

Fachtagung der Evangelischen Akademie Bad Boll und des IAB am 17./18. Oktober 2005 in Bad Boll

Nach der Reform. Die neue Arbeitsmarktpolitik: Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen

Christina Wübbeke

Workshop 3:

Neue Chancen für Schwervermittelbare – Wie wirken die neuen Instrumente?

Der dritte Workshop setzte sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungsförderung für Schwervermittelbare auseinander, wobei insbesondere die Erfolgchancen einer auf Aktivierung setzenden Arbeitsmarktpolitik diskutiert wurden. Zur Eröffnung gab Dr. Wolfgang Ochel (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München) einen Überblick über die Instrumente der Aktivierung von Schwervermittelbaren in ausgewählten Ländern und stellte einschlägige Evaluationsergebnisse zu deren Wirksamkeit vor. Aus den referierten Befunden zog er das Fazit, dass eine Kombination aus finanziellen Arbeitsanreizen, konsequenten Kontrollen und Sanktionen zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden, einer obligatorischen Teilnahme an arbeitsmarktnahen workfare-Programmen, kurzen Trainingsmaßnahmen, einer zielgruppenadäquaten Ausrichtung der Arbeitsförderung und einer hohen Betreuungsintensität die besten Eingliederungserfolge verspreche. In der anschließenden Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob die bisher vorliegenden internationalen Erfahrungen die in Debatten gelegentlich vertretene Position untermauern, wonach der Vermittlung Priorität vor der Qualifizierung von Arbeitslosen einzuräumen sei. Dr. Ochel konnte dies nicht bestätigen und verwies darauf, dass (kurze) Trainingsmaßnahmen in Verbindung mit intensiver Beratung und Betreuung nach den vorliegenden Erkenntnissen durchaus die Eingliederungschancen verbesserten. Allerdings gelte in den untersuchten Ländern in der Regel die Maxime „work first“ in Kombination mit einer Qualifizierung „on the job“. Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde das in vielen Ländern praktizierte „contracting out“ an private Arbeitsvermittler hinterfragt: Hiervon sei keine wesentliche Verbesserung der Integrationschancen Schwervermittelbarer zu erwarten, da private Agenturen vorrangig die arbeitsmarktnahen Arbeitslosen als Kunden auswählen würden („creaming“). Dr. Ochel vertrat demgegenüber die Auffassung, dass ein „creaming“ durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen mit den privaten Vermittlern weitgehend unterbunden werden könne. Als Negativbeispiel führte er in diesem Zusammenhang die Regelungen für die Personal-Service-Agenturen an, denen ohne zwingenden Grund das Recht eingeräumt worden sei, von den Arbeitsagenturen vorgeschlagene Arbeitslose ablehnen zu dürfen.

Im zweiten Vortrag stellte Prof. Lechner (Universität St. Gallen) ein Pilotprojekt in der Schweiz vor, in dem erprobt wird, inwieweit sich die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Anwendung einer „Statistisch assistierten Programmselektion“ (SAPS) verbessern lässt. Ziel von SAPS ist es, die Zuweisung von Arbeitslosen in bestimmte

Maßnahmen zu optimieren, indem es Arbeitsvermittlern Informationen darüber an die Hand gibt, welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei gegebenen individuellen Charakteristika des Arbeitslosen und unter den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen in der Vergangenheit die besten Eingliederungserfolge erzielt haben (Leitidee: „Stelle dem Arbeitsvermittler das Wissen des Ökonometrikers zur Verfügung“). Auf Nachfrage bestätigte der Referent, dass die Anwendung von SAPS kontinuierliche ökonomische Wirkungsanalysen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen voraussetze, was für eine wissenschaftlich abgesicherte Steuerung der Arbeitsmarktpolitik jedoch ohnehin unabdingbar sei. In der anschließenden Diskussion wurde kritisch angemerkt, dass die flächendeckende Einführung des Systems die Gefahr einer Entmachtung von Arbeitssuchenden und –vermittlern in sich birge, was insbesondere dann problematisch sei, wenn die Empfehlungen des Systems nur auf Daten zu den kurzfristigen Maßnahmewirkungen beruhten. Prof. Lechner schloss sich der Kritik einer ausschließlich auf kurzfristige Effekte abstellenden Arbeitsförderung an, verwies jedoch darauf, dass Informationen über langfristige Maßnahmewirkungen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stünden.

Im Anschluss daran referierte Lutz Klein, Geschäftsführer des Jobcenters in Frankfurt am Main, über die bisherigen Erfahrungen seiner Arbeitsgemeinschaft (Arge) mit der Umsetzung des SGB II und sich daraus ergebende Schlussfolgerungen. Dabei ging er insbesondere auf das Instrument der Arbeitsgelegenheiten ein, wo er für einen kontrollierten, transparenten, mit den lokalen Arbeitsmarktakteuren abgestimmten und auf die jeweilige Zielgruppe (wie Jugendliche, Migranten) zugeschnittenen Einsatz plädierte; auch sollte stärker als bisher von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Arbeitsgelegenheiten mit weiteren Maßnahmen des SGB II und SGB III (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen) zu kombinieren und so deren Nutzen für die Geförderten zu erhöhen. Darüber hinaus wies er auf das Problem hin, dass die Gruppe der schwer integrierbaren Jugendlichen die herkömmlichen Maßnahmeangebote der Arbeitsagenturen und Jobcenter zunehmend weniger annähmen. Ein erheblicher Teil dieser Jugendlichen wolle lieber arbeiten, als in die Schule gehen. Nähme man das Prinzip der Kundenorientierung wirklich ernst, müsse man diesen Jugendlichen daher Arbeitsstellen oder Arbeitsgelegenheiten anbieten und sie gegebenenfalls berufsbegleitend qualifizieren, statt sie in immer neue Warteschleifen zu schicken. Zum Abschluss stellte Herr Klein das Frankfurter „Jobmobil“ vor, den Außendienst der Arge, dessen Aufgabe die Akquirierung offener Stellen in den Betrieben der Region ist.

Der Beitrag von Gisa Haas (BAG Arbeit, Landesverband Baden-Württemberg) beschäftigte sich mit der Umsetzung von Hartz IV in Baden-Württemberg, wobei auch in ihrem Vortrag der Schwerpunkt auf empirischen Befunden zur Nutzung der Arbeitsgelegenheiten lag. Diese seien das mit Abstand am meisten eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrument in der Argen und optierenden Kommunen Baden Württembergs. Angeboten würden die Zusatzjobs dabei fast ausschließlich in der Variante der Mehraufwandsentschädigung, nur selten hingegen in der Entgeltvariante (also als Arbeitsgelegenheiten in Form von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung). Damit habe sich im Vergleich zur früheren Förderpraxis der Kommunen ein grundlegender Wandel vollzogen, denn im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung auf Basis des Bundessozialhilfegesetzes sei in weit größerem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigung subventioniert worden und dies zum Teil sogar zeitlich unbefristet. Die Referentin bewertete die Dominanz der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung eher kritisch, da diese wegen des Kriteriums der Zusätzlichkeit relativ marktfrem sein müssten, während bei

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante die Überprüfung der Zusätzlichkeit entfielen und diese Jobs somit näher am ersten Arbeitsmarkt angesiedelt werden könnten. Um das Angebot der Arbeitsgelegenheiten in dieser Ausgestaltungsvariante stärker zu fördern, plädierte sie für die Einführung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von passiven und aktiven Leistungen im Haushalt der Grundsicherungsträger (Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung = passive Leistung, Zusatzjobs in der Entgeltvariante = aktive Leistung). Weiterhin problematisierte Gisa Haas auch das Fehlen eines einheitlichen Konzepts für den Einsatz der Zusatzjobs; so würden z.B. die Grundsicherungsträger sowohl in unterschiedlichem Umfang begleitende Qualifizierungsmaßnahmen finanzieren als auch das Kriterium der Zusätzlichkeit unterschiedlich definieren. Gemeinsam sei den Trägern allerdings, dass Arbeitsgelegenheiten wegen der großen Nachfrage überwiegend nicht als Zwangsmittel zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt würden, sondern mehrheitlich den Interessierten angeboten würden. Frau Haas schloss ihren Vortrag mit dem Hinweis auf das EQUAL-Projekt im Landkreis Sigmaringen (ein Projekt zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering Qualifizierte in einer strukturschwachen Region), welches sie als positives Beispiel für eine kreative Nutzung der Spielräume des SGB II besonders herausstellte.