ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Andres, Gerd; Articus, Stephan; Weinkopf, Claudia; Spermann, Alexander

Article

Das Job-AQTIV-Gesetz - ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Andres, Gerd; Articus, Stephan; Weinkopf, Claudia; Spermann, Alexander (2002) : Das Job-AQTIV-Gesetz - ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 01, pp. 3-14

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/163730

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Job-AQTIV-Gesetz – ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme?

Zum 1. Januar dieses Jahres wurde mit dem in Kraft getretenen so genannten Job-AQTIV-Gesetz das Arbeitsförderungsrecht reformiert. Mit dieser Reform soll die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitsämter verbessert und die Erwerbslosen stärker in die Pflicht genommen werden. Ist dies ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme?

Das Job-AQTIV-Gesetz – Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung hat nach der Regierungsübernahme mit wirtschafts- und steuerpolitischen Reformen sowie mit dem Bündnis für Arbeit entscheidende Voraussetzungen für ein kräftiges Wirtschaftswachstum geschaffen. In der Folge war ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit und ein spürbarer Zuwachs an Beschäftigung zu verzeichnen. Seit August 2001 aber steigen die Arbeitslosenzahlen im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht an. Die Ursachen dieser Entwicklung sind sicher vielfältig, entscheidend ist für mich jedoch eine weltweite Abschwächung der Konjunktur.

Die beschäftigungspolitischen Herausforderungen sind jedoch nicht geringer geworden. Vor dem Hintergrund der langfristig deutlichen Veränderungen beim Altersaufbau und der erwarteten Abnahme der Erwerbsbevölkerung bleiben der nachhaltige Abbau der Arbeitslosigkeit, die schnelle Wiedereingliederung von Arbeitslosen, die Erschließung und Aktivierung zusätzlicher Beschäftigung sowie die Flankierung des demographischen Wandels zentrale Aufgaben einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die aber keinesfalls die Gesamtproblematik am Arbeitsmarkt lösen kann.

Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik

Das bis Ende 2001 gültige Arbeitsförderungsrecht des SGB III wurde von der vormaligen Bundesregierung 1997 vor dem Hintergrund von Rekordarbeitslosenzahlen (Jahresdurchschnitt 1997 4,38 Mill.) vorwiegend reaktiv ausgestaltet. Im Vordergrund stand die Begrenzung des Ausgabenvolumens für Arbeitsmarktpolitik. Präventive Ansätze waren kaum zu erkennen. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente war häufig von langandauernder Arbeitslosigkeit abhängig. Im Ergebnis konnte dies aber nur zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit beitragen.

Zukunftsorientierte Arbeitsförderung dagegen zielt darauf, möglichst das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern und Arbeitslose so schnell wie möglich wieder in das Erwerbsleben zu integrieren.

Aktiver Arbeitsmarktpolitik sind allerdings in ihrer Reichweite Grenzen gesetzt. Sie kann konjunkturell und einzelwirtschaftlich ausgelöste Arbeitsmarktprobleme nicht allein bewältigen. In allen Politikbereichen müssen die Rahmenbedingungen möglichst beschäftigungsfördernd ausgestaltet werden. Alle beschäftigungspolitischen Akteure – Unternehmen, Tarifpartner und Staat – müssen offensiv handeln.

Job-AQTIV reformiert die Arbeitsmarktpolitik

Die Kernanliegen des zum 1. Januar dieses Jahres in Kraft getretenen Gesetzes sind vor allem

- die Steigerung der Effektivität des Vermittlungsprozesses,
- die Neuausrichtung und Verstärkung der beruflichen Weiterbildung,
- eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie
- eine stärkere Verankerung des Prinzips »Fördern und Fordern«.

Der Begriff aktive Arbeitsmarktpolitik wird damit stärker als bisher mit Leben erfüllt. Der Handlungsansatz wird durch die Ab-

Gerd Andres*

* Gerd Andres ist Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

kürzung AQTIV verdeutlicht. Dies steht für: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln.

Unterschiedliche Zielsetzungen bündeln

Arbeitsmarktpolitik soll jetzt wieder explizit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes und zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur beitragen. Sie soll zudem auf der regionalen Ebene zu Strukturverbesserungen und zur Flankierung des strukturellen Wandels sowie auf der individuellen Ebene zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit – auch im Sinne beruflicher und geographischer Mobilitätsförderung beitragen. Weiter soll sie auch die spezifische Gleichstellungspolitik um den präventiv wirkenden Ansatz des Gender-Mainstreaming ergänzen und Gleichstellung als Querschnittsaufgabe der Arbeitsförderung verankern.

Neu ist der präventive Ansatz, die berufliche Qualifizierung bestimmter Gruppen von Beschäftigten zu fördern und damit im Idealfall Arbeitslosigkeit nicht erst entstehen zu lassen. Schließlich verfolgt Arbeitsmarktpolitik sozialpolitische Ziele, die sich nicht unmittelbar am Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung messen lassen. Dazu gehört die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern, die sich aufgrund personenbezogener Defizite nicht kurzfristig in reguläre Beschäftigung integrieren lassen.

Grundlegende Modernisierung der Arbeitsvermittlung

Vermittlung ist eine Dienstleistung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Grundlage für effektive und schnelle Vermittlung ist eine möglichst umfassende Erschließung der offenen Stellen und die passgenaue Vermittlung von Arbeitnehmern. Im grundlegend erneuerten Vermittlungsprozess werden die Weichen für alle arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten gestellt.

Unmittelbar nach der Arbeitslosmeldung sollen – im Zuge einer intensiven Beratung mit den Betroffenen – die beruflichen Stärken und Verwendungsmöglichkeiten sowie die Beschäftigungschancen und -risiken des Arbeitssuchenden ermittelt werden (Profiling). Vorrangiges Ziel eine schnelle Eingliederung in reguläre Beschäftigung. Wichtigstes Instrument dazu ist künftig die Eingliederungsvereinbarung. Sie legt die Angebote des Arbeitsamtes und die Pflichten und Aktivitäten des Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum fest. Dabei liegt es auch im Interesse der Solidargemeinschaft der Beitragszahler, dass der Arbeitslose selbst aktiv wird. Um Langzeitarbeitslosigkeit so weit wie möglich zu vermeiden, ist der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für Arbeitslose sofort – ohne die Einhaltung von »Wartezeiten« – möglich, wenn dies nach dem Ergebnis des Profilings erforderlich ist.

Die Träger von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (z.B. Träger von Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen) erhalten für ihre Teilnehmer bzw. für die bei ihnen Beschäftigten, die durch das Arbeitsamt gefördert werden, einen Vermittlungsauftrag. Gleichzeitig werden Dritte, wie z.B. private Unternehmen, Wohlfahrtsorganisationen etc., stärker in die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen einbezogen. Damit wird zusätzliche Vermittlungskapazität erschlossen. Die zulässige Überlassungsdauer von Leiharbeitnehmern an denselben Entleiher wird verlängert. So kann Arbeitnehmerüberlassung besser als bisher für den beruflichen Einstieg von Arbeitslosen eingesetzt werden.

Qualifizierung für Beschäftigte zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit

Kontinuierliche Weiterbildung sichert die Beschäftigungsfähigkeit und gewinnt im Zeitalter der Globalisierung an Bedeutung – auch für spezialisierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Zur Flankierung des strukturellen und demographischen Wandels wird die Förderung der beruflichen Weiterbildung deshalb präventiver und wirtschaftsnäher ausgerichtet.

Das Job-AQTIV-Gesetz erschließt drei neue Handlungsfelder der beruflichen Weiterbildung für Beschäftigte:

- Jobrotation wird als Regelinstrument eingeführt. Damit sollen die betriebsinterne Weiterbildung von Beschäftigten und die Integration von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung unterstützt werden. Das Arbeitsamt übernimmt mindestens 50% der Lohnkosten, wenn ein Arbeitsloser für einen befristeten Zeitraum eingestellt wird, in dem ein Beschäftigter außerhalb des Betriebes weitergebildet wird. Auch die Organisation von Jobrotation kann gefördert werden.
- Die Kosten der Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmern über 50 Jahren können von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen werden. Voraussetzungen sind die Zugehörigkeit zu einem kleinen oder mittleren Betrieb mit bis zu 100 Beschäftigten sowie die Fortzahlung des Entgelts durch den Arbeitgeber. Die Regelung soll für vier Jahre gelten.
- Für ungelernte und geringqualifizierte Arbeitnehmer wird die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung attraktiver gemacht. Dazu wird Arbeitgebern, die ungelernte Arbeitnehmer für eine Qualifizierung unter Weiterzahlung des Gehaltes freistellen, der Lohn ganz oder teilweise erstattet. Dies soll auch die Bereitschaft der Arbeitgeber stärken, ungelernte Arbeitnehmer zu qualifizieren.

Familien fördern und Gleichberechtigung voranbringen

Die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ist eine wichtige Aufgabe auch der Arbeitsmarktpolitik und wird deshalb stärker als bisher als Querschnittsaufgabe im Arbeitsförderungsrecht verankert. Die wichtigsten Veränderungen in diesem Bereich:

- Die Frauenförderung wird ausgebaut: Frauen sollen nicht nur entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen, sondern auch entsprechend ihrer spezifischen Arbeitslosenquote arbeitsmarktpolitisch gefördert werden. Hierzu sollen spezielle Frauenfördermaßnahmen beitragen.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist keine Angelegenheit der Frauen allein. Männer sind hier ebenso gefordert. Eine eigenständige Vorschrift über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf macht das deutlich. Arbeitsmarktpolitik soll diesen schwierigen gesellschaftlichen Prozess unterstützen.
- Diesem Ziel dient auch die Erhöhung der Zuschüsse zu den Kinderbetreuungskosten bei Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Trainingsmaßnahmen bis zur Höhe von monatlich 130 € je Kind.
- Personen, die nach einer versicherungspflichtigen Beschäftigung Kinder erziehen, sollen besser unterstützt werden. Deshalb wird der Erwerb eines Anspruches auf Arbeitslosengeld erleichtert. Zeiten der Betreuung und Erziehung eines Kindes unter drei Jahren und Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld werden in die Versicherungspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit einbezogen. Sie dienen damit dem Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld.

Jugendlichen einen erfolgreichen Einstieg ins Berufsleben ermöglichen

Die Erwerbsbevölkerung in Deutschland wird zunehmend älter und nimmt ab. Schon für die absehbare Zukunft wird Fachkräftemangel erwartet. Deshalb gilt es, Jugendliche gut zu qualifizieren und ihnen einen erfolgreichen Einstieg in das Berufsleben ermöglichen, denn gut ausgebildete Fachkräfte sind ein Standortvorteil.

Folgerichtig werden erfolgreiche Elemente des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ab dem Jahr 2004 in das Arbeitsförderungsrecht übernommen, insbesondere:

- die Förderung der Integration von Jugendlichen mit Wettbewerbsnachteilen durch einen Eingliederungszuschuss,
- Anreize, um den vorzeitigen Übergang aus einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildung zu erleichtern.
- die Ergänzung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen um das Element »Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche«, und
- die Förderung des Nachholens des Hauptschulabschlusses im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung neu ausrichten

Öffentlich geförderte Beschäftigung bleibt vor allem in den neuen Ländern auf absehbare Zeit unverzichtbar. Deshalb galt es, diese attraktiver und wirkungsvoller zu machen. Dazu wurden ihre investive Komponente gestärkt, Verzahnungsmöglichkeiten mit anderen Politikbereichen ausgebaut und damit der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Strukturentwicklung erhöht. Zudem sollen zusätzliche Kofinanzierungspotentiale erschlossen werden.

Die Reform setzt vor allem diese Akzente:

- Das neue Förderinstrument „Beschäftigungsschaffende Infrastrukturförderung“ eröffnet auf kommunaler Ebene zusätzliche Handlungsmöglichkeiten. Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur können nun über Zuschüsse zu den Kosten gefördert werden, wenn sie von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt und dabei vom Arbeitsamt vermittelte Arbeitnehmer eingestellt werden. Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen sollen durch die Einschaltung des Verwaltungsausschusses des zuständigen Arbeitsamtes ausgeschlossen werden.
- Bei der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen sind nun Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur als Einsatzfeld (z.B. neben wirtschaftsnaher Infrastruktur auch Sanierung von Bildungseinrichtungen, Kindergärten etc.) zugelassen. Die Befristung ist bis zum Jahr 2008 verlängert.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung kann kein dauerhafter Ersatz für reguläre Beschäftigung sein. Die Integration in reguläre Beschäftigung ist und bleibt ein Ziel von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. Auch deswegen wurde der Qualifizierungsanteil erhöht und »Karrieren« in öffentlich geförderter Beschäftigung entgegengewirkt. Wer im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme zwölf Monate oder länger beschäftigt war, muss mindestens drei Jahre pausieren.

Das Prinzip »Fördern und Fordern« aktiviert die Arbeitslosen

Im Vermittlungsprozess gehen beide Seiten Verpflichtungen ein. »Fördern mit Perspektive« steht dabei für die im Rah-

men der Eingliederungsvereinbarung festzulegenden Angebote des Arbeitsamtes. »Fordern mit Legitimation« steht für die in der Eingliederungsvereinbarung fest zu legenden Aktivitäten und Pflichten des Arbeitslosen.

Es gibt bei Verstößen gegen die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung durch den Arbeitslosen keine speziellen Sanktionen, sondern es gelten die vorhandenen Vorschriften des Arbeitsförderungsrechts. Diese wurden nicht verschärft, weil sie von den Koalitionsfraktionen als ausreichend eingestuft wurden. Mit der Eingliederungsvereinbarung werden vor allem die Aktivierung des Arbeitslosen und die Strukturierung des Eingliederungsprozesses angestrebt.

Stephan Articus*

Umsetzung der neuen Handlungsmöglichkeiten

Das prinzipiell positive Echo zum Reformprojekt Job-AQTIV-Gesetz ist für die Koalitionsfraktionen ermutigend. Es hat bestätigt, dass der gewählte Kurs, die Arbeitsmarktpolitik konsequenter aktiv auszurichten, richtig ist. Deutlicher als zuvor stehen Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit, für mehr Qualifikation und mehr Prävention vor Job-Verlust und eine effizientere Nutzung der finanziellen und personellen Ressourcen im Vordergrund, so dass mit besseren Ergebnissen zu rechnen ist.

Für die verschiedenen Akteure vor Ort eröffnet die Reform zahlreiche neue Handlungsmöglichkeiten, die auch eine bessere Verknüpfung unterschiedlicher Politikbereiche und der Aktivitäten unterschiedlicher staatlicher Ebenen zulassen. Wie erfolgreich das Job-AQTIV-Gesetz tatsächlich wird, hängt einerseits von der wirtschaftlichen Entwicklung, andererseits insbesondere von den regionalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ab. Es gilt deshalb, die neuen Handlungsmöglichkeiten konsequent im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen. Hier sind alle – die Unternehmen, die Verbände, die Verwaltung und die Arbeitslosen – gefordert.

Das Job-AQTIV-Gesetz schafft keine neuen Arbeitsplätze

Der Deutsche Städtetag hat bedauert, dass mit dem Job-AQTIV-Gesetz die notwendigen strukturellen Änderungen in der Arbeitslosenversicherung nicht in Angriff genommen worden sind. Die mit der Ankündigung einer großen SGB III-Reform geweckten Hoffnungen werden leider nicht erfüllt.

Das jetzt vorliegende Gesetz enthält jedoch eine Reihe von Maßnahmen, die in die richtige Richtung weisen. Hierzu zählen insbesondere die Modernisierung der Arbeitsvermittlung, die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturpolitik, die betriebsnähere Aus- und Weiterbildung sowie der Ausbau von Frauenfördermaßnahmen. Mit einem gewissen Stolz weise ich darauf hin, dass hier teilweise Erkenntnisse aus positiven kommunalen Beispielen von Beschäftigungsförderung umgesetzt werden.

Die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und die Stärkung der passgenauen Vermittlung sind geeignet, die Lücke zwischen freien Stellen und Arbeitsplatzsuchenden zu begrenzen. Kommunale Erfahrungen zeigen, dass die Vermittlung von Arbeitslosen differenzierter dem individuellen Bedarf angepasst erfolgen muss. Für die Bundesanstalt für Arbeit bedeutet dies in erster Linie eine Aufstockung und eine zusätzliche Qualifizierung des Vermittlungspersonals. Die Anforderungen an die Vermittlung eines sog. arbeitsnahen, also leicht vermittelbaren Arbeitslosen erfordert weniger Aufwand als die eines Langzeitarbeitslosen, der mehrere Vermittlungshemmnisse aufweist. Für letzteren kann in vielen Fällen eine erfolgreiche Vermittlung nur dann erfolgen, wenn sie in enger Vernetzung mit komplementären Hilfen, wie Schuldnerberatung, Suchtberatung u.ä. erfolgt. Der hiermit verbundene personelle Aufwand bedingt, dass sich ein Ver-

* Dr. Stephan Articus ist geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetags Köln/Berlin.

mittler allenfalls 60 bis 80 Langzeitarbeitslosen widmen kann, wenn er erfolgreich sein will. In den Arbeitsämtern kommen heute auf einen Vermittler 600 bis 700 Arbeitslose, die einen Job suchen. Dass dies nicht funktionieren kann, liegt auf der Hand. Bedenken sind auch angebracht, dass mit den vorgesehenen 3 000 zusätzlichen Vermittlern das angestrebte Ziel nicht zu erreichen ist. Wer bessere Arbeitsämter fordert, und das ist auch eine Forderung des Städtetages, darf dies nicht mit Kritik an den Mitarbeitern der Bundesanstalt für Arbeit verbinden, sondern muss an die politisch Verantwortlichen appellieren, den Arbeitsämtern die für ihre wichtige und schwierige Aufgabe insbesondere bei der Vermittlung von Arbeitslosen ausreichendes Personal zur Verfügung zu stellen.

Aus kommunaler Sicht ist insbesondere die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturpolitik zu unterstützen. Sie trägt dazu bei, zusätzliche Anreize für mehr Aufträge zum Ausbau kommunaler Infrastruktur zu geben und durch die Verknüpfung dieser Anreize mit beschäftigungspolitischen Zielen die Beschäftigungssituation insbesondere in strukturschwachen Regionen und Städten zu verbessern. Nach der Neuregelung können öffentlich-rechtliche Träger einen angemessenen Zuschuss zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur erhalten, wenn der Träger mit der Durchführung der Arbeiten ein Wirtschaftsunternehmen beauftragt, das sich verpflichtet, für eine zwischen dem Arbeitsamt und dem Träger festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen zu beschäftigen, die vom Arbeitsamt zugewiesen werden. Das Ziel, zusätzliche Beschäftigung mit dieser Maßnahme zu erreichen, kann aber nur dort verwirklicht werden, wo Kommunen in der Lage sind, die Komplementärfinanzierung der Maßnahme sicherzustellen. Angesichts der kommunalen Haushaltslage werden diese Voraussetzungen nicht flächendeckend gegeben sein.

Die Stärkung und betriebsnähere Ausgestaltung der Aus- und Weiterbildung weist ebenfalls in die richtige Richtung. Für die Flankierung des strukturellen Wandels ist insbesondere eine stärkere Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf präventive und wirtschaftsnahe Aus- und Weiterbildung unabdingbar. Es bleibt zu hoffen, dass es gelingt, zu abgestimmten Übergängen zwischen Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und Beschäftigung zu kommen.

Schließlich wurde die alte Generalklausel zur Frauenförderung dahingehend geändert, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip in einen neu gefassten § 1 SGB III übernommen wurde. Damit steht Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe parallel neben den Zielen »Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes« und »Verbesserung der Beschäftigungsstruktur« analog zur Formulierung im Amsterdamer Vertrag. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Wie bereits gesagt, das Job-AQTIV-Gesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber leider ein zu kleiner Schritt. Mit den Neuregelungen sind die Möglichkeiten zur Effektivierung der Arbeitsmarktpolitik bei weitem nicht ausgeschöpft. Bereits ohne Änderung der Strukturen könnten weitere Fortschritte erzielt werden:

- Durch eine ausreichend personelle und qualitative Stärkung der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter.
- Durch eine Überprüfung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung mit dem Ziel, mehr Betriebsnähe zu erreichen und Konkurrenzen zwischen den einzelnen Instrumenten zu vermeiden.
  Die Implantation von Kombilohn-Modellen wird u.a. deshalb erschwert, weil Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber lukrativer sind.
- Durch eine stärkere Erschließung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte.
  Kombilohnmodelle außerhalb der Sozialhilfe kommen hierfür in Betracht.
- Durch eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeverwaltung.
  Die bisher praktizierte Zusammenarbeit und die Erfahrungen mit den Modellprojekten MOZART belegen eindeutig, dass die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern nur dann merklich verbessert werden kann, wenn ein Datenaustausch erfolgt.
- Durch eine Harmonisierung der Sanktionen im SGB III und im BSHG.
  Kürzungen nach SGB III auf Grund von Sperrzeiten lösen in nicht wenigen Fällen ergänzende Leistungen der Sozialhilfe aus. Oft erfahren die Arbeitslosen auf diese Weise, dass Sozialhilfe höher sein kann als Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.

Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und die aus den unterschiedlichsten Modellvorhaben gewonnenen Resultate lassen mich allerdings zu der Erkenntnis kommen, dass die Probleme des Nebeneinanders von SGB III und BSHG bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit letzten Endes nur durch strukturelle Änderungen gemildert werden können. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe ist kontinuierlich auf inzwischen 37% aller Arbeitslosen gestiegen. Diese Entwicklung zeigt, dass den Problemen der Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr mit den traditionellen Instrumenten von SGB III und BSHG begegnet werden kann. Wie andere sehe ich in einem eigenständigen Leistungsbereich in der finanziellen und politischen Verantwortung des Bundes, der sich ausschließlich der Förderung und Integration der Langzeitarbeitslosen widmet, eine Verbesserung der derzeitigen Situation. Die Integration der Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt gelingt nur, wenn besondere Hilfsangebote zur Verfügung stehen, anders als bei arbeitsmarktnahen Gruppen, die

dieser Hilfen nicht bedürfen. Wesentliche Bestandteile eines eigenständigen Leistungsbereichs müssen sein:

- Transferleistungen, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen.
- Strategien, die am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn ganzheitlich in den Integrationsprozess einbeziehen.
  Hierzu zählen insbesondere zielgruppenspezifische Qualifizierung und passgenaue Vermittlung unter möglichst effektiver Vernetzung mit anderen Hilfesystemen der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und anderen.
- Örtliche und überregionale Aufgabenwahrnehmung.
- Finanzierungszuständigkeit des Bundes.
  Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Arbeitsverwaltung sich aus unterschiedlichen Gründen eher den arbeitsmarktnahen Arbeitslosen als den Langzeitarbeitslosen widmet. Von daher erscheint es sinnvoll, einen eigenen Leistungsbereich in der Verantwortung des Bundes zu bilden, der sich, ausgestattet mit ausreichendem und aufgabenspezifisch ausgebildeten Personal bis hin zu zielgruppenspezifischen Angeboten der Qualifizierung und Beschäftigung, des Personenkreises der Langzeitarbeitslosen annimmt.

Besonderer Wert muss seitens der Kommunen auf die Finanzierungszuständigkeit für die Langzeitarbeitslosigkeit gelegt werden. Bereits in der Vergangenheit sind durch Kürzungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe sowie durch die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für Leistungen des SGB III bzw. AFG Kosten zu Lasten der Kommunen verschoben worden. Es darf keine weitere Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit geben. Besonders wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang die Beibehaltung des individuellen Anspruchs der Langzeitarbeitslosen auf Arbeitslosenhilfe. Der hiermit verbundene Stabilisierungs- und Ausgleichseffekt ist unverzichtbar. Ohne ein überregionales Sicherungssystem würden sich die negativen Wirkungen der Arbeitslosigkeit vor Ort verstärken. Nach einer Untersuchung von 1988 (jüngere Untersuchungen hierzu liegen nicht vor) hat die Bundesanstalt für Arbeit bereits damals 4 Mrd. DM an Beiträgen und Steuern umverteilt, davon allein 2 Mrd. DM durch die Leistungen an Arbeitslosenhilfeempfänger. Auf diese Weise findet ein Finanzausgleich statt, der der politischen Auseinandersetzung entzogen ist und die Gewähr dafür bietet, dass Arbeitslosigkeit nicht noch mehr als ohnehin überproportional hohe Kosten in Kommunen und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit verursacht.

Letzten Endes kommt es jedoch darauf an, inwieweit mit dem Job-AQTIV-Gesetz dem Problem der Massenarbeitslosigkeit begegnet werden kann. Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln sind Zielsetzungen, die von allen unterschrieben werden können. Aber werden damit neue Arbeitsplätze geschaffen? Werden mit dem Job-AQTIV-Gesetz neue Arbeitsplätze geschaffen? Diese Fragen müssen eher negativ beantwortet werden. Deshalb darf bei allen Diskussionen über eine Effektivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren Umsetzung durch die Arbeitsämter nicht vergessen werden, dass es in erster Linie darauf ankommt, die Sozial- und Wirtschaftspolitik so auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird. Wir benötigen eine Beschäftigungspolitik, die die wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumente so ausrichtet, dass durch die Geld-, Zins-, Währungs- und Steuerpolitik die Nachfrage nach Arbeit steigt, die die Unternehmen stärker in eine sozial- und beschäftigungsorientierte Verantwortung einbezieht und schließlich durch Arbeitszeitreduzierung, -flexibilisierung und Teilzeitarbeit die vorhandene Arbeit auf mehr Beschäftigte verteilt.

Claudia Weinkopf*

Das Job-AQTIV-Gesetz: Effektivierung und Intensivierung der Arbeitsvermittlung

Durch das Job-AQTIV-Gesetz soll die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik verbessert und damit auch ein Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit in Deutschland geleistet werden. Zentrale Eckpunkte des Gesetzes bezogen auf die Orientierung und Ausgestaltung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind:

- die Intensivierung der Arbeitsvermittlung und Beratung durch Erstellung von Bewerberprofilen und Chancenprognosen (Profiling), was ggf. durch spezielle Maßnahmen zur Eignungsfeststellung ergänzt werden kann, und die Festlegung einer individuellen Vermittlungsstrategie im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung);
- die Aufhebung von Wartezeiten beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen;
- die Öffnung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen für Ungelernte auch im Rahmen bestehender Beschäftigungsverhältnisse sowie die zeitlich befristete Unterstützung der Qualifizierung älterer Arbeitnehmer/innen in kleinen und mittleren Unternehmen;
- die Aufnahme von Job-Rotation in das Regelinstrumentarium;
- die Vereinheitlichung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber;
- Neuregelungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Modifikation des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei ABM in Wirtschaftsunternehmen, Verpflichtung von Trägern zur Kombination der ABM-Beschäftigung mit Qualifizierung oder Praktika, Möglichkeit zur Pauschalierung der Zuschüsse, Erhöhung des maximalen Anteils von Personen ohne vorherigen Leistungsbezug) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM);
- Einführung von Zuschüssen für Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen.

Damit haben langjährige Forderungen aus verschiedenen Bereichen, die arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitiger einzusetzen und sie stärker mit anderen Politikbereichen zu verzahnen, ebenso in das Job-AQTIV-Gesetz Eingang gefunden wie Erfahrungen aus verschiedenen Modellprojekten (z.B. Job-Rotation).

In vielen Kommentaren ist die Stärkung des vielzitierten Prinzips des »Förderns und Forderns« positiv bewertet worden, während manche darauf verweisen, dass das Job-AQTIV-Gesetz sich zu sehr auf die Arbeitsangebotsseite konzentriere, was angesichts des gravierenden Arbeitsplatzdefizits in die falsche Richtung weise. Andere kritisieren vor allem, dass die Möglichkeiten der öffentlich geförderten Beschäftigung (ABM, SAM) nicht deutlich eingeschränkt bzw. durch das neue Instrument der Zuschüsse für Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sogar erweitert werden, obwohl diese Maßnahmen vergleichsweise hohe Kosten verursachen und die Übergangsquoten der Teilnehmer/innen in reguläre Beschäftigung eher niedrig seien.

Aktivierung von Arbeitslosen

Im Zentrum des Job-AQTIV-Gesetzes steht zweifellos die Zielsetzung der Aktivierung von Arbeitslosen, was auch durch die Einführung neuer bzw. die Modifikation bestehender Instrumente unterstützt werden soll. Wenn man die Aktivierungsstrategie ernst nimmt, geht es hierbei um eine intensivere und frühzeitigere Betreuung und Beratung von Arbeitslosen – z.B. durch Profiling und die Aufstellung individueller Eingliederungsvereinbarungen, in denen Hilfestellungen und Schritte auf dem Weg zurück in die Erwerbstätigkeit für beide Seiten verbindlich festgelegt werden.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit Profiling und Eingliederungsvereinbarungen im Rahmen von Modellprojekten oder entsprechenden Aktivitäten einzelner Kommunen sind hierbei ganz unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen sollten mögliche Hemmnisse der Arbeitsaufnahme wie etwa gesundheitliche Beeinträchtigungen, Kinderbetreuungsnotwendigkeiten, Schulden u.ä. analysiert und – soweit möglich – konkrete Lösungsstrategien entwickelt und vereinbart werden. Zum anderen sollten auch Fähigkeiten und Erfahrungen erfasst werden, die über formale berufliche Qualifikationen hinausgehen, weil diese möglicherweise Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Vermittlung in Arbeit bieten können. Weiterhin ist – auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt – genau zu prüfen, ob eine direkte Vermittlung in Ar-

* Dr. Claudia Weinkopf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum NRW.

beit realistisch erscheint oder ob zunächst andere Maßnahmen wie z.B. ein Betriebspraktikum, eine Qualifizierung oder auch eine Phase öffentlich geförderter Beschäftigung notwendig sind. Die Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitslosen ist hierbei ebenso von Bedeutung wie auch konkrete Unterstützungsangebote von außen.

Insofern ist es auch folgerichtig und konsequent, dass im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes die Zugänge zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen neu geregelt und Wartezeiten beim Zugang zu solchen Angeboten weitgehend abgeschafft werden. Nicht die vorangegangene Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern der individuelle Hilfebedarf und die arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit sollen künftig die entscheidenden Kriterien für den Zugang zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme sein.

Allerdings dürfte der diesbezüglich durchaus ambitionierte Anspruch des Gesetzes nicht von heute auf morgen umzusetzen sein. Alle bisherigen Erfahrungen aus dem In- und Ausland zeigen, dass der Aufwand, der mit Profiling und dem Aufstellen von Eingliederungsvereinbarungen einhergeht, erheblich ist. Dies gilt insbesondere, wenn der Anspruch einer differenzierten Beurteilung der Fähigkeiten und Chancen einerseits sowie der Identifikation möglicher Vermittlungshemmnisse andererseits eingelöst und tatsächlich gemeinsam individuelle Vermittlungsstrategien entwickelt werden. Auch die Überprüfung und Aktualisierung der Eingliederungsvereinbarungen, die im Gesetz sinnvollerweise in einem Abstand von drei bis sechs Monaten vorgesehen ist, ist keineswegs unaufwendig.

Kapazitätsengpässe im Bereich der Arbeitsvermittlung

Wenngleich Arbeitsämter auch bisher schon einzelne Elemente einer solchen Vorgehensweise umgesetzt haben, sind Kapazitätsengpässe bei einer flächendeckenden Umsetzung von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen keineswegs auszuschließen. Dies gilt um so mehr, als eine Konzentration dieser Instrumente auf bestimmte Gruppen nicht vorgesehen ist. Derzeit entfallen in Deutschland auf eine(n) Arbeitsvermittler/in im Durchschnitt etwa 800 Arbeitslose. Durch die Aufstockung der personellen Kapazitäten im Bereich der Arbeitsvermittlung um 3 000 Personen, wie sie im Haushaltsentwurf der Bundesanstalt für Arbeit für Anfang 2002 angekündigt ist, wird sich diese Relation zweifellos verbessern. Allerdings werden damit noch keineswegs die erheblich günstigeren Personalschlüssel erreicht, die z.B. in Dänemark oder in den Niederlanden realisiert werden.

Es stellt sich somit die Frage, ob der ambitionierte Anspruch des Job-AQTIV-Gesetzes mit den personellen Kapazitäten im Bereich der Arbeitsvermittlung tatsächlich erfüllt werden kann. Die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, mit der Durchführung von Profiling- und Assessment-Verfahren bzw. Aktivitäten zur Arbeitsvermittlung auch Dritte (wie z.B. arbeitsmarktpolitische Träger) zu beauftragen, kann zwar zusätzliche Kapazitäten hierfür außerhalb der Arbeitsverwaltung erschließen. Die Delegation solcher Aufgaben wird bei den Arbeitsämtern aber zweifellos gleichzeitig zusätzlichen Aufwand verursachen, weil z.B. geeignete Träger hierfür ausgewählt und mit diesen Absprachen getroffen werden müssen. Zudem ist eine Qualitätskontrolle erforderlich.

Erhebliches Defizit an Arbeitsplätzen

Ein weiterer gewichtiger Aspekt hat bei den Debatten im Vorfeld des Job-AQTIV-Gesetzes nach meinem Eindruck eine erstaunlich geringe Rolle gespielt: Aktivierung macht – wie auch die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen – um so mehr Sinn, je größer die Nachfrage nach Arbeitskräften tatsächlich ist. Sie stößt demgegenüber an ihre Grenzen, wenn es ein erhebliches Defizit an Arbeitsplätzen gibt. Und dies haben wir in Deutschland trotz mancher Klagen der IT- und anderer Branchen über einen Mangel an (meist qualifizierten) Arbeitskräften zweifellos.

Nach vorliegenden Erfahrungen können zusätzliche Arbeitsplatzangebote der Unternehmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik am ehesten erschlossen werden, wenn die Arbeitsvermittler/innen aktiv auf Betriebe zugehen und sie hinsichtlich ihres Bedarfs an zusätzlichen Arbeitskräften beraten. Ob sie hierfür allerdings ausreichend Zeit haben werden, erscheint angesichts des voraussichtlich hohen zusätzlichen Aufwandes bei der Beratung und Beurteilung von Arbeitslosen zumindest fraglich. Zudem sieht das Job-AQTIV-Gesetz verstärkte Aktivitäten der Arbeitsämter in diese Richtung nicht explizit vor.

Es wäre zweifellos ein Erfolg, wenn die Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der Laufzeit offener Stellen ein Stück weit reduziert werden könnte, was durch eine Intensivierung und höhere »Passgenauigkeit« der Arbeitsvermittlung grundsätzlich durchaus möglich erscheint. Gleichwohl besteht jedoch die Gefahr, dass die Aktivierung von Arbeitslosen in vielen Fällen ins Leere laufen wird und zusätzliche Frustrationen entstehen werden, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes deutlich zu erhöhen. Die Chancen hierfür stehen derzeit angesichts der aktuellen Ankündigungen, dass in vielen Bereichen zahlreiche Stellen abgebaut werden sollen, eher gering. Wenn im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen vereinbarte Aktivitäten und Maßnahmen aber nicht zu einer Einmündung in Arbeit führen, stellt sich die Frage nach Alternativen.

Befristete öffentliche Förderung von Beschäftigung ist sinnvoll

Vor diesem Hintergrund ist es auch folgerichtig, dass im Job-AQTIV-Gesetz die Möglichkeiten zur zeitlich befristeten öffentlich geförderten Beschäftigung z.B. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen grundsätzlich erhalten geblieben sind und überdies die Möglichkeit, für Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen Zuschüsse zu gewähren, eröffnet wird. Kritiker/innen, die auf vergleichsweise niedrige Übergangsquoten in reguläre Beschäftigung im Anschluss an ABM und SAM verweisen, lassen eine wichtige Besonderheit außer Acht: Es handelt sich dabei um die einzigen Maßnahmen, bei denen die Entscheidung, wer beschäftigt wird, nicht allein dem betrieblichen Kalkül und Entscheidungskriterien unterworfen wird. Vielmehr haben die Arbeitsämter hier die Möglichkeit, gezielt Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen zuzuweisen, die im Rahmen betrieblicher Einstellungsentscheidungen – selbst bei Gewährung von Eingliederungszuschüssen – oftmals keinerlei Chance haben.

Es spricht vieles dafür, dass eine ernst gemeinte Aktivierung von Arbeitslosen in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation ohne Zwischenstufen zur direkten Einstellung in Unternehmen nicht auskommt. Von daher erscheinen pauschale Forderungen nach einer deutlichen Reduzierung der für ABM und SAM eingesetzten Mittel, wie sie in der letzten Zeit immer wieder erhoben worden sind, eher kontraproduktiv. Vielmehr bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die Vorrangstellung der Vermittlung in Kombination mit der grundsätzlich begrüßenswerten Flexibilisierung des Zugangs zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Ausweitung der Instrumente entfalten wird – einerseits auf das Niveau der Arbeitslosigkeit insgesamt und andererseits insbesondere auch auf die Arbeitsmarktchancen von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen (z.B. Langzeitarbeitslose und Ältere). Wenn sich bei der Umsetzung des Job-AQTIV-Gesetzes zeigen sollte, dass auch für diese Gruppen kostengünstigere Maßnahmen greifen und zur Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung führen, wäre ein Zurückfahren von ABM und SAM sachlich zu rechtfertigen. Anderenfalls bleibt öffentlich geförderte Beschäftigung als Alternative insbesondere für diejenigen, die in der aktuellen Arbeitsmarktsituation keine realistischen Chancen auf eine Einmündung in reguläre Beschäftigung bei Unternehmen haben, jedoch auch künftig in gewissem Umfang unverzichtbar.

Das Job-AQTIV-Gesetz weist zweifellos in die richtige Richtung, indem die Arbeitsvermittlung intensiviert und effektiver gestaltet und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium erweitert sowie die Zugänge erleichtert werden sollen. Wunder hinsichtlich der kurzfristig erzielbaren Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt sind nach meiner Einschätzung gleichwohl nicht zu erwarten, weil Arbeitsmarktpolitik vorrangig das Matching zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbessern, nicht aber die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften nachhaltig positiv beeinflussen kann. Hierzu bedarf es eines konzertierten Zusammenwirkens unterschiedlicher Politikbereiche – z.B. der Finanz-, Steuer-, Wirtschafts-, Struktur-, Arbeitszeit-, Bildungs- und Forschungspolitik.

Wie einige der hier skizzierten Zielkonflikte, Probleme und offenen Fragen bei der Umsetzung des Job-AQTIV-Gesetzes in der Praxis gelöst werden, bleibt abzuwarten. Zweifellos sind die Verbesserung der Vermittlungschancen und die Eingliederung in reguläre Beschäftigung die obersten Ziele der Arbeitsmarktpolitik, aber die Orientierung am Vorrang der Vermittlung in Arbeit darf nicht dazu führen, die Förderung und Pflege der Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen zu vernachlässigen. Dies gilt um so mehr, als angesichts demographischer Entwicklungen ein Mangel an Arbeitskräften in Deutschland zumindest mittelfristig bereits absehbar ist.

Alexander Spermann*

Zu wenig Q im Job-AQTIV-Gesetz

»Durch eine frühzeitige und passgenaue Vermittlung von Arbeitssuchenden wird das Job-AQTIV-Gesetz die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit – die derzeit bei etwa acht Monaten liegt – verkürzen. Jede Woche weniger ist ein großer Erfolg«, erklärte Bundesarbeitsminister Walter Riester, nachdem das Gesetz den Bundesrat passierte. Wie wahrscheinlich ist diese Erfolgsprognose?

Aktivierung durch Job-AQTIV?

Die Grundidee des Gesetzes ist – was die aktive Arbeitsförderung betrifft – überzeugend: Präventiv soll ein modernes Arbeitsförderungsrecht sein, nicht reaktiv, Beschäftigungsmöglichkeiten sollen konsequent genutzt und Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, abgebaut oder vermieden werden. Hinzu kommt eine intensivierte Arbeitsvermittlung, die Stärken- und Schwächenprofile der Arbeitssuchenden festhält und eine individuelle Chancenprognose erstellt (Profiling). Falls erforderlich soll das Arbeitsamt zusätzlich eine Maßnahme der Eignungsfeststellung (z.B. in Form eines Assessment-Verfahrens) durchführen. Die aus dem Profiling abzuleitende individuelle Vermittlungsstrategie ist in der Eingliederungsvereinbarung festzuhalten.

Fast könnte man meinen, das Gesetz verdient den Namen AKTIV. Aber vielleicht waren die kreativen Worterfinder bei der Namensgebung AQTIV vorausschauend. Zwar steht die Abkürzung AQTIV für Aktivieren-Qualifizieren-Trainieren-Investieren-Vermitteln, doch den Buchstaben Q verwenden Ökonomen gerne für die Menge (Q = quantity). In diesem Zusammenhang scheint Q auf die zu geringe Zahl der Berater und Vermittler in den Arbeitsämtern hinzudeuten, die für die Umsetzung der aktiven Arbeitsförderung zuständig sind. Obwohl etwa 3 000 Vermittler eingestellt werden: Wie soll das ehrgeizige Ziel erreicht werden, wenn der Personalschlüssel Vermittler zu Arbeitssuchenden immer noch sehr weit von einer erfolgversprechenden Relation entfernt ist. Die Richtung dieses Reformschritts stimmt, aber es bleibt zu wenig Q im Job-AQTIV-Gesetz.

Dabei sollten Kostengesichtspunkte nicht unbedingt gegen die Einstellung weiterer Vermittler sprechen. Die noch von der früheren Regierungskoalition in die Wege geleiteten Modellversuche zur gemeinsamen Vermittlung von Arbeitslosen durch Arbeits- und Sozialämter haben im Fall der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur gezeigt, dass sich die Vermittlungswahrscheinlichkeit durch einen auf 1:60 verbesserten Personalschlüssel drastisch erhöht; vor der Reform wurde der Personalschlüssel auf 1:800 geschätzt. Dieses Ergebnis wurde im Vergleich zu einer Kontrollgruppe im gleichen lokalen Arbeitsmarkt abgeleitet (Jerger, Pohnke und Spermann 2002). Weil die Arbeitslosen schneller vermittelt werden, wenn man sich intensiv um sie bemüht, sparen die Ämter die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung ein, so dass sich die Ausgaben für die Einstellung zusätzlicher Vermittler verringern. Es ist sogar wahrscheinlich, dass sich die Zusatzausgaben für Vermittler mittelfristig durch fiskalische Einsparungen quasi selbst finanzieren, aber ein empirischer Beleg existiert nicht.

Doch selbst wenn im Hinblick auf das Ziel – Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer – durch einen erfolgversprechenden Personalschlüssel die Vermittlung optimiert wird, dann reicht das nicht. Gute Vermittlung ist eine Sache, nachhaltige Vermittlung ist eine andere, schwierigere Sache. Die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer unter acht Monate kann ja nur als Teilziel verstanden werden; zugunsten des Gesetzgebers muss man doch annehmen, dass es eigentlich um dauerhafte Beschäftigung nach einer verkürzten Dauer der Arbeitslosigkeit geht. Denn es bringt Arbeitslosen wenig, wenn sie zwar nur z.B. sechs Monate arbeitslos sind, jedoch auf den ihnen vermittelten Stellen die Probezeit regelmäßig nicht überstehen. Hier lässt sich unter Umständen durch Coaching die Dauer der Beschäftigung erhöhen. Aber auch das kostet – wie zusätzliche Vermittler – zunächst einmal mehr Geld. Ob sich der Einsatz von zusätzlichen Coaches durch längere Dauer der Beschäftigung selbst finanziert, ist nicht ausgeschlossen, doch auch hier fehlt es an empirischen Belegen.

Seriöse Evaluation durch Job-AQTIV?

Damit wird auf einen weiteren Missstand hingewiesen: Die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist wenig erforscht. Die durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeführten Ver-

* Dr. Alexander Spermann, Privatdozent an der Universität Freiburg, leitet die auf Evaluation spezialisierte Beratung Economic R & C in München.

änderungen werden die offenen empirischen Belege für eine positive Bewertung arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Zukunft weiterhin nicht erbringen können. Zwar ist eine – und das ist lobenswert – verbesserte Datenbereitstellung an wissenschaftliche Einrichtungen außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit in Aussicht gestellt. Doch zusätzliches Personal für diese zusätzliche Aufgabe ist nicht vorgesehen. Auch wird die so genannte Verbleibsquote der Eingliederungsbilanz um eine so genannte Eingliederungsquote ergänzt. Die Verbleibsquote misst den Verbleib in registrierter Arbeitslosigkeit, die Eingliederungsquote misst den Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Beide Quoten sind interessant, aber wenig aussagefähig. Zieht man zur Beurteilung z.B. von Coaching nach erfolgreicher Vermittlung diese beiden Quoten heran, tritt man in die »Selektions-Falle«. Diese beiden Quoten sind mit dem Anreiz für Arbeitsämter verbunden, Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen zu coachen, sozusagen die Rosinen zu picken, um das Coaching besser aussehen zu lassen als es vielleicht ist. Nein, diese Quoten als Konzession an eine auf seriöse Evaluation drängende Wissenschaft führen in die Irre.

Aber wie könnte die Erfolgskontrolle verbessert werden? Das Eigeninteresse der Arbeitsämter an einer seriösen Evaluation ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist zurzeit noch gering. Dabei wäre es doch die beste Antwort auf die Kritik, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bewirkten praktisch nichts, die nach internationalen Standards üblichen Maßstäbe an die Wirkungsforschung anzulegen – und positive Effekte zu beweisen. Mit mehr Arbeitsmarktdaten für die Wissenschaft ist es in der Regel nicht getan. Vielmehr müssen neue Instrumente prozessbegleitend immer im Vergleich zu einer Kontrollgruppe getestet werden. Seit Ende 1999 laufen Modellversuche mit dem sogenannten Einstiegsgeld (Kombi-Einkommen) in Baden-Württemberg und Hessen – begleitet vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen im Auftrag der jeweiligen Sozialministerien (Dann et al. 2001). Nach intensiven Diskussionen mit der Begleitforschung wurden dabei in einigen Städten und Kreisen – erstmalig in Deutschland – auch Kontrollgruppen im gleichen lokalen Arbeitsmarkt zugelassen. Die Praxiserfahrungen zeigen jedoch, dass die mit der Evaluation verbundene Datenerhebung und -pflege den bereits hoch belasteten Amtsmitarbeitern nicht zuzumuten ist. Zwingend erforderlich sind Evaluationsteams, die in Abstimmung mit den Amtsmitarbeitern in regelmäßigen Abständen in den Ämtern tätig sind.

Damit Modellversuche mit Kontrollgruppen keine Ausnahme bleiben, erscheint ein gesetzlicher Zwang zur seriösen Evaluation nach internationalem Standard nötig. Zwar werden dann die einzelnen Instrumente durch zusätzliche Evaluationskosten zunächst teurer, doch weiß man nach der Evaluation in der Regel auch, ob und wie erfolgreich eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist. Mittelfristig wird der Verzicht auf nachweislich wirkungslose Maßnahmen und die Konzentration auf erfolgreiche Maßnahmen die höheren Ausgaben für die professionelle Evaluation mehr als wett machen. An dieser Stelle klafft eine große Lücke im Job-AQTIV-Gesetz, die durch allgemein formulierte Beteuerungen zur Evaluation nicht geschlossen wird.

Reform der Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosenhilfe

Die zweite große Säule des Gesetzes – neben der aktiven Arbeitsförderung – ist die Reform der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe. Hier scheinen die Macher des Gesetzes die wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem Bereich weitgehend ignoriert zu haben. Empirische Untersuchungen zu den Einflussfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit weisen die Höhe und die Dauer der Arbeitslosenunterstützung, den zu geringen Lohnabstand zwischen Sozial- und Arbeitseinkommen sowie die weitgehende Vollanrechnung eigener Verdienste auf den Versicherungs- bzw. Hilfeanspruch als relevant aus. Nichts davon findet sich im Gesetz wieder. Weder an der Höhe noch an der Dauer der Arbeitslosenunterstützung wird gerüttelt – der Lohnabstand bleibt unverändert. Im Gegenteil: Die noch unter Arbeitsminister Blüm eingeführte pauschale Absenkung der Arbeitslosenhilfe wegen Qualifikationsverlust wird abgemildert. Wenn ein Qualifikationsverlust nachweislich nicht eingetreten ist, wird auf die Minderung des Anpassungsfaktors für bis zu zwei Jahre verzichtet. Das ist kein beschäftigungsfreundlicher Reformschritt, sondern ein auf Besitzstandwahrung ausgerichteter Tippelschritt, der im Hinblick auf die geplante Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ein falsches Signal sendet. Andererseits werden Arbeitsverweigerer ein wenig mehr bestraft – ihnen wird die Arbeitslosenunterstützung regelmäßig zwölf Wochen gesperrt. Offensichtlich wurden hier Konsequenzen aus der vom Bundeskanzler im April letzten Jahres initiierten »Faulenzerdebatte« gezogen. Im Gesetz werden auch die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Sinne von Kombi-Einkommen nicht angesprochen; der Bundeskanzler hat sich jedoch kurz vor Weihnachten in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 22. Dezember 2001 diesbezüglich reformfreudig geäußert, so dass man auf die weiteren Reformschritte in diesem Bereich gespannt sein darf.

Betrachtet man das Maßnahmenbündel des Job-AQTIV-Gesetzes, so spricht wenig dafür, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden kann. Es wird vom Einsatzwillen der neu eingestellten und bereits tätigen Vermittler abhängen, ob Arbeitsminister Riester sein Ziel kurzfristig erreichen wird. Wie er den Erfolg messen will, bleibt jedoch sein Geheimnis, denn ohne den Vergleich mit einer Kon-

trollgruppe könnte allein die Konjunkturentwicklung das Ergebnis bestimmen. Läuft die Konjunktur schlecht, könnten seine Vermittler zwar erfolgreich arbeiten, aber Riester müsste eine Zielverfehlung eingestehen. Läuft die Konjunktur gut, könnte er sein Ziel erreichen, obwohl seine Vermittler nicht erfolgreich sind. Spielt der Arbeitsminister gerne Roulette?

Literatur

Dann, S., A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2001), *Einstiegsgeld in Baden-Württemberg, Zwischenbilanz,* Stuttgart: Sozialministerium Baden-Württemberg.

Jerger, J., Chr. Pohnke und A. Spermann (2002), *Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonometrische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur,* erscheint demnächst in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.