend nur kurz arbeitslos registriert gewesen, nämlich ein bis drei Monate. Bei rund jedem vierten Green Card-Arbeitslosen wissen wir nichts über den Verbleib: Der Kontakt zum Arbeitsamt bricht einfach ab. Mindestens acht Personen dürften nach einer Phase der Arbeitslosigkeit das Land verlassen haben.

Aufenthaltsrecht

Bei der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesanstalt für Arbeit gibt es ein IT-Sonderteam, das über bundesweite Einblicke in die Green Card-Arbeitslosigkeit verfügt (IT-Sonderteam der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung

Erstmalige Beschäftigung ausländischer IT-Fachleute

Erteilte Arbeitserlaubnisse Aug. 2000 bis Dez. 2002, Bundesgebiet; absolut

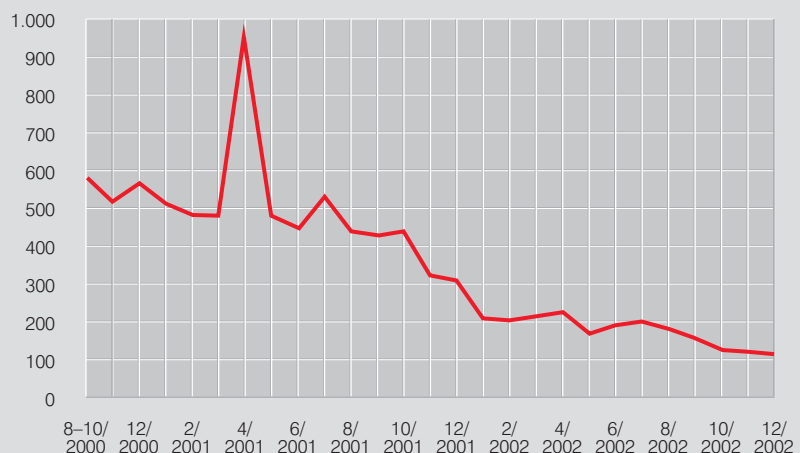


Abb. 1

Quelle: Statistik der erteilten Arbeitserlaubnisse nach der IT-ARGV; BA IIIb3

Arbeitsplatzwechsel/Vertragsverlängerung ausländischer IT-Fachleute

Erteilte Arbeitserlaubnisse, Aug. 2000 bis Dez. 2002, Bundesgebiet; absolut

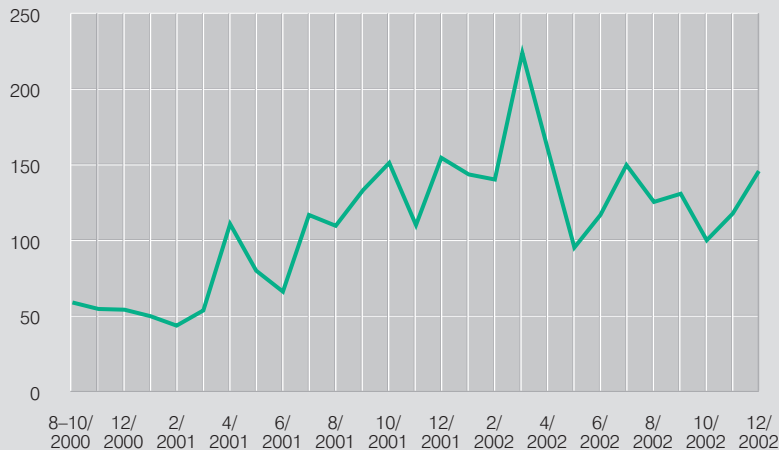


Abb. 2

Quelle: Statistik der erteilten Arbeitserlaubnisse nach der IT-ARGV; BA IIIb3

[ZAV], Villemombler Straße 76, 53123 Bonn, Tel.: 02 28 / 7 13 12 12; E-Mail: Bonn-ZAV.IT-Experts@arbeitsamt.de). Nach dessen Erfahrungen haben Ausländerbehörden bis Sommer 2002 Green Card-Arbeitslose vielfach zur umgehenden Ausreise aufgefordert. Dafür wurde oft nur eine 72-Stunden-Frist eingeräumt.

In einem Schreiben vom 18. Juli 2002 bat das Bundesministerium des Innern die Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder, auf die jeweiligen Ausländerbehörden so einzuwirken, dass zumindest bei Green Card-Arbeitslosen mit Arbeitslosengeldbezug Aufenthalt großzügiger bewilligt wird.

Nicht zuletzt wegen dieser Empfehlung wurde die Praxis der Aufenthaltsgewährung vielfach liberaler. Etliche Ausländerbehörden gewähren nun sechs Monate Aufenthalt, wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld vorliegt – eine Frist, die nach Auskunft von VermittlerInnen auch in der IT-Krise in der Regel eine erfolgreiche Stellensuche erlaubt. Wurde noch kein Leistungsanspruch erworben, werden vielfach drei Monate Aufenthalt genehmigt.

Nach wie vor ist die Rechtspraxis aber uneinheitlich. Dies zeigt sich bereits an einer überschaubaren Region wie München. Ein hypothetisches Beispiel: Zwei Green Card-Mitarbeitern desselben Münchner Betriebs wird nach einem Jahr gekündigt. Dem Arbeitslosen mit Wohnort München wird zur Stellensuche ein Aufenthalt von sechs Monaten gewährt. Seinem ehemaligen Kollegen, der im Münchner Umland wohnt, wird ggf. aber nur drei Monate Aufenthalt zugestanden. Er würde nicht nur dadurch benachteiligt, dass er lediglich drei Monate Arbeitslosengeld beziehen kann, sondern steht vor allem unter Druck, in wesentlich kürzerer Zeit eine neue Stelle zu finden. Gelingt dies nicht, muss er die Bundesrepublik verlassen.

Sichtweisen von Betroffenen

Uneinheitliche und rigide Verfahren werden von Betroffenen als Unberechenbarkeit und Ausgeliefertsein an Willkür erlebt – dies zeigt ein einschlägiges Internet-Diskussionsforum (www.trust7.com). Hierauf weisen etwa solche Forumsbeiträge hin: „It all depends (...) if the guy at the arbeitsamt likes you.“

„This depends on (...) you have the luck to talk to a ‚nice guy‘ at the Foreign Office.“

„I am afraid they will not give me any money or visa to stay because all is dependent on their mood.“

Auch werden Überlegungen gefördert, aus der Bundesrepublik abzuwandern und anderen von einer Einwanderung abzuraten: „I am really pissed off with this kind of treatment. I am thinking of going back and I don't advise people to come and work here.“

Dass das Zuwanderungsgesetz zum 1. Januar 2003 nicht in Kraft getreten ist, wird verbittert und enttäuscht aufgenommen. Hätte es doch bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Weg in einen Daueraufenthaltsstatus ebenen können: „Hopefully (...) they will come up with something. Makes a very uncertain life otherwise, if you know what I mean.“

Fazit

Trotz Verbesserungen besteht immer noch Problemdruck bei den aufenthaltsrechtlichen Verfahren im Falle von Green Card-Arbeitslosigkeit. Dies gilt zum einen für die uneinheitliche Praxis bei der Festlegung der Aufenthaltsdauer. Zum anderen sind manche Verfahren immer noch zu rigide, vor allem dann, wenn der Arbeitsplatz bereits im ersten Jahr des Aufenthalts in der Bundesrepublik verloren geht.

Einheitliche, transparente und großzügige Verfahren sind humanitär-ethisch und ökonomisch geboten. Wegen des demographischen Wandels und der Qualifikationsentwicklung der hiesigen Bevölkerung werden insbesondere hochqualifizierte Arbeitskräfte knapp. Die Bundesrepublik wird mit anderen Ländern um gut ausgebildete ArbeitsmigrantInnen konkurrieren müssen. Die Attraktivität eines Einwanderungslandes zeigt sich aber auch darin, wie es mit seinen (Arbeits-)MigrantInnen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen umgeht. Denn: „Foreigners are no toys!“

*Franziska Schreyer/IAB
Marion Gebhardt/Arbeitsamt München
(aus IAB-Werkstattbericht Nr. 7/2003)*

Schwerbehinderten-Gesetz

Nur ein Strohfeuer?

Nach einem eindrucksvollen Rückgang gegen den Trend sind die Arbeitslosenzahlen für Schwerbehinderte am aktuellen Rand wieder kräftig gestiegen

Jahrelang war in der Bundesrepublik die Zahl der beschäftigten Schwerbehinderten gesunken und die der arbeitslosen gestiegen. Als sie im Jahresdurchschnitt 1999 wieder einmal über die Marke von 190 000 geklettert war, haben sich Politiker, Behinderte, Arbeitgeber und Gewerkschaften auf ein neues Gesetz geeinigt: Das „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“, das zum 1. Oktober 2000 in Kraft getreten ist. Es bezweckte vor allem eines: Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen schnell und spürbar zu senken. Ob und wie dies gelungen ist, kann vornehmlich mit aktuellen Zahlen der BA-Statistik beurteilt werden.

Bis Oktober 2002 sollte der Bestand an Arbeitslosen um etwa 50 000 Personen reduziert werden – mit dem Ziel der Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt. Dabei wurde unter anderem die Pflichtquote zur Beschäftigung Schwerbehinderter von 6 Prozent auf 5 Prozent gesenkt. Die Ausgleichsabgabe muss nun erst von Unternehmen mit 20 und mehr Arbeitsplätzen bezahlt werden und ist nach Betriebsgröße gestaffelt. Falls die beabsichtigte Verringerung der

Arbeitslosenzahlen nicht gelänge, sollte die Pflichtquote ab 1. Januar 2003 wieder auf 6 Prozent heraufgesetzt werden.

Tatsächlich konnte bis Oktober 2002 der Bestand an arbeitslosen Schwerbehinderten gegen den allgemeinen Trend am Arbeitsmarkt (vgl. Abb. 1) gegenüber Oktober 1999 um 24 Prozent abgebaut werden. Bedeutet diese Verringerung des Bestandes tatsächlich, dass im Laufe des Beobachtungszeitraumes mehr arbeitslose Schwerbehinderte in Arbeit abgegangen sind? Oder waren sinkende Zugangszahlen in Arbeitslosigkeit dafür verantwortlich? Entspringt diese Entwicklung nur kurzfristigen Anstrengungen aller Akteure, weil u. a. im Oktober 2002 die Pflichtquote zur Beschäftigung auf den Prüfstand gestellt wurde? Oder ist darin tatsächlich eine dauerhafte Verbesserung der Lage Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen?

Beschäftigung

In den letzten Jahren stieg die Zahl der Schwerbehinderten in der Bundesrepublik insgesamt an. Zugleich verringerte sich der Anteil Schwerbehinderter im erwerbsfähigen Alter ebenso wie ihre Erwerbsquote (Anteil der

schwerbehinderten abhängigen Erwerbspersonen an Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter). Für 15- bis unter 65-Jährige lag sie 1999 bei 34 Prozent und ist damit nicht einmal halb so hoch wie die der Gesamtbevölkerung im gleichen Alter (72 Prozent im Jahr 2001).

Werden „Soll“ und „Ist“ bei der Pflichtquote gegenübergestellt, gibt es deutliche Diskrepanzen zu beklagen: So verminderte sich zwischen 1995 und 2000 die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt, die der Berechnung der Pflichtzahl zugrunde liegen. Allerdings sank sie nicht so stark wie die Zahl der mit Schwerbehinderten besetzten Arbeitsplätze. Die Folge war ein Rückgang der Beschäftigungsquote von 4,0 Prozent auf 3,7 Prozent. Im Jahr 2001 liegt die Istquote der Beschäftigung dann bei 3,8 Prozent und weist damit zum ersten Mal seit zehn Jahren wieder eine leichte Zunahme auf.

Dies dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, dass seit 2001 nur noch Unternehmen mit 20 und mehr Arbeitsplätzen anzeigepflichtig sind und die Pflichtquote der Beschäftigung gleichzeitig auf 5 Prozent gesenkt wurde. Waren im Jahr 2000 in der Bundesrepublik noch 176 040 private und 11 900 öffentliche Arbeitgeber anzeigepflichtig, waren es 2001 noch 140 779 bzw. 10 816. Gleichwohl ist die Zahl der mit Schwerbehinderten besetzten Arbeitsplätze leicht gestiegen – sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Arbeitgebern.

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter (Schwerbehinderte einschließlich Gleichgestellte) liegt schon seit Jahren deutlich über der aller Arbeitslosen (16 Prozent gegenüber 10,3 Prozent im Jahr 2001; nur abhängige zivile Erwerbspersonen). Gleichzeitig haben sich die Zugänge Schwerbehinderter in Arbeitslosigkeit im Laufe der letzten Jahre erhöht, wenn auch nur geringfügig: Traten im Jahr 1999 ca. 216 000 Schwerbehinderte in der Bundesrepublik Deutschland in Arbeitslosigkeit ein, waren es im Jahr 2002 ca. 229 000.

Im Schnitt sind Schwerbehinderte nach wie vor wesentlich älter als alle Arbeitslosen. Vor allem der Anteil der über 45-jährigen schwerbehinderten Arbeitslosen ist gestiegen. Im Jahr 2002 ist über die Hälfte der arbeitslosen Schwerbehinderten 45 Jahre und älter. Im Vergleich

Bestand an arbeitslosen Schwerbehinderten 1999 bis 2002

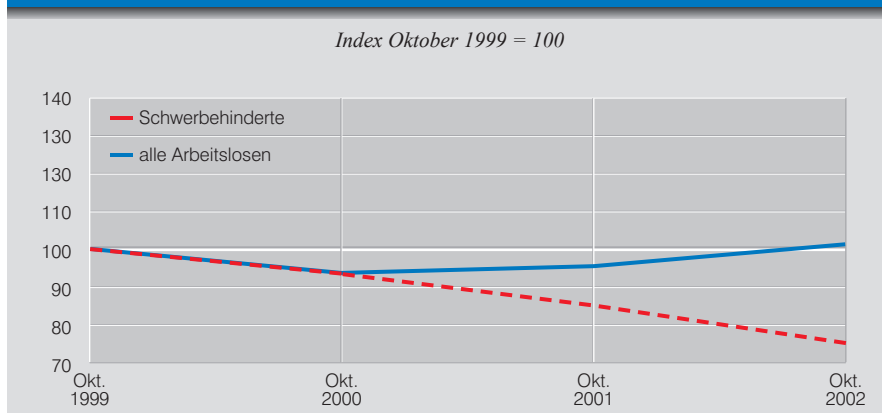


Abb. 1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

dazu ist die Mehrzahl aller Arbeitslosen deutlich jünger: Über 70 Prozent sind unter 45 Jahren. Damit dürfte das Alter – zusätzlich zur Schwerbehinderung – in diesem Arbeitsmarktsegment ein noch stärker vermittlungshemmendes Merkmal sein als bei den Erwerbslosen insgesamt. Da für Ältere die Chancen auf Wiederbeschäftigung generell zurückgehen, haben es ältere Schwerbehinderte also noch schwerer als alle anderen, wieder Arbeit zu finden.

Mangelnde Berufsausbildung hingegen ist bei arbeitslosen Schwerbehinderten kein zusätzliches Kriterium, da sich deren Ausbildungsstruktur nicht grundsätzlich von der aller Arbeitslosen unterscheidet. Nur der Anteil der Hochschulabsolventen ist bei Schwerbehinderten geringer als bei allen Arbeitslosen.

Schwerbehinderte bleiben nach wie vor deutlich länger arbeitslos als alle Arbeitslosen (2002: Schwerbehinderte 12,8 Monate, alle Arbeitslosen 7,9 Monate). Dies liegt an der kumulativen Wirkung der drei Risikomerkmale „fortgeschrittenes Alter“, „gesundheitliche Einschränkungen“ und „fehlende Berufsausbildung“: Schwerbehinderte über 50 Jahre und ohne berufliche Ausbildung blieben im Jahr 2002 in der Bundesrepublik durchschnittlich 19,5 Monate arbeitslos, unter 50-jährige Arbeitslose mit Ausbildung und ohne gesundheitliche Einschränkungen dagegen nur 5,6 Monate.

Zwar nimmt auch bei allen Arbeitslosen die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit mit steigendem Alter zu. Die Schwerbehinderten liegen aber nahezu immer über dem Durchschnitt ihrer Altersgruppe. Nur wenn sie älter als 55 Jahre sind, scheint die Schwerbehinderung kein zusätzliches Risikomerkmale mehr zu sein. Dann gleicht sich die Verbleibsdauer in Arbeitslosigkeit an.

Steigende Abgangszahlen Schwerbehinderter aus der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1999 bis 2002 vermittelten auf den ersten Blick eine Wende zum Besseren. Während bei allen Arbeitslosen erst im Jahr 2002 wieder mehr Personen die Arbeitslosigkeit verließen, stiegen die Zahlen bei den Schwerbehinderten schon seit 1999 kontinuierlich an (1999: 244 323 Personen, 2002: 267 623 Personen).

Aktuelle Entwicklung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter

Bestände Oktober 2002 bis März 2003, Index Oktober 2002 = 100

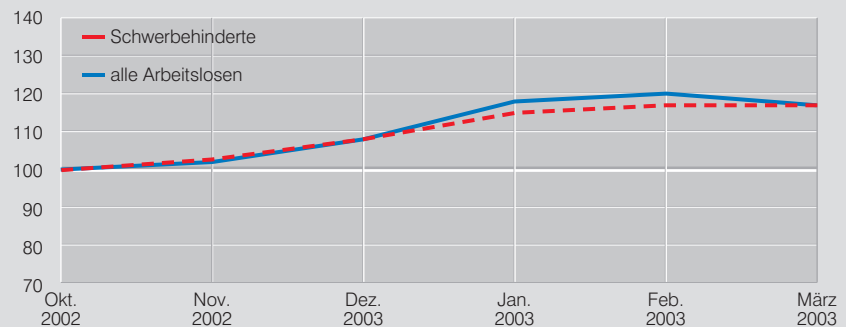


Abb. 2

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Die Frage ist allerdings, was „Abgang aus der Arbeitslosigkeit“ bedeutet? Verbirgt sich dahinter der Eintritt in Beschäftigung oder handelt es sich lediglich um ein Verschwinden aus der Statistik? Haben sich hier gravierende Veränderungen ergeben, oder ist alles weitgehend gleich geblieben? Definiert man die allgemeinen Abgänge durch Vermittlung, in ABM, in andere Maßnahmen, mit Hilfe von Zuschüssen und durch „Arbeit selbst gesucht“ als Abgänge in Arbeit, ist dieser Anteil über die Jahre von knapp 24 Prozent auf 22,4 Prozent sogar leicht gefallen. Damit geht nicht einmal jeder vierte der arbeitslosen Schwerbehinderten in Erwerbstätigkeit ab. Einen deutlichen Unterschied zu 1999 gibt es allerdings: Aus dem Erwerbsleben scheiden wesentlich weniger Personen aus; ihr Anteil sank von 18 Prozent auf 11 Prozent.

Anders als bei allen Arbeitslosen ist Krankheit bei Schwerbehinderten der Hauptabmeldegrund aus der Arbeitslosigkeit: Knapp ein Drittel beendet deshalb die Arbeitslosigkeit. Je älter die Arbeitslosen sind, desto größer wird dieser Anteil. Es ist zu vermuten, dass Arbeitslosigkeit zur Verschlechterung ihrer Krankheit führt und sie sich dann ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Dafür spricht auch, dass der Abmeldegrund „Auscheiden aus dem Erwerbsleben“ bei Schwerbehinderten eine deutlich größere Rolle spielt als bei allen Arbeitslosen.

Allerdings sind auch hier die Qualifikation und das Alter des Einzelnen die entscheidenden Faktoren: Je höher die Qualifikation, desto häufiger gelingt die Arbeitsaufnahme, je geringer die Quali-

fikation, umso mehr Personen verlassen aus anderen Gründen die Arbeitslosigkeit. Die Wiederbeschäftigungsquoten von älteren Schwerbehinderten sind deutlich niedriger als die jüngerer schwerbehinderter Menschen, aber auch als die aller anderer gleichaltriger Arbeitsloser. Je jünger die Personen, desto größer sind die Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Fazit

Die Betroffenheit Schwerbehinderter von Arbeitslosigkeit scheint nicht weniger geworden zu sein. Zwar wurde der Bestand an Arbeitslosen bis Oktober 2002 deutlich abgebaut. Aber immer noch geht nur knapp jeder vierte in Arbeit ab. Nach jahrelangem Rückgang ist erstmals im Jahr 2002 auch ein Anstieg der Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen festzustellen.

Wird allerdings die Entwicklung des Bestands an Arbeitslosen am aktuellen Rand (vgl. Abb. 2) betrachtet, so mag man dem Frieden nicht trauen: Seit November 2002 geht es mit der Arbeitslosenzahl wieder steil nach oben. Im März 2003 liegt sie erneut über dem Wert von Oktober 2001. Zwar kann eingewendet werden, dass auch die Zahl der Arbeitslosen insgesamt gestiegen sei. Dies tat sie aber über den ganzen Zeitraum hinweg. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Besserung für Schwerbehinderte auf dem Arbeitsmarkt nur von kurzer Dauer war.

Angela Rauch

(aus IAB-Werkstattbericht Nr. 6/2003)

Kurzfrist-Förderung

Es blüht was im Verborgenen

Seit ihrer Einführung als Regelinstrument sind die Zahlen der Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen sprunghaft gestiegen – Betriebliche Maßnahmen schneiden besonders gut ab

Trainingsmaßnahmen sind ein Instrument der aktiven Arbeitsförderung, über das bislang nur wenig bekannt ist. Seit seiner Einführung in die Regelförderung im April 1997 ist ein enormer Anstieg der Förderzahlen zu verzeichnen. Im Jahr 2001 lagen die Zugänge in Trainingsmaßnahmen sogar erstmals über denen der beruflichen Weiterbildung. Es ist deshalb an der Zeit, diesem Instrument seitens der Forschung mehr Aufmerksamkeit zu schenken und danach zu fragen, was sich eigentlich hinter dem Begriff „Trainingsmaßnahme“ verbirgt und was sie bewirkt.

Unter Trainingsmaßnahmen (§ 48 ff. SGB III) ist ein breites Spektrum unterschiedlichster Maßnahmetypen zusammengefasst. So können Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende mit folgenden (Kombinationen dieser) Varianten gefördert und gefordert werden:

- Eignungsfeststellung,
- Unterstützung der Selbstsuche und Vermittlung, insbesondere durch Bewerbungstraining und Beratung über Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche,
- Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit sowie
- Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Fähigkeiten, um eine Vermittlung in Arbeit oder einen erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung zu erleichtern.

Die Zugangszahlen in solche Maßnahmen sind in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Während im Jahr 1999 im gesamten Bundesgebiet noch ca. 432 Tsd. Eintritte in Trainingsmaßnahmen zu verzeichnen waren, hat sich diese Zahl bis zum Jahr 2002 mit 877 Tsd. mehr als verdoppelt.

Um hierüber nähere Informationen zu erhalten, wurden in zehn Arbeitsämtern insgesamt 173 Fachkräfte zu den von ihnen geförderten Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen befragt. Die Befragung wurde im Rahmen der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm durchgeführt. Beobachtet wurde der Zeitraum zwischen Januar und August 2002. Die Angaben beruhen auf Erinnerungen der Befragten. Die Fachkräfte konnten wegen der unterschiedlichen Aufgabenzuschneite in den „A-Teams“ zudem nicht alle Fragen gleich gut beantworten.

Ein wichtiges Ergebnis vorab: Die Arbeitsämter unterscheiden kaum zwischen Teilnehmer/innen, die wegen fehlender Leistungsansprüche über das ESF-BA-Programm gefördert werden, und den „regulär“ Geförderten.

Welche Varianten werden hauptsächlich gefördert?

Die Fachkräfte der ausgewählten Arbeitsämter förderten im Beobachtungszeitraum hauptsächlich Eignungsfeststellungen (zu 33 Prozent) und Maßnahmekombinati-

onen (zu 37 Prozent). Die „Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit“ (fünf Prozent), „Unterstützung der Arbeitssuche“ (13 Prozent) und „Kurzzeit-Qualifizierung“ (elf Prozent) wurde dagegen eher selten als eigenständige Trainingsmaßnahme angeboten. Maßnahmekombinationen umfassten zumeist Eignungsfeststellungen und Kurzzeit-Qualifizierungen. Die große Zahl von Eignungsfeststellungen resultierte in einigen Arbeitsämtern daraus, dass „Profiling“ oder „Assessment-Center“ unter diesem Maßnahmetyp erfasst wurden oder zumindest ein Teil davon waren.

Welche Ziele werden verfolgt?

Für die Fachkräfte hatte die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oberste Priorität (vgl. Abb. 1). Aber auch die beiden anderen Ziele von Trainingsmaßnahmen, nämlich die Vorbereitung auf eine weiterführende Maßnahme (z. B. berufliche Weiterbildung) oder die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, wurden von mehr als 85 Prozent der Befragten gelegentlich oder häufig angegeben. Insbesondere bei Eignungsfeststellungen (88 Prozent) und Kurzzeit-Qualifizierungen (86 Prozent) wurden Anschlussmaßnahmen vorgeesehen.

Von wem geht die Initiative aus?

Die Initiative ging meistens – unabhängig vom Maßnahmetyp – von den Arbeitsämtern aus. Teilnehmer/innen und Betriebe bemühten sich vor allem bei Eignungsfeststellung und Kurzzeit-Qualifizierungen aktiv um eine Maßnahme, das Sozialamt bei der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft/-fähigkeit.

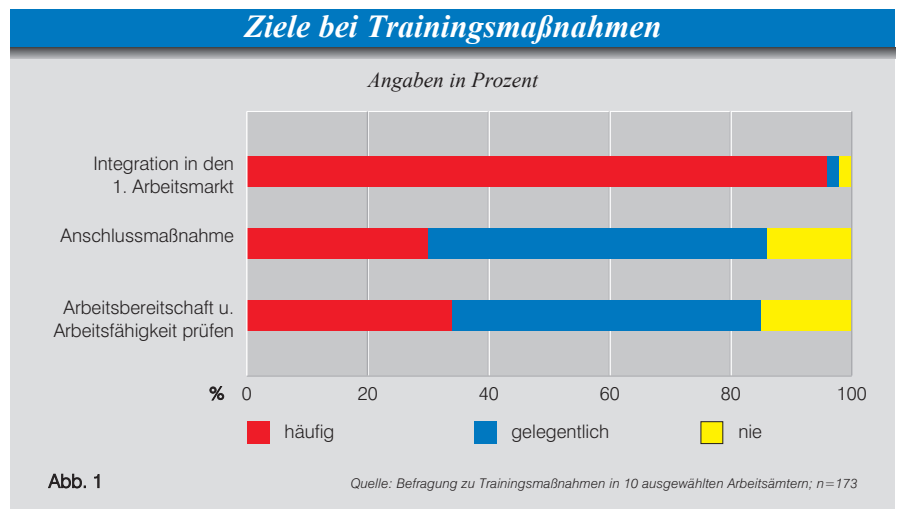


Abb. 1

Was spielt bei der Auswahl welche Rolle?

Übereinstimmend mit der primären Zielsetzung wurden die „Vermittlungschancen nach Maßnahmeende“ von den befragten Fachkräften mit einem Mittelwert von 3,9 auf einer Skala von 0 (unbedeutend) bis 5 (sehr wichtig) als besonders wichtig eingestuft. Nur knapp dahinter liegt der „Ausgleich fehlender beruflicher Qualifikation“ (3,8), der mit dem Ziel „Verbesserung der Eingliederungschancen“ korrespondiert. Die Kriterien „Vorkenntnisse der Teilnehmer/innen“ und „Motivation des Arbeitslosen“ spielten mit einem Mittelwert von 3,5 und 3,2 bei der Rekrutierung von Teilnehmer/innen ebenfalls eine wichtige Rolle. Sie sollen vermutlich dazu beitragen, dass die Trainingsmaßnahme erfolgreich abgeschlossen werden kann. Die „Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit“ (2,1) wurde bei der Förderentscheidung seltener berücksichtigt. Es könnte sein, dass dafür die gesetzlichen Vorgaben verantwortlich sind, die bei Trainingsmaßnahmen keine zeitlichen Restriktionen vorsehen – z. B. eine Mindestdauer der Arbeitslosigkeit.

Wo wird trainiert?

„Eignungsfeststellungen“ und die „Vermittlung von Kenntnissen“ wurden meist in Betrieben durchgeführt. Dagegen fand „die Unterstützung bei der Arbeitssuche“ und „die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit“ vor allem beim Maßnahmeträger statt. Kombi-Maßnahmen wurden hauptsächlich beim Träger oder bei „Träger + Betrieb“ absolviert.

Den Daten der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist zu entnehmen, dass betriebliche Trainingsmaßnahmen im Jahr 2002 einen Anteil von knapp 24 Prozent an allen Trainingsmaßnahmen hatten. Sie sind also in der Minderzahl, obwohl dieser Maßnahmetyp für die Arbeitsämter kostengünstiger sein dürfte, weil in der Regel weder Lehrgangskosten noch Prüfungsgebühren zu entrichten sind.

Allerdings ist hierbei auch auf die Gefahr von „Mitnahmeeffekten“ hinzuweisen. Davon wird dann gesprochen, wenn Unternehmen Arbeitskräfte auch ohne Maßnahme (vorübergehend) eingestellt hätten, die sich hier mit einer Weiterzahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe verbindet. Um derartige

Effekte zu vermeiden, wurden bereits einige Vorkehrungen in § 51 SGB III getroffen: Danach sind Betriebe von der Förderung ausgeschlossen,

■ wenn der Arbeitslose in den letzten vier Jahren bereits mehr als drei Monate in diesem Betrieb versicherungspflichtig beschäftigt war,

■ wenn der Arbeitgeber dem Arbeitslosen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung angeboten hat,

■ wenn vom Arbeitgeber eine Beschäftigung üblicherweise ohne solche Maßnahmen erwartet werden kann oder

■ wenn dem Arbeitgeber geeignete Fachkräfte vermittelt werden können.

Wie sind die Verbleibschancen?

Die Verbleibsquote misst das Verhältnis der Personen, die sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind, zur Gesamtzahl der Austritte aus der Maßnahme. Aus den Daten der Geschäftsstatistik der BA ergibt sich, dass die Verbleibsquote bei Trainingsmaßnahmen im Jahr 2001 im Bundesgebiet bei 55 Prozent und 2002 bei 53 Prozent lag. Im Westen lag die Verbleibsquote um ca. 3 bis 4 Prozentpunkte über der im Osten. Dies deutet bereits auf einen gewissen Einfluss der Arbeitsmarktlage hin.

Untersucht man das Zusammenwirken der Verbleibsquote der einzelnen Arbeitsämter mit deren Unterbeschäftigungsquote, so zeigt sich folgender Zusammenhang: Je höher die Unterbeschäftigungsquote in einem Arbeitsamtsbezirk ist, desto geringer sind die Verbleibschancen für die Teilnehmer/innen nach Beendigung der Trainingsmaßnahme. Dieser negative Zusammen-

hang verstärkt sich, wenn nur die Verbleibsquoten der Frauen berücksichtigt werden. Eine ungünstige Arbeitsmarktlage wirkt somit besonders negativ bei Frauen auf den Verbleib nach Maßnahmeende.

Bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen konnten mit 68 Prozent (vgl. Abb. 2) deutlich höhere Verbleibsquoten erzielt werden als bei den trägerbezogenen Maßnahmen (49 Prozent). Dabei sind aber die zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen der einzelnen Maßnahmetypen zu berücksichtigen.

Fazit

Trainingsmaßnahmen sind für die aktive Arbeitsförderung ein attraktives Instrument: Sie haben vergleichsweise niedrige Abbruchquoten (ca. fünf Prozent) und die Geförderten könn(t)en nach relativ kurzer Zeit wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Betriebliche Trainingsmaßnahmen sind meist kostengünstiger und weisen auch deutlich höhere Verbleibsquoten auf als die Maßnahmen der Träger. Ob sich allerdings die betrieblichen Maßnahmen ohne zusätzliche Mitnahmeeffekte ausweiten lassen, bleibt abzuwarten.

Derzeit sind nur Aussagen zum „Bruttoeffekt“ möglich. Um den „Nettoeffekt“ von Trainingsmaßnahmen feststellen zu können, ist danach zu fragen, ob die geförderten Personen aufgrund ihrer Teilnahme ein Arbeitsmarktergebnis erzielt haben, das sie ansonsten nicht erreicht hätten. Antworten hierauf sind nur in weiteren Untersuchungen mit Vergleichsgruppenbildung zu finden.

Beate Kurtz

(aus IAB-Werkstattbericht Nr. 8/2003)

Verbleibsquote bei Trainingsmaßnahmen nach Lernort

Anteil der nicht mehr arbeitslos gemeldeten sechs Monate nach Austritt, Verbleibsquote in Prozent

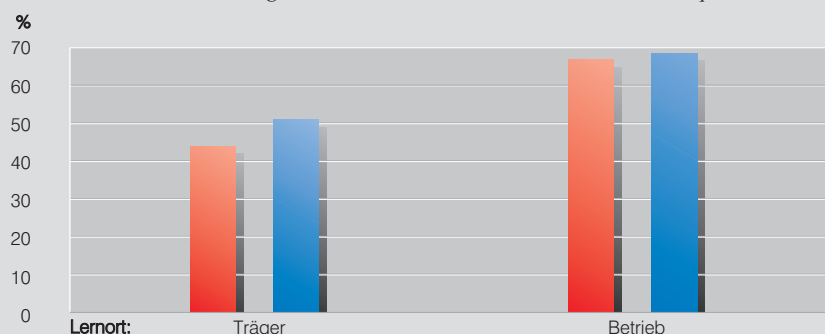


Abb. 2 Ost West

Quelle: Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit (Internet)

Betriebliche Weiterbildung

Denn wer da hat, dem wird gegeben

Nach wie vor werden vor allem die qualifizierten Arbeitnehmer in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen – Die Beteiligung der Frauen übersteigt inzwischen die der Männer

Angesichts des technisch-organisatorischen Wandels kommt der Weiterbildung aus betrieblicher wie aus individueller Sicht besondere Bedeutung zu. Eine formalisierte Weiterbildung spielt neben dem informellen Lernen am Arbeitsplatz eine komplementäre Rolle zur beruflichen Erstausbildung. Weiterbildung kann zwar eine fundierte Ausbildung nicht ersetzen, jedoch hat diese Form des Lernens gegenüber der Lehre an Bedeutung gewonnen. Als ein besonderes Ziel des kontinuierlichen Lernens gilt gemeinhin, dass es zu einem Abbau sozialer Ungleichheit beitragen soll: Wenn möglichst viele am lebenslangen Lernen teilhaben, können dadurch Nachteile ausgeglichen werden, die aus einem unterschiedlichen Zugang zur Erstausbildung resultieren.

Die vorliegenden Befunde der empirischen Weiterbildungsforschung weisen jedoch darauf hin, dass qualifikations- und geschlechtsspezifische Barrieren der Weiterbildungsbeteiligung im Betrieb auftreten (Fremdselektion). Neben der Benachteiligung von Niedrigqualifizierten und Frauen wird oftmals auch von einer geringeren Neigung dieser Personengruppen zur Weiterbildung berichtet (Selbstselektion). So lange aber einzelne ohnehin benachteiligte Arbeitsmarktkreise einen schlechteren Zugang zur Weiterbildung haben als andere, vergrößert diese Lernform die Ungleichheit der Einkommens- und Beschäftigungschancen anstatt sie zu verringern.

Ob nach wie vor qualifikations- und geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen bestehen, kann man dem IAB-Betriebspanel entnehmen. In der Befragungswelle 2001 wurden nämlich im Themenschwerpunkt „Betriebliche Weiterbildung“ unter anderem Informationen zur Weiterbildungsbeteiligung verschiedener Qualifikationsgruppen sowie von Männern und Frauen erhoben.

Das betriebliche Angebot an Weiterbildung

Im ersten Halbjahr 2001 haben insgesamt 36 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Betriebe ihre Beschäftigten zur Teilnahme an inner- oder außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen freigestellt bzw. die Kosten für diese Maßnahmen ganz oder teilweise übernommen. Gegenüber dem ersten Halbjahr 1999 hat damit der Anteil der weiterbildungsaktiven Betriebe vor allem in den neuen Bundesländern abgenommen. Aber auch in den alten Bundes-

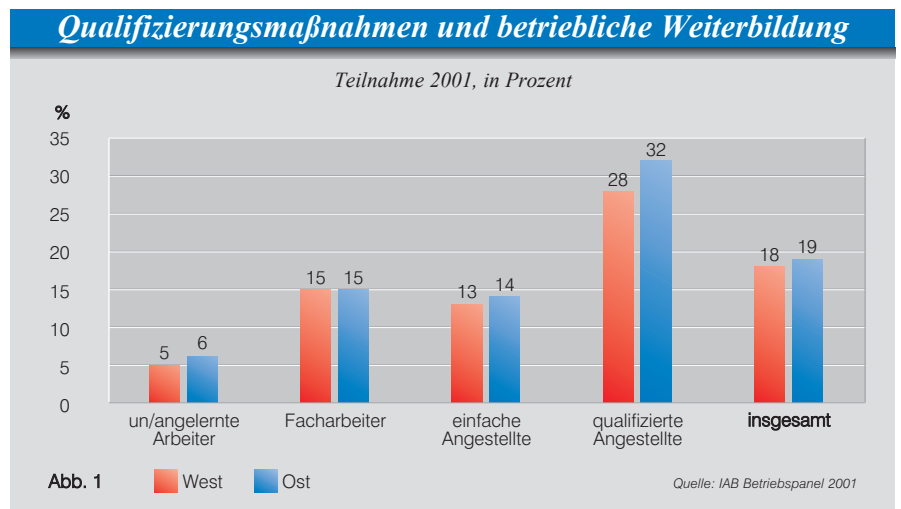
ländern ist ein leichter Rückgang des Weiterbildungsangebots zu verzeichnen (Vergleichswerte für 1999: West: 38 Prozent, Ost: 42 Prozent).

Die Durchschnittswerte werden stark von den Weiterbildungsaktivitäten der Kleinbetriebe geprägt, die ein deutlich geringeres Engagement bei der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter zeigen als die Mittel- und Großbetriebe. Darüber hinaus ergeben sich Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen, wobei besonders hohe Anteile an weiterbildungsaktiven Betrieben im öffentlichen Sektor (Gebietskörperschaften/Sozialversicherung) sowie im Kredit- und Versicherungswesen zu finden sind.

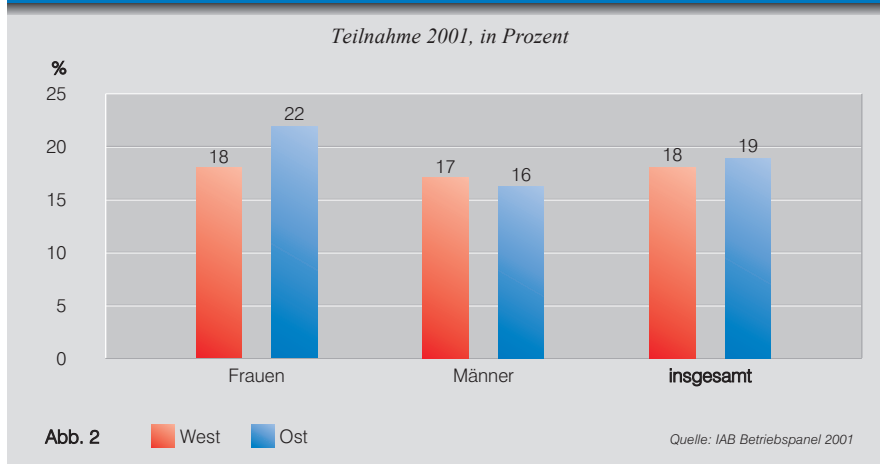
Weiterbildungsbeteiligung insgesamt

Bezieht man die Weiterbildungsteilnehmer auf die Beschäftigten aller Betriebe (und zwar unabhängig davon, ob diese Qualifizierungsmaßnahmen durchführen oder nicht), so ergibt sich für das erste Halbjahr 2001 für Westdeutschland eine Teilnahmequote von 18 Prozent und für Ostdeutschland eine Quote von 19 Prozent. Damit ist die Weiterbildungsbeteiligung in den neuen Bundesländern gegenüber dem ersten Halbjahr 1999 um vier Prozentpunkte zurückgegangen, während sie in den alten Bundesländern nahezu unverändert geblieben ist.

Verwendet man dagegen nicht die Beschäftigten aller Betriebe als Bezugsgröße, sondern nur die Beschäftigten der weiterbildungsaktiven Betriebe, so liegen die Teilnahmequoten im ersten Halbjahr 2001 bei 24 Prozent in West- und 27 Prozent in Ostdeutschland.



Geschlecht und betriebliche Weiterbildung



Qualifikationsspezifische Weiterbildungsbeteiligung

Schlüsselt man die durchschnittlichen Teilnahmequoten für die Angehörigen verschiedener Qualifikationsgruppen auf, so wird deutlich, dass die Weiterbildungsbeteiligung stark vom Qualifikationsniveau abhängt (vgl. Abb. 1): Die mit deutlichem Abstand besten Zugangschancen zur betrieblichen Weiterbildung haben qualifizierte Angestellte, was sowohl für West- als auch für Ostdeutschland gilt. So wurden rund drei von zehn Personen dieser Gruppe im ersten Halbjahr 2001 in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen. Nur ungefähr halb so hoch war die Weiterbildungsbeteiligung der Facharbeiter und die der einfachen Angestellten, deren Teilnahmequoten sich in etwa auf dem gleichen Niveau bewegen. Das einsame Schlusslicht in punkto Weiterbildungsbeteiligung bildeten die un- und angelernten Arbeiter, von denen nur etwa jeder zwanzigste im Betrachtungszeitraum an Qualifizierungsmaßnahmen partizipiert hat.

Im Vergleich zum ersten Halbjahr 1999 hat die Weiterbildungsbeteiligung aller Qualifikationsgruppen im Zeitverlauf abgenommen. Ein besonders starker Rückgang ist jedoch bei den un- und angelernten Arbeitern in den neuen Bundesländern auszumachen. Deren Teilnahmequote ist von 14 Prozent in 1999 auf sechs Prozent im Jahr 2001 gesunken.

Weiterbildungsbeteiligung von Männern und Frauen

Während zwischen den Angehörigen einzelner Qualifikationsgruppen deutliche Unterschiede beim Zugang zur Weiterbildung bestehen, lassen sich derart ausgeprägte Differenzen zwischen Frauen und Männern nicht feststellen. Entgegen der oft geäußerten Vermutung, dass Frauen bei der Partizipation an der betrieblichen Weiterbildung schlechtere Chancen hätten als Männer, ergibt sich auf Basis der Daten des IAB-Betriebspanels 2001 eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung der Frauen (vgl. Abb. 2). Insbesondere in den neuen Bundesländern liegt die Teilnahmequote der Frauen mit 22 Prozent sogar recht deutlich über der der Männer mit 16 Prozent. Doch auch für die alten Bundesländer gilt, dass Frauen – wenn auch nur unwesentlich – häufiger in betrieblich finanzierte Weiterbildungsaktivitäten einbezogen werden als ihre männlichen Kollegen.

In Ostdeutschland ergab sich bereits im ersten Halbjahr 1999 eine höhere Weiterbildungsbeteiligung der Frauen. In Westdeutschland dagegen hatten Frauen damals noch schlechtere Teilnahmechancen als Männer, die sie erst im Jahr 2001 überholen konnten.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor allem für Niedrigqualifizierte Barrieren beim Zugang zu betrieblich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen bestehen. So sind es insbesondere die un- und angelernten Arbeiter, die nur selten an betrieblicher Qualifizierung teilhaben. Eine besondere Benachteiligung der

Frauen ist dagegen nicht festzustellen. Vielmehr übersteigt die Qualifizierungsbeteiligung der weiblichen Beschäftigten die der Männer. Dies gilt nicht mehr nur für die neuen, sondern inzwischen auch für die alten Bundesländer.

Eine arbeitsmarktpolitisch besonders bemerkenswerte Schlussfolgerung liegt darin, dass die relativ ungünstigen Einkommens- und Beschäftigungschancen der un- und angelernten Arbeitskräfte über betrieblich finanzierte Weiterbildung ganz offensichtlich nicht verringert werden. Die weit verbreitete Erwartung, Weiterbildung könne jene Ungleichheit am Arbeitsmarkt kompensieren, die sich aus unterschiedlichen Zugängen zur Erstausbildung ergibt, wird durch die empirischen Befunde nicht gestützt. Deshalb sollte man künftig auch jene Mitarbeiter zur vermehrten Teilnahme an Weiterbildung ermuntern und befähigen, die bisher nur unzureichend daran partizipiert haben.

Dazu reicht es nicht aus, geeignete Anreize bei den Betroffenen zu setzen. Man muss auch in den Betrieben dafür werben, solche Angebote bereitzustellen.

Lutz Bellmann, Ute Leber

Impressum

IAB Materialien Nr. 1/2003

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleeves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 53 000 Exemplare

Bezugsmöglichkeit: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Straße 106, D-90327 Nürnberg, Tel.: 09 11/1 79-41 62, Fax: 09 11/1 79-1 1 47; Schutzgebühr € 2,50 (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutzgebühr € 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto) • ISSN 0177-1426

Interne Rückfragen bitte unter Tel.: 09 11/1 79-30 25 • **Verteiler für AA u. bes. DSt.:** 10, 11, 20, 21, 50, 54, 55, 65, S1010, 10*, 11*, 16*, 20*, 21*, 22*, 23*, 25*, 34*, 40*, 41*, 42*. **Verteiler für LAÄ:** 10, 11, 12, 13, 20, 21, 23*, 40*, 42*, S1010

Das IAB im Internet: www.iab.de