

Buscher, Herbert; Hagen, Tobias

Article

Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Buscher, Herbert; Hagen, Tobias (2002) : Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 11, pp. 324-330

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143194>

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.

Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Seit dem 1. Januar 2002 ist das Job-AQTIV Gesetz in Deutschland in Kraft. Das Gesetz hat nicht nur die Absicht, gemeldete Stellen möglichst schnell und passgenau zu besetzen, sondern Personen, die zum Teil Arbeitslosigkeits- und Maßnahme-Karrieren hinter sich haben, intensiv zu betreuen, deren Suchaktivitäten zu überwachen und sie – bei Bedarf – in die für sie effektivsten Maßnahmen zu vermitteln. Diese Zielsetzung erklärt, wofür das Akronym AQTIV steht: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln.

Aus einigen Neuregelungen durch das Job-AQTIV Gesetz ergeben sich neue Herausforderungen für die praktische Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Evaluationsforschung. Natürlich ist es noch nicht möglich, die Auswirkungen des Job-AQTIV Gesetzes empirisch zu überprüfen. Gleichwohl sollen einige Erfahrungen aus der Evaluation Aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) sowie theoretische Überlegungen dazu genutzt werden, auf mögliche kritische Punkte hinzuweisen um Fehlentwicklungen zu vermeiden und Bedarf an Evaluationsforschung aufzuzeigen.¹ Im Folgenden werden wichtige Neuerungen aufgrund des Job-AQTIV Gesetzes dargestellt und deren Bedeutung eingeschätzt.

Als Fazit ergibt sich, dass das Job-AQTIV Gesetz in vielen Punkten in die richtige Richtung geht. Viel wird allerdings davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Qualität der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu verbessern, private Arbeitsvermittler verstärkt einzuschalten und die gesamte Arbeitsmarktpolitik mittels geeigneter Evaluationsstudien fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und der im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern starke Einsatz Aktiver Arbeitsmarktpolitik macht eine effiziente Arbeitsvermittlung um so

wichtiger, sodass das Job AQTIV Gesetz insbesondere für den ostdeutschen Arbeitsmarkt von Bedeutung ist. Darüber hinaus dürfte die Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) aufgrund ihres Umfangs gerade in Ostdeutschland mit beträchtlichen Aus- und Nebenwirkungen auf die regionale Wirtschaft verbunden sein.

Viele der Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes und einer besseren Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, so wie sie jetzt von der Hartz-Kommission der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, sind bereits entweder in den Grundzügen oder vollständig im Job-AQTIV Gesetz enthalten. Folglich stehen Job-AQTIV Gesetz und die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht in einem Gegensatz, sondern eher in Ergänzungen und/oder Erweiterungen.

Für Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde in den letzten Jahren um die 20 Mrd. Euro jährlich ausgegeben. Dieses beträchtliche Volumen verlangt nach einer regelmäßigen wissenschaftlichen Überprüfung der Wirkungen dieser Maßnahmen. Solche Evaluationen, die von unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen durchgeführt werden sollten, haben die Auswirkungen der Maßnahmen auf individueller Ebene, zur Kosten-Nutzen-Relation und zu gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu untersuchen. Diese Möglichkeiten für die entsprechenden Evaluationen wurden jetzt durch das Job-AQTIV Gesetz in Angriff genommen.

Die erste wesentliche Neuerung durch das Job-AQTIV Gesetz besteht in der Einführung des so genannten Profiling und den damit verbundenen Eingliederungsvereinbarungen.

Profiling und Eingliederungsvereinbarung

Die Neufassung von § 6 SGB III verpflichtet das Arbeitsamt, spätestens nach der Arbeitslosmeldung zusammen mit dem Arbeitslosen die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale des Arbeitslosen, seine beruflichen Fähigkeiten und Eignungen festzustellen. Ein solches sogenanntes „Profiling“ soll die Frage beantworten, ob die berufliche Eingliederung erschwert sein wird, welche Hindernisse einer raschen Vermittlung entgegenstehen und welche

¹ Übersichten für Deutschland finden sich u. a. in HAGEN, T.; STEINER, V.: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit: Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, in: ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51. Baden-Baden. 2000. – FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S.: Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Vol. 33(3), 2000, S. 357-370.

Fördermaßnahmen und Hilfen des Arbeitsamtes erforderlich sind, damit eine schnelle und passgenaue Vermittlung gelingt).² In einer verbindlichen Vereinbarung (Eingliederungsvereinbarung) wird anschließend festgelegt, welche Maßnahmen der AAMP (wie geförderte Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse) notwendig sind. Auch die Pflichten der Arbeitssuchenden sind in der Vereinbarung festgeschrieben. Der Einsatz aller Maßnahmen der AAMP ist dann bei Bedarf sofort, d. h. ohne Wartezeit möglich.

Diese Regelung des Job-AQTIV Gesetzes ist positiv zu werten, da die Arbeitslosigkeitsdauer im Allgemeinen nicht als formales Zulässigkeitskriterium für Maßnahmen der AAMP herangezogen werden sollte, so wie es in der Vergangenheit der Fall war. Dies gilt erstens deshalb, da es ineffizient ist Arbeitssuchende, bei denen ex ante ersichtlich ist, dass sie ohne weitere Hilfe keine Beschäftigung finden werden, erst mal eine gewisse Dauer in Arbeitslosigkeit belässt, um sie dann doch in eine Maßnahme zu vermitteln. Zweitens besteht bei der Arbeitslosigkeitsdauer als Zulässigkeitskriterium immer die Gefahr, dass Teilnehmer schon vor Beginn der Maßnahme ihre Suchintensität reduzieren bzw. Stellenangebote ausschlagen, um sich durch die entsprechende Arbeitslosigkeitsdauer für die Teilnahme zu qualifizieren. Darüber hinaus kann es aber auch dann zu verringerter Suchintensität kommen, wenn insbesondere bei Qualifizierungsmaßnahmen kein sofortiger Einstieg möglich ist, sondern auf einen Kursbeginn gewartet werden muss.

Aus diesem Grund ist diese Regelung des Job-AQTIV Gesetzes positiv zu werten. Allerdings setzt die Regelung eine strenge Zielgruppenorientierung auf Personen, die von den Maßnahmen tatsächlich profitieren, sowie die Fähigkeit der Arbeitsvermittler, diese auch zu identifizieren, voraus. Falls nämlich die Arbeitslosigkeitsdauer kein Zulässigkeitskriterium für Maßnahmen der AAMP ist, besteht – bei unvollständigen Prognosemöglichkeiten bezüglich der erwarteten individuellen Wiederbeschäftigungschancen – die Gefahr, dass Personen teilnehmen, obwohl sie ohne Teilnahme viel schneller eine reguläre Beschäftigung gefunden hätten. Dies würde zu einer Senkung der Effektivität der Maßnahmen führen, d. h., Teilnehmer hätten geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten im Vergleich zur Situ-

ation der Nichtteilnahme, und es läge Verschwendung öffentlicher Mittel vor. Diese Argumentation gilt für alle Maßnahmen der AAMP: Wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit kein Zulässigkeitskriterium darstellt, bedarf es strenger Zielgruppenorientierung sowie geeigneter Instrumente für die Arbeitsvermittler die potenziellen Teilnehmer adäquat zu identifizieren.

Wesentliche Elemente des Job-AQTIV Gesetzes

Die Inhalte des Job-AQTIV Gesetzes lassen sich in drei Blöcke unterteilen:

- I. Aktive Arbeitsmarktförderung,
- II. Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosenhilfe
- III. Insolvenzgeld.

Der weitaus größte Teil der Änderungen bezieht sich auf den ersten Block „Aktive Arbeitsmarktförderung“, worauf sich auch dieser Beitrag beschränkt. Er umfasst insgesamt 18 Einzelpunkte:

1. Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik
2. Intensivierung der Arbeitsvermittlung und Beratung
3. Frauenförderung
4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
5. Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen
6. Überbrückungsgeld für Existenzgründer
7. Berufsausbildung
8. Übernahme von Regelungen aus dem Jugendsofortprogramm (ab 2004)
9. Berufliche Weiterbildung
10. Job-Rotation
11. Arbeitnehmerüberlassung
12. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
13. Strukturanpassungsmaßnahmen
14. Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung
15. Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber
16. Eingliederungsvertrag
17. Eingliederungsbilanz
18. Wirkungsforschung

Deshalb ist auf die Effektivität des mit dem Job-AQTIV Gesetz eingeführten „Profiling“ sehr viel Wert zu legen. Effektivität heißt hier erstens, dass es den Arbeitsvermittlern (aufbauend auf beobachtbaren Stärken und Risikofaktoren der jeweiligen Arbeitslosen) tatsächlich gelingen muss, die erwartete Arbeitslosigkeitsdauer mit einer ausreichenden Präzision zu prognostizieren. Dieses Erfordernis

² Vgl. BUCHHEIT, B.: Neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik, Bundesarbeitsblatt 2/2002, S. 5-10.

dürfte im allgemeinen nur schwer zu erfüllen sein³. Zweitens sind „Profiling“ und die Eingliederungsvereinbarung dann effektiv, wenn Arbeitslose in die für sie am besten passende Maßnahme vermittelt werden.

Dieses „Profiling“-System sollte deshalb regelmäßig überprüft werden, da eine möglichst präzise Feststellung der erwarteten Arbeitslosigkeitsdauer sowie eine adäquate Zuordnung von Teilnehmern und Maßnahmen eine notwendige Bedingung für den Erfolg der gesamten AAMP ist.⁴

Eine adäquate Zuordnung von Teilnehmern und Maßnahmen (bzw. Kursinhalten) durch die Arbeitsvermittler setzt vor allem Wissen darüber voraus, für welche Personen welche Maßnahmen effektiv sein können. Dieses Wissen dürfte aber aller Wahrscheinlichkeit nach zur Zeit nicht vorliegen, bedenkt man, dass auf einen Vermittler zur Zeit im Durchschnitt mehr als tausend arbeitslose Personen entfallen. Internationale Erfahrungen zeigen zudem, dass sich die Effektivität von Maßnahmen der AAMP zwischen verschiedenen Personengruppen stark unterscheiden kann⁵. Zwar liegen inzwischen einige mikroökonomische Evaluationsstudien zur AAMP in Deutschland vor, diese konnten aber bisher bestenfalls Durchschnittseffekte über alle Kurse und Teilnehmergruppen ermitteln.⁶ Um die Effektivität der AAMP durch zielgerichtete Vermittlung von Arbeitslosen in Maßnahmen zu erhöhen, bedarf es detaillierter Evaluationsstudien mit Kontrollgruppen auf Grundlage reichhaltiger Daten. Die Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit helfen in ihrer jetzigen Form bei dieser Fragestellung nicht oder nur sehr bedingt weiter⁷.

³ Als erste Näherung könnte hier auf Erfahrungswerte vergleichbarer Personen rekurriert werden. Allerdings wird die Dauer der Arbeitslosigkeit auch von der jeweiligen konjunkturellen Situation spürbar beeinflusst.

⁴ Eine Evaluationsstudie zum „Profiling“ in den USA vgl. BERGER, M. C.; BLACK, D.; SMITH, J. A.: Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services, in: Lechner, M.; Pfeiffer, F. (eds.): *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. ZEW Economic Studies 13, Heidelberg, 2001.

⁵ Zu denken ist hierbei an Arbeitslose mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und z. B. jenen Personen, die ungelernt sind und eine bestimmte Altersgrenze überschritten haben.

⁶ Vgl. HAGEN, T.; STEINER, V., a. a. O.

⁷ Die Eingliederungsbilanz wird neben der sogenannten Verbleibsquote um eine Eingliederungsquote ergänzt, die

Abgesehen von dem geschilderten Problem, dass eine effiziente Arbeitsvermittlung das Wissen darüber voraussetzt, für welche Personenkreise welche Maßnahme wie effektiv sind, zeigen internationale Erfahrungen, dass Eingliederungsvereinbarungen relativ effektiv sein können. Dazu liegen vor allem Erfahrungen aus Großbritannien vor. Diese zeigen, dass gerade auch jugendliche Arbeitslose von diesen Eingliederungsvereinbarungen profitieren können. Wichtig scheint die Kombination aus Beratung und Vermittlung auf der einen Seite und möglichen Sanktionen auf der anderen Seite zu sein.⁸

Offensichtlich setzen die genannten intensiven Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten eine hinreichende Anzahl qualifizierter und motivierter Arbeitsvermittler voraus. Wie hoch ein sinnvoller Personalschlüssel hier sein sollte und woher kurzfristig das geeignete Personal beschafft werden kann, ist zur Zeit nicht zuverlässig zu beantworten und bedarf im Idealfall entsprechender Kosten-Nutzen-Analysen.⁹

Öffentlich geförderte Beschäftigung

In der Neuregelung des § 1 SGB III findet sich eine Zielsetzung der AAMP, die zumindest in dieser Form eine Neuerung darstellt. Dort heißt es, dass die Leistungen der Arbeitsförderung zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen sollen. Zwar wurden ABM auch schon im alten § 260 SGB III eine strukturpolitische Zielsetzung gegeben, neu (im Vergleich zum SGB III) ist aber, diese auf die gesamte Arbeitsförderung zu übertragen. Darüber

Auskunft darüber geben soll, ob ein Teilnehmer in angemessener Zeit nach Abschluss einer Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung tätig ist. Um den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beurteilen so können, bedarf es jedoch eines Vergleichs mit so genannten Kontrollgruppen. Hierbei handelt es sich um Personen mit ähnlichen Charakteristika wie die Maßnahmeteilnehmer, die aber nicht an einer Maßnahme teilnehmen. Dies ist aber in den Eingliederungsbilanzen nicht vorgesehen.

⁸ Vgl. STEINER, V.; HAGEN, T.: Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 3, Heft 2, S. 189-206. (2002).

⁹ Vgl. SPERMANN, A.: Das Job AQTIV-Gesetz greift zu kurz – Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle sind nötig, *Politische Studien* Heft 382, 53. Jahrgang, März/April 2002, S. 40-47).

hinaus finden sich in § 279a SGB III neue Regelungen zur „Förderung von Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen“.

Insbesondere bei ABM und SAM¹⁰ sollte bedacht werden, dass die Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen mittels subventionierter Beschäftigung zur Verdrängung regulärer, d. h. nicht geförderter Beschäftigung führen kann. Aus anderen Ländern, wie beispielsweise Schweden¹¹, ist bekannt, dass die Verdrängung regulärer Beschäftigung beachtliche Ausmaße annehmen kann¹². Darüber hinaus ist zu bedenken, dass ein großer Teil der Finanzierung über Beitragseinnahmen erfolgt, die mit einer Belastung des Faktors Arbeit verbunden sind. Schließlich ist fortlaufend zu prüfen, ob das primäre Ziel der AAMP – nämlich die Wiedereingliederung der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt – nicht oft dadurch verfehlt wird, dass Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden, die nicht zu einer Verbesserung des im ersten Arbeitsmarkt verwertbaren Humankapitals führen. Der Versuch, mit der Durchführung von Infrastrukturprojekten mittels subventionierter Beschäftigung gleich „zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, ist nachvollziehbar. Allerdings besteht angesichts der angespannten Situation in der ostdeutschen Baubranche die fast sichere Erwartung, dass dadurch die individuellen Chancen der Teilnehmer auf eine Wiederbeschäftigung in regulärer, d. h. nicht geförderter, Beschäftigung eher nicht erhöht werden und dass gerade die Baubranche von Verdrängungseffekten bedroht sein dürfte.

Aber auch die Anreize ostdeutscher Kommunen sind im Zusammenhang mit strukturpolitischen Zielsetzungen zu berücksichtigen. Der Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung durch die Teilnahme an ABM (sowie SAM) führte in der Vergangenheit dazu, dass Kommunen diese Maßnahme dazu genutzt haben, die Zahl ihrer Sozialhil-

feempfänger zu reduzieren. So wurde berichtet, dass Kommunen Sozialhilfeempfänger an Träger von ABM mit der Auflage vermittelten, diese nicht vor Ablauf einer Teilnahmedauer von 12 Monaten in reguläre Beschäftigung zu integrieren¹³. Hintergrund dafür ist, dass Teilnehmer nach dieser Frist Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, sodass die Kommunen im Falle erneuter Arbeitslosigkeit maximal einen gewissen Aufstockungsbetrag an Sozialhilfe zahlen müssen. Weiterhin gibt es etliche Beispiele dafür, dass sich Kommunen ihre Aufgaben und Investitionen über die Einrichtung von ABM-Stellen finanzieren lassen. Auch diese Fehlansätze, die nicht nur die Beitragszahler belasten und reguläre Beschäftigung verdrängen, sondern auch den Trägern keinerlei Anlass geben, die Teilnehmer möglichst rasch in reguläre Beschäftigung zu integrieren, sollten durch entsprechende Regelungen beseitigt werden.

Aus diesem Grund sollte klarer dargestellt werden, dass AAMP in erster Linie eine Hilfe zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sein kann. Damit können durchaus strukturpolitische Fortschritte verbunden sein. Diese sollten aber nicht als explizites Ziel der AAMP angestrebt werden.

Bei ABM, die an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden, wird die Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeiten durch die Voraussetzung des zusätzlichen Fördermitteleinsatzes ersetzt.

Das bisherige Zusätzlichkeitskriterium nach § 261 SGB III bezüglich der mittels ABM durchgeführten Arbeiten impliziert, dass es sich bei den Tätigkeiten um solche mit geringer Produktivität und wenig Bezug zu regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt handelt. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Arbeitsnachfrage der Unternehmen aufgrund des Zusätzlichkeitskriteriums nach dem in ABM vermittelten Humankapital gering sein dürfte. Demnach besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen dem Zusätzlichkeitskriterium, das zur Vermeidung von Verdrängungseffekten notwendig erscheint, und der Effektivität der Maßnahme auf mikroökonomischer Ebene im Sinne der Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung.

¹⁰ SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen.

¹¹ Vgl. CALMFORS, L.; FORSLUND, A.; HEMSTRÖM, M.: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Seminar Paper No. 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm. 2002.

¹² Konkretere Angaben sollen an dieser Stelle nicht gemacht werden, da das Ausmaß der Verdrängungseffekte jeweils von der untersuchten Maßnahme und der Region/dem Land mit seinen institutionellen Ausgestaltungen abhängt. Unstrittig ist jedoch, dass die meisten Studien, auch für andere Staaten als Deutschland, auf Verdrängungseffekte verweisen. Für Details vgl. CALMFORS, L. et al., a. a. O.

¹³ Diese Möglichkeit steht den Kommunen dann offen, wenn ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe zusätzlich Sozialhilfe erhält oder wenn kommunale Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfeempfänger aufgelegt werden, die mindestens zwölf Monate laufen und in dieser Zeit die Tätigkeit sozialversicherungspflichtig ist.

gung. Noch allgemeiner lässt sich aus internationaler Erfahrung ableiten, dass zwar die individuellen Beschäftigungschancen umso mehr verbessert werden, je „näher“ die Maßnahmen an regulären Beschäftigungsverhältnissen des ersten Arbeitsmarktes sind, damit aber gleichzeitig die negativen Nebenwirkungen (Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte) zunehmen.¹⁴ Da die Bedeutung indirekter Effekte mit dem Umfang der Maßnahmen steigt, dürften diese gerade in Ostdeutschland von Relevanz sein.¹⁵

Mit der Neuregelung durch das Job-AQTIV Gesetz wird möglicherweise die Effektivität der Maßnahmen für die einzelnen Teilnehmer erhöht. Dafür sind aber stärkere Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängung regulärer Beschäftigung zu befürchten. Wenn allerdings ABM tatsächlich vom Umfang her reduziert (wie dies in den letzten Jahren in gewissem Maße geschehen ist) und auf besonders schwer vermittelbare Personen beschränkt wird, lassen sich negative indirekte Effekte reduzieren.

Bei ABM, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, muss mindestens ein Fünftel der Zeit auf Qualifizierungen oder Praktika entfallen; dies gilt aber nicht für Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben.

Da Hinweise dafür vorliegen, dass die in ABM vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse der Teilnehmer wenig für die Eingliederung in reguläre Beschäftigung bringen, sind Maßnahmen, die die Qualifikation der Betroffenen erhöhen, zu begrüßen. Gleichzeitig können die oben schon angedeuteten möglichen negativen Anreize für Träger und insbesondere Kommunen minimiert werden. In Frage zu stellen ist aber die Ausnahmeregelung für Arbeitnehmer ab 55 Jahren. Wenn hinter dieser Regelung das Motiv steht, dass bei älteren Arbeitnehmern nicht mehr versucht werden soll, diese in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, ist zu überprüfen, ob die bisherige Finanzierung überhaupt sinnvoll ist.

¹⁴ Vgl. CALMFORS, L. et al., a. a. O.

¹⁵ Zur Relevanz dieser indirekten Effekte siehe u. a. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19. – Durch ABM im Osten „starke Konkurrenz“. Gala-Bau-Betriebe im Osten verlassen ABM-Arbeitsfelder. ABM nicht als größtes Problem gewertet. Taspo 3/1997.

Falls nämlich bei Maßnahmen der AAMP nicht das Ziel der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt wird, ist eine Finanzierung über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Frage zu stellen. Wenn man tatsächlich davon ausgeht, dass bestimmte Personengruppen zumindest bei der gegebenen Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland keine Chance mehr auf reguläre Beschäftigung haben, ist darüber hinaus zu prüfen, ob man für diese nicht eigene sozialpolitische Maßnahmen durchführt. So würde verhindert, dass die Maßnahmeteilnahme für Personen, die tatsächlich noch in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden sollen, mit Stigma-Effekten verbunden sind. Aus ökonomischer Sicht ist es nicht auszuschließen, dass auch die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser durch geeignete Maßnahmen verbessert werden können. Auch hier zeigt sich der Bedarf an detaillierten Evaluationsstudien auf Basis adäquater Kontrollgruppenbildung, die Auskunft darüber geben können, welche Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Ostdeutschland wirksam sein können.

Eine ABM-Förderung ist künftig ohne „Wartezeit“ (bisher sechs Monate) möglich, wenn dies für den Arbeitslosen notwendig ist und andere Formen der Förderung nicht erfolversprechend sind.

Wie schon oben im Zusammenhang mit dem „Profiling“ und der Eingliederungsvereinbarung erwähnt, setzt die Abschaffung der Wartezeit voraus, dass gerade bei ABM eine strenge Zielgruppenorientierung auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes eingehalten wird. Das bisherige Zulassungskriterium einer vorherigen Arbeitslosigkeit von sechs Monaten bei ABM hat zumindest in Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit (in Westdeutschland) in gewissem Maße gesichert, dass eher Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen teilnehmen. Aus diesem Grund sollte – wie es diese Regelung vom Wortlaut her nahe legt – tatsächlich anderen Fördermaßnahmen der Vorrang eingeräumt werden. Dazu gehören unter anderem auch Mobilitätshilfen, die es den Betroffenen durch eine finanzielle Unterstützung erleichtern, in anderen Regionen der Bundesrepublik Deutschland oder auch innerhalb der EU eine Beschäftigung aufzunehmen.

Zur Vermeidung von Förderketten müssen nach Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen vor einer erneuten Förderung grundsätzlich drei Jahre vergangen sein.

Die mehrfache Teilnahme an ABM und SAM ist in Ostdeutschland ein häufiges Phänomen. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Teilnahme in vielen Fällen mit dem primären Ziel des Aufbaus von Anspruch auf Arbeitslosengeld erfolgt (man spricht hier von Drehtüreffekten).¹⁶

Aus diesem Grund ist diese Regelung zu begrüßen, da sie möglicherweise auch die regionale Mobilität, d. h. die Bereitschaft Arbeitsloser erhöht, den Wohnort zum Zwecke der Beschäftigungsaufnahme zu wechseln. Darüber hinaus wird damit verdeutlicht, dass AAMP letztlich die Eingliederungschancen in reguläre Beschäftigung erhöhen soll und nicht zum Aufbau von Arbeitslosengeldanspruch gedacht ist.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern und des Ausgleichs von Härtefällen wird die 5 Prozent-Ausnahmekquote zur Förderung von Nichtleistungsempfängern in ABM auf 10% erhöht. Berufsrückkehrer können darüber hinaus gefördert werden.

Zwar erscheint es grundsätzlich begrüßenswert, die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern zu verbessern und so auch vermehrt Sozialhilfeempfängern den Zugang zu Maßnahmen der AAMP zu erleichtern, grundsätzlich sollte aber immer der oben dargestellte Anreiz der Kommunen berücksichtigt werden, ihre Sozialhilfeb belastungen sowie ihre Personalkosten zu reduzieren. Zusätzliche Regelungen sollten dafür sorgen, dass die Kommunen nicht nur den Zweck verfolgen, aus „Nichtleistungsempfängern“ „Leistungsempfänger“ zu machen, sondern Sozialhilfeempfänger tatsächlich in reguläre Beschäftigung zu vermitteln.¹⁷ Sollten die Vorschläge der Hartz-Kommission vollständig umgesetzt werden, dann ist dieser Punkt von geringerer Bedeutung, da vermittlungsfähige Sozial-

hilfeempfänger ebenso wie Arbeitslose in den Job-Centern erfasst werden.

Ob es sinnvoll ist, Berufsrückkehrer in ABM zu vermitteln, ist zu hinterfragen, da deren Defizite in der Regel recht eindeutig identifizierbar sein dürften und meist in fehlender oder veralteter Qualifikation liegen, die sich wahrscheinlich am besten mittels Weiterbildungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüssen beheben lassen. Außerdem ist die Gefahr gegeben, dass diese Regelung vor allem dazu genutzt wird, Berufsrückkehrern die Anspruchsberechtigung zum Arbeitslosengeld zu verschaffen. Allerdings ist, wie schon oben erwähnt, zu berücksichtigen, dass eine mikroökonomische Evaluation, die Auskunft darüber geben kann, für welche Personengruppen welche Maßnahmen wie effektiv sind, bisher für Deutschland noch aussteht.

Geförderte Weiterbildung

Bildungsträger und Arbeitsämter werden verpflichtet, gemeinsam maßnahmebezogene Eingliederungsbilanzen zu erstellen, die Auskunft über den Eingliederungserfolg geben.

Zwar ist Erfolgskontrolle grundsätzlich als positiv zu bewerten, die Eingliederungsbilanzen in ihrer jetzigen Form sind dazu allerdings nur sehr begrenzt geeignet. Da der Erfolgsvariable (bisher die sogenannte „Verbleibsquote“) keine vergleichbare Gruppe von Nichtteilnehmern (die sog. Kontrollgruppe) gegenüber steht, lassen sich nicht wirklich Schlüsse bezüglich der Effektivität der Maßnahme ableiten.¹⁸ Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann nicht daran gemessen werden, ob eine Person nach Ende einer Maßnahme in eine reguläre Beschäftigung vermittelt wird, sondern ist daran zu messen, ob eine vergleichbare Person/Personengruppe ohne diese Maßnahme ebenfalls vermittelt worden wäre.

Ein schwerwiegendes Problem könnte darin bestehen, dass bei einem möglichen „Wettbewerb“ um die höchste Eingliederungsquote ein Anreiz zur Positivselektion entstehen kann, d. h. Personen in FbW-Maßnahmen vermittelt werden, die auch ohne Maßnahme gute Wiederbeschäftigungschancen hätten. Eine solche Positivselektion kann sich sogar negativ auf die mittels Kontrollgruppe ermittelte Ef-

¹⁶ Vgl. MINFORD, P.: Discussion of Layard, R., Preventing Long-Term Unemployment. An Economic Analysis, in: Snower, D. J.; Dehesa G. De La (eds.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge, 1997, S. 351-356.

¹⁷ Sollten die Vorschläge der Hartz-Kommission vollständig umgesetzt werden, dann werden die als vermittelbar angesehenen Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe herausgenommen und in die Gruppe der Arbeitslosengeld II-Empfänger integriert. Dieser Personenkreis steht dann grundsätzlich über die PSA's zur Vermittlung zur Verfügung.

¹⁸ Zur Diskussion weiterer Schwächen der Eingliederungsbilanz vgl. HAGEN, T.; STEINER, V., a. a. O., Kapitel 2.3.5.

ektivität einer Maßnahme auswirken.¹⁹ Eingliederungsbilanzen dürfen demnach immer nur unter strenger Berücksichtigung der Charakteristika der Teilnehmer betrachtet werden. Außerdem sollten Anreize zur Positivselektion durch die Arbeitsvermittler und Bildungsträger vermieden werden.

Finanzielle Nachteile, die Bildungsträgern durch eine vorzeitige Vermittlung von Weiterbildungsteilnehmern entstehen, werden ausgeglichen, wenn eine Nachbesetzung des frei gewordenen Bildungsplatzes nicht möglich ist.

Diese Regelung ist als positiv zu werten. Das wichtigste Ziel eines Bildungsträgers sollte immer die Vermittlung in dauerhafte reguläre Beschäftigung sein, selbst wenn dadurch ein Lehrgang nicht bis zum Ende besucht wird. Ein solcher vorzeitiger Abbruch zur Aufnahme einer dauerhaften regulären Beschäftigung ist zumindest bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Erfolg einer Maßnahme zu sehen.

Positiv ist in dem Zusammenhang zu werten, dass Träger von Maßnahmen der AAMP künftig auch als Vermittler auftreten sollen. Allerdings sollten dadurch die Zugangsmöglichkeiten privater Arbeitsvermittler nicht geschmälert werden. In dem Zusammenhang sollten Anreize gesetzt werden, dass sich private Arbeitsvermittler auch als Bildungsträger betätigen. Dies würde zusätzlich die Anreize zu „bedarfsgerechter“ Qualifizierung steigern, da private Arbeitsvermittler durch ihren permanenten Kontakt zu Unternehmen am besten über deren Anforderungen informiert sind.

Es wird klargestellt, dass das Arbeitsamt auch die Weiterbildung von Beziehern von Sozialhilfe durch die Übernahme der Maßnahmekosten fördern kann, wenn der Sozialhilfeträger die Hilfe zum Lebensunterhalt für den Zeitraum der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme bewilligt.

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfeträgern und Arbeitsämtern ist, wie oben schon erwähnt, zu begrüßen. Bei Weiterbildungsmaßnahmen ist außerdem im Allgemeinen nicht der Fehlreiz zu erwarten, dass Sozialhilfeempfänger nur zum Aufbau von Arbeitslosengeldanspruch teilnehmen.

Fazit

In vielen Punkten geht das Job-AQTIV Gesetz in die richtige Richtung. Viel wird allerdings davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Qualität der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu verbessern, private Arbeitsvermittler verstärkt einzuschalten und die gesamte Arbeitsmarktpolitik mittels geeigneter Evaluationsstudien fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Hierbei geht es nicht nur darum, mit detaillierten Evaluationsstudien auf Basis geeigneter Kontrollgruppenbildung herauszufinden, für welche Personenkreise welche Maßnahmen effektiv sind, sondern auch darum, das Profiling-System laufend auf seine Qualität zu überprüfen. Auch wenn es in letzter Zeit Anzeichen dafür gibt, dass die Politik verstärkt auf wissenschaftliche Evaluation zurückgreifen möchte, bleibt die Feststellung, dass die Wirksamkeit vieler Instrumente – auch aufgrund der Datenverfügbarkeit – noch völlig unbekannt ist.

Ein besseres Wissen darüber würde allen helfen, den Arbeitslosen, der Arbeitsverwaltung, der Politik und den Beitragszahlern. Hierzu ist aber unabdingbar, dass unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen schnell und umfassend die entsprechenden Datensätze zur Verfügung gestellt werden, um über den Erfolg bzw. Misserfolg einer Maßnahme ein Urteil treffen zu können. Angesichts der erheblichen finanziellen Mittel, die für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet werden, sollte dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein.

Herbert Buscher
(Herbert.Buscher@iwh-halle.de)

*Tobias Hagen*²⁰
(hagen@zew.de)

¹⁹ Vgl. STEINER, V.; HAGEN, T., a. a. O.

²⁰ Tobias Hagen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.