

# Arbeitsmarktpolitik zwischen Integrationserfolg und Sisyphusarbeit

Elisabeth Gohrbandt und Günther Weiss



Die Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen ist in den letzten Jahren erheblich zurückgefahren worden.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, im Gegensatz zu passiven Maßnahmen der Alimentierung von Arbeitslosen, darauf ausgerichtet, die Chancen der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen (► FbW, ► TM). In geringerem Umfang sollen zudem subventionierte Beschäftigung geschaffen (► ABM, ► SAM) oder die Mobilität (Selbstständigkeit, beruflich bedingte Umzüge) gefördert werden.

Das Spektrum von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird seit dem 1.1.1998 durch das 3. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III) festgelegt, welches das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) abgelöst hat. Das SGB III ist mit seinen Maßnahmen insbesondere darauf ausgerichtet, Problemgruppen wieder in eine reguläre Beschäftigung zu bringen, so dass u.a. staatliche Leistun-

gen zur Einkommenssicherung für Arbeitslose reduziert werden können. In diesem Sinne gilt seit dem 1.1.2002 ergänzend dazu das Job-AQTIV-Gesetz zur Verstärkung des präventiven Aspekts bei der aktiven Arbeitsförderung. So ist zu Beginn der Arbeitslosigkeit mit dem Betroffenen eine Stärken-Schwächen-Analyse zu erstellen (► Profiling), um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Durch Konkurrenz der Anbieter sollen die Qualität der angebotenen TM und FbW verbessert und gleichzeitig die Kosten gesenkt werden. So werden seit dem 1.7.2004 die Begünstigten nicht mehr einem bestimmten Maßnahmeträger zugewiesen, sondern können diesen selbst wählen, indem sie dort die 2003 eingeführten Bildungsgutscheine für Umschulungen einlösen (Voraussetzung: Bildungsträger ist nach SGB III zertifiziert). Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit (BA) schreiben TM zentral aus und vergeben sie jeweils an den preiswertesten Anbieter.

Während es im Rahmen des AFG feste Einzelbudgets gab, können unter dem SGB III einzelne Agenturen vor Ort flexibel zwischen zu fördernden Maßnahmen wählen. Zudem ist die Entwicklung und Implementierung eigener Maßnahmen erlaubt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird somit flexibler und kann sich stärker regionalen Arbeitsmarktbedingungen anpassen. Kriterien für die Auswahl angemessener Maßnahmen sind Eingliederungserfolge vergangener Maßnahmen, die Struktur der Arbeitslosigkeit und des regionalen Arbeitsmarktes (offene Stellen) sowie eine Arbeitsmarktprognose. Die Bundesagentur für Arbeit fördert seit 1995 außerdem arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

## Wandel bei präferierten Maßnahmen

Im Zeitraum 2001-2004 hat sich das Spektrum der geförderten Maßnahmen deutlich verändert (1). Um eine größere Zahl von Arbeitslosen zu fördern, wurde die durchschnittliche Dauer von Maßnahmen verkürzt; kurze TM erhielten zunehmend Vorrang gegenüber mehrjährigen Umschulungen, die die Mittel über 2-3 Haushaltsjahre binden. ABM wurden erst angewendet, wenn andere Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktförderung zur Eingliederung von Arbeitslosen ausgeschöpft oder ungeeignet waren (z.B. für Schwerbehinderte, Langzeitarbeitslose, Ältere). In Ostdeutschland dienen ABM und SAM der Entlastung des Arbeitsmarktes, im Westen eher dazu, dass schwer in den ersten Arbeitsmarkt integrierbare Per-

sonen den Kontakt zur Arbeitswelt aufrecht erhalten konnten. Insgesamt finden sich ABM eher in wirtschaftlichen Problemgebieten mit ungünstigen Rahmenbedingungen für die berufliche Wiedereingliederung (2). Wegen ihrer geringen ► Eingliederungsquoten sind beschäftigungsschaffende Maßnahmen zurückgefahren worden. Stattdessen werden zunehmend Maßnahmen betrieblicher Weiterbildung bzw. TM bevorzugt, da die Arbeitsämter hier die Lehrgangskosten einsparen und zudem wichtige Kontakte zum potenziellen Arbeitgeber geknüpft werden. Der Rückgang der Zahl von Umschulungen und die teilweise Verlegung von TM direkt in die Betriebe führten seit 2003 zu einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen in der Weiterbildungsbranche.

## Strukturelle Faktoren begrenzen Spielräume

Eine regional flexibilisierte Arbeitsmarktpolitik hat nur geringe Spielräume (2). In Gebieten hoher Arbeitslosigkeit sind auch die Eingliederungsquoten tendenziell niedriger (ca. 30% in weiten Teilen Ostdeutschlands gegenüber mehr als 50% in Bezirken Bayerns oder Baden-Württembergs). In weitaus geringerem Maße beeinflussen auch die Merkmale der Arbeitslosen (Anteile an Problemgruppen) den Erfolg von Maßnahmen. Gemäß einer ► Regressionsanalyse erklärt die Arbeitsmarktlage 60% der räumlichen Varianz von FbW-Eingliederungsquoten, die Teilnehmerstruktur ca. 10%. Für ABM werden ca. 44% der Varianz durch die Arbeitsmarktlage und sogar nur ca. 3% durch die Teilnehmerstruktur erklärt, da hier teilnehmende Personen besonders geringe Wiederbeschäftigungschancen haben (HIRSCHENAUER 2003). Einzelne Arbeitsagenturen besitzen also nur so weit Spielräume für erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik, wie sie durch FbW und TM die sog. Mismatch-Arbeitslosigkeit, also Differenzen zwischen der Qualifikation der Arbeitslosen und den Anforderungen offener Stellen innerhalb der Agenturbezirke mindern können.

Neben der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit sah auch das Sozialhilferecht u.a. Hilfen bei Qualifizierung und Ausbildung zur Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in eine Erwerbstätigkeit vor. Mit der Einführung des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) seit dem 1.1.2005 sind die Arbeitslosenhilfe für Langzeitarbeitslose und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II zusammengefasst. Seitdem befinden sich die Betreuungsstrukturen im Umbruch. Derzeit findet die Betreuung der beiden

**Eingliederungsquote** – Anteil der Abgänger (Absolventen plus Abbrecher) einer Förderungsmaßnahme, die 6 Monate nach Ende der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (ohne Existenzgründer, aber inklusive ABM/SAM)

**Profiling** – Feststellen der Stärken und Schwächen eines Arbeitssuchenden

**Regressionsanalyse** – statistisches Verfahren, bei dem der Einfluss einer unabhängigen Variablen auf eine Verteilung berechnet wird; in diesem Fall wird berechnet, in welchem Maß verschiedene Faktoren wie Arbeitsmarktlage oder Merkmale der Teilnehmer für die räumlichen Unterschiede der Eingliederungsquoten verantwortlich sind.

## Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

**Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** – befristete Arbeitsverhältnisse, die dazu dienen, dass Langzeitarbeitslose ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten oder wiedererlangen. ABM dürfen nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlicher Tätigkeit stehen und müssen im öffentlichen Interesse liegen.

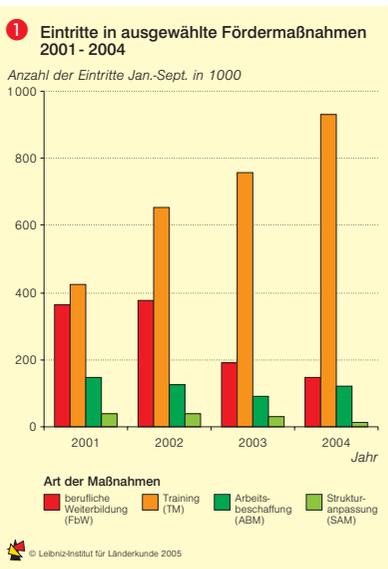
**Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI)** – Zuschüsse zu Arbeit schaffenden Infrastrukturvorhaben, u.a. Maßnahmen zur Umwelterhaltung

**Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)** – Maßnahme, um einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu erwerben (Umschulung) oder die beruflichen Kenntnisse zu erhalten, zu erweitern und technischen Entwicklungen anzupassen

**Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)** – befristete Arbeitsverhältnisse ähnlich ABM, aber auch (vorbeugend) für Beschäftigte und Unternehmen zugänglich, wenn die Projekte der Verbesserung regionaler Infrastrukturdienste (v.a. in den Bereichen Jugend und Umwelt); Förderung auf max. 48 Monate und 80% der Vergütung eines regulären Arbeitsplatzes beschränkt; seit 1.1.2004 mit ABM zusammengeführt

**Trainingsmaßnahmen (TM)** – Hilfen zur Vermittlung in Arbeit bzw. für den Abschluss beruflicher Aus-/Weiterbildung, darunter Profiling, Bewerbungstraining oder Vermittlung grundlegender Kenntnisse und Fähigkeiten; Dauer i.d.R. max. 12 Wochen

Empfängergruppen – regional ganz unterschiedlich – teils noch getrennt durch die Bundesagentur für Arbeit und die Kommune statt, in einigen Fällen jedoch nur noch durch die Kommune oder – in der überwiegenden Zahl der Fälle – durch die so genannten Arge (Arbeitsgemeinschaften), in denen beide zusammen kooperieren (► Einführung, S. 22-23).♦



# Ausgewählte Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik 2002 nach Arbeitsamtsbezirken

