

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“

Autorengemeinschaft



Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 1 **Krankenstand - Ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz**
30.1.2002 Entwicklung, Struktur und Bestimmungsfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten
- Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**
 (Sonderausgabe - Ergänzung zu den monatlichen online-Berichten vom ostdeutschen Arbeitsmarkt)
- Nr. 2 **Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen**
20.3.2002 Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001
- Nr. 3 **Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung**
18.4.2002 Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997
- Nr. 4 **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?**
23.4.2002
- Nr. 5 **Das „ESF-BA-Programm 2000 - 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**
17.5.2002
- Nr. 6 **Studierende in „Männerfächern“**
5.7.2002 Eine Sonderauswertung der Konstanzer Studierendensurveys zu Aspekten der Sozio- und Bildungsbiografie
- Nr. 7 **Aufholprozess in Ostdeutschland kommt nur schleppend voran**
16.7.2002 Öffentliche Förderung bleibt weiterhin unverzichtbar – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Ost 2001
- Nr. 8 **Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III**
24.7.2002
- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nr. 11 **Wege aus der Arbeitsmarktkrise**
22.8.2002 Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 12 **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit**
3.9.2002 Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 13 / 1.10.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB** *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083
Ulrich Möller, Tel. 0911/179-3041
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-1688

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

– Stellungnahme des IAB¹ zum Bericht der „Hartz-Kommission“² –

Inhalt

	Seite
Gesamteinschätzung der Kommissions-Vorschläge	7
Die Herausforderung	10
(Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als vorrangige Aufgabe; Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung; Die Lösungsansätze der Kommission)	
Neue Arbeitsmarktpolitik	12
(Die neue Leitidee: Eigenaktivität auslösen – Sicherheit einlösen; Präventiv handeln; Instrumente neu ausrichten; Gesetzliche Vorgaben reduzieren und Regelsteuerung zurücknehmen; Regionale Beschäftigungsstrategien im Arbeitsmarktprogramm gestalten; Dem [AA-neu] volle Budgetkompetenz geben)	
Strategische Ausrichtung und Kernaufgaben der [BA-neu]	17
(Vollbeschäftigung und Dienstleistungsqualität; Die [BA-neu] ist zentraler Akteur des Arbeitsmarktes; Die [BA-neu] stellt die Vermittlung und Integration ins Zentrum ihrer Aktivitäten; Die [BA-neu] arbeitet präventiv und nutzt den Aktionsraum voll aus; Auf die Kernaufgaben konzentrieren; Von Fremdaufgaben entlasten; Mit solider Finanzierung; In Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsmarktdienstleistern)	

¹ An dieser Stellungnahme des IAB haben mitgewirkt: Annette Arnold, Petra Beckmann, Uwe Blien, Christian Brinkmann, Udo Brix, Rüdiger Cyprian, Hans Dietrich, Knut Emmerich, Gerhard Engelbrech, Johann Fuchs, Elke Jahn, Gerhard Kleinhenz, Susanne Koch, Arnd Kölling, Barbara Koller, Martin Koller, Gerhard Kühlewind, Peter Kupka, Ulrich Möller, Jürgen Passenberger, Markus Promberger, Thomas Rothe, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei, Eberhard Wiedemann und Frank Wießner

² Der vollständige Bericht der „Hartz-Kommission“ ist auf der Internet-Seite des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (<http://www.bma.de/index.cfm?F63F2DBDC9D04D57BAE7010C2BBCECDA>) oder über einen Link auf der Homepage des IAB (<http://www.iab.de/iab/publikationen/hartz.htm>) zu finden.

Die 13 Innovationsmodule

1. **Doppelter Kundenauftrag: Arbeitsuchende und Arbeitgeber
– Verbesserter Service für Kunden – JobCenter** 19
(JobCenter als „neues Arbeitsamt“; Service für den Kunden Arbeitsuchende)
Vermittlungsprozess steht im Zentrum; Service für den Kunden Arbeitgeber)
2. **Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der
Geschwindigkeit in der Vermittlung** 23
(Arbeitslosmeldung nach Erhalt der Kündigung; Erhöhung der Geschwindigkeit in der
Vermittlung, Familienfreundliche Vermittlung, Bonussystem – Anreize für Vermittler)
3. **Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit** 27
(Neue Zumutbarkeit; Freiheit der Wahl – Ohne Leistung keine Gegenleistung)
4. **Jugendliche Arbeitslose – AusbildungsZeit-Wertpapier** 31
(Zukunftsfähigkeit für Jugendliche nachhaltig sichern; Ausbildung und Finanzierung –
das AusbildungsZeit-Wertpapier (AZWP))
5. **Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“** 39
(Integration fördern – individuellen Ausstieg ermöglichen; Lohnversicherung – Anreiz
für die Vermittlung in eine Beschäftigung mit geringem Einkommen; Anreize für Arbeit-
geber zur Beschäftigung Älterer; BridgeSystem für ältere Arbeitslose)
6. **Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe** 43
(Zuständigkeitsverteilung, Das neue Leistungsgefüge; Einführung einer Signaturkarte;
Weitere Vereinfachung von Leistungen und Verwaltung)
7. **Kein Nachschub für Nürnberg!
Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen** 47
(Kein Nachschub für Nürnberg!; Beschäftigungsbilanz; Bonus für Unternehmen,
die Beschäftigung sichern und schaffen)
8. **Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung –
Integration schwer Vermittelbarer** 51
(PersonalServiceAgenturen; Den Weiterbildungsmarkt neu ausrichten)
9. **Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und
„Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschal-
abgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen** 57
(Wege aus der Schwarzarbeit; Neue Selbständigkeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“;
Mini-Jobs; Steuerliche Abzugsfähigkeit für Privathaushalte)

- 10. Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse - Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management 61**
(Die Mitarbeiter; Steuerung und Controlling; Dienstleistungs- und prozessorientierte IT-Unterstützung; Organisatorischer Aufbau; Organisation der Servicefunktionen; (Rechts-) Form der [BA-neu]; Arbeitsmarktforschung und Evaluation; Change Management – Den Kulturwandel)
- 11. Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCenter für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern..... 67**
(Der Fokus: Arbeitslosigkeit abbauen durch neue Arbeitsplätze; KompetenzCenter als „Entwicklungsagentur“; Neue Arbeitsplätze durch Clusterbildung in regionalen Wirtschaftsräumen; Organisation der KompetenzCenter; Start mit den neuen Bundesländern; Zusätzliche Maßnahmen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen; Arbeitslose Akademiker Auslandsentsendung und Entwicklungshilfe)
- 12. Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit..... 71**
(Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit/ Infrastrukturmaßnahmen; Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen)
- 13. Masterplan – Beitrag der Profis der Nation 76**
(Profis der Nation; Masterplan; Projektkoalition folgt dem Bündnis für Arbeit)

Gesamteinschätzung der Kommissions-Vorschläge

1. Beschäftigungspolitische Erfordernisse

- Voraussetzung für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – es sei denn, das Angebot an Arbeitskräften sinkt.
- Die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft steigt aber nur dann, wenn – bei konstanter Arbeitszeit – die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsfortschritt liegt.
- Wesentliche Ursache für die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist die fehlende Beschäftigungsdynamik in Folge von Versäumnissen der Vergangenheit – auch im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung.
- Der aktuelle Beschäftigungsanstieg ist – gemessen am weiterhin hohen Arbeitskräfteangebot – zu schwach. Dies ist auf ein zu geringes Wirtschaftswachstum in Kombination mit einer hohen Beschäftigungsschwelle zurückzuführen.
- Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist ein Policy-Mix aus Maßnahmen erforderlich, die auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen.
- Zu den Elementen eines solchen Politik-Paketes gehören: Lohn-, Arbeitszeit- und Fiskalpolitik; Wachstumsförderung (z.B. mehr Zukunfts- und Bildungsinvestitionen, Forcierung des Gründungsgeschehens und Stärkung des Unternehmertums, Abbau von Subventionen) und strukturelle Reformen (z.B. Deregulierung, Reform der Steuer- und Transfersysteme, effizienter Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik).
- Strukturelle Reformen allein reichen also nicht aus: Deregulierung und Abgabensenkung können einen positiven Beschäftigungstrend nur verstärken. Eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik (einschl. aktivierender Ansätze) kann eine offensive Strategie zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen.

2. Die Vorschläge im beschäftigungspolitischen Zusammenhang

- Die Vorschläge der Kommission setzen – ihrem Auftrag entsprechend – überwiegend auf arbeitsmarktpolitische Instrumente wie die Verbesserung von Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit. Nur teilweise zielen sie auf die Veränderung von Rahmenbedingungen, die die Nachfrage oder das Angebot am Arbeitsmarkt betreffen.
- Ohne die anderen Elemente des erwähnten Policy-Mix sind deshalb die intendierten Effekte in absehbarer Frist kaum zu erreichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen laufen sogar weitgehend ins Leere, wenn – wie im Falle Ostdeutschlands – die Arbeitsmarktlage desolat und ein Beschäftigungsaufschwung nicht in Sicht ist.
- Die Kommissionsvorschläge erwecken möglicherweise in Politik und Öffentlichkeit den Eindruck, als könne allein über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und eine effizientere Vermittlung der entscheidende Schritt zum Arbeitsmarktausgleich getan werden. Es gäbe ja eine beachtliche Zahl offener Stellen (in einer aktuellen Größenordnung von 1 Mio. bis 1,5 Mio.), die bloß darauf warten, besetzt zu werden.

- Tatsächlich sind davon aber ca. 30 % nicht vakant, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt zu besetzen. Die übrigen 70 % der Stellen befinden sich überwiegend im Bewerbungs- und Besetzungsprozess, der eine Mindestzeit zur Auswahl und Entscheidung durch die Arbeitgeber erfordert. Im Jahr 2001 betrug die durchschnittliche Vakanzzeit 23 Tage. Eine Beispielrechnung (vgl. unsere Stellungnahme zu Modul 12) zeigt, dass selbst unter günstigen Voraussetzungen der daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt allenfalls eine Größenordnung von 120.000 Personen erreichen kann.
- Vor überzogenen Erwartungen ist deshalb nachdrücklich zu warnen. Sie könnten sich als Bumerang für die Politik erweisen, insbesondere für die BA. Die Lösung des Problems ist primär weder bei der Arbeitsmarktpolitik zu suchen, noch kann eine zu geringe Effizienz der Bundesanstalt für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden.

3. Die Innovationsmodule im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang

Gleichwohl kann die Aktivierung des Arbeitsangebots einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage leisten. Hierzu enthalten die 13 Module der Kommission beachtenswerte und kreative Vorschläge. Sie folgen dabei der Linie einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, wie sie auch dem neuen Job-AQTIV-Gesetz zugrunde liegt. Sie zielen in die richtige Richtung und sind politisch wie wissenschaftlich weitgehend konsensfähig.

Der innovative Charakter der Vorschläge erschließt sich insbesondere dann, wenn ihre Kernelemente im Zusammenspiel betrachtet werden:

- Schnellere Vermittlung
- Job-Center
- PersonalServiceAgentur
- Neue Zumutbarkeit

Gemeinsam ist ihnen die Differenzierung der Vermittlungsdienstleistungen nach Problemlagen und Kundengruppen sowie eine stringente Aktivierung durch Hilfsangebote und Sanktionen. Die Vorschläge können aber nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf sowie nach der Dauer der Arbeitsuche systematisch geordnet und gesteuert werden.

Entsprechende Ansätze finden sich bereits im Job-AQTIV-Gesetz, zum Beispiel die verbindliche Einführung der Chanceneinschätzung (Profiling) zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Die Weiterentwicklung des Profiling zu einem Instrument der Strategiewahl und der Ressourcensteuerung könnte – wie angedacht – zur Differenzierung der Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf genutzt werden. Dem Profiling könnten dann Vermittlung, Beratung und Qualifizierung im Job-Center oder der Übergang in eine PersonalServiceAgentur folgen.

Damit das Profiling diese Steuerungsfunktion erfüllen kann, müssen damit einerseits noch mehr praktische, mitunter mühsame Erfahrungen gesammelt werden. Andererseits können die vorgeschlagenen organisatorischen Regelungen dazu beitragen, dass sich bessere Verfahren zur Früherkennung von Problemlagen schneller entwickeln lassen – eine wichtige Voraussetzung für effizientes Case-Management.

Insgesamt gesehen können die Vorschläge also durchaus die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausbauen und verbessern. Die abschließende Bewertung erfordert in manchen Fällen allerdings noch eine Präzisierung der einzelnen Bausteine und Regelungsdetails.

4. Die Flankierung der Innovationsmodule

- Der erste Teil des Berichtsentwurfs („Kapitel“) widmet sich insbesondere der strategischen Ausrichtung und der Bestimmung von Kernaufgaben der [BA-neu] sowie konzeptionellen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik und im Speziellen der Arbeitsmarktforschung und Evaluation.
- Sowohl bei der strategischen Ausrichtung und Bestimmung von Kernaufgaben der „BA-neu“ als auch bei der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik handelt es sich eher um Fragen des politischen Gestaltungswillens als der Arbeitsmarktforschung.
 - Befunde der Arbeitsmarktforschung stützen aber die Richtung der im Berichtsentwurf aufgezeigten Reformen der [BA-neu] und der Implementation arbeitsmarktpolitischer Instrumente, z. B.
 - den Leitbildwechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik,
 - die flankierende Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer umfassenden Beschäftigungspolitik,
 - das Infragestellen der nahezu ausschließlichen Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik,
 - die Neujustierung eines Nebens und Miteinanders von öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Vermittlungseinrichtungen, und
 - die Politikfeld übergreifende Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure zur Förderung zukunfts-trächtiger Entwicklungsfelder.
- Einzelne Vorschläge gehen dagegen aus Sicht der Arbeitsmarktforschung zu weit. So würde der vollständige Verzicht auf Standards und Vorgaben beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente Transparenz und Evaluationsfähigkeit in Frage stellen. Auch zeigen wissenschaftliche Erkenntnisse, dass die Arbeitsmarktpolitik nicht allein an der Perspektive von Unternehmen ausgerichtet werden sollte. Denn dort fehlen die gesamtwirtschaftlichen Informationen über den Arbeitsmarkt, die für eine wirksame Ausrichtung der Maßnahmen erforderlich sind. Ein starkes Gewicht sollten zudem vorgeschaltete, regionalisierte Qualifikationsanalysen erhalten.
- Die Reformvorschläge zum Thema „Arbeitsmarktforschung und Evaluation“ treffen sich mit Vorstellungen des IAB zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen seiner Forschungstätigkeit. Die zu Recht im Berichtsentwurf angesprochene „Scharnier- und Dienstleistungsfunktion“ kann allerdings nur eine zusätzliche Aufgabe neben der Eigenforschung des IAB sein. Ausdrücklich unterstreicht das IAB, dass seine Unabhängigkeit und Neutralität nicht nur gewährleistet, sondern gestärkt werden sollen. Bei wissenschaftsimmanenten Fragen ist das IAB auch in der [BA-neu] autonom. Unabhängig von der konkreten Anbindung kann es weder eine Weisungsbefugnis noch eine politische Einflussnahme geben – nur so kann wissenschaftlich fundierter Rat unparteiisch und wirksam erteilt werden.

Die Herausforderung

Stellungnahme kurzgefasst

1. Die Einbettung der Reformvorschläge in den volkswirtschaftlichen Gesamtrahmen wird vom IAB ausdrücklich befürwortet.
2. Die Herausforderung ist eher noch größer als im Kommissionsbericht dargestellt. In Deutschland fehlen insgesamt weit mehr als 6 Millionen Arbeitsplätze auf dem regulären Arbeitsmarkt – für registrierte Arbeitslose, für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und für Personen in der „Stillen Reserve“.
3. Überdies sind von Arbeitslosigkeit persönlich weit mehr Menschen betroffen als aus der Jahresdurchschnittszahl von rund 4 Millionen registrierten Arbeitslosen hervorgeht. Denn Jahr für Jahr kommt es zu neuen Arbeitslosenmeldungen in der Größenordnung von rd. 7 Millionen Fällen, aber auch zu etwa gleich vielen Abmeldungen.
4. Grundvoraussetzung für einen entscheidenden Abbau der Arbeitslosigkeit ist eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung. Dazu kommt es nur, wenn die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsfortschritt liegt.
5. Eine Neuausrichtung der Arbeitsförderung allein reicht dazu allerdings nicht aus. Ein Strategiebündel aus angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen bleibt unverzichtbar, wie das IAB in seiner AGENDA'98 bereits dargelegt und in seinem aktuellen Werkstattbericht „Wege aus der Arbeitsmarktkrise“ (Nr. 11/22.8.2002) erneut bekräftigt hat. Wird ein solcher „Policy-Mix“ entschlossen umgesetzt, muss Vollbeschäftigung keine Utopie bleiben.

Stellungnahme im Detail

1. „Das Ziel der Vollbeschäftigung kann nur durch einen übergreifenden beschäftigungspolitischen Ansatz erreicht werden. Die bloße Konzentration auf die Vermittlung kann das Problem nicht lösen“. Dieser Befund, der explizit in den Bericht der Kommission Eingang gefunden hat, wird vom IAB immer und immer wieder herausgestellt. Insofern ist die Einbettung der Reformvorschläge in den volkswirtschaftlichen Gesamtrahmen ausdrücklich zu befürworten.

2. Dabei ist die Herausforderung eher noch größer als im Kommissionsbericht beschrieben. Neben den rund 4 Millionen registrierten Arbeitslosen und der etwa einen Million Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss bei der Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits nämlich auch noch eine Stille Reserve in der Größenordnung von über 1 Million Personen berücksichtigt werden.

Die Stille Reserve im engeren Sinne, also ohne Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, setzt sich zusammen aus der aktiven und passiven Stillen Reserve:

Aktive Stille Reserve

Personen, die Arbeit suchen, dabei aber das Arbeitsamt nicht einschalten.

Passive Stille Reserve

➤ Personen, die aktuell wegen mangelnden Angebots an Arbeitsplätzen keine Arbeit suchen, die allerdings bei verbesserter Arbeitsmarktlage erstmals oder wieder an Arbeit interessiert sind.

➤ Personen, die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig auf Dauer aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind oder auf einen Eintritt vorübergehend oder gänzlich verzichtet haben.

In Deutschland fehlen also insgesamt weit über 6 Millionen Arbeitsplätze auf dem regulären Arbeitsmarkt – für registrierte Arbeitslose, für Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und für die Stille Reserve im engeren Sinne.

3. Außerdem ist die persönliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit noch weit größer als aus diesen Zahlen hervorgeht, kommt es doch Jahr für Jahr zu neuen Arbeitslosenmeldungen (aber auch Abmeldungen) in der Größenordnung von rd. 7 Millionen Fällen, die hinter dem Jahresdurchschnittsbestand von rund 4 Millionen registrierten Arbeitslosen stehen (2001: Zugänge 7,03 Millionen, Abgänge 6,88 Millionen).

4. Wesentliche Ursache für die Persistenz der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist das geringe Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer relativ hohen Beschäftigungsschwelle. Grundvoraussetzung für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit ist – wenn nicht ein Rückgang des Arbeitskräfteangebots unterstellt wird – eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung. Zu einer Expansion der Beschäftigung in der Volkswirtschaft kommt es dann, wenn bei unveränderter durchschnittlicher Arbeitszeit die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsanstieg liegt. Damit diese Konstellation wieder eintritt und anhält, ist ein Policy-Mix aus angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen erforderlich, wie ihn das IAB mit seiner A-GENDA'98 bereits vorgestellt hat.

5. Zu den Elementen eines solchen Strategiebündels gehören: Lohn-, Arbeitszeit- und Fiskalpolitik; Wachstumsförderung (z. B. mehr Zukunfts- und Bildungsinvestitionen, Forcierung des Gründungs geschens und Stärkung des Unternehmertums, Abbau von Subventionen) sowie strukturelle Reformen (z. B. Deregulierung, Reform der Steuer- und Transfersysteme, effizienter Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik).

6. Eine Neuausrichtung der Arbeitsförderung und strukturelle Reformen allein reichen also nicht aus: Deregulierung und Abgabensenkung können einen positiven Beschäftigungstrend nur verstärken. Eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik (einschl. aktivierender Ansätze) kann eine offensive Strategie zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen.

Neue Arbeitsmarktpolitik

Stellungnahme kurzgefasst

1. Der Grundgedanke, im Rahmen einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen in den Vordergrund zu stellen und durch ein Dienstleistungs- und Förderangebot zu begleiten, ist in Wissenschaft und Politik weitgehend konsensfähig. Die „neue Zumutbarkeit“ und ein höherer Zwang zur Mobilität werden die Zahl der Arbeitslosen jedoch nicht wesentlich reduzieren, da der Arbeitsmarkt vor allem durch ein globales Defizit an Arbeitsplätzen charakterisiert ist und Mismatch nur eine untergeordnete Rolle spielt.
2. Neue Arbeitsmarktpolitik muss darüber hinaus die psychosozialen und gesundheitlichen Folgen von Arbeitslosigkeit bei den Überlegungen zur Aktivierung berücksichtigen. Mangelnde Aktivitäten von Arbeitslosen sind häufig die Folge von Arbeitslosigkeit und nicht deren Ursache. Bei der Aktivierung sind Maßnahmen der Betreuung und Unterstützung in der Regel effektiver als Sanktionen.
3. Die Orientierung am Konzept der Übergangsmärkte zum Zwecke des präventiven Handelns erscheint als vorteilhaft, aber teuer. Von der Jobrotation kann man nach nationalen und internationalen Erfahrungen allerdings keine starke Entlastung erwarten.
4. Wenn auf die Regelung von Instrumenten und Qualifikationsmaßnahmen gänzlich verzichtet würde, wäre eine unkontrollierte Erhöhung der Transaktions- und Informationskosten zu befürchten.
5. Die Forderung nach mehr Verantwortung der Arbeitsämter erscheint ebenso sinnvoll wie die nach der „Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure“ in den Regionen. Dabei sollten zukunftssträchtige Bereiche Politikfeld übergreifend gefördert werden.
6. Die Weiterbildung ausschließlich am Bedarf der Unternehmen auszurichten, ist auch im Rahmen der „Neuen Arbeitsmarktpolitik“ nicht angezeigt – wegen der großen Arbeitsmarktprobleme gering Qualifizierter, langfristiger struktureller Veränderungen der Wirtschaft und der demographischen Entwicklung. Arbeitsmarktpolitik muss sich auch an Zielen ausrichten, die das Gesamtniveau des Humankapitals, die individuellen Erwerbchancen der Weiterbildungsteilnehmer und die Markttransparenz betreffen. „Modularisierung“ ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Strategieelement.

Stellungnahme im Detail

1. Der Bericht der Kommission fordert unter der Leitidee „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ eine „Neue Arbeitsmarktpolitik“, die die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen in den Vordergrund stellt und durch ein Dienstleistungs- und Förderangebot begleitet. Dies ist in Wissenschaft und Politik weitgehend konsensfähig.

Allerdings wird im Kommissionsbericht eine „Neue Zumutbarkeit“ ins Zentrum der Argumentation gestellt und ein höheres Maß an Mobilität gefordert. Dies wird jedoch die Zahl der Arbeitslosen nicht wesentlich reduzieren, da der Arbeitsmarkt vor allem durch ein globales Defizit an Arbeitsplätzen charakterisiert ist und Mismatch nur eine untergeordnete Rolle spielt. Mobilität, die den Präferenzen der Menschen nicht entspricht, führt nicht nur zum Bruch persönlicher Beziehungen, sondern auch zur Auflösung von Kontaktnetzen, die vielfach für die Suche nach neuen Jobs wertvoll sind. Zudem kann ein Anstieg des gesamten Lohnniveaus die Folge sein, wenn Firmen gezwungen sind, qualifizierten Arbeitskräften höhere Löhne zu bezahlen, um sie zu halten.

2. Für das richtige Verhältnis von Eigeninitiative und Förderangebot sind auch Erkenntnisse der psychologischen und soziologischen Arbeitslosenforschung zu beachten: Dort ist seit langem bekannt, dass Arbeitslosigkeit Menschen nicht nur stigmatisiert, sondern auch gesundheitlich schädigt und psychosozial belastet. Die Probleme nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu und äußern sich häufig in sozialem Rückzug, Resignation oder Depression. Der Blick auf konkrete Handlungsoptionen wird damit verstellt. Dies bedeutet, dass ein zu geringes Aktivitätsniveau von Arbeitslosen häufig die Folge von Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit ist und eine individuelle Schuld am Fortbestehen der Arbeitslosigkeit oft nicht begründet.

Eine neue Arbeitsmarktpolitik muss daher differenziert auf diese Probleme eingehen und die „aktivierenden Maßnahmen zur Integrationsförderung“ nicht nur mit Qualifizierung, sondern auch mit psychosozialen Maßnahmen flankieren. Sonst setzt sie sich der Gefahr aus, der Stigmatisierung von Arbeitslosen weitere Belastungen hinzuzufügen.

Betreuungsangebote, auf die die Kommission verweist, müssen daher insbesondere für Langzeitarbeitslose ausgebaut werden. Sanktionen sollten sehr differenziert und zurückhaltend eingesetzt werden, weil sie die Erfahrung der „erlernten Hilflosigkeit“ verstärken können. Am besten ist präventives Handeln, um Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen.

3. Zur Prävention von Arbeitslosigkeit, aber auch zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, wird im Bericht der Kommission vorgeschlagen, die aktivierende Arbeitsmarktpolitik zukünftig stärker am Prinzip der Übergangsarbeitsmärkte zu orientieren. Dies erscheint grundsätzlich sinnvoll. Die genaue Auflistung der Maßnahmen zeigt jedoch weitgehende Übereinstimmung mit dem bereits vorhandenen Instrumentarium. Der Vorschlag der Kommission ist wohl in erster Linie so zu verstehen, dass existierende Instrumente ausgebaut werden sollen (z. B. „Ausbau und Effektivierung der Überbrückung in Selbständigkeit“).

Hierzu ist jedoch zum einen die Wirksamkeit der einzelnen Vorschläge zu überprüfen. Beispielsweise ist „Jobrotation“ bereits im Job-Aktiv-Gesetz vorgesehen, wird aber nach bisher vorliegenden Erfahrungen kaum genutzt. Auch in anderen Ländern scheint sich Jobrotation nicht bewährt zu haben. So war in Dänemark die Inanspruchnahme auf enge Bereiche (vor allem den öffentlichen Dienst) beschränkt. Sie ist zum Teil bereits wieder rückgängig gemacht worden, weil die angestrebten Zielgruppen dadurch nicht erreicht werden konnten.

Zum anderen wird eine solche Arbeitsmarktpolitik entsprechend teuer werden. Zur Finanzierung des neuen Konzeptes sieht die Kommission die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung vor, die nicht nur gegen Arbeitslosigkeit, sondern auch gegen Einkommensrisiken beim Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen absichert.

Bei der Ausgestaltung einer solchen Versicherung wäre jedoch noch genau zu prüfen, für welche Bereiche es überhaupt einer staatlichen Versicherungslösung bedarf und welche auch auf tarifvertraglicher oder gar betrieblicher Basis abgesichert werden können (etwa Arbeitszeitvariationen oder Weiterbildung). Bei betrieblichen Lösungen ist allerdings eine Absicherung gegen den Insolvenzfall notwendig.

4. Im Abschnitt „Instrumente neu ausrichten“ wird darauf abgestellt, dass das „Matching“ zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbesserungsbedürftig sei.

Dazu soll erstens die Förderbedürftigkeit der Arbeitssuchenden auf individueller Ebene durch ein intensives Profiling möglichst genau festgestellt werden, während auf die Vorgabe von Zielgruppen und spezifischen Instrumenten weitgehend verzichtet werden soll. Zweitens ist vorgesehen, auch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen genau und unternehmensspezifisch zu analysieren, und zwar hinsichtlich aller quantitativen und qualitativen Ebenen des gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitskräftebedarfs. Drittens sollen die Arbeitsämter/Jobcenter weitgehende Freiheiten bei der Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erhalten, um auf die individuellen Anforderungen von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern möglichst flexibel reagieren zu können. Dies soll langfristig bis zu einem völligen Verzicht auf eine Definition von standardisierten Instrumenten gehen.

Auch vom IAB werden ein sorgfältiges Profiling der Arbeitslosen und eine stärkere Zusammenarbeit mit den Unternehmen als Wege gesehen, den Arbeitsmarktausgleich zu fördern. Gleichwohl muss vor zu hohen Erwartungen an die Durchführbarkeit und Wirksamkeit einer solchen Neuausrichtung gewarnt werden: Aussagefähige Profiling-Systeme sind erst noch zu entwickeln. Wie sie auch immer aussehen mögen – sie sind zeitaufwändig und teuer.

Die Definition von Zielgruppen und -segmenten bei den Arbeitssuchenden senkt den Informationsbedarf und somit die Transaktionskosten. Sie entspricht dem genannten Ziel „mehr Transparenz für alle Beteiligten“ bei „geringere(m) Verwaltungsaufwand“. Eine völlige Individualisierung der Förderung führte jedoch zu einem erhöhten Informationsbedarf mit entsprechenden Kosten, ohne dass sich deshalb die Chancen auf Wiedereingliederung automatisch verbessern müssten.

Weiterhin ist zu fragen, ob von den Unternehmen die verlangten Informationen beschafft werden können: Zunächst sind gerade hier die Kosten der Informationsbeschaffung hoch und es ist außerdem fraglich, ob die Betriebe bereit sind, alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Selbst wenn sie dies nach bestem Wissen täten, hieße dies noch lange nicht, dass diese Informationen unmittelbar als solide Planungsgrundlage zu verwenden wären. Dies gilt insbesondere für die Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung von Beschäftigung und künftigem Qualifikationsbedarf. Empirische Analysen zeigen, dass hier wesentliche Diskrepanzen auftreten, weil Unternehmen vor allem die kurzfristigen Änderungen auf ihren Märkten im Auge haben (vgl. hierzu auch Modul 8). Deshalb sollte auf die „Vorschaltung aussagefähiger und regionalisierter Qualifikationsanalysen“, wie sie im Entwurf gefordert wird, großer Wert gelegt werden.

Insgesamt bietet der Berichtsentwurf hier durchaus bedenkenswerte Ansatzpunkte. Eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik in Richtung auf mehr „Kundennähe“ könnte den Arbeitsmarktausgleich fördern. Es gilt jedoch, auch hierbei das richtige Maß zu finden. Eine völlige Individualisierung und Deregulierung der Arbeitsmarktpolitik ist aus den genannten Gründen nicht geboten.

5. Die Forderung nach eigener Verantwortung der regionalen Dienststellen erscheint ebenso sinnvoll wie jene nach der „Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure“.

Eine positive Beschäftigungsentwicklung kann insbesondere von jenen Wirtschaftsbereichen in den Regionen erwartet werden, die vier Bedingungen erfüllen:

- Auftreten eines schnellen technischen Fortschritts;
- aufnahmefähige Gütermärkte mit elastischer Nachfrage;
- Produktion für einen überregionalen Markt;
- regionale Spezialisierung.

„Aussagefähige und regionalisierte Qualifikationsanalysen“ könnten solche Felder identifizieren, von denen man erwarten kann, dass sie diese Bedingungen in Zukunft erfüllen. Damit wäre auch eine gezieltere Berufsberatung der BA auf chancenreiche Berufsfelder möglich. Hierfür sollten zusätzliche analytische und prognostische Kompetenzen in der BA entwickelt werden.

Schließlich wird im Bericht zu Recht gefordert, dass die Förderung aussichtsreicher regionaler Wirtschaftsbereiche mit weiteren Politikfeldern (Strukturpolitik, Technologiepolitik) abgestimmt werden sollte, wobei die regionalen Dienststellen der BA einzubinden sind. Bei einer solchen Förderstruktur kann die Qualifizierungspolitik eine aktivere Rolle einnehmen und dadurch zusätzliche Beschäftigungsimpulse geben. Die rein reaktive Anpassung an Marktergebnisse würde damit zunehmend überflüssig. Dabei sollten für jede Region mehrere Schwerpunkte gesetzt werden, um Monostrukturen zu vermeiden und die Folgen von Fehlprognosen zu minimieren.

Zur Identifikation zukunftsträgiger Bereiche bieten sich z. B. regionale Wettbewerbe an, an deren Resultaten sich die Arbeitsverwaltung orientieren kann. In der jüngeren Vergangenheit konnten so bereits regionale Kompetenzfelder identifiziert und durch die Politik unterstützt werden.

Aus diesen Überlegungen geht auch hervor, dass die Arbeitsmarktlage in einer Region von vielen Akteuren beeinflusst wird. Dies ist bei der Steuerung der regionalen Dienststellen der [BA-neu] zu bedenken. Eine Ergebnissteuerung wird sich deshalb nicht ausschließlich an den „Arbeitslosenzahlen“ orientieren können, sondern auch die Ausgangslage und die Handlungsmöglichkeiten in der Region berücksichtigen müssen.

6. Eine dominante Markt- und Unternehmensorientierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere von Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen, ist aus Sicht des IAB aus mehreren Gründen problematisch (vgl. auch die Stellungnahme zu Modul 8):

- Viele Menschen mit Beschäftigungsproblemen haben auf dem Arbeitsmarkt insofern Wettbewerbsnachteile, als sie keinen beruflichen Abschluss vorweisen können oder ihre Kenntnisse veraltet sind. Eine reformierte BA könnte durch abgestimmte Qualifizierungsmaßnahmen solche Defizite ausgleichen helfen.
- Traditionelle Vorteile der deutschen Qualifikationsstruktur („Facharbeiterproduktion“) haben auf den Weltmärkten an Strahlkraft verloren. Die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten, der technologische und der sektorale Wandel machen es erforderlich, das Niveau des gesamtgesellschaftlich vorhandenen Humankapitals anzuheben. Dies ist auch Aufgabe von Weiterbildung.
- Strategien zur Qualifizierung des Arbeitskräftepotentials erscheinen schließlich auch deshalb dringlich, weil die demographische Entwicklung zu einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung und damit zu neuen Anforderungen an „lebenslanges Lernen“ führt.

Deswegen ist die Weiterbildung von Erwerbspersonen eine vordringliche Aufgabe, was in den Erläuterungen der Kommission zur „Neuen Arbeitsmarktpolitik“ noch nicht genügend zum Ausdruck kommt.

Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt dürfen sich künftig nicht nur am kurzfristigen Bedarf der Unternehmen, sondern müssen sich auch an folgenden Kriterien orientieren:

- Ausgaben müssen „investiven“ Charakter haben und den Bestand an produktivem Wissen erhöhen.
- Maßnahmen müssen durch Erweiterung des individuellen Wissens die Erwerbschancen der Teilnehmer verbessern.
- Alle Maßnahmen müssen nach Abschluss zertifiziert werden. Dies erhöht die Markttransparenz, verbessert die Mobilität und trägt zusammen mit einem erweiterten Monitoring der Bildungsträger zu einem besseren Überblick über die Bildungslandschaft bei.

Dabei stellt die von der Kommission angeregte „Modularisierung“ der Bildungsangebote ein wichtiges Strategieelement dar. Sie kann sowohl die Bedürfnisse der Arbeitskräfte wie die der Unternehmen berücksichtigen.

Strategische Ausrichtung und Kernaufgaben der [BA-neu]

Stellungnahme kurzgefasst

1. Die strategische Ausrichtung und die Kernaufgaben der [BA-neu] sind primär eine Frage des politischen Gestaltungswillens. Eine Beurteilung aus wissenschaftlicher Sicht ist daher nur eingeschränkt möglich.
2. Die Funktionsbestimmung der Arbeitsmarktpolitik und der [BA-neu] entspricht Vorstellungen des „IAB-Strategiebündels“. Auch die Kommission stellt ihre Vorschläge zur Reform der Arbeitsmarktpolitik in den Rahmen einer umfassenden Beschäftigungspolitik und weist ihr hierbei eine flankierende Funktion zu. Zu den Kernaufgaben der [BA-neu] soll deshalb künftig verstärkt die Beschäftigungsförderung zählen.

Solche Aktivitäten können aber keinesfalls die (Mit-)Verantwortung anderer Politikbereiche ersetzen. Denn das ehrgeizige Ziel einer raschen Senkung (Halbierung) der Arbeitslosigkeit lässt sich allenfalls durch das Zusammenwirken aller beschäftigungspolitischen Akteure erreichen.

3. Der explizite Paradigmenwechsel von der „aktiven“ hin zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik ist sowohl in der Wissenschaft als auch in Politik und Gesellschaft konsensfähig. Die Zielsetzungen entsprechen weitgehend denen des Job-AQTIV-Gesetzes. Dies gilt auch für die stärkere Verzahnung öffentlich geförderter Beschäftigung mit kommunalen Infrastrukturinvestitionen.
4. Richtig ist, dass in diesem Zusammenhang die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung aus Beitragsmitteln problematisiert wird. Denn solche Fragen wurden bei der Einführung des SGB III ausdrücklich ausgeklammert und auch im Rahmen des JOB-AQTIV-Gesetzes nicht beantwortet.
5. Die Neujustierung eines Neben- und Miteinanders von öffentlich-rechtlicher, gemeinnütziger und privater Vermittlung folgt der Entwicklung in anderen europäischen Ländern, ohne dass bislang eindeutige Hinweise auf „best-practice“ ableitbar wären.

Modul 1

Doppelter Kundenauftrag: Arbeitsuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden - JobCenter*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Der Konzeption des „JobCenter“ zielt auf die Integration aller Arbeitsmarktdienstleistungen, was für die Steuerung von Aufgaben, für eine engere Vernetzung und eine bessere Erreichbarkeit günstig ist. Bei der Umsetzung zu klären sind die effiziente Ausgestaltung, eine sinnvolle Steuerung der Kundenströme sowie die personellen, räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen.
2. Eine verstärkte Ausrichtung der JobCenter auf die Kundengruppe „Arbeitgeber“ ist sinnvoll, da neue Stellen mittel- bis langfristig nur von Unternehmen geschaffen werden. Die Betreuungsintensität sollte sich an Bedarfslage und Größe der Unternehmen und der von ihnen zu erwartenden Arbeitskräftenachfrage orientieren. Dabei ist der persönliche Kontakt unentbehrlich.
3. Eine solche Strategie bedarf zu ihrer Umsetzung gut ausgebildeter Vermittler mit guten Branchenkenntnissen, um Angebot und Nachfrage schnell und möglichst passend zusammenzuführen (Matching). So ließen sich Vakanzzeiten verkürzen und Meldequoten offener Stellen erhöhen. Dies könnte – wenn auch in eher begrenztem Umfang – die Beschäftigung generell erhöhen und Arbeitslosigkeit abbauen helfen.
4. Das Konzept der „Job-Familie“ ist noch nicht klar genug, um über seine Auswirkungen auf die Vermittlung bereits etwas Definitives sagen zu können.
5. Der Vorschlag einer Volltext-Suche in der Vermittlung ließe sich umsetzen ohne dass man deshalb auf die Berufskennziffern verzichten müsste. Das reine Volltextverfahren wäre mit höheren Suchkosten auf dem Arbeitsmarkt verbunden.
6. Letztlich liegt der Schlüssel für eine Verbesserung der Vermittlung in einer deutlichen Entlastung der Vermittler und in der Optimierung der Arbeitsmittel (Such- und Informationsprogramme), die ein „Matching“ anhand mehrerer Kriterien erlauben sollten.

Stellungnahme im Detail

1. Das Konzept des ganzheitlichen Hilfeangebotes aus einer Hand für alle Erwerbsfähigen kann für eine zielgenauere, effektivere und effizientere Vermittlung in Arbeit sorgen, einschließlich der Gestaltung vorgeschalteter Maßnahmen und spezieller Hilfen. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ wird in transparenter Weise durchsetzbar. In die konkrete Organisation des JobCenter können Erfahrungen aus den MoZArT-Modellversuchen eingehen.
2. Mit dem Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Leistung für arbeitslose erwerbsfähige Personen und dem Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Personen sind die Weichen richtig gestellt, um einen „Verschiebepbahnhof“ zwischen den Sozialsystemen zu verhindern. Das Sozialgeld soll vermutlich weiterhin aus kommunalen Mitteln finanziert werden. Insofern kann neues Konfliktpotenzial bei der Zuordnung zum jeweiligen Transfersystem entstehen. Deshalb kommt der Ausgestaltung des Entscheidungsrahmens zur verbindlichen Feststellung der Erwerbsfähigkeit durch das JobCenter eine herausragende Bedeutung zu.
3. Die Ausrichtung nach Kundengruppen und die Team-Organisation müssen den Kunden „kurze Wege“ gewährleisten. Dabei ist auf ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz der Team-Mitglieder zu achten. Die Ganzheitlichkeit des Leistungsangebotes unter einem Dach benötigt auch ein entsprechendes DV-System, auf das alle Beteiligten in gleicher Weise unter Beachtung des Datenschutzes zugreifen können. Dies erfordert – wie die Beseitigung bestehender Schwachstellen – eine Neumodellierung und DV-technische Umsetzung der (integrierten) Fachverfahren aller beteiligten Einrichtungen. Hierfür ist noch erhebliche Entwicklungsarbeit zu leisten. Ansonsten wäre in den JobCentern mit erheblichen Effizienzverlusten zu rechnen.
4. JobCenter können sinnvoll in die Aktivierungs- und Präventionsstrategie des Job-AQTIV-Gesetzes integriert werden. Eine konsistente Abstimmung von Profiling, Strategiewahl und Dienstleistungsangeboten muss die Kundengruppen zu den entsprechenden Beratern lenken können. Neben einer umfassenden Ermittlung von Stärken und Schwächen wären darüber hinaus auch Fragen nach den Einkommensquellen (ALG, Sozialhilfe) in das Profiling einzubeziehen.
5. Klärungsbedürftig erscheinen in diesem Zusammenhang Fachkompetenz, Entscheidungs- und Handlungskompetenz des „Fallmanagers“. Denn er besetzt die „Schlüsselrolle“ im JobCenter. Besonders gefordert werden dürfte er bei Entscheidungen über die „Erwerbsfähigkeit“ von Sozialhilfeempfängern. Ein Vorbild könnte das „Kansmeter“ in den Niederlanden sein.
6. Wegen der unterschiedlichen Betriebsgröße von Unternehmen und ihres unterschiedlichen Entwicklungspotenzials ist eine Spezialisierung der Vermittler auf Branchen oder sogar auf einzelne Betriebe wünschenswert. Deshalb wäre ein persönlicher Ansprechpartner im JobCenter für jeden Arbeitgeber sicherlich sinnvoll. Eine Aufteilung in Informations-, Beratungs- und Betreuungskunden – wie bei den Arbeitssuchenden – sollte auch im Umgang mit Arbeitgebern handlungsleitend sein. Eine Arbeitgeberhotline nach britischem Vorbild könnte zwar die Erreichbarkeit des JobCenters verbessern – allerdings zu Lasten der persönlichen Ansprache.

7. Berufe haben nach wie vor eine wichtige Allokationsfunktion auf dem Arbeitsmarkt und werden diese nach Einschätzung des IAB auch behalten, was sich u.a. in der Vielzahl von Anfragen äußert, die sich auf die Entwicklung einzelner Berufe oder Berufsgruppen beziehen. In vielen Bereichen wird daher nach wie vor die Berufskennziffer – ergänzt um zusätzliche Informationen – am schnellsten über die Passung von Angebot und Nachfrage Auskunft geben können. Ihre komplette Abschaffung dürfte zunächst die Suchkosten erhöhen und ist daher gegenwärtig nicht zu empfehlen.
8. Ein Konzept wie das der „Job-Familie“ im Sinne einer inhaltlichen, prozessualen oder organisatorischen Nähe von Tätigkeiten kann dazu beitragen, horizontale (z. B. unterschiedliche Metallfacharbeiter) und vertikale (z. B. Meister – Facharbeiter) Substitutionsmöglichkeiten zu identifizieren und für den Vermittlungsprozess nutzbar zu machen. Das Konzept ist jedoch im Detail noch völlig offen und hat eher intuitiven Charakter, so dass über seine Auswirkungen auf die Vermittlung keine Aussagen getroffen werden können. Eine eindeutige Zuordnung aller Berufsklassen zu Job-Familien erscheint weder möglich noch sinnvoll, da sich Substitutions- und Flexibilitätpotentiale nicht eindeutig abbilden lassen und ein Beruf durchaus zu mehreren Jobfamilien gehören kann.
9. Eine Volltext-Recherche bietet sich dort an, wo sich Anforderungen rasch ändern und Anforderungsprofile nur schwer auf bekannte Berufsbilder bezogen werden können. Sie wäre auch dann angebracht, wenn jemand verschiedene Qualifikationen besitzt, die sich zwar einem bestimmten Berufsbild nicht zuordnen lassen, in ihrer Kombination aber für einen potenziellen Arbeitgeber interessant sein können. Diese Möglichkeiten sollten die Berufskennziffern ergänzen, nicht ersetzen. Im Übrigen ist die Erarbeitung von Volltext-Eingaben, die über einen Suchalgorithmus abgeglichen werden können, kein Pappentier. Ein solches System würde erhebliche Ressourcen zu seiner Entwicklung und Pflege benötigen.
10. Ob Volltext, Job-Familie oder Berufskennziffer: Entscheidend ist, dass die Vermittler durch eine deutliche Senkung der Fallzahlen und eine verbesserte Vermittlungssoftware in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben professionell zu erfüllen. Sie müssen Qualifikations- bzw. Anforderungsprofile so aufnehmen, dass sie den Vermittlungsprozess wirksam unterstützen, und sie müssen diese Angaben mit den Arbeitssuchenden bzw. Arbeitgebern rückkoppeln können. Vermittler, die erstens ihre Klientel überschauen und zweitens den regionalen Arbeitsmarkt und „ihre“ Betriebe kennen, sind am ehesten in der Lage, Substitutions- und Flexibilitätpotentiale abzuschätzen und entsprechend zu reagieren.

Modul 2

**Familienfreundliche Vermittlung und
Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung***Stellungnahme kurzgefasst*

1. Die wesentlichen Elemente des Vorschlags passen sich sinnvoll in die Gestaltung der JobCenter und den Ausbau der Vermittlungsdienste ein, wie er durch das Job- AQTIV-Gesetz eingeleitet und in den Arbeitsämtern bereits begonnen wurde.
2. Die vorgeschlagenen Maßnahmen können dazu beitragen, die Arbeitsvermittlung leistungsfähiger zu machen und den Vermittlungsprozess zu beschleunigen.
3. Die konsequente Nutzung der Aktionszeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit erweitert das Bewerberpotential für die Besetzung von Stellen. Teilweise könnte aber auch unnötiger Verwaltungs- und Betreuungsaufwand entstehen. Dies wäre bei Aufnahme von Bewerberunterlagen gegeben, wenn durch die – an sich wünschenswerten – Eigenbemühungen eine Inanspruchnahme von Diensten der JobCenter vermieden oder sogar eine Weiterbeschäftigung durch alternative Personalanpassungsmaßnahmen erreicht werden kann.
4. Generell gilt aber: Auch wenn die Vakanzdauer u. a. durch effektivere Arbeitsvermittlung verringert wird, gibt es zu jedem Zeitpunkt einen friktionsbedingten Bestand an offenen Stellen. Der Bestand an Vakanzen und schon gar nicht das gesamte Stellenangebot darf deshalb mit mehr Beschäftigung gleich gesetzt werden.
5. Die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik am Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt wurde dem gesamten Bericht vorangestellt. Damit erhält auch das Konzept der familienfreundlichen Vermittlung eine an die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU gebundene Ausrichtung.

Stellungnahme im Detail

Der Vorschlag zielt auf die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsvermittlung (AV), Beschleunigung der Vermittlungsprozesse und eine neue soziale Ausrichtung in der Bewerberauswahl.

1. Arbeitslosmeldung nach Erhalt der Kündigung

Bereits im gegenwärtigen AV-Konzept ist vorgesehen, die Aktionszeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit für Vermittlungsbemühungen zu nutzen. Im Mai 2002 hatte sich etwa die Hälfte derer, die zuvor erwerbstätig waren und arbeitslos wurden, vorher als arbeitsuchend gemeldet. Eine noch höhere frühzeitige Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung ist vermutlich nur durch zusätzlichen Zwang zu erreichen.

Arbeitnehmer hoffen vielfach, doch eine Verlängerung ihres befristeten Vertrages oder eine Rettung ihres Arbeitsplatzes bei Übernahmeverhandlungen erreichen zu können. Sinn macht eine Meldepflicht vor allem bei langen Kündigungsfristen. Viele Meldungen erfolgen jedoch nach kurzen befristeten Jobs und bei kurzen Kündigungszeiten.

2. Mitwirkung des Arbeitgebers

Ein Freistellungsanspruch für frühzeitige Suche und Beratung ist nützlich. Die Unterstützung bei der Profilerstellung durch den Arbeitgeber ist nicht näher bestimmt. Es könnte eine Aushändigung von Arbeitszeugnissen bereits zum Zeitpunkt der Kündigung in Frage kommen. Eine Mitwirkung am Profiling der JobCenter mit Auswirkungen auf die Betreuung und den Zugang zu Förderleistungen ist kaum vorstellbar.

3. Mitwirkung des Arbeitnehmers

Die Pflicht zur frühzeitigen Meldung bei Erhalt der Kündigung vergrößert den Bewerberpool. Hinzu kommen auch aktive Selbstsucher, die den Eintritt von Arbeitslosigkeit allein abwenden wollen und Personen, deren Weiterbeschäftigung auch mit alternativen Personalmaßnahmen erreicht werden könnte. Die Ausgestaltung der Pflicht zur frühzeitigen Meldung sollte so handhabbar sein, dass unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden wird. Dagegen werden die Besetzungsspielräume größer für Stellen, bei denen die Bewerberlage üblicherweise ungünstig ist.

4. Karenzzeit

Ein gewisser Druck zu frühzeitiger Meldung erscheint sinnvoll. Die Ausgestaltung sollte jedoch auch der „Handhabbarkeit“ in den Leistungsstellen Rechnung tragen, „Härten“ bei Bemühungen um Erhalt des Arbeitsplatzes vermeiden und „überbrückenden“ Sozialhilfebezug überflüssig machen.

5. Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung

Eine Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit um z.B. ein Drittel kann rein rechnerisch auch im günstigsten Falle den Arbeitslosenbestand nur im gleichen Maße senken. Dies setzt jedoch auch eine entsprechend hohe Nachfrage nach Arbeitskräften voraus.

In diesem Zusammenhang wird in der öffentlichen Debatte gern auf die „Bestandszahl offener Stellen“ verwiesen. So gab es – nach einer Arbeitgeber-Befragung des IAB – im Herbst des Jahres 2001 insgesamt rd. 1,15 Mio. unbesetzte Arbeitsplätze, die den Arbeitsämtern überdies nur zum (kleineren) Teil gemeldet waren.

Zu unterscheiden ist jedoch zwischen den unverzüglich zu besetzenden Stellen (Vakanzen), die den aktuellen Arbeitskräftebedarf widerspiegeln und den später zu besetzenden Stellen, bei denen Betriebe über den Tag hinaus disponieren. Denn nur die Vakanzen – im Herbst 2001 rd. 780.000 – lassen sich sinnvoll mit dem Arbeitslosenbestand vergleichen: Arbeitslose müssen ja sofort verfügbar sein.

Die Zahl der Vakanzen ist jedoch nur eine Momentaufnahme im permanenten Prozess von Stellenbesetzungen. Der Stellenbestand reagiert relativ träge, die darin herrschende Dynamik ist jedoch enorm. Diese Ausgleichsvorgänge zwischen Angebot und Nachfrage brauchen ihre Zeit. So dauerte eine Vakanz im Jahr 2001 durchschnittlich 23 Tage.

Selbst wenn die Vakanzdauer durch effektivere Arbeitsvermittlung verringert würde, gäbe es immer einen friktionsbedingten Bestand an offenen Stellen. Der Bestand an Vakanzen und schon gar nicht das gesamte Stellenangebot darf deshalb mit mehr Beschäftigung gleich gesetzt werden.

6. Vorrang für Familienmütter, Familienväter und Alleinerziehende

Die Zielgruppe der Förderung ist nicht eindeutig erkennbar. Die Bevorzugung von Arbeitslosen mit Betreuungspflichten darf dem Gleichstellungsziel jedoch in keinem Fall entgegenwirken. Eine Erweiterung des Dienstleistungsangebots (Kinderbetreuung, Wohnungssuche) erscheint angesichts der Versorgungslage in Ballungsgebieten unrealistisch.

7. Arbeitslosigkeit bekommt ein Gesicht

Namentliche Zusammenstellungen sind angesichts der Vielzahl der Fälle ebenso wenig handhabbar wie die Unterrichtung der Geschäftsleitung im Einzelfall. Im Übrigen geht es am Problem vorbei, die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit dem Einzelnen zuzuschreiben und dabei betriebliche und gesamtwirtschaftliche Ursachen unerwähnt zu lassen. Eben so wenig kann eine Lösung des Problems allein der Führung des [AA-neu] abverlangt werden.

8. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Eine bedarfsgerechte und verlässliche Kinderbetreuung ist für die Arbeitsaufnahme insbesondere von Müttern von zentraler Bedeutung. Der Ausbau von Infrastruktureinrichtungen liegt in der Verantwortung der Länder, Gemeinden und Kommunen. Die Förderung öffentlicher und betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen durch die [BA-neu] widerspricht der Konzentration der BA auf ihre Kernaufgaben, wie sie an anderer Stelle des Kommissionsberichts gefordert wird.

9. Bonussystem – Anreize für Vermittler

Grundsätzlich könnte ein geeignetes Bonussystem die Vermittlungsaktivitäten für Zielgruppen intensivieren und insgesamt eine effizientere Vermittlung befördern. Damit das Bonussystem in dieser Richtung wirken kann, muss es aber sehr hohe Anforderungen erfüllen: Diese betreffen sowohl die Auswahl der Zielgruppen als auch die Bestimmung der Kriterien, nach denen die Boni zugeteilt werden. Diese müssen – wie auch im Kommissionsbericht erwähnt – objektiv messbar und dürfen durch den Vermittler selbst nicht beeinflussbar sein. Weiterhin muss festgelegt werden, ob sich der Anreiz auf einzelne Vermittler, Teams oder ganze JobCenter beziehen soll. Bei der konkreten Ausgestaltung könnte auf internationale Erfahrungen zurückgegriffen werden (z. B. den österreichischen AMS).

Modul 3

Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Der Vorschlag zielt auf eine bessere Handhabbarkeit und konsequentere Umsetzung der bereits heute geltenden Zumutbarkeitsbestimmungen durch mehr Transparenz.
2. Verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen können die Verbindlichkeit des Vermittlungsprozesses erhöhen, das generelle Arbeitsplatzdefizit aber nicht lindern. Verschärfte Zumutbarkeitskriterien könnten zudem eine suboptimale Allokation von Arbeitskräften erzeugen, die jedoch auch die Arbeitgeber (vermutlich) nicht akzeptieren würden.
3. Eine Staffelung von Sperrzeiten und Leistungskürzungen, die den Anlass genauer berücksichtigt, kann die Wirksamkeit von Sanktionen und die Verbindlichkeit des Vermittlungsprozesses erhöhen. In der Ausgestaltung sollte darauf geachtet werden, dass vorübergehende Kürzungen nicht Sozialhilfeanträge auslösen.

Stellungnahme im Detail

1. Neue Zumutbarkeit

Generell ist die Bereitschaft der Arbeitslosen zu Zugeständnissen hoch (vgl. „Mobilitätstabelle“), sofern sich mit dem neuen Arbeitsplatz Perspektiven verbinden.

2. Geografische Aspekte

Der Umfang der zumutbaren regionalen Mobilität sollte möglichst frühzeitig vereinbart werden. Die Bedingungen, unter denen Mobilitätsprämien für eine Arbeitsaufnahme außerhalb des Wohnortes gezahlt werden, sollten frühzeitig verbindlich abgesprochen werden, um den Suchhorizont der Arbeitslosen rechtzeitig auszuweiten.

3. Materielle Aspekte

Die Zumutbarkeitskriterien sollten so formuliert sein, dass sie auch die PSA-Beschäftigung und Zeitarbeit einschließen und keine Sonderregelungen für diese Beschäftigungsformen erforderlich machen; vgl. Anmerkungen zur Mobilitätstabelle.

4. Funktionale Kriterien

vgl. Anmerkungen zur Mobilitätstabelle.

5. Soziale Kriterien

vgl. Anmerkungen zur Mobilitätstabelle.

6. Mobilitätstabelle

Die Mobilitätstabelle sollte eindeutig und verbindlich sein und allenfalls eine Härteklausel enthalten. Die Ausführungen lassen offen, ob die Zumutbarkeit alternativ oder gleichzeitig für finanzielle, geografische und funktionale Zugeständnisse gelten soll. Der Vorschlag präzisiert nicht, wie soziale Kriterien bei der Zumutbarkeit berücksichtigt werden.

7. Freiheit der Wahl

Die Überlegungen sind auf partnerschaftlichen Umgang zwischen Arbeitslosen und Mitarbeitern der JobCenter ausgerichtet und erhöhen die Verbindlichkeit von Vereinbarungen. Die Ausstiegsoption kann dazu beitragen, dass ALG-Ansprüche z. B. bei Beginn einer Familienphase nicht „mitgenommen“ werden, sondern für den beruflichen Wiedereinstieg aufgespart werden.

8. Flexibilisierung der Sperrzeit

Eine Differenzierung der Sperrzeiten im Sinne eines klaren „Bußgeldkatalogs“ dürfte nützlich sein und den Aufwand bei juristischen Anfechtungen verringern. Eine Differenzierung könnte von der tageweisen Leistungskürzung bei Terminversäumnissen ohne vorherige Entschuldigung („Nadelstich“) bis zum kompletten Leistungsentzug („Keule“) reichen. Bei der Ausgestaltung sollte jedoch darauf geachtet werden, keinen Druck in Richtung auf zeitweiligen Sozialhilfebezug auszulösen (Verwaltungsaufwand für Antragsbearbeitung und Anrechnungen). Prozentuale Kürzungen bei ALG/ALHI-Leistungen (ohne zusätzlichen Sozialhilfebezug) dürfen deshalb die bessere Alternative sein.

9. Regelmäßige gegenseitige Überprüfung der vereinbarten Aktivitäten

In den Vorschlägen findet sich kein Hinweis darauf, wie der regelmäßige „Nachweis der Arbeitssuche“ praktikabel und zumutbar gestaltet werden kann. Die Abstände sollten in der Eingliederungsvereinbarung variabel festgelegt und bei Bedarf verkürzt werden können. Die Anforderungen an den Nachweis von Eigenbemühungen (Umkehrung der Beweislast) und die Kriterien für „Zumutbarkeit“ sind noch für jedermann verständlich zu präzisieren, um juristische Auseinandersetzungen über Sperrzeiten zu vermeiden. Schwierigkeiten bestehen darin, dass „Zumutbarkeit“ relativ zur Person steht und vielfach nur schwer überprüfbar ist (Pendelzeit mit Auto zumutbar, ohne Auto nicht. Nachweis der Verfügbarkeit eines Autos?).

Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen							
Spaltenprozentage zur jeweiligen Frage							
Um einen Arbeitsplatz zu bekommen, würde ich im Vergleich zur letzten Tätigkeit in Kauf nehmen:		Alter					
		bis 25 Jahre			älter als 25 Jahre		
		mit Kindern	ohne Kinder	insgesamt	mit Kindern	ohne Kinder	Insgesamt
Berufswechsel	ohne weiteres	62,7	63,2	63,1	52	54,5	52,5
	ungern	26,2	26,0	26,0	27,3	28,2	27,5
	auf keinen Fall	9,8	8,1	8,5	17,4	14,3	16,7
geringeres Einkommen	ohne weiteres	15,4	18,8	18,3	17,2	19,5	17,7
	ungern	51,9	58,9	57,9	51,8	51,7	51,6
	auf keinen Fall	28,8	21,2	22,1	27,9	26,0	27,5
Wechsel des Wohnorts	ohne weiteres	7,6*	23,0	20,1	7,4	17,1	9,6
	ungern	28,5*	38,8	37,3	20,1	29,8	22,1
	auf keinen Fall	63,9	37,7	41,3	69,5	51,1	65,3

*) geringe Fallzahlen
An 100% fehlend: keine Angabe.

Quelle: IAB/Infas-Erhebung: Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000
Basis: Arbeitslose im Bestand, zum Zeitpunkt der Befragung arbeitslos n=7482

Modul 4

Jugendliche Arbeitslose – AusbildungsZeit-Wertpapier*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Dem allgemeinen Bildungssystem und der Herkunftsfamilie kommt im Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit große Bedeutung zu. Die daraus resultierenden Defizite können durch Arbeitsmarktpolitik allenfalls verringert werden. Angesichts der steigenden Anteile Jugendlicher ohne allgemeinbildenden Schulabschluss und der oft mangelnden beruflichen Orientierung ist das allgemeinbildende Schulsystem hierbei besonders gefordert.
2. Das Angebot an beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten ist qualitativ und quantitativ unzureichend. Die Weiterentwicklung und Neugestaltung beruflicher Ausbildungsgänge vollzieht sich im dualen System aber auch im schulischen Bereich nicht schnell genug.
3. Neben der Förderung beruflicher Mobilität sollten für Jugendliche in strukturschwachen Regionen auch Angebote gemacht werden, die sie zum Bleiben bewegen können.
4. Jugendliche mit besonderen Integrationsproblemen benötigen ein flexibles System der Förderung, das an den individuellen Problemlagen der Jugendlichen ansetzt und den Integrationsprozess ergebnisorientiert begleitet.
5. Mit dem AusbildungsZeit-Wertpapier werden sowohl erste Überlegungen zur Neugestaltung der öffentlichen Finanzierung von (ergänzender) beruflicher Ausbildung als auch Anregungen zu einer inhaltlichen Bündelung alternativer Förderkonzepte vorgelegt. Sie werden ergänzt um den Vorschlag, private Ansparmodelle zur Finanzierung des künftigen Ausbildungsbedarfs zu fördern und durch öffentliche Anreize aufzuwerten.

Derzeit sind aber weder Fragen der Kompatibilität zum bestehenden System der beruflichen Bildung geklärt, noch werden die intendierten und nicht intendierten Folgen dieser Vorschläge ansatzweise abgeschätzt, z. B. die Wirkungen auf das künftige Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen.

Stellungnahme im Detail

1. Arbeitslose Jugendliche

- Um die Vorschläge der Kommission richtig einordnen und bewerten zu können, ist ein kurzer Überblick über die Ausbildungs- und Arbeitsmarktlage „**Arbeitsloser Jugendlicher**“ angebracht, wie die Überschrift zu diesem Modul korrekterweise lauten müsste.

Für Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in berufliche Ausbildung und Beschäftigung stellen das SGB III sowie ergänzende Hilfen wie das Jugendsofortprogramm (JUMP) eine Vielfalt an Maßnahmen zur Verfügung. Sie werden auch in beachtlichem Umfang eingesetzt (vgl. Tabelle 1). In unmittelbar arbeitsmarktwirksamen Maßnahmen wurden 2001 jahresdurchschnittlich 358.000 Jugendliche gefördert, denen zugleich 444.000 arbeitslos gemeldete Jugendliche gegenüberstanden (vgl. Tabelle 2).

- Diese Maßnahmen konzentrieren sich auf drei Problemgruppen unter den Jugendlichen beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in das Erwerbssystem:
 - Jugendliche ohne allgemeinbildenden Schulabschluss (derzeit etwa 10 % aller Absolventen allgemeinbildender Schulen, Tendenz steigend);
 - Jugendliche ohne beruflichen Ausbildungsabschluss (54 % aller arbeitslosen Jugendlichen);
 - Jugendliche mit beruflichem Abschluss ohne Arbeit (46 %).

Neben individuellen und familialen Bedingungen sowie der regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation bestimmt die jeweilige Position im Übergang von der Schule in Ausbildung und Arbeitsmarkt wesentlich die Wahl der Mittel.

- 20 % der arbeitslosen Jugendlichen ohne beruflichen Abschluss verfügen auch über keinen allgemeinbildenden (Haupt-)Schulabschluss, sind davon also ein zwar relevanter, aber nur begrenzter Teil. In den vergangenen Jahren ist insbesondere in den alten Bundesländern eine wachsende Gruppe Jugendlicher ohne beruflichen Abschluss zu beobachten, die sich zum Teil bereits mehrere Jahre auf dem Arbeitsmarkt bewegt ohne dauerhaft integriert zu werden. Sie weist folglich Merkmale wiederholter Arbeitslosigkeit auf, aber auch Zeichen der Mehrfachteilnahme an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Befunde aus der JUMP-Begleitforschung belegen, dass diese Jugendlichen mit steigendem Alter immer häufiger nach einer Maßnahme erneut in Arbeitslosigkeit münden und somit schon heute tendenziell schlechtere Integrationschancen haben. Künftig dürften sich nach aktuellen Prognosen die Arbeitsmarktrisiken für diese Jugendlichen noch weiter erhöhen.
- Neben den regionalen Unterschieden sind die spezifischen Probleme der Jugendlichen zu beachten: So gibt es Jugendliche mit Migrationshintergrund, Schul-, Ausbildungs- und Maßnahmeabbrecher, jugendliche Sozialhilfeempfänger, straffällige Jugendliche, Jugendliche mit instabilen Erwerbsverläufen (Gelegenheitsarbeiten, Saisonarbeit) oder gesundheitlichen Problemen sowie Jugendliche, die aus sonstigen Gründen langzeitarbeitslos sind. Diese Gruppen brauchen jeweils besondere Unterstützung beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung. Sie benötigen mehr ergänzende Angebote wie Sprachkurse, psychosoziale Betreuung, Schuldnerberatung, Drogenberatung und Hilfe bei Strafdelikten.
- Insbesondere Jugendliche mit Übergangsproblemen weisen vielfach äußerst „krumme“ Erwerbsverläufe auf. Ein schlecht aufeinander abgestimmtes Maßnahmeangebot kann dies noch zusätzlich verschlimmern („Maßnahmekarrieren“). Hier kommt einem längerfristig angelegten „Case-Management“ zentrale Bedeutung zu, das unterschiedliche Hilfen über den gesamten Integrationsprozess in den ersten Arbeitsmarkt begleitet und optimiert.

- Angebote der betrieblichen, außerbetrieblichen und schulischen Ausbildung haben dabei sowohl die individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen als auch die aktuelle Arbeitsmarktsituation bzw. den künftigen Bedarf zu berücksichtigen. Besonders erforderlich ist dies bei
 - Jugendlichen ohne beruflichen und ohne allgemeinbildenden Abschluss;
 - der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration Jugendlicher mit besonderen Problemen;
 - der Arbeitsmarktintegration Jugendlicher (mit beruflicher Ausbildung) in wirtschaftlich benachteiligten Regionen.
- Die Kommission beschäftigt sich in ihrem Bericht insbesondere mit folgenden Aspekten:
 - den Herkunftseffekten arbeitsloser Jugendlicher, der Verbesserung der Allgemeinbildung sowie der horizontalen und vertikalen Verschränkung von allgemeinbildenden und berufsbildenden Einrichtungen;
 - der Weiterentwicklung der anerkannten Ausbildungsberufe;
 - dem Angebot an Ausbildungsplätzen;
 - der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive für Jugendliche in strukturschwachen Regionen;
 - neuen Wegen zur Integration schwer vermittelbarer Jugendlicher (angemessener: „... Jugendlicher mit besonderen Integrationsproblemen“) sowie
 - dem AusbildungsZeit-Wertpapier als Antwort auf das bestehende Ausbildungsplatzdefizit.

2. Verbesserung der Voraussetzungen in den allgemeinbildenden Schulen sowie bessere Verschränkung von allgemeinbildenden und berufsbildenden Einrichtungen auf horizontaler und vertikaler Ebene

Steigende Anteile Jugendlicher verlassen das allgemeinbildende Schulsystem ohne qualifizierten Abschluss und vielfach auch ohne ausreichende berufliche Orientierung. Die Kommission verweist deshalb zu Recht auf Defizite im allgemeinbildenden Schulsystem. Weiterhin werden herkunftsspezifische Einflussgrößen des Bildungserfolgs angesprochen wie das soziale Umfeld, der Bildungs- und Erwerbshintergrund der Familie oder der Migrationshintergrund. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik, die entsprechende Defizite allenfalls verringern kann.

Zu unterstreichen ist die Forderung nach flexibleren Übergängen zwischen den unterschiedlichen Formen der Allgemeinbildung sowie der beruflichen Bildung – von der betrieblichen Ausbildung über die schulische Berufsbildung bis hin zur beruflichen Bildung an Fachhochschulen und Universitäten. Dabei sind die horizontale und vertikale Durchlässigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungssystems zu fördern, die Anschlussfähigkeit von Weiterbildung zu verbessern und – der Konzeption des lebenslangen Lernens folgend – die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Weiterbildung konzeptionell und materiell weiterzuentwickeln.

3. Weiterentwicklung der anerkannten Ausbildungsberufe

Die Forderung nach Weiterentwicklung der aktuell geregelten und anerkannten betrieblichen Ausbildungsberufe sowie die rasche Erschließung neuer Ausbildungsfelder folgt der gängigen Praxis. Dabei bleibt jedoch die Frage unbeantwortet, wie die Beziehung zwischen betrieblich und schulisch basierten Ausbildungsgängen künftig gestaltet werden soll. Auch verweist die Kommission auf eine nach wie vor offene Debatte um die vertikale Differenzierung betrieblicher und auch schulischer Ausbildungsgänge. Dementsprechend unverbindlich sind die Aussagen zu „Qualifizierungsbausteinen aus bestehenden Ausbildungsberufen“. Es fehlt die Integration in das bestehende oder in ein künftiges System der beruflichen Bildung.

4. Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive für Jugendliche in strukturschwachen Regionen

Zentrale Bedeutung misst die Kommission der Förderung regionaler Mobilität beim Zugang zu beruflicher Ausbildung in Betrieben sowie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu. Regional mobil sind Jugendliche aber bereits derzeit – sowohl gefördert als auch nicht gefördert – auf hohem Niveau, so dass der zusätzliche quantitative Effekt eher gering ausfallen dürfte.

Wesentlich erscheint aber, dass abwanderungsbereite Jugendliche angesichts der demografischen Entwicklung und eines absehbaren künftigen Bedarfs stärker an die Region gebunden werden sollen.

Offen bleibt, inwieweit die Arbeitskräftenachfrage nach Jugendlichen in strukturschwachen Regionen zu fördern ist. Hierfür böten sich auch Formen der Arbeitsorganisation an, z. B. die Ausweitung des Teilzeitangebotes speziell für Jugendliche.

5. Neue Wege zur Integration schwer vermittelbarer Jugendlicher

- Zeitarbeit, befristete und Teilzeitbeschäftigung, Praktika, Sprachunterricht, Einfacharbeitsplätze, (Übungs-)Werkstätten und Nachwuchskräftepools sind hilfreiche und oft notwendige Komponenten eines systematischen Integrationsprozesses in die berufliche Ausbildung bis hin zum erfolgreichen Abschluss. Dabei könnte dieses Angebot für längerfristig arbeitslose Jugendliche ohne beruflichen Abschluss (unabhängig vom allgemeinbildenden Abschluss) als Teil der beruflichen Orientierung dienen. Entsprechende Angebote werden bereits jetzt von der BA gemacht (z. B. AQJ). Diese Elemente sollten jedoch integriert werden in ein flexibles System der Integration arbeitsloser Jugendlicher in die berufliche Ausbildung. Auch die Förderung der Jugendlichen in Maßnahmen der BA ist diesbezüglich systematisch weiter zu entwickeln und noch besser abzustimmen.
- Ferner wird vorgeschlagen, arbeitslosen Jugendliche verstärkt arbeitsmarktfähige Qualifizierungsbausteine aus bestehenden Ausbildungsberufen anzubieten. Offen bleibt, in wie weit es sich hierbei um ergänzende Angebote handelt, die auf bestehende Ausbildungsgänge aufsetzen, oder ob an isolierte Bildungskomponenten gedacht ist. Ergänzt wird dies um die Forderung nach Kontingenten für Einfacharbeitsplätze. Folgt man den Projektionen des IAB, ist aber künftig mit weiter schrumpfenden Anteilen von Tätigkeiten für einfach Qualifizierte zu rechnen. Deshalb kommt einer Qualifizierung auch von arbeitslosen Jugendlichen bzw. von Jugendlichen mit besonderen Integrationsproblemen eine herausragende Rolle zu. „Einfach“ ist oft zu einfach.
- Obgleich die Kooperation der Arbeitsämter mit den Kommunen, insbesondere den Jugend- und Sozialämtern, in jüngster Zeit durch gemeinsame Vereinbarungen intensiviert wurde, sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente noch nicht genügend aufeinander abgestimmt. Hier ist von den neuen JobCenter ein positiver Impuls zu erwarten. JobCenter und Personal Service Agenturen können auch für Jugendliche den Übergang in Ausbildung und Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sowie die Vermittlung in ergänzende Maßnahmen verbessern. Die derzeit vorliegenden Praxisberichte lassen jedoch noch keine fundierte und eindeutige Bewertung bereits bestehender Konzepte zu.

6. AusbildungsZeit-Wertpapier

➤ *Befunde und Einordnung*

Das Modell des AusbildungsZeit-Wertpapiers soll der Schaffung bzw. Finanzierung von betrieblichen bzw. außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen für Jugendliche dienen.

Derzeit verfügen – wie eingangs erwähnt – etwa 54 % aller arbeitslos gemeldeten Jugendlichen über keine berufliche Ausbildung. Dabei bestehen deutlich Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern. In den alten Bundesländern haben 60 % der arbeitslosen Jugendlichen keinen beruflichen Abschluss und in den neuen Bundesländern 45 %. Dabei ist zu beachten, dass in den neuen Bundesländern bereits jetzt ein großer Teil der angebotenen Ausbildungsplätze teil- bzw. vollfinanziert wird.

Bei der Erklärung der Ausbildungslosigkeit Jugendlicher steht in den neuen Bundesländern der Mangel an Ausbildungsplätzen im Mittelpunkt und überlagert auch Ursachen, die in der Person der nicht-qualifizierten Jugendlichen und deren Familien selbst zu suchen sind.

In den alten Bundesländern sind neben einem gewissen Mangel an geeigneten Ausbildungsplätzen insbesondere nachhaltige Einschränkungen und Defizite bei den Jugendlichen selbst zu beobachten (Sprachschwierigkeiten bei Aussiedlern und Ausländern, fehlende schulische Abschlüsse u. a. m.). Diese Hemmnisse können durch die Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze allein nicht behoben werden. Hierzu bedarf es vielmehr umfassender Hilfen zur Hinführung und Durchführung beruflicher Ausbildung, die auch eine systematische Überarbeitung des derzeit noch wenig abgestimmten Ausbildungs- und Fördersystems erforderlich machen, das im Wesentlichen durch das SGB III finanziert wird.

Eine wichtige Funktion des Ausbildungszeitwertpapiers liegt darin, dass es in besonderer Weise zur Aktivierung der Jugendlichen beiträgt und Jugendlichen ohne Ausbildung die Exklusivität und Ernsthaftigkeit dieser Option verdeutlicht.

Bei der Bewertung der Vorschläge zum AusbildungsZeit-Wertpapier wird auf folgende Aspekte näher eingegangen:

- die Frage der Kompatibilität des AusbildungsZeit-Wertpapiers mit dem bestehenden System der Förderung beruflicher Ausbildung, insbesondere dem System der dualen betrieblichen Berufsausbildung;
- die Rückwirkung auf das betriebliche Ausbildungsstellenangebot;
- die Finanzierung des AusbildungsZeit-Wertpapiers.

➤ *Beziehung des AusbildungsZeit-Wertpapiers zur SGB III-Förderung*

Das Konzept des AusbildungsZeit-Wertpapiers weist über das derzeit bestehende System betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung im Rahmen des dualen Systems hinaus. Gleichwohl bleibt der Vorschlag in seiner Konzeption offen. Die Beziehung zur derzeitigen Struktur der betrieblichen und außerbetrieblichen Berufsausbildung wird nicht geklärt.

Derzeit wird vor allem in den neuen Bundesländern sowie für Zielgruppen in beachtlichem Umfang betriebliche und außerbetriebliche Ausbildung gefördert bzw. überhaupt erst ermöglicht:

- Förderung von außerbetrieblicher und betrieblicher Ausbildung im Rahmen der Benachteiligtenförderung sowie der Ausbildung von behinderten Jugendlichen nach dem SGB III;
- außerbetriebliche Ausbildung nach dem Jugendsofortprogramm;
- Bund/Länder-kofinanzierte Programme wie das der Gemeinschaftsinitiative Ost (nunmehr aufgeteilt in länderspezifische Programme).

Daraus folgt die erste Frage nach der Kombination dieser alternativen Formen öffentlicher Finanzierung bzw. deren Integration in ein gemeinsames Modell. Eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Förderansätze im neuen AusbildungsZeit-Wertpapier wird zwar vorgeschlagen, die Konzeption aber noch nicht konkretisiert.

➤ **Mögliche Rückwirkungen auf das betriebliche Ausbildungsstellenangebot**

Die nächste Frage gilt den Rückwirkungen dieser durch private Fonds, aber auch durch die Betriebe zu finanzierenden AusbildungsZeit-Wertpapiere auf das künftige betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen. Denn diese dürften darauf erheblichen Einfluss nehmen.

Zur Ausbildungsbereitschaft sowie zum quantitativen Angebot betrieblicher Ausbildungsplätze in Deutschland liegt eine Fülle an Befunden vor. Danach trägt eine Reihe von Faktoren zur Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und zum gegebenen Angebot an Ausbildungsplätzen bei, deren Beziehung jedoch nicht vollständig geklärt ist. Insbesondere sind zu nennen: der betriebliche Bedarf an Nachwuchskräften, betriebliche Personalsrekrutierungsstrategien, die Kostenstruktur der betrieblichen Ausbildung, die Organisationsmerkmale der Betriebe (z. B. Betriebsrat), tarifvertragliche Vorgaben sowie die Selbstverpflichtung von Unternehmensorganisationen, Kammern und Betrieben oder die Einbindung von Klein- und Mittelbetrieben in lokale Netzwerke. Diese Faktoren reagieren sensibel auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen, wie sie durch das AusbildungsZeit-Wertpapier herbeigeführt würde, ohne dass derzeit bereits Richtung und Stärke der Effekte anzugeben sind.

Durch das AusbildungsZeit-Wertpapier wird insbesondere auch Einfluss genommen auf die Kostenstruktur der Ausbildung: etwa durch eine standardisierte und abgesenkte Vergütung für Auszubildende, durch die Anrechnung betrieblicher Ausbildungskosten und durch deren finanzielle Förderung in noch nicht näher konkretisierter Form.

Die Substitution „regulärer“ Ausbildungsplätze durch das AusbildungsZeit-Wertpapier wird in der Kommissionsvorlage zu Recht problematisiert, vermutlich aber auch durch Vorgaben prinzipiell nicht auszuschließen sein. Dies gilt insbesondere mit Blick auf kleinere Betriebe, die nicht regelmäßig ausbilden, sondern das Ausbildungsangebot primär am eigenen Bedarf ausrichten.

➤ **Finanzierung des AusbildungsZeit-Wertpapiers**

Das Fonds-finanzierte Modell kann hinsichtlich seiner Realisierbarkeit noch nicht abschließend bewertet werden. So dürfte die Übernahme der Ausfallbürgschaft bei Unterfinanzierung zu einer nicht vorhersehbaren Verlagerung der Finanzierung beruflicher Bildung führen. Bezogen auf die Gruppe der ausbildungslosen Jugendlichen, die besondere Integrationsprobleme aufweisen, ist bei einem fachlich angemessenen Ausbildungsprogramm mit längeren Qualifizierungszeiten und zusätzlichem Betreuungspersonal von deutlich steigenden Kosten auszugehen.

Tabelle 1

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche 1998-2001					
Art der Maßnahme / Förderung		1998	1999	2000	2001
		Teilnehmer (Jahresdurchschnitt)			
SGB III finanziert					
1. Trainingsmaßnahmen	TM	3.858	6.931	7.125	8.118
2. Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	ÜG	2530	2.357	2.355	2.937
3. Berufsausbildungsbeihilfe (ohne bvB und Behinderte)	BAB	36.577	47.582	58.993	63.086
4. berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (ohne Behinderte)	bvB	42.722	47.547	52.139	54.631
5. berufliche Weiterbildung	FbW	32.199	34.415	34.775	34.542
6. berufliche Eingliederung Behinderter	Reha	90.145	90.458	93.858	94.839
7. Eingliederungszuschüsse	EGZ	3.622	5.748	4.669	3.742
8. Einstellungszuschuss bei Neugründungen	EZN	1.006	1.265	999	821
9. Eingliederungsvertrag	Ev	68	31	14	4
10. Ausbildungsbegleitende Hilfen	abH	63.214	63.663	64.190	62.646
11. Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (ohne Behinderte)	BüE	33.759	38.497	42.913	44.721
12. Übergangshilfen	Übh	815	757	918	1.004
13. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	ABM	20.594	21.321	18.379	15.965
14. Strukturanpassungsmaßn. (inkl. § 249h u. 242s AFG)	SAM	22.354	23.647	10.629	5.331
15. Freie Förderung (nur AVuAB)	FF		16.842	14.930	19.148
16. Deutsch-Sprachförderung	DSL	4.836	4.482	4.942	4.492
17. Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose	Bhi	3.647	1.465	763	570
18. Einstellung u. Beschäftigung Schwerbehinderter	FdE	1.379	968	1.271	0
19. Arbeit u. Qualifizierung noch nicht ausbildgsgerechter Jugendlicher	AQJ	2.785	2.776	0	1.974
Zwischensumme (gerundet):		366.110	411.000	414.000	419.000
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit					
Art.3 Bewerbertraining	TRnvB	x	3.696	xxx	xxx
Art. 4 außerbetriebliche Ausbildung	AA	x	19.694	21.473	17.953
Art. 5 Hauptschulabschluss	HS	x	1.460	952	883
Art. 6 AQJ	AQJ	x	2.988	3.708	3.480
Art. 7 FbW	FbW	x	10.885	6.684	8.755
Art. 7 TM	TM	x	10.372	1.813	2.543
Art. 8 Lohnkostenzuschüsse	LKZ	x	14.355	24.179	31.616
Art. 8 Pauschale an Dritte	Pausch	x	xx	xx	162
Art. 9 Quali-ABM	Quali-ABM	x	19.304	14.062	16.051
Art. 10 beschäftigungsbegleitende Hilfen	bbH	x	148	160	144
Art. 11 Hinführende Maßnahmen		x	3.688	3.512	3.572
Art. 11a Mobilitätshilfen	Mobi	x	xx	xx	1.103
Zwischensumme			86.589	76.661	85.159
Insgesamt (gerundet):		366.110	497.000	491.000	504.000

x) Bestände erst ab 1999 möglich.

xx) Bestände erst ab 2001 möglich.

xxx) Bestände nur 1999 möglich.

Zit. nach Dietrich H. 2001: Wege aus der Jugendarbeitslosigkeit - Von der Arbeitslosigkeit in die Maßnahme? In MittAB 2001 Hft. 4: 419-439.

Tabelle 2

Arbeitslose Jugendliche und Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998 - 2001				
	1998	1999	2000	2001
	Jahresdurchschnitt			
Arbeitslose unter 25	471.709	429.308	428.298	443.888
Veränderung zum Vorjahr	-29.696	-42.400	-1.010	15.590
Regelförderung ohne begl. Maßn. bzw. ohne Einmalleistungen	266.319	282.663	275.748	273.691
Begleitende Maßnahmen ¹⁾	99.791	111.245	123.183	125.733
Freie Förderung ²⁾	X	16.842	14.930	19.148
Einmalleistungen ³⁾	23.251	18.428	19.882	25.181
Summe Maßnahmen der Regelförderung	389.361	429.178	433.743	443.752
Jugendsofortprogramm (JUMP)	X	86.589	76.661	85.159
Summe: Regelförderung + JUMP	389.361	515.767	510.404	528.911
Summe: Regelförderung ohne begl. bzw. Einmalleistungen + JUMP	266.319	369.252	352.409	357.932

Datenquelle: BA Arbeitsmarkt in Zahlen; Eigene Berechnungen.

1) Insbesondere ausbildungsbegleitende sowie beschäftigungsbegleitende Hilfen.

2) Eine Zuweisung zu einzelnen Maßnahmetypen ist nicht möglich.

3) Einmalzahlungen wie Übernahme von Bewerbungskosten, Mobilitätsbeihilfen usw.

X) Bestände erst ab 1999 möglich.

Zit. nach Dietrich H. 2001: Wege aus der Jugendarbeitslosigkeit - Von der Arbeitslosigkeit in die Maßnahme? In MittAB 2001 Hft. 4: 419-439.

Modul 5

Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Komplementäre Maßnahmen sollen sowohl die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer fördern als auch älteren Arbeitslosen einen sozial anerkannten Weg aus dem Beschäftigungssystem bahnen, was auf breite Zustimmung stoßen dürfte.
2. Es ist jedoch zu befürchten, dass dies nicht gelingen wird: Zum einen ist es grundsätzlich schwierig, beide Ziele gleichzeitig zu erreichen. Zum anderen erscheint es fraglich, ob die jeweiligen Teilziele mit den vorgeschlagenen Maßnahmen überhaupt verwirklicht werden können. Es ist nämlich mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen zu rechnen. Vor allem Mitnahmeeffekte dürften nicht zu vermeiden sein.
3. Alle bisherigen Erfahrungen mit Vorruhestandsregelungen für Arbeitslose belegen, dass diese sehr schnell für die Freisetzung von Beschäftigten auf Kosten der Sozialkassen genutzt werden. Frühverrentungen sind deshalb der falsche Weg zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen. Der durch das „BridgeSystem“ für Arbeitslose ab 55 Jahren eröffnete Ausstieg aus dem Erwerbssystem konterkariert das Ziel, den Verbleib im Beschäftigungssystem zu sichern und zu fördern.
4. Mit der vorgeschlagenen Lohnversicherung sollen Einkommenseinbußen älterer Arbeitsloser in einer neuen Beschäftigung ausgeglichen und damit ihre Wiedereingliederungschancen erhöht werden. Dem gleichen Ziel dient die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Beides erweckt den Eindruck einer generell geringeren Produktivität älterer Arbeitnehmer, was seit langem wissenschaftlich widerlegt ist. Betriebe würden ermuntert, arbeitslosen Älteren unabhängig von ihrer individuellen Produktivität einen niedrigeren Lohn zu zahlen. Da die Eingliederungsprobleme Älterer jedoch nicht auf den Faktor „Kosten“ reduzierbar sind, führt die Lohnversicherung nicht automatisch zu zusätzlicher Beschäftigung Älterer.
5. Gleiches gilt für die Herabsetzung der Altersgrenze für erweiterte Befristungsmöglichkeiten von jetzt 58 Jahren auf 50 Jahre. Schon die erste Deregulierung hat keine erkennbare Verbesserung der Beschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen gebracht. Insofern gibt es keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine weitere Senkung der Altersgrenze einen beschäftigungswirksamen Effekt hätte.
6. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer wird als Langfristziel erklärtermaßen unterstützt. Gleichzeitig wird das BridgeSystem angeboten, um der gegenwärtig hohen Altersarbeitslosigkeit wirksam zu begegnen. Bis 2005 soll es stufenweise zurückgeführt werden. „Bridge“ kann jedoch nur dann überbrücken, wenn ihr Ende nicht an den Kalender und auch nicht an die Demographie geknüpft ist, sondern an eine tatsächliche Besserung der Arbeitsmarktlage. Ansonsten führen solche Regelungen nur zur zeitlichen Verschiebung und zum Stau von Problemen.
7. Lohnversicherung, Beitragssenkung und Bridgesystem werden die Sozialkassen auf jeden Fall stärker belasten als die gegenwärtigen Regelungen. Ein positiver Nettoeffekt dieses Maßnahmenbündels auf die Beschäftigung Älterer ist nicht zu erwarten. Bestenfalls gehen die offiziellen Arbeitslosenzahlen Älterer zurück. Die Finanzierungsfrage bleibt unbeantwortet.

Stellungnahme im Detail

1. Lohnversicherung

- Nach den bisherigen Regelungen können bei Förderungsbedürftigkeit „zum Ausgleich von Minderleistungen“ (§ 217 SGB III) Eingliederungszuschüsse gewährt werden. Ältere Arbeitnehmer gelten dabei als besondere Zielgruppe. In den neuen Bundesländern entfällt tatsächlich der größere Teil (über 60 %) der Abgänge in Arbeit von Älteren auf geförderte Beschäftigung. In den alten Bundesländern dagegen finden über 80 % der Älteren ohne finanzielle Hilfen Arbeit. Mit der geplanten Lohnversicherung wird aber Älteren generell und in Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen eine solche Förderungsbedürftigkeit bzw. abnehmende Leistungsfähigkeit unterstellt. Gleichzeitig ist sie so konzipiert, dass gerade jene Älteren mit den mutmaßlich größten Wiedereingliederungsschwierigkeiten, nämlich die Langzeitarbeitslosen, den geringsten Vorteil von den Versicherungsleistungen hätten. Denn die Bezugsdauer der Leistungen aus der Lohnversicherung verkürzt sich um die Monate, in denen bereits Arbeitslosengeld bezogen wurde.
- Für Arbeitgeber bietet es sich an, ältere Arbeitnehmer unabhängig von deren Leistungsfähigkeit und Qualifikation nur noch gegen geringere Entlohnung einzustellen. Die entsprechenden Zuschüsse werden von vornherein eingeplant. Es kommt also zu Mitnahmeeffekten.
- Andererseits kann die Berechnung des Lohnzuschusses auf der Basis eines Vergleichs von „Netto alt“ zu „Netto neu“ dazu führen, dass ein neu eingestellter Älterer mehr verdient als ein älterer Beschäftigter, der schon bisher im Betrieb war und im gleichen Tarif eingruppiert ist. Für die Berechnung des Lohnzuschusses wird offensichtlich davon ausgegangen, dass im gleichen Tarif eingestellt wird.
- Die geplante Lohnversicherung für alle älteren Arbeitslosen, die es ja nicht zum Null-Tarif gibt, macht nur dann einen Sinn, wenn durch dieses System mehr ältere Arbeitslose in Arbeit kommen als bei der gegenwärtigen Förderung über Eingliederungshilfen. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Das Alter ist bei Stellenbesetzungen eine Ausschlusskriterium auf der ersten Stufe. Ältere kommen deshalb gar nicht dazu, über ihren Lohn zu verhandeln. Die Eingliederungsprobleme Älterer sind durch generell niedrigere Löhne nicht lösbar. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die Vorurteile über ältere Arbeitnehmer verstärkt werden.
- Offen bleibt die Finanzierung der Leistung und deren Organisation bzw. Verwaltung, die sowohl für die Einnahmen als auch für die Aufgaben erforderlich sind.

2. Anreize für Arbeitgeber

- Die befristete Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wird von Arbeitgebern sicher gern angenommen. Für die Arbeitslosenversicherung sind damit Einnahmeausfälle verbunden. Ob sie dazu führt, dass mehr Ältere eingestellt werden, ist fraglich.
- Auch von einer Senkung der Altersgrenze für befristete Beschäftigungen ist kein Einstellungsschub zu erwarten, wie sich nach Inkrafttreten des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (Januar 2001) zeigte. Für Arbeitslose ab 58 Jahren können seitdem befristete Verträge uneingeschränkt abgeschlossen werden, ohne dass sich deren Beschäftigungschancen verbessert hätten.

In einer Untersuchung des IAB hat sich zudem gezeigt, dass häufig ein „psychologischer“ Kündigungsschutz Einstellungen stärker verhindert als ein rechtlicher: Arbeitgeber argumentieren, Ältere hätten sowieso keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Weil man sie nicht einfach wieder auf die Straße schicken könne, würde man sie deshalb lieber gar nicht erst einstellen.

3. Bridgesystem

- Mit dem „BridgeSystem“ will man der gegenwärtigen Altersarbeitslosigkeit wirksam begegnen. Es ist jedoch so konzipiert, dass die monatlichen (Bridge-) Zahlungen für die Personen am niedrigsten ausfallen, die bereits arbeitslos sind bzw. vor dem 55. Lebensjahr arbeitslos werden. Es „lohnt“ sich am meisten für jene Arbeitnehmer, die die Bezugszeit von Arbeitslosengeld I ausschöpfen und dann mit Abfindungen in die Frührente wechseln können – also als Vorruhestandsregelung für ältere Beschäftigte.
- Alle bisherigen Sonderregelungen und Ausstiegspfade für ältere Arbeitslose wurden für Freisetzen von älteren Beschäftigten auf Kosten der Sozialkassen genutzt. So führte das Übergangsgeld nach der Wende in den neuen Ländern dazu, dass binnen kurzem fast alle über 55-jährigen im Vorruhestand waren.
- Für Teilnehmer am BridgeSystem ist ein Übergang in die Frührente ab 60 Jahren vorgesehen. Damit wird ein Teil der Kosten auf die Rentenversicherung verlagert, da die gesetzlichen Abschläge die tatsächlichen Kosten eines vorzeitigen Rentenzugangs nicht ausgleichen.
- Das Bridge-System soll für die Arbeitslosenversicherung kostenneutral sein. Dem steht aber entgegen, dass eine solche Regelung eine allgemeine Sogwirkung entwickeln kann, die zu Mitnahmeeffekten in Form von Freisetzungen führt. Auf individueller Ebene sollen Mehrkosten auch dadurch verhindert werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung bei der Höhe der auszahlenden Raten gegengerechnet wird.

Dabei ist zu beachten, dass eine Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit von etwa 25 % – wie unterstellt – nur für den Durchschnitt der ins Auge gefassten Personengruppe gilt. Vieles spricht aber dafür, dass diejenigen, die sich das Bridge-Modell finanziell leisten können, höhere Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz hätten. Und es ist nicht unplausibel, dass Arbeitslose mit besseren Arbeitsmarktchancen geneigt sein könnten, dem „Vermittlungsrisiko“ durch Bridging zu entgehen.
- Das neue System gibt Anreize zur Schwarzarbeit. Weil die Einkünfte sinken, wächst die Wahrscheinlichkeit, Einkommensausfälle mit Schwarzarbeit zu kompensieren.
- Es sind Regeln zu entwickeln, wie mit zeitweiligen Einkünften und mit der Frage der Bedürftigkeit umgegangen werden soll (z. B. Anrechnung, Aktualisierung bei erheblich geänderten Anspruchsvoraussetzungen). ALG II ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Wenn diese bei den „Bridging“-Zahlungen entfällt, wäre dies ungerecht und nicht kostenneutral.
- Unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme ist die falsche Signalwirkung dieses Ansatzes zu bedenken. So wird die Freisetzung Älterer durch die Betriebe und eine den Arbeitnehmern zugeschriebene Frühverrentungsmentalität bereits kritisiert. Beide Haltungen würden aber durch das Bridgesystem wieder gefördert.
- In den vergangenen Jahren ist die Einsicht gestiegen, dass gerade das Erfahrungswissen Älterer gebraucht wird und altersgemischte Arbeitsgruppen zu einem positiven Betriebsergebnis beitragen. Dieser Prozess würde durch das Bridge-System konterkariert.
- Das Bridgesystem kann die registrierte Arbeitslosenzahl senken, indem die älteren Arbeitslosen aus der Statistik fallen. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze wird damit aber nicht gefördert.
- Das Bridge-Modell steht in scharfem Kontrast zu langfristigen Erfordernissen aufgrund des demografischen Wandels. Wie und wann will man umsteuern, wenn in einigen Jahren die demografische Entwicklung auf den Arbeitsmarkt durchschlägt? Hier dürften bei den Betroffenen und in der Bevölkerung erhebliche Akzeptanzprobleme auftreten. Es ist fraglich, ob dies durch „Marketing“ für eine Verlängerung des Erwerbslebens lösbar ist.

- Die bereits feststellbare partielle Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften in einzelnen Berufsfeldern könnte durch die Förderung von Frühverrentungen ab 55 Jahren verschärft werden. Es könnten Probleme bei der Wiederbesetzung frei werdender Arbeitsplätze entstehen – mit negativen Folgen für die Produktivität. Immerhin sind gegenwärtig zwei Drittel der Männer und knapp die Hälfte der Frauen im Alter von 55 bis 60 Jahren erwerbstätig.
- Eine Möglichkeit zum frühen faktischen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, die jedermann offen steht, wird die Qualifizierungsbereitschaft der Betriebe für ältere Beschäftigte weiter senken. Denn den Kosten von Einarbeitung und Qualifizierungsmaßnahmen steht dann eine kürzere Nutzungsdauer des Humankapitals gegenüber.
- Das Modell widerspricht den Verlautbarungen, Empfehlungen und Bestrebungen vieler Organisationen: EU, OECD, BDA, ILO, der BA („50 plus – die können es“) und – bis in jüngster Zeit – auch der Bundesregierung.

Modul 6

Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Das bisherige System der dreigliedrigen Unterstützung für Erwerbslose – Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – trägt nicht hinreichend zur Aktivierung der Leistungsempfänger bei. Selbst eine – nur teilweise – Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist deshalb von Nutzen. Bevor nicht alle offenen Ausgestaltungsfragen beantwortet sind, ist aber eine abschließende Bewertung der neuen Vorschläge nicht möglich.
2. Die Vorschläge zielen auf eine Harmonisierung der Bedarfsbemessung des neuen „Arbeitslosengeldes II“ und des neuen „Sozialgeldes“ durch „Berücksichtigung des Finanzstatus“.
3. Auf eine generelle Reduzierung von Leistungsansprüchen wird zu Gunsten individueller Steuermöglichkeiten verzichtet, die auf die Verfügbarkeit und die Mitwirkung des Arbeitslosen abstellen.
4. Die Einführung einer Signaturkarte kann dazu beitragen, administrative Aufwände zu verringern, die Kundenfreundlichkeit zu erhöhen und den Eingliederungsprozess zu fördern.
5. Sollte sich eine einheitliche Versicherungsnummer bei allen Sozialversicherungsträgern durchsetzen lassen, wäre dies unter administrativen wie forschungsstrategischen Gesichtspunkten günstig.

Stellungnahme im Detail

1. Das gegenwärtige dreigliederige System der Unterstützungsleistungen für Erwerbslose – Arbeitslosengeld (Alg), Arbeitslosenhilfe (Alhi), Sozialhilfe – ist nicht gut aufeinander abgestimmt und reformbedürftig. Dies gilt im Hinblick auf die Aspekte Konsistenz, Handhabbarkeit und Kundenfreundlichkeit. Das bisherige System trägt auch nicht hinreichend zu einer „Aktivierung“ der Leistungsempfänger bei.
2. Der Vorschlag der Kommission enthält Lösungsansätze, deren abschließende Bewertung allerdings erst möglich sein wird, wenn noch offene Ausgestaltungsfragen geklärt sind. Eine solche Bewertung kann nicht nur unter arbeitsmarktpolitischen, sie muss auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten vorgenommen werden.
3. Haupthindernis für eine weitgehende Harmonisierung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind gegenwärtig die systembedingten Unterschiede in der Bedarfsbemessung.
4. Das bisherige Arbeitslosengeld (nunmehr „Alg I“) soll in Höhe und Dauer dem bisherigen Regelwerk entsprechend erhalten bleiben. „Alg II“ (Substitut für Alhi, steuerfinanziert, oberhalb Sozialhilfe bzw. nun „Sozialgeld“) wird nicht befristet, kann aber – wie Alg I – von der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt abhängig gesenkt werden. Bei Nichtverfügbarkeit wird nur noch „Sozialgeld“ gezahlt (Leistung für nicht erwerbsfähige Personen in Höhe der bisherigen Sozialhilfe).
5. „Alg II“ soll grundsätzlich höher dotiert werden als das Sozialgeld. Deshalb kann man davon ausgehen, dass eine Harmonisierung der Bedarfsbemessung von „Alg II“ und „Sozialgeld“ vorgesehen ist. Allerdings wird weiterhin nicht näher erläutert, was genau unter „Finanzstatus“ zu verstehen ist. Eine Harmonisierung würde die Konsistenz, Handhabbarkeit und Kundenfreundlichkeit der Unterstützungssysteme erhöhen. Sie könnte gegenüber der bisherigen Arbeitslosenhilfe im Einzelfall aber auch zu höheren oder niedrigeren Ansprüchen führen – je nach Ausgestaltung.
6. Auf eine „Aktivierung“ der Leistungsempfänger durch generell reduzierte Leistungsansprüche wird zunächst im Wesentlichen verzichtet. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Evaluation des gesamten Maßnahmenpakets soll Ende 2005 auf der Basis dann vorliegender weiterer Erfahrungen und Befunde auch über eine zeitliche Begrenzung des Arbeitslosengeldes entschieden werden. Bis dahin sollen individuelle Maßnahmen erprobt werden wie eine regelmäßige Überprüfung der Verfügbarkeit durch Fall-Manager und ein größerer Spielraum für Leistungskürzungen bei fehlender Mitwirkung oder Verfügbarkeit. Hierfür müssen personelle Kapazitäten eingeplant werden, weil mit aufwändigen Überprüfungen zu rechnen ist – selbst wenn man die teilweise Umkehr der Beweislast bei der neuen Zumutbarkeitsregelung berücksichtigt.
7. Die angestrebte Zusammenfassung der Lohnsubventionen zu einer einheitlichen, aber flexiblen Eingliederungsleistung bedeutet bessere Handhabbarkeit, ist aber auch ein weiterer Schritt hin zu einer konsequenten Zielsteuerung, die an die Stelle bisheriger „Konditionalsteuerung“ mit vielen Detailvorgaben tritt.
8. Die mit der Signaturkarte angestrebten Vereinfachungen werden die Handhabbarkeit und Kundenfreundlichkeit der Verfahren verbessern können. Hierfür wären Modellversuche sinnvoll, in denen insbesondere auf die Verpflichtung bzw. Erlaubnis zur Einspeisung von Daten und den Datenschutz geachtet werden müsste.

Neben erheblichen Kosteneinsparungen würden positive Wirkungen auf den Eingliederungsprozess erwartet werden können – je umfassender sie die relevanten Informationen zu Aus- und Weiterbildung, zu Erwerbstätigkeit, Einkommen und sozialer Sicherung verfügbar machen würde.

9. Eine einheitliche Versicherungsnummer bei allen Sozialversicherungsträgern könnte sowohl aus administrativen als auch aus forschungsstrategischen Gesichtspunkten wünschenswert sein. Zur möglichst lückenlosen Abbildung von Bildungsverläufen und Erwerbsbiographien sollte die Versicherungsnummer aber nicht erst bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sondern möglicherweise schon viel früher vergeben werden, z.B. bei der Geburt oder mit 14 Jahren. Auch wäre die frühere Einführung ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Verknüpfbarkeit von Prozessdaten.

Modul 7

Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen

Stellungnahme kurzgefasst

1. Eine Beschäftigungsberatung, die Unternehmen in wirtschaftlichen Krisensituationen Alternativen zu Entlassungen aufzeigt (wie etwa die Nutzung flexibler Arbeitszeiten), kann zur Beschäftigungssicherung beitragen. Die Beratung muss aber nicht zwingend durch die BA durchgeführt werden. Möglicherweise verfügen spezialisierte Unternehmen über mehr Fachkompetenz.
2. Sollen Kennziffern aus den neuen Beschäftigungsbilanzen als Grundlage für Beschäftigungsberatung und für Anreizsysteme dienen, so müssen sie sorgfältig und „intelligent“ konstruiert sein. Reine Salden verstellen aber den Blick auf die dahinter liegenden Flussgrößen.
3. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit des vorgeschlagenen Bonussystems. Es gibt vielfältige bisher ungeklärte Gestaltungsmöglichkeiten mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten. Auch würde eine Umschichtung der betrieblichen Personalstruktur zugunsten von Höherqualifizierten gefördert, obwohl dies gegenwärtig nicht nötig ist. Auch bei einfachster Ausgestaltung entstehen administrative Aufwände für Kontrolle und Erstattung.
4. Gleichwohl ist der Ansatz durchaus erwägenswert, den Betrieben zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen Anreize zu geben. Hierfür sind allerdings noch geeignete Indikatoren zu entwickeln.

Stellungnahme im Detail

1. Kein Nachschub für Nürnberg !

- In Modul 7 wird die Servicefunktion konkretisiert, die die BA künftig für Arbeitgeber übernehmen soll (vgl. Modul 1). JobCenter und KompetenzCenter sollen danach für die Unternehmen eine „Beschäftigungsberatung“ anbieten, die besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Wege zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Sicherung von Beschäftigung aufzeigt.
- Um den Arbeitseinsatz an schwankende Auftragslagen anzupassen, werden besonders flexible Arbeitszeitmodelle empfohlen, die sich hierfür grundsätzlich gut eignen. Ihre Verbreitung hat in den letzten Jahren bereits stark zugenommen. Umfragen zufolge werden sie von Unternehmen auch gezielt eingesetzt, um Beschäftigung zu sichern und Humankapital an den Betrieb zu binden.
- Die Wirksamkeit betrieblicher Arbeitszeitpolitik hängt aber entscheidend davon ab, inwieweit alle Elemente der Arbeitsorganisation aufeinander abgestimmt sind. Arbeitszeitberatung ist deshalb eine anspruchsvolle Aufgabe.
- Eine solche Beratungsleistung würde das bisherige Servicespektrum der Arbeitsämter erheblich erweitern. Die hierfür erforderlichen Kompetenzen müssten aber erst noch entwickelt werden. Deshalb ist zu fragen, ob die BA derart komplexe Beratungsleistungen für Unternehmen selbst erbringen soll. Möglicherweise könnten damit besser private Dienstleister beauftragt werden, die auf solche Fragen spezialisiert sind.

2. Beschäftigungsbilanz

- Des Weiteren wird vorgeschlagen, dass jedes Unternehmen eine Beschäftigungsbilanz aufstellen soll. Daraus sollen Kennziffern für die Beschäftigungsentwicklung hervorgehen, die in den Geschäftsberichten der Unternehmen veröffentlicht werden und den „Workholder Value“ – als Gegenstück zum „Shareholder Value“ – darstellen.
- Zugleich soll die Beschäftigungsbilanz auch als Basis für die Beschäftigungsberatung durch die BA dienen und langfristig Grundlage für ein Bonus- und Anreizsystem der Unternehmen werden.
- Eine solche Verwendung erscheint problematisch, da die beschriebenen Kennziffern die Beschäftigungsentwicklung möglicherweise nur unzureichend abbilden. So vernachlässigt etwa die Fluktuationsquote als Saldo von (festen) Einstellungen und Austritten die dahinter liegenden Flussgrößen. Die Zahl der Einstellungen und Entlassungen bzw. Kündigungen übersteigt den Saldo i. d. R. um ein Vielfaches. Dies geht oft einher mit der Verdrängung von Geringqualifizierten und der verstärkten Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften. Außerdem muss zwischen Kündigungen von Seiten der Arbeitnehmer und (unfreiwilligen) Entlassungen unterschieden werden.

3. Bonus für Unternehmen, die Beschäftigung sichern und schaffen

- Weiterhin sollen Unternehmen einen Bonus auf die Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung erhalten, wenn sie Beschäftigung sichern oder schaffen. Dies soll an der Veränderung der Beitragssumme gegenüber dem Vorjahr gemessen werden.
- Dies erscheint problematisch, weil die Entwicklung der Beitragszahlung auch andere Ursachen haben kann als eine bewusste Beschäftigungsveränderung:

So erhöht die Entlassung geringqualifizierter bei gleichzeitiger Einstellung höherqualifizierter Mitarbeiter gewöhnlich die Lohn- und damit auch die Beitragssumme, auch wenn die Gesamtzahl der Beschäf-

tigten konstant bleibt. Eine Umschichtung der betrieblichen Personalstruktur zugunsten Höherqualifizierter würde gefördert, obwohl dafür gegenwärtig keine besonderen Anreize benötigt werden.

In einer Situation, in der nicht alle offenen Stellen besetzt werden können (Fachkräftemangel), kann die Beitragssumme aufgrund der Fluktuation sinken, ohne dass tatsächlich ein geplanter Arbeitsplatzabbau dahinter steht. Fachkräftemangel würde also durch dieses System auch noch bestraft.

- Es gibt vielfältige, bisher ungeklärte Gestaltungsmöglichkeiten mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten, wenn z. B. Teile der Belegschaft in andere Betriebe des Unternehmens integriert werden und dort zu steigenden Beitragszahlungen führen. Ein Unternehmensregister für die Bundesrepublik Deutschland, das die erforderlichen Informationen über solche Umstrukturierungen liefern könnte, steht der BA jedoch nicht zur Verfügung.
- Es bleibt außerdem unberücksichtigt, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entscheidenden Einfluss auf die Beschäftigung in den Unternehmen haben. So kann in einer konjunkturellen Krise auch in Unternehmen mit ansonsten dynamischer Beschäftigungsentwicklung die Beitragssumme vorübergehend sinken.
- Auch bei einfachster Ausgestaltung entstehen administrative Aufwände für die Kontrolle der Beitragszahlungen, es sei denn, man verzichtet vollständig auf eine Überprüfung.
- Gleichwohl ist die Idee, auch für Betriebe Anreizsysteme für mehr Beschäftigung zu schaffen, nicht von der Hand zu weisen. Hierfür sind allerdings noch geeignete Indikatoren zu entwickeln.
- Statt eines nur schwer überprüfbareren Bonussystems könnte – nach einer generellen Senkung der Versicherungsbeiträge – auch ein Malussystem eingeführt werden. Arbeitgeber hätten bei betriebsbedingten Kündigungen eine Zeit lang der BA Aufwendungen für Arbeitslosengeld zu erstatten. Dadurch entstünden Anreize, Entlassungen zu vermeiden oder sich unterstützend um eine Anschlussbeschäftigung zu bemühen.

Modul 8

Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) Betriebsnahe Weiterbildung Integration schwer Vermittelbarer

Stellungnahme kurzgefasst

Abschnitt: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)

1. Es ist sinnvoll, PersonalServiceAgenturen (PSA) als integrationsorientierte Zeitarbeitsgesellschaften mit Fördermöglichkeiten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubauen. Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung ist ein geeignetes Instrument zur schnellen Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Es kann besonders dann helfen, Einstellungsbarrieren zu überwinden, wenn es mit gezielter Qualifizierung verbunden wird. Dadurch kann ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden.

Mit der Bezeichnung „Herzstück beim Abbau der Arbeitslosigkeit“ werden allerdings zu hohe Erwartungen geweckt, die nicht durch rechtliche und organisatorische Innovationen, sondern nur durch ein beschäftigungsintensives Wirtschaftswachstum erfüllt werden können (vgl. Gesamtschätzung der Kommissionsvorschläge). Auch Zeitarbeit ist konjunkturabhängig, wie der Rückgang der Zahl der Zeitarbeitnehmer um 10 % auf 303.000 im Dezember 2001 gegenüber Dezember 2000 zeigt.

2. Gleichwohl bestehen Expansionsmöglichkeiten, z. B. durch die Verlagerung von Probezeiten aus den Entleihbetrieben in die PSA. Mobilisierungsmöglichkeiten für zusätzliche Beschäftigung liegen überwiegend beim Abbau von Überstunden. Ansonsten überwiegt der Umverteilungseffekt des Beschäftigungsvolumens.
3. Die Möglichkeiten der PSA sollten für die gezielte Integration von nicht unmittelbar beschäftigungsfähigen Arbeitslosen genutzt werden. Für ihre Wettbewerbsfähigkeit als „Business Units“ muss auf einen geeigneten Mix der PSA-Beschäftigten geachtet werden, der damit schwerlich dem Querschnitt der Arbeitslosen entsprechen kann.
4. Sollen die PSA kostendeckend arbeiten und dabei den Wettbewerb mit privaten Zeitarbeitsfirmen nicht verzerren, müssten dort – eventuell nach einer Anschubfinanzierung – die gleichen Standards und Abrechnungsmodi gelten wie sonst auch: für die Zumutbarkeit einer PSA-Beschäftigung, die Entlohnung der PSA-Arbeitnehmer und für einen „Nachteilsausgleich“ durch die Jobcenter.
5. Die Aufhebung des Synchronisationsverbots würde die Möglichkeit eröffnen, Arbeitnehmer nur während der Verleihzeiten bei der PSA zu beschäftigen und sie in verleihfreien Zeiten in die Arbeitslosigkeit zu entlassen. „Drehtüreffekte“ zwischen Jobcentern und PSA sollten aber vermieden und den PSA-Arbeitnehmern eine Mindestperspektive für sinnvolle Integrationsschritte geboten werden.
6. Aufwändige Verrechnungsmodalitäten zwischen JobCentern und PSA (Grundfinanzierung nach ALG-Anspruch, Übernahme von Qualifizierungskosten und Gewinnverrechnung) sollten ebenfalls vermieden werden.

Abschnitt: Betriebsnahe Weiterbildung

1. Berufliche Weiterbildung ist – wie von der Kommission betont – in der Tat eine wesentliche Aufgabe der Betriebe. Deren Weiterbildungsbeteiligung ist jedoch rückläufig. Mehr Beschäftigte sollten die Chance zum „lebenslangen Lernen“ erhalten, was aus mehreren Gründen notwendig ist.
2. Ein Verzicht auf die Standardisierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist auch in diesem Bereich nicht sinnvoll. Er widerspräche eklatant der von der Kommission geforderten Transparenz und Evaluierbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen sowie der angestrebten Zertifizierung von Bildungsträgern.
3. Die gleichzeitige Ausrichtung von außerbetrieblicher Weiterbildung am Qualifikationsbedarf der Wirtschaft und an den Bedürfnissen des einzelnen Arbeitssuchenden ist sicher wünschenswert. Eine dominante Ausrichtung am Bedarf von Unternehmen widerspräche nämlich der sozialpolitischen Komponente von Weiterbildung und wäre auch gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv. Damit wäre aber das Verhältnis von außerbetrieblicher zu betrieblicher Weiterbildung nicht nur subsidiär – sie behielte ihre eigenständige bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung.
4. Der Vorschlag einer weitgehenden Modularisierung könnte dazu beitragen, sowohl dem regionalen und gesamtwirtschaftlichen Bedarf der Wirtschaft als auch den individuellen Qualifizierungsbedürfnissen der Arbeitssuchenden besser gerecht zu werden.

Stellungnahme im Detail

1. Ziele der Personal-Service-Agenturen (PSA)

Abschnitt: Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA)

➤ **Überbrückungsfunktion**

Der Aufbau von PSA nutzt systematisch Zeitarbeit zur Überbrückung von Arbeitslosigkeit mit dem Angebot von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Durch die Einbettung in tarifliche Vereinbarungen werden die Bedingungen für die Zumutbarkeit einer PSA-Beschäftigung klargestellt. Die Verweigerung einer zumutbaren PSA-Beschäftigung soll daher zu Recht die gleichen Sanktionen nach sich ziehen wie bei einer anderen Beschäftigung.

➤ **Qualifizierung**

Die gezielte Qualifizierung durch die PSA für Verleiheinsätze unterstützt die Verleihmöglichkeiten und verbessert die Eingliederungschancen. Die Finanzierung der Qualifizierung kann allerdings die Selbstfinanzierung der PSA im Wettbewerb mit privaten Zeitarbeitsfirmen beeinträchtigen oder bei Refinanzierung durch die JobCenter zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

➤ **Einsatzgebiet**

Der Vorschlag eines Einsatzes von PSA-Arbeitnehmern in gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Bereichen lässt die Rolle von ABM und SAM bei den JobCentern offen. Die Frage der Finanzierung (bisher BA) ist nicht geklärt.

➤ **Selbständigkeit**

Die Rolle und der Status von PSA-Arbeitnehmern, die ihr Engagement für projektbezogene Arbeiten eigeninitiativ in Absprache mit der PSA anbieten, ist innovativ und eine PSA-Zusatzfunktion. Falls die PSA eine Service-Funktion als Anlaufstelle für Aufträge oder zur Absicherung von „Scheinselbständigen“ zu übernehmen hätte, sollten Funktion und Zielgruppe näher beschrieben werden.

➤ **Kündigungsschutz**

Für die Entleiher setzt Zeitarbeit Restriktionen des Kündigungsschutzes außer Kraft. Für die Beschäftigten ist bei der PSA durch das Beschäftigungsverhältnis der gesetzliche Kündigungsschutz gegeben. Eine Aufhebung des Kündigungsschutzes durch Beschränkung der PSA-Beschäftigung auf Verleihzeiten in Kombination mit der vorgeschlagenen Aufhebung des Synchronisationsverbotes würde negative Anreize für die Einsatzbereitschaft der PSA-Beschäftigten setzen. Angestrebt werden sollte eine Betreuungsverantwortung der PSA für einen Mindestzeitraum, um sinnvolle Integrationsstrategien verfolgen zu können.

2. Zusammenarbeit zwischen JobCenter und PSA sowie Vertragsgestaltung

➤ **Vertragsgestaltung**

Bei Einbindung der PSA in tarifliche Strukturen und bei wettbewerbsneutraler Arbeitsweise haben die JobCenter wenig Einfluss auf die Vertragsgestaltung der PSA mit ihren Arbeitnehmern. Aus der typischen „Dreiecksbeziehung“ der Zeitarbeit wird eine „Vierecksbeziehung“, die hohe Verwaltungskosten erzeugt und Erträge schmälert. Denkbar sind individuelle oder pauschale Vereinbarungen über die Förderung der Beschäftigungsaufnahme bei der PSA mit den Förderinstrumenten des SGB III. Bei einer derartigen Einflussnahme würden jedoch nicht, wie intendiert, Eingliederungsinstrumente ersetzt, sondern allenfalls gebündelt.

➤ *PSA-Betreiber*

Die im Kommissionsvorschlag beschriebenen Varianten für die Einrichtung der PSA machen deutlich, dass diese sich nicht allein aus Verleiherlösen tragen, sondern zumindest eine Teilfinanzierung durch die JobCenter erwartet wird. Eine Grundfinanzierung (z. B. in Höhe des Arbeitslosengeldes) und eine Verrechnung von Verleihgewinnen wird auf beiden Seiten zu beträchtlichem Aufwand führen. Eine solche Grundfinanzierung wäre auch nicht anwendbar für Nicht-Leistungsempfänger oder Sozialhilfebezieher.

3. Zumutbarkeit der Beschäftigung in der PSA

➤ *Zielgruppenmix*

Die Zusammensetzung der in die PSA zu übernehmenden Arbeitslosen wird sich überwiegend an den Einsatzmöglichkeiten in den Entleihbetrieben orientieren müssen. Es wird deshalb kaum gelingen, einen bestimmten Zielgruppenmix vorzugeben.

4. Entlohnung

➤ *Tarifliche Entlohnung*

Die PSA sollte kein grundsätzlich anderes Entlohnungssystem als private Verleiher haben. Eine allgemeinverbindliche tarifliche Regelung wäre förderlich für den Wettbewerb, die Akzeptanz bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern von Zeitarbeit sowie für die Markttransparenz. Eine Unterschreitung von üblichen Verleihlöhnen führte zu Demotivation und Stigmatisierung der PSA-Beschäftigten. Es käme zu einer negativen Selektion, die gerade durch den angestrebten Zielgruppenmix verhindert werden soll.

➤ *Angemessene Entlohnung*

Durch eine individuelle Bemessung der Entlohnung am Alg- Satz wird keine zusätzliche Belohnung für den Arbeitseinsatz gewährt. Nach den bisher geltenden Zumutbarkeitskriterien ist ab dem 7. Monat der Arbeitslosigkeit eine Arbeit zumutbar, wenn die Nettoentlohnung über der Lohnersatzleistung liegt. Bei diesem Entlohnungsmodell kämen Arbeitslose erst nach einer entsprechenden Dauer der Arbeitslosigkeit für eine PSA-Beschäftigung in Frage. Dies steht im Gegensatz zur grundsätzlichen Offenheit der PSA für Arbeitslose unmittelbar nach Verlust des Arbeitsplatzes. Bei einer Mehrerlös-Beteiligung aus Verleiheinsätzen würde nur in verleihfreien Zeiten während der Probezeit ein Entgelt in Höhe des ALG bezahlt, das – je nach Regelung – durch die JobCenter vorfinanziert würde.

Letztlich entstehen wieder Wettbewerbsverzerrungen zu privaten Zeitarbeitsfirmen, wenn nur PSA nach diesem Modus entlohnen. Dies entspräche in etwa einer Kurzarbeit-Null-Stunden-Regelung für verleihfreie Zeiten.

5. Vorteile und Anreize

➤ *Arbeitslose*

Das geregelte Einkommen in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis enthält man erst nach einer sechsmonatigen Probezeit, sobald tariflich entlohnt wird. Bis dahin entsteht in verleihfreien Zeiten kein Vorteil gegenüber dem ALG-Bezug.

➤ **[BA-neu]**

Ob für die [BA-neu] durch die PSA Vorteile durch geringeren Mitteleinsatz entstehen, hängt von den Kostenbeiträgen der JobCenter zu Entlohnung und Qualifizierung ab.

➤ **Unschärfen**

Was die Verantwortung und die Kosten in verleihfreien Zeiten anbelangt, sind die Vorschläge noch unklar und teilweise widersprüchlich. Die Forderung nach Aufhebung des Synchronisations- und Befristungsverbots sowie das Wiederaufleben von Alg-Ansprüchen fördern kurzfristige Vertragsgestaltungen und -auflösungen. Mit dem Vorschlag zur Kostenerstattung (Voll- oder Teilkosten?) durch die JobCenter für verleihfreie Zeiten und die Qualifizierung wird eine Fortbeschäftigung in der PSA unterstellt. Kostenerstattung in verleihfreien Zeiten verzerrt aber den Wettbewerb mit den privaten Verleihfirmen und reduziert das Marktrisiko der PSA. Vom JobCenter aus dem ALG-Titel mitfinanzierte verleihfreie Zeiten sollen laut Vorschlag gleichzeitig neue Anwartschaften begründen, wenn das Beschäftigungsverhältnis bei der PSA aufrechterhalten bleibt. Damit bliebe aber auch das alte Dilemma der „Maßnahmekarrieren“ weiterhin ungelöst.

6. Anforderung an die Gesetzgebung

➤ **Deregulierung der Leiharbeit**

Vor dem Hintergrund der kurzen Dauer der meisten Leiharbeitsverhältnisse setzt eine Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots den Kündigungsschutz für Leiharbeitnehmer bei privaten Verleihern und in den PSA faktisch außer Kraft.

➤ **AÜG**

Eine Aufhebung des AÜG nur für PSA setzt den Marktmechanismus außer Kraft und führt zu Wettbewerbsnachteilen für private Zeitarbeitsunternehmen.

➤ **Statistische Erfassung**

Die Arbeitsmarktbedeutung von PSA sollte durch Ausweis ihres Beschäftigungsbeitrags in Statistiken transparent gemacht werden.

Abschnitt: Betriebsnahe Weiterbildung

1. Berufliche Weiterbildung ist in der Tat primär Aufgabe der Betriebe. Forschungsergebnisse des IAB verweisen allerdings darauf, dass deren Bereitschaft zurück geht, in Humankapital zu investieren. Etwas mehr als ein Drittel der Betriebe führt noch Weiterbildungsmaßnahmen durch. Diese Quote steigt zwar deutlich mit der Betriebsgröße. Gleichzeitig sinkt jedoch in größeren Betrieben die Chance des Einzelnen, an Weiterbildung beteiligt zu werden.
2. Ergebnisse der Weiterbildungsforschung belegen, dass sich die Teilhabe an betrieblicher Weiterbildung nach dem „Matthäus-Prinzip“ richtet: Wer bereits über gute Qualifikationen verfügt, hat wesentlich bessere Chancen, sich noch weiter zu qualifizieren als diejenigen, die einen geringeren Bildungs- und Ausbildungsstand aufweisen. Das Abflauen der Bildungsexpansion und der Alterungsprozess der Gesellschaft machen es jedoch erforderlich, das Angebot zum „lebenslangen Lernen“ wesentlich zu verbreitern. Dabei kommt es insbesondere auf die lernförderliche Gestaltung von Arbeitsplätzen an.

3. Das IAB findet es richtig, dass die Kommission an dieser Stelle zumindest implizit von ihrer Überlegung abgerückt ist, auf die Beschreibung arbeitsmarktpolitischer Instrumente künftig ganz zu verzichten. Die Forderung nach Transparenz und Evaluationsfähigkeit sowie eine Zertifizierung von Bildungsträgern nach DIN ISO 9000 ff. werden ohne eine genaue Beschreibung von Zielen und Erfolgskriterien von FbW-Maßnahmen nicht zu erfüllen sein.
4. Das IAB hält es ebenfalls für sinnvoll, dass im Vergleich zum Kapitel „Neue Arbeitsmarktpolitik“ in diesem Modul von einer weitgehenden Markt- und Unternehmensorientierung der Weiterbildung Abstand genommen und der Qualifikationsbedarf der Arbeitssuchenden als gleichwertig anerkannt wird. Diese Gleichwertigkeit ist zum einen erforderlich, um der ausdrücklich gewünschten sozialpolitischen Komponente gerecht zu werden. Sie ist aber auch ökonomisch vernünftig, da Unternehmenserwartungen oft von kurzfristigen Kalkülen geprägt sind und stark mit der Konjunktur variieren. Die unkritische Übernahme dieser Erwartungen würde „Schweinezyklen“ am Arbeitsmarkt verstärken oder gar erst erzeugen – also das zyklische Überschießen von Angebot und Nachfrage, wie es z. B. bei Ingenieuren zu beobachten war (vgl. auch die Debatten um den IT-Fachkräftebedarf und die „Green-card“).
5. Dagegen würden Maßnahmen der BA, die das Niveau des gesamtgesellschaftlich verfügbaren Humankapitals insgesamt heben, die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Ökonomie verbessern. Denn aus ökonomischen Analysen ist bekannt, dass investiertes Humankapital einen sogenannten „externen“ Effekt auf das Wachstum der Volkswirtschaft ausübt, weil es die Rahmenbedingungen für Innovationen und Produktivitätssteigerungen generell verbessert. Folgt man diesem Argument und berücksichtigt zudem den sozialpolitischen Aspekt, wäre die Reduktion der außerbetrieblichen Weiterbildung auf eine subsidiäre Rolle gegenüber den betrieblichen Aktivitäten nicht mehr tragfähig und handlungsleitend: Sie behielte ihre eigenständige bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung.
6. Um sowohl dem Bedarf der Wirtschaft als auch den Qualifikationsbedürfnissen der Arbeitssuchenden besser gerecht werden zu können, bietet sich die beschriebene „Modularisierung“ der Bildungsangebote an. Die Kombination verschiedener Module kann sowohl den Wünschen des Einzelnen Rechnung tragen als auch die Probleme der Unternehmen lösen helfen. Derartige Qualifikationspakete würden es erlauben, Standardisierung und Zertifizierung mit Flexibilität und Individualisierung produktiv zu verbinden.

Modul 9

Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Die Systeme der sozialen Sicherung und der Besteuerung werden durch die Vorschläge eher noch komplexer. Ob dadurch Beschäftigung aus der Schwarzarbeit geholt werden kann, ist zweifelhaft. Darüber hinaus bekämpfen sie eher die Symptome als die Ursachen von Schwarzarbeit.
2. Bei der Ich-/Familien-AG sind die gleichen grundsätzlichen Schwierigkeiten zu beachten, die bei anderen Förderprogrammen im Gründungskontext existieren. Ein Vorteil der Ich-/Familien-AG besteht möglicherweise in der längeren Förderdauer, die die Überlebensfähigkeit günstig beeinflussen dürfte. Unübersehbar sind aber auch die Nachteile der Ich-AG: Trotz teilweise höherer Kosten und eines höheren Aufwands als bei den Förderinstrumenten nach dem SGB III sind höhere Beschäftigungseffekte nicht mit Sicherheit zu erwarten. Auch zur Legalisierung der Schwarzarbeit im Bereich der Handwerksleistungen dürfte dieses Instrument kaum beitragen können.
3. Mit dem Vorschlag „Mini-Jobs“ wird die frühere Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte von 325 € auf 500 € deutlich angehoben. Für Einkommen von 501 € bis 1000 € ist eine stufenweise Reduzierung der Sozialabgaben vorgesehen. Die begünstigte Verdienstmöglichkeit soll zunächst auf Arbeitslose, Nichterwerbstätige und haushaltsnahe Dienstleistungen beschränkt werden. Ihre Beschäftigungswirkungen und die Effekte auf die Schwarzarbeit hängen aber von der Ausgestaltung ab, die noch nicht hinreichend konkretisiert wurde.
4. Eine steuerliche Begünstigung – vor allem von Familien – kann die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen wirksam erhöhen und damit einen entscheidenden Beitrag zu zusätzlicher Beschäftigung und Legalisierung leisten.
5. Der Beschäftigungseffekt der Ich-/Familien AG und der Mini Jobs wird auf eine Größenordnung von 200.000 bis 500.000 beziffert. Angesichts potentieller, aber schwierig abzuschätzender Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte ist diese Schätzung als optimistisch einzustufen.

Stellungnahme im Detail

1. Reduzierung der Schwarzarbeit

- Die Ursachen der Schwarzarbeit liegen primär in der hohen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben – auch oder gerade bei niedrigen Einkommen.
- Eine weitere bisher weniger beachtete Einflussgröße ist das System der Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit. Erst hohe Transferleistungen und eine lange Bezugsdauer ermöglichen den Aufbau von „Netzwerken“ und begünstigen so die Schwarzarbeit in der Arbeitslosigkeit.
- Schätzungen zufolge gab es in Deutschland 1997/98 sieben Millionen bis neun Millionen Vollzeit-schwarzarbeiter, darunter ca. eine Million registrierte Arbeitslose. Arbeiten Arbeitslose schwarz, so haben die Lohnersatzleistungen den Charakter einer Subvention von Schwarzarbeit. Die Aktivierung von Arbeitslosen könnte dem erfolgreich entgegenwirken.

2. Ich-/Familien AG

- Durch die Ich-/Familien-AG wird über das Arbeitslosengeld Beschäftigung statt Schwarzarbeit subventioniert. Darüber hinaus wird die Ich-/Familien-AG teilweise über die Besteuerung indirekt gefördert. Die AG zahlt eine Pauschalsteuer von 10 Prozent auf alle Einnahmen bis zu einer Obergrenze von jährlich 25.000 € Berechnungsgrundlage für die Pauschalbesteuerung sind die Einnahmen abzüglich der steuerlichen Grundfreibeträge und der Sozialversicherungsbeiträge. Damit findet zumindest ein Teil der Kosten der Ich-AG Berücksichtigung.

Eine Pauschalbesteuerung von 10 Prozent auf Jahreseinnahmen von 15.000 € würde im übrigen über dem gegenwärtigen Steuersatz eines Singles mit vergleichbarem Bruttoeinkommen liegen. Erst ab Jahreseinnahmen von ca. 18.000 € steht die Ich-/Familien AG steuerlich günstiger da.

- Da der Inhaber der Ich-AG der vollen Versicherungspflicht unterliegt und sowohl den Arbeitgeber als auch Arbeitnehmeranteil zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zahlt, hat er im Falle des Scheiterns der Gründung Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, sofern er die Voraussetzungen hierfür erfüllt (im Moment des SGB III).
- Die Ich-/Familien-AG ist eine Alternative zur bisherigen Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III). Es wird für sechs Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt.
- Als Anreiz zur Gründung einer Ich-/Familien AG und als Kompensation der Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge erhält der Gründer für maximal 3 Jahre Zuschüsse aus der Arbeitslosenversicherung. Sie richten sich nach der Höhe des Arbeitslosengeldanspruchs und den von der Arbeitslosenversicherung zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträgen. Die Förderung ist außerdem gestaffelt. Bei Jahreseinnahmen von 15.000 € werden 100 % des Arbeitslosengeldanspruchs von 12 Monaten ausgezahlt, bei Einnahmen von 20.000 € 60 % und bei 25.000 € nur noch 20 %. Im Vergleich zum Überbrückungsgeldbezieher wird die Ich-/Familien-AG also teilweise stärker gefördert.
- Die Staffelung der Förderung orientiert sich am erzielten Jahreseinkommen. Da dies erst zum Jahresende feststeht, bilden die Ansprüche zu Jahresbeginn die Berechnungsgrundlage für den pauschalieren Zuschuss im ganzen Jahr. Zum Ende eines jeden Jahres muss dann anhand der tatsächlichen Einnahmen festgestellt werden, ob die Zahlungen in dieser Höhe auch zu Recht erfolgt sind. Der hierfür erforderliche administrative Aufwand dürfte erheblich sein.

- Mit Blick auf die Stimulierung des Gründungsgeschehens ist eine wesentliche Einschränkung darin zu sehen, dass nur ein geringer Teil der Arbeitslosen die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbständigkeit mitbringt. Nach aktuellen Untersuchungen kann ein Potenzial von maximal 5 Prozent als optimistisch geschätzte Obergrenze gelten. Desgleichen können überzogene Anreize für Existenzgründer zu Kümmerexistenzen, Pleiten oder Schulden führen. Gründungen aus der Arbeitslosigkeit sollten deshalb auf keinen Fall ohne begleitende Professionalisierung stattfinden. Dies bestätigen auch die Erfahrungen der Hamburger Gründerzentren *enigmah* und *garage*, die Existenzgründungen nach dem Muster der Ich-AG bereits recht erfolgreich begleiten.
- Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission soll nach drei Jahren der Übergang von der Ich-/Familien-AG in einen „vollwertigen Gewerbebetrieb“ gelingen. Dies wird neben der Geschäftsentwicklung auch davon abhängen, ob der Inhaber der Ich-Familien-AG in der Lage ist, weitere Förderprogramme zu erschließen. Denn bei Existenzgründungen gilt normalerweise das dritte Jahr als besonders kritisch.
- Gründungen von Ich-/Familien-AGs, die Arbeitslose aus der Schwarzarbeit heraus tätigen, dürften vergleichsweise höhere Überlebenschancen haben, da diese bereits über Erfahrungen, einen Kundentamm und die notwendigen Netzwerke verfügen.
- Eine grundsätzliche Frage ist, ob die Förderung von Ich-AGs aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren ist – zumal der Senkung der Lohnzusatzkosten eine wesentliche Rolle bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit zukommt. Sinnvoller wäre die Finanzierung über ein Micro-Lending Programm aus Steuermitteln.
- Ein beträchtlicher Teil der Schwarzarbeit fällt im Handwerk an. Hier kann die Ich-/Familien-AG wohl kaum nennenswert zur Legalisierung beitragen, solange der so genannte „Meisterzwang“ (der Große Befähigungsnachweis) den Marktzutritt entscheidend erschwert.
- Das größte Potenzial für die Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung liegt bei den Dienstleistungen für Privathaushalte. Insofern macht es Sinn, die Gründung von Ich-AGs durch Maßnahmen zu flankieren, die die Nachfrage in diesem Bereich stärken.
- Unter dem Gesichtspunkt „Flexibilität“ sieht das Konzept der Kommission vor, dass kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe Ich-AGs in einem Verhältnis von maximal 1:1 (reguläre Arbeitnehmer zu Ich-AG Inhabern) beschäftigen können. Unternehmen und Handwerksbetriebe können sich so Fremdleistungen billiger „einkaufen“ und sich flexibler und kostengünstiger an „Spitzen“ anpassen. Führt die damit verbundene Kostenersparnis zu einer Ausdehnung des Geschäftsvolumens, so kann es zu positiven Beschäftigungseffekten kommen. Dem steht aber entgegen, dass viele kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe lieber Ich-AGs „beschäftigen“ werden als Arbeitnehmer „regulär“ einzustellen. Unternehmen, die sich nicht für die 1:1 Variante entscheiden, dürften tendenziell aus dem Markt gedrängt werden. Die Nettobeschäftigungseffekte dieser Regelung sind deshalb schwierig zu beurteilen.
- Der beschäftigungspolitische Erfolg der Ich-/Familien-AG wird wie bei anderen Maßnahmen am Nettobeschäftigungseffekt zu messen sein. Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte spielen in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle.

Bei Gründungen aus der Schwarzarbeit wird es im Vergleich zu den sonstigen Gründungen Arbeitsloser zu keinen Verdrängungs- und Substitutionseffekten kommen – sie sind bereits bei Beginn der Schwarzarbeit ausgelöst worden. Aussagen über die Zahl der Gründungen durch Arbeitslose, die schwarz arbeiten, wären reine Spekulation. Sie sind jedoch mit Blick auf die Verdrängungs- und Substitutionseffekte entscheidend. Die Nettobeschäftigungseffekte der Förderung von Ich-/Familien-AGs sind deshalb schwer abzuschätzen.

3. Mini Jobs

- Mit den „Mini-Jobs“ wird die frühere Einkommensgrenze für geringfügig Beschäftigte von 325 € auf 500 € deutlich angehoben. Die Begünstigung soll zunächst nur für haushaltsnahe Dienstleistungen gelten und nur Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen offen stehen. Die Einschränkung auf Arbeitslose und Nichterwerbstätige erscheint dabei als rechtlich problematisch.
- Ob damit die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen erhalten oder Schwarzarbeit von Arbeitslosen erfolgreich bekämpft werden kann, hängt zum einen von der Nachfrage nach solchen Dienstleistungen und zum anderen von der Anrechnung des Zuverdienstes auf das Arbeitslosengeld ab.
- Will man dieses Modell generell auf alle Niedrigeinkommen ausdehnen, wie es hier mit dem Vorschlag einer gestaffelten Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Monatseinkommen zwischen 501 € und 1000 € angedeutet wird, so dürften die erwartbaren Nettobeschäftigungseffekte nach aktuellen Analysen erstens gering und zweitens teuer sein. Dies gilt insbesondere für den hier zu unterstellenden Fall, dass die bezuschussten Arbeitnehmer keinerlei Einschränkungen in Bezug auf ihre soziale Sicherung hinnehmen müssen.

4. Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

- Die steuerliche Förderung der Nachfrageseite ist für einen nennenswerten Beschäftigungseffekt durch die Umwandlung dieser Dienstleistungen in legale Beschäftigung unentbehrlich.
- Hierzu sieht der Vorschlag eine begrenzte steuerliche Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen von der Einkommenssteuer vor. Näheres ist noch nicht festgelegt. Als soziale Komponente wird vorgeschlagen, Familien mit Kindern steuerlich besonders zu begünstigen.
- Über die Beschäftigungswirkungen einer Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen können erst Aussagen getroffen werden, wenn weitere Gestaltungsmerkmale bekannt sind. Gleichwohl dürfte sich das legale Angebot an haushaltsnahen Dienstleistungen wegen der Förderung der Mini-Jobs für Arbeitslose und Nichterwerbstätige deutlich erhöhen. Dies könnte aber auch Verdrängungs- und Substitutionseffekte nach sich ziehen.

Modul 10

Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management*Stellungnahme kurzgefasst**Abschnitte: Transparentes Controlling; Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse*

1. Die Zielrichtung der Vorschläge zu „Transparentes Controlling/Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse“ wird voll unterstützt.
2. Eine wohlaufbereitete und widerspruchsfreie Datenbasis ist Voraussetzung für die Steuerung und das Controlling aller Geschäftsprozesse in der BA. Sie ist damit zugleich Grundlage für den Erfolg der Reformbestrebungen in der Arbeitsverwaltung.
3. Überdies ist dadurch eine entscheidende Verbesserung der Gewinnung, Aufbereitung und Verknüpfung der Daten für Forschungszwecke zu erwarten. Davon kann nicht nur das IAB, sondern auch die externe Wissenschaft profitieren.

Abschnitt: Arbeitsmarktforschung

1. Das IAB stimmt den Anregungen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen seiner Forschungstätigkeit generell zu.
2. Die im Bericht zu Recht angesprochene „Scharnier- und Dienstleistungsfunktion“ ist für das IAB eine zusätzliche Aufgabe, die es neben seiner Hauptaufgabe der Eigenforschung im Rahmen seiner Kapazitäten zum Großteil bereits wahrnimmt:
 - Das IAB ist als zentrale Organisations- und Anlaufstelle innerhalb der [BA-neu] verantwortlich für die Bereitstellung aller forschungsrelevanten Daten in einer einheitlichen, integrierten Forschungsdatenbasis.
 - Unabdingbar für die Wirkungsforschung oder die Regionalforschung des IAB und externer Institute sind weitere Verbesserungen der Prozessdaten der [BA-neu] – vor allem bei ihrer Genese und Aufbereitung.
 - Der Datenzugang für externe Wissenschaftler wird eröffnet über ein Forschungsdatenzentrum, dessen Aufbau und Leitung im IAB liegen sollte.
 - Auch das IAB befürwortet eine stärkere Kooperation mit der externen Wissenschaft. Dabei geht es vor allem darum, bereits vorhandene Netze zu erweitern und noch enger zu knüpfen.
3. Unverzichtbar ist für das IAB, dass seine wissenschaftliche Neutralität und Unabhängigkeit gewährleistet werden sollen. Dies steht seinem Beratungsauftrag für die Geschäfts- und Fachpolitik der BA nicht entgegen, sondern bedingt ihn geradezu. Denn nur ein kritischer Berater kann ein guter Berater sein.
4. Auch das IAB ist der Auffassung, dass seine Unabhängigkeit in der Gesamtorganisation der BA zum Ausdruck kommen sollte. Eine Zuordnung zum Vorstand kann die wissenschaftliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Geschäftspolitik stärken. Bei wissenschaftsimmanenten Fragen kann es aber weder eine Weisungsbefugnis noch politische Einflussnahme geben.

5. Die Aussagen zur Modifikation der internen Organisation des IAB liegen ganz auf der Linie dessen, was an Reformvorschlägen im laufenden Selbstevaluationsprozess des IAB bereits formuliert worden ist:
 - Auch das IAB strebt an, für die Besetzung der Institutsleitung das in der Wissenschaft übliche Beförungsverfahren durchzuführen.
 - Der Vorschlag, mehr Nachwuchspersonal auf rotierender Basis zu Lasten von Stammkräften einzusetzen, ist erwägenswert. Problematisch ist lediglich die im Berichtsentwurf genannte Befristungsquote, deren Höhe sich erst aus Erfahrung ergeben kann.

6. Das IAB strebt selbst ein „Benchmarking“ durch eine externe Evaluation an. Entscheidend ist, dass hierbei angemessene Kriterien angelegt werden, die seiner spezifischen Aufgabenstellung zwischen Theorie und Praxis, zwischen Wissenschaft und Politik Rechnung tragen.

Stellungnahme im Detail

Abschnitte: Transparentes Controlling; Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse

1. Die Zielrichtung der Vorschläge wird uneingeschränkt unterstützt. Auf der Ebene der Hard- und Software-Entwicklung hat es in der Vergangenheit Probleme gegeben, unter der alle Geschäftsbereiche gelitten haben – auch das Controlling, die Forschung und speziell die Evaluation der Arbeitsförderung.
2. Notwendige Voraussetzung für transparentes Controlling in der BA ist die umfassende Modellierung der Geschäftsprozesse. Dabei ist so zu verfahren, dass die definierten Geschäftsprozesse zur Erreichung der Ziele der BA auch wesentlich beitragen. Ausgangspunkt und Ergebnis eines jeden Geschäftsprozesses ist die Leistung, die von einem internen oder externen Kunden nachgefragt wird.
3. Das Controlling der Geschäftsprozesse benötigt aussagekräftige Kennzahlen, die aus einer wohlaufbereiteten und widerspruchsfreien Geschäftsdatenbasis ermittelt werden. Diese ist zugleich Voraussetzung dafür, dass die Regionalforschung hochwertige, an den aktuellen Gebietsstand angepasste Zeitreiheninformation auch für ein laufendes Controlling liefern kann.
4. Die [BA-neu] benötigt eine gut aufbereitete Datenbasis sowie ein darauf aufsetzendes System der „Business Intelligence“ (BI) zur Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungslegitimation. Das Berichtssystem für die Entscheider in der [BA-neu] muss zielorientiert und bedarfsgerecht gestaltet sein. Es sind also Wege zu finden, aus der übergroßen Datenfülle die Kerninformationen herauszufiltern.
5. Modernes Informationsmanagement muss die Informationsversorgung aller Geschäftsprozesse in der BA und deren Controlling einschließen. Dies umfasst die Bereitstellung geschäftsprozessbegleitender und auch prozessübergreifender Informationssysteme, die die richtige Information zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort verfügbar machen. Entsprechende Initiativen wurden bislang noch nicht hinreichend umgesetzt.
6. Auch für die Forschung ist die Verbesserung bei der Gewinnung von Daten aus den Geschäftsprozessen, ihre Aufbereitung und Verknüpfbarkeit von entscheidender Bedeutung. Hard- und Software-Entwicklungen haben in jüngster Zeit neue Möglichkeiten eröffnet, die nun voll ausgeschöpft werden müssen. Sie können auch externen Forschern den Datenzugang erleichtern.
7. Die Daten aus Geschäftsprozessen müssen vom Datenproduzenten aufbereitet werden. Denn die Kenntnis der Datengenerierung wie die Möglichkeit, sie zu beeinflussen, sind unabdingbare Voraussetzungen für eine hohe Qualität der Daten.
8. Die bisherige „Konditionalsteuerung“ sollte durch ein „System mit Zielvereinbarungen“ rasch und vollständig ersetzt werden. Dazu sind weitgehende Gesetzesänderungen notwendig. Bisherige Reformen waren – bei gleicher Zielsetzung – nicht konsequent genug.
9. Doch auch die Zielsteuerung wird nicht alle Probleme lösen können, was bei ihrer weiteren Ausgestaltung bedacht werden muss. Ausdrücklich bekräftigt wird der Hinweis, dass auch qualitative Aspekte der Geschäftspolitik Gegenstand des strategischen und operativen Controlling werden sollen. So lässt sich das auch in der EU verfolgte Ziel, durch Arbeitsförderung „Employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) zu verbessern, keinesfalls auf den „kurzfristigen Verbleib in nicht geförderter Beschäftigung“ reduzieren, der bislang im Vordergrund der Diskussion steht. Auch der Beratungserfolg

lässt sich nicht mit einem einfachen Indikator messen. Dies spricht nicht gegen das neue Steuerungssystem, wohl aber gegen allzu große Erwartungen und für einen behutsamen Umgang (Stichwort: „dialogische Verfahren“).

Abschnitt: Arbeitsmarktforschung

1. Die Vorschläge der Kommission bestätigen im Wesentlichen das, was das IAB in seinem eigenen Strategiepapier „Acht Eckpunkte zur Ausrichtung des IAB“ vom 17.04.2002 festgehalten hat. Das IAB stimmt folglich den Anregungen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen seiner Forschungstätigkeit generell zu.
2. Das IAB betreibt zu allererst Forschung nach eigenem Programm, bekennt sich aber zum Wettbewerb in seinem Wissenschaftsbereich. Die im Bericht zu Recht angesprochene „Scharnier- und Dienstleistungsfunktion“ nimmt das IAB schon immer im Rahmen seiner Kapazitäten wahr, betrachtet sie aber als Aufgabe zusätzlich zur Eigenforschung, dem eigentlichen und zentralen Aufgabengebiet.
3. Ebenfalls zu Recht fordert der Kommissionsbericht als Grundlage für die Erfüllung der Aufgaben des IAB eine enge Abstimmung mit der Statistik und dem Controlling der BA, betont aber auch hierbei die Neutralität der Forschung.
4. Die Erschließung von Datenquellen für die wissenschaftliche Nutzung innerhalb und außerhalb ist eine der zentralen Aufgaben des IAB. Die bisherigen Fortschritte sind aber nicht allein auf eine enge Anbindung an die Statistik der BA, sondern ebenso auf den unmittelbaren Zugang zu Statistiken, Prozessdaten und Datendokumentationen der BA zurückzuführen.
5. Unabdingbar für die Forschungstätigkeit des IAB und externer Institute – insbesondere zur Schaffung einer ausreichenden Datenbasis für die Wirkungsforschung – sind weitere Verbesserungen vor allem bei Genese und Aufbereitung von Prozessdaten der BA. Wie Statistik und Controlling benötigt das IAB zur Erreichung seiner Ziele den direkten Zugriff auf eine einheitliche, konsistente und qualitätsgeprüfte Datenbasis der [BA-neu], die im Rahmen des DataWarehouse-Projektes bereitzustellen ist. Dessen Aufbau und Pflege folgen den Anforderungen von Controlling, Statistik und Forschung.
6. Der Wunsch, über regionale Qualifikationsprognosen verfügen zu können, ist verständlich. Häufig werden aber die Grenzen und Probleme solcher Ansätze erheblich unterschätzt. Gleichwohl wird das IAB die Weiterentwicklung der regionalen Datengrundlagen soweit wie möglich vorantreiben.
7. Wirkungsforschung hat im IAB einen besonderen Stellenwert. Sie umfasst neben der speziellen Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch andere politische Interventionen, die auf der Mikro- und Makroebene ansetzen. Voraussetzung für eine sinnvolle, auf komplementären methodischen Ansätzen beruhende Wirkungsforschung ist gründliche Diagnose. Sie schützt vor Fehlschlüssen und voreiligen Politikempfehlungen.
8. Analog zur Datenkompetenz des Controlling ist das IAB die zentrale Organisations- und Anlaufstelle innerhalb der [BA-neu] für die Bereitstellung aller forschungsrelevanten Daten und verantwortlich für eine einheitliche integrierte Forschungsdatenbasis. Bei der Weiterentwicklung von Forschungsdatenbasis und Analysesystemen ist das IAB federführend.

9. Der Datenzugang zur Forschungsdatenbasis der [BA-neu] wird für externe Wissenschaftler geöffnet über ein Forschungsdatenzentrum der [BA-neu], dessen Aufbau und Leitung allerdings im IAB liegen sollten. Dem Forschungsdatenzentrum der [BA-neu] selbst obliegt das operative Kundengeschäft, nicht die Generierung und Aktualisierung der Forschungsdatenbasis. Für ein effizientes Dienstleistungsangebot werden im Forschungsdatenzentrum der [BA-neu] folgende Funktionen vorgehalten: Clearing Stelle, Wissenschaftliche Beratung, Organisationszentrum und Daten-Anonymisierung. Mit Daten versorgt wird das Forschungsdatenzentrum unmittelbar aus den Fachverfahren der BA und über das allgemeine Analyse- und Informationssystem des IAB (pallas). Allerdings müssen die Restriktionen des Datenschutzes beachtet und Änderungen im SGB vorgenommen werden.
10. Unverzichtbar für das IAB ist, dass – wie im Bericht gefordert – seine wissenschaftliche Unabhängigkeit und Neutralität gewährleistet werden sollen. Die Rahmenbedingungen hierfür bedürfen der weiteren Verbesserung. Dabei verstehen sich Forschungsfreiheit und die daraus abgeleitete Veröffentlichungsfreiheit von selbst. Den Adressaten der Forschung wird das IAB zuweilen auch zumuten müssen, unangenehme Befunde zu akzeptieren und souverän mit diesen umzugehen.
In der zunehmend von Medien geprägten Gesellschaft muss das IAB darüber hinaus über eine selbständige Öffentlichkeitsarbeit autonom Akzente setzen können.
Ferner muss, wie auch vorgesehen, eine unabhängige Forschungseinrichtung aus den operativen Prozessen der BA herausgehalten werden. Selbstverständlich leistet das IAB auch weiterhin wissenschaftlich abgesicherte konzeptionelle Beiträge für die Ausrichtung der Geschäftspolitik der [BA-neu] sowie die Geschäftsfelder Statistik, Controlling, Vermittlung und Beratung.
11. Das IAB ist wie die Kommission der Auffassung, dass seine Unabhängigkeit in der Gesamtorganisation zum Ausdruck kommen sollte. Hierzu würde die Stellung als eigenständige Einrichtung („An-Institut“) in der Gesamtorganisation beitragen können. Wie bisher sollte ein mittelfristiges Programm im IAB erarbeitet und nach entsprechenden Beratungen mit Vorstand und Verwaltungsrat verbindlich vereinbart werden.
Die vorgeschlagene direkte Zuordnung zum Vorstandsvorsitzenden kann die wissenschaftliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Geschäftspolitik stärken. Bei wissenschaftsimmanenten Fragen kann es aber weder eine Weisungsbefugnis noch politische Einflussnahme geben.
12. Die Aussagen zur Modifikation der internen Organisation des IAB liegen ganz auf der Linie dessen, was an Reformvorschlägen im laufenden Selbstevaluationsprozess bereits formuliert worden ist. Die angestrebte externe Evaluation wird dies weiter präzisieren können.
13. Auch das IAB befürwortet eine weitere Verstärkung der Kooperation mit der externen Wissenschaft. Die Vorschläge sind aber mit höherem Aufwand direkter und indirekter Art verbunden (z.B. Beanspruchung von Personalkapazität durch Vergabe, Betreuung von Gastwissenschaftlern). Was Drittmittelprojekte angeht, hat das IAB bereits in der Vergangenheit seine Aktivitäten ausgeweitet. Von Instituten, die auf Drittmittel angewiesen sind, könnte ein noch stärkeres Engagement des öffentlich finanzierten IAB aber als Verschlechterung ihrer Angebotsposition betrachtet werden.
14. Ein ordentliches Berufungsverfahren – wie im Wissenschaftsbereich üblich – wird auch für die Besetzung des Institutsleiterpostens angestrebt. Die angedachte Befristung könnte sich jedoch als problematisch erweisen, weil interessante Bewerber bei anderen Instituten und Einrichtungen möglicherweise bereits zu Beginn mehr Beschäftigungssicherheit erwarten dürfen. Will man für die Institutsleitung gleichwohl aus guten Gründen an einer Befristung festhalten, müsste sich dies in der sonstigen Ausgestaltung der Position niederschlagen. Auch unabhängig davon sollte diese im Hinblick auf

die Vielfalt von Funktionen und Kompetenzen eines IAB-Direktors überprüft werden. Aus unserer Sicht könnte auch ein "Stiftungslehrstuhl" der BA für den künftigen IAB-Direktor sinnvoll sein. Damit wäre das IAB noch stärker in der Universitätsforschung zu verankern und die Weiterbildung des IAB-Personals zu verbessern.

15. Gegen den Vorschlag, mehr Nachwuchspersonal auf rotierender Basis zu Lasten von Stammkräften einzusetzen, ist im Grunde nichts einzuwenden. Problematisch ist lediglich die im Berichtsentwurf genannte Quantifizierung. Eine Quote von langfristig 50% befristet beschäftigten Personals wäre nur zu erreichen, wenn ab sofort und dann für lange Zeit auf unbefristete Neueinstellungen verzichtet würde. Dies stößt jedoch auf große Probleme.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das IAB bereits jetzt 15 wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Vertragsforschung befristet beschäftigt. Das sind gut 20 % aller Wissenschaftler. Drittmittelprojekte mit (notwendigerweise) befristeten Beschäftigungen und der Ausweis von befristet einzustellenden „Stammmitarbeitern“ müssen im Gesamtzusammenhang gesehen werden. Eine den Aufgabenstellungen des IAB angemessene Relation von Befristungen und dauerhaft besetzten Stellen muss noch gefunden werden.

16. Die Empfehlung der Kommission an den Vorstand der [BA-neu], Effizienz und Kosten des IAB in einer Benchmarking-Studie zu untersuchen, sollte um umfassende wissenschaftliche Leistungskriterien ergänzt werden. Dies könnte im Rahmen der vom IAB selbst angestrebten externen Evaluation geschehen. Unverzichtbar ist allerdings, dass dabei der ganz spezifischen Aufgabenstellung des IAB zwischen Theorie und Praxis, zwischen Wissenschaft und Politikberatung Rechnung getragen wird. Allein die Kriterien für eine Evaluation reiner Forschungsinstitute heran zu ziehen, würde dem Auftrag des IAB in der Wissenschaftslandschaft nicht gerecht.

Modul 11

Umbau der Landesarbeitsämter zu KompetenzCenter für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern*Stellungnahme kurzgefasst*

1. Der Vorschlag kann „versteckte“ Effizienz- und Wachstumspotentiale durch eine bessere Verzahnung von Instrumenten (nach SGB III) und Mitteln (der BA) mit der regionalen Strukturpolitik erschließen helfen. Die Schnittstelle von gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB III und den hoheitlichen Pflichtaufgaben anderer Fachpolitiken ist eine kritische Grenze – vor allem, wenn es um den Einsatz von Beitragsmitteln geht.
2. Ein wesentlicher Vorteil der Vorschläge liegt in der regionalen Gliederung. Die Kernaufgabe der „Kompetenzzentren“ sollte im wesentlichen in der effizienteren Verzahnung investiver Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsrecht mit den anderen Bereichen der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik liegen. In messbaren und nachhaltigen regionalen Entwicklungserfolgen und bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung liegt auch die Rechtfertigung der aktiven Verwendung von Versicherungsbeiträgen für die Entwicklungspolitik.
3. Gemeinsame Schnittmenge in der Zielsetzung ist die Erschließung von Wachstumspotenzialen und zusätzlicher Beschäftigung im Wettbewerb der Regionen und institutionellen Konzepte. Wesentliches gemeinsames Ziel ist die Förderung des notwendigen Strukturwandels, der Beschäftigung und Einkommenskraft. Besonders dringlich ist dies für die strukturschwächsten Regionen, um die dort noch vorhandenen Arbeitsplätze und Qualifikationen zu sichern bzw. einer Verhärtung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.
4. Für Regionalpolitik sind in der Bundesrepublik gemäß Artikel 30 bzw. Artikel 28 GG primär die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften zuständig. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sollen sie regionale Strukturprobleme soweit wie möglich aus eigener Kraft lösen. Mit Bundesmitteln (z. B. BA-Haushalt) oder Mitteln der Europäischen Strukturfonds kann dies flankierend unterstützt werden. Dieses Prinzip sollte in der künftigen Reform des Arbeitsförderungsrechts klarer formuliert sein.
5. Ein solches KompetenzCentrum, das die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik vorantreiben soll, bedarf einer grundlegenden wissenschaftlichen Fundierung – auf Gebieten wie der analytischen Beschreibung der regionalen Arbeitsmärkte, der laufenden Beobachtung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklung, der systematischen Beobachtung der Entwicklung regionaler Finanztransfers sowie einer Evaluation des Instrumenteneinsatzes unter besonderer Berücksichtigung der Verzahnung beider Politikbereiche.

Stellungnahme im Detail

1. Einordnung in Reformdiskussion

- In Modul 11 werden auch Ansätze diskutiert, die eine effizientere Standortpolitik und hierfür geeignete Organisationsformen zum Ziel haben. Die Suche nach einer präziseren Fassung der Kernaufgaben und neuen Regeln der Zusammenarbeit ist ein wichtiger Bestandteil des Reformkonzeptes – bei dem es im Grundsatz um die Wettbewerbsfähigkeit unseres Sozialstaats geht. Der Versicherungshaushalt der BA ist – als Para-Fiskus und Bundeshaushalt – ein wesentliches Institut dieses Konzepts. Wenn es nicht gelingt, Beschäftigung, Einkommen und Beitragskraft nachhaltig zu steigern, sind sowohl die Erwartungssicherheit in diesem Leistungssystem wie auch der Erfolg der anderen Module gefährdet.
- Ein wesentlicher Vorteil der Vorschläge liegt in der regionalen Gliederung. Damit können diese neuen Einheiten zum Kern künftiger Landesagenturen werden.
- Die Kernaufgabe dieser Einheiten sollte im Wesentlichen in der effizienten Verzahnung investiver Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsrecht mit den wichtigsten anderen Bereichen der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik liegen. Die hoheitlichen Aufgaben in diesen Bereichen sind in der Verfassung geregelt (§§ 28, 30 und 104 GG). Unter den Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften kommt dabei den Bundesländern eine besondere Rolle zu. Das „Verzahnungsgebot“ in der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern (GA-Gesetz 14/8463, in der letzten Fassung vom 6.3.2002) kann von der investiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden.

2. Finanzausgleich und BA

- Die Bundesanstalt für Arbeit leistet mit passiven und aktiven Transfers einen erheblichen Beitrag zum regionalen Finanzausgleich. Bei einem Gesamtausgabenvolumen von 46,5 Mrd. € im Jahre 2001 waren das immerhin 12,5 Mrd. € Nettotransfer nach Ostdeutschland. Dieser Transfer stützt sich vornehmlich auf die Beitragseinnahmen aus Regionen und Ländern mit relativ günstiger Beschäftigungsentwicklung und geringerer Arbeitslosigkeit.

Ein Teil dieses Finanzausgleichs ist völlig unbestritten und eine wesentliche institutionelle Regelung unserer Sozialstaatsverfassung: Lohnersatzleistungen - also „passive“ Transfers - gehen an arbeitslose Leistungsempfänger und damit in die Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt ist. Dies entspricht dem Versicherungsprinzip bei einer durch die Verfassung garantierten Gleichbehandlung – und ist ein wesentlicher Teil der „Built-in-Stabilizer-Funktion“ der BA.

3. Investive Arbeitsmarktpolitik und Förderung der Wettbewerbskompetenz

- Die gegenwärtige finanzpolitische Diskussion beschäftigt sich wie dieser Vorschlag aber mehr mit Umsetzung und Struktur der so genannten „aktiven“ arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen. Diese sind im Wesentlichen im Eingliederungstitel ausgewiesen, der in diesem Jahr mit rd. 14 Mrd. € ausgestattet ist (hinzukommen noch weitere rd. 8 Mrd. € aus „Kapitel 3“). Daraus können Qualifizierungsmaßnahmen und Beschäftigungsförderung finanziert werden.
- Damit soll investive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Wiederherstellung und Förderung der Wettbewerbskompetenz leisten. In den besonders strukturschwachen Regionen wird der arbeitsmarktpolitische Spielraum sogar entscheidend von der Zuteilung dieser Mittel bestimmt. Dabei ist in der gegenwärtigen Finanzkrise, insbesondere bei den Kommunen, die gebotene Eigenleistung bei Mischfinanzierungen nicht zureichend gesichert. Die finanzielle Beteiligung aus Beitragszah-

ler-Haushalten an strukturpolitischen Investitionen bedarf der besonders sorgfältigen Prüfung von gesetzlichem Auftrag und regionalökonomischer Ratio.

4. Verbindungsstellen zur Landesregierung

- Gemeinsame Schnittmenge in der Zielsetzung ist die Erschließung von gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzialen und zusätzlicher Beschäftigung im Wettbewerb der Regionen und institutionellen Konzepte. Eine Wiedergewinnung oder Stärkung der Wettbewerbskompetenz ist vor allem in den strukturschwächsten Regionen notwendig, um eine Verhärtung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bei knappen öffentlichen Mitteln steht dahinter die Vermutung potentiell höherer Grenzleistungsfähigkeit des eingesetzten Kapitals. Eine Steigerung der Produktivität und Innovationskraft ist aber in allen Regionen erforderlich. Das wesentliche gemeinsame Ziel ist die Beschleunigung des notwendigen Strukturwandels, die Förderung der Beschäftigung und Einkommenskraft in allen Teilregionen des Staatsgebiets, aber nicht die Bevorzugung auf Kosten anderer Regionen. Die vorgesehenen Verbindungsstellen zur Landesregierung dienen dieser notwendigen Programmabstimmung vor Ort.
- In messbaren und nachhaltigen regionalen Entwicklungserfolgen liegt auch die Rechtfertigung der aktiven Verwendung von Beitragszahlermitteln für die Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt. In Kombination mit der Förderung privater Investitionen und der kommunalen Infrastruktur kann auch ein höherer Erfolg bei geringerem Mitteleinsatz pro Person erzielt werden. Bloße Rotation, also eine scheinbar gerechtere Verteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos oder „bridging-Effekte“, war als ökonomisches Argument noch nie tragfähig.

5. Key-Account-Management

Die positiven Elemente eines Key-Account-Managements sollten nicht auf große Unternehmen beschränkt werden. Auch Transfer-Sozialplan-Konzepte sollten nicht, wie vielfach in der Vergangenheit, zur Begünstigung einiger weniger Unternehmen und Arbeitnehmer-Gruppen und zu Lasten der „anonymen“ Beitragszahler umgesetzt werden. Schließlich geht es auf längere Sicht um eine spürbare Senkung der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnnebenkosten, den Haupthindernissen für zusätzliche Beschäftigung.

6. Konkrete Beispiele für Verzahnungsfelder der KompetenzCenter

Mögliche Verzahnungsfelder mit anderen Politikbereichen sind beispielsweise:

- Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ einschließlich integrierter regionaler Entwicklungskonzepte und des Regionalmanagements;
- Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, insbesondere auch von Existenzgründern;
- Unterstützung umweltpolitischer Ziele, einschließlich Maßnahmen der neuen Agrarpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raumes;
- Stadtentwicklung, Sanierung und Revitalisierung von Städten oder Stadtteilen;
- Kombination mit Mitteln des Europäischen Strukturfonds, einschließlich Beratungsleistungen, die von externen Experten für Betriebe und Unternehmen oder aber auch für öffentliche Bürokratien erbracht werden;
- Schulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, die auf betriebliche Bedürfnisse ausgerichtet sind und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dienen;
- Beteiligung an Investitionskonzepten im Tourismus, in der Infrastruktur und bei Bildungseinrichtungen.

7. Weitere gemeinsame Aufgabenfelder

Weitere Aufgabenfelder sind:

- Information und Beratung bei
 - Evaluation von Problemregionen und Wachstumsfeldern;
 - Definition vorrangiger Einsatzfelder investiver Arbeitsmarktpolitik;
 - Formulierung von Leitbildern zur effizienteren Verzahnung;
 - Regionalökonomische Bewertung des Zusammenhangs von Subvention, Investition, Beschäftigung, Einkommen, Arbeitslosigkeit bei konkreten Vorschlägen aus den Regionen.
- Mitwirkung bei
 - Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte;
 - Einspeisung aktiver arbeitsmarktpolitischer Investitionsmöglichkeiten in regionale Netzwerke.

8. Schnittstellen mit anderen Politikbereichen

- Die Schnittstelle von gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB III und den hoheitlichen Pflichtaufgaben anderer Fachpolitiken ist eine kritische Grenze – vor allem, wenn es um den Einsatz von BAMitteln geht.
- Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurückhaltung geboten. Kombinierte Fördermaßnahmen erfordern in aller Regel eine besondere Rechtfertigung und Prüfung. Im Wesentlichen ist dabei immer nur mit nachhaltigen regionalökonomischen Argumenten der Gegensatz zwischen Projektförderung, direkter Wirtschaftsförderung und Förderung von arbeitslosen Personen durch die BA zu überwinden.
- Bislang ist für die Priorität regionalökonomischer Begründung die Forderung nach effizienter Verzahnung im SGB III nicht genügend ausformuliert. Hier wie in der organisatorischen Umsetzung müssen Reformen auch durch den Gesetzgeber unterstützt werden. Dazu müssen die Ansätze zur Förderung kommunaler oder wirtschaftsnaher Infrastruktur oder von Umweltschutzmaßnahmen in neuen präziseren Leitlinien weiterentwickelt werden. Hierzu könnten die neuen Kompetenzzentren schon bald einen wesentlichen Beitrag leisten.

9. Wissenschaftliche Fundierung der KompetenzCentren

Ein solches KompetenzCentrum, das die stärkere Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik vorantreiben soll, bedarf einer grundlegenden wissenschaftlichen Fundierung auf Gebieten wie der

- analytischen Beschreibung der regionalen Arbeitsmärkte;
- laufenden Beobachtung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklung;
- systematischen Beobachtung der Entwicklung regionaler Finanztransfers sowie
- Evaluation des Instrumenteneinsatzes unter besonderer Berücksichtigung der Verzahnung beider Politikbereiche.

Modul 12

Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit

Stellungnahme kurzgefasst

Abschnitt: Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit

1. Die Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Fremdkapital haben sich für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch die Konjunkturflaute, den Strukturwandel im Bankensektor und die neuen Eigenkapitalrichtlinien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Basel II) verschlechtert.
2. Ziel des JobFloaters ist, die Probleme von KMU bei der Beschaffung von Kapital zu lindern und gleichzeitig einen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu leisten.
3. Stellt ein Unternehmen einen Arbeitslosen dauerhaft ein, so erhält es pro Arbeitslosen Mittel in Höhe von bis zu 100.000 EUR. Die Laufzeit des Kredits beträgt bis zu 10 Jahren und ist nicht mit der Beschäftigung eines Arbeitslosen bis zur Tilgung verknüpft. Die Mittel bestehen je zur Hälfte aus einem klassischen Darlehen und aus einem „Nachrangdarlehen“.
4. Das klassische Darlehen ist banküblich besichert; die Hausbank übernimmt das Ausfallrisiko. Beim Nachrangdarlehen erfolgt keine Besicherung; die durchleitende Bank ist vom Risiko freigestellt. Der Kapitalgeber wird außerdem bei Insolvenz des Kreditnehmers „nachrangig“ bedient. Das Nachrangdarlehen ist deshalb „eigenkapitalähnlich“.
5. Investitionsentscheidungen von Unternehmen basieren auf den Kosten und den zu erwartenden Erträgen, wobei letztere maßgeblich beeinflusst werden durch die Nachfrage nach den produzierten Gütern und Diensten. Beim JobFloater wären die Kosten der Einstellung eines Arbeitslosen (einschließlich der potentiellen Kündigungskosten) einzubeziehen. Diese zusätzlichen Kosten müssten durch die Erträge der Investition abgedeckt werden.
6. Durch die Förderung kann es zu Verdrängungs- und Substitutionseffekten kommen. Mitnahmeeffekte in größerem Umfang sind programmiert. Die Nettobeschäftigungseffekte des ins Auge gefassten Finanzvolumens von 10 Mrd. EUR pro Jahr dürften deshalb gering sein, zumal die Unternehmen bankübliche Bonitätskriterien erfüllen müssen.
7. Die Eigenkapitalsituation von KMU hat sich seit 1990 laufend verschlechtert. Auch im internationalen Vergleich steht Deutschland schlecht da. Das Angebot zinsgünstiger Kredite führt nicht zu weniger, sondern zu mehr Abhängigkeit von Fremdkapital. Das gilt zu 50 % auch für den JobFloater. Was KMU als Hoffnungsträger für mehr Beschäftigung brauchen, sind günstigere Bedingungen für die Bildung von Eigenkapital – vorrangig durch Selbstfinanzierung. Niedrigere Steuern und niedrigere Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung würden wesentliche Beiträge leisten. Mehr Eigenkapital würde auch die Kreditwürdigkeit bei den Banken erhöhen bzw. zu einem besseren Rating im Rahmen der Basel II Richtlinien verhelfen. Das Ergebnis wären niedrigere Kreditkosten und eine geringere Krisenanfälligkeit von KMU.

Abschnitt: Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen

1. Das Arbeitslosigkeitsvolumen eines Jahres ergibt sich aus den Zugängen (Fällen) und ihrer Dauer der Arbeitslosigkeit. Eine Minderung des Arbeitslosenbestands kann also entweder durch weniger Zugänge oder eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit erreicht werden.
2. Eine Halbierung des Durchschnittsbestandes auf etwa 2 Mio. würde die Kosten für Arbeitslosengeld (Alg) und Arbeitslosenhilfe (Alhi) – wenn sich sonst nichts wesentlich ändert - auf 19,6 Mrd. € reduzieren. Soweit die Senkung der Arbeitslosigkeit mit einer Zunahme der Beschäftigung verbunden ist, können aus gesamtfiskalischer Sicht weitere Kostensenkungen erwartet werden, weil es zu Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen käme.
3. Die Gesamtwirkungen der Kommissionsvorschläge auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, also die Nettoeffekte aus der Makroperspektive, können wissenschaftlich nicht seriös abgeschätzt werden. So kann eine beschleunigte Arbeitsvermittlung die Verweildauer in Arbeitslosigkeit nur dann reduzieren, wenn eine entsprechende ungedeckte Arbeitskräftenachfrage (Vakanzen) vorhanden ist. Eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl um 250.000 bis Ende des Jahres 2005 allein durch eine effektivere Arbeitsvermittlung setzt allerdings erheblich bessere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine deutlich höhere Nachfrage nach Arbeitskräften als derzeit voraus.

Stellungnahme im Detail

Abschnitt: Der JobFloater – Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit

1. Durch die Konjunkturflaute, den Strukturwandel im Bankensektor und die neuen Eigenkapitalrichtlinien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Basel II) haben sich die Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Fremdkapital für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verschlechtert.
2. Je kleiner ein Unternehmen ist, desto größer ist die Bedeutung von Fremdkapital für die Unternehmensfinanzierung. Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 5 Millionen EUR liegt der Anteil der Bankkredite an der Bilanzsumme nach Statistiken der Deutschen Bundesbank heute bei 40%. Ende der achtziger Jahre lag er noch bei 30%; er hat sich also seitdem dramatisch erhöht.
3. Mit der steigenden Verschuldung sank die Eigenkapitalquote. Nach Angaben der Vereine Creditreform haben rund 40% aller KMU eine Eigenkapitalquote von unter 10%. Die negativen Auswirkungen auf Kreditwürdigkeit, Höhe der Kreditkosten und damit auf die Investitionstätigkeit und die Beschäftigung liegen auf der Hand. Die niedrige Eigenkapitalquote macht die Unternehmen auch anfälliger bei Konjunkturschwankungen und liefert eine Erklärung für den sich 2002 abzeichnenden Insolvenzrekord von 40.000 Unternehmensschließungen.
4. Ziel des JobFloaters ist, die Probleme von KMU bei der Kapitalbeschaffung zu lindern und gleichzeitig einen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu leisten.
5. Stellt ein Unternehmen einen Arbeitslosen dauerhaft ein, so erhält es pro Arbeitslosen Mittel in Höhe von bis zu 100.000 EUR. Die Laufzeit des Kredits beträgt bis zu 10 Jahren und ist nicht mit der Beschäftigung des Arbeitslosen bis zur Tilgung verknüpft. Der Vorschlag präzisiert allerdings nicht, was unter „dauerhaft“ zu verstehen ist. Die Mittel bestehen je zur Hälfte aus einem klassischen Darlehen und einem sogenannten „Nachrangdarlehen“.
6. Das ebenfalls von der Kreditanstalt zur Verfügung gestellte Nachrangdarlehen wird dagegen nicht besichert und die durchleitende Bank in voller Höhe vom Risiko freigestellt. Der Kapitalgeber (KfW) wird außerdem im Gegensatz zur klassischen Kreditfinanzierung im Falle der Insolvenz des Kreditnehmers „nachrangig“ bedient. Die Mittel sind deshalb „eigenkapitalähnlich“. Bilanztechnisch gehören sie zu den Verbindlichkeiten, werden aber mit einem Nachrangvermerk versehen, um die Ähnlichkeit mit dem Eigenkapital deutlich zu machen. Das Nachrangdarlehen führt deshalb zu keiner Verschlechterung der Finanzierungsstruktur. Da es nicht besichert wird, stehen Sicherheiten – sofern vorhanden – für weitere Kredite zur Verfügung. Wegen der fehlenden Besicherung und der Nachrangigkeit wird jedoch für diese Darlehen in der Regel ein Risikoaufschlag gefordert. Sie sind also teurer als normale Darlehen.
7. Das Programm steht kleineren und mittleren Unternehmen offen, die nach den Kriterien der KfW eine „ausreichende Bonität“ aufweisen, von ihrer Hausbank „positive Zukunftsaussichten“ bescheinigt bekommen und insgesamt kreditwürdig sind. Die Kreditkonditionen bewegen sich dabei „am unteren Rande des Marktniveaus“. Es ist also nicht so, dass über den JobFloater schlechte Risiken bedient werden.
8. Investitionsentscheidungen von Unternehmen basieren auf den Kosten und den zu erwartenden Erträgen, wobei letztere maßgeblich beeinflusst werden durch die Nachfrage nach den produzierten Gütern und Diensten. Rechnet sich eine Investition, so kann es, aber es muss nicht zur Einstellung einer zusätzlichen Arbeitskraft kommen. Ist die Finanzierung wie beim JobFloater an die dauerhafte Einstellung eines Arbeitslosen gekoppelt, so sind die Kosten der Personalrekrutierung (einschließ-

lich potentieller Kündigungskosten) in die Investitionsrechnung einzubeziehen. Die Investition müsste entsprechend höhere Erträge abwerfen, die auch diese zusätzlichen Kosten abdecken.

9. Der JobFloater wird über das Geschäftsbankensystem abgewickelt. Die Margen für die durchleitenden Banken sind wie bei anderen Förderkrediten vergleichsweise niedrig, in jedem Fall niedriger als die Margen im Eigengeschäft der Banken. Es bleibt deshalb abzuwarten, inwieweit die Geschäftsbanken die Umsetzung des Programms unterstützen.
10. Zu prüfen sind zunächst die potentiellen Verdrängungs- und Substitutionseffekte des Programms. Unternehmen könnten Stellen abbauen und sie anschließend wieder über den JobFloater einrichten.
Eine weitere Möglichkeit ist die Umfinanzierung: Bestehende Kreditlinien eines Bankkunden können durch den JobFloater ganz oder teilweise ersetzt werden. Wegen der Haftungsfreistellung wäre diese Variante sowohl für die Bank (Reduzierung des Haftungsrisikos) als auch für das Unternehmen attraktiv. Das Unternehmen würde außerdem von den niedrigeren Zinsen profitieren. Dem steht allerdings der potentielle „Nachteil“ der „dauerhaften“ Einstellung eines Arbeitslosen gegenüber.
Inwieweit Verdrängungs- und Substitutionseffekte nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission durch eine Stichtagsregelung bezüglich Belegschaftsstärke und Bankkreditlinien vermieden werden können, ist fraglich.
11. Mit Mitnahmeeffekten ist vor allem im – hoffentlich bevorstehenden – Konjunkturaufschwung zu rechnen. Da beim JobFloater die gleichen Bonitätskriterien zugrundegelegt werden wie bei Bankkrediten, werden expandierende Unternehmen die Förderung bei der Neueinstellung von Personal „mitnehmen“. Der JobFloater wird in diesen Fällen keine zusätzlichen Beschäftigungseffekte auslösen.
12. Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten wäre schließlich zu berücksichtigen, wie sich die Refinanzierung der KfW am Kapitalmarkt auf das Zinsniveau auswirkt. Vorgesehen ist ein Refinanzierungsvolumen von 10 Mrd. EUR pro Jahr. Inwieweit der JobFloater in diesem Umfang in Anspruch genommen wird, bleibt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Konjunkturlage abzuwarten. Angesichts der Situation an den Aktienmärkten und der aktuellen „Kapitalflucht“ in festverzinsliche Wertpapiere dürfte die Unterbringung einer 10 Mrd. EUR-Tranche allerdings kein allzu großes Problem darstellen.
13. Zu fragen ist jedoch, inwieweit der JobFloater den Finanzierungsproblemen kleiner und mittlerer Unternehmen tatsächlich gerecht wird. Die Eigenkapitalsituation von KMU hat sich in den letzten zehn Jahren laufend verschlechtert. Auch im internationalen Vergleich steht Deutschland denkbar schlecht da. So beträgt die Eigenkapitalquote in Frankreich 30%. Das Angebot zinsgünstiger Kredite führt nicht zu weniger, sondern zu mehr Abhängigkeit von Fremdkapital. Das gilt zu 50 % auch für den JobFloater.

Was KMU als Hoffnungsträger für mehr Beschäftigung brauchen, sind günstigere Bedingungen für die Bildung von Eigenkapital durch Selbstfinanzierung. Dies scheint insofern geboten, da die Selbstfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen, wie die Studie „mind – Mittelstand in Deutschland“ zeigt, die wichtigste Quelle zur Deckung des Kapitalbedarfs von KMU ist. Niedrigere Steuern und niedrigere Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung könnten hier einen wesentlichen Beitrag leisten. Mehr Eigenkapital würde die Kreditwürdigkeit bei den Banken erhöhen bzw. zu einem besseren Rating im Rahmen der Basel II Richtlinien verhelfen. Niedrigere Kreditkosten und eine geringere Krisenanfälligkeit wären die Folge.

Abschnitt: Erwarteter Abbau der Arbeitslosigkeit und Einsparungen

1. Das Arbeitslosigkeitsvolumen eines Jahres ergibt sich aus den Zugängen (Fällen) und ihrer Dauer der Arbeitslosigkeit. Das Arbeitslosigkeitsvolumen ist also der jeweilige Jahresdurchschnittsbestand in Personen-Jahren gerechnet. Eine Bestandsminderung kann entweder durch weniger Zugänge oder eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Eine Halbierung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit (Volumen) von 3,95 Mio. auf 1,99 Mio. bedarf zunächst einer Absenkung der durchschnittlichen Dauer um ein Drittel von 33 Wochen auf 22 Wochen, wie in der Grafik des Kommissionsberichts gezeigt. Zusätzlich müssten aber auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit sinken, und zwar um ein Viertel.

Der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen von 3,95 Mio. (Personen-Jahre) im Jahre 2001 z. B. errechnet sich aus 6,22 Mio. Zugängen in diesem Jahr multipliziert mit einer durchschnittlichen Dauer von 33 Wochen. Ein Durchschnittsbestand von 1,99 Mio. Personen-Jahren setzt also bei gleichzeitiger Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit auf 22 Wochen voraus, dass im laufenden Jahr nurmehr 4,70 Mio. Zugänge in Arbeitslosigkeit registriert werden.

Finanziell bedeutet eine Halbierung des Durchschnittsbestandes auf etwa 2 Mio.– ceteris paribus – auch eine Halbierung der Kosten der Arbeitslosigkeit (nur Alg und Alhi). Somit ergäbe sich eine Kostenreduktion auf 19,6 Mrd. € Weitere Einsparungen könnten nur durch Kürzungen bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erreicht werden. Soweit die Verringerung der Arbeitslosigkeit mit einer Zunahme der Beschäftigung verbunden ist, können aus gesamtfiskalischer Sicht weitere Kostensenkungen erwartet werden, weil es zu Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen käme.

2. Die Gesamtwirkung der Kommissionsvorschläge auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (netto, aus einer Makroperspektive) kann wissenschaftlich nicht seriös abgeschätzt werden. Gleiches gilt für die entsprechenden Kosten der Arbeitslosigkeit. Anhaltspunkte für Größenordnungen ergeben sich aber aus einer Abschätzung der gesamtfiskalischen Kosten (Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte) je 100.000 registrierte Arbeitslose unter Status-quo-Bedingungen des Jahres 2001: Sie belaufen sich für Bund, Länder, Gemeinden, BA, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung zusammen auf rd. 1,8 Mrd. € Davon betreffen die BA rund 1 Mrd. € (Ausgaben für Arbeitslosengeld (Alg) und Arbeitslosenhilfe (Alhi) sowie Beitragsmindereinnahmen). Ein Abbau des Arbeitslosenbestands um 2 Mio. Personen könnte die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit somit rechnerisch um insgesamt 36 Mrd. € verringern, davon allein für die BA um 20 Mrd. € (einschließlich weniger Alhi und Beitragsmehreinnahmen).
3. Eine beschleunigte Arbeitsvermittlung kann die Verweildauer in Arbeitslosigkeit nur dann reduzieren, wenn eine entsprechend ungedeckte Arbeitskräftenachfrage (Vakanzen) vorhanden ist. Eine Verkürzung der Vakanzenzeiten durch schnellere Besetzung dieser Stellen kann Beschäftigung und Wachstum fördern. Eine Beispielrechnung zeigt, dass aber selbst unter günstigen Voraussetzungen (Erhöhung der betrieblichen Meldequote offener Stellen um 3 Prozentpunkte und Verkürzung der Vakanzenzeiten um ein Drittel) der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt kaum mehr als 120.000 Personen umfassen kann. Eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl um 250.000 bis Ende des Jahres 2005 allein durch eine effektivere Arbeitsvermittlung setzt somit erheblich verbesserte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften voraus.

Modul 13

Masterplan – Beitrag der Profis der Nation

Stellungnahme kurzgefasst

1. Im Masterplan für einen Beitrag der Profis der Nation könnte ein Schlüssel für den nachhaltigen Erfolg des gesamten Kommissionskonzepts liegen. Deshalb erstaunt die geringe Resonanz, die diese Basisidee zur Umsetzung der Reformvorschläge bislang in der Öffentlichkeit gefunden hat.
2. Soll die „Neue Arbeitsmarktpolitik“ ihr ganzes Wirkungspotenzial entfalten, ist tatsächlich eine „Allianz der Vielen“ unabdingbar. Damit ließe sich auch die eine oder andere Schwäche der Vorschläge im Einzelnen leichter kompensieren.
3. Angesichts der diversen Herausforderungen akuter und langfristiger Natur ist es der Kommission gelungen, Pragmatismus und Perspektive miteinander zu verbinden. Jedenfalls war es den Versuch wert, weniger Arbeitslosigkeit und mehr Beschäftigung zu unser aller Problem zu machen.
4. Eine solche gesamtgesellschaftliche Bewegung wäre durch ein tragfähiges ökonomisches Fundament sinnvoll zu unterstützen. Es könnte z. B. durch eine unabhängige „Deutsche Stiftung für Arbeit“ gelegt werden.

Stellungnahme im Detail

1. Das Modul der Hartz-Kommission mit der „Glückszahl“ 13 findet bislang in der öffentlichen Debatte erstaunlich wenig Resonanz, obwohl es für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Kommissionsbericht geradezu eine Schlüsselrolle spielen könnte:

- Die Kommission ging mit diesem Modul das Risiko ein, sich dem Vorwurf der „Sozialromantik“ auszusetzen oder sich der Flucht vor den Realitäten des politischen Ringens um die Überwindung der Arbeitslosigkeit bezichtigen zu lassen. Es ist gut, dass sie dies wagte, und dass dann trotz des Wahlkampfes solche Töne kaum zu hören waren.
- Der „Masterplan – Beitrag der Profis der Nation“ ist – neben der Einordnung des Auftrags in die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen („Die Herausforderung“) und neben dem Prüfungsauftrag zur Evaluation der Innovationsmodule zum 30.06.2005 – auch eine Antwort auf die Frage, wie den Einwendungen (den „Abers“) im Detail wirksamer begegnet werden kann.
- Die Hartz-Kommission folgt mit der Einforderung „engagierter Solidarität“ in der ganzen Gesellschaft einer „Philosophie“ zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise, die – von rein neoliberalen, individualistischen Ansätzen abgesehen – eine gewisse Tradition in Deutschland hat. So richtete sich auch die IAB-AGENDA '98 mit ihrem Strategiebündel aus Fiskalpolitik, Lohn- und Arbeitszeitpolitik, Arbeitsmarktordnungs- und Arbeitsförderungs politik an eine Vielzahl von individuellen und organisierten Akteuren.

Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ ist ein vergleichbarer Ansatz der Einbindung der entscheidenden Verantwortungsträger in die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Mit der Formulierung die „Projektkoalition folgt“ dem Bündnis für Arbeit lässt der Bericht aber noch offen, ob das „Netzwerk“ des Bündnisses nur entscheidend erweitert oder durch diese neue, jeden persönlich ansprechende Allianz der (6,1 Mio.) Profis der Nation abgelöst werden soll.

2. Tatsächlich erfordert eine „Neue Arbeitsmarktpolitik“, die wirklich präventiv wirkt, die BA und ihre Instrumente neu ausrichtet, Arbeitslose aktiviert und in Beschäftigung integriert, in der Umsetzung eine Vielzahl von Akteuren.

Angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung der Tarifautonomie und der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten muss ein Bündnis für mehr Beschäftigung über Regierung und Gesetzgebung hinaus mindestens die Tarifparteien in eine beschäftigungspolitische Allianz einbinden. Unter Berücksichtigung der Meinungs- und Willensbildung in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften umfasst die Tarifautonomie auch die Mitverantwortung des einzelnen Arbeitgebers und Arbeitnehmers.

3. Die Projektkoalition der Profis der Nation ist für die Hartz-Kommission aber auch Teil einer neuen Konzeption von Erwerbsarbeit und Beschäftigung. Aus der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise heraus kann sie nur mithilfe einer sozialen Bewegung, durch ein breites Engagement möglichst vieler verantwortlicher Bürgerinnen und Bürger erreicht werden.

Die Mitglieder der Kommission waren sich am Ende ihrer Beratungen offenbar wohl bewusst, dass es zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise mehr braucht als eine Neuausrichtung der BA. Es galt einen Erfolg versprechenden Ansatz zu finden, um u. a.

- die „Gleichgültigkeit der Gesellschaft gegenüber der Massenarbeitslosigkeit“ zu vertreiben;
- gravierende Anpassungsprozesse unserer Ökonomie in der Weltwirtschaft zu bewältigen;
- Entwicklungspotenziale für heutige und zukünftige Generationen zu erschließen;

- wachstumshemmende Regelungen und Verordnungen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen;
- Schwarzarbeit ans Licht zu bringen und in reguläre Erwerbsarbeit zu verwandeln.

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen bedurfte es einer tragfähigen Idee, die neben „Pragmatismus und klaren Entscheidungen“ mit kurzfristiger Wirksamkeit auch eine langfristige Perspektive mit weiteren grundlegenden Reformen verband.

Der Masterplan für den Beitrag der Profis der Nation ist der konsequente Versuch, Arbeitslosigkeit und das Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes zu unser aller Problem zu machen. Es bleibt zu hoffen, dass auch nach dem 22. September 2002 bei vielen der Angesprochenen (deren zahlenmäßiges Potenzial weniger entscheidend, wenn auch beeindruckend ist) die intendierte Betroffenheit anhält. Es bedarf einer solchen Allianz problem- und sachorientierter, kompetenter Reformer, politischer und unternehmerischer Initiativen sowie breiten bürgerschaftlichen Engagements über alle Verbands- und Parteigrenzen hinweg.

4. Eine gesellschaftliche Bewegung, die Arbeitslosigkeit überwinden und mehr Beschäftigung erschließen soll, benötigt aber auch ökonomische Ressourcen. Sie könnten z. B. durch eine unabhängige „Deutsche Stiftung für Arbeit“ in einer Public-Private-Partnership bereitgestellt werden.