

IAB *Materialien*

Informationsdienst des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Ausgabe Nr. 4/2003

Aus dem Inhalt

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

fünf Jahre ist es erst her, dass das IAB seinen „Materialien“ einen neuen Anzug verpasst hat. „Aktuell und konzentriert, facettenreich und praxisorientiert“ sollte der Stoff, musste das Forschungs-Material des IAB sein, aus dem sich gute Geschichten würden machen lassen. Wir haben es versucht und uns dabei alle Mühe gegeben.

Aus vielerlei Gründen hat dies aber nicht gereicht, sind Aufwand und Ertrag ins Missverhältnis geraten. Nicht zuletzt bieten Intranet und Internet neue Chancen für einen aktuellen Informationsdienst des IAB. Daraus wollen und müssen wir Konsequenzen ziehen – ohne deshalb Ihre Interessen und unsere Prinzipien aus den Augen zu verlieren. Wir werden uns bald wieder melden, frisch aufgestellt auf einem anderen Kanal. Das Kapitel „IAB-Materialien“ aber wird mit dieser letzten Ausgabe geschlossen.

Mit einem weinenden und einem lachenden Auge begrüßt Sie

Ihre Redaktion

Hochqualifizierte am Arbeitsmarkt

Uns geht's ja noch gold

Für den Einzelnen lohnt sich Studieren immer noch, für uns alle ist es überlebenswichtig. S. 4

Personal-Service-Agenturen

Ein neues Instrument zeigt schon Konturen

Die erste Zwischenbilanz zu den PSA kann sich durchaus sehen lassen. S. 6

Gründungsförderung

Wer gut filtert, fördert besser

Gründerzentren zeigen, wie man durch systematische Auswahl Effizienz und Effektivität aktivierender Arbeitsmarktpolitik steigern kann. S. 8

Gesundheits- und Sozialwesen

Hoher Bedarf an Fachkräften

Um drohendem Personalmangel zu begegnen, behelfen sich viele Betriebe mit der Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter. S. 10

Panorama

S. 12

Arbeitsmarkt-Reformen

Per Paket aus der Krise?

Was man von den Hartz-Gesetzen und den aktuellen Beschlüssen des Vermittlungsausschusses erwarten kann – Eine kritische Einschätzung auf der Folie einer systematischen IAB-Analyse aus dem vorletzten Jahr

Vor etwas mehr als einem Jahr hat das IAB seine „Wege aus der Arbeitsmarktkrise“ veröffentlicht. Dabei waren Handlungsoptionen aus vier Politikbereichen auf den Prüfstand gestellt und ein gut durchdachter Policy-Mix aus Finanz-, Ordnungs-, Tarif- und Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme gefordert worden. Die bereits Anfang des Jahres in Kraft getretenen ersten Teile der „Hartz-Reformen“ und das Mitte Dezember im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ausgehandelte „Reformpaket“ ergeben eine solche Mischung. Sie wird nun daraufhin untersucht, ob sie eingedenk der Analyse von damals aus der Krise führen kann.

Finanzpolitik

Mit dem Vorziehen von Teilen der Steuerreform ist ein kleiner Schritt in Richtung auf eine Senkung der Steuerbelastung getan worden, wie sie das IAB als Handlungsoption aufgezeigt hatte (*vergleiche Übersicht auf Seite 3*).

Steuerentlastungen können zum einen deshalb zu mehr Wirtschaftswachstum führen, weil das verfügbare Einkommen der Haushalte und die Gewinne der Unternehmen steigen – und damit der private Konsum und die Investitionen. Zum anderen werden durch Steuersenkungen Verzerrungen der relativen Preise abgebaut. So kann das Angebot an Gütern und Dienstleistungen erweitert werden.

Allerdings sind positive Effekte vor allem dann zu erwarten, wenn die Nettoent-

lastung groß ist und die Entlastung als dauerhaft eingestuft wird. Um dies zu erreichen, ist eine solide und durchdachte Gegenfinanzierung der Steuerreform anzustreben, was im Übrigen auch zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien erforderlich ist. Der nun beschlossene Finanzierungsmix bietet hierfür zumindest die richtigen Ansatzpunkte.

Neben der Steuerlast hemmt auch die Belastung mit Abgaben das Entstehen neuer Arbeitsplätze. Hohe Sozialabgaben belasten den Faktor Arbeit und senken das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Zusammen mit „großzügigen“ Transferleistungen sorgen sie auch dafür, dass zu wenige Niedriglohnjobs entstehen und wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer Probleme haben, einen Arbeitsplatz zu finden.

Die aktuellen Reformen gehen in zweierlei Richtung. Zum einen ist durch die neue Regelung der „Mini- und Midi-Jobs“ Teilzeitbeschäftigung mit geringem Stundenumfang attraktiver geworden. Dadurch könnte das (gemessene) volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen zunehmen, weil die Schattenwirtschaft möglicherweise etwas zurückgedrängt würde. Der Anstieg in „Köpfen“ gemessener Beschäftigung dürfte sich dagegen in Grenzen halten. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist eher unwahrscheinlich, weil „kleine“ Teilzeitjobs oft nur als Zubrot dienen (auch im Haushaltskontext). Letztlich ändert sich aber – abgesehen von dem Ausnahmehereich „Mini- und Midi-Jobs“ – nichts an der Abgabenlast der normalen Beschäfti-



gung. Die Umgehungstendenzen könnten sich deshalb sogar verstärken.

Deshalb war zum anderen der Versuch überfällig, mit der Agenda 2010 und den damit verbundenen Reformen der sozialen Sicherungssysteme den Anstieg der Sozialabgaben zu begrenzen. Solange dabei aber die Belastungen lediglich umgeschichtet werden – z. B. durch vermehrte Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung oder eine stärkere Eigenvorsorge der privaten Haushalte – dürften sich die Effekte auf das Beschäftigungsniveau in engen Grenzen halten. Allerdings werden sich durch solche Umschichtungen die Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohnskala verbessern, was wettbewerbschwächere Arbeitnehmer begünstigt. Auch die Tarifpolitik erhält etwas größere Spielräume, zu beschäftigungsfreundlichen Lohnvereinbarungen zu kommen.

Ordnungspolitik

Institutionelle Arrangements definieren Handlungsspielräume auf der Mikroebene. Unterschiede in diesen Arrangements zwischen den Industrieländern führen dazu, dass trotz Konvergenz der makropolitischen Ziele unterschiedliche Ergebnisse bei Wachstum und Beschäftigung zu beobachten sind. Zu rigide Regelungen beschränken einerseits die ökonomische Entscheidungsfreiheit, bremsen die Anpassungsgeschwindigkeit und verschlechtern die Allokationseffizienz. Andererseits ist ein gewisses Maß an staatlichen Eingriffen dann erforderlich, wenn Freiheitsspielräume durch Marktversagen eingeschränkt werden. Dies setzt der Deregulierung Grenzen.

Die Deregulierung der Handwerksordnung, die nun auf den Weg gebracht wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung: Die Abschaffung des Meisterzwangs bei einer Vielzahl von Handwerksberufen bringt zusätzliche Flexibilität und Beschäftigungsmöglichkeiten für Existenzgründer. Zu Recht wird aber der Meisterzwang (hauptsächlich) in solchen Berufen erhalten, in denen Qualitätsprobleme und Sicherheitsmängel auftreten können.

Zur Deregulierung des Arbeitsrechts erhalten die aktuellen Reformen nur sehr moderate Schritte. Sie betreffen das „Normalarbeitsverhältnis“ so gut wie gar nicht, sondern zielen in erster Linie auf

die „atypischen Erwerbsformen“ oder nur auf bestimmte Bereiche der Wirtschaft. Beispiele hierfür sind die Öffnung der Leiharbeit, erweiterte Befristungsmöglichkeiten für Ältere sowie die Heraufsetzung des Schwellenwertes für die Wirksamkeit des Kündigungsschutzes. Der wesentliche Effekt dieser winzigen Reformschritte dürfte in einer gewissen Umverteilung der Beschäftigungschancen liegen. Die Einstiegsmöglichkeiten für so genannte „Outsider“ (Erwerbslose und bisher Nicht-Erwerbstätige) werden sich tendenziell verbessern. Zudem gibt es gewisse Chancen für mehr Beschäftigung – insbesondere durch den Abbau vermeidbarer Überstunden. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich durch die Polarisierung der Rechte die Segmentation am Arbeitsmarkt verstärkt: Der Bereich wenig oder gar nicht geschützter Beschäftigungsverhältnisse wird ausgebaut, während das Normalarbeitsverhältnis nach wie vor hoch reguliert bleibt. Dies ist alles andere als zufrieden stellend.

Um für deutlich mehr Bewegung am Arbeitsmarkt zu sorgen und der hier zu Lande zunehmenden Umgehung des Normalarbeitsverhältnisses entgegen zu wirken, wäre eine grundlegendere Reform der Beschäftigungsverhältnisse geboten. So geht es um eine generelle Deregulierung des Kündigungsschutzes, durch die (unabhängig von der Betriebsgröße) Abfindungen zur Regel würden und Rechtsklarheit entstünde. Dagegen wird häufig eingewandt, dass dadurch in bestimmten Fällen unzumutbare soziale Härten entstehen können. Allerdings erscheint es aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, solche eher verteilungspolitischen Probleme nicht in den Abfindungsregelungen zu lösen, sondern hierfür verteilungspolitische Instrumente wie Transferleistungen zu nutzen.

Tarifpolitik

Zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise kann auch eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik beitragen. Dazu gehört u. a. ein gesamtwirtschaftliches Lohnwachstum, das unter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität liegt. Um erfolgreich zu sein, muss eine solche Lohnzurückhaltung allerdings längerfristig durchgehalten werden.

Neben dem Niveau der Lohnabschlüsse bestimmen auch die Differenzierungs-

möglichkeiten in den Tarifverträgen die Beschäftigungswirkungen. Hier wird häufig unterstellt, Flächentarifverträge behinderten die Flexibilität der Unternehmen und verhinderten den Aufbau von Beschäftigung, weil sie notwendige Differenzierungen ausschlossen. Deshalb wird eine Liberalisierung der rechtlichen Regelungen bis hin zur Abschaffung des Flächentarifvertrages gefordert. Allerdings – so argumentierte auch das IAB in seinen Empfehlungen 2002 – sind die Spielräume, die das Tarifrecht heute schon bietet, in den Tarifverträgen oft nicht vollständig genutzt. Hier geht es vor allem um Öffnungsklauseln, die in bestimmten betrieblichen Sondersituationen flexible Regelungen zu Entgelt und Arbeitszeit zulassen. Außerdem könnten Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose deren Wiedereingliederungschancen erhöhen.

Eine verbreitete Einigung der Tarifparteien auf solche flexiblen Elemente wäre einer Abschaffung des Flächentarifvertrags vorzuziehen. Denn der Flächentarifvertrag hat durchaus seine Vorteile. Er senkt für die einzelne Firma die Kosten, die bei der Aushandlung betrieblicher Vereinbarungen zu Entgelt und Arbeitszeit im Rahmen einzelvertraglicher oder auch nur betrieblicher Regelungen entstünden. Es bleibt abzuwarten, ob der Appell an die Tarifparteien ausreicht, vermehrt Öffnungsklauseln und betriebliche Bündnisse zu vereinbaren, oder ob letztlich doch eine gesetzliche Regelung notwendig ist.

Arbeitsmarktpolitik

Die Hartz-Reformen sehen ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik vor. Im Einzelnen geht es

- um einen optimierten Mitteleinsatz durch eine verbesserte Organisation der BA und wirksamere Instrumente,
- um Einschränkungen bei den Lohnersatzleistungen (z. B. durch eine verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe oder durch verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen) und
- um ein besseres Zusammenspiel von Fördern und Fordern (z. B. durch Coaching im Rahmen verbindlicher Wiedereingliederungspläne oder durch den Einsatz von Maßnahmen als Test für die Arbeitsneigung).

Reformschritte und ihre Wirkungen

Ein Policy-Mix für den Arbeitsmarkt

Politikansatz	Umsetzung	Erwartete Wirkung
Finanzpolitik		
	Moderate Senkung der Abgabenbelastung	Geringe Niveaueffekte
Erhöhung der staatlichen Investitionen	--	--
Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit	Begrenzung der Abgabenlast durch Reformen der sozialen Sicherung	Geringe Niveaueffekte, aber bessere Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohnskala
Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle	Mini- und Midijobs	Kaum zusätzliche Beschäftigung, gewisse Eindämmung der Schwarzarbeit
Senkung von Steuern	Vorziehen der Steuerreform	Kleine Effekte auf Güternachfrage
Ordnungspolitik		
	Neue Ausnahmetatbestände	Weiterer Rückgang der „Normalarbeitsverhältnisse“ wahrscheinlich
Ausbau eines Niedriglohnsektors	Midi-Jobs	Erhöhung des Arbeitsvolumens, aber geringer Beschäftigungseffekt
Deregulierung des Kündigungsschutzes	Heraufsetzung der Schwelle für die Gültigkeit des Schutzes	Ansatzweise mehr Beschäftigung, aber stärkere Segmentation
Lockerung der Befristungsregelungen	Erweiterung der Befristungsmöglichkeiten für Ältere	Ansatzweise mehr Beschäftigung, aber stärkere Segmentation
Öffnung der Leiharbeit	Aufhebung von Überlassungshöchstdauer, Synchronisationsverbots und Beschränkungen im Baugewerbe, „Equal Pay“	Geringe Effekte auf Gesamtbeschäftigung, aber Verbesserung der Einstiegschancen
Förderung von Existenzgründungen	Lockerung der Handwerksordnung	Mehr Möglichkeiten für Existenzgründer, Nettoeffekte aber unklar
Arbeitsmarktpolitik		
	Umfassende Reformen: optimierter Mitteleinsatz, Kürzung der Lohnersatzleistungen, Fördern und Fordern	Erhöhung der Wiedereingliederungschancen
Aktivierung der Erwerbslosen	Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, Absenkung von Leistungsniveau und -dauer	„Bestandsbereinigung“, größere Konzessionsbereitschaft
Intensivierung der Vermittlung	Verbindliche Wiedereingliederungspläne, Verstärkung des Wettbewerbs mit Privaten, Coaching	Schnellere Besetzung offener Stellen
Neuausrichtung der Instrumente	PSA; Ich-AG, Einstiegsgeld, mehr Eingliederungszuschüsse	Bessere Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, aber Gefahr starker Mitnahmeeffekte
Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen	Mehr Wettbewerb durch Bildungsgutschein und Zertifizierung	Bedarfsgerechte Ausgestaltung nach wie vor fraglich
Tarifpolitik		
	Keine Änderung des Tarifrechts	--
Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen	Appell zur stärkeren Flexibilisierung über Öffnungsklauseln	Reaktion offen
Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten	Appell zur stärkeren Flexibilisierung über Öffnungsklauseln	Reaktion offen

Übersicht

Quelle: Autoren / © IAB

Die Maßnahmen gehen in die richtige Richtung, können aber bestenfalls einen wirksamen Policy-Mix flankieren. Immerhin sind sie geeignet, bei gegebenen Mitteln die Wiedereingliederungschancen von Erwerbslosen zu erhöhen. Denn sie zielen nun deutlich stärker auf den ersten Arbeitsmarkt als vorher. Dies gilt sowohl für die Förderung von abhängiger Beschäftigung, etwa durch den Einsatz von vermittlungsorientierter Leiharbeit in den Personal-Service-Agenturen, als auch für die Förderung selbständiger Existenzen (Existenzgründungszuschuss zur „Ich-AG“).

Zudem erhöht sich der Angebotsdruck für Arbeitslose, was aller Wahrscheinlichkeit

nach drei Effekte nach sich ziehen könnte:

- Erstens ist eine „Bestandsbereinigung“ durch den Rückzug von Arbeitslosen mit geringer Erwerbsneigung zu erwarten.
- Zweitens erhöht sich die Chance auf eine zügigere Besetzung offener Stellen, weil die Suchintensität von Erwerbslosen hoch gehalten wird.
- Drittens dürften die verschärften Zumutbarkeitskriterien und die Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen zu größerer Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen führen, was zusätzliche Niedriglohnjobs entstehen ließe. Offen bleibt allerdings, ob es nach den Lohnverlusten zu Aufwärtsmobilität für die Betroffenen kommen würde. Dies aber wäre eine Vor-

aussetzung für ihre dauerhafte Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich die gegenwärtig beschlossenen Reformen in Richtung der aufgezeigten Handlungsoptionen bewegen. Ein Riesenschritt vollzog sich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Was die Abgabenbelastung und die Flexibilität des Arbeitsmarktes angeht, ist wohl erst der Anfang gemacht. Auf beiden Feldern müssen die Reformen weiter gehen. Die Politik der „Trippelschritte“ sollte auch hier bald ein Ende haben.

Susanne Koch, Ulrich Walwei

Hochqualifizierte am Arbeitsmarkt

Uns geht's ja noch gold

Trotz aktuell gestiegener Arbeitslosenzahlen spricht immer noch vieles für die Aufnahme eines Studiums

Ob es nun so gefallen ist oder nicht: Das (Reiz-)Wort von der „Elite-Universität“ beherrscht derzeit die Schlagzeilen und heizt die Diskussion um den Standort Deutschland weiter an. Bildung, zumal die höhere, gerät wieder zum Zank- und Paradiesapfel in Talkrunden und an Stammtischen. Noch vor wenigen Wochen konnte man Stimmen hören, die lauthals vor einem Studium warnten. Zu entschuldigen war dies allenfalls damit, dass die Arbeitslosigkeit gerade bei den Hochqualifizierten tatsächlich gestiegen ist. Ein Blick auf beide Seiten des Arbeitsmarktes zeigt jedoch, dass diese schon immer begünstigte Gruppe jetzt und auch in Zukunft allemal bessere Chancen hat als jede andere.

Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit

Der wesentliche Grund für negative Schlagzeilen in jüngster Zeit liegt in der einseitigen Fokussierung auf die Arbeits-

losigkeit. Richtig ist sicherlich, dass die Zahl arbeitsloser Akademiker und Akademikerinnen deutlich zunahm: Allein zwischen September 2001 und September 2003 stieg sie von rund 180 000 auf 253 000, also um rund 40 Prozent (West: +45 Prozent; Ost +30 Prozent). Der Anstieg fiel damit deutlich stärker aus als bei den Arbeitslosen insgesamt (+12 Prozent). Richtig ist auch, dass die Arbeitslosigkeit bei fast allen Studienfächern zunahm, wenn auch unterschiedlich stark. Gesunken ist sie im Wesentlichen nur bei der Human- und der Zahnmedizin.

Arbeitslosigkeit ist aber nur die eine Seite des Arbeitsmarktes. Mindestens genauso wichtig ist die langfristige Beschäftigungsentwicklung. Sie wies in den letzten drei Jahrzehnten – weitgehend unabhängig von der Konjunktur – ein erhebliches Wachstum auf, wie folgende Fakten belegen:

■ 1975 hatten nur sieben Prozent der Erwerbstätigen in Westdeutschland einen

Uni- oder FH-Abschluss. Im Jahr 2002 betrug der Anteil im Bundesgebiet bereits 17 Prozent.

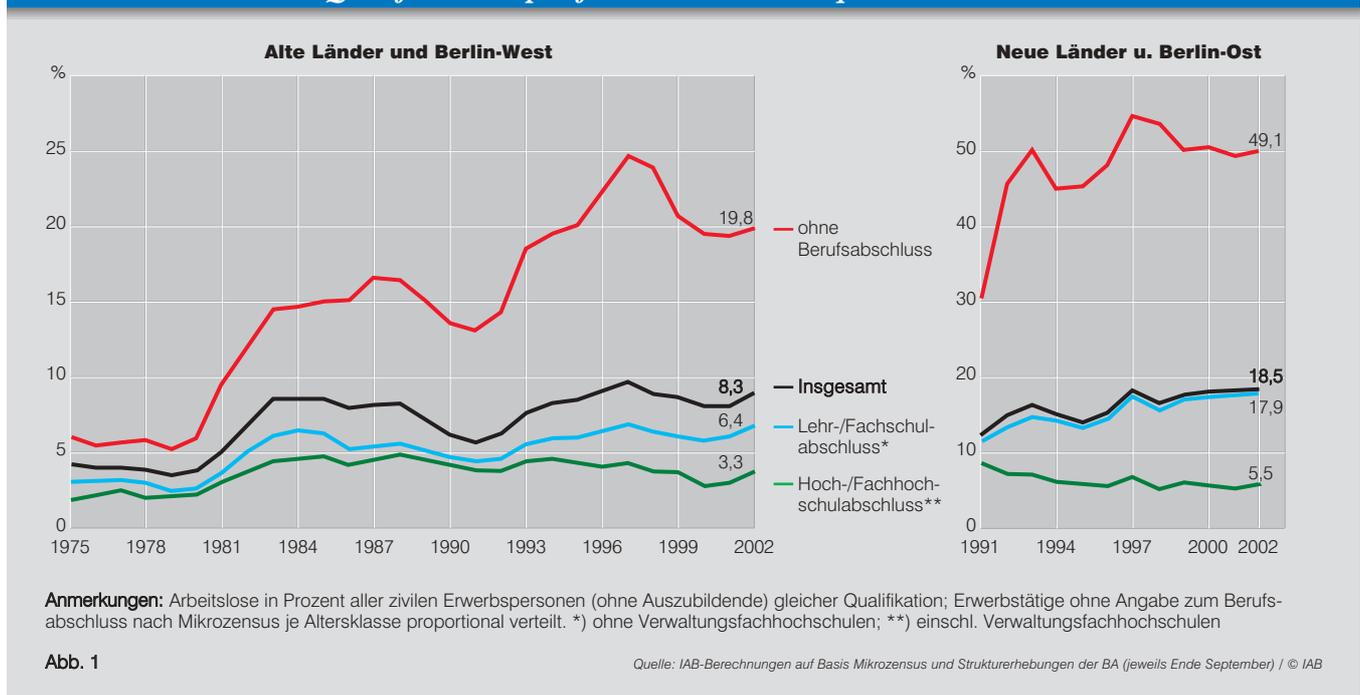
■ Die Beschäftigung stieg bei den Hochqualifizierten zwischen 1975 und 2002 im Westen um fast 180 Prozent.

■ Ferner konnten AkademikerInnen als einzige Qualifikationsgruppe im Zeitraum zwischen 1991 und 2002 Beschäftigungszuwächse für sich verbuchen (+1,6 Mio.). Alle anderen beruflichen Qualifikationsebenen mussten massive Arbeitsplatzverluste hinnehmen (mit Lehr-/Fachschulabschluss: –1,4 Mio.; ohne Ausbildungsabschluss: –800 000).

■ Der Höchststand der Erwerbstätigkeit von Akademikern und Akademikerinnen wurde mit 5,88 Mio. im Jahr 2001 erreicht. Im „Krisenjahr“ 2002 ist auch deren Beschäftigung gesunken, allerdings nur um 19 000, also um etwa 0,3 Prozent.

Bei einer realistischen Beurteilung des Arbeitsmarktgeschehens sollten also beide Seiten des Arbeitsmarktes berücksichtigt werden. Dies kommt in den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zum Ausdruck. Dabei zeigt sich, dass Akademiker und Akademikerinnen gegenüber allen anderen Qualifikationsgruppen bereits seit langem das mit Abstand niedrigste Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. Zwar sind die Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten in jüngster Ver-

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten bis 2002



gangenheit erstmals seit langem leicht gestiegen. Im Jahr 2002 lagen sie im Westen trotz Wachstumsschwäche der Wirtschaft aber gerade mal bei 3,3 Prozent, im Osten bei 5,5 Prozent (vgl. Abb. 1). Für Akademikerinnen betrug die Quote 4,4 Prozent im Vergleich zu 3,2 Prozent für Akademiker (Bundesgebiet).

Beschäftigungsbedingungen

Akademiker und Akademikerinnen sind aber nicht nur bei der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit begünstigt, sondern auch beim Einkommen und bei der Adäquanz der Tätigkeit.

Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Erwerbstätige mit Uni- oder FH-Abschluss nach wie vor ein deutlich höheres Einkommen erzielen als geringer Qualifizierte. Im europäischen Vergleich liegen (auch kaufkraftbereinigt) die durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen der deutschen Hochschulabsolventen am höchsten. Dies zeigen Befragungen von Absolventen und Absolventinnen rund vier Jahre nach dem Examen (1995), die in elf europäischen Ländern sowie in Japan durchgeführt wurden.

In einer Berliner Studie wird 1998 das Ausmaß „unterwertiger“ Beschäftigung in Westdeutschland bei Akademikern auf zwölf Prozent, bei Akademikerinnen auf 16 Prozent beziffert (Ostdeutschland: 16 Prozent zu 21 Prozent). Personen mit beruflicher Ausbildung sind um jeweils zwei bis vier Prozentpunkte häufiger nicht ausbildungsadäquat eingesetzt.

Von unsicherer, vor allem befristeter, Beschäftigung sind zwar in erster Linie Personen ohne Ausbildungsabschluss betroffen (1998/99 West: 21 Prozent). Mit zehn Prozent arbeiten die Universitätsabsolventen aber am zweithäufigsten in Erwerbsformen, die im Vergleich zum „Normalarbeitsverhältnis“ als unsicher einzustufen sind.

Zukunft

In Zukunft werden die Beschäftigungschancen von Akademikern und Akademikerinnen weiter steigen. Dafür sprechen drei Gründe:

■ Da ist zum einen der Strukturwandel des Beschäftigungssystems in Richtung Höherqualifizierung. Die Bundesrepublik befindet sich wie andere hoch entwickelte Wirtschaftsnationen auch auf dem Weg in

eine Wissens- und Informationsgesellschaft. Von der damit verbundenen Expansion anspruchsvoller „sekundärer“ Dienstleistungen wie etwa Forschen und Entwickeln, Beraten und Lehren profitieren Akademiker und Akademikerinnen am meisten (vgl. Abb. 2).

Der Bedarf an Hochqualifizierten wird sowohl in relativen als auch in absoluten Größen betrachtet steigen. Umgekehrt werden für Geringqualifizierte weitere massive Beschäftigungseinbrüche erwartet. Darin sind sich die bis 2010 bzw. 2015 reichenden Projektionen von IAB/Prognos sowie der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung einig.

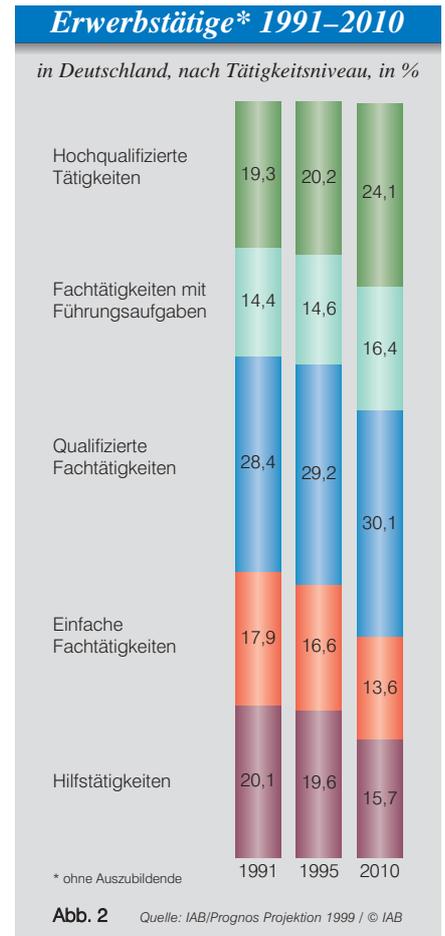
■ Zum Zweiten wird sich durch den Bevölkerungsrückgang das Erwerbspersonenpotenzial (Erwerbstätige, registrierte Arbeitslose und Stille Reserve) bereits ab dem kommenden Jahrzehnt verringern. Dies gilt selbst bei hoher Frauenerwerbsbeteiligung und hoher Zuwanderung.

■ Zum Dritten lässt die Qualifikationsentwicklung der Bevölkerung in Verbindung mit dem Struktur- und dem demographischem Wandel insbesondere einen Mangel an Hochqualifizierten erwarten. Die derzeitige Akademikererwerbstätigkeit wird hauptsächlich von den mittleren Altersgruppen getragen. Diese geburtenstarken Jahrgänge werden in den nächsten Jahrzehnten nach und nach aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Sie könnten nur dann halbwegs ausreichend ersetzt werden, wenn die nachrückenden geburtenschwachen Jahrgänge deutlich besser qualifiziert wären. Dies aber sind sie nicht.

Entgegen verbreiteter Annahmen ist nämlich die Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte in Westdeutschland mit Beginn der 90er Jahre mehr oder weniger zum Stillstand gekommen.

Fazit

Trotz aller strukturellen und konjunkturellen Probleme auf beruflichen Teilarbeitsmärkten: Die Gruppe der Akademiker und Akademikerinnen war bereits in der Vergangenheit am Arbeitsmarkt und bei den Beschäftigungsbedingungen begünstigt. Trotz eines Anstiegs sind ihre Arbeitslosenquoten auch in jüngerer Zeit vergleichsweise niedrig. In Zukunft werden die Chancen von



Hochqualifizierten nicht nur weiter steigen. Es droht sogar ein Mangel. Deshalb dürfte sich auch die Arbeitsmarktlage in weniger „marktgängigen“ Fächern aus den Sozial- und Geisteswissenschaften entspannen.

Jungen Menschen mit entsprechenden Interessen und Fähigkeiten kann man also unter Arbeitsmarktgesichtspunkten zu einem Studium nur raten. Ausschlaggebend bei der Studienentscheidung sollten in erster Linie die individuellen Interessen und Fähigkeiten sein – nicht zuletzt deswegen, weil man nur dann ein Studium erfolgreich bewältigen kann.

Zu einem Studium ermutigt werden müssen gerade junge Menschen aus hochschulfernen sozialen Schichten. Von 100 Kindern „hoher“ sozialer Herkunft nehmen 72 Kinder ein Hochschulstudium auf, von 100 Kindern „niedriger“ sozialer Herkunft dagegen nur acht.

Alexander Reinberg,
 Franziska Schreyer
 (aus IAB-Kurzbericht 20/2003)

Personal-Service-Agenturen

Ein neues Instrument zeigt schon Konturen

Nach nur wenigen Monaten hatte jedes Arbeitsamt bereits eine PSA eingerichtet – Erste Erfolge zeichnen sich ab – Aber nur geringe „Klebe-Effekte“

Erst seit dem 1. April 2003 verleihen die neuen Personal-Service-Agenturen (PSA) vormals Arbeitslose, die ihnen von den Arbeitsämtern zugewiesen werden. Doch schon Mitte des Jahres war die Einführungsphase abgeschlossen. Um den Erfolg des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes zeitnah beurteilen zu können, hat das IAB frühzeitig mit seiner wissenschaftlichen Begleitforschung begonnen. Erste Ergebnisse liegen nun vor.

Zunächst soll anhand einiger Eckdaten ein Überblick über Konstruktionsmerkmale und Rahmenbedingungen der PSA gegeben werden.

Verträge und Arbeitsplätze

Wie die Abbildungen 1 und 2 zeigen, war das Ziel, PSA flächendeckend einzurichten, bereits Mitte 2003 erreicht. Bis Mitte November addierte sich die Zahl der neu eingerichteten Agenturen auf knapp 1 000. Seitdem stehen rund 43 000 Plätze für Verleih und Vermittlung zur Verfügung.

Grundbeträge und Größe

Die Spannweite der so genannten „Grundbeträge“, die auch die Basis für die (degressiv gestaltete) Honorarberechnung bilden, ist groß. Sie reicht von 325 Euro (netto) bis zu 2 450 Euro, je nach Zielgruppe und regionaler Arbeitsmarktlage. Im Mittel beläuft sich der Grundbetrag auf 1 100 Euro. Beinahe die Hälfte aller PSA entlohnt ihre Beschäftigten nach dem Randstad-Tarifvertrag.

Im Durchschnitt liegt die Zahl der Arbeitslosen, die eine PSA aufnimmt, bei 45. Dies scheint auch eine funktionsfähige Größenordnung zu sein. Mehr Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen würden oft das Risiko hoher verleihfreier Zeiten mit sich bringen.

Einige Kritikpunkte

Die Definition von Zielgruppen in Kombination mit der vertraglich festgelegten Vorgabe, alle vereinbarten Plätze zu besetzen, werden von manchen als nachteilig empfunden. Man plädiert dafür, nur kleinere oder variable Größen auszu-schreiben und auf die Definition von Ziel-

Neue PSA-Verträge

April bis Mitte November 2003



Abb. 1

Quelle: IAB-Kurzbericht 1/2004 / © IAB

gruppen nach Branche oder persönlichen Merkmalen zu verzichten.

Eng damit verbunden ist die Forderung, auf die Drei-Monats-Frist zu verzichten, innerhalb der die Personal-Service-Agenturen ihre Plätze besetzen müssen. Man befürchtet wohl, dass ansonsten mit unnötig langen verleihfreien Zeiten oder gar mit „Drehtüreffekten“ zu rechnen ist.

Gute Gegenargumente

Dabei ist jedoch Folgendes zu bedenken: Fest vereinbarte Größen senken Transaktionskosten, die ansonsten bei der Verhandlung über jeden zusätzlichen Mitarbeiter entstünden. Für fixe Lose spricht auch, dass die BA die Kosten des Instruments kalkulieren können muss.

Fehlt die Zielgruppendefinition, so erschwert dies die Einigung über die Höhe der Grundbeträge. Denn die Grundbeträge sollen einerseits der regionalen Arbeitsmarktsituation und andererseits den individuellen Vermittlungshemmnissen der Beschäftigten Rechnung tragen. Ein Verzicht auf die Definition von Zielgruppen birgt schließlich das Risiko, dass sich Personal-Service-Agenturen auf Arbeitslose spezialisieren, die ohnehin leicht vermittelbar sind.

Die Besetzungspflicht binnen dreier Monate lässt sich damit rechtfertigen, dass Mitnahmeeffekte vermieden werden sollen und dass ein Anreiz bestehen muss, neue Arbeitsplätze zu akquirieren.

PSA-Plätze

April bis Mitte November 2003, in Tausend (kumulierte Werte)

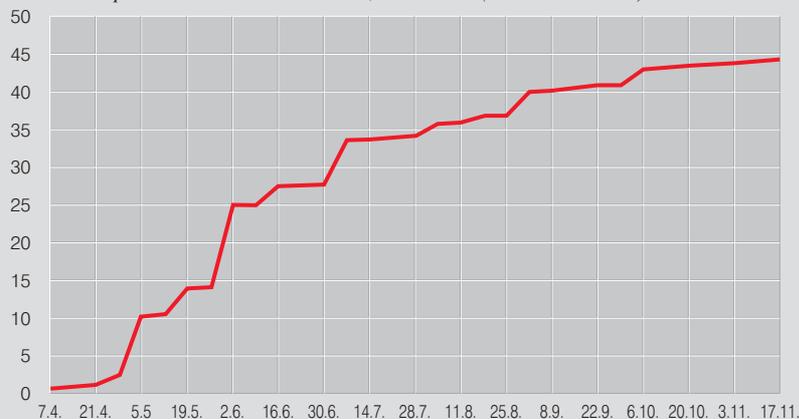


Abb. 2

Quelle: IAB-Kurzbericht 1/2004 / © IAB

Stärken der PSA

Ziel der PSA ist es auch, Arbeitslosen mit geringen Vermittlungshemmnissen zumindest für neun Monate ein stabiles Beschäftigungsverhältnis zu bieten.

Außerdem sollte man auch berücksichtigen, dass PSA keine konventionellen Leiharbeitsunternehmen mit dem alleinigen Ziel hoher Verleihzeiten sind. Leicht vermittelbare Arbeitslose sollten deshalb den konventionellen Leiharbeitsunternehmen überlassen werden. Ansonsten ist mit hohen Mitnahme- und Substitutionseffekten zu rechnen. Sie entstehen, wenn sich die Konzeption der subventionierten und der nicht-subventionierten Leiharbeit kaum mehr voneinander unterscheidet.

Eine entscheidende Stärke der Personal-Service-Agenturen ist es gerade, dass Stigmatisierungseffekte allein aufgrund formaler Merkmale entfallen. Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen können so die Barriere in den regulären Arbeitsmarkt leichter überwinden.

Bestände und Eintritte

Knapp 1 000 Personal-Service-Agenturen sind – wie erwähnt – derzeit am Markt tätig. Sie beschäftigten im Oktober 2003 nahezu 30 000 Arbeitnehmer. Fast 36 000 Arbeitslose waren bis dahin in die PSA eingetreten, knapp 9 000 hatten die Agenturen wieder verlassen (vgl. *Tabelle 1*). Damit wurde zwar das (ehrgeizige) Ziel verfehlt, bis Jahresende 50 000 Eintritte zu erreichen. Dennoch können die Besetzungsquoten (vgl. *Tabelle 2*) zufrieden stellen, was sicherlich auch der Besetzungspflicht von PSA-Plätzen binnen dreier Monate geschuldet ist.

Beschäftigten-Strukturen

Im Hinblick auf die sozio-ökonomischen Eigenschaften der PSA-Beschäftigten finden sich im Vergleich zu den Merkmalen der traditionellen Leiharbeiter durchaus strukturelle Unterschiede. Sie sind jedoch nicht so stark ausgeprägt, dass sich Substitutions- und Mitnahmeeffekte ausschließen lassen. Vor allem bei den Jugendlichen und den Langzeitarbeitslosen sind solche Unterschiede zu erkennen. Auch bieten die PSA Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen eine Chance, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. „PSAler“ sind auch im Durchschnitt besser qualifiziert als traditionelle Leiharbeiter.

Bestand und Eintritte in Personal-Service-Agenturen (PSA)

2003, in absoluten Zahlen

	Bestand			Eintritte		
	Ost	West	D	Ost	West	D
April	78	7	85	78	7	85
Mai	683	779	1 462	606	773	1 379
Juni	1 799	3 045	4 844	1 143	2 323	3 466
Juli	4 978	9 120	14 098	3 301	6 345	9 646
August	7 241	14 831	22 072	2 578	6 504	9 082
September	8 164	18 238	26 402	1 425	4 682	6 107
Oktober	9 177	20 500	29 677	1 661	4 064	5 725
Insgesamt*	4 589	9 503	14 091	10 792	24 698	35 490

*) Bestand insgesamt: Durchschnitt April bis Okt. 2003; Eintritte insgesamt: Summe April bis Okt. 2003

Tabelle 1

Quelle: IAB-Kurzbericht 2/2004 / © IAB

Besetzungs-, Verleih-, Integrations- und Vermittlungsquote

Bestand in Prozent

	April bis Oktober			Oktober		
	Ost	West	D	Ost	West	D
Besetzungsquote	(85,3)	(86,5)	(86,1)	74,2	72,3	72,9
Verleihquote 1 (Untergrenze)	30,9	43,9	39,5	28,9	40,5	36,9
Verleihquote 2 (Obergrenze)	33,8	47,8	43,1	32,7	44,2	40,7
Integrationsquote	49,0	47,5	48,0	39,1	42,8	41,7
Vermittlungsquote	40,5	34,4	36,1	32,9	31,9	32,2

Tabelle 2

Quelle: IAB-Kurzbericht 2/2004 / © IAB

Am häufigsten fragt das Verarbeitende Gewerbe PSA-Beschäftigte nach. Im Vergleich zur konventionellen Leiharbeit vermitteln PSA ihr Personal eher in Hilfsarbeiterjobs. Dienstleistungsberufe werden hingegen nur relativ selten ausgeübt.

Die Performanz der PSA

Tabelle 2 weist die Besetzungs-, Verleih-, Integrations- und Vermittlungsquote aus.

Die Besetzungsquote gibt an, auf wie vielen PSA-Plätzen bereits Arbeitnehmer unter Vertrag stehen. Fast drei Viertel aller PSA-Plätze sind derzeit belegt.

Die Verleihquote setzt die Zahl der tatsächlichen Verleihtage ins Verhältnis zu den möglichen Verleihtagen bezogen auf den jeweiligen Berichtszeitraum. Die Verleihquoten 1 (Untergrenze) und 2 (Obergrenze) differieren um rund 4 Prozentpunkte, was sich aus der Berechnung „mit“ und „ohne“ Ausfallzeiten ergibt. Dazu gehören u. a. Zeiten ohne Arbeits-einkommen, Urlaub oder Krankheit.

Wie hoch der Anteil der Austritte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder in die Selbständigkeit an allen Austritten ist, besagt die Integrations-

quote. Hier wird deutlich, dass der Integrationserfolg im Oktober stark rückläufig war.

Die Vermittlungsquote setzt dagegen die Vermittlungen der PSA in den Entleihbetrieb oder eine andere Firma ins Verhältnis zu den gesamten Austritten. Dabei gelang es den PSA im Osten häufiger, ihre Beschäftigten in ein neues Arbeitsverhältnis zu vermitteln – trotz der niedrigeren Verleihquote.

PSA sind offenbar bei der direkten Vermittlung ihrer Mitarbeiter am erfolgreichsten. Dem „Klebeffekt“ kommt bislang nur geringe Bedeutung zu. Er tritt immer dann auf, wenn Entleihbetriebe PSA-Beschäftigte übernehmen.

Fazit

Alles in allem lässt sich unter dem Aspekt der Implementation eine zufrieden stellende Zwischenbilanz des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „PSA“ ziehen. Für eine fundierte Beurteilung ist es allerdings noch zu früh.

Elke J. Jahn

(aus IAB-Kurzbericht 1 und 2/2004)

Gründungsförderung

Wer gut filtert, fördert besser

Drei Gründerzentren als Lehrstück aktivierender Arbeitsmarktpolitik – Aktivierung braucht Profiling

Der Bericht der Hartz-Kommission hat im Sommer des Jahres 2002 einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsförderung eingeleitet. Die Devise „Fördern und Fordern“ des JobAQTIV-Gesetzes wurde ergänzt um die Leitidee „Sicherheit einlösen – Eigeninitiative auslösen“. Zugleich wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik ersetzt durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Aktivierung darf sich aber nicht nur in verschärften Zumutbarkeitskriterien oder der Androhung von Sanktionen erschöpfen. Umgedacht werden muss auch auf der konkreten Maßnahmeebene. Drei Gründerzentren zeigen modellhaft, wie „investive“ Interventionen zu effizienter Eingliederung führen.

Wo bislang der fürsorgende Sozialstaat „aktiv“ wurde, ist nun der „eigenverantwortliche Bürger“ – so das neue Leitbild

– selbst gefordert: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik will Arbeitslose, die sich bislang eher „passiv“ verhalten haben, dazu bringen, sich künftig „aktiv“ um den eigenständigen Broterwerb zu kümmern. Nicht selten sorgt bereits die Androhung von Sanktionen für eine solche „Aktivierung“. Unabdingbare Voraussetzung für eine Wiedereingliederung ist aber – ceteris paribus – die Fähigkeit des Einzelnen, einen Arbeitgeber zu finden, der an seinem Arbeitsangebot interessiert und auch bereit ist, dafür einen ausreichenden Lohn zu bezahlen.

Know-How oder Skills?

Genau an dieser Fähigkeit fehlt es jedoch in vielen Fällen. Deshalb finden viele Betroffene trotz intensiver Suche auch nach längerer Zeit aus eigener Kraft keine Beschäftigung. Institutionalisierte Abhilfe soll in solchen Fällen meist die Qualifi-

zierungsmaßnahme schaffen. Denn zusätzliches Humankapital verbessert die „Marktgängigkeit“, so die Annahme.

Leider liegt der Fokus solcher Weiterbildungsangebote noch immer allzu häufig auf dem Know-How-Transfer und weniger auf der Ausbildung von „Skills“. Die Fähigkeit, neue oder schon vorhandene Qualifikationen – auch für Arbeitgeber erkennbar – nutzenstiftend einsetzen zu können, wird so kaum verbessert. Die Eingliederungschancen bleiben auch nach erfolgreich absolvierter Maßnahme hinter den Erwartungen zurück.

Erfolgsmodelle aus der Praxis

Drei Modellprojekte, die Gründerzentren Enigma in Hamburg, EXZET in Stuttgart und EXIS in Dresden haben vorgeführt, wie aktivierende Arbeitsmarktpolitik in der Praxis aussehen kann.

Von herkömmlichen Angeboten unterscheiden sich die Modellprojekte vor allem in ihrer Zielsetzung. Denn statt der konventionellen Wissensvermittlung setzt die Förderung zusätzlich auf die Befähigung zur praktischen Umsetzung des neu erlangten Wissens. Konkretes Ziel der drei Gründerzentren ist es, ihre Teilnehmer in die Lage zu versetzen, sich als selbstständige Kleinunternehmer am Markt zu etablieren.

Die Auswahl macht den Unterschied

Die Gründerzentren haben gelernt, dass Gründer oft über gute Geschäftsideen verfügen, ihre Kunden davon aber nicht überzeugen können. Die Folgen sind ein schleppender Absatz und steigende Risiken des Scheiterns.

Natürlich trifft das nicht gleichermaßen auf alle Gründer aus der Arbeitslosigkeit zu. In einem groben Raster können vier verschiedene Gründertypen beschrieben werden (vgl. *Übersicht*), die trotz unterschiedlicher Genese deutliche Analogien zu den neuen Kundengruppen der Arbeitsverwaltung aufweisen. So entsprechen die „Start-Typen“ den „Marktkunden“ der Arbeitsagenturen und die beiden „Stay“-Varianten den „Beratungskunden Investition“. Die „Stop“-Typen finden ihr Pendant entweder bei den „Beratungskunden Intervention“, die zu einem Perspektivenwechsel bewegt werden sollen. Oder bei den „Betreuungskunden“, denen ein maßgeschneidertes Case-Management ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten soll.

Gründer-Typologie

Start-Typen

ausreichendes Fähigkeits- und Kenntnisniveau, erfolgreiche Gründung auch ohne weitere Unterstützung möglich

Stay-short-Typen

erforderliches Fähigkeits- oder Kenntnisniveau weitgehend vorhanden; zur „Gründungsreife“ nur noch punktuelle Unterstützung erforderlich

Stay-long-Typen

erfolgversprechende Geschäftsidee, Kenntnis- und Fähigkeitsniveau dagegen eher niedrig, aber entwicklungsfähig; erfolgreiche Gründung mit längerer, prozessorientierter Unterstützung ebenfalls möglich

Stop-Typen

keine entwicklungsfähige Gründungsidee oder Fähigkeits- bzw. Kenntnisniveau so niedrig, dass auch mit intensiver Betreuung in absehbarer Zeit keine aussichtsreiche Gründung realisierbar erscheint

Übersicht

Quelle: Autor / © IAB

Kaskadenmodell

Ein wirkungsvolles Betreuungsangebot setzt zunächst die Identifikation des Gründer-Typus voraus. Die drei Gründerzentren lösen diese Aufgabe durch stufenweise Betreuung ihrer Klienten in Verbindung mit einem System aufeinander folgender Filter.

In der Praxis beginnt das Kaskadenmodell (vgl. Abbildung) mit einer allgemeinen Info-Veranstaltung (ca. 1/2 Tag). Die Aufklärung über Anforderungen und Risiken setzt bei den Gründungswilligen erste Selbstselektionsprozesse in Gang, die zum zweiten Filter überleiten: einem Assessment Center in Hamburg, einem multimodalen Interview in Stuttgart und einem Auswahlgespräch in Dresden.

Ziel der Filter ist eine effiziente Selektion, da nur „Stay-Gründer“ von den Zentren erfolgreich aktiviert werden können. An „Start-Typen“ wären die Mittel verschwendet (reine Mitnahme). Bei „Stop-Typen“ mit geringen Erfolgsaussichten wäre Gründungsförderung ebenfalls eine Fehlinvestition.

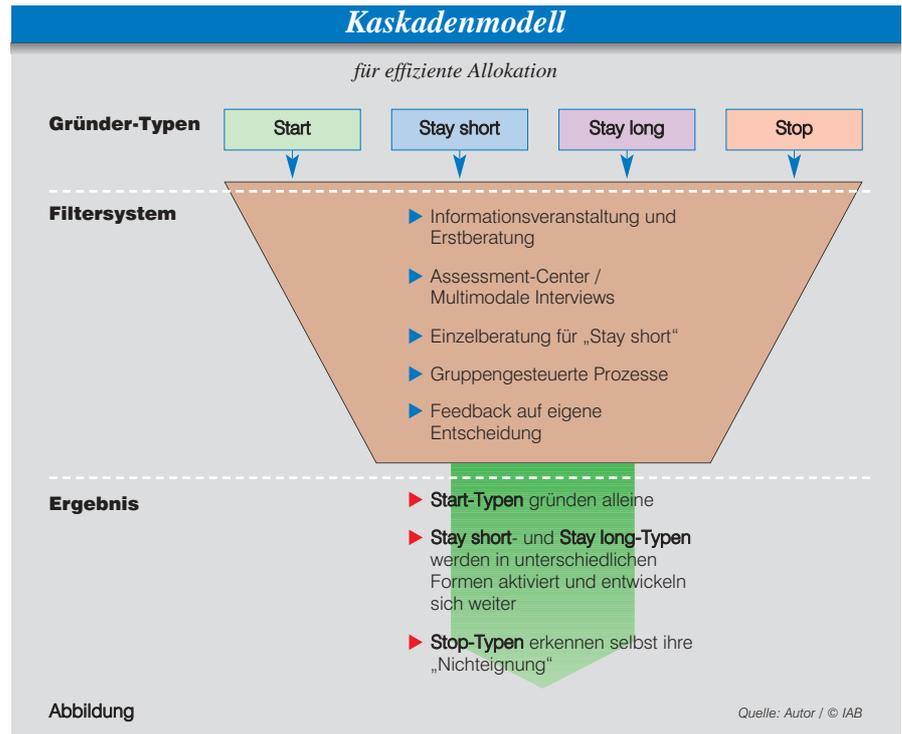
Die Aktivierung der übrig gebliebenen „Stay-Typen“ erfolgt in drei Phasen:

1. Zunächst muss jeder Gründer bestimmte Aufgaben bearbeiten. Begleitend können in Seminaren die dafür notwendigen Kenntnisse erworben werden.
2. Während dieser Phase tauscht man in informellen Kleingruppen Informationen aus. Oder es werden in moderierten Workshops Methoden zur Anwendung der Kenntnisse auf die eigene Unternehmung vermittelt.
3. In regelmäßigen Abständen werden Zwischenergebnisse vor der Gruppe präsentiert. Das Feedback der Gruppe und des Moderators (Coach) zeigt dem Gründer seinen aktuellen Entwicklungsstand.

Die strukturierte Kombination der Elemente und knappe Zeitbudgets intensivieren die Vorbereitung. Entwicklungsfähige Personen lernen die Entscheidungsprozesse für ihre eigene Unternehmung erfolgreich zu gestalten.

Aktivierung braucht Anreize

Mehrstufige Filter können so einen sinnvollen Beitrag zur Steigerung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit leisten. Ihre praktische Anwendung erfordert darüber hinaus aber modulare Budgets und Zielvorgaben für die Träger.



Denn die bisher gebräuchliche, rein teilnehmerbezogene Abrechnung schuf starke Fehlanreize: Da „Start-Gründer“ im Prinzip schon alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbstständigkeit mitbringen, verursachen sie den geringsten Betreuungsaufwand bei höchster Eingliederungswahrscheinlichkeit. Würden die Gründerzentren am Anteil erfolgreicher Gründungen gemessen, wären Start-Typen die ideale Zielgruppe. Auch läge es im Trägerinteresse, die Teilnehmer das gesamte Angebotsspektrum durchlaufen zu lassen. Dies stünde einer effizienten Förderpolitik wie den Interessen der Gründer selbst diametral entgegen.

Eine teilnehmerbezogene Abrechnung ohne Eingliederungsvereinbarung hätte zur Folge, dass Maßnahmen zur Kostendeckung auch mit „Stop-Gründern“ aufgefüllt würden, was ebenfalls kontraproduktiv wäre. Selbst ein „fairer“ Träger würde bestenfalls nach Beendigung des Programms von einer Gründung abraten, also erst nachdem er kassiert hat.

Konsequenzen für die Politik

Aktivierung kann sinnvoll und erfolgreich sein. Dazu bedarf es aber hinreichender Anreizkompatibilität für alle Beteiligten: für Träger, Arbeitsamt und Teilnehmer.

Bloßes „Fördern durch Fordern“ unter Androhung von Sanktionen zwingt die

falschen Teilnehmer in die falschen Maßnahmen. Verschärfte Zumutbarkeitskriterien haben den selben Effekt und forcieren die Fehlallokation von Fördermitteln und Humanressourcen. Eine teilnehmerbezogene Umlage der Maßnahmekosten kann seitens der Träger zur falschen Auswahl führen.

Dies gilt übrigens auch für die Arbeitsämter. Die Bewertung ihrer Arbeit mit falsch konstruierten Indikatoren würde z. B. zu unsinnigen Mittelzuweisungen führen.

So mutet es geradezu paradox an, dass die Arbeitsämter auch im Falle der drei Modellprojekte die anreizkompatible Finanzierung nicht fortsetzen können, weil die Sonderförderung aus Bundesmitteln ausläuft. Das über Jahre erworbene Know-How dieser Pioniere kann so weder gesichert noch auf andere Bereiche übertragen werden. Stattdessen greift man zurück auf kostenorientierte Bieterverfahren mit der Gefahr, dass Qualitätsaspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Die Politik wäre gut beraten, die skizzierten Wirkungszusammenhänge zu beachten, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

*Alexander Kritikós (Viadrina),
Frank Wießner (IAB)*

Gesundheits- und Sozialwesen

Hoher Bedarf an Fachkräften

Die Betriebe des Gesundheits- und Sozialwesens haben große Schwierigkeiten, ihre offenen Stellen mit qualifizierten Mitarbeitern zu besetzen – Einen nicht ganz unproblematischen Lösungsweg bietet die Weiterbildung bereits vorhandenen Personals

Nicht zuletzt wegen der demographischen Entwicklung in Deutschland und des steigenden Anteils Älterer hat die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sie auch künftig weiter wachsen wird. Gesundheitsdienstleistungen sind i. d. R. sehr personalintensiv, so dass mit einem hohen Arbeitskräftebedarf in diesem Sektor zu rechnen ist. Dabei ist es fraglich, ob er allein durch Rekrutierung am externen Arbeitsmarkt gedeckt werden kann.

Aufschluss über etwaige Beschäftigungsprobleme im Gesundheitswesen und über Lösungsansätze kann eine IAB-Studie geben, die im Sommer 2002 bei knapp 2 740 Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens durchgeführt wurde. Sie informiert über Personalbedarf, erwartete Personalprobleme und die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Stellenbesetzung in der Vergangenheit

Von den Betrieben des Gesundheits- und Sozialwesens, die im Jahr 2001 Personal suchten oder einstellten, konnte ein beachtlicher Teil seine offenen Stellen erst nach einer gewissen Zeit oder gar nicht besetzen (vgl. Tabelle). Dabei fällt auf, dass die Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen um so gravierender sind, je höher das Qualifikationsniveau der gesuchten Arbeitskräfte ist. Als besonders problematisch erwies sich die Stellenbesetzung im Ärztlichen Dienst: Hier konnten nur 12 Prozent der Betriebe, die entsprechende Beschäftigte gesucht haben, ihre offenen Stellen innerhalb eines Monats besetzen. Aber 22 Prozent konnten demgegenüber ihre Stellen überhaupt nicht besetzen.

Auch im Pflegebereich steigen die Stellenbesetzungsprobleme mit dem Qualifikationsniveau: Während immerhin rund 70 Prozent der Betriebe ihre offenen Stellen für sonstige Pflegehilfskräfte innerhalb eines Monats besetzen konnten, trifft dies in Bezug auf die Kranken- bzw. Altenpflegehelfer nur noch auf 46 Prozent und in Bezug auf die Kranken- bzw. Altenpfleger und Krankenschwestern auf 30 Prozent der Betriebe zu. Insgesamt 11 Prozent der Einrichtungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die zuletzt genannte Beschäftigtengruppe gesucht haben, konnten ihre offenen Stellen gar nicht besetzen.

Erwartete Personalprobleme

Weil die Betriebe des Gesundheits- und Sozialwesens schon in der Vergangenheit damit zu kämpfen hatten, ihren Bedarf an

Fachkräften zu decken, stellten wir die Frage, ob sie auch für die Zukunft mit solchen Schwierigkeiten rechnen. Die Antworten hierauf werden in der Abbildung dargestellt. Es zeigt sich ganz deutlich, dass das Thema Fachkräftebedarf nach Einschätzung der Betriebe auch in naher Zukunft eine wichtige Rolle spielen wird. So gaben 65 Prozent der Einrichtungen an, dass sie in den nächsten zwei Jahren Schwierigkeiten erwarten, speziell Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

Dieses Votum führt die Liste der vorgegebenen Antwortkategorien mit deutlichem Abstand an. Daneben rechnet ein großer Teil der Betriebe auch mit einem allgemeinen Personalmangel (44 Prozent). Abgesehen davon wurden von einem großen Teil der Betriebe die Belas-

Stellenbesetzung 2002

in den Betrieben des Gesundheits- und Sozialwesens

Stellenbesetzung im	ärztlichen Dienst	Pflegedienst, und zwar			med.-technischer Dienst	Funktionsdienst	sonstiges Personal
		Krankenschwestern/-pfleger	Krankenpflegehelfer/-innen	sonst. Pflegehilfskräfte			
		Altenpfleger/-innen	Altenpflegehelfer/-innen				
innerhalb eines Monats	12 %	30 %	46 %	70 %	33 %	31 %	57 %
innerhalb von drei Monaten	40 %	44 %	40 %	26 %	57 %	46 %	35 %
später	26 %	15 %	9 %	3 %	9 %	12 %	6 %
nicht besetzt	22 %	11 %	6 %	*	*	*	*
Basis **	2 951	13 962	6 015	7 000	3 321	3 346	8 708

* Kein Ausweis aufgrund zu geringer Fallzahlen.

** Die Basis bezeichnet die (hochgerechnete) Anzahl der Betriebe, die für die betreffende Beschäftigtengruppe überhaupt Personal gesucht haben.

Tabelle

Quelle: IAB-Gesundheitswesenstudie 2002 / © IAB

tung durch hohe Lohnkosten (52 Prozent), der hohe Bedarf an Weiterbildung (36 Prozent) sowie der Nachwuchsmangel (29 Prozent) genannt. Keinerlei Personalprobleme sehen damit lediglich 7 Prozent der Einrichtungen.

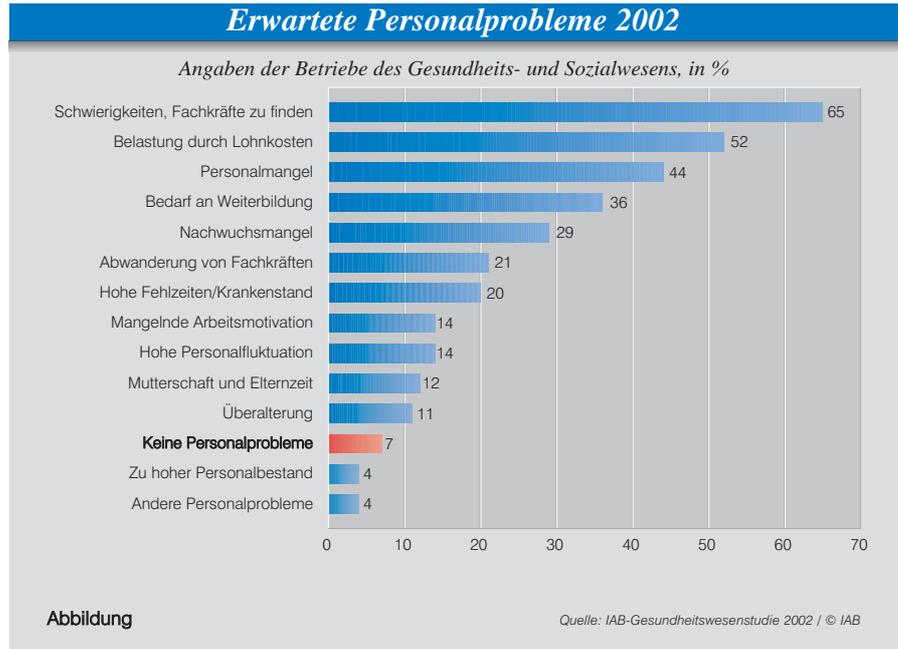
Weiterbildung als Lösung?

Die Betriebe des Gesundheits- und Sozialwesens haben also Schwierigkeiten, ihren allgemeinen Personalbedarf bzw. ihren speziellen Fachkräftebedarf durch Rekrutierung auf dem externen Arbeitsmarkt zu decken. Es stellt sich die Frage, wie sie damit umgehen. Einen Lösungsansatz bietet die Weiterbildung. So kann durch eigene Weiterbildungsmaßnahmen das Qualifikationsangebot der Beschäftigten den Qualifikationsbedürfnissen des Betriebes angepasst und auf diese Weise das vorhandene Fähigkeits- und Fertigungspotenzial besser ausgeschöpft werden.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass Weiterbildung nicht in jedem Fall zu einer Linderung des Fachkräfteproblems beitragen kann: Zum einen können manche Qualifikationen nur im Rahmen der Erstausbildung, nicht aber durch Weiterbildung vermittelt werden. Dies gilt etwa für staatlich geprüfte Pflegekräfte, Ärzte oder „Hilfsberufe“ wie Logopäden. Zum anderen ist zu bedenken, dass Weiterbildungsaktivitäten nur dann durchgeführt werden können, wenn genügend zeitliche Freiräume bestehen, um Mitarbeitern die Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen zu ermöglichen. In Zeiten eines akuten Fachkräftemangels, in denen es häufig zu Engpässen im betrieblichen Arbeitsablauf kommt, dürfte dies oft schwierig sein.

Qualifizierungsaktivitäten der Betriebe

Im Jahr 2001 förderten insgesamt neun von zehn Betrieben des Gesundheits- und Sozialwesens Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen durch Freistellung ihrer Mitarbeiter oder durch Kostenübernahme. Die Teilnahmequote (Anteil der Weiterbildungsteilnehmer an allen Beschäftigten) lag in diesem Zeitraum bei 27 Prozent. Gut jeder vierte Beschäftigte wurde also in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen. Differenziert man die Weiterbildungsbeteiligung nach den verschiedenen Funktionsbereichen, so fällt auf, dass die Beschäftigten des Ärztlichen



Dienstes mit 40 Prozent die höchste und das „sonstige Personal“ mit 14 Prozent die niedrigste Teilnahmequote aufwiesen.

43 Prozent der Betriebe gaben an, dass die Weiterbildungsmaßnahmen vorwiegend während der Arbeitszeit stattfanden. Und in weiteren 51 Prozent der Einrichtungen wurde die Qualifizierung zumindest teilweise während der Arbeitszeit durchgeführt. Die durch die Weiterbildung ausgefallenen Arbeitsstunden wurden dabei in erster Linie durch Mehrarbeit von anderen Mitarbeitern kompensiert (dies gaben 61 Prozent der Betriebe an). Bei einem großen Teil der Betriebe (46 Prozent) wurde dies bei der Personalbemessung berücksichtigt. Beide Strategien könnten sich dann als problematisch erweisen, wenn nicht genügend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, da in diesem Fall bereits bestehende Engpässe weiter verschärft werden.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Thema Fachkräftebedarf in den Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens eine große Rolle spielt. Dies ergibt sich nicht nur aufgrund der Erfahrungen der Betriebe mit der Stellenbesetzung in der Vergangenheit, sondern auch aus ihren Erwartungen für die nahe Zukunft.

Dem Fachkräftebedarf kann zumindest teilweise durch eigene Weiterbildungsmaßnahmen begegnet werden. Werden Mitarbeiter zur Teilnahme an Qualifizierungsaktivitäten von der Arbeit freigestellt, können aber zusätzliche Engpässe in der betrieblichen Leistungserstellung entstehen.

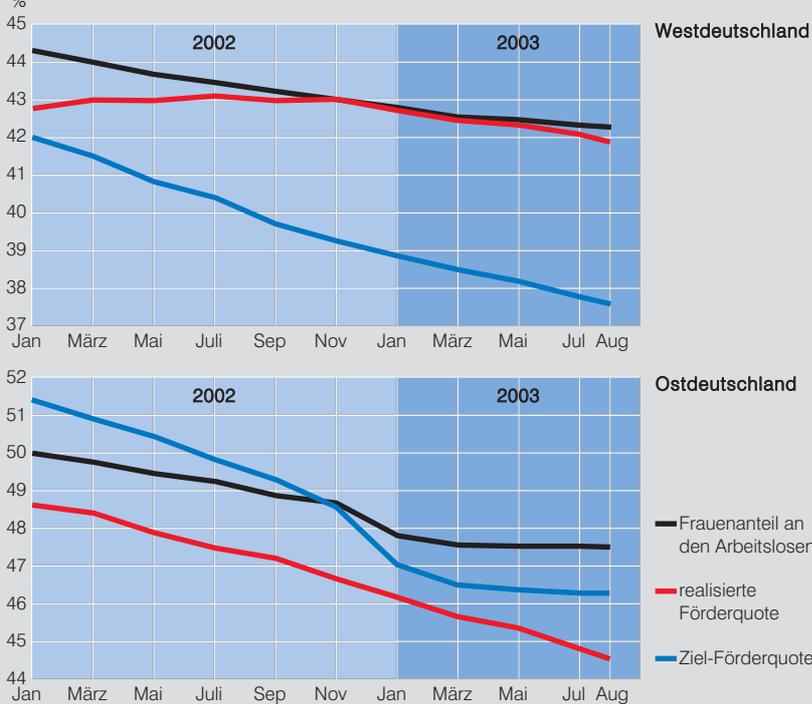
Eine Lösung hierfür bietet das im JobAQTIV-Gesetz verankerte Instrument der Jobrotation: Im Rahmen dieser Regelung können Beschäftigte für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen freigestellt und während dieser Zeit durch Arbeitslose ersetzt werden. So können Betriebe ihre Mitarbeiter weiterqualifizieren, ohne dabei auf Arbeitskräfte verzichten zu müssen.

Im deutschen Gesundheitssektor spielt dieses Instrument bislang nur eine untergeordnete Rolle. Positive Erfahrungen anderer Länder – insbesondere Dänemarks – lassen aber hoffen, dass es hierzulande an Bedeutung gewinnen wird, damit auch künftig ausreichend Gesundheitsleistungen in einer alternden Gesellschaft bereitgestellt werden können.

Tilo Gewiese, Ute Leber, Barbara Schwengler

Verfehlte Ziele

Die Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt, Anteile bzw. Quoten in %



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Illb1 (unterjährliche Eingliederungsbilanzen, Tabelle 6-F) / © IAB

Mehr Chancengleichheit für Frauen und Männer am Arbeitsmarkt war schon Ziel des Job-Aktiv-Gesetzes vom Januar 2002. Auch der Zugang von Frauen zur aktiven Arbeitsförderung sollte dabei gerechter gestaltet werden: Die Frauenförderquote wurde fortan nicht mehr allein nach ihrem Anteil an den Arbeitslosen, sondern zusätzlich nach der Arbeitslosenquote berechnet.

Diese neue Berechnungsbasis erwies sich allerdings nicht als tragfähig, sondern führte sogar zu einer stärkeren Benachteiligung der Frauen. Die so berechneten „Ziel-Förderquoten“ sanken kontinuierlich (vgl. Graphik) und verfehlten eindeutig das intendierte Ziel.

Dass die realisierten Förderquoten – zumindest im Westen – weit über den gesetzlichen Zielquoten lagen, ist einer „Mindest“-Förderklausel im Gesetz und nicht zuletzt dem Engagement der Arbeitsämter zu verdanken. Weil die gut gemeinte Änderung nicht den erhofften Erfolg gebracht hat, sollte besser wieder die alte Förderquote verwendet werden.

(aus IAB-Kurzbericht 22/2003)

lyse einbezogen. Leider fehlten wichtige Informationen wie die Stunde der Geburt, so dass man sich mit deren Tag, Monat und Jahr zufrieden geben musste. Allerdings finden sich unter der Versicherungsnummer jeweils viele andere einkommensrelevante Merkmale, so dass man deren Einfluss auf die wohlverdienenden Brötchen herausrechnen konnte.

Fazit: Skorpione und Krebse schöpfen einkommensmäßig den Rahm ab, während Stiere und Schützen in die Röhre gucken. Sollte die Wirklichkeit in dem einen oder anderen Fall diesem wissenschaftlichen Befunde Hohn sprechen, so ist das nicht weiter schlimm und auch leicht zu erklären: Wieder mal stand dem IAB nur eine Stichprobe zur Verfügung, so dass man bei der Hochrechnung auf die Grundgesamtheit die bekannten Fehlermargen einkalkulieren muss. Tut man dies redlicherweise, verschwinden die Einkommensunterschiede zwischen den Sternzeichen wie von Zauberhand.

Die Sterne haben offensichtlich keinerlei Einfluss auf unser pekuniäres Wohlergehen und lügen insoweit auch nicht. Nach wie vor sind hierfür das Geschlecht, die Berufserfahrung, die Prosperität eines Unternehmens, die Zukunft einer Branche oder die Bildung verantwortlich. Studieren lohnt sich deshalb immer noch (vgl. auch den Beitrag von A. Reinberg und F. Schreyer auf S. 4/5), kaum aber das von Horoskopen.

Stefan Bender

Impressum

IAB Materialien Nr. 4/2003

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleaves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 24 000 Exemplare

Bezugsmöglichkeit: Zentralamt der Bundesagentur 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, bes. DSt. und LAÄ:** wie „IAB-Kurzbericht“

Das IAB im Internet: www.iab.de



Manchmal braucht es schon einen besonderen Anlass, um das Beste aus der Forschung zu machen: Die „Lange Nacht der Wissenschaften“ Ende Oktober zu

Nürnberg bot eine solche Gelegenheit, das IAB von seiner kreativen und kompetenten Seite zu zeigen. So gab's zur Geisterstunde Geistreiches zum Einfluss der Sternzeichen auf unser aller Einkommen.

Mit Thomas Bauer von der Ruhruniversität Bochum und dem Kollegen Uwe Blien an seiner Seite hatte der Schreiber dieser Zeilen die profane Beschäftigtenstatistik zur Himmelsleiter gemacht, um mit ihr in die unbekanntenen Sphären der Sternzeichenforschung vorzudringen. Für 140 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – eine astronomische Zahl – wurde das (logarithmierte) Tageseinkommen am 30. Juni 1994 in die Ana-