

Aus dem Inhalt

Thema des Tages

Sechs Fragen an Jutta Allmendinger

Am 1. Februar hat Frau Professor Allmendinger die Leitung des IAB der BA übernommen. Die Redaktion der „IAB-Materialien“ hat sie nach ihren Motiven für den Wechsel von München nach Nürnberg gefragt, nach ihren Zielen und Erwartungen. S. 3

Bundesanstalt für Arbeit

Neuer Service für die Forschung

Die Einrichtung eines Forschungsdatenzentrums der BA ist schon weit gediehen. Externe Wissenschaftler können dort bald abgeschottet arbeiten oder anonymisierte Dateien nutzen. S. 4

Neuregelung des AüG

Ein Danaergeschenk für die Leiharbeitsbranche?

Mit den Personal-Service-Agenturen will man versuchen, das Wachstumspotenzial der Leiharbeit auszuschöpfen. Nach der jüngsten Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes dürfte dies jedoch schwierig werden. S. 5

Leiharbeit auf dem Prüfstand

Brückenschlag mit PSA kann gelingen

Modellversuche in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Rheinland-Pfalz zeigen, dass die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung hohe Wiedereingliederungsquoten erzielt. Die Nettoeffekte sind aber nach wie vor offen. S. 7

Alte Regel

Lernen lohnt sich immer noch

Die formale Qualifikation bestimmt stärker als etwa Geschlecht oder Region die Position des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt. S. 10

Aus Arbeitslosigkeit zur „Ich-AG“

Konkurrenz aus dem eigenen Haus

Seit dem 1. Januar 2003 hat ein Arbeitsloser, der sich selbstständig machen will, die Wahl zwischen zwei Förderkonzepten des Arbeitsamtes. S. 12

Arbeitsmarktausgleich

Mehr Flexibilität allein wird nicht reichen

Wer von den Arbeitslosen mehr Flexibilität und Mobilität fordert, rennt häufig offene Türen ein, wie eine Untersuchung zu deren Konzessionsbereitschaft zeigt. Hauptproblem bleibt der Mangel an Arbeitsplätzen. S. 14

Panorama

S. 16

Arbeitsmarktvorausschau 2003/2004

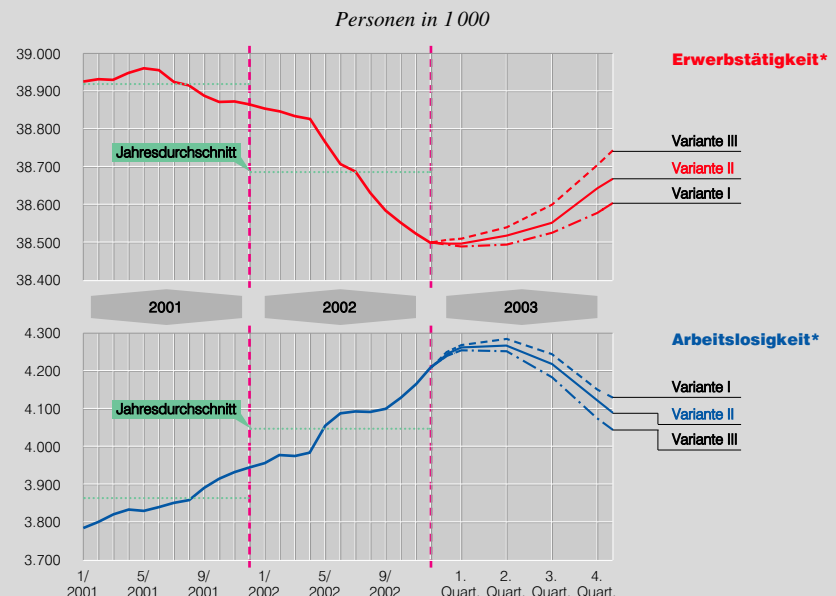
Warten auf den Aufschwung

Trotz schlechter Ausgangslage gibt es Chancen, dass noch in diesem Jahr die belebenden Einflüsse allmählich wieder die Oberhand gewinnen – Wegen des Irak-Konfliktes sind Vorhersagen derzeit aber besonders schwierig

Trotz der besonders großen Unsicherheit, unter der Prognosen zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt derzeit leiden, gibt es Chancen für eine konjunkturelle Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2003. Sie wäre Voraussetzung für ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von einem Prozent, dem derzeit – nicht nur – das IAB in seinem alternativen Arbeitsmarktszenario (BIP +0,5 Prozent; +1 Prozent; +1,5 Prozent) die größte

Eintreffwahrscheinlichkeit gibt (vgl. Abb.). Danach würde im Jahr 2003 die Zahl der Erwerbstätigen um 120 000 Personen abnehmen und die der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf gut 4,2 Mio. steigen. Alle folgenden Angaben für 2003 beziehen sich auf diesen mittleren Projektionspfad (vgl. IAB-Kurzbericht 1/2003 vom 5. Februar).

Entwicklungstendenzen 2001 bis 2003



*) saisonbereinigte Zahlen

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

Variante I: +1/2%
Variante II: + 1%
Variante III: + 1 1/2%

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklungstendenzen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit (ohne saisonbereinigte Einflüsse) im Jahr 2003 für die verschiedenen Szenarien.

Abbildung

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

Ausgangslage alles andere als rosig

Im Jahr 2002 vergrößerte sich das Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt erheblich. So nahm die registrierte Arbeitslosigkeit um 208 000 auf rund 4,06 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt zu und die Stille Reserve stieg um rund 140 000 auf rund 2,5 Mio. Personen. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm um 250 000 Personen ab, um 110 000 in Ost- und um 140 000 in Westdeutschland.

Mehr noch als die jahresdurchschnittlichen Veränderungen zeigen die Entwicklungen im Jahresverlauf das Ausmaß der Verschlechterung am Arbeitsmarkt. So waren Ende 2002 rund 0,4 Mio. Personen weniger erwerbstätig und rund 0,25 Mio. Personen mehr arbeitslos als vor Jahresfrist. Dies sind schwere Vorbelastungen für das Jahr 2003.

Wirtschaftsentwicklung 2003 äußerst unsicher

Im Jahr 2003 ist eine anhaltende und merkbliche Erholung der Weltwirtschaft nicht auszuschließen. Insbesondere die US-Ökonomie dürfte schnellere Fahrt aufnehmen, weil dort Geld- und Fiskalpolitik expansiv ausgerichtet sind. Aber auch von asiatischen und mitteleuropäischen Ländern sind positive Impulse zu erwarten. Die deutsche Wirtschaft würde von einer Belebung des Welthandels aufgrund ihrer starken direkten und indirekten außenwirtschaftlichen Verflechtung profitieren. Dies könnte eine moderate, sich selbst verstärkende Aufwärtsentwicklung auch der Binnennachfrage in Gang setzen.

Dabei ist u. a. angenommen, dass die Geldpolitik der EZB den zuletzt eingeschlagenen Kurs hält, die Finanzpolitik nicht verschärft wird und die Lohnpolitik zu Ergebnissen führt, die im Rahmen der realen Produktivitätsentwicklung liegen. Eine Erholung an den Aktienbörsen würde der Nachfrage überdies positive Impulse geben können. Nicht zuletzt kann für eine Konjunkturbelebung das aktuelle Zinsniveau als förderlich gelten. Auch die Fluthilfen dürften insbesondere im Osten Deutschlands zunehmend wirksam werden.

Indes birgt die zukünftige Entwicklung auch große Risiken, die insbesondere von einer militärischen Auseinandersetzung im Nahen und Mittleren Osten ausgehen

können. Negative Effekte können auch Kursstürze an den Börsen sowie eine starke Euro-Aufwertung auslösen. Andererseits wird vor Aufschwungphasen oft die endogene wirtschaftliche Dynamik unterschätzt. Zudem dürften die eingeleiteten Arbeitsmarktreformen ihre Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung nach und nach entfalten. Deutlich spürbar dürften sie aber erst 2004 werden.

Arbeitsmarkt 2003 weiter im Ungleichgewicht

Für das Jahr 2003 ergibt sich auf der Nachfrageseite der Arbeitsmarktbilanz eine Abnahme der Erwerbstätigenzahl um rund 120 000 im Jahresdurchschnitt.

Die gesetzlichen Neuregelungen bei den so genannten „Mini-Jobs“ können nach unserer Einschätzung zwar dazu beitragen, dass die Zahl der geringfügig Beschäftigten im Jahr 2003 weiter leicht zunimmt. Allerdings sprechen mehrere Gründe dagegen, dass dadurch die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt in großem Maße gesteigert wird: Erstens tritt die Neuregelung erst zum zweiten Quartal in Kraft. Zweitens wird nun auch die geringfügige Nebenbeschäftigung wieder begünstigt, sodass sich die Neuregelung zum Teil gar nicht auf die Erwerbstätigenzahlen auswirken dürfte. Möglicherweise kommt es sogar zu Umschichtungen von geringfügiger Haupt- zu geringfügiger Nebentätigkeit. Drittens ist auch die Nachfrage nach geringfügig Beschäftigten konjunkturabhängig, sodass eine stärkere Belebung erst in der zweiten Jahreshälfte eintreten dürfte.

Ähnliches gilt für die intensiviertere Arbeitsvermittlung, die erweiterten Förderungsmöglichkeiten für Existenzgründungen (Ich-AG) sowie die Personal-Service-Agenturen. Dies alles kommt zwar in Gang, spürbare Effekte für die Beschäftigung werden sich aber erst bei lebhafter Konjunktur einstellen.

Auf der Angebotsseite erwarten wir eine kräftige Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials um knapp 110 000 Personen (+130 000 in Westdeutschland, -20 000 in Ostdeutschland).

Insgesamt ist demnach erneut mit einer Zunahme des Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt würde die Arbeitslosenzahl um 170 000 auf 4,23 Mio. zunehmen. In

Westdeutschland ergäben sich im Jahresdurchschnitt 2,80 Mio. Arbeitslose, in Ostdeutschland 1,43 Mio. Unter den genannten Bedingungen würde auch die Stille Reserve im engeren Sinne deutlich steigen. Die einzelnen Komponenten der Stillen Reserve in Maßnahmen dürften sich nur wenig ändern.

Gleichwohl wäre im Jahresverlauf mit einer konjunkturell bedingten Besserung am Arbeitsmarkt zu rechnen. Denn ein jahresdurchschnittliches Wirtschaftswachstum von 1 Prozent in 2003 setzt – wie erwähnt – seine merkliche Beschleunigung im Jahresverlauf voraus. Dies könnte eine Tendenzwende am Arbeitsmarkt herbeiführen, weil das Wachstum dann die Beschäftigungsschwelle überschreitet.

Hoffen auf 2004

Die (wenigen) vorliegenden Wirtschaftsprojektionen für 2004 zeigen ein relativ breites Spektrum auf. Es reicht derzeit von 1 Prozent bis zu 2,5 Prozent realem Wachstum in Deutschland.

Im ungünstigen Fall (BIP +1 Prozent) rechnen wir mit nahezu stagnierender Beschäftigung. Die positiven Wirkungen der Arbeitsmarktreformen werden per Saldo bescheiden ausfallen, weil sie sich weitgehend in Substitutions- und Verdrängungseffekten erschöpfen dürften. Die Arbeitslosenzahl würde weiter steigen.

Im günstigen Fall (BIP +2,5 Prozent) könnte die Arbeitskräftenachfrage deutlich anziehen und die Zahl der Beschäftigten um 0,25 Mio. zunehmen. Die eher angebotsorientierten Arbeitsmarktreformen sollten Anfang 2004 weitgehend umgesetzt sein und könnten rund 100 000 Beschäftigte beisteuern. Substitutions- und Verdrängungseffekte würden die Bruttowirkungen (ca. 200 000) dann nur etwa um die Hälfte schmälern, da sie insbesondere in guten Zeiten den Arbeitsmarktausgleich fördern. Das Arbeitsangebot wird in jedem Fall weiter zunehmen, jedoch schwächer als im Vorjahr. Dann wäre mit einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit auf weniger als 4 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt 2004 zu rechnen.

*Autorengemeinschaft/Redaktion
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 1/2003)*

*Thema des Tages***Sechs Fragen an Jutta Allmendinger**

Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D., hat am 1. Februar die Leitung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg für zunächst fünf Jahre übernommen. Die 46-jährige Soziologin tritt die Nachfolge von Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz an, der von 1997 bis 2002 Direktor des IAB war. Allmendingers akademische Laufbahn führte nach dem Studium in Mannheim über die Universitäten Madison, Harvard und das MPI für Bildungsforschung in Berlin nach München, wo sie einen Lehrstuhl für Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität inne hat.



Foto: Susanne Wegele

1. Frau Professor Allmendinger, was hat Sie bewogen, Ihren Lehrstuhl in München gegen den Chefessel im IAB zu tauschen? So bequem ist der doch gar nicht ...

Es war die Neugierde und der Wunsch nach einer neuen Herausforderung. Ich war über zehn Jahre in München, hatte es mit Universitäten, der Lehre, der Forschung und den Forschungsorganisationen zu tun, und das auch schon in dem Jahrzehnt davor. Es war an der Zeit, die reine Universitätslandschaft einmal zu verlassen und gerade in Umbruchzeiten Neues kennen zu lernen. Im Übrigen sind Lehrstühle an Universitäten auch nicht bequem.

2. Haben Sie denn keine Angst, dass dabei die Wissenschaft zu kurz kommen könnte?

Das IAB ist ein wissenschaftliches Institut. Gerade in diesem Umfeld kann die Forschung eigentlich nicht zu kurz kommen. Meine eigenen wissenschaftlichen Interessen (Arbeitsmarktorganisation, Ungleichheit, Sozialpolitik) sind stark mit den Aufgabenfeldern des IAB verschränkt und ich sehe für mich persönlich hier große Chancen für einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn.

Natürlich werde ich mich in den ersten Monaten mit der inhaltlichen Neuausrich-

tung des IAB und anstehenden Neubesetzungen beschäftigen und ich sehe dabei auch, wie knapp die Zeit zur Fertigstellung meiner vorbereiteten Veröffentlichungen wird. Aber das war vorherzusehen – und es wird zeitlich begrenzt sein.

Zur Unterstützung habe ich auch Herrn Dr. Walwei neben mir. Gemeinsam werden wir es schaffen, inhaltliche Strukturen und die Verwaltung so auszurichten, dass uns beiden eine auch forschende Leitung möglich sein wird.

3. Alle Ihre Vorgänger hatten mit dem „Spagat“ zwischen Forschung und Politik zu kämpfen. Was spricht dafür, dass er Ihnen gelingt?

Den Spagat immer wieder auszuhalten, das ist die Anforderung in der Sache selbst. Zunächst: Das IAB ist ein wissenschaftliches Institut, seine wissenschaftlichen Erkenntnisse dienen neben der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung auch der Politik. Das macht die Sache ja gerade so spannend.

Aber: Unsere Fragen gehen zwar oft von politischen Herausforderungen aus. Unsere Ergebnisse können aber nicht maßgeschneidert für bestimmte politische Zielrichtungen sein. Sie müssen jeder Kritik von draußen standhalten und sind daher ‚open market operations‘.

Ob der Spagat zwischen Forschung und Politik gelingt? Dafür kommt es einerseits auf die Weisheit und auf das sich Auch-Zurücknehmen-Können der Politik an und andererseits auf eine Selbstbescheidung und ausgeprägtere Agilität der Wissenschaft: Wir können am IAB die Politik nicht ersetzen, wir können nur über Folgen, geeignete Mittel, alternative Vorgehensweisen zeitgerecht und international informiert berichten.

4. Welche Ziele haben Sie sich für Ihre Arbeit im IAB gesetzt?

Ich bin in meiner dritten Woche, bin also noch dabei, den Betrieb kennen zu lernen. Danach möchte ich die Tätigkeitsbereiche des IAB stärker inhaltlich fokussieren und dabei auch einzelne Arbeitsbereiche umgestalten, da wir die Forschung zur Bildungs- und Sozialpolitik stärken wollen: Humankapital wird immer wichtiger und bei immer stärkeren internationalen Märkten kommt der Stimmigkeit des sozialen Ausgleichs insgesamt immer größere Bedeutung zu.

Die Kooperation mit der Bundesanstalt und den Landesarbeitsämtern, die vor Ort ja auch forschen, ist transparent zu gestalten. Hier bedarf es noch vieler Gespräche. Die Ausbildungsfunktion des Instituts für junge Forscher ist zu stärken, denn nur so kann sich das IAB kontinuierlich erneuern. Und dringend muss das Forschungszentrum eingerichtet werden, wenn wir attraktiv für die Wissenschaft jenseits des IAB werden wollen.

Die Vernetzung mit Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im In- und Ausland soll vorangetrieben werden, die uns gerade in methodischen Fragen der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik viel zu bieten haben.

5. Welche Rolle spielt denn wissenschaftliche Erkenntnis generell für den Fortschritt der Gesellschaft?

Lassen Sie mich die Frage konkret beantworten. Wissenschaft blickt eher über den deutschen Tellerrand, kann also vor allem

die europäischen und die ganzen OECD-Erfahrungen aufschließen und uns in Deutschland klar machen, was alles im Bereich des Änderbaren liegt (z.B.: Warum ist in anderen Ländern die Frauenerwerbstätigkeit so hoch?).

Die Wissenschaft kann in Deutschland durch sorgfältige empirische Arbeit zeigen, inwieweit sich die Vorstellungen, auf denen unsere Gesetze beruhen, überhaupt (noch) in der durchschnittlichen gesellschaftlichen Wirklichkeit wiederfinden (denken Sie nur an die markante Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse) und damit auf entsprechenden Anpassungsbedarf hinweisen.

Die Wissenschaft kann durch Berichte über oder durch Mithilfe bei kontrollierten Experimenten zeigen, welche Auswirkungen bestimmte Reformen (beispielsweise die Einführung eines Niedriglohnberei-

ches im Dienstleistungssektor) haben werden, deren allgemeine Einführung überlegt wird.

Die Wissenschaft kann die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts vertiefend und erklärend begleiten: Immerhin entscheidet das Haben oder Nichthaben von Arbeit über das Wohl und Wehe der großen Mehrheit dieser Gesellschaft. Da wollen die Menschen vielleicht nicht nur einige plakative Aussagen, sondern Genaueres wissen.

Lassen Sie mich aber auch sagen, was Wissenschaft **nicht** kann: Der Politik die Verantwortung für ihre Entscheidungen abnehmen. Wir sind keine Ersatzpolitiker. Wir können die Reichweiten aufzeigen, versuchen zu klären, ob bestimmte Mittel zu bestimmten Zwecken geeignet sind. Die Zwecksetzung selbst ist nicht unser Feld.

6. Welche Erwartungen und Wünsche verbinden Sie ganz persönlich mit Ihrer Zeit in Nürnberg?

Meine Ziele habe ich gerade umrissen. Ich werde sie alleine nicht erreichen können und hoffe, dass wir alle am IAB und „in der Anstalt“ hier an einem Strang ziehen werden. Bislang spricht alles dafür, dass ein interner Konsens zu erreichen ist. Ich empfinde meine Aufnahme durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als sehr freundlich.

Wir alle sind an einer Stärkung des IAB in der Forschungslandschaft interessiert. Von einer Internationalisierung und einer nationalen Verankerung profitiert schließlich auch die Bundesanstalt: Als Mauerblümchen wäre der Stellenwert und der Nutzen des IAB immer nur ein sehr begrenzter.

(Die Fragen stellte Ulrich Möller)

Bundesanstalt für Arbeit

Neuer Service für die Forschung

Bei der BA wird ein Forschungsdatenzentrum (FDZ) eingerichtet, das den Zugang externer Forscher zu den statistischen Einzeldaten verbessert – Wissenschaftliches Arbeiten in einem abgeschotteten Bereich oder mit anonymisierten Dateien möglich

Die BA ist neben dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern einer der wichtigsten Produzenten statistischer Daten über die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Wirtschaft in der Bundesrepublik. Diese Daten werden nicht nur vom IAB für seine Arbeiten verwendet. Auch externe Wissenschaftler greifen für ihre Arbeitsmarktforschung zunehmend auf Einzeldaten der BA zurück.

Allerdings wurde in der Vergangenheit oft bemängelt, dass der Zugang (nicht nur) zu BA-Daten für die Wissenschaft noch unzureichend sei. Um die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Statistik generell zu verbessern, hat das BMBF 1999 eine „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik“ (KVI) eingesetzt.

Datenzugang verbessern

Nach Abschluss des Gutachtens wurde ein „Gründungsausschuss des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten“ eingerichtet, der die informationelle Infrastruktur bewerten und weiterentwickeln soll. Dieser plädierte dafür, bei den wichtigsten Datenproduzenten „Forschungsdatenzentren“ einzurichten. Damit soll der Zugang externer Forscher zu den statistischen Einzeldaten verbessert werden, der bisher durch datenschutzrechtliche Regelungen oder durch unzureichende Aufbereitung und Dokumentation der betreffenden Mikrodaten erschwert oder gar verhindert wurde.

Abgeschottet arbeiten

Im Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA sollen externe Wissenschaftler die Möglichkeit erhalten, in einem abgeschotteten Bereich die Mikrodaten der

BA statistisch auszuwerten. Gleichzeitig ist vorgesehen, aus den Einzeldaten anonymisierte Dateien (scientific use files) für die allgemeine wissenschaftliche Nutzung herzustellen. Zudem sind im Forschungsdatenzentrum Dokumentations- und Beratungsdienste für die externe Forschung zu leisten.

Allmendinger leitet

Der Vorstand der BA beschloss am 16. Oktober 2002, ein Forschungsdatenzentrum in der BA einzurichten, sofern das BMBF die Anschubfinanzierung bewilligt. Das FDZ wird sofort danach seine Arbeit aufnehmen, die durch einen wissenschaftlichen Beirat begleitet werden soll. Die Leitung des FDZ wird in den Händen von Frau Professor Allmendinger liegen, der neuen Direktorin des IAB.

Stefan Bender

Neuregelung des AüG

Ein Danaergeschenk für die Leiharbeitsbranche?

Mit der Neuordnung der Arbeitnehmerüberlassung hat man zwar alte Fesseln gesprengt, sich aber auch neue angelegt – Beschäftigungspolitische Impulse fraglich

Nach dem Urteil der Hartz-Kommission ist in Deutschland das Wachstumspotenzial der Leiharbeit noch längst nicht ausgeschöpft. Personal-Service-Agenturen sollen von diesem Jahr an die Flexibilitätsspielräume dieses Vertragstyps nutzen, um Arbeitslosen eine Brücke in den Arbeitsmarkt zu bauen. Allerdings setzt die jüngste Reform des Arbeitnehmerüberlassungsrechts der Flexibilisierung enge Grenzen.

Die durchschnittliche Wachstumsrate des deutschen BIP fiel in den letzten zehn Jahren mit knapp 1,5 Prozent eher bescheiden aus. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stark zurückgegangen, von 29,3 Mio. im Jahr 1992 auf 27,6 Mio. im Jahre 2002.

Gegen diesen Trend hat sich die Zahl der Leiharbeiter positiv entwickelt. Sie ist von 141 Tsd. im Jahr 1992 auf 357 Tsd. im Jahr 2001 gestiegen. Mit den Reformen des Leiharbeiterrechts im Jahr 1997 und dem konjunkturellen Aufschwung bis zum Jahr 2000 nahm die Zahl der Leiharbeiter sogar kräftig zu: Zwischen 1997 und 2000 betrug die

Wachstumsrate des Leiharbeitssektors ca. 18 Prozent. Auch im Jahr 2001 konnte die Leiharbeit weiter zulegen, wenn auch wegen der einsetzenden Konjunkturschwäche nur noch mit einer Wachstumsrate von 5 Prozent (vgl. Übersicht 1). Dennoch machen die Unternehmen von der Leiharbeit insgesamt nach wie vor vergleichsweise selten Gebrauch. Die Leiharbeiterquote, die die Zahl der Leiharbeiter und die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ins Verhältnis setzt, erreichte im Jahr 2001 gerade einmal einen Wert von 1,28 Prozent.

Gründung von Personal-Service-Agenturen (PSA)

Als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Integration von Arbeitslosen werden jetzt PSA geschaffen. Sie sollen über den Weg der Leiharbeit Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln. Mit diesem Instrument hofft die Hartz-Kommission auch eine Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen.

Dabei schreibt die Bundesregierung jedem Arbeitsamt vor, mit mindestens einer Personal-Service-Agentur einen Vertrag

abzuschließen. Alternativ können sich die 181 Arbeitsämter mit privaten Leiharbeitsfirmen zusammenschließen oder an diesen Unternehmen beteiligen. Neben dem Verleih und der Vermittlung sollen die PSA ihre Beschäftigten in verleihefreien Zeiten qualifizieren und weiterbilden (§37c SGB III).

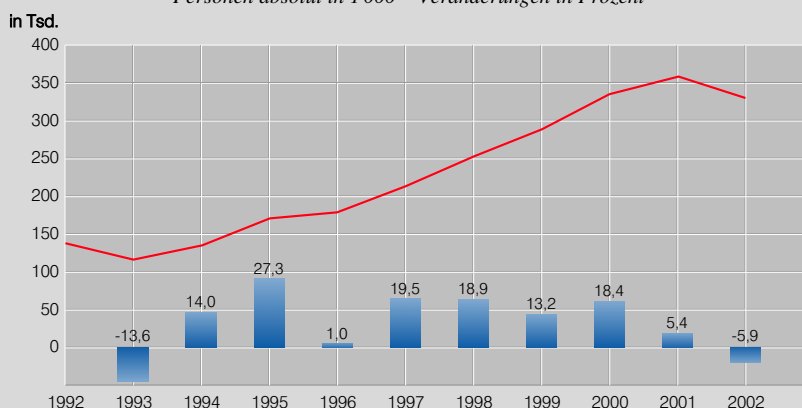
Die Begründung zum Gesetz sieht keine zusätzlichen finanziellen Mittel für die Personal-Service-Agenturen vor, insbesondere keine Lohnkostenzuschüsse für Leiharbeiter. Allerdings schließt der §37c SGB III eine finanzielle Unterstützung nicht ausdrücklich aus. Das neue SGB III hält lediglich fest, dass die PSA für ihre Tätigkeit ein Honorar von der Bundesanstalt verlangen kann. Vorgesehen ist ein Grundhonorar während der ersten neun Monate der Beschäftigung in der PSA sowie eine Erfolgsprämie im Fall der Vermittlung.

Beide Dotierungen sinken mit der Dauer der Beschäftigung in der PSA. Die Vermittlungsprämie besteht aus zwei Raten: Die erste Zahlung fällt an, sobald der PSA-Beschäftigte eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt, die auf mindestens drei Monate angelegt ist. Den zweiten Teil erhält die PSA, wenn sie nachweist, dass der vermittelte Arbeitnehmer auch nach sechs Monaten noch beschäftigt ist. Um erste Erfahrungen zu sammeln, hat die Bundesanstalt die Zahl der in den PSA Beschäftigten zunächst auf 50 000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2003 begrenzt und dafür 600 Millionen Euro im Haushalt vorgesehen.

Zielgruppen der PSA sollen primär Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen sein, wozu Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte sowie ältere Arbeitslose zählen. Die einzelnen Arbeitsämter können allerdings auch weitere Zielgruppen bestimmen. Die PSA-Arbeitnehmer erhalten einen auf neun bis zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag. Die Ausgestaltung der Verträge mit den PSA wird weitgehend dem Arbeitsamt überlassen. Der §434g Abs. 5 SGB III knüpft die Gründung von PSA allerdings an das Bestehen eines Tarifvertrags für Arbeitnehmerüberlassung. Dieser Tarifvertrag für PSA muss bis spätestens zum 31. Dezember 2003 abgeschlossen sein. Um das reibungslose Funktionieren des Marktes für Leiharbeit

Leiharbeiter in Deutschland 1992 bis 2002

Personen absolut in 1 000 – Veränderungen in Prozent



Übersicht 1

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, Stand jeweils am 30.6. des Jahres

Reformen des Arbeitnehmerüberlassungsrechts

- In Kraft getreten: 7.8.1972
- Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Bauhauptgewerbe (ab 1.1.1982)
- Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 3 auf 6 Monate bis 31.12.1989 (ab 1.5.1985)
- Ausnahme für Kollegenhilfe (ab 1.5.1985)
- Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 3 auf 6 Monate bis 31.12.1995 (ab 1.5.1990)
- Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 6 auf 9 Monate bis 31.12.2000 (ab 1.1.1994)
- Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 9 auf 12 Monate (ab 1.4.1997)
- Zulassung der Synchronisation von Ersteinsatz und Arbeitsvertrag beim erstmaligen Verleih, Befristung ohne sachlichen Grund (ab 1.4.1997)
- Wiederholte Zulassung lückenlos aufeinander folgender Befristungen mit demselben Leiharbeiter (ab 1.4.1997)
- Verlängerung der Überlassungshöchstdauer von 12 auf 24 Monate (ab 1.1.2002)
- Nach 12 Monaten Beschäftigung im gleichen Entleihbetrieb gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz, d. h. Leiharbeiter erhalten die gleichen Arbeitsbedingungen (einschließlich Entlohnung) wie die Stammebelegschaft (ab 1.1.2002)
- Lockerung des Entleihverbotes im Bauhauptgewerbe (ab 1.1.2003)
- Gültigkeit des Gleichbehandlungsgrundsatzes, sofern nicht ein für den Verleiher geltender Tarifvertrag abweichende Vereinbarungen zulässt (ab 1.1.2003)
- Aufhebung des Synchronisations- und des besonderen Befristungsverbot, Wegfall der Überlassungshöchstdauer (ab 1.1.2003)

Übersicht 2

zu garantieren, hat die Bundesregierung gleichzeitig das Arbeitnehmerüberlassungsrecht grundlegend reformiert.

Arbeitnehmerüberlassungsrecht

Die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung ist in Deutschland im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AüG) geregelt und bedarf einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Die Vorschriften zur Arbeitnehmerüberlassung waren in den letzten Jahren zahlreichen Änderungen unterworfen (vgl. *Übersicht 2*). Im Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird den privaten Verleihfirmen eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2003 eingeräumt. Solange kein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag besteht, können sie ihre Tätigkeit am bisher gültigen AüG oder am reformierten AüG ausrichten. Diese Wahlfreiheit besteht jedoch nicht für die PSA. Für sie gilt bereits ab 1. Januar 2003 das neue Recht.

Übergangsregelung des AüG

Bis 1997 musste eine Leiharbeitsfirma mit dem Arbeitnehmer grundsätzlich einen unbefristeten Vertrag schließen. Die maximale Überlassungsdauer war zunächst auf 3 Monate begrenzt und wurde stufenweise erhöht. Seit der Reform im Jahr 2002 darf der Mitarbeiter dem selben Kundenunternehmen sogar 24 Monate kontinuierlich überlassen werden. Allerdings müssen diese Leiharbeitskräfte ab dem 13. Monat grundsätzlich genauso behandelt werden wie ihre „regulären“ Kollegen im Entleihbetrieb. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt auch für die Höhe

des Arbeitsentgelts. Auch bleibt nach wie vor die Entleihung in das Bauhauptgewerbe generell verboten.

Seit 1997 ist erstmals auch die Befristung von Leiharbeitsverträgen generell zulässig, bedarf also keines sachlichen Grundes. Damit wurde das Synchronisationsverbot insoweit gelockert, als sich der Arbeitsvertrag mit dem Leiharbeiter nun auf die Dauer des ersten Einsatzes beschränken darf. Eine wiederholte Befristung ist möglich, wenn sich hierfür aus der Person des Leiharbeiters ein sachlicher Grund ergibt. Hierzu gehören neben dem ausdrücklichen Wunsch des Arbeitnehmers gesundheitliche oder altersbedingte Gründe. Ferner ist eine wiederholte Befristung unmittelbar im Anschluss an ein vorhergehendes Leiharbeitsverhältnis möglich. Das AüG in der Fassung vom 1. April 1997 wollte vermeiden, dass der Verleiher sein Risiko auf den Arbeitnehmer überwälzt.

Neuregelung des AüG

Der Verleih in das Bauhauptgewerbe ist nun auch zwischen Betrieben des Baugewerbes und anderen Betrieben erlaubt. Voraussetzung ist jedoch, dass allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge dies zulassen. Für Firmen mit Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes gilt diese Einschränkung jedoch nicht. Demnach ergibt sich lediglich für Firmen mit Sitz im Ausland eine nennenswerte Lockerung des Entleihverbotes.

Von größerer Bedeutung für einen Ausbau des Leiharbeitssektors dürften die schon seit Jahren geforderte und längst überfällige Aufhebung des Synchronisations- und Befristungsverbotes sowie der Wegfall der Überlassungshöchstdauer sein.

Dieser Gewinn an Flexibilität wird aber von der wohl schwerwiegendsten Änderung des AüG wieder beschnitten: Vom ersten Tag des Verleihs an sollen Leiharbeitskräfte einen Anspruch auf den gleichen Lohn und die gleichen Arbeitsbedingungen haben wie die Stammebelegschaft im Entleihbetrieb. Diese Vorschrift nimmt den Leiharbeitsfirmen das Recht, über die Lohnhöhe zu verhandeln. Darüber hinaus sind die Verleiher nun gezwungen, die Arbeitsbedingungen ihrer Kundenunternehmen zu ermitteln.

Von diesem Grundsatz können die Leiharbeitsfirmen in den ersten sechs Wochen dann abweichen, wenn sie einen Arbeitslosen einstellen. In diesem Fall können sie ein Nettoentgelt gewähren, das der Höhe des letzten Arbeitslosengeldes entspricht. Ferner können die Vertragsparteien dem Gleichbehandlungsgrundsatz enttrinnen, wenn für den Verleiher ein Tarifvertrag gilt, der abweichende Bestimmungen enthält. Damit führt das Gesetz faktisch einen Tarifzwang ein – nicht nur für die PSA, sondern auch für die gesamte gewerbliche Leiharbeitsbranche.

Fazit

Für die Nachfrage nach Leiharbeit sind drei wichtige Gründe zu nennen: Die abnehmende Neigung vieler Unternehmen, bei unsicherer Wirtschafts- und Auftragslage den eigenen Personalbestand aufzustocken, der Fortfall arbeitsrechtlicher Auseinandersetzungen bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses und die Einsparung von direkten Personalkosten. Tatsächlich lagen bisher die Löhne im Leiharbeitssektor auch niedriger als in anderen Branchen. Diese Lohndifferenzen können – zumindest bei schwer vermittelbaren Personengruppen – auch in einer niedrigeren Produktivität begründet sein. Das neue AüG hat zwar alte Flexibilitätsbarrieren aufgehoben, schreibt aber gleichzeitig Tarifverträge vor oder verlangt gar die Gleichbehandlung solcher Arbeitskräfte mit der Stammebelegschaft. Es ist zu befürchten, dass dadurch die erhofften beschäftigungspolitischen Impulse des Reformansatzes verpuffen.

Elke J. Jahn

Leiharbeit auf dem Prüfstand

Brückenschlag mit PSA kann gelingen

Länderexperimente zeigen vergleichsweise gute Erfolge wiedereingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung – Nettoeffekte aber noch weitgehend im Dunkeln

Das Gesetz „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ schreibt den flächendeckenden Aufbau von Personal-Service-Agenturen bis zur Mitte des Jahres 2003 vor. Deren Aufgabe ist es, Arbeitslosen den Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu ebnet. Diese Idee ist jedoch nicht neu. In Deutschland wird bereits seit 1994 mit der wiedereingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung experimentiert. Bislang ist über den Erfolg dieser Programme wenig bekannt. Anhand von drei Beispielen werden hier erste Erfahrungen mit diesen Programmen dargestellt.¹

Im Oktober 1994 hatte das Bundesministerium für Arbeit ein zeitlich befristetes Sonderprogramm aufgelegt, aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften Darlehen und Zuschüsse beantragen konnten (AüGRi)². Zwei Zielsetzungen waren mit der Förderung von gemeinnützigen bzw. vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften (gAüG/vAüG) verbunden: Sie sollten erstens schwer vermittelbare Personengruppen (wie Langzeitarbeitslose, über 50-Jährige, Behinderte und Suchtkranke) an Arbeitgeber entleihen und ihnen die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Zweitens sollten Arbeitgeber dazu ermutigt werden, stigmatisierten Arbeitnehmern die Gelegenheit zu bieten, ihre Leistungsfähigkeit in einem Umfeld unter Beweis zu stellen, zu dem ihnen ansonsten der Zutritt verwehrt bliebe. Das zur Anschubfinanzierung konzipierte Sonderprogramm existierte bis Ende 1996 und erreichte im Förderzeitraum ein Finanzvolumen von insgesamt 51 Mio.

DM. Gefördert wurden 105 Projekte, darunter 89 gemeinnützige. Heute gibt es noch ca. 95 ähnliche Initiativen.

Konstruktionsmerkmale

Ähnlich wie die gewerbliche Leiharbeit ist auch die gAüG/vAüG durch die typische Dreiecksbeziehung zwischen dem Verleiher, dem Entleiher und dem Leiharbeiter charakterisiert. Die gAüG/vAüG unterscheidet sich von der gewerblichen Leiharbeit in folgenden Punkten:

■ **Zielgruppen:** gAüG/vAüG konzentrieren sich auf Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger.

■ **Wiedereingliederungsziel:** gAüG/vAüG sind nicht primär am wiederholten Verleih der Arbeitskräfte interessiert. Ihr Ziel ist es, den Leiheinsatz mit der Integration von Problemgruppen in reguläre Beschäftigung zu verbinden.

■ **Qualifizierung:** Neben dem Verleih betreuen und beraten gAüG/vAüG ihre Mitarbeiter intensiv und qualifizieren sie in verleihefreien Zeiten. Da der Verleih Priorität vor der Qualifizierung hat, sind die Maßnahmen modular konzipiert.

■ **Rechtlicher Rahmen:** Während vAüG dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz unterliegen, gelten für die gAüG die Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht. Diese betreffen insbesondere das Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbot sowie das Entsendeverbot in das Bauhauptgewerbe. Auch ist die Überlassungsdauer zeitlich nicht beschränkt.

Einstellung und Entsendung

Arbeits- und Sozialämter schlagen geeignete Kandidaten vor. Ein Einstellungszwang besteht für die Träger nicht. In einem ersten Gespräch stellen die Personaldisponenten der vAüG/gAüG die Interessen und Motivation sowie das Qualifikationsprofil der Arbeitssuchenden fest. Ist der Bewerber für den Verleih geeignet, erhält er i.d.R. einen befristeten Arbeitsvertrag, sobald eine konkrete Anfrage eines Entleihers vorliegt.

Neben der Betreuung der Arbeitslosen akquirieren Personaldisponenten jedoch vor allem neue Überlassungseinsätze und pflegen regelmäßig die Kontakte zu den Entleihern. Fordert ein Entleiher einen Leiharbeiter an, erstellt der Personaldisponent zunächst ein Anforderungsprofil. Findet sich ein geeigneter Leiharbeiter, werden dem Entleiher dessen Leistungsprofil und ein Angebot vorgelegt. Ist das Kundenunternehmen am Bewerber interessiert, gibt es ein Auswahlgespräch – mitunter unter Beisein des Personaldisponenten.

Für die Unternehmenskontakte spielt häufig das persönliche Netzwerk der Personaldisponenten eine wichtige Rolle. Der Bekanntheitsgrad einer Gesellschaft nimmt mit der räumlichen Entfernung ab, weshalb das überwiegende Betätigungsfeld der Verleiher im unmittelbaren geographischen Umkreis ihres Standortes liegt.

START in Nordrhein-Westfalen

Als Pilotprojekt wurde die vAü ab 1991 unter dem Namen START in NRW erprobt. Im Januar 1995 gründete ein Gesellschafterkreis START Zeitarbeit NRW GmbH und weitete das Konzept auf ganz NRW aus. In den ersten zwei Jahren des Bestehens erhielt START eine überwiegend als Darlehen gewährte Anschubfinanzierung in Höhe von 17 Millionen DM. Seit 1997 arbeitet START kostendeckend. Zurzeit verfügt START neben der Zentrale in Duisburg über 34 Niederlassungen.

1 Zurzeit werden vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungen im Landesarbeitsamtsbezirk Hessen näher untersucht. Die Ergebnisse können in dem aktuellen Beitrag noch nicht berücksichtigt werden.

2 Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung

Modellversuche mit gAüG/vAüG im Überblick

Merkmal	START Zeitarbeit NRW (Stand: Ende 2001)	Bfz (Stand: Ende 2001)	Rheinland Pfalz (Stand: 1995–1996)
Geschäftsstellen	34 Standorte in NRW	26 Standorte in Bayern, 36 Projekte	8 Gesellschaften
Deckungsbeitrag	100% (teilw. Lohnkostenzuschüsse)	70 %, 30% Zuschüsse Arbeitsämter, Bay. Staatsministerium, Sozialämter	65,6 % (1996), Förderung mit AüGRI
Bestand Mitarbeiter	1066	715	---
Neueinstellungen	1738	1430	832
Beendete Arbeitsverhältnisse	2336	1579	---
Durchschnittliche Verbleibszeit*)	27 Wochen	25 Wochen	56% kürzer als drei Monate, 77% kürzer als sechs Monate
Zielgruppe	67,1% davon: 13,1% langzeitarbeitslos, 3,5 % 50 Jahre u. älter, 8,8 % gering qualifiziert, 23,9 % 25 Jahre u. jünger.	89% davon: 40% schwer vermittelbar, 33% Sozialhilfeempfänger, 16% von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht.	56,3% schwer vermittelbar (Schwankungsbreite 34% bis 96%)
Wiedereingliederung	47,9%	59% (38% Übernahme, 21% Arbeitsplatz gefunden; März 2002)	28,9%
Arbeitsverträge	befristet und unbefristet	befristet 11 bis 12 Monate	befristet
Entlohnung	Tarif des Entleihers	ortsüblich	---
Qualifizierung	694 Maßnahmen	ca. 20–25% der Verbleibsdauer in der gAÜ	---

Tabelle

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Seit 1995 hat START 13 523 Arbeitslose neu eingestellt. Im Jahr 2001 erhielten 1 738 Arbeitskräfte einen neuen Arbeitsvertrag von START. Unter den Neueinstellungen gehörten 67,1 Prozent zu den Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen; darunter waren 13,1 Prozent langzeitarbeitslos, 3,5 Prozent älter als 50 Jahre, 8,8 Prozent gering qualifiziert und 23,9 Prozent 25 Jahre und jünger (siehe Tabelle). START qualifiziert seine Mitarbeiter regelmäßig. So wurden im Jahr 2001 694 Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt – vornehmlich im Betrieb. Damit kam durchschnittlich jeder zweite bis dritte Leiharbeiter in den Genuss einer Weiterbildungsmaßnahme. Eine Besonderheit von START ist die Entlohnung, die sich nach dem Tarifvertrag des Entleihbetriebs richtet. Allerdings erhalten die Leiharbeitskräfte in den ersten sechs Monaten lediglich 95 Prozent der Entlohnung, die im Tarifvertrag des Entleihers festgelegt ist.

Setzt man die START-Stammebelegschaft von 160 Personen im Jahr 2001 – inklusive Geschäftsführung von ca. 25 bis 30 Personen – ins Verhältnis zur Zahl der Mitarbeiter, erhält man einen Betreuungsschlüssel von 1:18, ohne Geschäftsführung von ca. 1:21. Diese vergleichsweise hohe Betreuungsintensität erklärt auch den großen Erfolg von START: **Im Jahr 2001 konnte START über den Verleih 48 Prozent seiner Leiharbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt integrieren**, häufig bereits nach dem ersten Leiheinsatz.

bfz in Bayern

Ende 1994 hat das Berufliche Fortbildungszentrum der bayrischen Wirtschaft (bfz) gemeinnützige GmbH eine gAü eingerichtet. An 23 Standorten werden zurzeit 36 Projekte durchgeführt. Einige Standorte führen sowohl Projekte für Arbeitslose als auch für Sozialhilfeempfänger durch, andere Standorte haben sich auf eine der beiden Personengruppen spezialisiert. Die Leiharbeitskräfte erhalten i.d.R. einen auf 11 Monate bzw. 12 Monate befristeten Arbeitsvertrag. Die Entlohnung wird mit dem Leiharbeitnehmer vereinbart. Hierbei gehen die Höhe des letzten Einkommens vor der Arbeitslosig-

keit, der Anspruch auf Arbeitslosengeld sowie der Lohn in die Verhandlung ein, den ein vergleichbarer Arbeitnehmer im Verleihbetrieb erhält. In verleihfreien Zeiten können die Teilnehmer gezielt weitergebildet werden. Hierzu steht ihnen das gesamte Bildungsangebot des bfz zur Verfügung.

Bis zum Jahr 2000 ist die gAü des bfz kontinuierlich gewachsen. Zwischen 1994 und 2001 wurden insgesamt 7 536 Leiharbeiter eingestellt, davon im Jahr 2001 immerhin 1 430. Ca. 89 Prozent der insgesamt neu eingestellten Mitarbeiter hatten Vermittlungshemmnisse. Darunter waren 40 Prozent schwer vermittelbar, 26 Prozent Sozialhilfeempfänger und 16 Prozent von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht. **Mit 59 Prozent ist die Wiedereingliederungsquote hoch.** Im Anschluss an einen Leiheinsatz wurden 38 Prozent vom Entleiher übernommen, 21 Prozent fanden bei anderen Arbeitsgebern eine Stelle.

Ähnlich wie START betreut das bfz seine Mitarbeiter intensiv. So beträgt der durchschnittliche Betreuungsschlüssel pro Jahr 1:25 für Sozialhilfeempfänger und 1:40 für Arbeitslose. Demnach betreut ein Personaldisponent bei einer durchschnittlichen Verweildauer von einem halben Jahr durchschnittlich 12,5 bzw. 20 Arbeitssuchende gleichzeitig. Die Mitarbeiter der Geschäftsführung gehen hier nicht in die Berechnung ein.

Das bfz hat im Jahr 2001 eine umfassende Begleitstudie zu ihrer gÄü verfasst, die Aufschluss über die Motive der Entleiher und der Arbeitsämter gibt. Die Umfrage zeigt, dass am häufigsten kleinere Firmen mit bis zu 50 Mitarbeitern Leiharbeitskräfte nachfragen. Ein Grund hierfür ist, dass kleinere Unternehmen bei unerwarteten Schwankungen des Auslastungsgrades auf Instrumente der externen Personalanpassung zurückgreifen müssen. Im Gegensatz hierzu sind große Unternehmen eher in der Lage, einen kurzfristig anfallenden Personalbedarf durch interne Flexibilität zu decken.

Diese Vermutung wird auch durch die Motive der Entleiher unterstützt, Leiharbeitskräfte nachzufragen. Am häufigsten nannten die Kundenunternehmen „unvorhergesehenen Arbeitsausfall oder Termindruck“ (34,4 Prozent), „risikolose Erprobung neuer Mitarbeiter“ (26,5 Prozent) und „saisonale Arbeitsspitzen“ (19,4 Prozent), wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Besonders positiv heben die Kundenunternehmen hervor, dass es über die gÄü möglich ist, offene Stellen schnell und zeitnah neu zu besetzen.

Das bfz hat auch die Arbeits- und Sozialämter befragt, warum sie Arbeitssuchende an die gÄü vermitteln. Wichtigste Gründe für die Vermittler waren „Erhöhung der Chancen auf Festanstellung“, gefolgt von „Integration Arbeitssuchender, bei denen bisher Vermittlungsversuche gescheitert sind“ und „Erprobung der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit“ im praktischen Arbeitseinsatz.

Acht in Reinland-Pfalz

Die erste und bislang einzige umfassende Evaluation von gÄü umfasst acht gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen in Rheinland-Pfalz. Die Studie vergleicht die Wiedereingliederung von

Leiharbeitern in den ersten Arbeitsmarkt mit einer Vergleichsgruppe, die ähnliche sozio-ökonomische Merkmale und eine vergleichbare Erwerbskarriere haben. Nach Abgrenzung der Kontrollgruppe kann der durch die Beschäftigung in einer gÄü erzielte Wiedereingliederungserfolg durch einen Vergleich mit dem Abschneiden der Kontrollgruppe geschätzt werden.

Für die Analyse, die sich auf den Zeitraum 1995–1996 bezieht, standen zunächst 832 Leiharbeitskräfte in acht Gesellschaften zur Verfügung. Entsprechend den Zielsetzungen des Sonderprogramms handelte es sich im Durchschnitt der acht Gesellschaften bei 56,3 Prozent der Beschäftigten um schwer vermittelbare Personen. Der Anteil der schwer vermittelbaren Personen schwankt dabei zwischen 34 Prozent und 96 Prozent. Auch in Rheinland-Pfalz waren die wichtigsten Motive der Entleiher der „Ausgleich von Nachfrageschwankungen“ (32 Prozent), „Personalengpässe“ (32 Prozent) sowie „Tests für Neueinstellungen“ (29 Prozent).

Zur Abschätzung des Wiedereingliederungserfolges konnten aus methodischen Gründen nur 134 Personen in die Analyse einbezogen werden. Unmittelbar nach dem Ausscheiden aus den gÄü betrug der Erwerbstätigenanteil der Leiharbeitnehmer 18,7 Prozent, der jedoch 2 Monate nach dem Ende der Maßnahmen auf 27,4 Prozent stieg. Damit haben die Leiharbeiter im Vergleich zur Kontrollgruppe eine um 13,2 Prozent höhere Wiedereingliederungsquote.

Allerdings ist der Wiedereingliederungserfolg der Leiharbeitnehmer im Vergleich zu START und bfz relativ gering – unter Umständen hervorgerufen durch den hohen Anteil schwerst vermittelbarer Arbeitsloser in diesen Gesellschaften. Die Teilnehmer konnten nur während der ersten 5 Monate nach Abschluss der Maßnahme beobachtet werden. **Nach 5 Monaten lag der Wiedereingliederungserfolg der Leiharbeitnehmer bei 28,9 Prozent**, im gesamten Beobachtungszeitraum durchschnittlich 10 Prozent über dem der Kontrollgruppe. Mit dem zeitlichen Abstand zur Maßnahme nahm die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in Vergleich zur Kontrollgruppe dann aber wieder ab.

Fazit

Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung ist auf den ersten Blick ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Instrument. Vergleicht man etwa die Übergangsquote der Leiharbeiter mit den Abgängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach dem Austritt aus einer ABM, die ohne Folgeförderung im Jahr 2001 ca. 13,6 Prozent betrug, dann können die Wiedereingliederungseffekte der gÄü aus arbeitsmarktpolitischer Sicht durchaus beeindruckend sein.

Auf den zweiten Blick stellt sich aber erstens die Frage, wie dauerhaft die neuen Stellen sind, zweitens, wie hoch die „Matchqualität“ ist und drittens, ob die Leiharbeitnehmer nicht auch ohne Beschäftigung in einer gÄü/vÄü eine Stelle gefunden hätten. Systematische Untersuchungen liegen hierzu bislang nicht vor. Nur zur dritten Frage gibt es auf Basis der Rheinland-Pfälzischen Studie erste empirische Evidenz: Mit dem zeitlichen Abstand zur Maßnahme sinkt der Nettoeffekt der Wiedereingliederung.

Darüber hinaus sollte man den Vermittlungserfolg der gÄü/vÄü nicht mit dem der Arbeitsämter oder anderer Maßnahmen vergleichen. Denn die gÄü/vÄü wählen ihre Mitarbeiter nicht nur sorgfältig aus, sie betreuen sie auch intensiv.

Schließlich sind die hohen Wiedereingliederungsquoten kein Beleg dafür, dass in den Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen wurden. Vielmehr nutzen die Unternehmen die gÄü häufig als kostengünstiges Instrument, um für Normalarbeitsverhältnisse vorgesehene Vakanzen zu besetzen. Diese Vermutung wird auch dadurch gestützt, dass viele Entleiher angeben, mit Hilfe der gÄü neue Mitarbeiter ohne eigenes Risiko erproben zu wollen.

Elke J. Jahn

*Alte Regel***Lernen lohnt sich immer noch**

Das Qualifikationsniveau hat größeren Einfluss auf die Position am Arbeitsmarkt als z. B. Region oder Geschlecht – Auch die Konjunktur ändert die Rangfolge nicht

Je niedriger die formale Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt – und umgekehrt. Diese Faustregel gilt weitgehend unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Wetterlage, wie ein Blick auf die langfristige Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt. Zwar liegen die Daten in der notwendigen Detailtiefe derzeit nur bis zum Jahr 2000 vor. Wie erste vorläufige Analysen jedoch nahe legen, hat sich an diesem Bild zumindest bis zum Jahr 2001 nicht viel verändert.

Akademikerarbeitsmarkt

Auf der einen Seite hat sich der positive Beschäftigungstrend bei Personen mit Hoch- und Fachhochschulabschluss weiter fortgesetzt. Mit einer Arbeitslosenquote von 2,6 Prozent im Jahr 2000 kann man – zumindest im Westen – bei den Akademikern mittlerweile von Vollbeschäftigung sprechen. Aber auch im Osten tragen sie das mit Abstand niedrigste Arbeitslosigkeitsrisiko aller Qualifikationsebenen (4,7 Prozent). Bemerkens-

wert ist dies nicht zuletzt deshalb, weil in den 90er Jahren über 2,2 Mio. junge Akademiker und Akademikerinnen die Hochschulen verließen – übrigens bei steigenden Frauenanteilen – und damit das Arbeitsangebot deutlich erhöhten. Dennoch sanken deren Arbeitslosenquoten, zum Teil auch gegen den allgemeinen Trend. Der wachsende Bedarf der Wirtschaft an hochqualifizierten Arbeitskräften scheint also ungebrochen zu sein.

Geringqualifizierte

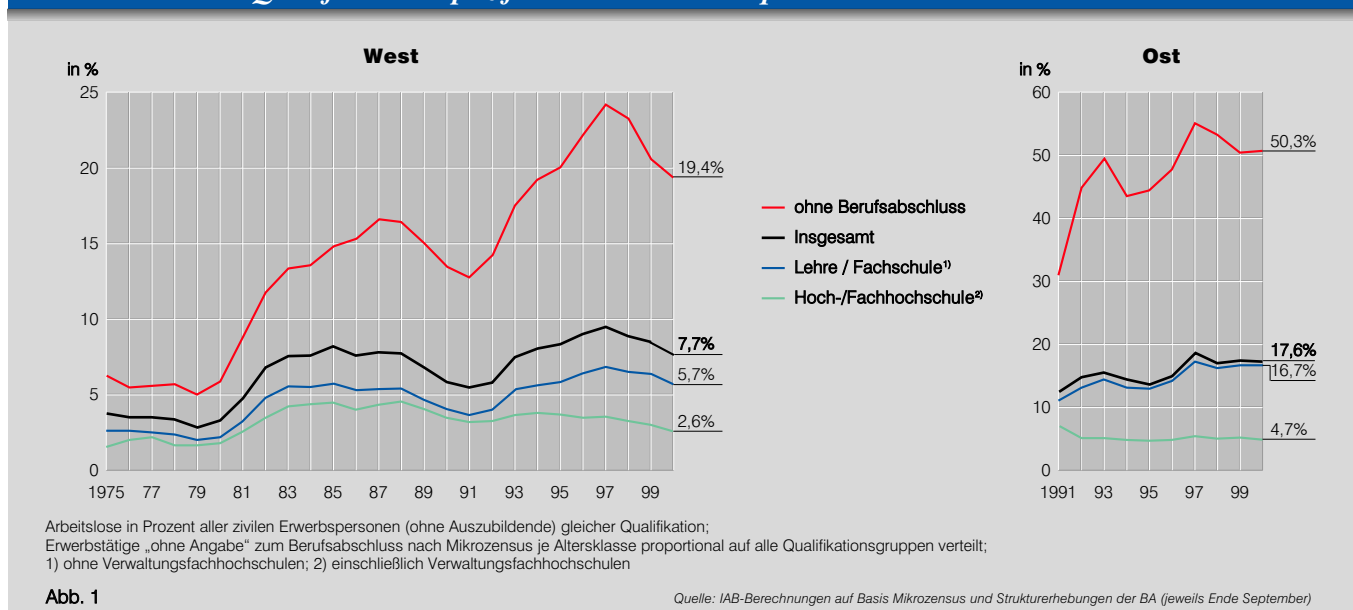
Auf der anderen Seite weisen die Geringqualifizierten in Ost- wie Westdeutschland Jahr für Jahr immer noch die mit Abstand höchsten Arbeitslosenquoten auf. Der Höhepunkt dieser Entwicklung wurde 1997 überschritten. Bis zum Jahr 2000 führte ein Anstieg der Beschäftigung begleitet von niedrigeren Arbeitslosenbeständen auch hier zu sinkenden Arbeitslosenquoten.

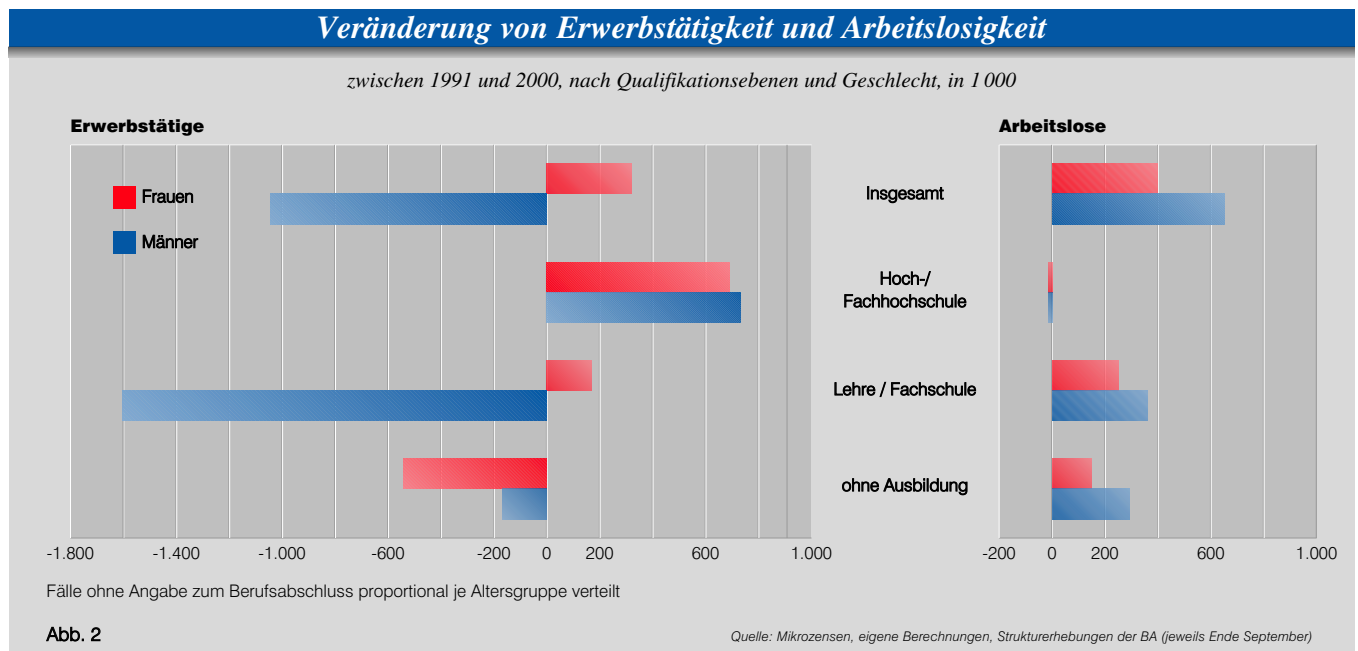
Diese an sich erfreuliche Entwicklung ist jedoch vorsichtig zu genießen. Denn nach bisherigen Erkenntnissen sind diese Beschäftigungsgewinne wohl eher bei den

ehemaligen 630-DM-Jobs entstanden als im Bereich „regulärer“ sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Außerdem stellen Personen ohne Berufsabschluss immer noch knapp 40 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland (West: 46 Prozent; Ost: 22 Prozent). Eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss deshalb nicht zuletzt bei dieser Gruppe ansetzen.

Neue Bundesländer

Wegen des schwächeren Wirtschaftswachstums in den neuen Ländern Ende der 90er Jahre entwickelte sich der Arbeitsmarkt dort ungünstiger als im Westen. Sowohl die Arbeitslosen- als auch die Erwerbstätigenzahlen haben sich in diesem Zeitraum kaum verändert. Was die Rangfolge der Arbeitsmarktrisiken der verschiedenen Qualifikationsgruppen anlangt, bestehen keine Unterschiede zum Westen. Besorgniserregend ist in den neuen Bundesländern aber vor allem, dass sich die Schere der Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen den unteren und oberen Qualifikationsebenen noch stärker öffnet als in den alten Ländern.

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975/1991 bis 2000



Frauen und Männer

Steigende Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft, der Trend zu den Dienstleistungen und ein verstärktes Teilzeitangebot haben die Beschäftigungschancen weiblicher Fachkräfte und Akademikerinnen verbessert.

So lag beispielsweise das relative Beschäftigungswachstum bei **Akademikerinnen** seit Beginn der 90er Jahre deutlich höher als das der **Akademiker**, was zu einer weiteren Angleichung der Arbeitslosenquoten zwischen den Geschlechtern führte. Bemerkenswert ist dies vor allem, weil in dieser Zeit eine wachsende Zahl junger Akademikerinnen auf den Arbeitsmarkt drängte, sich parallel dazu die Arbeitslosenbestände aber kaum veränderten und bei den jüngeren hochqualifizierten Frauen seit Mitte der 90er Jahre sogar halbierten. Dies verdeutlicht, wie aufnahmefähig der Arbeitsmarkt gerade auch für Akademikerinnen ist, denen ja häufig vorgeworfen wird, ihre Fächer geschlechtstypisch zu wählen und damit am Bedarf der Wirtschaft vorbeizustudieren.

Auch Frauen mit **Lehr-/Fachschulabschluss** konnten zwischen 1991 und 2000 knapp 200.000 Arbeitsplätze hinzugewinnen, während männliche Fachkräfte in dieser Zeit etwa 1,6 Mio. Stellen verloren – ein Effekt, der eng mit dem Strukturwandel zu den Dienstleistungen verbunden ist. Denn der Beschäftigungsrückgang betraf vor allem das produzierende Gewerbe (inkl. Bauwirtschaft), in dem über-

wiegend Männer tätig sind. Umgekehrt sind Frauen im prosperierenden Dienstleistungssektor traditionell stärker vertreten. Frauen haben also vom wirtschaftlichen Strukturwandel profitiert. Dieser Trend könnte sich fortsetzen. Einschränkend ist jedoch zu bemerken, dass sich diese Entwicklung auf Westdeutschland konzentrierte. Im Osten verloren auch Frauen dieser Qualifikationsebene in erheblichem Umfang Arbeitsplätze – eine Entwicklung, die erst zur Mitte der 90er Jahre weitgehend abgeschlossen war.

Ganz anders geht es den Frauen **ohne Berufsabschluss**. Sie sind die großen Verlierer am Arbeitsmarkt: Zwischen 1991 und 2000 büßten sie im Saldo knapp 550.000 Arbeitsplätze ein und trugen hier die Hauptlast des Stellenabbaus, sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern. Wenn ihre Arbeitslosenquoten nicht noch höher sind, so liegt das vor allem daran, dass sie sich bei ungünstiger Wirtschaftslage häufig vom Arbeitsmarkt zurückziehen und dadurch den Arbeitsmarkt entlasten.

Zwar liegen die Arbeitslosenquoten der Frauen auf fast allen Qualifikationsebenen immer noch etwas höher als die der Männer, besonders in Ostdeutschland. Was aber die Rangfolge anlangt, bestehen keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern, weder im Westen noch im Osten. Für die Positionierung am Arbeitsmarkt ist also die Qualifikation wichtiger als das Geschlecht.

Fazit

Je niedriger die formale Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt – diese alte Regel gilt nach wie vor in West- wie Ostdeutschland, bei Männern wie bei Frauen. Und sie scheint auch bei wechselnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Gültigkeit zu besitzen. Allerdings öffnet sich die Schere des Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen den unteren und oberen Qualifikationsebenen im Osten deutlich stärker als im Westen.

Die Qualifikation hat auf die Beschäftigungschancen auch stärkeren Einfluss als die Region, in der man lebt, oder das Geschlecht des Bewerbers. So trägt ein westdeutscher „Ungelernter“ ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als ein Ostdeutscher mit Berufs- oder Hochschulausbildung und eine ausgebildete Frau ein deutlich niedrigeres als ein Mann ohne Berufsabschluss.

Während man auf dem Akademikerarbeitsmarkt zumindest für Westdeutschland zum Ende des letzten Jahrzehnts von Vollbeschäftigung sprechen kann, ist die Arbeitsmarktsituation für Geringqualifizierte nach wie vor ungünstig. Da insgesamt fast 40 Prozent aller Arbeitslosen über keinen Berufsabschluss verfügen, muss eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht zuletzt bei dieser Gruppe ansetzen.

*Alexander Reinberg, Markus Hummel
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 15/2002)*

Aus Arbeitslosigkeit zur „Ich-AG“

Konkurrenz aus dem eigenen Haus

Seit 1. Januar 2003 ist das von der Hartz-Kommission vorgeschlagene neue Förderkonzept für arbeitslose Existenzgründer im Gesetz verankert – Eine ähnliche Unterstützung für den gleichen Personenkreis gibt es aber mit dem Überbrückungsgeld schon länger – Vor- und Nachteile sind im Einzelfall zu prüfen

Geht es nach der Hartz-Kommission, so wird die „Ich-AG“ oder „Familien-AG“ künftig neue Beschäftigung schaffen und zum Abbau von Schwarzarbeit beitragen. Seit Anfang des Jahres ist der Existenzgründungszuschuss (§ 421 I SGB III) fester Bestandteil des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Nach wie vor bietet das Arbeitsamt den Gründungswilligen aber auch das Überbrückungsgeld an und stellt sie damit vor die Wahl zwischen den beiden Alternativen.

Was ist neu?

Wenn gegenwärtig die „Ich-AG“ als Innovation am Arbeitsmarkt gehandelt wird, dann übersieht man gern, dass die Gründungswilligen unter den Arbeitslosen schon seit über anderthalb Jahrzehnten mit entsprechenden Förderangeboten umworben und unterstützt werden.

Zwischen der neuen Ich-AG-Förderung und dem seit 1986 etablierten Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gibt es vor allem Unterschiede hinsichtlich der Förder Voraussetzungen und der inhaltlichen Ausgestaltung. Überbrückungsgeld (ÜG) gibt es im Normalfall für 6 Monate in Höhe der Lohnersatzleistung. Den Existenzgründungszuschuss (ExGZ) gibt es für bis zu 3 Jahre. Die Förderhöhe ist im Zeitverlauf degressiv gestaltet mit 600 € pro Monat im ersten Jahr, 360 € im zweiten und 240 € im dritten Jahr.

Als wesentliche Voraussetzung hierfür darf das jährliche Einkommen 25 000 € nicht überschreiten und es dürfen keine weiteren Mitarbeiter – ausgenommen mithelfende Angehörige („Familien-AG“) – beschäftigt werden.

ÜG-Empfänger erhalten vom Arbeitsamt während der sechsmonatigen Förderdauer zusätzlich eine Pauschale für die Sozialversicherungsbeiträge ausbezahlt, die

beim Bezug von Arbeitslosengeld vom Arbeitsamt direkt abgeführt worden wäre. Dafür müssen sich die Jungunternehmer jedoch von Anfang an selbst um ihre soziale Absicherung kümmern. Gründer einer Ich-AG sind während der gesamten Förderdauer Pflichtmitglieder in der gesetzlichen Rentenversicherung und können zu besonders günstigen Konditionen Mitglieder der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden. Das Überbrückungsgeld soll während der Startphase den Lebensunterhalt des Gründers sichern – deshalb auch die Anlehnung an die Lohnersatzleistung. Der Existenzgründungszuschuss deckt gerade die zu entrichtenden Sozialbeiträge.

Nennenswerte Investitionen ermöglicht also keine der beiden Fördervarianten. Das Startkapital muss auf anderem Wege aufgebracht werden.

Was bleibt gleich?

Übereinstimmung zwischen den beiden Programmen gibt es vor allem hinsichtlich ihrer Ziele. Aus beschäftigungspolitischer Sicht sind Existenzgründer vor allem deshalb förderungswürdig, weil sie oft nicht nur für sich selbst, sondern auch für andere neue Arbeitsplätze schaffen.

Identisch ist bei den beiden Programmen aber auch die Zielgruppe. Jetzt hat der Einzelne mehr Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten. Einfacher wird damit die Entscheidung für den Existenzgründer jedoch nicht.

Was ist günstiger?

Mit welchem Programm man besser fährt, hängt im Wesentlichen von zwei Dingen ab: Von der individuellen Höhe der Lohnersatzleistung, nach der sich das Überbrückungsgeld bemisst, und von den Erwartungen über die Geschäftsentwicklung in den ersten drei Jahren.

Auf der Ausgabenseite hat der Gründer als Fixkosten insbesondere die Beiträge zur Sozialversicherung zu berücksichtigen, die von den beiden Programmen – wie schon skizziert – in unterschiedlicher Weise bezuschusst werden.

Einfach ausgedrückt lautet das Entscheidungskalkül des Gründers so: Das ÜG ist dann die günstigere Variante, wenn die gesamte Fördersumme abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge größer ist als die gleiche Differenz beim ExGZ.

Was ist besser?

Modellrechnungen des IAB (vgl. *IAB-Kurzbericht 2/2003*) zeigen: Wer relativ wenig Arbeitslosengeld bekommt, hätte dementsprechend auch ein niedriges Überbrückungsgeld und ist deshalb mit dem ExGZ praktisch immer besser bedient. Interessant ist diese Fördervariante damit sicherlich für Geringqualifizierte mit niedrigem Erwerbseinkommen, aber auch für Gründer, die vor der Arbeitslosigkeit in Teilzeit beschäftigt waren. In diesen Fällen kann die Ich-AG sogar dann noch vorteilhaft sein, wenn sie nur für zwei Jahre gefördert wird.

Erwartet der Gründer jedoch eine derart rasante Geschäftsentwicklung, dass er bereits im ersten Jahr aus der ExZG-Förderung „herauswächst“, dann ist das Überbrückungsgeld oft die bessere Wahl. Denn hier ist keine Einkommensgrenze für die Förderung festgelegt. Auch können jederzeit zusätzliche Mitarbeiter beschäftigt werden.

Außerdem dürfte der Faktor „Krankenversicherung“ die Wahl des Förderinstrumentes beeinflussen. So sind etwa die überaus günstigen Sonderkonditionen, die Ich-AG-Gründer während ihrer Förderung – immerhin bis zu drei Jahre – erhalten können, vor allem ein Vorteil, wenn Familienangehörige über keinen ei-

genen Versicherungsschutz verfügen. Dagegen finden alleinstehende Selbständige bei privaten Krankenversicherern oft attraktivere Angebote, was wiederum für das Überbrückungsgeld mit seinen größeren individuellen Freiheitsgraden spricht.

Was ist schlechter?

Die unternehmerische Entscheidung für die eine oder andere Fördervariante bedarf einer soliden Grundlage. Ein Business Plan, zugleich „Eintrittskarte“ für Beratung und Bankengespräch, wäre ein solches Fundament. Er ist aber nur für die Bewilligung des ÜG vorgeschrieben, während bei ExGZ „großzügig“ darauf verzichtet wird – ein schwerwiegendes Manko des neuen Förderinstruments. Denn Ich-AG-Gründer, die sich wegen der einfacheren Förderkonditionen möglicherweise schlechter vorbereiten, tragen tendenziell ein höheres Risiko, zu scheitern.

Eher ungünstig ist sicher auch, dass in die Ich-AG eine „Wachstumsbremse“ eingebaut wurde: Wer die Förderung nicht verlieren will, darf ja die Einkommensgrenze nicht überschreiten. Im schlimmsten Fall kann dies dazu führen, dass Einkommen

jenseits der 25 000-€-Grenze an Fiskus und Sozialversicherung vorbei – also „schwarz“ – verdient werden. Die mit der Ich-AG ebenfalls angestrebte Reduzierung der Schwarzarbeit würde so geschmälert.

Auch zusätzliche Beschäftigungsimpulse werden von der Ich-AG verhindert – sieht man einmal von den mithelfenden Familienangehörigen („Familien-AG“) ab. Denn hierbei führt bereits die Beschäftigung von Aushilfen zum Abbruch der Förderung. Überbrückungsgeld-Empfänger können dagegen während der ersten zwei Jahre ihrer selbständigen Tätigkeit vom Arbeitsamt sogar einen Zuschuss erhalten, wenn sie einen Arbeitslosen einstellen.

Was sagt der Markt?

Für beide Förderprogramme gilt zunächst eine grundlegende Einschränkung: Erfolg versprechende und nachhaltige Gründungen können selbst mit der besten Förderung nur flankiert, jedoch keineswegs in beliebiger Menge initiiert werden. Mit steigender Zahl der Fälle wächst deshalb tendenziell die Gefahr, dass Fördergelder ineffizient verwendet werden.

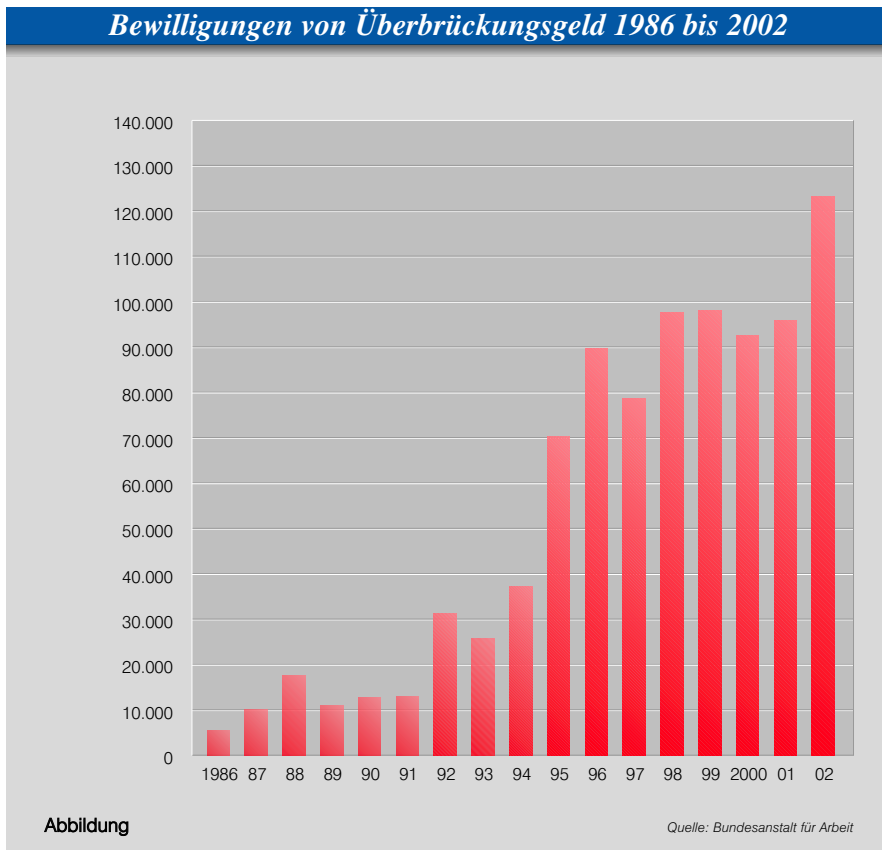
Überdies ist das Potenzial an Arbeitslosen beschränkt, das für eine Existenzgründung überhaupt geeignet ist und auch motivierbar wäre. Zwischen den beiden Förderinstrumenten muss also zwangsläufig eine Konkurrenzbeziehung bestehen. Woher sollen denn die zusätzlichen Gründer kommen, wenn nicht aus derselben Zielgruppe, die vorher mit dem Überbrückungsgeld unterstützt wurde? Zusätzliche Gründer und damit zusätzliche Beschäftigung wären hingegen nur bei einem deutlich stärkeren Wirtschaftswachstum als derzeit zu erwarten. Viele, die künftig den neuen ExGZ wählen, entscheiden sich damit zugleich gegen das ÜG. Hochrechnungen des IAB zufolge (vgl. *Panorama S. 16*) hat dieses Substitutionspotenzial eine Größenordnung von rund 70 000 Personen, legt man die Förderzahlen des Jahres 2002 (gut 123 000 ÜG-Bewilligungen, vgl. *Abbildung*) zu Grunde.

Was nun?

Der neue Zuschuss für die Gründung einer Ich-AG gestaltet die Förderlandschaft variabler und attraktiver. Besonders für Gründer kleiner und kleinster Unternehmen ist er eine interessante Alternative, zumal er – anders als etwa das ÜG – auch Nebenerwerbs- und Teilzeit-Selbständigkeit fördert. Man sollte an diese Kleinsten der Kleinen jedoch keine überzogenen Erwartungen zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise richten. Allzu oft schon wurden in der Vergangenheit unzulässige Vergleiche von Selbständigenquoten mit denen anderer Länder gezogen, die jedoch die strukturellen Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften gewöhnlich unberücksichtigt lassen.

„Klein“ muss jedoch keineswegs „schlecht“ sein und ist gewiss besser als „arbeitslos“. Allerdings müssen auch diesen Gründern Hilfen bei der Vorbereitung auf unternehmerische Risiken angeboten werden. Vielleicht wird dann die Ich-AG attraktiver sein als die Schattenwirtschaft.

*Susanne Koch, Frank Wießner
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 2/2003)*



Arbeitsmarktausgleich

Mehr Flexibilität allein wird nicht reichen

Mit ihren Vorschlägen zur Verschärfung der Zumutbarkeit rennt die Hartz-Kommission nahezu offene Türen ein – Bereits vor 3 Jahren war nämlich bei vielen Arbeitslosen eine hohe Konzessionsbereitschaft festzustellen – Hauptproblem bleibt der Arbeitsplatzmangel

Für den Arbeitsmarktausgleich braucht es immer zwei: den geeigneten Bewerber und den entsprechenden Arbeitsplatz. Passen beide nicht zueinander, ist Anpassung gefordert – derzeit vor allem vom Bewerber, zumal dann, wenn er arbeitslos ist. Dort setzt z. B. die Hartz-Kommission an, wenn sie von den Arbeitslosen mehr Flexibilität und Mobilität fordert. Wie eine IAB/infas-Befragung von 20 000 Arbeitslosen bzw. ehemals Arbeitslosen zeigt, waren die meisten davon bereits im Jahr 2000 durchaus zu Konzessionen bereit, wenn sie dafür wieder Arbeit bekämen.

Konzessionsbereitschaft im Überblick

So sind Arbeitslose zu einem hohen Prozentsatz bereit, ungünstige Bedingungen wie wechselnde Arbeitszeiten hinzunehmen. Auch ist die Bereitschaft hoch, den Beruf zu wechseln (vgl. Abb. 1).

Etwas geringer ist dagegen die Konzessionsbereitschaft, wenn Auswirkungen auf den Lebensstandard zu befürchten sind. Rund 55 Prozent der Befragten würden einen Einkommensverlust „ungern“ in Kauf nehmen. Vergleichsweise hoch ist auch der Anteil derjenigen, der Lohn-einbußen explizit ausschließt (25 Prozent). Gleiches gilt im Hinblick auf eine Arbeit, die mit Lärm und Schmutz verbunden ist; auch sie wird von rund 25 Prozent keinesfalls akzeptiert.

Am geringsten ist die Bereitschaft zur räumlichen Mobilität. Mehr als 60 Prozent der Befragten schließen einen Wechsel des Wohnorts völlig aus, weitere gut 25 Prozent würden dies nur ungerne in Kauf nehmen.

Die Akzeptanz eines geringeren Einkommens ist also begrenzt. Hier sind die Alleinerziehenden wenig flexibel, da sie mit einem geringeren Lohn ihren Unterhalt wohl häufig nicht bestreiten könnten. Aber auch Familien mit nur einem Einkommen sind selten zu Konzessionen bereit – zumal dann, wenn sie Kinder haben.

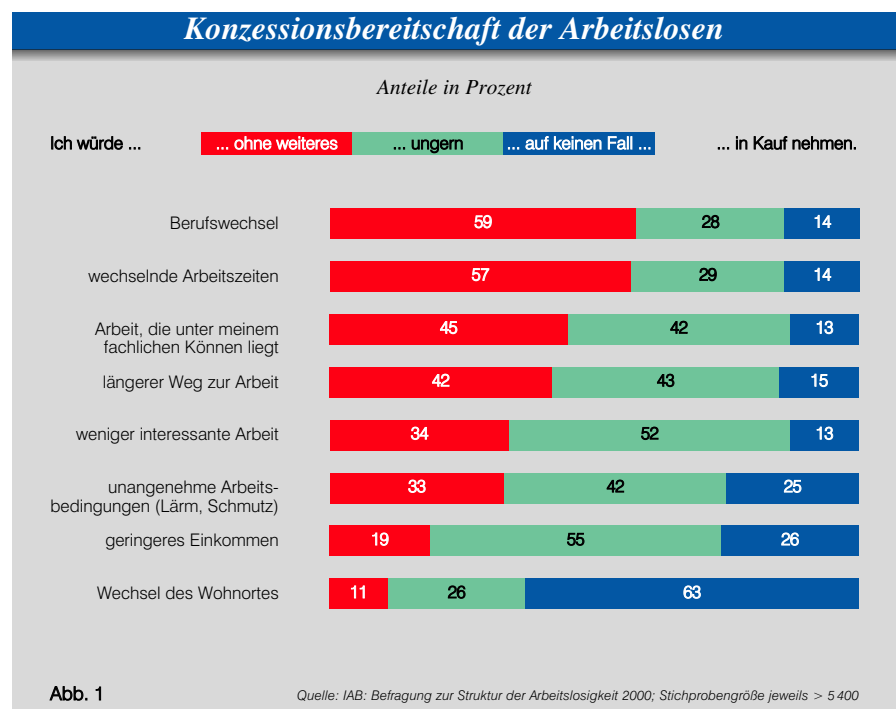
Bereits vor 25 Jahren wurde in einer großen Arbeitslosenuntersuchung eine ähnliche Frage gestellt. Die aktuellen Befunde weisen eine hohe Übereinstimmung mit den früheren Ergebnissen auf. 1977 war die Arbeitslosenquote jedoch nicht halb so groß wie heute. Die Höhe der Arbeitslosigkeit scheint also keinen sonderlich großen Einfluss auf die Einstellungen der Arbeitslosen zu haben.

Kurzfristige Einschränkungen beim Lebensstandard

Die Bereitschaft zu vorübergehenden Lohneinbußen ist im Gegensatz dazu mit 61 Prozent recht hoch, wie in einem weiteren Befragungsschritt ermittelt wurde, bei dem nur zwei Antwortkategorien vorgegeben waren. 56 Prozent der Arbeitslosen würden auch eine längerfristig niedrigere Bezahlung als bei ihrer letzten Stelle in Kauf nehmen. Über 40 Prozent würden sogar einen Netto-Lohn akzeptieren, der nur die Höhe ihrer Arbeitslosenunterstützung erreicht (zzt. zwischen 60 Prozent und 67 Prozent des letzten Arbeitslohnes).

Das Alter der Befragten hat einen deutlichen Einfluss auf die Bereitschaft, Lohneinbußen in Kauf zu nehmen. Die Akzeptanz eines niedrigeren Einstiegslohns sinkt mit zunehmendem Alter. Der Einstiegslohn scheint vielfach mit der persönlichen Berufserfahrung in Verbindung gebracht zu werden, die bei Älteren in der Regel groß sein dürfte. Trotzdem sind auch unter den über 55-jährigen noch fast 50 Prozent zu vorübergehenden Lohneinbußen bereit.

Von einer zu geringen Bereitschaft, für eine neue Stelle auch auf Lohn zu verzichten, kann also beim Großteil der Arbeitslosen nicht gesprochen werden. Sie scheidet insoweit als Grund für das Andauern von Arbeitslosigkeit aus.



Unterschiede zwischen Ost und West

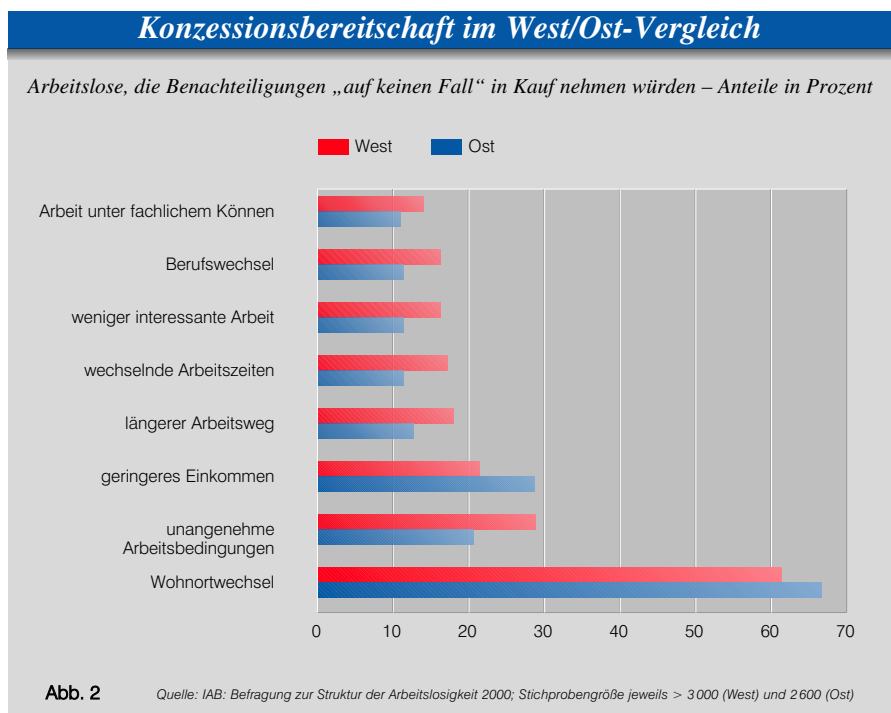
Bis auf die Bereitschaft zum Wechsel des Wohnorts und zu Einkommenseinbußen ist die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern höher als in den alten. Einen Wohnortwechsel schließen im Osten 66 Prozent der Befragten aus, im Westen 62 Prozent. Die mobilitätsbereiten Ostdeutschen sind zu einem erheblichen Teil bereits abgewandert. Beim Einkommensverlust ist die Akzeptanz im Osten (knapp 30 Prozent schließen ihn aus) sogar um 7 Prozentpunkte geringer als im Westen (vgl. Abb. 2).

In einem weiteren Schritt wurde allein danach gefragt, ob ein Lohn akzeptiert werden würde, der unter dem der letzten Stelle liegt, oder nicht. Die Diskrepanz zwischen Ost (50 Prozent/50 Prozent) und West (61 Prozent/39 Prozent) ist hier noch größer.

Betrachtet man die Einkünfte aus Erwerbstätigkeit vor der Arbeitslosigkeit, so zeigt sich, dass Arbeitslose, die zum Einkommensverzicht bereit sind, zuvor mehr verdient haben als diejenigen, die dazu nicht bereit sind. Die geringere Akzeptanz eines niedrigeren Lohns in Ostdeutschland dürfte deshalb auf das Lohngefälle zwischen Ost und West zurückzuführen sein.

Einkommenseinbußen und Arbeitslosigkeitsdauer

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt die Chance, wieder eine Stelle zu finden, deren Entlohnung der vorherigen entspricht. Deshalb ist die Bereitschaft zu Lohnkonzessionen bei längerfristig Arbeitslosen von besonderer Bedeutung. Während zu Beginn der Arbeitslosigkeit nur etwa die Hälfte der Arbeitslosen zu einem Verzicht bereit ist, steigt ihr Anteil unter den bereits über einem Jahr Arbeitslosen auf knapp 59 Prozent. Das heißt aber andererseits, dass selbst unter den Langzeitarbeitslosen etwa 41 Prozent keine Zugeständnisse beim Lohn machen können oder wollen, was deren Wiedereingliederungschancen tendenziell weiter verschlechtern dürfte.



Eigene Erwartungen

Befragte, die maximal ein Jahr arbeitslos waren, sehen zu 42 Prozent nur geringe Chancen auf eine Wiederbeschäftigung in den nächsten sechs Monaten. Bei Langzeitarbeitslosen liegt dieser Anteil bereits bei 70 Prozent. Dies korrespondiert auch mit der Einschätzung der eigenen beruflichen Fähigkeiten. So geben 53 Prozent der Befragten mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von bis 12 Monate an, sie seien beruflich nicht mehr auf dem neuesten Stand. Bei denen, die bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, liegt dieser Anteil schon bei 67 Prozent.

Fazit

Arbeitslose sind durchaus zu Konzessionen bereit, wenn sie dafür wieder in Lohn und Brot kommen. Dies gilt auch für das Einkommen, wo vor allem die Akzeptanz eines niedrigeren Einstiegslohnes hoch ist. Entsprechende Forderungen würden also nicht ins Leere laufen.

Um die Wiedereingliederungschancen Älterer (und damit häufig Langzeitarbeitsloser) zu verbessern und die Bereitschaft zur Aufnahme einer geringer bezahlten Tätigkeit zu erhöhen, wurde im „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (§ 421 j SGB III) jetzt eine entsprechende Förderung vorgesehen. Danach erhalten Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr einen zeitlich befristeten

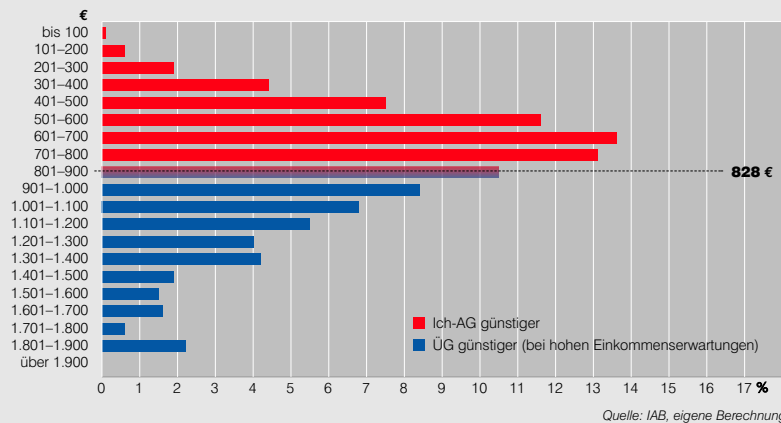
finanziellen Ausgleich in Höhe von 50 Prozent der Nettoentgeltsdifferenz zur früheren Beschäftigung. Voraussetzung für dessen Wirksamkeit ist aber, dass entsprechende Arbeitsplätze für ältere Arbeitslose zur Verfügung gestellt werden.

Solange das nicht der Fall ist, sind Lohnverzicht wie Förderung keine Beschäftigungsgarantien. Denn das Alter ist ein Selektionskriterium „auf der ersten Stufe“. Ältere werden bei der Besetzung einer Stelle gar nicht erst in Betracht gezogen, das Vorstellungsgespräch findet ohne sie statt. Eine noch so hohe Konzessionsbereitschaft dürfte deshalb Älteren häufig nicht helfen, (selbst irgendeine) Arbeit zu finden.

*Redaktion
(aus IAB-Kurzbericht 25/2002)*

Überbrückungsgeld oder Ich-AG?

Verteilung der Überbrückungsgeldempfänger 2002 (in Prozent) nach Höhe der Förderung (in €) (ohne Sozialversicherungs-Pauschale)



Seit dem 1. Januar 2003 gibt es eine neue Fördermöglichkeit für arbeitslose Existenzgründer: Die „Ich-AG“ macht dem bereits länger existierenden „Überbrückungsgeld“ Konkurrenz und stellt Gründungswillige vor eine nicht ganz einfache Wahl (vgl. auch den Artikel auf S. 12/13).

Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) können bei dieser Entscheidung helfen: Die „Ich-AG“ lohnt sich vor allem für Existenzgründer mit niedrigem Arbeitslosen-

geldanspruch – also insbesondere auch für ehemalige Teilzeitkräfte – und mäßigen Gewinnerwartungen. Liegt jedoch der Leistungsanspruch bei mindestens 828 € monatlich und das erwartete Einkommen bereits im ersten Geschäftsjahr über 25 000 €, ist das Überbrückungsgeld die bessere Wahl (vgl. Grafik). Nach diesem Kalkül hätten im vergangenen Jahr von insgesamt 123 268 Überbrückungsgeld-Empfängern rund 70 000 den günstigeren Existenzgründungszuschuss für eine „Ich-AG“ beantragt.

ABM schlagen keine Brücke

In einem Kooperationsprojekt mit Prof. Hujer von der Universität Frankfurt wurden die Effekte von ABM auf die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs aus Arbeitslosigkeit analysiert. Die derzeit verfügbare Ergebnisvariable „Verbleib nicht arbeitslos“ erlaubt noch keinen Rückschluss auf den Eingliederungserfolg in reguläre Beschäftigung. Auf Basis der Verknüpfung verschiedener Geschäftsstatistiken konnten aber erstmals regionale und individuelle Unterschiede berücksichtigt werden. Untersucht wurde der Verbleib von ABM-Teilnehmern (Zugänge Anfang 2000) über einen Zeitraum von zwei Jahren.

Die Ergebnisse fallen im Einzelnen recht unterschiedlich aus. Vor allem aber zeigen sie, dass ABM das Eingliederungsziel im Untersuchungszeitraum nicht erreichen konnten, auch nicht für ältere Teilnehmer. Die Effekte lagen besonders in Ostdeutschland unter denen vergleichbarer Nichtteilnehmer.

Von großem Interesse bei künftigen Analysen wird es sein, solche Maßnahmenbe-

reiche zu identifizieren, die die Chancen der Teilnehmer am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern können. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass ABM auch weitere Ziele verfolgen, z.B. den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer oder die Entlastung des Arbeitsmarktes.

Die Studie wird demnächst als „IAB-Werkstattbericht“ veröffentlicht.

Zuschüsse wirken vor allem bei Langzeitarbeitslosen

Lohnkostenzuschüsse (wie EGZ, EZN, Bhi, SAM OfW) können Arbeitslosigkeit vor allem bei Langzeitarbeitslosen und schwer vermittelbaren Personen verringern. Bei geringen Vermittlungsproblemen ist eine dauerhaft positive Wirkung dagegen kaum nachweisbar. Zu diesem Ergebnis kommt das IAB in einer Evaluationsstudie, in der anhand von Vergleichsgruppen nicht geförderter Arbeitsloser die Wirkung von Lohnkostenzuschüssen auf die Arbeitslosigkeitszeiten der geförderten Personen im Zeitraum von 1999 bis 2001 untersucht wurde.

Die empirische Basis lieferte eine Erhe-

bung in ausgewählten Arbeitsämtern in Kombination mit Daten aus den Geschäftsstatistiken der BA. Weitere Untersuchungen sollen die längerfristigen Wirkungen von Lohnkostenzuschüssen auf die individuellen Beschäftigungschancen prüfen.

Die Studie wurde in Heft 3/2002 der „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ veröffentlicht.

Aus Erfahrung klug

Als 1998 die Freie Förderung ins Leben gerufen wurde, war ihre wissenschaftliche Begleitung beschlossene Sache. Das IAB kann aber angesichts der Vielzahl regionaler Modellprojekte nur bei inhaltlich oder methodisch besonders interessanten Vorhaben selbst evaluieren. Die Arbeitsämter dürfen deshalb zur Finanzierung von Forschungsaufträgen an externe Wissenschaftler die nötigen Haushaltsmittel abrufen.

In der Reihe „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (Band 260) des IAB wurde nun über verschiedene bereits abgeschlossene Untersuchungen regionaler Förderprojekte berichtet. Danach haben auch gute und in sich schlüssige Konzepte oft Implementationsprobleme, was häufig an den begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsämter liegt. Hilfreich wäre eine detaillierte Berichterstattung der Träger, damit man aus den Erfahrungen anderer besser lernen kann.

Impressum

IAB Materialien Nr. 4/2002

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleeves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 51 500 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 - 1 147; 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 AÄ 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