ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bellmann, Lutz et al.

Research Report

Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose: Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

IAB-Stellungnahme, No. 9/2011

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bellmann, Lutz et al. (2011) : Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose: Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, IAB-Stellungnahme, No. 9/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/89202

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

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB·Stellungnahme

9/2011

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose

Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

Lutz Bellmann
Stefan Bender
Stefan Bernhard
Andreas Crimmann
Hans Dietrich
Martin Dietz
Anette Haas
Andreas Hirseland
Barbara Hofmann
Katrin Hohmeyer
Susanne Koch
Marion König
Gerhard Krug
Thomas Kruppe
Peter Kupka
Torsten Lietzmann
Margit Lott
Joachim Möller
Hannelore Plicht
Angela Rauch
Helmut Rudolph
Franziska Schreyer
Frank Sowa
Eugen Spitznagel
Gesine Stephan
Michael Stops
Ulrich Walwei
Jürgen Wiemers
Frank Wießner
Joachim Wolff
Cordula Zabel
Kerstin Ziegler

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011

Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose

Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

Lutz Bellmann, Stefan Bender, Stefan Bernhard, Andreas Crimmann,
Hans Dietrich, Martin Dietz, Anette Haas, Andreas Hirseland, Barbara Hofmann,
Katrin Hohmeyer, Susanne Koch, Marion König, Gerhard Krug, Thomas Kruppe,
Peter Kupka, Torsten Lietzmann, Margit Lott, Joachim Möller, Hannelore Plicht,
Angela Rauch, Helmut Rudolph, Franziska Schreyer, Frank Sowa,
Eugen Spitznagel, Gesine Stephan, Michael Stops, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers,
Frank Wießner, Joachim Wolff, Cordula Zabel, Kerstin Ziegler

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4
Abstract 4
1 Einleitung 6
1.1 Die Intention des Gesetzgebungsverfahrens der Bundesregierung 6
2 Die Ziele der Arbeitsförderung 8
2.1 Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung 8
2.2 Die Rechte der Arbeitslosen stärken 12
2.3 Zielgruppenförderung 13
3 Vermittlung und Beratung sowie vermittlungs-unterstützende Leistungen 24
3.1 Betreuungsrelation und Kontaktdichte von Vermittlern, Fallmanagern und Betreuten 24
3.2 Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein sowie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) 29
4 Berufswahl und Berufsausbildung 31
4.1 Förderung schulischer Abschlüsse und der Berufsausbildung sowie berufsvorbereitende Angebote 31
4.2 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen 34
5 Berufliche Weiterbildung 35
5.1 Förderung Beruflicher Weiterbildung 35
6 Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit 41
6.1 Eingliederungszuschüsse 41
6.2 Reform des Gründungszuschusses 45
6.3 Öffentlich geförderte Beschäftigung 47
7 Weitere Änderungen bei Maßnahmen der Arbeitsförderung 57
7.1 Transfermaßnahmen bei Transfer-Kurzarbeitergeld 57
7.2 Freie Förderung 58
8 Bezug von Lohnersatzleistungen 59
8.1 Zumutbare Beschäftigung 59
8.2 Sanktionen und Sperrzeiten 62
8.3 Höhe der sozialen Mindestsicherung 67
8.4 Lockerung der Bezugsbedingungen für das Arbeitslosengeld 69
9 Zulassung von Trägern und Maßnahmen 70
9.1 Zulassung von Trägern der Arbeitsmarktpolitik 70
10 Auslaufende Sonderregelungen 74
10.1 Auslaufen der Entgeltsicherung 74
11 Arbeitsmarktforschung 77
11.1 Orientierung der Arbeitsmarktforschung 77
Literaturverzeichnis 82
Tabellenanhang 90

Zusammenfassung

Die Bundesregierung will mit ihrem Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (Bundestagsdrucksache 17/6277) die Integration in Arbeit oder Ausbildung beschleunigen und den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung neu ordnen. Die Absicht der Bundesregierung, die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik durch mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz zu sichern, schlägt sich in einer Vielzahl von Einzelregelungen und einer Neuordnung des Instrumentenkastens nieder. Die Veränderungen betreffen sowohl Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Sozialgesetzbuch Drittes Buch) als auch Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch Zweites Buch). In ihren Anträgen kritisieren die Fraktionen von SPD („Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren – Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen“, Bundestagsdrucksache 17/6454), Bündnis 90/Die Grünen („Arbeitsmarktpolitik – In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen kürzen“, Bundestagsdrucksache 17/6319) und Die Linke („Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren“ – Bundestagsdrucksache 17/5526) dagegen eine einseitige Konzentration auf den arbeitsmarktnahen Personenkreis und fordern eine stärkere Beachtung von Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen.

Das IAB geht in seiner Stellungnahme auf die Intention des Gesetzesvorhabens ein und äußert sich aufgrund der vorliegenden Forschungsbefunde zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sowie der einzelnen Anträge der Oppositionsfraktionen.

Abstract

With its draft law on improving integration opportunities on the labour market (parliamentary printed document 17/6277), the Federal Government is intending to speed up the process of integration into work or training and reorganise the area of publicly subsidized employment. The intention of the Federal Government of securing the effectiveness and efficiency of labour market policies through a higher degree of decentralisation, flexibility, meeting individual needs, quality and transparency. This intention is reflected in a great variety of individual regulations and the reorganisation of the range of instruments available. The changes affect both active employment promotion (Book III of the Social Code) as well as specific instruments that aim at improving the labour market prospects of job-seekers receiving welfare benefit (Book II of the Social Code). In their motions, the parliamentary groups of the Social Democratic Party, SPD ("Orientating labour market policy on the current challenges – Setting the course for gainful work, full employment and maintaining a sufficient supply of skilled workers", parliamentary printed document 17/6454), Alliance

90/The Greens ("Labour market policy – Investing in employment and perspectives instead of diminishing opportunities", parliamentary printed document 17/6319) and The Left ("Giving labour market policy a new direction and financing it sustainably", parliamentary printed document 17/5526) criticise that the reform is rather concerned with improving policies and prospects of persons that are relatively easy to place. They demand from the Federal Government to pay more attention to needs of people with considerable placement impediments.

In its comment, IAB responds to the intention of the proposed legislation and offers its opinion on the basis of existing research findings on selected aspects of the draft law of the Federal Government as well as of the individual motions of the opposition parties.

1 Einleitung

1.1 Die Intention des Gesetzgebungsverfahrens der Bundesregierung

In ihrem Gesetzentwurf konstatiert die Bundesregierung – in Ergänzung der bereits umgesetzten Reformen, die zu einer effektiveren Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik geführt haben – weiteren Optimierungsbedarf in diesem Feld. Dabei gehe es darum, die Arbeitsmarktinstrumente konsequenter in Richtung Effektivität und Effizienz auszugestalten, um die beschlossenen Haushaltskürzungen umzusetzen. Ziel sei zum einen, Menschen bei der raschen Integration in Arbeit oder Ausbildung noch besser zu unterstützen beziehungsweise für den Personenkreis, bei dem dies unmittelbar nicht möglich sei, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und gesellschaftliche Teilhabe zu stärken.

Der Gesetzesbegründung zufolge sollen dazu die folgenden fünf Zielsetzungen umgesetzt werden:

- Mehr Dezentralität; dadurch soll die Entscheidungsfreiheit vor Ort gewährleistet werden.
- Höhere Flexibilität; soll die Auswahl des unter den regionalen und individuellen Rahmenbedingungen richtigen Instruments ermöglichen.
- Größere Individualität; soll den passgenauen Zuschnitt des ausgewählten Instruments sicherstellen.
- Höhere Qualität; soll durch geeignete Mechanismen die Leistungserbringung stärken.
- Mehr Transparenz; soll die Handhabung des Instrumenteneinsatzes erleichtern.

Befunde der Wirkungsforschung weisen darauf hin, dass die meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Beschäftigungschancen zumindest bestimmter Personengruppen verbessern konnten (Koch et al. 2011). Verbesserungspotenzial besteht vor allem bei der Zielgenauigkeit der Teilnehmerauswahl beziehungsweise der Zuweisung in die Maßnahmen. Der Gesetzgeber intendiert, diese Potenziale durch mehr dezentrale Entscheidungsfreiheit vor Ort, eine höhere Flexibilität bei der Auswahl des Instrumentariums sowie verbesserte Möglichkeiten eines individuellen Instrumentenzuschnitts zu nutzen.

Das IAB hat bereits früher darauf hingewiesen, dass ein gut bestückter und vor allem variabler Instrumentenkasten Voraussetzung dafür ist, dass Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen einen heterogenen Personenkreis flexibel betreuen können (zum Beispiel Koch/Walwei 2008). Denn so können vor Ort passgenaue Lösungen und geeignete Bündel von Maßnahmen entwickelt werden. Die starke Inanspruchnahme der „Sonstigen weiteren Leistungen“ des Sozialgesetzbuchs (SGB) II vor dem ersten Schritt der Flexibilisierung des Instrumentenkastens mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Jahr 2009 hat deutlich

gemacht, dass die Akteure vor Ort solche individuellen und flexiblen Lösungen durchaus suchen.

Allerdings haben Forschungen des IAB zum einen auch gezeigt, dass ein flexibler und individuell anpassbarer Instrumentenkasten allein noch keine passgenaue Zuweisung garantiert (Schütz et al. im Erscheinen). So ergaben Studien zum Vermittlungs- und Beratungsprozess in beiden Rechtskreisen: Die individuelle Betreuung scheitert teilweise daran, dass die Diagnose der Arbeitsmarktchancen beziehungsweise der hemmenden Faktoren nicht gelingt, oder dass zwar ein Stärken-Schwächen-Profil erstellt wird, aber die Zielperspektive und die daraus abgeleitete Eingliederungsstrategie nicht genügend aufeinander bezogen sind. Dieses Problem lässt sich eher durch eine bessere Qualifizierung der Fachkräfte und bessere Rahmenbedingungen für die Beratungsgespräche lösen als durch einen flexiblen Instrumentenkasten. Zum anderen setzen Flexibilität und individuelle Handlungsspielräume vor Ort eine entsprechende Kompetenz und Schulung der Vermittlungsfachkräfte zum Umgang damit voraus. In einer qualitativen Studie zur Umsetzung des Vermittlungsbudgets nach § 45 SGB III wurde ermittelt, dass die bei diesem Instrument sehr großen gesetzlichen Handlungsspielräume vor Ort rasch durch ermessenslenkende Weisungen wieder eingeschränkt wurden – und zwar sehr häufig auf Betreiben der Integrationsfachkräfte.

Vor diesem Hintergrund kommt der vom Gesetzgeber formulierten Maxime „Mehr Transparenz“ eine doppelte Bedeutung zu: Zum einen ist eine sinnvolle Kombination von laufenden Controlling-Aktivitäten und regelmäßiger Wirkungsmessung angeraten. Beide stehen aber vor besonderen Herausforderungen, weil die größere Flexibilität des Instrumentenkastens es erforderlich macht, vor Ort noch genauer hinzuschauen und Unterschiede nach Regionen, Trägern und Maßnahme-Inhalten in den Blick zu nehmen. Zum anderen kann mehr Transparenz auch im Sinne von „Best Practice“ verstanden werden und dazu genutzt werden, dass Agenturen und Grundsicherungsstellen voneinander hinsichtlich möglicher Ausgestaltungen der flexiblen Maßnahmen lernen.

Bei der Frage, wie viel Dezentralisierung in der Arbeitsmarktpolitik sinnvoll ist, kommt es auf eine genaue Abwägung an. Sicherlich muss die Wahl der Handlungsoptionen der Arbeitsmarktpolitik auf die Besonderheiten vor Ort zugeschnitten sein. Wenn Unternehmen Schwierigkeiten mit der Stellenbesetzung haben, wenn Arbeitnehmer freigesetzt werden und wenn Arbeitslose nicht so schnell wieder eine neue Beschäftigung finden, sind zunächst einmal lokale Träger und ihre Aktivitäten gefragt. Dabei darf man jedoch die Erwartungen an die Akteure vor Ort nicht überziehen. Selbst wenn sie ihre Handlungsspielräume optimal nutzen, beschränken sich die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Wesentlichen darauf, Arbeitslose auf den Wettbewerb vorzubereiten, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen zu erhalten oder zu erhöhen und einer fehlenden Passung zwischen den beiden Seiten des lokalen Arbeitsmarktes entgegen zu wirken. Die Eingriffsmöglichkeiten stoßen an ihre Grenzen, wenn ein gravierendes regionales Arbeitsplatzdefizit besteht oder Aktionen auf übergeordneter Ebene erforderlich sind.

Dabei ist Transparenz über den Erfolg der regionalen Dienstleistungen erforderlich, um deren Qualität unter Beachtung der jeweils gegebenen Bedingungen objektiv zu messen. Sachgerecht erscheint es, die Akteure vor Ort zwar einem systematischen Controlling durch zentrale Einheiten zu unterziehen, die konkrete Ausgestaltung des operativen Geschäfts aber weitgehend den regionalen Einheiten zu überlassen, um die notwendige Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Die Chancen einer Arbeitsmarktpolitik, die die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessert, Potenziale mobilisiert und den Interessen der Arbeitssuchenden entgegen kommt, dürften dann am größten sein.

Die Intention des Gesetzgebers, die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik durch mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz zu sichern, schlägt sich im aktuellen Gesetzgebungsverfahren in einer Vielzahl von Einzelregelungen und einer Neuordnung des Instrumentenkastens nieder. Das IAB nimmt aufgrund der vorliegenden Forschungsbefunde im Folgenden zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sowie zu den Anträgen der Oppositionsfraktionen Stellung.

2 Die Ziele der Arbeitsförderung

2.1 Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung

Die SPD beantragt, die Arbeitslosenversicherung perspektivisch zu einer Arbeitsversicherung zu entwickeln. Diese soll neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch sogenannte „Solo-Selbstständige“ einbeziehen, der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit dienen und ein Recht auf Bildung und Weiterbildung begründen. Insgesamt soll die Arbeitsmarktpolitik stärker präventiv tätig werden und Bildung im Lebensverlauf mit organisieren. Als erster Schritt soll ein Recht auf eine umfassende Bildungsberatung durch die Agentur für Arbeit eingeführt werden.

Weiterhin beantragt die SPD, die Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in § 1 SGB II zu erweitern: Zur Beseitigung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit soll die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch den Erhalt und den Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert werden. Zudem soll dem Entstehen von prekärer Beschäftigung entgegengewirkt, das Entstehen von guter Arbeit begünstigt und die soziale Teilhabe verbessert werden.

Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Nach den Vorstellungen der SPD soll in Zukunft eine Arbeitsversicherung auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Dabei versteht man unter Beschäftigungsfähigkeit ein ganzes Bündel von Komponenten, die eine Person befähigen, unter den jeweils herrschenden Arbeitsmarktbedingungen einer Beschäftigung nachzugehen. Ein wesentlicher Bestandteil von Beschäftigungsfähigkeit sind berufsbezogene Qualifikationen und Kompetenzen. Die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit wird dabei auch durch den Zugang

zu beruflicher Weiterbildung hergestellt (vergleiche hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt sowie in Punkt 5 der IAB-Stellungnahme).

Zur Beschäftigungsfähigkeit gehört darüber hinaus beispielsweise auch ein Gesundheitszustand, der eine Erwerbstätigkeit überhaupt zulässt. Auch wenn in der Arbeitslosenversicherung Maßnahmen der Gesundheitsförderung für Arbeitslose aus diesem Grund zunehmend in den Fokus geraten, ist doch schwer vorstellbar, dass die Arbeitsagenturen in Zukunft eine wichtige Rolle in diesem Feld auch bei Beschäftigten übernehmen sollen. Was präventive Maßnahmen angeht, sind sicherlich andere Akteure wie die Rentenversicherung und die Krankenkassen gefordert, und bei kurativen Maßnahmen schiebt schon der Datenschutz einen Riegel vor Aktivitäten der Arbeitsagenturen.

Auf der anderen Seite beinhaltet das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit auch Arbeitssuchaktivitäten und eine angemessene Konzessionsbereitschaft. Was erstere angeht, so ist die Unterstützung dabei bereits seit längerem Bestandteil des Aufgabenspektrums der Arbeitsagenturen (Job-to-job-Vermittlung). Die Konzessionsbereitschaft von beschäftigten Arbeitssuchenden wird dagegen eher durch die Ausgestaltung der passiven Leistungen beeinflusst, vor allem von Höhe und Dauer des Arbeitslosengelds, aber auch von Zumutbarkeitskriterien oder Sanktionsmöglichkeiten.

Recht auf Bildung und Weiterbildung

Die SPD fordert sowohl ein Recht auf Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – was auch Finanzierungsaspekte berührt – als auch ein Recht auf eine umfassende Bildungsberatung.

Bildung ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche und stetige Erwerbskarriere. Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2009/2010 einen Vorschlag für eine bildungspolitische Offensive in Deutschland vorgelegt. Dieser setzt jedoch überwiegend im frühkindlichen und schulischen Bereich an: Je früher und stetiger in Fähigkeiten investiert wird, desto besser ist dies für die Humankapitalbildung. Als Schwachstellen des deutschen Modells einer dualen Ausbildung identifiziert der Sachverständigenrat die Tendenz einer frühen Spezialisierung und den hohen Anteil Unausgebildeter. Der beruflichen Weiterbildung im Sinne eines „lebenslangen Lernens“ komme – so der Sachverständigenrat – eine hohe Bedeutung zu.

Aus ökonomischer Perspektive liegt die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer allerdings nicht vorrangig im Verantwortungsbereich des Staates, sondern ist Aufgabe von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Eingriffe von öffentlicher Seite stehen deshalb unter Rechtfertigungsbedarf. Generell lassen sich staatliche Maßnahmen im Fall eines Marktversagens rechtfertigen (zum Beispiel Messer/Wolter 2009). Im Fall beruflicher Weiterbildung ist hier vor allem an Einschränkungen auf den Kreditmärkten zu denken. Insbesondere für ältere und geringqualifizierte Personen ist der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten aufgrund hoher Ertragsrisiken erschwert. Dies ließe sich zwar durch staatliche Darlehen ab-

mildern; hohe Ertragsrisiken könnten bei risikoaversen Personen aber auch dann noch zu einer Marktlösung mit zu wenig Weiterbildung führen. Für geringqualifizierte Personen mag der Erwerb von Bildung zudem schwieriger und damit kostspieliger sein – hier können Gleichheits- und Gerechtigkeitsziele mit Effizienzzielen in Widerspruch geraten. Für öffentliche Aktivitäten spräche weiterhin, wenn die gesellschaftlichen Erträge aus Bildung über die privaten Erträge hinausgehen: Mit der Ausbildung steigt die individuelle Produktivität, was innerhalb und außerhalb des beschäftigenden Unternehmens positive externe Effekte hervorrufen kann.

Damit liegen nicht allgemein, aber partiell Ansatzpunkte für öffentliche Eingriffe im Bereich der Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer vor. Eine Übernahme der Weiterbildungskosten von Arbeitslosen wie auch beschäftigten Arbeitnehmern ist gemäß des jetzigen Arbeitsförderungsrechts möglich, wenn die Weiterbildung notwendig ist, um Personen bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder wenn ein Berufsabschluss fehlt (§ 77 SGB III). Es handelt sich hierbei um Ermessensleistungen. Leistungen sollen sich an den Prinzipien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie dem Arbeitsmarktbedarf orientieren.

Der Gedanke der Prävention hat dabei bereits Einzug in die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA) gehalten, etwa mit der Förderung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten im Rahmen des Programms WeGebAU (siehe hierzu Punkt 5 der Stellungnahme), oder auch mit der Orientierungshilfe bereits vor Ende der Schullaufbahn, mit der Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit sowie mit Qualifizierungsberatern (Kruppe 2011). Prävention umfasst jedoch wesentlich mehr als Arbeitsmarktpolitik – beziehungsweise die Bundesagentur für Arbeit – leisten kann und leisten sollte. Teils übernehmen hier die Länder beziehungsweise der Bund Verantwortung: So bieten verschiedene Länderprogramme in Kooperation mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) über Bildungsschecks die (anteilige) Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen an. Zusätzlich zu den einzelnen Länderförderungen stellt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit der Bildungsprämie eine bundeseinheitlich gleiche Förderung für berufliche Weiterbildung bereit. Eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt wäre damit angeraten; dies gilt auch für Fragen der Finanzierung. Der Sachverständigenrat (2009) regte zum Beispiel an, die Bildungspolitik könne prüfen, inwieweit erfolgreiche allgemeine Qualifizierungsprogramme − wie sie etwa in Schweden in den 1990er Jahren durchgeführt wurden − auf hiesige Verhältnisse übertragbar sind.

Eine Bildungsberatung auch beschäftigter Arbeitnehmer durch die Agentur für Arbeit ist bereits jetzt möglich: Sie bietet Jugendlichen und Erwachsenen, die bereits am Arbeitsleben teilnehmen oder zukünftig teilnehmen wollen, Berufsberatung an (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem individuellen Bedarf und umfasst auch Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die Agentur für Arbeit kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter mit Beratung zur Seite stehen, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsver-

hältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III). Wenn es um eine Ausweitung der Beratungstätigkeit geht, gilt wiederum: Hier sollten Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Bundesagentur für Arbeit klar geregelt sein; gegebenenfalls wären auch Fragen der Finanzierung zu diskutieren.

Verschiedene Aspekte der Qualifizierungsförderung werden in Abschnitt 4 und 5 der IAB-Stellungnahme im Detail weiter erörtert.

Einbezug „Solo-Selbstständiger“

Mit dem Ausbau der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung sollen nach den Vorstellungen der SPD perspektivisch auch „Solo-Selbstständige“ in die neue Versicherung einbezogen werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu Entgeltersatzleistungen sei hierzu angemerkt, dass Existenzgründer bereits heute nach § 28a SGB III unter bestimmten Voraussetzungen (unter anderem, wenn sie unmittelbar vor der Selbständigkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt, Bezieher von Arbeitslosengeld oder in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme waren) die Möglichkeit haben, sich freiwillig in der Arbeitslosenversicherung weiter zu versichern und damit Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB III im Fall des Scheiterns der Selbständigkeit erwerben. Diese Regelung ist nicht auf „Solo-Selbstständige“ begrenzt, sondern erfordert lediglich die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit im Umfang von mehr als 15 Stunden pro Woche. Der Vorschlag der SPD würde zusätzlich die Einbeziehung aller anderen („Solo“-)Selbstständigen in die Versicherung bedeuten, wobei offen bleibt, ob es sich um ein freiwilliges oder ein Pflicht-Versicherungsverhältnis handeln soll. Unabhängig davon, welche Form gewählt würde, wäre für die Tragfähigkeit einer solchen Einbeziehung sicherlich entscheidend, dass die tatsächliche Ausübung der selbstständigen Tätigkeit nachgewiesen werden müsste. Denn sonst bestünde die Gefahr, dass über eine vermeintliche Selbständigkeit auf relativ einfachem Weg der Zugang in die Arbeits(losen)versicherung – mit nach den Vorstellungen der SPD zudem noch deutlich erweitertem Leistungsumfang – gefunden werden könnte.

Was die Einbeziehung von „Solo-Selbstständigen“ auch in präventive Leistungen – also noch während des Andauerns der selbstständigen Tätigkeit – angeht, so gelten im Wesentlichen die Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte hinsichtlich der Einbeziehung von abhängig Beschäftigten.

Erweiterte Zielsetzung der Grundsicherung

Die SPD fordert eine erweiterte Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit soll die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch den Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert werden. In § 1 SGB II ist bereits das Ziel festgelegt, die Erwerbsfähigkeit der Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Der Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten ist ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, und es stehen hinreichend viele arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente dafür zur Verfügung. Daher ist nicht klar, warum der Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten noch einmal als separates Ziel des SGB II aufgenommen werden sollte.

Ferner soll dem Entstehen von prekärer Arbeit entgegengewirkt werden und das Entstehen von guter Arbeit begünstigt werden. Im Grundsatz schlägt die SPD damit und mit weiteren daraus abgeleiteten Vorschlägen eine Abschwächung des Prinzips des „Forderns“ vor. Welche Konsequenzen das haben kann, wird in weiteren Abschnitten der Stellungnahme des IAB unter den Stichworten „zumutbare Beschäftigung“, „Sanktionen/Sperrzeiten“ und „öffentlich geförderte Beschäftigung“ im Einzelnen dargelegt.

Der Antrag sieht schließlich die Aufnahme der Verbesserung der sozialen Teilhabe als neues Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Dieses Ziel wird mit einigen Instrumenten (beispielsweise dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II) bereits verfolgt. Daher wäre es zweckmäßig, das Teilhabeziel in den § 1 SGB II aufzunehmen. Die Rechtsgrundlage für das Handeln der Jobcenter würde damit klarer gefasst.

2.2 Die Rechte der Arbeitslosen stärken

Die Fraktion Die Linke beantragt, Erwerbslose gleichberechtigt in die Ermittlung der für sie notwendigen Dienstleistungen und Fördermaßnahmen einzubeziehen. Weiterhin sollen unabhängige Erwerbslosenberatungen gefördert werden.

Das IAB hat in zahlreichen Studien ermittelt, dass die Vermittlungsberatung in beiden Rechtskreisen noch deutliche Mängel aufweist, und dass vor allem die individuellen Problemlagen der Kundinnen und Kunden oft nicht hinreichend berücksichtigt werden (Schütz et al. im Erscheinen). Das Konzept aktivierender Arbeitsmarktpolitik sieht vor, die Selbständigkeit und Autonomie der Hilfeempfänger zu unterstützen und zu stärken. Eine stärkere Beteiligung der Arbeitsuchenden an der Ausgestaltung des Prozesses und der Auswahl von Maßnahmen entspricht demnach einer reziproken Vorstellung von Aktivierung.

Grundsätzlich ist es dabei auch zweckmäßig, dass eigene Wünsche der Arbeitsuchenden stärker als bislang üblich in die Fallbearbeitung eingebracht und dort berücksichtigt werden. Es muss aber beachtet werden, dass nicht alle Vorstellungen der Arbeitslosen zielführend sind. Bei weitem nicht alle Erwerbslosen – vor allem, wenn sie sehr arbeitsmarktfern sind – sind in der Lage, auf sich allein gestellt sinnvolle Strategien für ihre Integration zu entwickeln. Neue Ergebnisse zur Fallbearbeitung im SGB II weisen darauf hin, dass ein Teil der Defizite im Umgang mit Arbeitsuchenden darin besteht, dass man sie bei ihrer persönlichen Suchstrategie häufig zu lange gewähren lässt. Dies ist dann problematisch, wenn es klare Anzeichen für dysfunktionales Verhalten und inadäquate Vorgehensweisen der Arbeitsuchenden gibt, mit denen sie sich selbst schaden. So sollten die Bedarfsträger der Arbeitsmarktpolitik nicht geeignete Maßnahmen, zum Beispiel die Unterstützung von Selbständigkeit bei problematischen Voraussetzungen, auch nicht unterstützen.

Was den Bedarf an unabhängigen Erwerbslosenberatungen angeht, so gibt es keine Forschung des IAB, mit der sich eine solche einzelne Maßnahme begründen ließe. Die Forschung zur Fallbearbeitung legt jedoch eine Dominanz der Fachkräfte im Beratungsprozess nahe, sowie häufig eine fehlende Berücksichtigung der Kun-

denperspektive; darüber hinaus werden häufig Problemlagen nicht erkannt, die den Einsatz vermittlungsunterstützender Leistungen erfordern würden. Schließlich zeigt sich in den Befunden gelegentlich, dass Sanktionen verhängt werden, die sich fachlich nur schwer rechtfertigen lassen. All diese Befunde sprechen dafür, die Einrichtung von Beratungsstellen zu erproben. Solche Beratungsstellen könnten auch als Schiedsstellen dienen. Dies könnte einerseits die Beteiligung der Arbeitsuchenden und ihr Gefühl, über eigene Handlungsoptionen zu verfügen, stärken. Andererseits könnten solche Stellen ganz praktisch die Sozialgerichte entlasten.

2.3 Zielgruppenförderung

Teilnahmequoten für ausgewählte Gruppen an Maßnahmen der Arbeitsförderung

Laut dem Antrag der SPD sollen § 1 SGB III sowie § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB II dahingehend erweitert werden, dass neben der Beseitigung bestehender Benachteiligungen von Frauen auch die Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren, Jugendlichen oder Menschen mit Behinderung und gesundheitlichen Einschränkungen als Schwerpunkt der Arbeitsförderung verankert werden. Dabei sollen die genannten Gruppen gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen in Maßnahmen der Arbeitsförderung einbezogen werden.

Die Teilnahmequoten der speziellen Zielgruppen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Tabelle 1 (im Anhang) geben Aufschluss darüber, ob diese Gruppen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen an den entsprechenden Instrumentengruppen teilnehmen (bezogen auf den Bestand in 2009). Eine Aussage darüber, ob einzelne Zielgruppen unterdurchschnittlich an den Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen, muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass bestimmte Instrumente für die einzelnen Gruppen eine unterschiedliche Relevanz haben. Zwar ist zu erkennen, dass Jugendliche eher überdurchschnittlich in Maßnahmen einbezogen wurden, während dies bei Älteren und Personen mit Migrationshintergrund eher unterdurchschnittlich der Fall war. Bei der Förderung der Berufsausbildung ist deutlich zu erkennen, dass diese Maßnahmen auf eine spezielle Zielgruppe ausgerichtet sind: Jugendliche waren hier deutlich stärker vertreten als Ältere, was der inhaltlichen Ausrichtung dieser Art von Instrumenten entspricht. Im Gegensatz dazu waren Ältere bei Beschäftigung schaffenden und Beschäftigung begleitenden Maßnahmen überrepräsentiert, dafür aber in Qualifizierung und Weiterbildung seltener zu finden (siehe auch ZEW et al. 2008, S. 96).

Insofern müssen bei der Diskussion über Förderquoten für die einzelnen Zielgruppen die unterschiedlichen Ausrichtungen der einzelnen Instrumentenarten und die jeweiligen Voraussetzungen der zu fördernden Personen berücksichtigt werden.

Die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund (mehr als 15 Millionen Personen in Deutschland) ist vor allem hinsichtlich des Förderbedarfs zu heterogen, um mit speziellen Instrumenten die gesamte Personengruppe zielgerichtet zu unterstützen. Der Förderbedarf erwächst vielmehr aus dem persönlichen Werdegang und der aktuellen Lebenssituation und kann daher besser durch eine individuelle Betrach-

tung und Bearbeitung der jeweiligen Stärken und Schwächen der zu vermittelnden Person abgedeckt werden.

Die seit der Neuausrichtung der Instrumente vorhandenen Regelinstrumente im SGB III (vor allem § 46) bieten Spielräume, um vor Ort auf regionale, aber auch auf individuelle Problemlagen zu reagieren, die besonders häufig bei Migranten die Integration erschweren wie beispielsweise eine geringe (formal anerkannte) Qualifikation, sowie Sprachprobleme trotz Sprachförderung. Zusätzliche Unterstützung bei großer Arbeitsmarktferne und komplexen Problemlagen können spezielle SGB-II-Instrumente wie Arbeitsgelegenheit, Einstiegsgeld, Freie Förderung sowie die Kommunalen Eingliederungsleistungen bieten.

Genereller Befund ist, dass Ausländer signifikant seltener als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen (vergleiche BA-Statistik). Für Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedler ist dagegen ein derartiger Unterschied nicht festzustellen. Die Förderung konzentriert sich auf Personen mit mittlerem Schulabschluss, die vor dem Zugang in den SGB II-Leistungsbezug am Arbeitsmarkt partizipiert haben, also vermutlich dem Arbeitsmarkt näher stehen. Bezüglich des Maßnahmenmix ist festzustellen, dass die beiden am häufigsten eingesetzten Maßnahmen unabhängig vom Migrationshintergrund Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) und Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung sind. Während bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Ein-Euro-Jobs leicht gegenüber den Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung überwiegen, dominieren bei Personen mit Migrationshintergrund die Trainingsmaßnahmen.

Die untersuchten Maßnahmen ähneln sich hinsichtlich ihrer Wirkungsweise auf Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Zum Teil bestehen jedoch Unterschiede in der Stärke der Effekte. Die differenzierte Betrachtung des Beitrags des Migrationshintergrunds zeigte jedoch für keine der betrachteten Maßnahmen signifikante Unterschiede. Das heißt, eine besondere Bevorzugung beziehungsweise Benachteiligung im Erfolg der Maßnahmen am Arbeitsmarkt allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds kann statistisch nicht bestätigt werden. Der Maßnahmenerfolg ähnelt sich – bei ansonsten gleichen beobachtbaren arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften – bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund (vergleiche IAQ et al. 2009).

Für eine gezielte Beratung und die Auswahl der passenden Maßnahmen ist die sprachliche Verständigung mit Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem. Das von der Bundesagentur für Arbeit im Internet in türkischer und russischer Sprache bereitgestellte Material ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Zudem zeigen Erfahrungen aus der Praxis des Netzwerks IQ, dass zwar nicht alle, aber zumindest viele Migrantinnen und Migranten einen spezifischen Informations- und Beratungsbedarf haben. Sie sind häufig mit migrationsbedingten Fragen und Problemen konfrontiert, die ihre Beschäftigungschancen nachhaltig beeinflussen. Erwachsene Migrantinnen

und Migranten, deren Bildungs- und Berufsbiografie nicht in Deutschland erfolgte, sind daher auf besondere Informationen und intensive Beratung zur beruflichen Orientierung und Qualifizierung angewiesen. Speziell geschulte Fallmanager und Vermittler für Menschen mit Migrationshintergrund könnten im Einzelfall noch gezieltere Beratung anbieten und so dazu beitragen, die Integrationschancen weiter zu verbessern.

Zur allgemeinen Verbesserung von Beratung und Integration in der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wurde im Jahr 2009 eine neue BA-Beratungskonzeption eingeführt, so dass die Bundesagentur für Arbeit nunmehr über einen auf die neuen Anforderungen abgestimmten, in einheitlicher Struktur erstellten und fachwissenschaftlich fundierten Referenzrahmen für die Beratung verfügt. Auf Basis des fachlichen Konzepts dieser BA-Beratungskonzeption erfolgte in den Jahren 2009 und 2010 die Qualifizierung aller Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte sowie der Teamleiterinnen und Teamleiter im Bereich Beratung/Vermittlung. Das Qualifizierungskonzept zeichnet sich analog der Grundqualifizierungssystematik durch einen zielgerichteten Prozess der Kompetenzentwicklung aus. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern, die als Fallmanagerinnen und Fallmanager tätig sind, steht darüber hinaus ein spezielles Qualifizierungsangebot zur Verfügung. Neben fachlichen Themen liegen Schwerpunkte der Qualifizierung für Fallmanagerinnen und Fallmanager auch im Bereich der Beratungsmethodik. Zudem werden Aufbaumodule wie Arbeitsvermittlung und Beschäftigungsorientierung, Diversity Management, Gesundheitsorientierung und Interkulturelle Arbeit angeboten. Dabei stehen die individuellen Bedürfnisse heterogener Kundengruppen im Mittelpunkt. Fakultative Module wie psychosoziale Beratung und Integrationsberatung bei Suchtkranken runden das Angebot ab.

Generell verfügt die Bundesagentur für Arbeit mit dem „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ („Stärken- und potenzialorientiertes Profiling“, „Integrationsziel festlegen“, „Strategie auswählen“, „Umsetzen und Nachhalten“) über ein schlüssiges Integrationskonzept. Es stellt dafür explizit die Handlungsstrategien „Ausländische Bildungsabschlüsse, Qualifikationen und Zertifikate anerkennen“ und „Deutsche Sprachkenntnisse erwerben beziehungsweise verbessern“ sowie lokale Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung. Hierzu gehören als weitere Handlungsfelder die Sprachförderung, Anpassungs- und Nachqualifizierungen, der reguläre Deutschsprachtest, die Modellerprobung Kompetenzdiagnostik, die Initiative zur Flankierung des Strukturwandels und das Modellprojekt zur Entwicklung und Zertifizierung von Teilqualifikationen. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Förderprogramms „IQ“ Modelle entwickelt, die den Integrationsprozess unterstützen und einen erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt ebnen. Die Bedarfe des Einzelnen stehen auch im IQ-Modell der „Prozesskette der beruflichen Integration“ für Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt. Dazu gehören niederschwellige Angebote im unmittelbaren Wohnumfeld. Hier setzt das ESF-Bundesprogramm BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in den Programmgebieten des Städtebauförderungsprogramms „Soziale

Stadt“ an. Ergänzt wird dies durch das vom BMBF geförderte bundesweite Programm „Perspektive Berufsabschluss – Förderinitiative abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung“, das regionale Strukturen verbessert.

(Teil-)Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Anpassungs- beziehungsweise Nachqualifizierung

Die SPD fordert in ihrem Antrag, dass dort, wo sich das Berufsbild im Laufe der Jahre geändert hat oder aber die Berufsbilder national voneinander abweichen und daher eine Anerkennung oder Teilanerkennung eines ausländischen Abschlusses nicht möglich ist, Anspruch auf eine Anpassungsqualifizierung/Nachqualifizierung auf das heutige Niveau der beruflichen Ausbildung bestehe.

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sogenanntes Anerkennungsgesetz) vorgelegt (Kabinettsbeschluss vom 23. März 2011). Damit soll die Erschließung der Qualifikationspotenziale von Migrantinnen und Migranten verbessert und deren qualifikationsadäquate Integration in das Erwerbsleben gefördert werden. Empirische Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass die schlechteren Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sowohl durch schlechtere individuelle Voraussetzungen (unter anderem fehlende Qualifikationsabschlüsse) als auch teilweise durch den Umgang von Arbeitgebern und Institutionen mit den im Ausland erworbenen Qualifikationsabschlüssen verursacht werden (Englmann/Müller 2007, Nohl/Weiß 2009). Generell sind Angebote der Anerkennungsberatung vor Ort notwendig, um eine Begleitung im Verfahren sicherzustellen. Vorhandene Integrationsangebote am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem sollten besser verzahnt und für individuelle Anfragen verfügbar gemacht werden. Ausländische Fachkräfte und Hochqualifizierte benötigen spezialisierte Informations- und Serviceleistungen, die eng mit Aspekten der Bildungsberatung und der Arbeitsmarktorientierung verknüpft sind.

Der Gesetzesentwurf sieht für nichtreglementierte Berufe vor, dass die zuständige Stelle in der Begründung des Bescheids darstellt, welche Qualifikationen vorhanden sind und auch in welchen Punkten sich die Qualifikationen unterscheiden, damit diese gegebenenfalls ausgeglichen werden können. Eine Beratung zu den Angeboten für Anpassungsmaßnahmen und sonstigen Nachqualifizierungen kann durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages erfolgen. Inwieweit Qualifizierungsmaßnahmen auch finanziell gefördert werden können, ist abhängig von gesetzlichen Grundlagen, der individuellen Integrationsstrategie und dem Ermessen im Einzelfall. Ein genereller Anspruch auf eine Anpassungs-/Nachqualifizierung, falls eine Anerkennung oder Teilanerkennung eines ausländischen Abschlusses aufgrund abweichender nationaler Berufsbilder nicht möglich ist, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Gleichwohl besteht ein Anspruch auf Qualifizierung zur Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses bereits im Rahmen der bestehenden Gesetze. Bei Förderung der beruflichen Weiterbildung beispielsweise nach den Voraussetzungen der §§ 77 SGB III (zum Beispiel arbeitsmarktliche Notwendigkeit), bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen

Eingliederung nach den Voraussetzungen des § 46 SGB III. Im Rahmen des Aktionsplans zur Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans wird das Handwerk ein Informationssystem über ausländische Qualifikationen aufbauen und die Feststellung vorhandener Fähigkeiten und Kenntnisse sowie das Angebot an Anpassungsqualifizierungen in seinen rund 500 Kompetenz- und Bildungszentren weiterentwickeln. Dabei setzt das Handwerk künftig auf eine noch engere Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern.

Fortsetzung des Programms „Perspektive 50Plus“

Die SPD fordert, das erfolgreiche Programm „50Plus“ fortzusetzen.

Ältere stellen eine Personengruppe mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit dar – Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gelingen deutlich seltener als bei anderen Altersgruppen (Arlt et al. 2009, Dietz/Walwei 2011). Zudem zeigen Untersuchungen aus dem IAB-Betriebspanel, dass Betriebe zwar bestimmte Eigenschaften an Älteren schätzen, bei deren Einstellung jedoch häufig zögerlich vorgehen (Bellmann et al. 2006). Eine Ursache können Vorurteile gegenüber der Produktivität Älterer sein, ohne dass Betriebe überhaupt Erfahrungen mit älteren Arbeitnehmern haben. Dies ist eher bei Kleinbetrieben der Fall: Laut IAB-Betriebspanel beschäftigten im Jahr 2008 41 Prozent der Betriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern keine Person im Alter über 50 Jahren.

Die „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ hat zum Ziel, die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen im SGB II zu erhöhen sowie die Hilfebedürftigkeit dieses Personenkreises nachhaltig zu verringern (zweite Modellphase). Zu diesem Zweck werden seit Dezember 2005 Projekte in regionalen Beschäftigungspakten gefördert. Hierzu stellte der Bund 525 Millionen Euro (erste Phase bis Ende November 2007: 250 Millionen Euro, zweite Phase bis Ende 2010: 275 Millionen Euro) zur Verfügung, die durch Mittel aus anderen Förderquellen ergänzt wurden. Die Fördermittel werden nicht flächendeckend eingesetzt, sondern in einem freiwilligen Konzeptionswettbewerb zwischen den Grundsicherungsstellen vergeben. Zentrale Merkmale des Programms sind ein spezielles Coaching, eine gute Betreuungsrelation und ein flexibler Mitteleinsatz. Damit adressiert die „Perspektive 50plus“ ein relevantes arbeitsmarktpolitisches Problem. Die Idee, Integrationschancen auf regionaler Ebene über eine intensive Betreuung der Arbeitslosen und über möglichst enge, persönliche Kontakte zu den Betrieben zu erhöhen, erscheint sinnvoll. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung des Matchings zwischen Arbeitslosen und Kleinbetrieben.

Das Programm wird vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) wissenschaftlich evaluiert, um Aussagen über den Zusammenhang zwischen Paktkonzept und Integrationserfolg treffen zu können. Die bislang vorliegenden Ergebnisse des IAQ beurteilen die „Perspektive 50plus“ wohlwollend (siehe hierzu und zum Folgenden Büttner et al. 2008a und 2010). Dabei wird betont, dass sich die Integrationserfolge stark zwischen den Pakten unterscheiden, ohne dass hierfür klare Ursachen identifizierbar seien. Mit Blick auf die Effizienz des Gesamtprogramms (Kosten pro Integration)

spricht das IAQ im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten von einem nicht übermäßig teuren Programm. Durch die gewollte Heterogenität der Förderansätze in Regionen, die wiederum durch unterschiedliche Problemlagen gekennzeichnet sind, konnte allerdings keine Instrumentenevaluation im eigentlichen Sinne vorgenommen werden. Daher sind auch keine abschließenden Aussagen über die Effizienz des Mitteleinsatzes möglich.

Ein Vergleich zwischen beteiligten und nicht beteiligten Regionen zeigte jedoch für die erste Projektphase, dass der Anspruch eines Bewusstseinswandels zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer nicht erzielt werden konnte. Das IAQ sieht die Gründe für eine erfolgreiche Integration vor allem in einer niedrigen Betreuungsrelation und engen Kontakten zu den Betrieben, die nötig seien, um diese spezielle Zielgruppe wieder in Arbeit zu bringen.

Das Programm „Perspektive 50plus“ ist Anfang 2011 in seine dritte Projektphase gegangen. Da das Vorgehen für die Integration dieser speziellen Zielgruppe als grundsätzlich geeignet einzuschätzen ist, erscheint die Weiterführung sinnvoll. Das Projekt wird in dieser Phase vom IAB evaluiert, wobei der Fokus auf der Frage liegt, wie eine intensive Aktivierung im Rahmen des Moduls C der Perspektive umgesetzt wird und welche Wirkungen dies hat.

Einführung „Perspektive MigraPlus“ in Anlehnung an „Perspektive 50Plus“

Die SPD fordert für Migrantinnen und Migranten ein gesondertes Arbeitsmarktprogramm „Perspektive MigraPlus“, ähnlich dem Programm „Perspektive 50Plus“ für Ältere.

Personen mit Migrationshintergrund sind eine Gruppe, die überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende betroffen ist. Die SGB-II-Hilfequote ist für Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft doppelt so hoch wie für Personen mit einer deutschen Staatsbürgerschaft. Insofern würde ein besonderes Programm für diese Personengruppe einen relevanten arbeitsmarktpolitischen Aspekt aufgreifen.

Ob gesonderte Arbeitsmarktprogramme für Migranten zielführend sind, ist generell nicht eindeutig zu beantworten und wird auch außerhalb von Deutschland kontrovers diskutiert. In Dänemark zeigen zum Beispiel Eingliederungszuschüsse für Migranten bestimmte Erfolge, während in den Niederlanden zielgruppenspezifische Maßnahmen wie die anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen aufgrund zu geringer Erfolge wieder aufgegeben wurden. Der Vergleich mit Dänemark zeigt jedoch, dass die stärkere Kontrolle des Integrationserfolges im Rahmen eines Zielsystems, in dem die Vermittlung von Migranten durch finanzielle Anreize und ein lokales Benchmarking der Jobcenter gesteuert wird, eine erfolgversprechende Strategie sein kann (Konle-Seidl 2010, IAB-Forum 2/2010, S. 38-43).

Wie eingangs dieses Abschnitts dargestellt, stehen bereits geeignete Instrumente und Verfahren zur Verfügung, um die für Personen mit Migrationshintergrund relevanten Aspekte in der Arbeitsförderung zu berücksichtigen.

Alleinerziehende

Laut SPD wird in der praktischen Umsetzung dem § 1 SGB III stärker als bisher Rechnung getragen. Insbesondere werden in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit die Schwierigkeiten von Alleinerziehenden auf dem Arbeitsmarkt verstärkt in den Fokus genommen. Die SPD schlägt daher vor, die Unterstützung an der individuellen Lebenssituation und den jeweiligen Bedürfnissen der Alleinerziehenden auszurichten und beispielsweise auf die Notwendigkeit der Betreuung von kleinen Kindern besondere Rücksicht zu nehmen. Unterstützungsangebote werden eng mit den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie anderen Hilfesystemen abgestimmt.

Die Situation von Alleinerziehenden zeichnet sich besonders dadurch aus, dass auf die Kinderbetreuungsaufgaben im Haushalt Rücksicht genommen werden muss. Dieser Aspekt wird in der Regelung der Zumutbarkeit von Arbeitsaufnahme und Maßnahmenteilnahme berücksichtigt (§ 10 SGB II). Gerade der Kinderbetreuungsaufwand hemmt bei alleinerziehenden Müttern im Vergleich zu anderen Müttern die Ausstiegschancen aus dem SGB-II-Bezug deutlich stärker (Lietzmann 2010).

Analysen zu Teilnahmeraten von Alleinerziehenden im SGB II an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigen ebenfalls den Betreuungsaufwand und können Hinweise geben, bei welchen Programmen es noch größere Hindernisse gibt, die einer Teilnahme von Alleinerziehenden im Weg stehen. Auf Grundlage von administrativen Daten wurden Übergangsraten von Alleinerziehenden in verschiedene Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit denjenigen anderer Bevölkerungsgruppen wie zum Beispiel der kinderlosen alleinstehenden Frauen verglichen. Bei den Analysen wurden andere wichtige Einflussfaktoren wie Qualifikation und Berufserfahrung konstant gehalten. Die Ergebnisse zeigen, dass Alleinerziehende, sobald ihr jüngstes Kind älter als zwei Jahre ist, in etwa so häufig wie kinderlose alleinstehende Frauen an Ein-Euro-Jobs, nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen, sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung teilnehmen. An Eingliederungszuschuss beziehungsweise Einstiegsgeldförderung nehmen Alleinerziehende dagegen erst dann so häufig wie kinderlose alleinstehende Frauen teil, wenn ihr jüngstes Kind sechs bis neun Jahre alt ist. Die Partizipation an betrieblichen Trainingsmaßnahmen ist bei Alleinerziehenden ähnlich hoch wie bei der Vergleichsgruppe der kinderlosen alleinstehenden Frauen, wenn das jüngste Kind 15 bis 17 Jahre alt ist. Alleinerziehende mit älteren Kindern erhalten dabei sogar deutlich häufiger als kinderlose alleinstehende Frauen einen Eingliederungszuschuss beziehungsweise Einstiegsgeldförderung (Zabel 2011). Auch Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass Alleinerziehende unter den Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen überrepräsentiert sind, während sie unter den Teilnehmenden an beschäftigungsbegleitenden und beschäftigungsfördernden Maßnahmen unterrepräsentiert sind (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2009).

Insbesondere bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen und der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss beziehungsweise der Einstiegsgeldförderung scheint es also Hindernisse zu geben, die einer Teilnahme von Alleinerziehenden mit kleineren Kindern im Weg stehen. Hier gäbe es also einen Ansatzpunkt, Netzwerke zwischen

Jobcentern, Arbeitgebern sowie Trägern der Kinder- und Jugendhilfe weiter auszubauen.

Auf die Bedeutung ausreichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten für die Arbeitsmarktintegration weisen weitere Analyseergebnisse hin. Danach sind höhere regionale Kinderbetreuungsquoten mit höheren Teilnahmeraten von Alleinerziehenden an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden (Zabel 2011). Da die Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland regional noch sehr stark variiert und besonders im Westen bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und bei einer ganztägigen Betreuung noch Defizite aufweist, ist es besonders wichtig, die regionalen Verhältnisse mit einzubeziehen. An diesem Aspekt setzt das ESF-geförderte Programm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ an. In dem Programm werden die Angebote für Alleinerziehende auf lokaler/regionaler Ebene vernetzt, um Alleinerziehende so zu unterstützen.

Insgesamt ist die Kinderbetreuung eine wichtige Voraussetzung, um Alleinerziehenden die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es kommen aber eventuell noch spezifische und individuelle Aspekte hinzu: Obgleich Alleinerziehende im SGB II im Vergleich zu anderen Müttern häufiger eine Berufsausbildung (oder einen Hochschulabschluss) besitzen, verfügen nicht wenige über keinen Berufsabschluss. Hier sollte an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert und lebensphasenspezifisch angesetzt werden. Jüngeren Alleinerziehenden ohne Abschluss sollte eine Erstausbildung vermittelt werden. Bei älteren Müttern, die eventuell ihre Erwerbstätigkeit länger unterbrochen hatten, kommt es auf eine Aktualisierung einer etwaig vorhandenen Ausbildung an. Bei der Förderung sollte ebenfalls der Kinderbetreuungsaufwand berücksichtigt werden und (soweit möglich) die Maßnahmen auch in Teilzeit angeboten werden.

Ausbildung junger Migrantinnen und Migranten

Die SPD empfiehlt, dass Unternehmen besser als bisher dafür gewonnen werden müssen, junge Menschen mit Migrationshintergrund auszubilden. Die Erfahrungen aus erfolgreichen Programmen und Modellprojekten für Ausbildungssuchende mit Migrationshintergrund sollten in die langfristige Förderung übernommen werden. Dort, wo eine betriebliche Ausbildung nicht realisiert werden könne, wäre ein entsprechendes Angebot an über- oder außerbetrieblicher Berufsausbildung zur Verfügung zu stellen.

Mit dem Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, der im Oktober 2010 bis zum Jahr 2014 verlängert wurde, verfolgen die beteiligten Partner (Bundesregierung und Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft) das Ziel, für jeden ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein Ausbildungs- oder Qualifizierungsangebot bereitzustellen, das zu einem anerkannten Berufsabschluss führt. Neuer Akzent in der Fortführung ist, unter anderem die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund voranzubringen, weshalb als neuer Partner die Beauftragte der Bundesregierung für Integration mitwirkt. Generell gestalten sich die Übergangsprozesse in Ausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund

schwierig und langwierig. In der Berufsausbildung sind ausländische Jugendliche weiterhin stark unterrepräsentiert. Nach den Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder lag die Ausbildungsbeteiligungsquote der ausländischen Jugendlichen im Jahr 2009 mit 31,4 Prozent deutlich niedriger als die der entsprechenden deutschen Altersgruppe mit 64,3 Prozent (Berufsbildungsbericht 2011, S. 51).

Eine wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist das gezielte Ausschöpfen von Ausbildungspotenzialen. Der Bund unterstützt mit speziellen Programmelementen des Ausbildungsstrukturprogramms „JOBSTARTER“ und der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ die Gewinnung von Unternehmen mit Inhaberinnen und Inhabern ausländischer Herkunft für die Ausbildung. Des Weiteren leisten die Aktivitäten der Koordinierungsstelle „Ausbildung bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund“ (KAUSA) einen positiven Beitrag, um noch mehr Unternehmen für die Ausbildung zu gewinnen. Auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans wurden Vereinbarungen zu Bildung und Ausbildung getroffen, die zu einem nationalen Aktionsplan weiterentwickelt werden.

Reha-Berater/in in jedem Jobcenter

Die SPD fordert in ihrem Antrag, dass in jedem Jobcenter eine Reha-Beraterin beziehungsweise ein Reha-Berater als Ansprechpartner zur Verfügung stehen solle.

Das Sozialgesetzbuch IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ (SGB IX) legt in § 104(4) fest, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgabe zur Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben besondere Stellen einzurichten hat. In den Agenturen für Arbeit sind daher Reha-SB(Schwerbehinderte-)Teams implementiert (hier und im Folgenden: Hoffmann et al. 2011). Eine vergleichbare Festlegung wird für die Träger der Grundsicherung in diesem Zusammenhang nicht getroffen. Zu der Frage, ob in diesen Institutionen, vor allem bei den zugelassenen kommunalen Trägern, flächendeckend eigene Reha-SB-Teams eingerichtet wurden, hat das IAB keine Erkenntnisse.

Für gesundheitlich beeinträchtigte Leistungsbezieher des SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit als Rehabilitationsträger dann zuständig, falls kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist (§ 6a SGB IX). Die Rehabilitationsleistungen für erwerbsfähig hilfebedürftige Personen sind mit einer Trennung von Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung angelegt (Dornette et al. 2008): Der Kunde soll zur Erkennung eines möglichen Rehabilitationsbedarfs an die korrespondierende Arbeitsagentur verwiesen werden. Diese legt den Rehabilitationsbedarf fest, erstellt einen Eingliederungsvorschlag und unterrichtet darüber schriftlich die zuständige gemeinsame Einrichtung oder den zugelassenen kommunalen Träger sowie die Leistungsberechtigten (§ 6a SGB IX).

Der Träger der Grundsicherung entscheidet unter Berücksichtigung des Eingliederungsvorschlages über die Leistungen zur beruflichen Teilhabe. Allerdings gilt die-

ses Vorgehen vor allem im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung erwachsener Rehabilitanden. Im Bereich der beruflichen Ersteingliederung gilt eine geteilte Leistungsverantwortung und der Kunde verbleibt zumeist in der Zugehörigkeit der Bundesagentur für Arbeit (zur geteilten Leistungsverantwortung vergleiche Bundesagentur für Arbeit 2006).

Studien aus den Jahren 2007 und 2008 zeigen, dass drei Jahre nach Einführung des SGB II das Erkennen eines möglichen Rehabilitationsbedarfs bei den Trägern der Grundsicherung noch nicht in ausreichendem Maße erfolgte (ISR/infas/WZB 2008, Dornette et al. 2008). Dabei üben die SGB-II-Vermittler bei der Zugangssteuerung in die berufliche Rehabilitation eine Schlüsselfunktion aus, denn ohne dieses Wissen ist das komplexe Geflecht von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen nur schwer durchschaubar (Rauch et al. 2008:6). Auch wenn keine aktuelleren Forschungsergebnisse zur Verfügung stehen, kann aus diesen Studien abgeleitet werden, dass spezialisierte Anlaufstellen unterstützend wirken können (vergleiche hier und im Folgenden: Hoffmann et al. 2011). Daneben sollte das Wissen über die Unterstützungsleistungen der beruflichen Rehabilitation aber bei allen Vermittlungskräften verankert sein, da diese zumeist die ersten Ansprechpartner der Kunden sind.

Programm für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen

Die SPD beantragt, dass für Menschen, die gesundheitlich eingeschränkt sind, ein eigenständiges Arbeitsmarktprogramm „Gesundheit Plus“ aufgelegt wird, um den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gezielt weiterentwickeln zu können. Ziel ist es, innovative Ansätze für bessere Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen herauszuarbeiten und diese später im Rahmen einer Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Regelinstrumente zu etablieren.

Für Menschen mit Behinderung beziehungsweise für diejenigen, die von einer Behinderung bedroht sind, stehen unterschiedlichste Förderprogramme zur Verfügung. So ist im Sozialgesetzbuch (SGB) IX beispielsweise die Förderung im Rahmen beruflicher Rehabilitation festgelegt. Die jeweilige Maßnahme-Ausgestaltung ist dann in den Sozialgesetzbüchern der einzelnen Träger der beruflichen Rehabilitation festgelegt (zum Beispiel SGB III für die Bundesagentur für Arbeit). Über die arbeitsmarktintegrativen Wirkungen beruflicher Rehabilitation ist zurzeit allerdings wenig bekannt. Studien hierzu erfolgen nur wenig; verwiesen sei etwa auf die Nachbefragungen der Berufsbildungswerke und Berufsförderungswerke.[1]

Das IAB hat eine Studie zur Arbeitsmarktsituation von Rehabilitanden, die im Jahr 2006 an einer Maßnahme im Rahmen beruflicher Wiedereingliederung der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben, durchgeführt (vergleiche hier und im Folgenden: Wuppinger/Rauch 2010). Die drei wichtigsten Maßnahmegruppen, an denen die Befragten teilgenommen haben, sind demnach „Orientierungs- und Trai-

[1] Siehe z.B. die Verbleibserhebungen der Berufsbildungswerke 2010/ 2011 unter: http://www.bagbbw.de/w/files/statistiken/2009-2010-verbleibserhebung-kurzfassung.pdf

ningsmaßnahmen“ (26%), „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ (20%) und „Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (19%). Die Teilnahme an den Maßnahmen wird von verschiedenen Faktoren bestimmt. Vor allem das Alter, die schulischen und beruflichen Bildungsabschlüsse, die kumulierte Arbeitslosigkeitserfahrung, aber auch die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt spielen für den Zugang zu einzelnen Maßnahmetypen eine Rolle. Lange Arbeitslosigkeitsdauern verringern die Chancen auf Zugang in Weiterbildung signifikant. Je länger Rehabilitanden in ihrem Erwerbsleben insgesamt arbeitslos waren, desto höher ist aber die Wahrscheinlichkeit, an einer Orientierungs- und Trainingsmaßnahme teilzunehmen. Diese Maßnahmen werden zumeist eingesetzt, um in kürzeren Programmlaufzeiten eine (Wieder-)Annäherung an den Arbeitsmarkt herbeizuführen. Die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt spielt nur für die Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen eine Rolle: Rehabilitanden, die in ostdeutschen Regionen mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen leben, haben hier eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Die Erwerbschancen der Teilnehmer werden unter anderem vom Zeitpunkt des Auftretens der Behinderung beeinflusst: Rehabilitanden, deren Behinderung im jungen Erwachsenenalter aufgetreten ist, haben bessere Erwerbschancen als diejenigen mit angeborenen Behinderungen. Auch Rehabilitanden, die mindestens einmal in ihrem Erwerbsleben sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, haben höhere Erwerbschancen als andere, dies gilt auch für Rehabilitanden mit Kfz-Führerschein. Außerdem ist die Eingliederung in Erwerbstätigkeit in städtisch geprägten Regionen leichter. Dies kann neben dem Vorhandensein von Arbeitsplätzen in den betreffenden Regionen auch mit der Ausstattung an spezifischen Förderangeboten für Rehabilitanden zusammenhängen (Schubert et al. 2007). Der Arbeitsmarktstatus hängt mit der Art der Maßnahme zusammen, an der die Rehabilitanden teilgenommen hatten. 13 Prozent der Personen, die Orientierungs- oder Trainingsmaßnahme oder Beschäftigung schaffende Maßnahmen durchlaufen hatten, waren sechs Monate danach erwerbstätig. Der Erwerbsanteil der Teilnehmer an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen liegt dagegen bei 21 Prozent. Teilnehmer an Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen sowie an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind jeweils etwa zur Hälfte sechs Monate nach Maßnahmeende arbeitslos, Teilnehmer an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sogar zu 57 Prozent.

Weiter stehen bei der Bundesagentur für Arbeit Maßnahmen für schwerbehinderte Menschen wie zum Beispiel Eingliederungszuschüsse für (besonders betroffene) schwerbehinderte Menschen zur Verfügung. Über die Wirkung dieser Maßnahmen liegen dem IAB zurzeit keine Erkenntnisse vor.

Neben der Bundesagentur für Arbeit gewähren auch die Integrationsämter und andere Rehabilitationsträger wie die Deutsche Rentenversicherung oder die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung Leistungen zur Ausbildung oder Beschäftigung. Daneben gibt es Förderangebote von Bund und Ländern. So führt zum Beispiel das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) seit dem Jahr 2004 zusammen mit Arbeitgebern, Gewerkschaften, Behindertenverbänden und -organisationen, der

Bundesagentur für Arbeit, den Integrationsämtern, Rehabilitationsträgern sowie Rehabilitationsdiensten und -einrichtungen, dem Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen und weiteren Organisationen die Initiative „Job – Jobs ohne Barrieren“ durch. Ziele sind die Förderung der Ausbildung behinderter und schwerbehinderter Jugendlicher, die Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen insbesondere in kleinen und mittelständischen Betrieben sowie die Stärkung der betrieblichen Prävention, um die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten langfristig zu erhalten und zu fördern. Das Programm „Job4000“, das im Jahr 2007 startete, ist Bestandteil der Initiative. Hier soll ebenfalls die berufliche Integration schwerbehinderter Menschen gezielt vorangetrieben werden.

Des Weiteren fordert die SPD ein Programm „Gesundheit Plus“, um den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gezielt weiterentwickeln zu können. Ziel soll es sein, innovative Ansätze für bessere Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen herauszuarbeiten und diese später im Rahmen einer Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Regelinstrumente zu etablieren. Ob ein weiteres Programm neben den schon bestehenden Maßnahmen und Initiativen zur Integration behinderter und schwerbehinderter Menschen zielführend ist, oder ob eine Bündelung der Programme nicht praktikabler wäre, lässt sich aus wissenschaftlicher Perspektive nicht abschließend beantworten.

3 Vermittlung und Beratung sowie vermittlungsunterstützende Leistungen

3.1 Betreuungsrelation und Kontaktdichte von Vermittlern, Fallmanagern und Betreuten

Die SPD beantragt, das Betreuungsverhältnis von Vermittlern und Arbeitslosen in den Jobcentern deutlich zu verbessern, um hierdurch Arbeitslosigkeit zu verkürzen und arbeitsmarktpolitische Instrumente zielgruppenadäquat einzusetzen. Dabei wird auf die Befunde aus Modellversuchen verwiesen, welche in Jobcentern mit Vermittlungsverhältnissen für Jugendliche (mit 1:75) und für über 25-Jährige (mit weniger als 1:150) gemacht wurden.

Die Zahl der Fallmanagerinnen und Fallmanager soll dabei insbesondere für Zielgruppen wie Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, Jugendliche und Menschen mit Behinderung beziehungsweise gesundheitlichen Einschränkungen verbessert werden. Die Bundesregierung soll darauf hinwirken, dass die Fallmanagerinnen und Fallmanager vor Ort kontinuierlich weiterqualifiziert werden, damit diese den an sie gestellten Anforderungen besser gerecht werden können.

Die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung ist eine Kernaufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Je schneller und nachhaltiger eine Arbeitsmarktintegration gelingt, desto besser ist dies für die Betroffenen und die Gesellschaft. Befunde einer Vermittlerbefragung sowie einer qualitativen Studie deuten darauf hin, dass eine verbesserte Betreuung vor allem Personen mit multiplen Problemlagen zugutekommen könnte und sich die Beratungsqualität hierdurch insgesamt steigern ließe. Die

im Anschluss erörterten Forschungsprojekte des IAB zu Modellprojekten mit erhöhter Vermittlerkapazität im SGB III bestätigen, dass mehr Vermittler zwar mehr Geld kosten, aber auch besser und schneller vermitteln. Gerade eine intensivere Betreuung unmittelbar bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit bewirkt offenbar eine erhebliche Verbesserung der Eingliederungschancen.

Befunde zur Betreuungsintensität und Beratungsqualität im SGB III und SGB II
Das IAB hat im Jahr 2009 gemeinsam mit dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen eine Befragung in ausgewählten Agenturen für Arbeit, ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern durchgeführt (Boockmann et al. 2010). Hierbei wurden Vermittler und Fallmanager unter anderem auch zur Intensität der Betreuung der arbeitslosen Kundinnen und Kunden befragt: Im SGB III und in vielen SGB-II-Einheiten wird der Turnus und die Dauer der Beratungsgespräche mit den Arbeitslosen in Kontaktdichtekonzepten detailliert geregelt. Häufig werden die Vorgaben nach den jeweiligen Problemlagen der Betreuten differenziert. Die Angaben zur tatsächlichen Kontaktdichte spiegeln in der Tendenz zwar die Vorgaben wider. Im Einzelnen bewegen sich die Antworten aber in einer relativ großen Bandbreite. Dies deutet darauf hin, dass die Regelungen zur Kontaktdichte – dort, wo es sie gibt – sehr unterschiedlich mit Leben gefüllt werden.

In den befragten Grundsicherungsstellen haben Personen ohne integrationsrelevante Probleme tendenziell am häufigsten ein Beratungsgespräch. Auch noch relativ häufig werden Kundeninnen und Kunden mit motivationalen Problemen beraten. Sind multiple Problemlagen vorhanden, ist die Kontaktdichte am geringsten. Dies ist auch im SGB-III-Bereich nicht anders: Bei den Betreuungskunden, die in der Regel mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen, sind die Zeitabstände zwischen den Beratungsgesprächen ebenfalls am längsten. Im Unterschied zum SGB II sind die Kontakte mit den Marktkunden – also die Personen mit guten Aussichten – relativ selten, wohl auch, weil diese auf die Selbstinformationssysteme zur Arbeitsuche verwiesen werden. Im SGB III konzentriert sich damit die Betreuung auf die Arbeitsuchenden mit mittelschweren Hemmnissen.

Das qualitative Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ untersucht die konkreten Interaktions- und Beratungsprozesse in jeweils acht Agenturen und Grundsicherungsstellen. Die Analysen basieren hauptsächlich auf Beobachtungen von Beratungsgesprächen, Interviews mit Betroffenen und Integrationsfachkräften sowie Dokumentenanalysen aus dem BA-System „VerBIS“. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Beratungsqualität nicht zufriedenstellend ist. Im Projekt wurde häufig eine starke Dominanz der Fachkräfte in den Gesprächen beobachtet, teilweise verbunden mit einer undifferenzierten Informationsüberflutung der Kunden. Ein ebenfalls sehr häufiges Problem bestand darin, dass die Integrationsfachkräfte keinen roten Faden bei der Zielfindung verfolgten, so dass zum Beispiel Eingliederungsvereinbarungen ohne gemeinsame Erarbeitung einer Zielperspektive unter Einbeziehung der Kundin beziehungsweise des Kunden abgeschlossen wurden.

Intensive Fallanalysen ergaben, dass nur bei einem Bruchteil der beobachteten Fälle von einer gelungenen Beratung seitens der Fachkräfte gesprochen werden kann. Die positiven Fälle fanden die Forscher fast ausnahmslos in den Agenturen. Insbesondere im SGB II streute dagegen die Beratungsqualität stark und lag teilweise unter den einzufordernden Mindeststandards. Ein weiteres Manko, das hier beobachtet wurde, bestand in der fehlenden Einbeziehung kompetenter Beratungsstellen bei Schulden, Sucht, gesundheitlichen oder psychosozialen Problemen.

Zur Intensität der Beratung lassen sich auf Basis dieses Projekts keine Schlüsse ziehen. Die Ergebnisse zeigen aber, dass insbesondere bei der Qualität der Beratung ein erheblicher Verbesserungsbedarf zu erkennen war. Es wurden neben Defiziten in der Qualifikation der Fachkräfte ebenso konzeptionelle Probleme in der Beratungspraxis gefunden. Allerdings endete die Feldarbeit des Projekts Mitte 2009. Es kann deshalb keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit das inzwischen eingeführte „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit" die offenkundigen Schwächen des alten Systems beseitigt hat. Vielversprechend scheint das neue Beratungskonzept zu sein, dessen Umsetzung allerdings auch erhebliche Qualifizierungsanstrengungen erfordert.

Verbesserte Betreuungsrelationen für Langzeitarbeitslose im SGB III

Bereits im Jahr 2001 kam im Vorfeld der späteren Arbeitsmarktreformen die Frage auf, ob durch ein verstärktes Vermittlerteam die Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessert werden könnte. Der Modellversuch „Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär (FAIR)“ begann im Jahr 2002 in vier Geschäftsstellen der Bundesagentur für Arbeit. Er musste aufgrund der Arbeitsmarktreformen mehrmals angepasst werden, wobei die zweite und dritte Variante als ein echtes Feldexperiment mit Zufallszuweisung durchgeführt wurden. Die Varianten sowie zentrale Ergebnisse der von infas durchgeführten Evaluation (Kruppe 2008, Schiel et al. 2008) werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

Zielgruppe von „FAIRalt“ waren Langzeitarbeitslose. Im Jahr 2002 wurden in den beteiligten Geschäftsstellen Vermittlungsteams eingerichtet, bei denen pro Vermittler die Zahl der zu betreuenden Langzeitarbeitslosen auf 150 bis 180 begrenzt werden sollte (üblich waren damals noch 600 bis 900 zu betreuende Arbeitslose). Die Zielgruppe konnte durch das verstärkte Personal effektiver in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden: Die Teilnehmer hatten eine um 18 Prozent höhere Chance, in eine ungeförderte Beschäftigung zu gelangen. Allerdings ließ die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse zu wünschen übrig. Im Jahr 2004 wurde in „FAIRplus“ ein verbesserter Betreuungsschlüssel – vorgesehen waren nun bis zu 140 Neukunden aus dem Segment der „Integrationskunden“ pro Vermittler – auch auf Arbeitslose ausgeweitet, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht waren. Diese konnten durch die intensivere Betreuung gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit schneller in Arbeit gebracht werden: Die Modellteilnehmer hatten eine um 20 Prozent höhere Chance, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schließlich konzentrierte sich „FAIRneu“ im Jahr 2005 auf neu zugehende SGB-III-Kunden, unab-

hängig vom Vorliegen von Vermittlungshemmnissen. Dabei wurde im FAIR-Team ein Betreuungsschlüssel von 110 Arbeitslosen pro Vermittler angestrebt, während die Betreuungsrelation im normal ausgestatteten Vermittlerteam mindestens doppelt so hoch war. Unabhängig von der Einordnung in ein Kundensegment hatten FAIR-Kunden eine um 25 Prozent bessere Chance als Kunden des normalen Vermittlerteams, wieder erwerbstätig zu werden; auch in der Nachhaltigkeitsbetrachtung bleibt dieser positive Effekt bestehen.

In einer rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise ließen sich die zusätzlichen Personalkosten zwar nicht allein durch die Verringerung von Leistungszeiten kompensieren. Auch mögliche Substitutionseffekte – das heißt die Geförderten könnten auf Kosten von ungeförderten Mitbewerbern eine Stelle gefunden haben – konnten in der Evaluation nicht berücksichtigt werden. Jedoch gehen die Evaluatoren davon aus, dass sich die positiven Effekte der erhöhten Vermittlerstärke in der langen Frist eher noch günstiger darstellen würden.

Verbesserte Betreuungsrelationen im SGB III in ausgewählten Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit

Im Modellprojekt „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ wurde im Zeitraum Mai 2007 bis Dezember 2010 in 14 ausgewählten Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Vermittlungsfachkräfte in der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung stark erhöht. Der Versuch sollte unter anderem zeigen, ob eine Erhöhung der Arbeitsvermittlerkapazität die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verringert. Das Konzept sah vor, mit rund 490 zusätzlichen Vollzeitstellen in den Modelldienststellen ein Betreuungsverhältnis von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 SGB-III-Leistungsempfängern (Arbeitslosengeld-I-Bezieher) zu realisieren sowie den Anteil der arbeitgeberorientierten Vermittler an allen Vermittlungsfachkräften von damals regulär 20 Prozent auf mindestens 30 Prozent zu erhöhen. Aufgrund des verbesserten Betreuungsschlüssels war es in den Modelldienststellen möglich, Nicht-Leistungsempfänger ebenso intensiv zu betreuen. Die an die Arbeitsvermittlung angrenzenden Bereiche (zum Beispiel die Eingangszone in den Arbeitsagenturen) blieben personell und finanziell unverändert.

Die Ergebnisse des Modellprojektes weisen darauf hin, dass ein verbesserter Betreuungsschlüssel dazu beitragen kann, dass Arbeitsuchende schneller wieder Beschäftigung finden (Hofmann et al. 2010). So waren die Modelldienststellen mit ihren erhöhten Vermittlerzahlen im Vergleich zu statistisch ähnlichen Dienststellen mit regulärem Betreuungsschlüssel im evaluierten Zeitraum (Mai 2007 bis April 2008) erfolgreicher beim Abbau der regionalen Arbeitslosigkeit. Konkret ging die verbesserte Betreuungsrelation mit einer signifikanten Verringerung der Arbeitslosigkeitsdauer bei den SGB-III-Kunden in Modell-Dienststellen um durchschnittlich etwa zehn Tage einher. Zusätzlich zeigte sich, dass die verbesserte Betreuungsrelation auch die Vermittlungswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Auch hier konnte in den Regionen des Modellprojekts eine Verbesserung verzeichnet werden. Dies spricht dafür, dass das Modellprojekt nicht nur dazu

beigetragen hat, dass sich Kunden aus Arbeitslosigkeit abmelden, sondern dass dies vor allem auch im Rahmen einer Beschäftigungsaufnahme geschah.

In der Umsetzungspraxis konnten hinsichtlich des Einsatzes der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte drei Orientierungen festgestellt werden: Der Fokus lag entweder auf den Arbeitsuchenden, auf den Arbeitgebern oder auf der Optimierung der internen Organisationsprozesse. Jede dieser Strategien führte zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer, wenn auch in leicht unterschiedlichem Maße. Innerhalb der Vorgaben des Projektes nutzen viele Modelldienststellen ihre lokale Expertise, um die Vermittlungsprozesse vor Ort an die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen und viele unterschiedliche Maßnahmen auszuprobieren. Beispielsweise experimentierten sie mit einem schnelleren Zugang für Arbeitsuchende, die noch nicht arbeitslos geworden sind (Job-to-Job-Kunden). Aussichtsreiche Kunden bekamen bei ihrer Arbeitsuchend-Meldung einen Sofortzugang bei einem Präsenzvermittler, um ein erstes Beratungsgespräch wahrzunehmen. Dies verweist darauf, dass es bei der personellen Stärkung der Arbeitsvermittlung auch darauf ankommt, den Arbeitsagenturen wie den einzelnen Arbeitsvermittlern den nötigen Entscheidungsspielraum zu gewähren, ihre Vermittlungsbemühungen den unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen und den unterschiedlichen individuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen anzupassen.

Da das Modellprojekt im SGB III stattfand, ist allerdings unklar, inwiefern sich dessen Ergebnisse unmittelbar auf den Rechtskreis SGB II beziehungsweise speziell auf die Vermittlung von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, Jugendliche und Menschen mit Behinderung beziehungsweise gesundheitlichen Einschränkungen in diesem Rechtskreis übertragen lassen.

Ganzheitliche Unterstützung von Kunden mit besonderen Vermittlungshemmnissen im SGB III

Das „Projekt interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III“ (PINGUIN) richtete sich an Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Es sollten erstens Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie sich das Dienstleistungsangebot für entsprechende Arbeitslose verbessern lässt. Zweitens sollte überprüft werden, ob eine durchgängig interne Leistungserbringung der Arbeitsagenturen effektiver ist als eine Beauftragung externer Vermittlungsdienstleister. Hierzu wurden seit April 2008 in drei Arbeitsagenturen Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, die neu in die Arbeitslosigkeit eintraten, durch neu eingerichtete interne Integrationsteams betreut. Seit März 2009 wurden in drei weiteren Arbeitsagenturen entsprechende Arbeitslose zufällig in die interne beziehungsweise externe Betreuung zugewiesen. Zugänge in das Projekt waren bis Ende 2010 möglich.

Ein Kernelement von „PINGUIN“ war, das bei der Ausgestaltung des personalintensiven Betreuungsansatzes weit über vorausgegangene Projektansätze hinausgegangen wurde. Noch nicht veröffentlichte Befunde der quantitativen Wirkungsforschung, die für die ersten drei Agenturen durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, für die weiteren Agenturen durch das IAB durchgeführt wurden, weisen auf

positive Förderwirkungen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hin: Diese waren im Schnitt kürzer arbeitslos und länger in Beschäftigung als Arbeitslose in den extern betreuten Vergleichsgruppen. Ein verstärkter und damit kostenintensiverer Einsatz von Beschäftigung begleitenden Leistungen ist nicht festzustellen. Die quantitative Wirkungsforschung kann allerdings keine Auskunft darüber geben, welchen Anteil der besonders günstige Betreuungsschlüssel am Erfolg des Modellprojektes hatte.

3.2 Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein sowie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)

Die Regelung in § 45 (neu) entspricht in Teilen dem § 46 (alt) und führt bisherige Regelungen weiter zusammen. So wird unter anderem der bisherige Vermittlungsgutschein nach § 421g in veränderter Form weiterhin als Pflichtleistung ins Regelinstrumentarium übernommen. Darüber hinaus wird die generelle Möglichkeit der Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins als Ermessensleistung für alle Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 eingeführt. Gleichzeitig wird der Zugang zu diesen Arbeitsmarktdienstleistungen mit Ausnahme des Vermittlungsgutscheins nur noch als Ermessensleistung aufrecht erhalten: Die Möglichkeit, sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit die Zuweisung in eine Aktivierungs- beziehungsweise Eingliederungsmaßnahme zu verlangen, wurde ersatzlos gestrichen.

Vermittlungsgutschein

Mit einem Vermittlungsgutschein können Arbeitsuchende eigenständig einen privaten Vermittler beauftragen. Dies soll den Wettbewerb zwischen den Vermittlungsdienstleistern stärken, aber auch die Eigenverantwortung derjenigen Arbeitslosen fördern, die einen solchen Gutschein erhalten. Nur etwa jeder Zehnte ausgegebene Vermittlungsgutschein wurde in den letzten Jahren tatsächlich eingelöst. Gemessen an anderen Möglichkeiten, private Dritte in die Vermittlung einzubeziehen, ist der Gutschein quantitativ von eher geringer Bedeutung.

Insgesamt wird dem Vermittlungsgutschein im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2005 eine tendenziell positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen bescheinigt (siehe auch Koch et al. 2011). Bei 100 ausgegebenen Gutscheinen werden etwa fünf bis sechs Vermittlungen zusätzlich erzielt. Allerdings sind die aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt etwas kürzer als die der Vergleichsgruppe. Nicht alle Gruppen profitieren dabei gleichermaßen vom Vermittlungsgutschein: Er nutzt vor allem Arbeitslosen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern und besseren Arbeitsmarktchancen. Auch gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte. So gab bei einer Befragung von Arbeitslosen, deren Vermittlungsgutscheine eingelöst wurden, im Jahr 2004 jede fünfte Person an, dass sie den Arbeitsplatz selbst gefunden habe (Autorengemeinschaft sinus München 2006, S. 79).

Seit dem Jahr 2004 wurden jährlich zwischen 50.000 und 68.000 Vermittlungsgutscheine eingelöst (Bernhard/Kruppe 2010). Das sind weniger als zehn Prozent der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine. Eine Beschäftigung wurde oft ohne seine

Nutzung aufgenommen. Inhaber von Gutscheinen waren eher Arbeitslose mit a priori besseren Beschäftigungschancen. Diese Positivauswahl hat sich zwischen den Jahren 2004 und 2007 noch verstärkt. Ostdeutsche Arbeitslose hatten eine höhere Wahrscheinlichkeit als westdeutsche, sowohl einen Vermittlungsgutschein zu erhalten als auch einen Job mit Einlösung des Gutscheins anzutreten. Arbeitslosengeld-II-Empfänger hatten dieselben Chancen auf einen Job mit Einlösung des Gutscheins wie andere Arbeitslose. Sie blieben nach der Einlösung jedoch mit geringerer Wahrscheinlichkeit für mindestens ein halbes Jahr beschäftigt (Bernhard/Kruppe 2010).

Die Verlängerung der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von aktuell sechs auf dann zwölf Wochen für einen Rechtsanspruch auf Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins könnte dazu führen, dass der Vermittlungsgutschein nicht mehr vor allem von Gruppen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern und besseren Arbeitsmarktchancen genutzt wird. Dies wäre unter Aspekten der bisherigen Positivauswahl und der Reduzierung möglicher Mitnahmeeffekte ein erwünschter Effekt. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Neuregelung, dass die beiden Vergütungsraten nicht mehr jeweils 50 Prozent betragen, sondern die erste Rate ein Drittel und die zweite Rate zwei Drittel beträgt. Hierdurch wird ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, verstärkt in länger andauernde Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln.

Zugang zu weiteren Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 SGB III über Gutscheine und als Ermessensleistung

Die allgemeine Möglichkeit der Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins als Ermessensleistung wird in der Neuregelung mit folgender Vorgabe in § 45 Absatz 5 kombiniert: „Die Agentur für Arbeit soll die Entscheidung über die Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins nach Absatz 4 von der Eignung und den persönlichen Verhältnissen der Förderberechtigten oder der örtlichen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen abhängig machen.“ Gleichzeitig wird der Zugang zu Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 mit Ausnahme des Vermittlungsgutscheins nur noch als Ermessensleistung aufrecht erhalten: Die Möglichkeit, sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit die Zuweisung in eine Aktivierungs- beziehungsweise Eingliederungsmaßnahme zu verlangen, wurde ersatzlos gestrichen.

Durch die Neugestaltung wurde berücksichtigt, dass Gutscheinlösungen selektiv wirken können. So zeigt Kruppe (2009) für Bildungsgutscheine, dass insbesondere bildungsferne Personen und solche mit multiplen Vermittlungshemmnissen Gutscheine mit geringerer Wahrscheinlichkeit einlösen. Die Umwandlung in eine Ermessensleistung reduziert die Verpflichtung der Arbeitsverwaltung, Arbeitslose, die bereits längere Zeit nicht in Beschäftigung vermittelt werden konnten, durch entsprechende Maßnahmen zu unterstützen. Sie erhöht aber auch die Flexibilitätsspielräume der Vermittler. Gleichzeitig werden allerdings die Möglichkeiten von Arbeitslosen, sich eigenverantwortlich für eine Maßnahme zu entscheiden, eingeschränkt. Über die möglichen Auswirkungen lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht derzeit keine Aussagen treffen.

4 Berufswahl und Berufsausbildung

4.1 Förderung schulischer Abschlüsse und der Berufsausbildung sowie berufsvorbereitende Angebote

Die Fraktion Die Linke fordert eine Erweiterung der Rechtsansprüche auf einen mittleren Schulabschluss beziehungsweise eine Berufsausbildung.

Die SPD fordert einen generellen Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses beziehungsweise eines gleichwertigen Schulabschlusses. Sie regt weiterhin an, ein zusätzliches Programm „2. Chance“ für 20- bis 29-Jährige ohne Schul- und Berufsabschluss aufzulegen, um diesen einen Einstieg in eine Ausbildung zu ermöglichen. Zentraler Baustein soll ein Rechtsanspruch auf Ausbildung sein. Dementsprechend soll § 3 Abs. 2 SGB II geändert werden, um Jugendliche ohne Ausbildung dann vorrangig in Ausbildung zu vermitteln. Eine Vermittlung in Arbeit soll nachrangig erfolgen.

Die Einstiegsqualifizierung soll – so die SPD – stärker als bisher auf Jugendliche konzentriert werden, die noch keine Ausbildung aufnehmen können. Eine erhöhte Förderung soll gewährt werden, wenn eine direkte Übernahme in ein Ausbildungsverhältnis erfolgt. Die Inhalte sollen so gestaltet sein, dass sie auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können.

Auch fordert die SPD einen Rechtsanspruch auf Förderung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die in ihrem Unternehmen einen Berufsabschluss in der Tätigkeit erwerben wollen, die sie verrichten – selbst, wenn sie bereits in einem anderen als dem ausgeübten Beruf einen Abschluss besitzen. Arbeitslose sollen vergleichbare Förderansprüche erhalten.

Rechtsansprüche auf Schulabschluss und Berufsausbildung

Die Anträge auf Rechtsansprüche für Schulabschlüsse beziehungsweise eine Berufsausbildung überfordern in dieser Form die Arbeitsmarktpolitik und sind eher in der Bildungspolitik zu verorten. Generell gilt: Allgemeinbildende und berufliche Abschlüsse bilden in Deutschland – vielfach stärker als in anderen Ländern – eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Zugang in die Beschäftigung, da hier wesentliche Screening-Funktionen de facto an ein sehr ausdifferenziertes Schul- beziehungsweise Bildungssystem übertragen wurden.

Gerade der Zugang zu sozialversicherungsrechtlich abgesicherter und dauerhafter Beschäftigung setzt den Nachweis zertifizierter und vollqualifizierender beruflicher Ausbildungsabschlüsse auf der Ebene der Sekundarstufe II (duale Berufsausbildung beziehungsweise gleichwertige berufsfachschulische Abschlüsse) oder – und im wachsendem Umfang – auf der tertiären Ebene voraus.

In Folge der langjährigen Expansion des beruflichen Bildungssystems in Deutschland erwerben rund vier Fünftel einer Geburtskohorte einen oder mehrere berufliche Abschlüsse. Nach dem Mikrozensus 2008 verfügen rund 85 Prozent der Wohnbevölkerung nach Abschluss der individuellen Ausbildungsphase über einen beruflichen Abschluss (hier gemessen als Anteil der 35-jährigen Wohnbevölkerung mit

beruflichem Abschluss). Weiterhin ist gut dokumentiert, dass der Zugang zu beruflich vollqualifizierenden Abschlüssen insbesondere für leistungsschwächere Jugendliche sowie Jugendliche in strukturschwächeren Regionen vielfach mit längeren Vorlaufzeiten versehen ist (siehe Dietrich et al 2009; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Ansätze, diese Vorlaufzeit effizienter zu gestalten und insgesamt zu verkürzen, sind aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive zu befürworten. Hierbei müssen individuelle Aspekte wie Qualifizierung, berufliche Orientierung und Persönlichkeitsentwicklung, aber auch Such- beziehungsweise Wartezeiten einbezogen werden. Im Bereich der betrieblichen Ausbildung werden seit Jahren Alternativen erprobt, durch zweijährige Ausbildungsgänge, ausbildungsbegleitende Hilfen und so weiter sowie betriebsnahe berufsvorbereitende Angebote auch leistungsschwächere Jugendliche beim Zugang zu betrieblicher Ausbildung zu unterstützen.

Mittlerweile ist durch die Forschung jedoch gut belegt, dass das Volumen betrieblicher Ausbildungsangebote nicht beliebig zu erweitern ist, sondern vielmehr einer klaren betrieblichen Rationalität der Ausbildungsentscheidung folgt. Bei der betrieblichen Kosten-Ertrags-Abwägung gehen Stellgrößen wie Konjunktur und einzelbetriebliche Geschäftserwartung (Dietrich/Gerner 2008) ebenso ein wie Qualifikationsanforderungen und Potenzial der für den Betrieb zur Verfügung stehenden Ausbildungsinteressenten. Demzufolge kann auch eine Ausweitung des Angebots beruflich vollqualifizierender Angebote, das der betrieblichen Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) gleichgestellt und etwa überbetrieblichen Ausbildungsstätten bereitgestellt wird, dazu beitragen, zusätzliche und zielgruppenadäquate Ausbildungskapazitäten zu schaffen. Gleichwohl ist bei außerbetrieblichen, trägerbasierten oder schulischen Angeboten beruflicher Ausbildung die zusätzliche Kostenbelastung öffentlicher Haushalte zu berücksichtigen.

Ein weiteres Jugendprogramm

Ausgehend von Erfahrungen früherer Sofortprogramme für Jugendliche (zum Beispiel „Jump“ oder „JUMP Plus“) stellt sich die Frage, inwieweit ein neues Jugendprogramm für das bundesdeutsche Konzept der Arbeitsmarktförderung eine notwendige und sinnvolle Ergänzung darstellt oder ob es nicht ähnlich wie etwa beim „Jump“-Programm lediglich Angebote beinhaltet, die mehr oder minder parallel zu bestehenden Förderstrukturen stehen. Ziel der vergangenen Jahre war es insbesondere, einen abgestimmten Förderkatalog für die spezifischen Probleme Jugendlicher beim Übergang von Schule in Ausbildung und Beschäftigung zu schaffen. Gerade die Vielzahl wenig verknüpfter Angebote wurde mitunter von Jugendlichen, Trägen und Vermittlern kritisch gesehen (siehe Münk et al 2008). So könnte man alternativ zur Schaffung zusätzlicher Programme auch die monetäre Ausstattung bestehender Instrumente entsprechend aufstocken.

Vorrang der Vermittlung in Ausbildung für Jugendliche ohne Ausbildung

Aus empirischer Sicht kann diese Forderung insofern gestützt werden, als auf Basis aktueller Arbeiten zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) oder Ein-

stiegsqualifizierung (EQ) ein Übergang aus berufsvorbereitenden Angeboten in Beschäftigung nur in quantitativ geringem Umfang zu beobachten ist (Dietrich/Plicht 2008; GIB/IAB 2009 sowie GIB/IAB 2010). Um in der Praxis die Vermittlung in Ausbildung gegenüber einer Vermittlung in Arbeit vorrangig zu gestalten, müssen sowohl die individuelle Suchstrategie der Jugendlichen, die Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit als auch die Bereitschaft beziehungsweise Möglichkeit der Betriebe, unqualifizierte Jugendliche zu beschäftigen, berücksichtigt werden.

Einstiegsqualifizierung

Auf Basis von Daten der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ) kann gezeigt werden, dass die Einstiegsqualifizierung entgegen den Intentionen des Gesetzgebers von der Praxis nur eingeschränkt als Instrument zur Integration noch nicht ausbildungsgeeigneter Bewerber in betriebliche Ausbildung genutzt wurde. So können deutliche Selektionsprozesse im Zugang zur Einstiegsqualifizierung aufgezeigt werden (GIB/IAB 2009: 16-37). Auch die Wahrscheinlichkeit aus der Einstiegsqualifizierung in nicht geförderte betriebliche Ausbildung überzutreten, korreliert wesentlich mit individuellen Merkmalen, die auch mit dem Vermittlungsstatus Ausbildungsreife verknüpft sind (GIB/IAB 2010: 168ff). Die Begleitforschung ist jedoch noch nicht abgeschlossen, so dass eine abschließende Bewertung derzeit nicht getroffen werden kann.

Die Anregung, den direkten Übergang in eine betriebliche Ausbildung über monetäre Anreize zu fördern, hat sich bereits bei der „JUMP“-Förderung (nach SPR § 4) als wenig praktikabel und erfolgreich erwiesen. Ähnliches kann auch für die Einstiegsqualifizierung vermutet werden. Zudem wären Aspekte wie die Frage von Mitnahmeeffekten oder der mögliche Kontrollaufwand zu berücksichtigen.

Eine Anerkennung beziehungsweise Zertifizierung von Qualifikationen, die im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung erworben werden, ist zwar vorgesehen, wird aber in der Praxis bislang nur bedingt realisiert. Hier sind Betriebe und Kammern gleichermaßen gefragt (GIB/IAB 2010, S. 67ff). Weiterhin ist zu unterscheiden, ob die Einstiegsqualifizierung in einer regulären Ausbildung fortgesetzt wird oder zunächst kein Übergang in Ausbildung realisiert werden kann. Im ersten Fall stellt sich die Frage nach der Anrechnung von Inhalten und Zeiten der EQ-Ausbildung auf die nachfolgende reguläre Ausbildung. Davon abzugrenzen ist die Frage der Zertifizierung von Qualifikationselementen von EQ-Teilnehmern, die den Übergang in betriebliche Ausbildung nicht realisieren können. Damit bleibt die Frage nach der Verwertbarkeit dieser Zertifikate für die nächsten Schritte in der individuellen Bildungs- beziehungsweise Erwerbsbiografie. Im Rahmen der EQ-Begleitforschung werden dazu bis zum Jahr 2012 weitergehende Befunde vorgelegt.

Rechtsanspruch auf Förderung der Berufsausbildung auch für Arbeitsuchende

Fehlende Abschlüsse bilden deutliche Hürden nicht nur beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, sondern auch bei jeder weiteren Stufe im Erwerbsverlauf. Falls im weiteren Erwerbsverlauf etwa ein Betriebswechsel erforderlich ist, können formal Nicht-

Qualifizierte vielfach innerbetriebliche Aufstiege, die auf Grund faktischer Expertise und individueller Erfahrung realisiert werden konnten, nicht in neue Betriebe transferieren. Dies gilt insbesondere bei „unfreiwilligen“ Betriebswechseln. Im Detail fehlen jedoch in der Kommentierung Hinweise dafür, wie das Nachholen von Abschlüssen, die Zuerkennung von Abschlüssen auf Grund praktischer Tätigkeit oder der Zugang zur Externenprüfung zu organisieren ist und wird demzufolge nicht weiter kommentiert.

4.2 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Beim Gesetzentwurf der Bundesregierung bleiben die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen inhaltlich unverändert. Der Antrag der SPD sieht eine Beschränkung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen auf solche Jugendlichen vor, die eine zusätzliche Vorbereitung benötigen, weil sie ansonsten nicht in eine Ausbildung vermittelt werden könnten. Der Praxisanteil der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen soll je nach individuellem Bedarf erhöht werden können. Die Förderinhalte werden so ausgestaltet, dass sie bei einer anschließenden Ausbildung auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können.

Beschränkung des Teilnehmerkreises

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) sollten für nicht vermittelte Bewerber (und damit per Definition ausbildungsreife Jugendliche) nur als ultima ratio in Frage kommen. Dennoch sollten diese nicht per se aus dem Teilnehmerkreis ausgeschlossen werden. Eine solche Beschränkung des Teilnehmerkreises wäre nur dann denkbar, wenn genügend außerbetriebliche Ausbildungsstellen zur Verfügung stünden oder auch geringere Eingangsvoraussetzungen für berufsfachschulische Ausbildungen toleriert werden würden. Andernfalls ist weder erwiesen, dass die demografische Entwicklung automatisch und dauerhaft zu einem guten Ausbildungsstellenmarkt führt, noch dass ein günstiger Ausbildungsstellenmarkt allen ausbildungsreifen Jugendlichen eine Ausbildung ermöglicht. Als Beleg kann die aktuelle Ausbildungssituation in Ostdeutschland dienen: Obwohl die Zahl der Ausbildungsstellen die der Bewerber mittlerweile leicht übersteigt und Betriebe zum Teil dringend nach Auszubildenden suchen, haben sich die Übergangsquoten der ostdeutschen Bewerber in betriebliche Ausbildung kaum verbessert. Ob dies an den Berufswünschen der Jugendlichen liegt oder an einer Diskrepanz in der Beurteilung der Ausbildungsreife, die Wirtschaft bemängelt ja immer wieder die Eignung von Bewerbern für eine Ausbildung, ist eine offene Frage.

Da also prinzipiell Mismatch ebenso wie möglicherweise wiederkehrende Rezessionsphasen dazu führen können, dass Bewerber nicht im Markt unterkommen, sollten diese nicht per se von einer Teilnahme an Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang soll auch darauf verwiesen werden, dass marktbenachteiligten BvB-Teilnehmern die Übergänge in betriebliche Ausbildung weit häufiger gelingen als den anderen Teilnehmergruppen. Ergebnisse der Begleitforschung zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zeigen, dass rund 41 Prozent dieser Jugendlichen die Aufnahme einer betrieblichen

Ausbildung gelang, während der Durchschnittswert aller BvB-Teilnehmer bei 28 Prozent lag (Dietrich/Plicht 2009).

Dessen ungeachtet sollten trotzdem vorab alle Möglichkeiten der Vermittlung (Nachvermittlungsaktion) oder betriebsnaher Berufsvorbereitung (EQ) ausgeschöpft werden.

Erhöhung von Praktikumsanteilen

Ergebnisse aus der Begleitforschung zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen belegen, dass Praktika insbesondere im Falle einer überdurchschnittlichen Gesamtdauer (mehr als 15 Wochen) einen positiven Effekt auf den Übergang in betriebliche Ausbildung haben (Plicht 2010). Dieser Befund ist anhand multivariater Analysen abgesichert. Während vor allem schulisch besser vorgebildete Jugendliche längerdauernde Praktika wahrnehmen konnten, wurden Teilnehmer mit schlechten Leistungsvoraussetzungen eher beim Bildungsträger qualifiziert (Vermittlung von Qualifizierungsbausteinen). Insofern wäre zum einen zu prüfen, wie geringqualifizierte Jugendliche einen besseren Zugang zu betrieblichen Praktika erreichen können (und dies auch über längere Zeit in einem Betrieb), zum anderen aber auch, ob der Erwerb von Qualifizierungsbausteinen für diese Jugendlichen wenigstens die Chancen auf einen Praktikumsplatz verbessert.[2] Falls ja, stellt sich die Frage, ob die restliche Förderdauer ausreicht.

Anrechenbare Förderinhalte

Bereits mit der Einführung der sogenannten Qualifizierungsbausteine in BvB (seit 2004) war eine mögliche Anrechnung der Förderinhalte als ein Ziel ausgewiesen. Allerdings finden die Qualifizierungsbausteine nach Befunden der Begleitforschung zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen kaum die Akzeptanz von Betrieben, weder bei ihrer Umsetzung noch später beim Übergang nach der BvB (Plicht 2010, Plicht/Kruppe 2011). Dies scheint aber ein prinzipielles Problem außerbetrieblich erworbener Qualifikationen zu sein – zumindest zeigen die Befunde zum Übergang an der zweiten Schwelle nach außerbetrieblicher Ausbildung, dass diese Jugendlichen erhebliche Probleme haben, eine entsprechende Beschäftigung zu finden (Granato/Dorau 2006). Insofern ist eine Orientierung der Qualifizierung an Ausbildungsinhalten sicher nützlich für die Strukturierung der Maßnahmen sowie die Motivation der Jugendlichen, sollte aber nicht mit allzu großen Erwartungen hinsichtlich eines Effekts auf dem Ausbildungs- beziehungsweise Arbeitsmarkt einhergehen.

5 Berufliche Weiterbildung

5.1 Förderung Beruflicher Weiterbildung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung übernimmt zum einen mit einigen Modifikationen Regelungen aus den bisherigen § 77 ff. (alt) SGB III und führt diese mit den

[2] Für den Übergang in betriebliche Ausbildung konnte kein Effekt des Erwerbs von Qualifizierungsbausteinen nachgewiesen werden.

Arbeitgeberleistungen zur Förderung der Qualifizierung geringqualifizierter Beschäftigter nach § 235c (alt) zusammen. Gleichzeitig wird die bisher befristete Regelung der Qualifizierung älterer Beschäftigter nach § 417 (alt) in § 82 (neu) unbefristet übernommen. Die § 85 ff. (alt) zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen gehen in § 45 (neu) auf (vergleiche Punkt 14). Neu sind die Ausweitung der Voraussetzungen für die Anerkennung der Notwendigkeit einer Weiterbildung bei fehlendem Berufsabschluss und der mögliche Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren bei Beschäftigten.

Auf einzelne Punkte der Anträge der Fraktionen wird zum Teil gesondert eingegangen. Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, auf die ausschließliche Organisation von Weiterbildung über Bildungsgutscheine zu verzichten und modulare Weiterbildung zu verstärken. Die SPD fordert unter anderem die Entfristung des WeGebAU-Programms und einen Anspruch auf Nachqualifizierung. Die Linke fordert einen Anspruch auf regelmäßige Teilnahme an Weiterbildung und regt an, den Vorrang der Vermittlung zugunsten von Maßnahmen einer nachhaltigen Qualifizierung neu zu regeln.

Förderung beruflicher Weiterbildung mittels Bildungsgutschein

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung lassen sich grob unterteilen in berufliche Weiterbildungen mit dem Ziel eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf und sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Darunter fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungswerkstätten. Mit den Hartz-Reformen wurde im Jahr 2003 die direkte Zuweisung in diese Maßnahmen durch die Arbeitsvermittler auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen umgestellt, mit dem potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst einen Bildungsträger auswählen können.

Insgesamt bescheinigt die Evaluation den Maßnahmen positive Effekte. Da die Geförderten während der Weiterbildung weniger intensiv nach Arbeit suchen (was gerade bei Maßnahmen, die auf einen Berufsabschluss zielen, durchaus sinnvoll ist), findet sich ein je nach Maßnahmedauer mehr oder weniger ausgeprägter Einbindungseffekt. Zwei bis drei Jahre nach Förderbeginn zeigen sich dann aber – so die Mehrzahl der Studien – positive Wirkungen von bis zu zehn Prozentpunkten auf die individuellen Beschäftigungschancen. Allerdings zeigen sich diese Wirkungen bei längeren Maßnahmen entsprechend später und differieren zudem nach Teilnehmergruppen und Maßnahmevariante. Neuere Studien weisen darauf hin, dass sich die Ergebnisse durch die Hartz-Reformen seit dem Jahr 2003 leicht verbessert haben. Dies dürfte allerdings in erster Linie auf eine durchschnittliche Verkürzung der Maßnahmen und dem damit einhergehenden geringeren Einbindungseffekt zurückzuführen sein.

Allerdings zeigt Kruppe (2009), dass die seit den Hartz-Reformen praktizierte Zuweisung über Bildungsgutscheine selektiv erfolgt. So erhalten zum Beispiel Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein

seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen mit der Auswahl eines Bildungsträgers überfordert sein könnten. Ein teilweiser oder völliger Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren für Gruppen mit spezifischen Problemen am Arbeitsmarkt würde hier Abhilfe schaffen, so wie es die Neuregelungen nach § 45 (neu) für die Wahl zwischen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein und einer Vergabe vorsehen.

Die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Anbieter stellt sich nach Koscheck (2010) in Ost und West unterschiedlich dar: Die Ergebnisse des „wbmonitors“ weisen darauf hin, dass sich durch die Einführung des Bildungsgutscheins das Volumen geförderter Personen auf eine größere Zahl von Anbietern verteilt hat. Dies konnte in Westdeutschland durch stark gestiegene Teilnehmerzahlen kompensiert werden, während sich in Ostdeutschland vor allem die Konkurrenzsituation verschärft hat.

Fraglich bleibt, inwieweit die erhofften Vorteile des Gutscheinverfahrens – Wettbewerb, Qualitätsverbesserungen und gestärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen – überhaupt erreicht werden, und ob die Kosten des Verfahrens einschließlich Zertifizierung (vergleiche dazu Punkt 9.1) aufwiegen können. Zumindest wäre, wie im Antrag der SPD formuliert, eine hochwertige Beratung zum Bildungsgutschein notwendig. Um lebensbegleitendes Lernen besonders bei Geringqualifizierten und (kleinen) Betrieben zu fördern, schlägt Kruppe (2010) den Aufbau lokaler Bildungsstützpunkte mit lokalen Netzwerken vor, die – von Interessen und Fördertöpfen unabhängig – als Anlaufstellen für eine umfassende Qualifizierungsberatung und -planung für alle fungieren könnten.

Möglicher Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren bei Beschäftigten

Das Bildungsgutscheinverfahren, welches bereits bei Arbeitslosen zu einem selektiven Zugang zur Förderung beruflicher Weiterbildung führt, galt auch für die Förderung von Beschäftigten. Erfahrungen vor allem bei der Qualifizierung von Kurzarbeitenden haben gezeigt, dass hierdurch kontraproduktive Effekte eintreten können, da dem Arbeitnehmer zwar eine freie Wahl des Bildungsanbieters zugestanden wird, der Arbeitgeber aber die Qualifizierung oftmals für mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter koordinieren muss. Deshalb ist bei gegebener grundsätzlicher Beibehaltung des Bildungsgutscheins ein Verzicht unter Zustimmung der Beteiligten die naheliegende Konsequenz.

Anerkennung der Notwendigkeit einer Weiterbildung wegen fehlenden Berufsabschlusses

Wie bisher wird die Notwendigkeit einer Weiterbildung wegen eines fehlenden Berufsabschlusses anerkannt, wenn eine Person zwar über einen Berufsabschluss verfügt, aber eine entsprechende Tätigkeit voraussichtlich nicht mehr ausüben kann, da sie mehr als vier Jahre eine un- oder angelernte Tätigkeit ausgeübt hat. In der Neuregelung wird dies nun auch auf Personen ausgedehnt, die in diesem Zeitraum

nicht (nur) beschäftigt waren, indem Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege eines Angehörigen einer Beschäftigung gleichgestellt werden. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, da diese Personengruppen hierdurch vereinfacht in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden können, um ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Anpassung an die veränderten Qualifikationsbedarfe zu erhöhen.

Förderung von Beschäftigten: das Programm „WeGebAU“

Kontinuierliche Weiterbildung verbessert die Chancen am Arbeitsmarkt und leistet einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit. Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte sind jedoch in der betrieblichen Weiterbildung unterrepräsentiert. Um dieser Benachteiligung ansatzweise zu begegnen, wurden im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes im Jahr 2002 Regelungen ins Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) eingeführt, die die Weiterbildung von Geringqualifizierten und Älteren im Unternehmen fördern, auch wenn diese nicht arbeitslos sind. Dazu gehören insbesondere der Arbeitsentgeltzuschuss, der Arbeitgebern während der Weiterbildungszeit eines geringqualifizierten Mitarbeiters gewährt wird (§ 235c SGB III), und die Übernahme der Weiterbildungskosten für ältere Beschäftigte (§ 417 SGB III).

Mit dem Programm „WeGebAU 2006“ wollte die Bundesagentur für Arbeit diese bisher kaum genutzten präventiven Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärken. Im Jahr 2006 richtete sich das Programm sowohl an Beschäftigte als auch an Arbeitslose mit geringer Qualifikation oder höheren Alters. Der größte Anteil der im Rahmen des Programms bereitgestellten Mittel floss den Arbeitslosen zu, nicht den Beschäftigten. Unter dem Namen „WeGebAU 2007“ wurde das Programm ab dem Jahr 2007 auf geringqualifizierte und ältere Beschäftigte konzentriert und breiter aufgestellt. So wurde im § 417 SGB III die Altersgrenze von 50 auf 45 Jahre gesenkt und die Betriebsgrößenbeschränkung von 100 auf 250 erhöht. Für Geringqualifizierte, für die der Arbeitgeber einen Arbeitsentgeltzuschuss nach § 235c erhielt, konnte er außerdem über den § 77 Abs. 2 SGB III einen Zuschuss zu den Lehrgangskosten erhalten.

Durch diese Änderungen ist die Zahl der Förderfälle im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr zunächst stark gestiegen (siehe Tabelle 5 im Anhang). Im Zuge des Konjunkturpakets II wurde im Jahr 2009 vorübergehend der förderfähige Personenkreis auf qualifizierte Beschäftigte ohne Altersbeschränkung erweitert (§ 421t Abs. 4 SGB III). Diese Regelung ist jedoch seit Anfang 2011 nicht mehr in Kraft, so dass WeGebAU aktuell wieder die vor der Wirtschafts- und Finanzkrise geltenden Regelungen für Geringqualifizierte und Ältere umfasst.

Wirkungsanalysen zu WeGebAU auf Ebene der Teilnehmer liegen derzeit noch nicht vor. Über die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots wurden jedoch im Herbst 2006 und 2008 jeweils rund 14.000 Betriebe zu den Instrumenten der präventiven Arbeitsmarktpolitik befragt (Lott/Spitznagel 2007; Lott/Spitznagel 2010). In beiden Betriebsbefragungen gab etwa die Hälfte der Betriebe an, mindestens eine der im Programm geförderten Maßnahmen zu kennen.

Allerdings kannten im Jahr 2008 wesentlich mehr Betriebe (35%) als im Jahr 2006 (12%) alle Regelungen. Dies ist vermutlich darauf zurück zu führen, dass die Bundesagentur für Arbeit ab dem Jahr 2007 verstärkt für das Programm geworben hat.

Im Jahr 2008 nutzte ein Fünftel der Betriebe, die WeGebAU kannten, wenigstens eine der geförderten Maßnahmen. Dies hat sich gegenüber dem Jahr 2006 nicht durchschlagend verändert. In beiden Befragungen wurde als hauptsächliche Begründung für die Nichtnutzung genannt, dass kein betrieblicher Bedarf bestehe. Andere Gründe wie zu viel Verwaltungsaufwand oder mangelndes Interesse der Arbeitnehmer spielen dagegen kaum eine Rolle. Betriebe, welche die Maßnahmen in Anspruch nahmen, beurteilten diese überwiegend positiv. Der Anteil der Positivantworten stieg von 57 Prozent im Jahr 2006 auf 85 Prozent im Jahr 2008.

In der Erhebung 2008 wurde die Einschätzung der Betriebe erfragt, und zwar getrennt nach dem Arbeitsentgeltzuschuss für Geringqualifizierte (AEZ) und der Übernahme der Weiterbildungskosten für Ältere (Wk). Der AEZ war etwas bekannter als die Wk und wurde auch häufiger genutzt. In der Beurteilung und bei der Begründung der Nichtnutzung zeigten sich jedoch kaum Unterschiede zwischen den Fördermaßnahmen.

Ergänzende Fragen in der Erhebung 2008 sollten Hinweise geben, ob WeGebAU tatsächlich auch Impulse für zusätzliche Weiterbildung in den Betrieben setzen konnte. 57 Prozent der Betriebe, die das Programm nutzten, bejahten mindestens eine dieser Fragen. 40 Prozent der Unternehmen sahen sich dadurch veranlasst, bestehende Aktivitäten fortzusetzten, 20 Prozent wollten zusätzliche Aktivitäten entwickeln und 23 Prozent sich zukünftig stärker engagieren.

Nach ersten Anlaufschwierigkeiten hat das Programm durchaus Anklang gefunden und kommt einer steigenden Zahl von geringqualifizierten und älteren Beschäftigten zu Gute. Eine nach der Betriebsgröße differenzierte Auswertung der beiden Befragungen zeigte, dass die Zunahme der Förderfälle überwiegend auf eine stärkere Nachfrage in größeren Unternehmen zurückzuführen ist. Kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern sind offenbar schwerer zu erreichen. Bei einer Weiterführung von WeGebAU sollte der Fokus stärker auf Kleinunternehmen gerichtet werden.

Ein markantes Ergebnis der Erhebungen ist die Aussage der Betriebe, WeGebAU deshalb nicht zu nutzen, weil dafür kein betrieblicher Bedarf bestehe. Bei der praktischen Umsetzung des Programms sollten die Bedürfnisse der Betriebe deshalb soweit wie möglich berücksichtigt werden. Dabei gilt jedoch der Grundsatz, dass Weiterbildung, insbesondere dann, wenn es um die Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten geht, vorrangig in der Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer selbst liegt. WeGebAU sollte weiterhin schwerpunktmäßig die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen fördern, welche die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Älteren am allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern, auch wenn betriebliche Interessenslagen damit nicht immer im Einklang stehen.

Die Antworten zu den Fragen nach der Impulswirkung des Programms lassen keine abschließende, quantitativ fundierte Aussage darüber zu, ob WeGebAU tatsächlich auch zu mehr Weiterbildung in den Betrieben geführt hat. Mitnahmeeffekte können hier nicht ausgeschlossen werden. So hat ein vergleichsweise hoher Anteil von Betrieben (40%) angegeben, hier lediglich bisherige Aktivitäten fortgesetzt zu haben. Allerdings gibt immerhin etwa jedes fünfte Unternehmen an, dass Wegebau eine Initialzündung für weiterführende und zukünftige Weiterbildungsaktivitäten war. Dies deutet darauf hin, dass das Programm im Ganzen der betrieblichen Weiterbildung positive Impulse gegeben hat.

Modularisierung von beruflichen Weiterbildungen

Für Menschen, die eine Ausbildung nicht unmittelbar nach der Schule begonnen oder nicht bestanden haben, sollten möglichst in allen Berufen modulare Teilqualifikationen angeboten werden. Dabei müssen die Module zum einen niederschwellig angelegt sein. Zum anderen sollte es Anreize und ein Recht zur Teilnahme an weiteren (inhaltlich zugehörigen) Modulen geben, um am Ende einen voll qualifizierenden Berufsabschluss zu erhalten. Solche Teilmodule könnten ein Beschäftigung begleitendes Lernen besser unterstützen. Sie könnten es zudem vereinfachen, im späteren Erwerbsverlauf auf einen zweiten Beruf umzusteigen (Kruppe 2010).

Rechtsanspruch auf Weiterbildung sowie Qualifizierungsvorrang vor Vermittlung

Ein Anspruch auf Nachqualifizierung beziehungsweise Weiterbildung verlagert in der in den Anträgen nicht weiter spezifizierten Form unter anderem die betriebliche und die individuelle Verantwortung für eine entsprechende Weiterqualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf die Arbeitsmarktpolitik (siehe auch die beiden Abschnitte 4 und 5). Gleiches gilt für den Antrag, den Vorrang der Vermittlung zugunsten von Maßnahmen einer nachhaltigen Qualifizierung neu zu regeln (vergleiche auch Abschnitt 7.2 zu einem entsprechenden Antrag der SPD zu Jugendlichen). Darüber hinaus müssten solche Regelungen berücksichtigen, dass allein ein Rechtsanspruch nicht unbedingt eine Inanspruchnahme garantiert.

So deuten Befragungsergebnisse des IAB darauf hin, dass zwar zumindest die geäußerte Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen mit rund 60 Prozent der Befragten recht hoch ist. Allerdings werden auch einige wichtige Hemmnisse für die Aufnahme einer Weiterbildung geäußert, die die Bereitschaft dazu signifikant verringern. Dazu gehören insbesondere die finanziellen Einschränkungen während der Weiterbildung und deren unsichere Erträge sowie die Kollision mit Betreuungs- und Pflegeaktivitäten.

Auch hinsichtlich einiger soziodemografischer Charakteristika zeigen sich signifikante Unterschiede in der Weiterbildungsbereitschaft. Hervorzuheben ist hier vor allem, dass Personen mit Migrationshintergrund sowie solche mit Kindern im Haushalt eine signifikant höhere Weiterbildungsbereitschaft angeben. Gerade bei letzteren zeigt sich eine Diskrepanz von geäußerter Bereitschaft auf der einen und gegenwärtigen Hemmnissen auf der anderen Seite. Auch wenn hier zum Teil soziale Erwünschtheit

das Ergebnis beeinflussen sollte, könnte dies ein Hinweis darauf sein, spezielle Weiterbildungsangebote für Personen mit Betreuungspflichten in Betracht zu ziehen.

6 Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

6.1 Eingliederungszuschüsse

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die gegenwärtige Variantenvielfalt von Eingliederungszuschüssen zusammenzuführen. Nachdem im Jahr 2003 mehrere Varianten von Lohnkostenzuschüssen zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen zusammengelegt worden waren, wurden sie seit dem Jahr 2007 neu ausdifferenziert: Neben einem Eingliederungszuschuss für Ältere (derzeit befristet bis Ende 2011) wurden zwei Varianten eines Eingliederungsgutscheins für Ältere (als Ermessens- und Anspruchsleistung) sowie ein Eingliederungszuschuss und ein Qualifizierungszuschuss für Jüngere eingeführt (Förderzugänge waren befristet bis Ende 2010 möglich).

Neu geregelt ist der Eingliederungszuschuss im Gesetzentwurf in den §§ 88 bis 92 SGB III. Neben der Hauptvariante (mit im Vergleich zu bisher unveränderter Förderhöchstdauer und Förderhöchstsatz) bleibt in § 90 SGB III lediglich eine gesonderte Variante für behinderte und schwerbehinderte Menschen erhalten. Bestimmungen für den Förderausschluss und die teilweise Rückzahlung der Eingliederungszuschüsse sollen wie bisher Mitnahme und Missbrauch eindämmen; wie bisher ist der Rückzahlungsbetrag dabei auf die Hälfte des geleisteten Förderbetrags begrenzt.

Bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen können Löhne und Gehälter bis zur tariflichen oder ortsüblichen Höhe, begrenzt auf die in der Arbeitsförderung geltende Beitragsbemessungsgrenze, berücksichtigt werden. Eine Lohnuntergrenze gibt das Gesetz nicht vor. Sittenwidrige Löhne sind in Deutschland sowohl nach dem Zivilrecht (§ 138 BGB) als auch nach dem Strafrecht (§ 291 StGB) verboten. Ein Urteil des Bundesarbeitsgerichtes definiert, dass Sittenwidrigkeit dann vorliegt, wenn die Entlohnung nicht einmal zwei Drittel eines in der betreffenden Branche oder Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns oder, in Ermangelung dessen, des ortsüblichen Lohnes beträgt.

Die SPD fordert, als Voraussetzung für die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses die tarifliche Entlohnung der geförderten Beschäftigung als Kriterium gesetzlich zu verankern. Wo dies in Ermangelung eines tariflichen Lohnes nicht möglich ist, ist eine ortsübliche Entlohnung Fördervoraussetzung. Absolute Untergrenze ist der jeweils gültige Mindestlohn. Die Linke fordert, dass Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber nicht gewährt werden sollen, wenn untertariflich beziehungsweise unterhalb eines einzuführenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von zehn Euro entlohnt wird.

Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse

Die aktuell wieder geplante Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse entspricht den Bedürfnissen der Praxis. Dies zeigt eine aktuelle Implementationsstudie,

die das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Kooperation mit dem IAB durchgeführt hat (Brussig/Schwarzkopf 2011; Kurzfassung Brussig et al. 2011). Im März 2010 und im August/September 2010 führte das IAQ unter anderem 63 leitfadenstrukturierte Interviews mit Fach- und Führungskräften in insgesamt 14 Arbeitsagenturen und Jobcentern (darunter auch zwei zugelassene kommunale Träger).

Ein zentraler Befund der Studie ist: Die seit dem Jahr 2007 erneut erfolgte Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse – mit diversen zusätzlichen Varianten für Ältere und Jüngere – hat sich nicht bewährt. Die neuen Fördervarianten sind über die Arbeitsagenturen und Jobcenter hinaus wenig bekannt geworden. Betriebe sind über die detaillierten Förderbestimmungen kaum informiert; sie verlassen sich auf die Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte. Beim bisherigen Eingliederungszuschuss für Ältere kritisieren Vermittlungsfachkräfte wegen fehlender, aber notwendiger Flexibilität die lange Mindestförderdauer sowie die fehlende Nachbeschäftigungsfrist, wodurch die Gefahr von Mitnahme steigt. Der bisherige Eingliederungsgutschein für Ältere erweitert die Fördermöglichkeiten faktisch kaum: Bereits vorher haben in einigen Arbeitsagenturen beziehungsweise Jobcentern Vermittler an ausgewählte Arbeitsuchende – orientiert an Vermittlungshemmnissen und unabhängig vom Alter – informelle Förderzusagen gegeben, die diese bei der Arbeitssuche einsetzen konnten. Das Gesetz wird mit zwei Varianten des Gutscheins zudem als unnötig kompliziert wahrgenommen. Bei den Varianten für Jüngere, die bis Ende 2010 befristet waren, hat der anfängliche Widerspruch zwischen einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit als Fördervoraussetzung und dem Erfordernis einer sofortigen Aktivierung dazu beigetragen, dass sowohl Qualifizierungs- als auch Eingliederungszuschuss von Anfang an wenig genutzt wurden. Der Qualifizierungszuschuss verursacht hohen bürokratischen Aufwand, da ein Qualifizierungsplan vorgelegt werden muss. Vermittlungsfachkräfte halten andere Maßnahmen wie ein Praktikum, berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsbonus für geeignetere Instrumente zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung.

Obwohl die gesonderten Varianten für Ältere und Jüngere nicht weiter fortbestehen, wird für Ältere ein Sondertatbestand fortgeführt: Für Arbeitnehmer, die das Mindestalter für den Bezug der gesetzlichen Altersrente erreicht haben, werden Nachbeschäftigungsfrist und Rückzahlungspflicht bei einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausgesetzt. Ab dem Jahr 2012 ist ein Eintritt in die gesetzliche Altersrente ab einem Alter von 63 Jahren möglich. Damit erscheint dieser Sondertatbestand angemessen.

Förderbestimmungen

Entscheidend für die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss ist die Beurteilung im Einzelfall. Die bereits erwähnte Implementationsstudie (Brussig et al. 2011) zeigt, dass sich die Vermittlungsfachkräfte bisher mit Förderbestimmungen konfrontiert sahen, die außerordentlich komplex und teilweise unbestimmt sind. Je nach Fördervariante waren bisher Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse zu berücksichtigen. Diese zentralen Begriffe waren allerdings nicht exakt definiert. Minderleistungen am konkreten Arbeitsplatz lassen sich

durch Vermittlungsfachkräfte zudem nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand überprüfen; in der Regel verlassen sie sich auf die Begründungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. Hinzu kommt, dass Fachkräfte mit Betriebskontakt in der Regel keine unmittelbaren Kenntnis von den Bewerberinnen und Bewerbern und ihren Vermittlungshemmnissen haben, während „bewerberorientierte“ Vermittlungsfachkräfte keine konkrete Anschauung von dem zu besetzenden Arbeitsplatz haben. Die Studie folgert daher, dass die für die Förderung zentralen Begriffe „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistungen“ und „Eingliederungserfordernisse“ kritisch geprüft werden sollten. Die geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit seien beim Eingliederungszuschuss auf eine passgenaue Förderung neuer Beschäftigungsverhältnisse gerichtet, und hierfür scheine der Bezug auf arbeitsplatzspezifische Minderleistungen unerlässlich. Doch eine zuverlässige und einfache Bestimmung von Minderleistungen habe sich seit Bestehen des Instruments noch nicht etabliert. Es dürfe daher der Praxis der Arbeitsvermittler entgegenkommen, wenn sich die Förderentscheidung stärker an verfügbaren und objektivierbaren Kriterien orientiert.

Das aktuelle Gesetzesvorhaben erhöht die Transparenz an die Anforderungen durch die oben bereits diskutierte Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse. Zudem soll, um das Verständnis der Grundnorm zu erhöhen, der Begriff „Vermittlungshemmnisse“ gestrichen werden, da sie durch den Folgetext hinreichend wiedergegeben seien. Der Begriff „Minderleistung“ wird durch „Einschränkungen der Arbeitsleistung“ ersetzt, der Begriff „Eingliederungserfordernis“ durch „Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes“. Damit wird der Gesetzestext zwar umformuliert, inhaltlich bleibt das oben angesprochene Problem der konkreten Überprüfung von „Minderleistungen“ beziehungsweise nun „Einschränkungen am Arbeitsplatz“ allerdings bestehen. Durch die sprachliche Neuregelung wird es für die Vermittlungsfachkräfte nicht einfacher, die genannten Anforderungen in der Praxis zu überprüfen.

Eingliederungszuschuss für behinderte und schwerbehinderte Menschen

Die Implementationsstudie von Brussig et al. (2011) zeigte auf, dass nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und schwerbehinderte Menschen ein Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen unerlässlich ist. Um diesem Personenkreis einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung hier allgemein befürwortet.

Dies schlägt sich auch in der Gesetzgebung nieder. Der Eingliederungszuschuss für behinderte und schwerbehinderte Menschen wurde beibehalten beziehungsweise in einen Paragraphen mit dem Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zusammengeführt. Die Förderdauer und -höhe sind im Gegensatz zu dem allgemeinen Eingliederungszuschuss ausgeweitet. So liegt die Förderhöhe bei bis zu 70 Prozent. Die Förderdauer bei besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen unter 55 Jahren kann bis zu 60 Monate betragen, bei

über 55-Jährigen bis zu 96 Monate. Über die Wirksamkeit hat das IAB zurzeit keine Erkenntnisse.

Tarifliche Entlohnung als Voraussetzung für Lohnkostenzuschüsse?

Brussig/Schwarzkopf (2011) haben in der bereits erwähnten Implementationsstudie Vermittlungsfachkräfte nach Lohnuntergrenzen gefragt, unterhalb derer eine Förderung nicht möglich ist. Die Vermittlungsfachkräfte vertraten hier ein sehr weit gefächertes Spektrum an Standpunkten. Insgesamt wurden im Rechtskreis SGB III jedoch Löhne, die 30 Prozent unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus liegen, als „sittenwidrig“ angesehen und nicht gefördert. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Zu niedrige Löhne werden mitunter während der administrativen Abwicklung der Förderanträge beanstandet oder öfter noch im direkten Gespräch zwischen Vermittlungsfachkraft und Betrieb. In Einzelfällen erklären sich Betriebe nach diesen Gesprächen bereit, Einstellungen zu den ortsüblichen Bedingungen vorzunehmen und können dann eine Förderung erhalten. Im Rechtskreis SGB II wurden von Fallmanagern als Maßstab teils auch – nicht konkretisierbare – „persönliche Schmerzgrenzen“ angeführt. Wiederholt wurde als Untergrenze für eine strenge Überprüfung der Förderfähigkeit ein Stundenlohn von drei Euro angeführt.

Stephan (2010a) wertete die Entlohnung von Personen aus, die im zweiten Quartal 2003 eine mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen und stellte sie einer Vergleichsgruppe ähnlicher Personen gegenüber, die in ähnlichen Unternehmen eine ungeförderte Tätigkeit aufnahmen. Die Einstiegslöhne geförderter und ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitnehmer waren – so ein zentrales Ergebnis – im Mittel etwa gleich hoch (siehe auch Ruppe/Stephan 2009). Nicht nur das: Im Vergleich zum letzten Arbeitsplatz stieg das Entgelt beider Gruppen auch in ungefähr gleichem Ausmaß. Bei Männern, die aus Arbeitslosigkeit heraus ein Beschäftigungsverhältnis aufnahmen, verdienten sowohl die Geförderten als auch die Vergleichspersonen im Mittel zunächst etwa 62 Euro pro Tag; über einen längeren Zeitraum gemittelt stiegen die Entgelte leicht. Bei den Frauen betrugen die Einstiegsverdienste – ob gefördert oder ungefördert – im Mittel etwa 50 Euro pro Tag. Weder bei den Männern noch bei den Frauen war der Unterschied zwischen Geförderten und Vergleichspersonen statistisch signifikant. Erwähnenswert ist, dass die Einkünfte bei den untersuchten Männern damit nur leicht über der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Medianlohnes, bei Frauen jedoch darunter lagen: Rhein/Stamm (2006) weisen für das Jahr 2003 und Westdeutschland eine Niedriglohnschwelle von monatlich knapp 1.800 Euro brutto aus. Auf den Tag umgerechnet wären dies knapp 60 Euro. Eine getrennte Auswertung nach Branchen (Stephan 2010b) zeigt ergänzend, dass geförderte Arbeitnehmer lediglich in der Metallbranche geringfügig niedrigere Löhne und in der Zeitarbeitsbranche leicht höhere Einstiegslöhne erhielten als eine Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungefördert neu eingestellter Personen.

Insgesamt sprechen die Ergebnisse dafür, dass geförderte Arbeitnehmer im Mittel kaum über der Niedriglohnschwelle verdienen. Sie hätten aber auch ohne Förde-

rung keine höheren Arbeitseinkünfte erwarten können. Damit könnte die Verankerung einer Lohnuntergrenze in Höhe des tariflichen oder ortsüblichen Lohnes im Gesetz einseitig die Beschäftigungschancen geförderter Personen vermindern und zu einer Selektion a priori produktiverer Personen in die Förderung führen. Damit dürfte die von der SPD geforderte Festschreibung einer tariflichen beziehungsweise ortsüblichen Entlohnung der geförderten Beschäftigung unerwünschte Nebenwirkungen haben. Liegt für die Branche ein Mindestlohn vor, so ist dieser ohnehin für alle Arbeitnehmer anzuwenden, unabhängig davon, ob eine Förderung erfolgt oder nicht.

6.2 Reform des Gründungszuschusses

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht vor, den Gründungszuschuss von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umzuwandeln. Darüber hinaus ergeben sich Änderungen bezüglich der Voraussetzung der Förderung: Nach der derzeitigen Regelung kann ein arbeitsloser Gründungswilliger zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung nach § 46 SGB III verpflichtet werden (§ 57 Abs. 2), wenn begründete Zweifel an den Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit festgestellt werden. Diese Möglichkeit sieht der Gesetzesentwurf nicht mehr explizit vor.

Die Förderung durch den Gründungsausschuss ist unter anderem nur möglich, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer noch einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld hat. Die notwendige Dauer des Restanspruchs für eine Gründungszuschussförderung soll von 90 auf 150 Tage erhöht werden.

Die mögliche Gesamtförderdauer beträgt nach wie vor 15 Monate. Die erste Förderphase (Zuschuss plus Pauschale) wird von neun auf sechs Monate verkürzt und die zweite Förderphase (nur Pauschale) wird von sechs auf neun Monate verlängert.

Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflichtleistung in eine Ermessensleistung

Bei der Bewertung der geplanten Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Grundsätzlich haben sowohl eine Pflicht- als auch eine Ermessensleistung Vorteile. Für die aktuell gültige Ausgestaltung der Förderung als Pflichtleistung spricht zunächst die Rechtssicherheit für Arbeitslose und Arbeitsvermittler. Sie sorgt für klare Erwartungen und eine Verringerung von Rechtstreitigkeiten. In einer aktuellen qualitativen Implementationsstudie des IAB hat sich gezeigt, dass die Umsetzung des Rechtsanspruchs aus Sicht der Fach- und Führungskräfte der Bundesagentur für Arbeit als unproblematisch wahrgenommen wird (Bernhard/Wolff 2011).

Für die Ausgestaltung des Gründungszuschusses als Ermessensleistung spricht die größere Steuerbarkeit hinsichtlich Umfang und Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes. Nach der derzeitigen Regelung in § 57 Abs. 2 SGB III ist die Gewährung des Gründungszuschusses an die Überprüfung der Tragfähigkeit des Gründerprojekts und der Eignung der Gründerperson gekoppelt. Empirisch zeigt sich, dass insbesondere

die Tragfähigkeitsprüfung in diesem Sinne intensiv genutzt wird (Bernhard/Wolff 2011). Bei einer Umstellung auf eine Ermessensleistung nimmt die Entscheidungsfreiheit der Arbeitsvermittler – aber auch ihre Entscheidungsverantwortung – deutlich zu. Arbeitsvermittler und arbeitslose Gründungswillige benötigen daher klare und einheitliche Kriterien für die Bewilligung der Förderung. Welche Auswirkungen die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung auf das Förderaufkommen und die Teilnehmerstrukturen haben wird, hängt weitgehend von (bisher noch nicht bekannten) Umsetzungsbestimmungen und verfügbaren Ressourcen ab. Allein durch die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung ist jedoch die Realisierung der im Gesetzesentwurf (Bundestagsdrucksache 17/6277 vom 24.6.2011) avisierten Einsparungen nicht zu erwarten.

Inwieweit Mitnahmen der Förderung auf dem Wege einer Ermessensleistung besser eingeschränkt werden können, ist unklar. Während Leistungsmissbrauch vorliegt, wenn die Förderung ohne ernste Absicht auf die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit lediglich zum Zwecke der Verlängerung des Transferleistungsbezuges instrumentalisiert wird, stellt sich die Sachlage bei der Mitnahme differenzierter dar. Von einem Mitnahmeeffekt kann dann die Rede sein, wenn der Gründungszuschuss in Anspruch genommen wird, obwohl das Gründungsprojekt auch ohne diesen in ähnlicher Form und zeitgleich umgesetzt worden wäre. Mithin kommt den Vergabekriterien für die Förderung an dieser Stelle eine entscheidende Bedeutung zu. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt kann es sinnvoll sein, auch Personen mit fester Gründungsabsicht mit dem Gründungszuschuss zu fördern, sofern dieser die Überlebensfähigkeit in den ersten Monaten der Selbständigkeit erhöht. Die Förderung kann so dazu beitragen, dass diese Gründungen zu einem früheren Zeitpunkt steilere Konsolidierungspfade beschreiten und so früher fiskalische und parafiskalische Rückflüsse oder zusätzliche Beschäftigungseffekte realisiert werden. Auch ist davon auszugehen, dass die feste Gründungsabsicht einen zentralen Erfolgsfaktor darstellt. Gleichwohl muss es mit Blick auf die Kosten und alternative Ressourcenverwendung ein Ziel sein, versuchte Mitnahmen zu erkennen und zu verhindern. In jedem Fall bleibt sowohl für die Arbeitsvermittler wie auch für die Wissenschaft schwer zu beurteilen, in welchen Fällen und in welchem Umfang tatsächlich eine Mitnahme vorliegt.

Gesetzliche Verankerung flankierender Leistungen wie Beratung, Coaching und Qualifizierungsmodule

Nach der derzeitigen Regelung kann ein arbeitsloser Gründungswilliger zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung nach § 46 SGB III verpflichtet werden (§ 57 Abs. 2), wenn begründete Zweifel an den Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit festgestellt werden. Die Heranführung an die Selbständigkeit steht damit im Kontext der kritischen Prüfung von Selbständigkeitsvorhaben und hängt nicht vom Fort- und Weiterbildungswunsch der Arbeitslosen ab. Inwieweit sich dies durch die gesetzliche Verankerung flankierender Leistungen wie Beratung, Coaching und Qualifizierungsmodule verändert, ist aus wissenschaftlicher Sicht

zurzeit schwer einzuschätzen. Eine flankierende Unterstützung des Gründungsvorhabens ist in vielen Fällen sinnvoll, sollte sich aber vor allem an den individuellen Bedarfslagen der Gründerperson orientieren.

Verlängerung des Restanspruchs von 90 Tage auf 150 Tage (sogenannte Mindesttransferentzugsrate)

Nach § 57 Abs. 2 Satz 2 SGB III ist eine Förderfähigkeit mit dem Gründungszuschuss nur gegeben, wenn ein Arbeitsloser zum Zeitpunkt der Antragstellung noch mindestens einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von 90 Tagen hat. Diese Mindesttransferentzugsrate begrenzt die Möglichkeit, die Antragstellung zu verzögern, um dadurch den Leistungsbezug kalkuliert in die Länge zu ziehen. Die Einführung dieser Regelung wurde, wie die oben zitierte qualitative Implementationsstudie zeigt, von Fach- und Führungskräften der Bundesagentur für Arbeit begrüßt. Für die Bewertung der geplanten Ausweitung des zur Förderung nötigen Restanspruchs an Arbeitslosengeld I sind zwei Überlegungen relevant. Erstens reduziert die verlängerte Frist die Möglichkeit, den Leistungsbezug kalkuliert zu verlängern. Zweitens verkürzt sie den Zeitraum, der Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen zur Verfügung steht, um eine Selbständigkeit vorzubereiten oder alternative Wege aus der Arbeitslosigkeit (insbesondere die Vermittlung) zu suchen. Inwieweit die geplante Veränderung zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration – und ceteris paribus auch zu einer Reduzierung der Gesamtkosten – beiträgt, ist gegenwärtig nicht abschätzbar.

6.3 Öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, öffentlich geförderte Beschäftigung konsequent integrations- und effizienzorientiert auszugestalten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260 bis 271 SGB III sollen entfallen. Damit beschränkt sich öffentlich geförderte Beschäftigung künftig auf den Kreis der ALG-II-Bezieher. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss (JobPerspektive, § 16e SGB II), die zur Förderung von benachteiligten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschaffen wurden, werden zu dem neuen Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16e SGB II) zusammengefasst. Wie durch die beiden Vorgängerinstrumente sollen auch versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Arbeitslosenversicherungspflicht) gefördert werden. Der neue Zuschuss orientiert sich an den Regelungen des Beschäftigungszuschusses. Allerdings ist eine zeitlich unbefristete Förderung durch die Neuregelung ausgeschlossen und die Förderdauer wird auf maximal zwei Jahre innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren beschränkt. Durch die neue „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ können alle versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Der Kreis der potenziellen Geförderten soll – anders als bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – auf Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen eingeschränkt werden. Die Ausgaben für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II dürfen maximal fünf Prozent des maßgeblichen Eingliederungstitels betragen.

Auch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) nach § 16d SGB II werden neu geregelt. Nach wie vor sollen Arbeiten gefördert werden, die zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Neu ist, dass die Arbeiten auch wettbewerbsneutral sein sollen. Zudem beschränkt der Gesetzentwurf die Förderdauer auf maximal zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren, während bislang die Dauer der Förderung keinerlei gesetzlichen Einschränkungen unterliegt. Schließlich werden für die pauschalierten Zuschüsse an die Träger der Maßnahme Obergrenzen festgelegt. Auf Antrag sollen 30 Euro je Teilnahmemonat eines erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gewährt werden. Zusätzlich können bei einer begleitenden Betreuung bis zu 120 Euro pro Teilnahmemonat gewährt werden. Durch die vorgesehene Neuregelung von § 3 SGB II Abs. 2 sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht mehr unverzüglich nach Beantragung von SGB-II-Leistungen in Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden.

Der Antrag der SPD spricht sich für einen Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung aus, um mehr Menschen eine reguläre Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Die Zielgruppenorientierung der Förderung sei zu schärfen, die Fördermöglichkeiten durch die „JobPerspektive“ zu erweitern, zum Beispiel dadurch, dass längere Förderdauern ermöglicht werden und Investitionskosten zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten sowie zur erforderlichen Anpassung und Ausstattung von Arbeitsplätzen übernommen werden. Ferner sollten für die öffentlich geförderte Beschäftigung zentrale Kriterien gesetzlich verankert werden. Dazu gehören Beiräte, in denen die wichtigsten Akteure des Arbeitsmarkts verbindlich (Zustimmungserfordernis) an der Identifizierung der Einsatzfelder mitwirken. Geförderte Arbeitsverhältnisse sollten möglichst nach Tarif, jedoch keinesfalls niedriger als zum jeweils gültigen Mindestlohn entlohnt werden. Die Annahme der Beschäftigung soll freiwillig sein. Mit den Arbeiten sollen vor allem Dritte (Unternehmen, Handwerker, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kommunen) beauftragt werden. Overheadkosten, sozialpädagogische Begleitung und flankierende Qualifizierung sollen in erforderlichem Umfang übernommen werden. Soweit durch die Förderung die Zahlung passiver Leistungen entfällt, sei ein Passiv-Aktiv-Tausch zu ermöglichen. Die SPD plädiert auch für einen Erhalt der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zur Förderung zusätzlicher Beschäftigung. Künftig soll diese die dominante Variante der Arbeitsgelegenheiten darstellen und die Zusatzjobförderung soll auf ein unumgängliches Maß eingeschränkt werden. Zusatzjobs sollten einzig dazu dienen, Beschäftigung vorzubereiten, zum Beispiel indem die fehlende Tagesstrukturierung der Arbeitslosen wieder hergestellt wird. Schließlich soll die Förderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fortbestehen.

Bündnis 90/Die Grünen fordern in ihrem Antrag die Bundesregierung dazu auf, durch die Zusatzjobförderung vermehrt Kompetenzen der Teilnehmenden zu stärken, Defizite zu beseitigen und die Betroffenen auf eine Erwerbstätigkeit vorzubereiten. Zusatzjobs sollten dabei Teil einer umfassenden Integrationsstrategie sein. Hierfür würden ausreichende Mittel für den zusätzlichen Betreuungs- und Beglei-

tungsbedarf und damit auch eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Trägerpauschalen benötigt. Für Menschen ohne eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt sei ein verlässlicher sozialer Arbeitsmarkt einzurichten. Auf ungeeignete und nicht überprüfbare Kriterien wie Zusätzlichkeit der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sei zu verzichten. Über Tätigkeitsfelder soll ein Konsens zwischen lokalen Akteuren erzielt werden. Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich auch für einen Passiv-Aktiv-Tausch aus. Insgesamt geht es um die Sicherung von Teilhabe und darum, längerfristig Perspektiven für eine Eingliederung der Leistungsbezieher in den ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Auch der Antrag der Fraktion Die Linke plädiert dafür, (passive) Transferleistungen für die Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung zu nutzen. Ferner fordert Die Linke, dass ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden, die voll sozialversicherungspflichtig sind und die hinreichend entlohnt werden, damit Alleinstehende nicht mehr auf ALG-II-Leistungen angewiesen sind. Zusatzjobs sollten daher abgeschafft werden. Für die Anbieter öffentlich geförderter Beschäftigung soll ein verlässlicher Rechts- und Finanzierungsrahmen geschaffen werden. Um die Unterversorgung bei der Erledigung gesellschaftlich notwendiger Aufgaben zu beseitigen, sei eine Ausweitung dauerhafter und tariflich entlohnter Beschäftigungsverhältnisse notwendig.

Öffentlich geförderte Beschäftigung dient dazu, besonders benachteiligten Arbeitslosen eine Möglichkeit der Teilhabe am Erwerbsleben zu eröffnen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern, sowie mittelfristig ihre Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt auch ohne weitere Förderung zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund sind die Bestandteile des Gesetzentwurfes beziehungsweise der Gegenanträge zu bewerten.

Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung

Zu fragen ist zunächst, wie differenziert der Instrumentenkasten hinsichtlich der Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sein muss und in welchem Rechtskreis solche Instrumente einsetzbar sein sollen. Es erscheint plausibel, den Maßnahmenkatalog in der Hinsicht zu straffen, dass nur noch ein Instrument vorhanden ist, das öffentlich geförderte versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ermöglicht, und eines für zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigungsmöglichkeiten. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine erhebliche Flexibilität, die alle relevanten Gesichtspunkte wie den Fokus auf die richtigen Zielgruppen und eine am Einzelfall orientierte Ausgestaltung (Arbeitsanreize, Erbringung von begleitenden Betreuungsleistungen, Teilhabeaspekte und sozialer Arbeitsmarkt) mit berücksichtigt.

Im neuen § 16e SGB II gehen faktisch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss auf. Das IAB hat bereits in seiner „Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Dietrich et al. 2008) hervorgehoben, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu einem Instrument zusammenge-

fasst werden könnten. Grundsätzlich sollte als Voraussetzung für eine Förderung nicht die Rechtskreiszugehörigkeit, sondern eine starke Beeinträchtigung der Beschäftigungsfähigkeit der förderberechtigten Personen herangezogen werden. Eine entsprechende Voraussetzung wird im Gesetzentwurf für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16e SGB II) auch formuliert: Die Förderung kommt für Personen in Frage, die langzeitarbeitslos sind und mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Diese Kriterien könnten auch bestimmte ALG-I-Bezieher erfüllen, worauf an späterer Stelle noch eingegangen wird.

Wie bei allen anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in SGB II und SGB III ist auch die Verweigerung der Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung grundsätzlich sanktionsbewehrt. Dies entspricht dem Grundsatz des Förderns und Forderns. Erfolgte, wie von der SPD gefordert, eine Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung auf freiwilliger Basis, so käme dies einem systematischen Bruch dieses Prinzips gleich. Es ist nicht ersichtlich, warum Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung hier anders behandelt werden sollten als andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (zur Freiwilligkeit in der Auswahl von Fördermaßnahmen vergleiche auch Punkt II. 3 der Stellungnahme). Zudem legen Befragungsergebnisse nahe, dass die Zuweisung in öffentlich geförderte Beschäftigung gegen den Willen der Beteiligten ohnehin nicht sehr häufig stattfindet (IAB/ISG 2011). Vor diesem Hintergrund sollte man den Jobcentern nicht durch Freiwilligkeit oder Abschaffung der Zusatzjobs – wie von der Linken gefordert – die Möglichkeit entziehen, dieses Instrument im Einzelfall auch als Mittel zur Überprüfung der Verfügbarkeit zu nutzen.

Zielgruppen der öffentlich geförderten Beschäftigung

Ob öffentlich geförderte Beschäftigung einen sinnvollen Beitrag zur Erfüllung der Ziele des SGB II und SGB III leisten kann, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die „richtigen“ Personen in die Maßnahmen gelangen.

Die Ergebnisse vieler Wirkungsanalysen sprechen dafür, dass die Teilnahme an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung arbeitsmarktnahe Personen in erheblichem Umfang von der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung abhalten kann. Das zeigen Studien zur Förderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für Zeiträume vor dem Jahr 2005, als noch hauptsächlich Empfänger von Arbeitslosengeld I gefördert wurden (zum Beispiel Caliendo et al. 2004, 2008a, 2008b). Auch eine Wirkungsanalyse zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante kommt zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsaussichten von arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen durch die Zusatzjobteilnahme beeinträchtigt werden, während sie sich bei arbeitsmarktferneren Teilnehmerinnen und Teilnehmern mittelfristig eher verbessern (Hohmeyer/Wolff 2007; Wolff/Hohmeyer 2008). Die Förderung ist so gestaltet, dass eine (weitere) Erosion der Beschäftigungsfähigkeit von schwer vermittelbaren Arbeitslosen vermieden wird. Sie kann daher keinen Betrag zur Integration von arbeitsmarktnahen Personen leisten.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen richten sich seit dem Jahr 2009 nur noch an Bezieher von ALG I, die in der Regel noch nicht langzeitarbeitslos sind und weit seltener als ALG-II-Bezieher arbeitsmarktfern sind. Zur Verbesserung der Integrationschancen von ALG-I-Beziehern sind Maßnahmen der öffentlichen geförderten Beschäftigung in vielen Fällen ungeeignet. Der Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird sich daher bezüglich der Erreichung der Ziele des SGB III kaum nachteilig auswirken. Eine Ausnahme ist aber in den Blick zu nehmen: Ältere ALG-I-Bezieher können langzeitarbeitslos sein und multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen. Für diesen Personenkreis würde sich die Förderung ebenfalls rechtfertigen lassen, wenn nicht die Rechtskreiszugehörigkeit, sondern allein in der Person liegende Vermittlungshemmnisse Voraussetzung für eine Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II wäre. Weil ihre ALG-I-Bezugsdauer länger ist als bei jüngeren Leistungsbeziehern, müssten sie allerdings länger als jüngere ALG-I-Bezieher darauf warten, bis sie in den Rechtskreis des SGB II übergehen und die Fördervoraussetzungen erfüllen. Das spricht dafür, für die Gruppe der älteren Langzeitarbeitslosen ein rechtskreisübergreifendes Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung zu schaffen.

Personen unter 25 Jahren sollen nach dem Gesetzentwurf nicht mehr als eine besondere Zielgruppe der öffentlich geförderten Beschäftigung betrachtet werden. Die bisherige Regelung nach § 3 SGB II Absatz 2 sieht vor, dass unter 25-Jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte unmittelbar in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden sollen. In der Praxis führt das zu einer besonders häufigen Zuweisung dieses Personenkreises in Zusatzjobs und offenbar in größerem Umfang zur Förderung von relativ arbeitsmarktnahen jungen Erwachsenen. Evaluationsstudien kommen zu dem Befund, dass gerade diese jungen Erwachsenen zu einem guten Teil von der Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung abgehalten wurden, ohne dass die Zusatzjobförderung mittelfristig ihre Eingliederungsaussichten verbessert (Hohmeyer/Wolff 2007, Wolff/Popp/Zabel 2010). Die Streichung der Arbeitsgelegenheiten aus dem § 3 SGB II Abs. 2 erscheint daher mehr als plausibel. Dies schließt ausdrücklich die Möglichkeit ein, unter 25-Jährige mit besonders gravierenden Vermittlungshemmnissen im Einzelfall durch Zusatzjobs zu fördern und damit dem Kriterium der Effektivität eher zu genügen. Auf der anderen Seite sollten arbeitslose junge Erwachsene ohne entsprechende Vermittlungshemmnisse vorrangig in Ausbildung vermittelt werden (siehe hierzu Punkt 4.1 dieser Stellungnahme).

Ausgestaltung der geförderten Arbeitsverhältnisse des neuen § 16e SGB II

Der neue § 16e SGB II sieht ganz allgemein eine Förderung von versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen vor. Zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsverhältnisse, die von Trägern organisiert werden, werden dabei für die Zielpersonen des § 16e SGB II voraussichtlich eine große Rolle spielen. Der Erhalt von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, wie er von der SPD vorgeschlagen wird, ist daher nicht notwendig, um weiterhin zusätzliche versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.

Der neue § 16e SGB II zur Förderung von Arbeitsverhältnissen schließt eine unbefristete Förderung im Gegensatz zu den bisher gültigen Regelungen zum Beschäftigungszuschuss aus. Auch im Vergleich zu den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ist die Neuregelung weniger flexibel, da die Förderdauer bislang nicht auf maximal zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt ist. In Verbindung mit der Deckelung der Förderzeiten, die künftig auch für Zusatzjobs gelten wird, dürfte in der Praxis vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Schaffung öffentlich geförderter, versicherungspflichtiger Beschäftigung für extrem benachteiligte Arbeitslose Flexibilität verloren gehen. Allein die Tatsache, dass die Ausgaben für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen" auf maximal fünf Prozent des Eingliederungstitels beschränkt werden (vergleiche unten), erzwingt eine zeitliche Befristung. Bei sehr langen oder gar unbefristeten Förderdauern wären die zur Verfügung stehenden Mittel für lange Zeit gebunden und Neuzugänge in die Förderung nur noch sehr begrenzt möglich. Da vermieden werden sollte, besonders benachteiligten Arbeitslosen über längere Zeiträume praktisch keine Förderung nach § 16e SGB II anbieten zu können, müsste selbst mit Förderdauern von mehr als einem Jahr sparsam umgegangen werden. Um längere Förderdauern zu ermöglichen, wie von der SPD vorgeschlagen, müsste ein weit größerer Teil des Eingliederungstitels für Förderungen nach § 16e SGB II zur Verfügung gestellt werden.

Die Vorschläge der SPD aber auch der Linken zielen darauf ab, mit dem § 16e SGB II möglichst tariflich oder ortsüblich entlohnte Arbeitsverhältnisse zu fördern. Für Geförderte, die noch Chancen auf eine Integration in ungeförderte Beschäftigung haben, ist allerdings das Lohnabstandsgebot relevant, um Einsperreffekte zu vermeiden. Ihre Lohneinkommen sollten geringer sein als Lohneinkommen, die sie in ungeförderten Arbeitsverhältnissen erzielen könnten. Das kann auch bei tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung der gefördert Beschäftigten gewährleistet werden, wenn beispielsweise nur Beschäftigungsverhältnisse mit nicht mehr als 75 Prozent der vollen Arbeitszeit und/oder vor allem Arbeiten mit einer relativ geringen Entlohnung gefördert würden. Selbstverständlich wäre für Geförderte, für die selbst nach einer Förderung nach § 16e SGB II keine oder sehr geringe Aussichten auf eine Integration in ungeförderte Beschäftigung zu erwarten sind, das Lohnabstandsgebot kaum relevant. Bedenkenswert ist aber, wie von der SPD vorgeschlagen, weiterhin eine Degression – ausgerichtet an Fortschritten in der Leistungsfähigkeit der Geförderten – nach einem Jahr Förderung vorzusehen, um eine Mitnahme von Fördermitteln zu vermeiden.

Budget und Finanzierung des § 16e SGB II

Zur Finanzierung der neuen Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II darf die Agentur für Arbeit künftig nur fünf Prozent des Eingliederungstitels verwenden. Dies ist erheblich weniger als bisher für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschuss zusammen ausgegeben wurde. Nach Angaben der Eingliederungsbilanz der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurden hierfür im Jahr 2010 mehr als 22 Prozent des Eingliederungstitels im Rechtskreis des SGB II verausgabt und im Jahresdurchschnitt ein Bestand von über 70.000

Teilnehmerinnen und Teilnehmer realisiert. Nach der Reform dürfte der Förderbestand deutlich geringer sein als dies heute der Fall ist, und dies, obwohl ein großer Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Voraussetzungen für eine Förderung nach § 16e SGB II erfüllt und somit die Förderung eines größeren Teils dieser Personen durchaus sinnvoll sein könnte.

Durch die Deckelung der Ausgaben soll Einbindungs- und Verdrängungseffekten entgegengewirkt werden. Dieses Ziel wäre aber bereits durch eine Konzentration der Förderung auf sehr arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsberechtigte, also eine strenge Zielgruppenorientierung, wie von der SPD gefordert, zu erreichen (vergleiche auch Koch/Kupka 2011). Daher sollten noch strengere Zugangsvoraussetzungen definiert werden, zum Beispiel indem die Förderung auf Personen beschränkt wird, die mehr als zwei oder gar drei Jahre keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben, oder bei denen andere gravierende Vermittlungshemmnisse vorliegen.

Es gibt nur eine wissenschaftliche Studie zum Thema Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse durch öffentlich geförderte, versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse unter den derzeit geltenden Förderbedingungen. Die vorliegenden Befunde aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011) liefern keine klaren Hinweise auf eine Verdrängung. Das kann an der Anzahl der Förderfälle liegen, die für einen statistisch gesicherten Nachweis zu klein ist, aber auch daran, dass tatsächlich keine oder kaum reguläre Arbeitsverhältnisse verloren gingen.

Eine Deckelung der Ausgaben für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II könnte besonders in längeren konjunkturellen Abschwüngen kritisch werden. Gerade dann könnte die Schaffung von zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Jobs in größerem Umfang notwendig werden, um einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken (Kupka/Wolff 2009). Die Jobcenter müssten in wirtschaftlichen Krisenzeiten rechtzeitig auch durch eine verstärkte Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II reagieren können. Eine restriktive Ausgabendeckelung, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, würde das nicht zulassen.

SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, einen Passiv-Aktiv-Tausch für Instrumente der öffentlich geförderten (versicherungspflichtigen) Beschäftigung zu ermöglichen. Wenn Arbeitslose eine Förderung nach dem geplanten § 16e SGB II erhalten, entstehen dadurch direkte Einsparungen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive ALG-II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften geringer ausfallen oder ganz entfallen. Diese Mittel könnten zur Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung herangezogen werden. Diese Argumentation übersieht, dass neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen anfallen. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Nach dem Abschluss von Teil-

nahmen könnten abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen sowie Steuer- und Abgabenmehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Jobcenter können die Nettoeinsparung daher nicht zuverlässig ermitteln. Dazu müsste in regelmäßigen Abständen eine detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analyse auf Jobcenterebene erfolgen. Das wäre mit erheblichen Kosten verbunden.

Gewichtige Gründe sprechen dagegen, haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen: Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall zweckmäßiger sein können wie zum Beispiel Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären.

Ausgestaltung des neuen § 16d SGB II

Die wesentlichen Änderungen der Förderung durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d SGB II betreffen erstens die bereits angesprochene Einführung einer begrenzten Förderdauer von nicht mehr als zwei Jahren in einem Fünfjahreszeitraum. Derzeit gibt es noch kaum wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirkung von wiederholten Teilnahmen an Zusatzjobs, so dass zu den Auswirkungen der Einführung der begrenzten Förderdauer auf der Grundlage von fundierten empirischen Untersuchungen nur wenige Aussagen gemacht werden können. Wirkungsanalysen, die sich mit der Auswirkung von wiederholten Zusatzjobteilnahmen auf die Beschäftigungsfähigkeit und Integrationschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und damit auch mit der Wirkung von langen Förderdauern befassen, liegen derzeit noch nicht vor. Eine Fallstudie zur Hansestadt Hamburg hat sich allerdings mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beschäftigt, die bereits wiederholt und ohne großen Erfolg in der Vergangenheit durch Zusatzjobs gefördert wurden (IAB/ISG 2011). Die Studie liefert Hinweise darauf, dass dann eine weitere Teilnahme an Zusatzjobs den Geförderten im Hinblick auf ihre Eingliederungschancen eher schadet als nützt.

Eine zweite wichtige Änderung sieht vor, die Förderung künftig auf wettbewerbsneutrale Arbeiten zu beschränken. Der Gesetzentwurf betrachtet Arbeiten als wettbewerbsneutral, wenn durch sie eine Beeinträchtigung der Wirtschaft infolge der Förderung nicht zu befürchten ist und Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird. Zusatzjobs mussten bis dato auch das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen, das die Förderung auf Arbeiten beschränkt, die nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Durch dieses Kriterium und durch die Einschränkung der Förderung auf Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, sollte eine Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse vermieden werden. Wettbewerbsneutralität ist so weitgehend, dass auf zusätzliche Begründungen für die Einsatzbedingun-

gen von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gänzlich verzichtet werden könnte.

Anhand der gesetzlichen Definition der Wettbewerbsneutralität von Zusatzjobs kann nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden, wie sich die Wettbewerbsneutralität auf die Förderpraxis der Jobcenter auswirken wird. Inwieweit beispielsweise die neuen gesetzlichen Regelungen zur Wettbewerbsneutralität die Förderpraxis maßgeblich erschweren wird, muss sich zeigen.

Die bisherigen, nicht sehr umfangreichen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten der Zusatzjobförderung wurden im Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente (BMAS/IAB 2011) zusammengefasst. Sie liefern einige Hinweise, aber keine deutlichen Befunde dafür, dass infolge der Zusatzjobförderung reguläre Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen. Angesichts der vorliegenden Ergebnisse lässt sich daher kaum sagen, ob durch die Einschränkung der Förderung auf wettbewerbsneutrale Arbeiten eine Verdrängung regulärer Beschäftigung effektiver vermieden wird. Eine Aufgabe des Kriteriums der Zusätzlichkeit (ohne Wettbewerbsneutralität einzuführen), wie im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen gefordert, würde jedoch die Gefahr einer Verdrängung ungeförderter Arbeitsverhältnisse erhöhen.

Eine reibungslose Umsetzung der Zusatzjobförderung erfordert einen Konsens zwischen den Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt darüber, welche Arbeiten für eine Förderung in Frage kommen. Die gesetzlichen Grundlagen zum „Örtlichen Beirat“ nach § 18d SGB II reichen womöglich bereits dafür aus, diesen Konsens herzustellen. Auf der Grundlage von Befunden der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung lässt sich derzeit nicht einschätzen, inwieweit – wie von der SPD vorgeschlagen – ein Zustimmungserfordernis des Beirats bei der Identifizierung von Einsatzfeldern sinnvoll ist und die Umsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung verbessern wird.

Mit der Einführung von Obergrenzen für Kostenpauschalen, die die Träger der Zusatzjobförderung erhalten, ist eine weitere wichtige Änderung des § 16d SGB II vorgesehen. Insgesamt kann nur noch eine Pauschale von bis zu maximal 150 Euro pro Teilnahmemonat genehmigt werden. Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zufolge lagen mehr als 60 Prozent der Maßnahmekostenpauschalen des durchschnittlichen Bestandes an Zusatzjobteilnehmerinnen und -teilnehmern im Jahr 2010 bei 200 Euro und mehr pro Teilnahmemonat. Immerhin noch rund 40 Prozent der Pauschalen beliefen sich auf mindestens 300 Euro im Monat. Insofern wäre auf den ersten Blick damit zu rechnen, dass aufgrund der neuen Regelung auch Leistungen wie beispielsweise eine begleitende sozialpädagogische Betreuung während der Zusatzjobteilnahme stark eingeschränkt werden. Befunde zur Wirkung von Qualität und Umfang einer begleitenden Betreuung liegen zwar nicht vor, es ist allerdings davon auszugehen, dass sie den Erfolg der Zusatzjobförderung mit bedingt.

Begleitende Betreuungsleistungen müssen aber nicht notwendigerweise durch Kostenpauschalen finanziert werden, da auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung mit der Zusatzjobförderung kombiniert werden können. Mit der geplanten Gesetzesänderung zur Freien Förderung entfällt das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose. Daher können auch Mittel der Freien Förderung zur Finanzierung einer begleitenden Betreuung eingesetzt werden. Folglich muss mit der Einführung von Obergrenzen für Maßnahmekostenpauschalen keine starke Einschränkung von Betreuungsleistungen für Zusatzjobteilnehmer verbunden sein. Hier ist die praktische Umsetzung der Regelung abzuwarten.

Sozialer Arbeitsmarkt

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Neuregelungen haben schließlich erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten, öffentlich geförderte versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit etwas längerer Dauer einzurichten. Die Einrichtung eines im politischen Raum häufig geforderten sozialen Arbeitsmarktes würde dadurch erschwert. Seine Befürworter wollen damit nach eigenem Bekunden Arbeitslosen ihre Würde zurückzugeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und darüber hinaus das Gefühl geben, an der Gesellschaft teilzuhaben. Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes würde aber generell der Logik des SGB II widersprechen, als er dezidiert nicht oder zumindest nicht vorrangig auf Integration abzielt.

Verschiedene Untersuchungen sehen ein Potenzial für einen sozialen Arbeitsmarkt. Analysen aus verschiedenen Datenquellen des IAB zeigen, dass schätzungsweise 100.000 bis 200.000 Personen kaum in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten (Koch/Kupka 2011). Auch eine neue qualitative Untersuchung aus dem IAB (Bauer et al. 2011) zum Beschäftigungszuschuss sieht ein Potenzial von Personen, die erwerbsfähig sind, deren Arbeitsfähigkeit aber soweit von den Erfordernissen regulärer Arbeitsplätze entfernt ist, dass ihre Chancen auf reguläre Beschäftigung marginal sind. Dabei bleibt angesichts der Voraussetzungen für die Erwerbsfähigkeit im SGB II offen, wie viele dieser Person tatsächlich einer geregelten Tätigkeit mit einem gewissen Zeitumfang nachgehen könnten, und wie schnell diese Personen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden könnten. Bei der möglichen Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes wären folgende Kriterien besonders zu beachten: Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig, weil durch diese Maßnahmen ein besonders ausgeprägter Lock-in-Effekt entsteht, der umso gravierender wirkt, je weniger auf die strenge Einhaltung der Zuweisungskriterien geachtet wird. Wenn dies geschieht, kann auf das Kriterium der Zusätzlichkeit verzichtet werden. Die Fortsetzung der Betreuung durch das Jobcenter – in Verbindung mit einer angemessenen Betreuung durch den Träger – ist zwingend. Die Förderung einer angemessenen Betreuung ist im Konzept vorzusehen, weil sonst gerade diejenigen, die die strengen Kriterien erfüllen, unter Umständen von einer Teilnahme ausgeschlossen werden. Die Arbeitszeit ist an die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen anzupassen und sollte sich nicht an einer Vollzeitbeschäftigung orientieren (Bauer et al. 2011, S. 33ff.).

Mit den geplanten Neuregelungen und der Abschaffung der Möglichkeit, den Beschäftigungszuschuss unbefristet zu gewähren, ist die Idee eines sozialen Arbeitsmarktes aber weitgehend obsolet. Zwar besteht prinzipiell die Möglichkeit verfestigte Langzeitarbeitslose durch die Kombination von Arbeitsgelegenheiten und geförderter Beschäftigung nach § 16e SGB II vier Jahre ohne Unterbrechung zu fördern. Aber erstens werden durch die Ausgabendeckelung nur sehr wenige Personen gefördert werden, und zweitens werden die Personen, die eventuell eine noch längere Förderung als vier Jahre benötigen, aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herausfallen. Damit werden die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe für diesen besonders benachteiligten Personenkreis nicht verbessert.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich der Kreis von Personen, die zwar als erwerbsfähig gelten, aber mutmaßlich in absehbarer Zeit nicht in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, in Zukunft merklich verkleinern wird. Denn an diesem Personenkreis wird die Entspannung der Arbeitsmarktlage weitgehend vorbei gehen. Insofern dürfte auch längerfristig ein Bedarf für eine besondere Förderung von Personen mit sehr geringen Chancen am Arbeitsmarkt bestehen bleibt. Werden die Fördermaßnahmen auf eine eng definierte Zielgruppe und auch deshalb auch quantitativ begrenzt, stellt ein sozialen Arbeitsmarkt, wie von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gefordert, eine mögliche Option dar.

7 Weitere Änderungen bei Maßnahmen der Arbeitsförderung

7.1 Transfermaßnahmen bei Transfer-Kurzarbeitergeld

Die Linke fordert eine grundsätzlich freiwillige Teilnahme für Beschäftigte in Transfergesellschaften an der Vermittlung.

Bedenkt man, dass der dauerhafte unvermeidbare Arbeitsausfall mit Entgeltausfall (§ 111(1) Nr.1 i.V.m. § 111 (2) SGB III) die Voraussetzung für den Bezug von Transfer-Kurzarbeitergeld ist, zeigt sich hier ein Widerspruch. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags zur Vermittlung beziehungsweise deren Vorrang auch gegenüber sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 4(2) SGB III) ist diese unabdingbar.

Der im Antrag angedeuteten Gefahr einer Vermittlung in unterwertige oder gar unzumutbare Beschäftigung stehen bereits klare Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit gegenüber, die ausgewogene Kriterien für eine schnelle, aber auch nachhaltige Integration in adäquate Arbeit gewährleisten sollen. Ein Stellenangebot gilt zum Beispiel als unzumutbar, wenn es befristet ist und die Dauer der Befristung die restliche Laufzeit der Transfermaßnahme unterschreitet, oder wenn die Vergütung die Höhe des Transfer-Kurzarbeitergeldes unterschreiten würde. Zudem wird in § 111 (7) des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung auf die Möglichkeit der Qualifizierung (im Bedarfsfall, das heißt nach Feststellung durch den Arbeitgeber oder die Arbeitsagentur) während des Bezugs von Transfer-Kurzarbeitergeld ausdrücklich eingegangen.

7.2 Freie Förderung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum § 16f SGB II sieht einen Ausbau der Möglichkeiten der Freien Förderung für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte vor. Zu diesem Zweck wird das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für diesen Personenkreis weiter gelockert.

Der Antrag der SPD zielt in dieselbe Richtung, zusätzlich wird auch für das SGB III eine Umwandlung der Regelung zur Erprobung innovativer Ansätze (alt: § 421h SGB III) in eine Freie Förderung gefordert.

Zur Freien Förderung im SGB II liegen bislang noch keine Studien vor, die die Wirkungen dieses heterogenen Instrumentariums auf Wiedereingliederungschancen, Hilfebezug oder soziale Teilhabe untersuchen. Die Inanspruchnahme der Freien Förderung ist aber verglichen mit den „Sonstigen Weiteren Leistungen“ (SWL) des alten § 16(2) SGB II, die sie ersetzt hat, erheblich geringer. Die Neuregelung war bei ihrer Einführung von der Wissenschaft als weniger innovationsfreundlich kritisiert worden, zudem könne mit der veränderten Regelung weniger gut auf spezielle Problemlagen Langzeitarbeitsloser oder stark arbeitsmarktferner Personen eingegangen werden (zum Beispiel Sell 2008, S. 4; Oschmiansky/Ebach 2009, S. 86).

In Interviews im Rahmen einer Implementationsstudie zu den in der letzten Instrumentenreform neu eingeführten flexiblen Maßnahmen im SGB III und SGB II (Steinke et al. 2011) wird nahezu unisono geäußert, dass die Handhabung des § 16f SGB II als zu restriktiv eingeschätzt wird. Die Freie Förderung wird dabei grundsätzlich als Möglichkeit gesehen, Maßnahmen für Personen zu gestalten, die für „arbeitsmarktnahe“ Maßnahmen oder Qualifizierungen (noch) gar nicht in Frage kommen. Die komplizierte Handhabe und die sehr restriktive Prüfungspraxis stehe dem in der Praxis jedoch entgegen. So wurde insbesondere bemängelt, dass man nun spezielle, früher über die Sonstigen weiteren Leistungen (SWL) gewährte Maßnahmen für Jugendliche mit hohem psychologischem Beratungsbedarf oder sehr kurzfristige Angebote nicht mehr durchführen könne. Zugleich wird bestätigt, dass die Regelungen zum Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und das Aktivierungs- und Eingliederungsbudget nach § 46 SGB III sehr flexible Einsatzmöglichkeiten aufweisen, so dass kaum Lücken gesehen werden. In den Grundsicherungsstellen wurden als Felder, in denen die Freie Förderung zum Tragen kam, vor allem Alphabetisierungskurse und Coachings für Existenzgründer genannt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, die Möglichkeiten der Freien Förderung für den Personenkreis der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen auszudehnen, wie es der Gesetzentwurf der Bundesregierung und der SPD-Vorschlag vorsehen. Eine Möglichkeit für den Einsatz der Freien Förderung in der Zukunft wäre etwa die Nutzung für eine Erhöhung der Zuschüsse für Kosten einer begleitenden Betreuung der Zusatzjobförderung. Dieser soll, wie in Punkt 6.3 der Stellungnahme ausführlich beschrieben, auf maximal 120 Euro pro Teilnahmemonat begrenzt werden, was zu einer Einschränkung der teilnahmebegleitenden Betreuung und Effektivität der Förderung führen könnte. Infolge der Lockerung des Aufstockungs- und

Umgehungsverbots könnten Mittel aus der Freien Förderung eingesetzt werden, um diesen Zuschuss in sinnvollen Einzelfällen wieder zu erhöhen.

Trotz alledem scheint es fraglich, ob eine Wiedereinführung der Freien Förderung im SGB III tatsächlich notwendig ist. Für die weit überwiegende Mehrzahl der im SGB III betreuten Personen dürfte der Instrumentenkasten, wie er gegenwärtig zugeschnitten ist, hinreichend flexible Lösungen bereithalten. Die Möglichkeit komplett neue Instrumente im Rahmen von Modellversuchen zu erproben und gegebenenfalls danach flächendeckend einzuführen, sollte auch in Zukunft erhalten bleiben. Allerdings haben die bisherigen Erfahrungen mit dem § 421h SGB III gezeigt, dass die Ansätze hierfür begrenzt sein dürften.

8 Bezug von Lohnersatzleistungen

8.1 Zumutbare Beschäftigung

Die SPD schlägt vor, den Zumutbarkeitsbegriff der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 10 SGB II zu ändern. Arbeiten sollen ausschließlich dann zumutbar sein, wenn sie tariflich oder ortsüblich entlohnt werden. Der jeweils gültige Mindestlohn soll die absolute Lohnuntergrenze darstellen. Nach Auffassung der Fraktion Die Linke sollen die Zumutbarkeitskriterien noch enger gefasst werden: Der Antrag der Linken plädiert generell dafür, keine Vermittlung in niedrig entlohnte, nicht qualifikationsgemäße und unsichere Arbeiten vorzunehmen. Eine Vermittlung in Arbeiten (auch in durch Lohnkostenzuschüsse geförderte Arbeiten) sollte ihrem Antrag zufolge bei untertariflichen Entlohnung oder einer Entlohnung unterhalb eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von brutto zehn Euro pro Stunde nicht zumutbar sein. Ebenso müssten Anforderungen an Fahrtzeiten gesenkt werden und die politische und religiöse Gewissensfreiheit gewährleistet sein. Auch die Vermittlung in prekäre Arbeitsverhältnisse wie Minijobs, Teilzeitarbeit und Leiharbeit soll nicht zulässig sein. Daher fordert Die Linke auch, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht mehr an der Ausrichtung von Leiharbeitsbörsen beteiligen soll.

(Un)zumutbare Niedriglohnbeschäftigung und „prekäre“ Beschäftigung

Insgesamt zielen die Vorschläge darauf ab, dass Arbeitslose nicht zur Aufnahme von „prekären“ Arbeitsverhältnissen verpflichtet sind. Infolge dieser Änderungen würde das Sanktionsrisiko für arbeitslose Leistungsbezieher sinken, da viele Arbeitsverhältnisse nicht mehr zumutbar wären. Daher dürften einige Arbeitslose ihre Anspruchslöhne erhöhen und/oder sich auch weniger intensiv um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit und zwar womöglich einer tariflich oder ortsüblich entlohnten Arbeit bemühen. Für einen Anstieg der Anspruchslöhne aufgrund weniger strikter Zumutbarkeitsregelungen sprechen beispielsweise die Befunde von Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010). Sie haben die Wirkung der 58er-Regelung auf die Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern untersucht. Bei einer Inanspruchnahme der 58er-Regelung waren Leistungsbezieher nicht mehr dazu verpflichtet, zumutbare Arbeit zu suchen; für die Teilnehmenden galten Arbeiten also grundsätzlich nicht mehr als zumutbar. Die Studie kommt zu

dem Ergebnis, dass Arbeitslose aufgrund der Inanspruchnahme der 58er-Regelung ihre Anspruchslöhne erhöhten. Die Vorschläge der SPD und der Linken hätten somit eine ambivalente Wirkung: Auf der einen Seite gingen sie mit einer längeren Dauer von Arbeitslosigkeit (und Leistungsbezug) einher, da sie tendenziell die Konzessionsbereitschaft und die Suchintensität der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schwächen. Auf der anderen Seite dürften die Vorschläge dazu führen, dass Arbeitslose ihre Erwerbslosigkeit häufiger durch höher entlohnte und weniger „prekäre" Arbeitsverhältnisse beenden.

Kriterien für die Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen sind vom Gesetzgeber im SGB III und SGB II unterschiedlich geregelt und werden durch einschlägige Gesetze, Rechtsprechung und Tarifverträge für den Einzelfall ausgestaltet. Minijobs, unfreiwillige Teilzeitarbeit und Leiharbeit generell für unzumutbar zu erklären, wäre eine politisch zu treffende Entscheidung, die im Widerspruch zu anderen Regelungen in SGB III und SGB II stehen könnte und neue Konflikte mit Beitrags- und Steuerzahlern hervorrufen könnte.

Im SGB III wird nach geltendem Recht (§ 121 SGB III) eine Minijob-Beschäftigung durch die Verpflichtung zur Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeschlossen und freiwillige Teilzeitbeschäftigung durch die Höhe des Arbeitslosengeldes auf Basis der bemessenen Beschäftigung begrenzt. Auch für die Vermittlung in Leiharbeit ist das Verhältnis der Entlohnung zum ALG I und zu geltenden Lohnstandards einzuhalten.

Im SGB II wird zum Schutz der Steuerzahler von allen erwerbsfähigen Leistungsempfängern ein angemessener Beitrag zur Beendigung oder Verringerung der Bedürftigkeit gefordert. Die Aufnahme zum Beispiel eines Mini-Jobs kann zusammen mit anderen Haushaltseinkommen dazu führen, dass die Lücke zur Bedarfsdeckung (zum Beispiel Wohnkosten) geschlossen wird. So war 2008 bei etwa zwölf Prozent der neu begonnenen Mini-Jobs zeitgleich ein Ausscheiden des Haushalts aus dem Leistungsbezug zu beobachten.

Den Vermittlungsauftrag der Bundesagentur für Arbeit dahingehend zu ändern, dass aufgrund einer allgemeinen Zuschreibung des Attributs „prekär" bestimmte Beschäftigungsformen als unzumutbar zu betrachten sind, erscheint nicht sinnvoll, sofern allgemeine Standards zum Beispiel zum Stundenlohn eingehalten werden. Die Vermittlung in Minijobs und Teilzeitbeschäftigung darf jedoch nicht zur Einstellung von Vermittlungsbemühungen führen, wenn eine Vollzeitbeschäftigung gewünscht oder zumutbar ist.

Mindestlohn und Mindestlohnhöhe

Bei der Beurteilung eines Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden. Unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der betroffenen Personen erhöht, die bereits in einer Beschäftigung sind. Ein Mindestlohn ist somit grundsätzlich geeignet, die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich zu reduzieren.

Dabei dürfen allerdings nicht mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht die Beschäftigung für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können Jobchancen von Beschäftigten mit niedriger Produktivität deutlich sinken. Die Chancen für Arbeitsuchende eine Beschäftigung zu erhalten beziehungsweise vermittelt zu werden, werden dadurch verschlechtert. Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn erhöht die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme seitens der Arbeitsuchenden oder führt zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz. Dies ist dann relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Falls nicht eine Tarifbindung dagegen steht, können sie den Lohn unter ein Niveau drücken, das unter der Grenzproduktivität liegt. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten, und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. In einer solchen Situation kann ein Mindestlohn einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben, da offene Stellen schneller besetzt werden und eine Vermittlung in Arbeit von Arbeitssuchenden erleichtert wird. Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert.

Bei einer moderaten Höhe eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ist das Risiko gering, dass Arbeitsplätze abgebaut beziehungsweise Neueinstellungen verhindert werden. Hier könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte zum Tragen kommen (Möller/König 2008).

Bei einer allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnhöhe von zehn Euro, wie sie Die Linke fordert, ist allerdings stark davon auszugehen, dass die negativen Auswirkungen vor allem in Ostdeutschland überwiegen und bestehende Beschäftigungsverhältnisse abgebaut werden. Gleichzeitig wird der Einstieg in den Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende beziehungsweise die Vermittlung stark erschwert beziehungsweise verhindert. Wenn zumutbare Arbeitsverhältnisse durch eine Lohnuntergrenze von zehn Euro pro Arbeitsstunde definiert werden und durch diesen Mindestlohn die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich zurückgeht, wird das insbesondere die Chancen einer Arbeitsaufnahme von besonders benachteiligten arbeitslosen Personen beeinträchtigen. Je niedriger die potentielle Leistungsfähigkeit dieser Personen ist, desto eher dürften ihre Vermittlungschancen unmittelbar sinken. Infolge von verlängerten Arbeitslosigkeitsperioden ist damit zu rechnen, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit durch einen zu hohen Mindestlohn noch weiter zurückgehen wird und sich ihre Arbeitslosigkeit verfestigt.

Die Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Vermittlungschancen dürften sich zwischen den Sektoren beziehungsweise Wirtschaftszweigen stark unterscheiden, da diese ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen aufweisen. So sind die einzelnen Branchen durch sehr unterschiedliche Anteile von Niedriglohnbeschäftigung

gekennzeichnet. Gerade in Sektoren mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten würde sich ein Mindestlohn von zehn Euro vermutlich stark auf die Beschäftigungschancen niederschlagen.

8.2 Sanktionen und Sperrzeiten

Die SPD beantragt eine Neufassung der Sanktionsregelungen im SGB II unter Berücksichtigung der folgenden Änderungen: Erstens soll die Möglichkeit einer stärkeren individuellen Abstufung sowie einer vorzeitigen Rücknahme von Sanktionen eröffnet werden. Dabei soll für unter 25-Jährige dasselbe Sanktionsrecht gelten wie für 25-Jährige und Ältere. Zudem sollen Leistungen für Unterkunft und Heizung aus den Leistungskürzungen ausgenommen werden sowie eine schriftliche, verständliche Rechtsfolgenbelehrung eine notwendige Voraussetzung für eine Sanktion sein. Schließlich spricht sich die SPD für eine weitere wissenschaftliche Forschung zu Sanktionen in der Grundsicherung aus. Die Fraktion Die Linke fordert in ihrem Antrag Neuregelungen, die vor Vermittlung in niedrig entlohnte, ausbildungsinadäquate und unsichere Arbeit schützen und spricht sich in diesem Zusammenhang unter anderem aus für die Aufhebung der Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und bei verspäteter Arbeitssuchmeldung im SGB III und der Abschaffung von Sanktionen im SGB II.

Im Folgenden wird zunächst knapp erläutert, welche Wirkungen von Sperrzeiten beziehungsweise Sanktionen aus ökonomischer Sicht auf das Arbeitssuchverhalten generell zu erwarten sind. Hierbei wird auf Modelle der Arbeitssuchtheorie verwiesen. Bislang gibt es wenige quantitative Studien, die sich mit den Wirkungen von Sperrzeiten beziehungsweise Sanktionen in Deutschland befassen. Die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studien sind im Folgenden getrennt nach Sperrzeiten im SGB III und Sanktionen im SGB II zusammengefasst; darüber hinaus werden hier Befunde einer qualitativen Studie zu den schärferen Sanktionen bei unter 25-jährigen Arbeitslosen skizziert.

Zu erwartende Wirkungen von Sperrzeiten und Sanktionen: Arbeitssuchtheorie

Ziel eines arbeitsmarktpolitischen „Sanktionsinstrumentariums“ ist es, potentiellen Fehlanreizen in Arbeitslosenversicherungssystemen oder Sozialhilfesystemen entgegenzuwirken und damit sicherzustellen, dass die Leistungsempfängerinnen und -empfänger mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Arbeitsagenturen oder Jobcentern kooperieren.

In der Arbeitssuchtheorie geht man davon aus, dass Sperrzeiten beziehungsweise Sanktionen Fehlanreizen entgegenwirken, indem sie das Arbeitssuchverhalten von Leistungsempfängerinnen und -empfänger beeinflussen. Hierbei werden zwei Wirkkanäle in Betracht gezogen: Die Wirkung der Sanktionen auf die Intensität, mit der Arbeitslose nach Arbeit suchen, und die Wirkung der Sanktionen auf den Anspruchs- oder Reservationslohn, also den Lohn, ab dem ein Arbeitsloser bereit wäre, zu arbeiten (zum Beispiel van den Berg/van der Klaauw/van Ours, 2004). In die-

sem theoretischen Rahmen senken Sanktionen den Anspruchslohn und erhöhen die Suchintensität, was insgesamt die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen sollte.

Betrachtet man die Wirkung von Sperrzeiten oder Sanktionen, lassen sich zwei Effekte unterscheiden: Ex-post-Effekte von Sanktionen entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sanktion und beziehen sich somit auf das Verhalten von sanktionierten Personen nach der Sanktion. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind. Theoretisch lässt sich ableiten, dass im Vergleich zu Systemen ohne Sanktionen allein aufgrund einer möglichen Sanktionierung die Arbeitssuchintensität nahezu aller Arbeitsloser höher ist und die Anspruchslöhne geringer sind (zum Beispiel Boone und van Ours 2006).

Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und bei verspäteter Arbeitssuchmeldung (SGB III)

Zu den Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und/oder bei verspäteter Arbeitssuchmeldung im SGB III liegen bislang keine quantitativen Wirkungsstudien vor. Hofmann (im Erscheinen) untersucht die Wirkung von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmeteilnahme bei Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass früh eingesetzte Sanktionen insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfänger/innen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Ergebnisse in Müller/Steiner (2009) deuten ebenso darauf hin, dass verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen: Verhängte Sperrzeiten erhöhen die Übergangsrate in Beschäftigung signifikant.

Sanktionen im SGB II

Es ist zu erwarten, dass sich Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger in einem System ohne Sanktionen im Vergleich zu einem System mit Sanktionen ex-ante anders verhalten und höhere Anspruchslöhne sowie eine geringere Suchintensität aufweisen. Die vorliegende Forschung zu Sanktionen im SGB II zeigt, dass Sanktionen zum (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung beitragen. Zur Frage der Qualität dieser Beschäftigung liegen bislang jedoch keine verallgemeinerbaren wissenschaftlichen Befunde für ALG-II-Bezieher vor. Im Folgenden sind zentrale Ergebnisse der Studien zu Sanktionen im SGB II dargestellt.

Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen quantitativ den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und kommen zu dem Ergebnis, dass verhängte Sanktionen in der Grundsicherung die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der sanktionierten Personen erhöhen.

In einer weiteren quantitativen Untersuchung analysiert Schneider (2010) anhand von Befragungsdaten den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und den Reservationslohn. Auch diesen Ergebnissen zufolge lassen sich positive Beschäftigungseffekte finden. Ein Nachweis, dass sanktionierte Grundsicherungsempfänger/innen ihren Anspruchslohn senkten oder ihre Suchin-

tensität erhöhten, gelingt allerdings nicht, was mit daran liegen kann, dass Angaben dazu erst Monate nach einer Sanktion und gegebenenfalls nach einer Beschäftigungsaufnahme vorliegen. Vorübergehend mögen solche Effekte aufgetreten sein, so dass Sanktionierte eher bereit waren, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schneider (2010) betont, dass den gemessenen Beschäftigungseffekten auch andere Wirkungskanäle zugrunde liegen könnten, und zeigt zwei mögliche auf: Im Mittel haben die untersuchten sanktionierten Personen entweder ihre nichtmonetären Erwartungen an eine Arbeitsstelle gesenkt oder sie erhielten durch das Jobcenter intensivere Betreuung, nachdem sie zuvor durch die Sanktionierung auffällig geworden waren.

Zu beachten ist, dass weder bei Boockmann/Thomsen/Walter (2009) noch bei Schneider (2010) der Fokus auf der Wirkung von Sanktionen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung liegt.

In einem qualitativ-explorativen Forschungsprojekt des IAB wurden 26 Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement zu ihren Erfahrungen mit den schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-jährigen Arbeitslosen interviewt (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010).[3] Die bei unter 25-Jährigen bereits seit August 2006 mögliche Verkürzung der Sanktionsdauer auf sechs Wochen wurde von den interviewten Fachkräften durchweg begrüßt. Die Fachkräfte berichteten, dass Sanktionen im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Die relativ milde Sanktion infolge eines Meldeversäumnisses greift aus Sicht der Interviewten am ehesten positiv, kann sie doch Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bei jungen Hilfebedürftigen fördern. Weitaus negativer sind die Erfahrungen und Einschätzungen der meisten Interviewten in Hinblick auf die scharfen Sanktionen größerer Pflichtverletzungen. Zwar können diese im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Kritisch reflektieren Interviewte aber, dass sie junge Arbeitslose damit vor allem in schlecht bezahlte, unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit drängen müssten, was dem Ziel einer Qualifizierung und nachhaltigen Integration entgegen stünde. Die interviewten Fachkräfte sehen infolge harter Sanktionierung die Gefahr von Schwarzarbeit oder Verschuldung und mit Blick auf einige Jugendliche auch die Gefahr von Kleinkriminalität (ähnlich für England: Machin/Marie 2006) oder Obdachlosigkeit. Vereinzelt beobachten Interviewte, dass Sanktionierte aus dem Leistungsbezug (vorübergehend) verschwänden. Der Kontakt zu ihnen und damit die Möglichkeit der Aktivierung können dann verloren gehen. Besonders kritisch gesehen wird die zusätzliche Streichung der Kostenüber-

[3] Darüber hinaus wurden mit jungen Sanktionierten biografisch ausgerichtete Interviews durchgeführt; Veröffentlichungen hierzu sind in Arbeit.

nahme für Unterkunft und Heizung bei wiederholter größerer Pflichtverletzung (Totalsanktion). Nur wenige der Befragten halten diese Sanktionsmöglichkeit für richtig, der Großteil betrachtet sie als zu hart und kontraproduktiv in Hinblick auf die angestrebte Integration ins Erwerbsleben (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S.5). Auch der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Wohnung sprechen aus Sicht der Befragten gegen Totalsanktionen.

Eine weitere quantitative Studie von Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010), welche die Wirkung der 58er-Regelung auf das Arbeitssuchverhalten und Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern untersucht, wurde bereits unter Punkt 2.1 im Zusammenhang der Zumutbarkeit diskutiert. Die Abschaffung von Sanktionen könnte also gegebenenfalls vor der im Antrag der Fraktion Die Linke angeführten Vermittlung in niedrig bezahlte Erwerbsarbeit schützen. Dies dürfte jedoch aufgrund der Ex-ante-Wirkmechanismen mit einer längeren durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer unter erwerbsfähigen Grundsicherungsempfängern einhergehen. Auch die Ergebnisse zweier weiterer quantitativer Studien zu den Auswirkungen der Sanktionierung auf die Qualität nachfolgender Beschäftigungsverhältnisse der Sanktionierten für die Schweiz (Arni/Lalive/van Ours 2009) und für Schweden (van den Berg/Vikström 2009) sprechen dafür, dass sich die Sanktionierung nachteilig auf die Qualität der Beschäftigung auswirken kann. Die Studien haben jedoch nicht bedürftige Arbeitslose, sondern Bezieher von Arbeitslosenversicherungsleistungen untersucht. Obendrein haben sie sich nicht mit Konsequenzen einer Reform befasst, die Sanktionsmechanismen vollständig abschafft. Wie sich dies auswirken würde, lässt sich auf der Grundlage dieser Arbeiten nicht einschätzen.

Altersunabhängiges Sanktionsrecht sowie Verzicht auf Kürzung oder Streichung der Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen[4] entbehren einer wissenschaftlichen Begründung und sind zudem juristisch umstritten. Die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit durch schärfere Sanktionen bei dieser Zielgruppe ist empirisch nicht nachgewiesen. In explorativen Interviews begrüßen Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement grundsätzlich eine Sanktionsmöglichkeit. Die Sanktionsregeln bei Jüngeren seien aber zu hart und wenig zielführend. So trügen sie allenfalls zur Aufnahme von unqualifizierter und prekärer Erwerbsarbeit bei, kaum aber zur nachhaltigen Integration junger Menschen ins Erwerbsleben. Die

4 Bereits bei der ersten größeren Pflichtverletzung, etwa dem Abbruch einer Maßnahme, wird unter 25-jährigen Hilfebedürftigen der Regelsatz gestrichen (und nicht, wie bei Älteren, gekürzt). Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres sieht das SGB II vor, dass auch die Kosten für Heizung und Miete nicht mehr erstattet werden. Lediglich Meldeversäumnisse werden altersunabhängig, und zwar mit einer Kürzung des Regelsatzes um zehn Prozent, sanktioniert. Das Ausmaß der Sanktionierung kann allerdings nach § 31a SGB II Abs. 3 bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 Prozent des nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs abgefedert werden und in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen gewährt werden.

Streichung der Kostenübernahme für Miete und Heizung bei wiederholter Pflichtverletzung wird teils massiv kritisiert.

Eine wissenschaftlich fundierte Begründung der Sonderregeln bei jüngeren Hilfebedürftigen ist dem IAB nicht bekannt (vergleiche auch Berlit 2010, 2011). Empirische Belege für die Annahme, dass härtere Sanktionen gegen junge Arbeitslose tatsächlich zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (Bundestagsdrucksache 15/1516) beitragen, liegen nicht vor. Die im vorherigen Abschnitt skizzierten Forschungen von Schneider (2010) und Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen altersgruppenübergreifend, ob Sanktionen die Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbsarbeit, das Arbeitssuchverhalten oder die Lohnerwartungen von Arbeitslosen verändern. Vertiefte Analysen zur Frage solcher Sanktionswirkungen speziell für unter 25-Jährige gibt es bislang für Deutschland nicht. Davilla (2010) und Berlit (2010, 2011) stufen aus juristischer Sicht die Sonderregeln für Jüngere als nach Alter diskriminierend ein und plädieren für deren Abschaffung.

Zudem mangelt es an Erfahrungen aus dem Ausland; so kennen England und Frankreich keine schärferen Sanktionen gegen junge Arbeitslose (Bieback 2009, S. 262).

Verständliche Rechtsfolgenbelehrung als notwendige Voraussetzung für eine Sanktion

Eine schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen oder deren Kenntnis (§ 31 SGB II Abs. 1) ist bereits derzeit eine Voraussetzung für eine rechtmäßige Sanktion. Dem IAB liegen allerdings keine Statistiken vor, die systematisch erfassen, inwieweit aus Sicht der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bereits eine verständliche Belehrung in der einen oder anderen Form erfolgt.

Der Vorschlag der SPD, eine schriftliche und verständliche Rechtsfolgenbelehrung durchzuführen, könnte sich vorteilhaft auswirken. Soweit einem Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nicht klar oder nicht bewusst sind, könnte eine verständlichere Rechtsfolgenbelehrung bei diesem Personenkreis dazu beitragen, dass sie ihre Eigenbemühungen zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit verstärken und eine Verletzung der Pflicht zur Mitwirkung an Eingliederungsmaßnahmen häufiger vermeiden. Dafür könnte allerdings eine schriftliche Belehrung nicht hinreichend sein. Eine ergänzende mündliche Erläuterung räumt den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Möglichkeit ein, offene Fragen zu Pflichtverletzungen und deren Folgen zu klären.

Eine klare gesetzliche Grundlage würde vermutlich das Handeln der Jobcenter erleichtern. Die mündliche Erläuterung könnte dabei nur beim ersten Bezug von ALG-II-Leistungen zwingend erfolgen. Sollte eine Person nach der Beendigung der Hilfebedürftigkeit zu einem späteren Zeitpunkt nochmals auf ALG-II-Leistungen angewiesen sein und sich Pflichtverletzungen und deren Rechtsfolgen seit der ersten Erläuterung nicht geändert haben, könnte es ausreichen, wenn die Jobcenter den Betroffenen eine mündliche Erläuterung nur anbieten. Liegen hingegen Veränderungen bei Pflichtverletzungen und deren Rechtsfolgen vor, könnte eine mündliche

Erläuterung der Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen auch bei erneutem Leistungsbezug zwingend erfolgen.

Weitere wissenschaftliche Forschung zu Sanktionen in der Grundsicherung
Die Grundsicherung des SGB II soll „im Rahmen des Arbeitslosengeldes II das soziokulturelle Existenzminimum“ gewährleisten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, S.26). Sanktionen als finanzielle Leistungskürzung oder -streichung bedeuten für Hilfebedürftige also notwendigerweise zumindest zeitlich begrenzt ein Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Ähnlich wie die Fraktion der SPD hält das IAB weitere Forschung zu der Frage, inwieweit und in welcher Hinsicht Sanktionen im SGB II „mit der Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums in Konflikt stehen“, für sinnvoll. Bislang liegen jedenfalls im Wesentlichen nur zwei Veröffentlichungen mit Befunden zu den Lebensbedingungen von Sanktionierten vor (Ames 2009; Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010).

8.3 Höhe der sozialen Mindestsicherung

Die Linke fordert eine soziale Mindestsicherung in Höhe von 500 Euro pro Monat.

Auf der Grundlage von Berechnungen mit einem Simulationsmodell sind bezüglich einer Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro pro Monat schwerwiegende Bedenken anzumelden. Erstens wäre zu erwarten, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgeht, zweitens ist mit einer erheblichen Ausweitung des Personenkreises mit einem Anspruch auf SGB-II-Leistungen zu rechnen, und drittens ist fraglich, wie die zusätzlichen fiskalischen Belastungen kompensiert werden können.

Annahmen der Simulation
Die Simulation unterstellt, dass der ALG-II-Eckregelsatz für alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene von derzeit 364 Euro auf 500 Euro steigt. Die von diesem Eckregelsatz abgeleiteten Regelleistungen für weitere erwerbsfähige Angehörige (80 Prozent) und für Partner (90 Prozent) in Bedarfsgemeinschaften steigen entsprechend auf 400 beziehungsweise 450 Euro. Die übrigen Regelbedarfsstufen, welche die Höhe des Sozialgelds für Kinder regeln, erhöhen sich auf 276 Euro (null bis sechs 6 Jahre), 332 Euro (sieben bis 13 Jahre) und 358 Euro (14 bis 17 Jahre).[5]

Durch die höheren Regelsätze steigt das steuerliche Existenzminimum. Das gilt jedenfalls dann, wenn man die Freibeträge nach der bisher üblichen Vorgehensweise (vergleiche 7. Existenzminimumbericht) berechnet. Der Grundfreibetrag müsste deshalb von derzeit 8.004 Euro auf 9.288 Euro angehoben werden. Der Kinderfreibetrag müsste um 505 Euro von heute 4.368 Euro (beide Eltern zusammen) auf 4.873 Euro angehoben werden. Zusammen mit dem unveränderten Freibetrag für

[5] Bei der Festlegung der Sozialgeldsätze folgen wir einem Vorschlag der Fraktion Die Linke, die durch den Paritätischen Wohlfahrtsverband im Jahr 2010 ermittelten Bedarfe für Kinder zu verwenden, siehe http://www.linksfraktion.de/interview-der-woche/allem-kinder-sind-leidtragende/ sowie http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/interview-golze-kipping/.

den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf ergäbe sich so in Summe ein steuerlich relevanter Freibetrag von 7.513 Euro (heute 7.008 Euro).

Zu erwartende Wirkungen ohne Verhaltensanpassungen

In einem ersten Schritt wird unterstellt, dass die Regelsatzerhöhung keine Auswirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten von Haushalten mit einem Anspruch auf SGB-II-Leistungen hat, um die unmittelbaren Auswirkungen der Regelsatzerhöhung zu verdeutlichen. Die Erhöhung der Regelbedarfe würde zu einer deutlichen Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises führen (Tabelle 3). Bis zu 1,8 Millionen zusätzliche Haushalte hätten einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Gut die Hälfte des Effektes ergäbe sich durch den Wechsel vom Wohngeldbezug in den Bezug von Kosten der Unterkunft und ergänzendem Arbeitslosengeld II. Die Ausgaben nach dem SGB II würden um gut 15 Milliarden Euro steigen (Tabelle 4). Durch die Anhebung der Freibeträge entstünden Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer von knapp neun Milliarden Euro. Dem stünden verringerte Ausgaben für Wohngeld und Kinderzuschlag von zusammen knapp zwei Milliarden Euro entgegen. Insgesamt könnte sich die fiskalische Zusatzbelastung auf gut 24 Milliarden Euro summieren.

Für die tatsächlich zu erwartenden Veränderungen markieren die simulierten Effekte eine Obergrenze. Durch die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen würden die tatsächlichen Zahlen sehr wahrscheinlich deutlich unterhalb der simulierten Werte liegen.

Zu erwartende Wirkungen mit Verhaltensanpassungen

Die bisherigen Ergebnisse beruhen allein auf den zusätzlichen Ausgaben für die heutigen ALG-II-Empfänger und die zusätzlich anspruchsberechtigten Personen. Fiskalische Belastungen durch Verhaltensveränderungen der betroffenen Personen sind also noch nicht berücksichtigt. Die deutliche Anhebung der Regelbedarfe dürfte jedoch auch das Erwerbsverhalten beeinflussen. Es ist zu erwarten, dass Erwerbstätige im Niedrigeinkommensbereich zum Teil ihre derzeitige Beschäftigung aufgeben, da der materielle Abstand zum (aufstockenden) Bezug der Grundsicherung als unzureichend bewertet würde.

Die Simulation zeigt, dass ein höheres staatlich garantiertes Existenzminimum insbesondere die Attraktivität von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit geringen Stundenlöhnen verändert. Der aufstockende Bezug von Kosten der Unterkunft beziehungsweise ergänzendem Arbeitslosengeld II wird somit gegenüber dem Status quo attraktiver. Daher kommt es zu einer Verschiebung des Arbeitsangebots von Vollzeitbeschäftigung hin zu Beschäftigungen mit niedrigen Stundenumfängen (Minijobs, Teilzeitbeschäftigung) beziehungsweise Nichtpartizipation (siehe Tabelle 5 im Anhang). Das angebotene Arbeitsvolumen könnte um gut 920.000 Vollzeitäquivalente zurückgehen, wobei sich etwa 770.000 Personen vollständig vom Arbeitsmarkt zurückzögen.

Die in der Summe negativen Arbeitsangebotseffekte führen zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte, da sich die Zahl der zusätzlichen Haushalte mit An-

spruch auf SGB-II-Leistungen auf 2,4 Millionen erhöht (siehe Tabelle 3 im Anhang). Auf der Ausgabenseite ergibt sich daher zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch steigende Kosten für die Leistungen der Grundsicherung. Diese verhaltensbedingten Zusatzaufwendungen summieren sich auf mehr als acht Milliarden Euro, so dass insgesamt bis zu 24 Milliarden Euro an zusätzlichen Ausgaben im Rahmen des SGB II möglich sind (siehe Tabelle 4 im Anhang).

Die Aufgabe bestehender Beschäftigungsverhältnisse und die Reduktion der Arbeitszeiten wirken sich nachteilig auf das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen (-8 Milliarden Euro) und Einkommensteuer (-11,7 Milliarden Euro) aus. Insgesamt gehen dem Staat über 19 Milliarden Euro an Einnahmen verloren, wovon mehr als die Hälfte (circa 10,8 Milliarden Euro) auf Verhaltensanpassungen der Arbeitsanbieter zurückzuführen sind.

Insgesamt könnten sich die fiskalischen Belastungen der untersuchten Regelsatzerhöhung auf gut 43 Milliarden Euro belaufen.

Die Auswirkungen der geforderten Sanktionsfreiheit der sozialen Mindestsicherung auf fiskalische Kosten und Arbeitsangebotsverhalten können in der Simulation nicht berücksichtigt werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Abschaffung von Sanktionen die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen reduziert und damit die fiskalischen Kosten weiter erhöht und die negativen Arbeitsanreize einer Regelsatzerhöhung verschärft.

8.4 Lockerung der Bezugsbedingungen für das Arbeitslosengeld

Die Linke beantragt, die Rahmenfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld I von zwei auf drei Jahre zu verlängern und die Bezugsdauer deutlich auszuweiten, da die Suche einer guten Arbeit eine ausreichende materielle Absicherung erfordert.

Die Arbeitslosenversicherung dient primär dem Zweck, das Einkommen arbeitsloser Personen während der Arbeitsuche zu sichern. In Deutschland umfasst sie als Pflichtversicherung alle abhängig beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden, die einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachgehen. Die Versicherungsbeiträge tragen jeweils hälftig Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zu diesen Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung kommen Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen. Wie die Versicherung konkret ausgestaltet ist, wie hoch also Prämien und Unterstützungsleistungen sind, hängt von politischen Entscheidungen ab.

Ein Ziel der Verlängerung der Bezugsdauern von Arbeitslosengeld ist es, den Teil der Arbeitslosen zu verringern, der über das Ende der maximalen Bezugsdauer gelangt und somit kein Arbeitslosengeld I mehr erhält. Allerdings kann eine Verlängerung der Bezugsdauer auch die Dauer verlängern, in denen die betreffenden Personen nicht arbeiten. Die ökonomische Literatur weist darauf hin, dass mit zunehmender Generosität der Arbeitslosenunterstützung allgemein die Arbeitsanreize sinken.

Schmieder et al. (2011) haben für Deutschland die Effekte einer Verlängerung der Bezugsdauern auf die tatsächliche Arbeitslosigkeitsdauer berechnet. Sie kommen

zu dem Schluss, dass eine Verlängerung der Bezugsdauer von einem Monat zu einer Verlängerung der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsdauer um 0,1 Monate führt. Bei einer Verlängerung der Bezugsdauer von zwei auf drei Jahre ist somit mit einer Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer um circa 35 Tage zu rechnen.

Schmieder et al. (2011) schließen explizit ältere Arbeitnehmer aus, da ältere Arbeitnehmer Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit teils auch als „Brücke" zum Übergang in den Ruhestand nutzen. So können sich ältere Arbeitnehmer bewusst dafür entscheiden, Einkommenseinbußen in Kauf zu nehmen, um eher aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Auch können Unternehmen älteren Arbeitnehmern Abfindungen anbieten, um Beschäftigungsverhältnisse in gegenseitigem Einverständnis aufzulösen. Um den Arbeitnehmer für seine Einkommensverluste zu entschädigen, muss diese dann umso höher ausfallen, je geringer die erwarteten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind. Dlugosz et al. (2009) zeigen, dass die Kürzung der Bezugshöchstdauern im Jahr 2006 in Deutschland erhebliche Verhaltenseffekte auf die Übergänge Älterer in Arbeitslosigkeit hatte (ob diese vor allem auf das Verhalten von Betrieben oder aber von Beschäftigten zurückzuführen waren, konnte die Analyse jedoch nicht beantworten). Am deutlichsten waren die Auswirkungen bei der Gruppe der über 57-jährigen Arbeitnehmer zu erkennen. Bei ihnen stiegen die Zugangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in den Monaten vor der Reform um mehr als 120 Prozent an; in den Monaten nach der Reform sanken sie hingegen um gute 20 Prozent. Da die Ergebnisse für den Nachreform-Zeitraum von nur zwei Jahren durch Antizipationseffekte der Reform beeinflusst worden sein dürften, lassen sich die geschätzten Nachreform-Effekte gleichwohl nicht als längerfristige Reformwirkung interpretieren. Die vorgelegten Ergebnisse stimmen jedoch mit anderen Studien über ähnliche Gesetzesänderungen im In- und Ausland überein (siehe zum Beispiel Müller et al. 2007 sowie Kyyrä und Wilke 2007). Damit ist davon auszugehen, dass großzügigere Regelungen beim Arbeitslosengeld I auch Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote älterer Arbeitnehmer haben.

Schmieder et al. (2011) vergleichen auch die Effizienz einer flexiblen Anpassung der Bezugsdauern von Arbeitslosigkeit mit der konjunkturellen Lage wie in den USA mit einem starren auf Altersgrenzen bezogenen Systems wie in Deutschland. Sie kommen zu dem Schluss, dass eine flexible Anpassung der Bezugsdauern an die konjunkturelle Lage effizienter ist. In Rezessionen sollte daher die Bezugsdauer verlängert, in Phasen der wirtschaftlichen Erholung dagegen die Bezugsdauer verkürzt werden. Da Deutschland momentan in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase ist, sollten daher die Bezugsdauern eher verkürzt als verlängert werden.

9 Zulassung von Trägern und Maßnahmen

9.1 Zulassung von Trägern der Arbeitsmarktpolitik

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine grundsätzliche Einführung eines Zulassungsverfahrens für Träger analog zur Weiterbildung vor. Künftig habe jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will, die Erfüllung einheitlicher

Mindeststandards in einem Zulassungsverfahren nachzuweisen. Auch sollen alle Maßnahmen einer Zulassung unterliegen, die mit Hilfe des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins (§ 45 (neu), (vergleiche hierzu Punkt 3.2 dieser Stellungnahme) in Anspruch genommen werden sollen. Während die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zusätzlichen Anforderungen genügen müssen, sind Einzelfallzulassungen durch die Bundesagentur für Arbeit, Maßnahmen, die ausschließlich erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung zum Ziel haben, und betriebliche Maßnahmen von Arbeitgebern von der Maßnahmezulassung ausgenommen. Gleichzeitig soll ein Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme eingeführt werden, wenn der Kostensatz den durch die Bundesagentur für Arbeit für das entsprechende Bildungsziel ermittelten bundesweiten Durchschnittskostensatz übersteigt.

Zulassungspflicht von Trägern

Die Neuregelung, nach der jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will, die Erfüllung einheitlicher Mindeststandards in einem Zulassungsverfahren nachweist, wird unter anderem damit begründet, dass dieses Verfahren bereits seit mehreren Jahren erfolgreich bei der Förderung beruflicher Weiterbildung praktiziert wird. Jedoch sind trotz der Qualitäts-Mindeststandards, die mit den Verbänden der Weiterbildungsbranche verabschiedet wurden, Qualität und Erfolge der einzelnen Anbieter schließlich nicht transparent. Sauter (2010) weist darauf hin, dass die Träger zwar verschiedenen formalen Anforderungen im Sinne der bisherigen Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) beziehungsweise der DIN EN ISO 17021 entsprechen müssen. Der Qualitätsbegriff beziehe sich hier aber vor allem auf eine Optimierung der Organisationsstrukturen und von Arbeitsabläufen – mit einer nur flankierender Maßnahmeprüfung –, während sich für den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise die Arbeitsagenturen vor Ort Qualität aus der Planung, Durchführung und Gestaltung von Maßnahmen ergibt.

Zu den tatsächlichen Kosten und Nutzen eines solchen Verfahrens liegen bisher keine wissenschaftlichen Befunde vor. Ergebnisse des wbmonitors (BiBB 2011) zeigen aber, dass nur rund 43 Prozent der befragten Weiterbildungsanbieter nach der AZWV zertifiziert sind. Während dies in Ostdeutschland 65 Prozent sind, liegt dieser Anteil in Westdeutschland nur bei 38 Prozent. Bundesweit verzichten 15 Prozent auf jegliche formale Anerkennung und geben als Verzichtsgründe vor allem zu hohe Gebühren beziehungsweise Beiträge (82 Prozent), zu hohen Personalaufwand (78 Prozent) und sonstige Kosten (69 Prozent) an. Daneben spielen auch als zu komplex angesehene Antragsverfahren (75 Prozent) eine bedeutende Rolle. Zwar befürworten 77 Prozent der Anbieter Anerkennungen als wichtiges Instrument der Qualitätssicherung. Gleichzeitig sprechen sich 83 Prozent dagegen aus, Anerkennungen durch private Stellen zu vergeben.

Durch die Neuregelung wird das als bürokratisch komplex und teuer empfundene Verfahren (siehe oben) noch anspruchsvoller, da die fachkundigen Stellen in der

Lage sein müssen, sowohl die unterschiedlichen Anforderungen an Träger für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche als auch die Voraussetzungen und die zulässigen Fördermöglichkeiten von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zu kennen und entsprechend beurteilen zu können. Dies zeigen auch die in § 177 Absatz 2 SBB III (neu) formulierten Anforderungen an das Personal der fachkundigen Stellen. Wie diese Anforderungen durch die Akkreditierungsstelle überprüft werden können beziehungsweise welche Zertifikate für eine Erfüllung der Anforderungen notwendig sind, würde bei in Kraft treten des Gesetzentwurfs noch einer Präzisierung benötigen.

Die Voraussetzungen, um als Träger zugelassen zu werden (§ 178) SGB III (neu), verlangen in Satz 1, Punkt 2, dass der Träger „in der Lage ist, durch eigene Bemühungen die berufliche Eingliederung von Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt zu unterstützen“, und zwar unabhängig davon, welche Arbeitsmarktdienstleistung erbracht wird. Hiermit wird die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als Ziel des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nun verstärkt auch auf Träger von Maßnahmen übertragen, die nicht unmittelbar auf die Eingliederung, sondern vorgelagerten Zielen dienen. Eine Spezialisierung der einzelnen Träger mit entsprechenden inhaltlichen Qualitätsvorteilen wird hierdurch erschwert.

Zulassung von Maßnahmen

Die Notwendigkeit der Zulassung von Maßnahmen wird durch die Neufassung ausgeweitet. Dazu heißt es in § 176 Satz 2: „Maßnahmen nach 45 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bedürfen der Zulassung nach § 179 durch eine fachkundige Stelle“.

Dabei wiederholt dies die bereits ebenda formulierte Notwendigkeit einer Zulassung von Maßnahmen: „Der Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein berechtigt zur Auswahl 1. eines Trägers, der eine dem Maßnahmeziel und -inhalt entsprechende und nach § 179 zugelassene Maßnahme anbietet.“

Gleichzeitig wird im § 45 Absatz 3 am Vergaberecht festgehalten. So kann die Bundesagentur für Arbeit auch direkt zertifizierte Träger und Arbeitgeber mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragen. Allerdings können Maßnahmen, die ausschließlich eine am Erfolg ausgerichtete Vergütung für die Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung zum Ziel haben, von der Zulassung ausgenommen bleiben. Da es sich hier nicht um eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme im eigentlichen Sinne handelt, sondern um private Arbeitsvermittlung, deren Kosten durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften übernommen werden können, ist dies nachvollziehbar. Jedoch ist keine Regelung vorgesehen, um die Transparenz über Qualität und den Erfolg der privaten Arbeitsvermittlung herzustellen, so dass sich nicht zwangsläufig ein Qualitätswettbewerb einstellen wird. Ebenso sollen betriebliche Maßnahmen von Arbeitgebern von der Maßnahmezulassung ausgenommen bleiben.

Ob einerseits der Stellenwert von Qualität bei Vergabeverfahren hoch genug ist, um positiv im Sinne eines Qualitätswettbewerbs zu wirken, und ob andererseits ein durch die Zertifizierung der Maßnahmen nach § 179 angestrebte Qualitätswettbe-

werb überhaupt beziehungsweise in welchem Maße stattfindet, und in welchem Verhältnis Kosten zu einem eventuell Nutzen stehen, ist bisher nicht wissenschaftlich belegt (siehe oben).

Darüber hinaus müssen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach § 180 zusätzlichen Anforderungen genügen, die bisher bereits durch die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung geregelt waren. Zu Kosten und Nutzen dieses Verfahrens liegen bisher keine wissenschaftlichen Befunde vor (siehe oben).

Erhalten bleiben die Einzelfallzulassungen durch die Bundesagentur für Arbeit für auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen. Dies gibt den Vermittlern vor Ort den notwendigen Spielraum zur Reaktion auf Bedürfnisse von Einzelpersonen, für die keine ihren Problemlagen beziehungsweise Bildungszielen entsprechenden Maßnahmen zertifiziert angeboten werden respektive im Vergabeverfahren eingekauft wurden.

Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit bei der Zulassung von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers bei der Loslösung des Zulassungsverfahrens aus der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit würde durch die Einführung eines Zustimmungsvorbehalts der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme wieder teilweise zurück genommen. Als Argument werden hierfür die Preissteigerungen bei Maßnahmen genannt.

Seit der Einführung des Bildungsgutscheinverfahrens und der Zulassung von Trägern und Maßnahmen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung wird die Angemessenheit der Maßnahmekosten bei der Zertifizierung durch die fachkundigen Stellen geprüft und bei Zulassung an die Bundesagentur für Arbeit gemeldet, die hieraus den für das entsprechende Bildungsziel bundesweiten Durchschnittskostensatz ermittelt. Richtig ist, dass eine Preisbildung über den Markt an dieser Stelle nur bedingt funktioniert, da es keinen Anreiz für die Inhaber eines Bildungsgutscheins gibt, den Preis einer Maßnahme als Auswahlkriterium bei der Einlösung des Gutscheins zu berücksichtigen – wenn sie ihn überhaupt kennen. Gleichzeitig hat die Bundesagentur für Arbeit als Kostenträger keinen Einfluss auf die Preisbildung. Allerdings ist bereits jetzt festgelegt, dass Abweichungen vom bundesweiten Durchschnittskostensatz gegenüber der fachkundigen Stelle zu begründen sind, die die Plausibilität der Kosten dann prüft. Die Evaluation der Hartz-Gesetze (BMAS 2006) kam zu dem Schluss, dass die Zertifizierungsagenturen häufig zu dem Ergebnis kamen, dass solche Durchschnittskostensätze nicht deckungsfähig waren. Durch den Zustimmungsvorbehalt wird der Bundesagentur für Arbeit ein direktes Mittel an die Hand gegeben, nach eigener Interessenslage in den Markt einzugreifen und den Durchschnittskostensatz quasi einfrieren zu können – mit möglichen negativen Folgen auf das Angebot an Maßnahmen insgesamt, auf die Qualität der angebotenen Maßnahmen und auf die Stabilität und Entlohnung der Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche.

10 Auslaufende Sonderregelungen

10.1 Auslaufen der Entgeltsicherung

Eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente soll die Eingliederungschancen älterer Arbeitsloser verbessern. Die Entgeltsicherung für Arbeitslose über 50 Jahre zielt auf Personen, die vermittelbar wären, deren Anspruchslohn aber über dem erzielbaren Marktlohn liegt. Das Kombilohn-Instrument deckt einen Teil der Lohnlücke im Vergleich zur früheren Tätigkeit ab.

Die Bundesregierung plant, die Förderung über die Entgeltsicherung Ende 2013 auslaufen zu lassen, während die SPD in ihrem Antrag für eine Fortführung plädiert. Da die Entgeltsicherung ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem älterer Arbeitsloser adressiert, das so nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgedeckt wird, spricht aus Sicht des IAB einiges für die Beibehaltung des Instruments. In diesem Fall wäre jedoch in wissenschaftliche Studien zu investieren, um empirisch belastbare Informationen zu den Wiedereingliederungswirkungen der Entgeltsicherung auf die Geförderten zu erhalten.

Beschäftigungssituation und Wiedereingliederungsprobleme von Älteren[6]

Auch wenn sich die Beschäftigungssituation der Älteren in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat (Arlt et al. 2009), bestehen bei der Gruppe der Über-50-Jährigen weiterhin erhebliche Probleme bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Dies zeigt sich vor allem an den geringeren Abgängen aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt und am hohen Anteil langzeitarbeitsloser Älterer.

Die Eingliederungshemmnisse bei Älteren können sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite liegen. Auf der Nachfrageseite gilt, dass Unternehmen Ältere bei gleichen Löhnen immer noch zögerlich einstellen, obwohl sich in der wissenschaftlichen Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Alter und Produktivität findet. Untersuchungen des IAB-Betriebspanels zeigen, dass Unternehmen Eigenschaften von Älteren durchaus zu schätzen wissen (Bellmann et al. 2006), aber dennoch häufig Produktivitätsvorbehalte gegenüber dieser Personengruppe haben („Altersdiskriminierung“). Erwerbsverlaufsbezogene Muster der „verzögerten“ (Senioritäts-)Entlohnung können ein Grund dafür sein, dass Betriebe Ältere zwar beschäftigen, sie aber nur zögerlich einstellen (Heywood et al. 2010). Die mit der Zeit ansteigenden Lohnprofile werden durch das Ansammeln von betriebsspezifischem Humankapital (zum Beispiel durch Weiterbildung im Betrieb) oder durch den Wunsch der langjährigen Mitarbeiterbindung und -motivation bei unvollständigen Arbeitsverträgen erklärt. Beide Argumente greifen für ältere Mitarbeiter, die schon länger im Betrieb sind, nicht jedoch für Personen, die neu in Beschäftigung eintreten. Da ältere Bewerber potentiell über einen kürzeren Verbleibshorizont im Betrieb verfügen als Jüngere, stehen ihre Chancen bei der Stellenbesetzung schlechter.

---

[6] Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf Dietz et al. (2011).

Auf der Angebotsseite sind vergleichsweise hohe Anspruchslöhne eine wichtige Barriere beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Dabei wird die Höhe des Reservationslohns stark vom letzten Lohn vor Arbeitslosigkeit beeinflusst (Christensen 2005, Prasad 2003). Zwick (2008a) findet für Deutschland Hinweise für mit dem Alter steigende Einkommensprofile. Orlowski/Riphahn (2008) ermitteln, dass die Betriebszugehörigkeit nur wenig Einfluss auf die Entlohnung männlicher Vollzeitbeschäftigter hat, finden allerdings für Westdeutschland, dass das Entgelt mit der allgemeinen Arbeitsmarkterfahrung zunimmt. Zudem orientiert sich die Höhe des Arbeitslosengeldes in der Arbeitslosenversicherung am letzten Nettoeinkommen. Die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengelds bei Älteren trägt dazu bei, dass ihre Ansprüche langsamer abschmelzen als bei jüngeren Arbeitslosen. Werden solche Mitarbeiter einmal arbeitslos, so haben sie es besonders schwer, einen ihren Erwartungen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Der im letzten Job erzielte relativ hohe (Senioritäts-)Lohn erklärt sich aus der intertemporalen Anreizlogik im ehemaligen Beschäftigungsverhältnis sowie aus dem jahrelangen Aufbau betriebsspezifischen Humankapitals. Beide Gründe entfallen bei Aufnahme eines neuen Jobs, sodass Lohnabschläge zur Voraussetzung einer Beschäftigungsaufnahme werden (Dietz et al. 2006a, Zwick 2008b). Wenn Lohnabschläge auch bei anhaltender Arbeitslosigkeit nicht akzeptiert werden, wird es für ältere Arbeitslose zunehmend schwerer, eine neue Stelle zu finden. Denn Vorbehalte der betrieblichen Seite gegenüber Älteren verschärfen sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, da durch die zeitliche Distanz zur vorhergehenden Beschäftigung eine Entwertung des Humankapitals einsetzt. Die Lohnangebote gehen zurück oder Jobangebote bleiben gänzlich aus.

Geringe Nutzung und ungewisse Eingliederungseffekte

Die Entgeltsicherung setzt direkt am Reservationslohn und damit an den angebotsseitigen Eingliederungshemmnissen an. Die Förderung ist an die Aufnahme einer im Vergleich zum bisherigen Arbeitsentgelt niedriger entlohnten Tätigkeit geknüpft und gleicht bei älteren Arbeitslosen einen Teil des entstehenden Lohnverlustes aus. Das Instrument zielt damit auf ältere Arbeitslose, die prinzipiell vermittelbar wären, deren Anspruchslohn aufgrund eines relativ hohen Verdienstes in ihrer letzten Beschäftigung aber über den am Markt zu erzielenden Löhnen liegt.

Bislang waren die Zugangszahlen in die Entgeltsicherung im Vergleich zu anderen Maßnahmen gering. Sie lagen bis zum Jahr 2009 durchgängig bei unter 12.000 Personen pro Jahr, sind allerdings im Jahr 2010 auf gut 18.000 Personen angestiegen. Die geringen Teilnehmerzahlen könnten ein Grund dafür sein, dass sich im Rahmen der Hartz-Evaluation statistisch kein Effekt der Entgeltsicherung auf das betriebliche Einstellungsverhalten nachweisen ließ (ZEW et al. 2006, Brussig et al. 2006). Ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation befragte das Institut Arbeit und Technik (IAT) Vermittler und geförderte Personen zur Entgeltsicherung (ZEW et al. 2005). Eine typische Konstellation bestand darin, dass leitende Angestellte arbeitslos wurden. Sie konnten im neuen Betrieb keine adäquat dotierte Aufgabe übernehmen. Die Einkommensabstiege resultierten dabei nach Angaben der Geförderten nicht aus geringeren Tätigkeitsanforderungen, sondern aus Branchenwechseln

oder aus der Tatsache, dass der Einstieg in kleine Betriebe gelang, die typischerweise schlechter bezahlen als größere Betriebe. Im Rahmen einer Telefonbefragung von 300 Geförderten zeigte sich, dass die Einkommensverluste beträchtlich waren: Jeweils ein Drittel der Geförderten erhielten einen Zuschuss zwischen 100 und 200 beziehungsweise zwischen 200 und 400 Euro. Eine große Mehrheit von etwa zwei Dritteln gab an, dass die Entgeltsicherung die Arbeitsaufnahme unterstützt hätte, aber nicht ausschlaggebend gewesen sei. Bei der Hälfte der Teilnehmer führte erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitssuche zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft (Brussig et al. 2007).

Die geringe Inanspruchnahme des Instruments dürfte den Evaluationsergebnissen zufolge einerseits auf den geringen Bekanntheitsgrad des Instruments zurückzuführen sein, das durch Vermittler nicht offensiv angeboten wurde. Andererseits ließen sich auch Schwächen in der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderung feststellen (ZEW et al. 2005, 2006, Brussig et al. 2006, 2007). Diesbezügliche Handlungsempfehlungen wurden durch die im Jahr 2007 eingeführten gesetzlichen Modifikationen teilweise umgesetzt: So wurde die erforderliche (Rest-)Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von mindestens 180 auf mindestens 120 Tage herabgesetzt. Diese Änderung trägt dem Evaluationsergebnis Rechnung, wonach ein erheblicher Teil der Nutzer offenbar erst nach längerer erfolgloser Arbeitsuche zur Inkaufnahme eines geringeren Entgelts bereit war und anschließend in der Regel weitere Zeit verstrich, ehe ein konkretes Stellenangebot vorlag. In früheren Phasen der Arbeitslosigkeit ist zudem die Wahrscheinlichkeit höher, dass überhaupt Jobangebote vorliegen, die für eine Förderung mit der Entgeltsicherung in Frage kommen. Weiterhin wird die Entgeltsicherung seit der Gesetzesänderung generell für zwei Jahre gewährt, statt die Förderung wie zuvor an die deutlich kürzere Dauer des individuellen (Rest-)Anspruchs auf Arbeitslosengeld zu koppeln. Dies dürfte die finanzielle Attraktivität des Instruments für ältere Arbeitsuchende erhöht haben.

Trotz der vergleichsweise geringen Zugangszahlen und bislang noch fehlender Befunde zu den Wirkungen auf die Geförderten spricht einiges dafür, das Instrument der Entgeltsicherung beizubehalten. Sie adressiert ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem älterer Arbeitsloser, das so nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgedeckt wird. Eingliederungszuschüsse sind im Gegensatz zur Entgeltsicherung Leistungen an den Arbeitgeber und sollen über eine (temporäre) Senkung der Arbeitskosten Einfluss auf die Arbeitsnachfrage nehmen. Durch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen können qualifikatorische Hemmnisse bei der Jobsuche abgebaut werden, in dem Wissen aufgefrischt oder neue Fähigkeiten erworben werden.

Die Entgeltsicherung setzt dagegen an der Arbeitsangebotsseite an und will über das Angleichen von Anspruchslohn und Marktlohn frühzeitige Übergänge aus der Erwerbslosigkeit ermöglichen und damit das unter Älteren weit verbreitete Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verringern. Aufgrund ihrer Ausgestaltung wendet sie sich vor allem an ehemals relativ gut verdienende und eher gut ausgebildete Personen, bei denen das Problem nicht die zu geringe Qualifikation oder eine anders ge-

artete Arbeitsmarktferne ist. Sie könnte damit durchaus ein gewisses Potenzial besitzen, um über die Eingliederung von älteren Arbeitslosen zunehmende Fachkräfteengpässe abzuschwächen. So scheitert eine Rekrutierung gut qualifizierter älterer Arbeitsloser häufig an einer Mischung aus betrieblichen Produktivitätsvorbehalten und hohen individuellen Anspruchslöhnen. Der Einsatz der Entgeltsicherung könnte beiden Seiten den Vertragsabschluss erleichtern.

Schließlich spricht auch mit Blick auf das alternde Erwerbspersonenpotenzial und die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre einiges dafür, die Entgeltsicherung beizubehalten und in der eng gefassten Zielgruppe möglicherweise sogar offensiver als bislang einzusetzen. ZEW et al. (2006) haben aufgezeigt, dass der Bekanntheitsgrad der Entgeltsicherung gering war. So könnten die noch immer nicht sonderlich hohen Zugangszahlen auch auf eine weiterhin mangelnde Transparenz zurückzuführen sein. Höhere Zugangszahlen sind jedoch kein Selbstzweck. Sie sind nur dann erstrebenswert, wenn das Instrument die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessert. Bei einer Beibehaltung der Entgeltsicherung wären daher wissenschaftliche Studien anzustrengen, um empirisch belastbare Informationen zu den Wiedereingliederungswirkungen der Entgeltsicherung auf die Geförderten zu erhalten. Erschwert werden solche Evaluationen allerdings dadurch, dass Individualinformationen zur Inanspruchnahme der Entgeltsicherung für die Forschungsdaten des IAB bisher nicht erschlossen werden konnten.

11 Arbeitsmarktforschung

11.1 Orientierung der Arbeitsmarktforschung

Die SPD beantragt in Abschnitt 4 ihres Antrags, Forschungsaufträge zur Frage zu vergeben, welche Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Pflichtleistungen umgewandelt werden sollten, um Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen.

Die SPD beantragt in Abschnitt 7 ihres Antrags weiterhin, die wissenschaftliche Bewertung der Arbeitsmarktinstrumente zu erweitern. Dabei sollen erstens die untersuchten Erfolgsindikatoren über die unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt hinaus ausgedehnt werden. Es soll evaluiert werden, welchen Beitrag arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Aktivierung, sozialen Stabilisierung, Motivation und Integrationsfortschritten leisten. Zweitens sollen Mitnahmeeffekte untersucht werden. Drittens sollen die Auswirkungen auf die Strukturen des Arbeitsmarkts, insbesondere hinsichtlich prekärer Beschäftigung und der Begünstigung guter Arbeit in den Blick genommen werden. Viertens schließlich sollen Evaluationen erst ansetzen, nachdem die Einführungsphase des jeweiligen Instruments abgeschlossen ist.

Forschung zu Ermessens- versus Pflichtleistungen

Die Frage, ob eine Leistung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Pflicht- oder Ermessensleistung gewährt wird, ist eher eine normative denn eine Forschungsfrage. Auch für Pflichtleistungen gilt aber, dass ihr Einsatz effektiv sein muss. Die im SPD-Antrag angesprochenen Forschungsaufträge müssten deshalb erstens die Voraus-

setzungen herausarbeiten, unter denen eine solche effektive Umsetzung gelingt. Zweitens sind Pflichtleistungen anfälliger für Mitnahme, auch weil die tatsächliche Notwendigkeit der Förderung häufig nicht zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört. So wird etwa nach der gegenwärtigen Rechtslage der Gründungszuschuss gewährt, ohne dass geprüft werden muss, ob die Gründung auch ohne den Zuschuss erfolgt wäre. Forschung könnte hier Bedingungen aufzeigen, unter denen Mitnahme auch bei einer Pflichtleistung möglichst eingeschränkt werden kann. Die in den Forschungsaufträgen ermittelten Bedingungen für eine effektive Umsetzung sollten bei der Umwandlung einer Ermessens- in eine Pflichtleistung – so eine solche denn überhaupt erfolgt – in die gesetzliche Grundlage eingehen und angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden.

Abschließend sei angemerkt, dass Verbindlichkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher durch individuelle, qualitativ hochwertige Betreuung und (einigermaßen) einheitliche Standards sichergestellt wird, nach denen Förderungen vergeben werden. Hier besteht nach Forschungen des IAB noch erheblicher Nachholbedarf (siehe auch Punkt 2.3 der Stellungnahme). Die Umwandlung von Ermessens- in Pflichtleistungen kann nicht als Ersatz für Qualität in der Betreuung dienen.

Erweiterung der Erfolgsindikatoren

Auch in bisherigen Evaluationsstudien zu den Wirkungen von Arbeitsmarktinstrumenten wurde nicht nur die unmittelbare Integration in Arbeitsmarkt analysiert. Vielmehr wurden in den Studien des IAB, aber auch anderer wissenschaftlicher Institutionen vielfältige Differenzierungen vorgenommen, vor allem hinsichtlich der Art der Beschäftigung, sowie einer Variation der untersuchten Zeiträume nach Maßnahmezugang (bis zu mehreren Jahren). Darüber hinaus wurden bereits weitere Indikatoren in den Blick genommen wie etwa die Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II und Charakteristika des Beschäftigungsverhältnisses wie Entlohnung oder Stabilität. Diese Studien wurden meist auf der Basis von zu Forschungsdaten aufbereiteten Individualdaten aus den operativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt.

Darüber hinaus existieren bereits einige Studien (zum Beispiel die vom BMAS in Auftrag gegebene Evaluation des Beschäftigungszuschusses nach §16e SGB II), die sich mit „weichen“ Erfolgsindikatoren wie sozialer Teilhabe oder Beschäftigungsfähigkeit befassen. Basis hierfür sind in der Regel eigens für die jeweiligen Forschungsprojekte erhobene Befragungsdaten.

Was eine generelle Ausdehnung der Erfolgsindikatoren in der Evaluationsforschung angeht, so sei zunächst angemerkt, dass eine valide Wirkungsmessung stets eine umfangreiche Datengrundlage bedingt, wie sie zum Beispiel für die Indikatoren „Integration in Beschäftigung“ und „Hilfebedürftigkeit“ in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit flächendeckend zur Verfügung steht. Die Messung „weicher“ Erfolgsindikatoren erfordert hingegen – neben einer anstehenden Verfeinerung der Messkonzepte – zusätzliche und in der Regel mehrfache Erhebungen nicht nur bei

den Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Maßnahme, sondern auch bei der jeweiligen Kontrollgruppe. Dies bedeutet zusätzlichen Ressourcenaufwand, der entweder bei den Forschungsprojekten anfällt oder im operativen Bereich umzusetzen wäre. Letzteres erschiene nur sinnvoll, wenn die entsprechenden Erfolgsindikatoren nicht nur in der Wirkungsforschung verwendet, sondern auch in das Zielsystem der arbeitsmarktpolitischen Akteure einbezogen würden.

Allerdings wird bei der Messung „weicher" Erfolgsindikatoren immer eine gewisse Restunsicherheit verbleiben, die sich daraus ergibt, dass die Messung sich zumeist auf subjektive Einschätzungen, nicht auf intersubjektiv nachvollziehbare Fakten bezieht. Insofern ist davon auszugehen, dass die Messung von Konstrukten wie gesellschaftlicher Teilhabe oder Beschäftigungsfähigkeit auch in Zukunft nicht umfassend, sondern nur in einzelnen Dimensionen gelingen wird.

Mitnahmeeffekte

Auftreten und Ausmaß von Mitnahmeeffekten sind je nach untersuchtem Instrument unterschiedlich einzuschätzen. So bedeutet Mitnahme etwa bei der Förderung beruflicher Weiterbildung, dass die jeweilige Qualifizierung auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Beim Eingliederungszuschuss liegt Mitnahme dagegen dann vor, wenn die Einstellung (dieses oder eines anderen) Arbeitnehmers auch ohne Förderung erfolgt wäre. Beim Gründungszuschuss wäre bei Vorliegen von Mitnahme die Gründung auch ohne Förderung erfolgt.

Die quantitative Ermittlung von Mitnahmeeffekten ist schwierig und zumeist nur indirekt möglich. Stützt man sich in der Analyse auf Befragungsdaten, so ist das Problem nicht zu unterschätzen, wie wahrheitsgemäßes Antwortverhalten erreicht werden kann. Je nach Instrument lassen sich gewisse Indizien durch Analysen auf der Basis von Mikrodaten gewinnen. So gibt die Höhe der Integrationswahrscheinlichkeit einer Kontrollgruppe bei der Evaluation des Eingliederungszuschusses einen Hinweis darauf, wie hoch der Anteil von Eingliederungen auch ohne Förderung gewesen sein könnte. Analysen auf der Basis von Makrodaten haben dagegen das Problem, dass sich der Mitnahmeeffekt nicht sauber von anderen – intendierten oder nicht-intendierten – Maßnahmeeffekten trennen lässt. Insgesamt ist es angeraten, den Nutzen zusätzlicher Forschung zu Mitnahmeeffekten nicht zu überschätzen. Es ist nicht zu erwarten, dass zusätzlicher Ressourcenaufwand in diesem Feld dazu führen wird, dass die Höhe von Mitnahmeeffekten zweifelsfrei identifiziert werden kann.

Selbst wenn Mitnahme vorliegt, könnte eine Förderung zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele beitragen. Dies wäre etwa der Fall, wenn Gründungsförderung vielfach mitgenommen wird, aber infolge der Förderung die Überlebenschancen der Neugründungen deutlich steigen. Daher müsste neben dem Umfang von Mitnahmeeffekten auch die Frage untersucht werden, ob im konkreten Fall selbst nachweislich mitgenommene Fördermittel einen Beitrag zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele leisten.

Auswirkungen auf Strukturen des Arbeitsmarktes

Wie oben angesprochen, sind bereits Analysen auf der Mikroebene zur Nachhaltigkeit von Integrationen nach Maßnahmeteilnahme sowie zu den Charakteristika der eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse vorhanden wie zu ihrer Entlohnung und Dauer. Hieraus können beispielsweise Aussagen darüber abgeleitet werden, ob die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu führt, dass systematisch Beschäftigungsverhältnisse mit besserer (oder schlechterer) Qualität aufgenommen werden, als dies ohne Maßnahme der Fall gewesen wäre. In den Grenzen, die die flächendeckende Datenverfügbarkeit setzt, sind hier sicherlich noch differenziertere Analysen denkbar und sinnvoll.

Evaluation erst nach Stabilisierung der Umsetzung

Der Vorschlag, Evaluationen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten grundsätzlich erst zu beginnen, wenn die Einführungsphase abgeschlossen ist und sich die Umsetzung stabilisiert hat, ist differenziert zu beurteilen. Einerseits ist bei einem solchen Vorgehen zu erwarten, dass tatsächlich die Wirkung des Instruments gemäß seiner Intention und nicht die Wirkung von Startschwierigkeiten evaluiert wird.

Andererseits können aus Implementationsstudien in der Einführungsphase von Instrumenten wichtige Hinweise für zukünftige Neueinführungen gewonnen werden. Zudem können in der Einführungsphase eines Instruments unter Umständen besonders zuverlässige und informative wissenschaftliche Evaluationen ansetzen. So bietet gerade die Vielfalt der Förderpraktiken kurz nach dem Start des Instruments die Chance, wissenschaftlich fundierte Bewertungen dazu zu gewinnen, welche Implementationsstrategien zu einer hohen Effektivität der Förderung führen. Auch könnte bei einer zeitlich gestaffelten Einführung untersucht werden, welche Arbeitsmarktwirkungen unterschiedliche Förderintensitäten haben.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse von Wirkungsstudien ohnehin stets mit einem gewissen Zeitverzug vorliegen, der sich noch vergrößern würde, wenn die Evaluationen erst nach Abschluss einer (wie auch immer definierten) Einführungsphase einsetzen würden. Außerdem zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass die Instrumente häufig in kurzer Folge reformiert werden, so dass es hier unter Umständen nie zu einer Evaluation der Instrumente käme.

Alternativ sollte in Betracht gezogen werden, neue Instrumente vor der Einführung modellhaft zu erproben, und dort, wo es sinnvoll ist, mit experimentellen Designs. Bei diesem Ansatz werden die Wirkungen nicht mittels des Vergleichs mit ex post statistisch ermittelten Vergleichspersonen gemessen, sondern die Aufteilung auf Teilnahme- und Kontrollgruppe erfolgt ex ante per Zufallsauswahl. Hierdurch lassen sich von vornherein Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe vermeiden, die aus den Entscheidungen der Arbeitslosen, der Vermittlungsfachkräfte oder der beauftragten Träger resultieren könnten. Sinnvoll und zu rechtfertigen ist die zufällige Zuweisung dann, wenn vorab nicht bekannt ist, ob eine Maßnahme tatsächlich die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessert oder sie vielleicht sogar verschlechtert. Dann können Modellversuche mit Zufallszuweisung, an denen

eine begrenzte Anzahl von Personen teilnimmt, Entscheidungshilfen für die Einführung neuer Maßnahmen, die Fortführung erfolgreicher Maßnahmen oder die Einstellung erfolgloser Maßnahmen bereitstellen.

Literaturverzeichnis

Arlt, Andrea; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt: Nicht alles ist Konjunktur. IAB-Kurzbericht Nr. 16.

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung.

Arni, Patrick; Lalive, Rafael; van Ours, Jan C. (2009): How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4509 (http://ftp.iza.org/dp4509.pdf, download 22.07.2011)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld (W. Bertelsmann).

Autorengemeinschaft sinus München (2006), Private Arbeitsvermittler und Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004, in: Kruppe, Thomas (Hrsg.), (2006), Private Vermittlung als Unterstützung , Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.

Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2011) (im Erscheinen): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Die Arbeit der mit § 16e SGB II Geförderten. IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, IAB Nordrhein-Westfalen Nr. 5.

Bellmann, Lutz; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2006): Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Handlungsbedarf – Instrumente – Perspektiven. In: J. U. Prager & A. Schleiter (Hrsg.), Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen werteschaffender Beschäftigung bis ins Alter, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 69-84.

Berlit, Uwe (2010): Diskriminierung von Jugendlichen bei Hartz-IV-Sanktionen beseitigen. Soziale Sicherheit, 4/2010, S.124.

Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 1). Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 02/2011; S.59-68.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010): Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

BIBB (2011): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch ZfSH/SGB, 5/2009, S.259-269.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW-Discussion Paper, 09-072.

Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht Nr. 25.

Boone, Jan; van Ours, Jan C. (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work, Journal of Institutional and Theoretical Economics, 162(2), S. 227-252.

Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Zwick, Thomas (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 39, S. 491-504.

Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Zwick, Thomas (2007): Entgeltsicherung – Ein Kombilohn für Ältere. IAB-Forum Nr. 1, S. 68-72.

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik: Eine Implementationsstudie, IAB-Bibliothek 329. Bielefeld: Bertelsmann

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine (2011): Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten, IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 08/2006, lfd. Nr. 05 der Bundesagentur für Arbeit. (http://www.arbeitsagentur.de/nn_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Berufl-Qualifizierung/Dokument/HEGA-08-2006-AI-Reha-Aenderungen.html)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales Hg. (2006): Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, http://www.bmas.de/portal/50332/2011__01__13__arbeitsmarktpol__instr__iab__studie.html.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011): Berufsbildungsbericht 2011, Bonn.

Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms "Perspektive 50plus" für ältere Langzeitarbeitslose. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2008-03.

Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim; Boockmann, Bernhard; Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Rosemann, Martin (2010): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2008 – 2010). Zweiter Zwischenbericht. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 37,S. 211-237.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2008a): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconometric Evaluation, in: Millimet, D., Smith, J., Vytlacil, E. (Hrsg.), Advances in Econometrics: Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics Volume 21, 381-428.

Caliendo, Marco; Hujer Reinhard; Thomsen Stephan L. (2008b): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics 20, 1101-1122.

Christensen, B. (2005): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Berlin: Springer Verlag.

Davilla, Sofia (2010): Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 10/2010, S. 557-563.

Dietrich, Hans; Gerner, Hans-Dieter (2008): Ausbildungsbeteiligung und Geschäftserwartung – Asymmetrische Effekte bei der Ausbildungsentscheidung. In: Sozialer Fortschritt 57 (4): 87-93.

Dietrich, Hans; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas, Kupka, Peter, Stephan, Gesine, Wolff, Joachim (2008): IAB-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ der Bundesregierung sowie zu den damit zusammenhängenden Anträgen der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke.

Dietrich, Hans; Plicht, Hannelore (2009): Übergänge von der Ausbildungsvorbereitung in Ausbildung. BA-Beratungsunterlage 15/2009. Nürnberg.

Dietrich, Hans; Dressel, Kathrin; Janick, Florian; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2009): Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Berufsvorbereitung. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): IAB-Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek 314. Bertelsmann: Bielefeld, S. 317-357.

Dietz, Martin; Gartner, Hermann; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2006): Kombilohn für ältere Arbeitslose: Maßgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht Nr.18.

Dietz, Martin; Koch, Susanne; Krug, Gerhard; Stephan, Gesine (2011): Die Entgeltsicherung für Ältere: Ein Auslaufmodell? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 64, H. 5, S. 226-233.

Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2011): Germany – No Country for Old Workers, ZAF-Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (im Erscheinen).

Dlugsoz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2009): Verkürzte Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes: Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht Nr. 30.

Dornette, Johanna; Rauch, Angela; Schubert, Michael; Behrens, Johann; Höhne, Anke; Zimmermann, Markus (2008): Auswirkungen der Einführung des Sozialgesetzbuches II auf erwerbsfähige hilfebedürftige Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 79-96.

Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste – Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH /Teilprojekt „global competences“.

GIB/IAB (2009): Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ). Erster Zwischenbericht. Berlin.

GIB/IAB (2010): Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ). Zweiter Zwischenbericht. Berlin.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010 (http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf).

Granato, Mona; Dorau, Ralf (2006): Junge Frauen und Männer an der zweiten Schwelle – ein Vergleich dualer Ausbildungsabsolventen. In: Granato, Mona; Degen, Ulrich (Hg.): Berufliche Bildung von Frauen. Bonn 2006, S. 165-181.

Heywood, John S.; Jirjahn, Uwe; Tsertsvardze, Georgi (2010): Hiring older workers and employing older workers: German Evidence, Journal of Population Economics, 23, 595-615.

Hofmann, Barbara (im Erscheinen): Short- and Long-Term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions – Evidence from West Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Journal of Economics and Statistics).

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Hofmann, Barbara; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Rauch, Angela; Schreyer, Franziska; Stops, Michael; Wolff, Joachim; Zahradnik, Franz (2011): Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung – Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011. IAB-Stellungnahme Nr. 5.

Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2007): A fistful of Euros, Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB-Discussion Paper Nr. 32.

IAB, ISG (2011): Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach §16d und §16e in Hamburg. Gutachten im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Endbericht. http://www.hamburg.de/contentblob/2987884/data/iab-gutachten.pdf

IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

ISG; IAB; RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II, Endbericht.

ISR Institut für Stadt- und Regionalforschung FH Frankfurt/M.; infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft; WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht Mai. Frankfurt, Bonn, Berlin.

Koch Susanne; Kupka Peter; Steinke Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Bertelsmann: Bielefeld.

Koch Susanne, Kupka Peter (2011) (im Erscheinen): Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose, WisoDiskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn.

Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Koscheck, Stefan (2010): Bildungsgutscheine: Auswirkungen auf Angebot und wirtschaftliche Situation von Weiterbildungsanbietern in Ost und West. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 39 (2010) 4, S. 4-5

Kruppe, Thomas (Hrsg.) (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR). IAB-Bibliothek 312, Bielefeld: Bertelsmann.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, 58-1, S. 9-19.

Kruppe, Thomas (2011); Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 91, Sonderheft, S. 54-56.

Kupka, Peter (2007): Schlüsselfrage: Mit Berufsprognosen gegen Fachkräftemangel? In: IAB-Forum Nr. 2, S. 14-17.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2009): Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 11, S. 249-257.

Kupka, Peter; Wolters, Melanie (2010): Erweiterte vertiefte Berufsorientierung. Überblick, Praxiserfahrungen und Evaluationsperspektiven. IAB-Forschungsbericht Nr. 10.

Kyyrä, Tomi; Wilke, Ralf A. (2007): Reduction in the long-term unemployment of the Elderly – A success story from Finland, Journal of the European Economic Association 5, S. 154-182.

Lietzmann, Torsten (2010): Zur Dauer der Bedürftigkeit von Müttern. Dauer des Leistungsbezugs im SGB II und Ausstiegschancen. IAB-Discussion Paper Nr. 8.

Lott, Margit; Spitznagel, Eugen (2007): Arbeitsmarktpolitik: Wenig Betrieb auf neuen Wegen der beruflichen Weiterbildung. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Lott, Margit; Spitznagel, Eugen (2010): Präventive Arbeitsmarktpolitik: Impulse für die berufliche Weiterbildung im Betrieb. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Machin, Stephen; Marie, Olivier (2006): Crime and benefit sanctions. In: Portuguese Economic Journal, S.149-165.

Messer, Doris; Volter, Stefan C. (2009): Money Matters: Evidence from a Large-Scale Randomized Field Experiment with Vouchers for Adult Training, IZA Discussion Paper 4017.

Möller, Joachim; König, Marion (2008): Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß. Ifo-Schnelldienst, Jg. 61, H. 6, S. 13-16.

Müller, Eva; Wilke, Ralf A.; Zahn, Philipp (2007): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonometrische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 227, 65-86.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition : The German Experience. Discussion Papers of DIW Berlin 792, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Berlin.

Münk, Dieter; Rützel, Josef; Schmidt, Christian (Hrsg.) (2008): Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligtenförderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf. Bonn (Pahl-Rugenstein Verlag).

Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and reservation wages of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 85-105 (http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_0000000008136/?hosts=,download 6.10.2010).

Nohl, Arnd-Michael; Weiß, Anja (2009): Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 44, S. 12-18.

Orlowski, Robert; Riphahn, Regina (2008): Seniority in Germany: New Evidence on Returns to Tenure for Male Full-time Workers, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 41, S. 139-155.

Oschmiansky, Frank; Ebach, Mareike (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 79-93.

Plicht, Hannelore (2010): Das neue Fachkonzept berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis. IAB-Forschungsbericht Nr. 7.

Plicht, Hannelore; Kruppe, Thomas (2011): Modulare Ansätze in der Berufsvorbereitung: Bessere Chancen für benachteiligte Jugendliche? Unveröff. Manuskript, Nürnberg.

Prasad, Eswar (2003): What Determines the Reservation Wages of Unemployed Workers? New Evidence from German Micro Data, IZA Discussion Paper 694.

Rauch, Angela; Dornette, Johanna; Schubert, Michael; Behrens, Johann (2008): Arbeitsmarktintegration: Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II. IAB-Kurzbericht Nr. 25.

Rhein, Thomas; Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht Nr. 12.

Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn. IAB-Kurzbericht Nr. 25.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Jahresgutachten 2009/2010: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen.

Sauter, Edgar (2009): Fünf Jahre AZWV – Einschätzungen zur Qualitätssicherung in der öffentlich geförderten Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 38 (2009) 5, S. 33-34.

Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Gilberg, Reiner; Kruppe, Thomas (2008): Öffentliche Arbeitsvermittlung: Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stefan (2011): The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years. (http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.371269.de/diw_appliedmicroseminar_20110623_schmieder.460857.pdf)

Schneider, Julia (2010): Effects of benefit sanctions on reservation wages, search effort, and re-employment. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 19-49 (http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_0000000008136).

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011) (im Erscheinen): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek 330 (erscheint Anfang November). Bielefeld: Bertelsmann.

Schubert, Michael; Behrens, Johann; Hauger, Marlies; Hippmann, Cornelia; Hobler, Dietmar; Höhne, Anke; Schneider, Edina; Zimmermann, Markus (2007): Struktur und Prozessänderungen in der beruflichen Rehabilitation. In: Dornette, Johanna; Rauch, Angela (Hrsg.): Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II. IAB-Bibliothek Nr. 309. Bielefeld: Bertelsmann.

Sell, Stefan (2008): Die schiefe Ebene der Standardisierung und Zentralisierung – Argumente gegen einen Systemwechsel im SGB II durch den Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und alternative Lösungsansätze. Expertise für die LAG Arbeit Hessen. Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 03-2008, Remagen.

Solga, Heike; Kohlrausch, Bettina; Kretschmann, Claudia; Fromm, Sabine (2010): Evaluation des Projekts „Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern“. IAB-Forschungsbericht Nr. 5.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. 2009. Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende. Analytikreport der Statistik, Nürnberg.

Steinke, Joß; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Osiander, Christopher; Büschel, Ulrike; Dony, Elke; Güttler, Detlef; Hesse, Claudia; Knapp, Barbara (2011): Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik: Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler? (erscheint als IAB-Forschungsbericht).

Stephan, Gesine (2010a): Employer wage subsidies and wages in Germany – empirical evidence from individual data. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 43, H. 1, S. 53-71.

Stephan, Gesine (2010b): Wages, employment and tenure of temporarily subsidized workers: Does the industry matter? IAB-Discussion Paper Nr. 12.

Strömer, Jens M. (2010): Der Krankenversicherungsstatus von Hilfebedürftigen, denen das Arbeitslosengeld II wegen dreimaliger Pflichtverletzung entzogen wurde. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 2/2010, S. 64-67.

Van den Berg, Gerard J.; van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, Journal of Labor Economics, 22(1), S. 211-210.

Van den Berg, Gerard J.; Vikström, Johan (2009): Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality, Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4325 (http://ftp.iza.org/dp4325.pdf, download 27.07.2011).

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs – Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula (2010), Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche. Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung, WSI-Mitteilungen, 63, S. 11-18.

Wuppinger, Johanna; Rauch, Angela (2010): Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Rahmen beruflicher Rehabilitation. Maßnahmeteilnahme, Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiko. IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Zabel, Cordula (2011): Lone Mothers' Participation in Labor Market Programs for Means-Tested Benefit Recipients in Germany. IAB-Discussion Paper Nr. 14.

ZEW, IAB, IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Zwischenbericht 2005.

ZEW, IAB, IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Endbericht 2006.

ZEW; IAQ; TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse. Mannheim.

Zwick, Thomas (2008a): Employment Losses After Non-employment Increase With Age, ZEW-Discussion Paper 08-041.

Zwick, Thomas (2008b): The Employment Consequences of Seniority Wages, ZEW-Discussion Paper 08-039.

Tabellenanhang

Tabelle 1
Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Bestände) von speziellen Zielgruppen 2009 (Anteile in %)

		Anteil an Maßnahmen							
		Anteil an allen Arbeitslosen	Gesamt	Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern	Beschäftigung begleitende Maßnahmen	Förderung der Berufsausbildung	Beschäftigung schaffende Maßnahmen	Freie Förderung	Sonstige Förderung
Jugendliche unter 25	SGB III	16	45	13	10	98	21	54	74
	SGB II (ohne zkT)	9	19	12	7	96	15	29	32
Ältere (50 Jahre und älter)	SGB III	31	19	30	32	0	58	11	2
	SGB II (ohne zkT)	24	23	14	34	0	30	16	19
Personen mit Migrations-hintergrund	SGB III	14	11	13	8	13	6	12	9
	SGB II (ohne zkT)	24	18	23	15	16	15	21	28
schwer-behinderte Menschen	SGB III	6	6	4	6	4	27	1	57
	SGB II (ohne zkT)	5	5	4	8	1	5	3	2

Quelle: Datawarehouse der Bundesagentur für Arbeit (BA). Teilnehmerdaten aus der Förderstatistik (BA-Verfahren) verknüpft mit Informationen aus der Arbeitsmarktstatistik (AST).

Tabelle 2
Berufliche Weiterbildung im Rahmen des Programms WeGebAU in den Jahren 2006 bis 2010 (Zugänge*)

	2006	2007	2008	2009	2010
Arbeitslose	110.405	--	--	--	
Beschäftigte					
Arbeitsentgeltzuschuss für Geringqualifizierte nach § 235c SGB III	1.318	14.527	28.571	36.579	14.809
Übernahme der Weiterbildungskosten	--	14.573	33.397	65.234	87.641
▪ darunter für Ältere nach § 417 SGB III	705	4.115	10.390	11.108	12.515

Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit. *Förderfälle, keine Personen.

Tabelle 3
Änderung der Zahl der Empfängerhaushalte bei einer Regelsatzerhöhung auf 500 Euro

Haushalte (in 1000)	
Differenzen zum Status quo (ohne Verhaltensanpassung)	**Regelsatz 500**
Arbeitslosengeld II	924
Leistungen für Heizung und Unterkunft	1.769
Sozialhilfe (SGB XII)	429
Wohngeld	-877
Kinderzuschlag	-230
Einkommensteuer	-1.202
Differenzen zum Status quo (mit Verhaltensanpassung)	**Regelsatz 500**
Arbeitslosengeld II	1.543
Leistungen für Heizung und Unterkunft	2.404
Sozialhilfe (SGB XII)	432
Wohngeld	-879
Kinderzuschlag	-233
Einkommensteuer	-1.784

Quelle: Eigene Berechnungen. Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels; Welle 2009.

Tabelle 4
Fiskalische Kosten einer Regelsatzerhöhung auf 500 Euro

Kosten (in Millionen Euro)	
Differenzen zum Status Quo (ohne Verhaltensanpassung)	**Regelsatz 500**
Arbeitslosengeld II	9.452
Leistungen für Heizung und Unterkunft	6.161
Sozialhilfe (SGB XII)	1.530
Wohngeld	-1.049
Kinderzuschlag	-728
Einkommensteuer	-8.979
Differenzen zum Status Quo (mit Verhaltensanpassung)	**Regelsatz 500**
Arbeitslosengeld II	14.017
Leistungen für Heizung und Unterkunft	10.086
Sozialhilfe (SGB XII)	1.555
Wohngeld	-1.058
Kinderzuschlag	-721
Einkommensteuer	-11.754
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitnehmer	-4.110
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitgeber	-3.950
Gesamtkosten (ohne Verhaltensanpassung)	24.345
Gesamtkosten (mit Verhaltensanpassung)	43.693

Quelle: Eigene Berechnungen. Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels; Welle 2009.

Tabelle 5
Arbeitsangebotseffekte einer Regelsatzerhöhung auf 500 Euro

		Paarhaushalte Männer	Paarhaushalte Frauen	Alleinstehende Männer	Alleinstehende Frauen	Alleinerziehende	Summe
	Partizipationseffekt (in 1.000 Personen)	-366,9	-169,3	-32,1	-81,6	-121,8	-771,7
Veränderung der angebotenen Arbeitszeit (in 1.000 Personen)	10 Stunden	66,4	4,0	10,8	2,2	-1,8	81,6
	15 Stunden	40,1	26,4	4,4	8,8	0,7	80,4
	20 Stunden	23,5	-3,2	3,5	13,1	-12,5	24,3
	30 Stunden	3,2	-38,1	-4,8	-8,7	-14,8	-63,1
	40 Stunden	-379,3	-142,6	-34,2	-71,9	-36,2	-714,2
	50 Stunden	-120,7	-15,8	-11,7	-25,2	-7,2	-180,7
	Arbeitsvolumeneffekt (in 1.000 Vollzeit-äquivalenten)	-484,4	-181,6	-46,4	-99,5	-112,8	-924,6

Quelle: Eigene Berechnungen. Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels; Welle 2009.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
3/2011	Jahn, E.J. Lehmer, F. Möller, J. Promberger, M. Walwei, U. Ziegler, K.	Mehr Stabilität und soziale Sicherheit. Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern	3/11
4/2011	Baas, T. Jahn, E. König, M. Möller, J. Ziegler, K.	Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union. Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt	4/11
5/2011	Hofmann, B. Koch, S. Kupka, P. Rauch, A. Schreyer, F. Stops, M. Wolff, J. Zahradnik, F.	Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung. Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen	5/11
6/2011	Hohendanner, C. Rebien, M.	Berufliche Orientierungshilfe oder Ersatz für reguläre Beschäftigung? Umfang und Bedeutung von Praktika für Neueinstellungen	6/11
7/2011	Pohl, C.	„Grauer Pflegemarkt“ und professioneller Pflegearbeitsmarkt in Bayern. Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen und des Pflegearbeitsmarktes bis zum Jahr 2020	7/11
8/2011	Blien, U. Hirschenauer, F. Kaufmann, K. Moritz, M. Vosseler, A.	Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011	8/11

Stand: 28.10.2011

Eine vollständige Liste aller erschienen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx

Impressum

IAB-Stellungnahme 9/2011

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Regensburger Str. 104

90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Heiko Gerneth

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

http://www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0911.pdf

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)623 vom 26.8.2011, enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)594 vom 31.8.2011, S. 84-132