

Bielefeld, den 2.10.2001

Liebe Freundinnen und Freunde,

hier mit etwas Verspätung das versprochene Protokoll mit den Namen und Daten zur Globalalternative Grundsatzprogramm Arbeit/Soziales Gesundheit.

Vorweg: Es bestand unter den teilnehmenden Mitgliedern der BAG Einigkeit darüber, an dem vorgelegten Grundsatzprogrammwurf der BAG als Globalalternative weiter zu arbeiten. Es bestand allerdings noch erheblicher Nachbesserungsbedarf in folgenden Bereichen (in Klammern hinten zuständige BAGler):

1. Grundsicherung (Hier als Unterpunkte: Pauschalierung – Hilfe in besonderen Lebenslagen kann hier nicht enthalten sein; Mindestsicherung – was ist Mindestsicherung, wo bleiben zum Beispiel Kultur, Ausbildung etc.; Kindergrundsicherung – eigener Anspruch von Kindern auf Grundsicherung; Bedarfsdeckung) (Markus Kurth)
2. Pflege (hier als Unterpunkte: Rolle der Großeinrichtungen; Menschenrechte in der Pflege; Entwicklung von Qualitätsstandards; Ziel: Selbständigkeit erhalten; Zuspitzung Formulierung Pflegenotstand) (Harals Wölter, Renate ..., Edith Eymann)
3. Altenpolitik (Harals Wölter, Renate ..., Edith Eymann, Irmgard Zecher)
4. Kinder (hier als Unterpunkte: Betreuung – für alle Altersgruppen eine qualifizierte Betreuung; kostenfreie Betreuung; Förderung Kinder und Jugendliche – wichtig: Integration und Förderung – Aufnahme kultureller Vielfalt; Kindergeld/Sozialhilfe; Grundrechte zusammenfassen, + kürzen!) (Willi Kulke)
5. Behindertenrechte (Übernahme Formulierung BAG Behinderte)
6. Arbeitsmarkt (hier als Unterpunkte: Arbeitszeitverkürzung; Erwerbsarbeitsbegriff; „lebenslanges Lernen“; Instrumente der Arbeitsmarktpolitik; „Kombilohn“; Perspektiven „grüner“ Arbeitsmarktpolitik) (Sabine Drewes/Markus Kurth)

Eine AG aus folgenden Personen sollte die Vorschläge der zuständigen Menschen diskutieren und zu einem Vorschlag zusammenfassen:

Arbeit/Soziales:

Edith Eymann  
Harald Wölter  
Sabine Drewes  
Markus Kurth  
Bärbl Mielich  
Willi Kulke  
Martin Lühr  
Michael Haberkorn  
Holger Wegner  
Ines Brock  
Irmgard Zecher

Gesundheit:

Harald Wölter  
Ines Nürnberger  
Johannes Spatz  
Antonia Schwarz  
Sophia Schleth  
Gabriele Bucerius  
Germanus Hungeling  
Götz Hachtmann

Zeitplan (neu, nachdem der BuVo die BDK verschoben hat) (nur Arbeit/Soziales

Bis zum 15.10. Verschickung der Entwürfe an die Mitglieder der arbeitsgruppen

Bis zum 25.10 Rückmeldungen der AG-Mitglieder

Bis zum 10.11. Einarbeitung der Vorschläge

15.11. Verschickung des Vorschlags der BAG an die Mitglieder der BAG (Delegierte der Länder plus SprecherInnen) mit der bitte um Zustimmung oder Ablehnung. Der Vorschlag ist angenommen oder abgelehnt wenn eine qualifizierte mehrheit der Ländervertreter sich an der Abstimmung beteiligt (mindestens 8 verschiedene Länder). Dann wird der Vorschlag in die Programm-BDK in Berlin eingebracht.

Viele Grüße Willi Kulke

## **SGB III-Reform: Nötig zur Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik?**

- Überblick über verschiedene Diskussionslinien -

### **1. SGB III-Reform ohne Handlungsdruck, aber bei knapper Kassenlage?**

Die rot-grüne Bundesregierung hat nach der Wahl die Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik (incl. Jugendsofortprogramm) von ca. 39 Mrd. DM auf ca. 46 Mrd. DM jährlich erhöht.<sup>1</sup> In Zukunft soll die weitere Haushaltskonsolidierung, die bei gleichzeitiger Streichung des Bundeszuschusses eine Verlagerung von steuerfinanzierten Arbeitsmarktprogrammen auf den beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit bringen wird, dennoch eine „Verstetigung auf hohem Niveau“ ermöglichen. Bei einem voraussichtlichen Ausgabenvolumen für Arbeitsförderung von grob geschätzt 43 Mrd. DM im BA-Haushalt, darunter wie im Vorjahr voraussichtlich ca. 27,8 Mrd. DM für die Ermessensleistungen in Kap. 3 („Eingliederungstitel“ nach § 71 Abs. 1 SGB IV) würde in der Tat in Relation zum künftigen jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand eine Fortführung erfolgen. Die Teilnehmerzahlen werden allerdings wegen der im 2. ÄndG SGB III verstärkten Zielgruppenorientierung und der Reduzierung des Fördersatzes für SAM OfW etwas niedriger liegen.

Bei einer günstigen Globalprognose (siehe unten), die scheinbar den Handlungsdruck auf die Arbeitsmarktpolitik verringert, und bei partiellen, branchenspezifischen Arbeitskräfteknappheiten, die eine Fokussierung auf Bildung und betriebliche Qualifizierung nahe legt, stellt sich Vielen die Frage: „Ist Arbeitsmarktpolitik als Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe also überhaupt noch erforderlich? Oder abgeschwächer formuliert: Besteht überhaupt der Bedarf einer Reform des SGB III – einmal abgesehen von Bemühungen um kostensparende Effizienzsteigerungen unterhalb der Ebene gesetzlicher Regulierung?“ (Deeke 2000).

#### ***Die Rahmenbedingungen: eine stabile bis positive Beschäftigungslage im Westen - in den neuen Bundesländern ist die Talsohle noch nicht erreicht***

*Die Beschäftigung in Deutschland ist bis in den Herbst 1999 rückläufig gewesen, seither steigt die Erwerbstätigkeit jedoch an. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich bisher nur leicht erhöht (auf ca. 35,6 Mio.; nicht saisonbereinigt um rund 70.000 mehr als ein Jahr zuvor). Der Arbeitsmarkt ist aber deutlich gespalten: Die Zunahme beschränkt sich auf die westlichen Bundesländer, der Osten ist abgekoppelt von der Entwicklung im Westen!*

*Trotz einer insgesamt steigenden Erwerbsbeteiligung (1999: + 90.000 West; aber: - 45.000 Ost) und bei einem ausgeglichenen Wanderungs- und Pendlersaldo (+ 25.000 West und -25.000 Ost) ist auf der Angebotseite, genauer beim **Erwerbspersonenpotenzial**, eine deutliche demografische Entlastung festzustellen: -175.000 im Westen und -30.000 in den neuen Bundesländern. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist das Erwerbspersonenpotenzial - wie in jedem Jahr seit 1990 - beträchtlich (um 100.000) zurückgegangen. Die **Arbeitslosigkeit** ist seit dem vierten Quartal 1999 deutlich unter den jeweiligen Vorjahreswerten. Allerdings gilt auch: Genaue Vormonats- und Vorjahresvergleiche der Arbeitslosenquoten sind bis auf Weiteres nur eingeschränkt, denn inzwischen wird die Zahl der Erwerbspersonen neu berechnet. Deren Zahl ist deutlich gewachsen, und zwar hauptsächlich wegen einer größeren Zahl geringfügig Beschäftigter, die erstmals aus Daten der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gewonnen wurde. Durch die neue Bezugsbasis verringerte sich die Arbeitslosenquote auf der Basis aller zivilen Erwerbspersonen bundesweit rechnerisch um ca. einen halben Prozentpunkt.*

<sup>1</sup> Ergänzt werden diese Mittel in den meisten Bundesländern durch eigene Programme, i.d.R. unter Ausnutzung der Kofinanzierung durch ESF-Mittel.

## **Zukünftige Entwicklung in 2000**

Alle Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland für die kommenden Jahre haben die Ampeln auf „Grün“ gestellt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Bundesanstalt für Arbeit) geht in einer – konservativen – Annahme für das Wachstum des Bruttolandprodukts für 2000 (+ 2,5 %) aus. Selbst dann erwartet das IAB eine „Wende des bisherigen Beschäftigungstrends“. Im Jahresdurchschnitt werden + 160.000 Erwerbstätige mehr erwartet (+ 0,5 %). Dies gilt wiederum ausschließlich wegen der Entwicklung in den alten Bundesländern. In Ostdeutschland dürfte die Zahl der Erwerbstätigen unverändert bleiben. Hier gilt: Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden sich 2000 auf einem etwas niedrigerem Niveau einpendeln. Sie sind nach wie vor eine „starke Stütze des ostdeutschen Arbeitsmarkts“ (IAB), die in 2001 erneut notwendig ist.

Das **Erwerbspersonenpotenzial** nimmt in 2000 insgesamt um über 200.000 Personen ab, also in ähnlicher Höhe wie in 1999. Die entlastende Wirkung demografischer Veränderungen auf der Angebotsseite ist wiederum beträchtlich. Für Westdeutschland wird die Abnahme des Arbeitsangebots auf rund 90.000 Personen geschätzt, dabei ist ausschlaggebend die demografische Komponente (- 220.000 Personen), in die andere Richtung zeigen die ansteigende Frauenerwerbsquote und eine positive Wanderungsbilanz. In Ostdeutschland gehen alle wesentlichen Komponenten – Demografie, Erwerbsbeteiligung (der Frauen!) Wanderungen und Pendlerbewegungen – wie schon in den Jahren zuvor in die gleiche Richtung: Der Rückgang des Arbeitsangebots setzt sich fort. Der Gesamteffekt wird insgesamt auf fast – 80.000 geschätzt. In der „Arbeitsmarktbilanz“ kommt es zu einem deutlichen Rückgang der **Arbeitslosigkeit** im Westen (- 200.000 auf ca. 2,56 Mio.), während im Osten die Situation praktisch unverändert bleibt (- 30.000).

Das bedeutet für die nächsten Jahre: Zur Verringerung der Arbeitslosigkeit tragen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot bet. Kurz- und mittelfristig sind die Zeichen günstig, dass die steigende Arbeitsnachfrage stärker als bisher zu einer verbesserten Arbeitsmarktbilanz beitragen könnte. Für die Angebotsseite gilt:

- Es bleibt beim Rückgang des Arbeitsangebots von Älteren.
- In den neuen Bundesländern relevant ist der Rückzug vor allem von Frauen in die Stille Reserve (die sich aber unter günstigeren wirtschaftlicheren Bedingungen wieder „re-aktivieren“ werden).
- Insgesamt kommt es zu einer allmählichen Steigerung der Erwerbstätigenzahl.

## **2. Verschiedene Perspektiven einer SGB III-Reform**

Rund um die schon in der Koalitionsvereinbarung angekündigte „große“ SGB III-Reform lassen sich „Diskurse“ mit verschiedenen Perspektiven identifizieren:

- **„Beschäftigungspolitik vs. klassische Arbeitsmarktpolitik“**

Auf einer eher grundsätzlich strategischen Ebene wird eine anhaltende Debatte um die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik geführt. Häufig geht eine Fundamentalkritik der Arbeitsmarktpolitik einher mit dem Plädoyer für eine stärkere Lohndifferenzierung, für die Subventionierung von Niedriglöhnen (siehe Vorschlag der Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit) oder für personenbezogene Dienstleistungsaktivitäten. Gemeinsame Ausgangsthese für diese Positionen ist offenbar, dass „jede Mark“ für die genannten Subventionen offenbar besser angelegt seien als bei den „klassischen“ Arbeitsmarktmaßnahmen. Eigentümlich ist, dass die – z.T. durchaus berechtigten – kritischen Punkte bei Arbeitsmarktmaßnahmen ((Mitnahmeeffekte und zu praktisch keine Beschäftigungseffekte, siehe unten) nicht bei den neuen Vorschlägen nicht ausführlich diskutiert werden.

Die vorliegenden ex-ante Evaluationen z.B. für eine „flächendeckende“ Subventionierung von Niedriglöhnen sind dagegen hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkung und der fiskalischen Kosten eher ernüchternd. Auch die Erkenntnisse über die Angebotswirkungen von Leistungskürzungen in der passiven Arbeitsmarktpolitik sind uneindeutig (vgl. Buslei u.a. 1999). Aus einer „realistischen Perspektive“ betrachtet stellt sich die folgende Alternative wohl nicht: „klassische Arbeitsmarktpolitik“ oder beschäftigungsorientierte Niedriglohn- und Dienstleistungs-Subventionierung. Wer aber die wiederholten Stellungnahmen von einflussreichen Beratern wie Streeck, Heinze u.a. sieht, darf wohl annehmen, dass diese falsche und überzogene Gegenübersetzung so schnell nicht aus der „politischen Arena verschwinden“ wird.

- **„Zweiter Arbeitsmarkt“ vs. Lohnkostensubventionen für Arbeitgeber**

Thematisch wesentlich naheliegender ist die Debatte um den arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Nutzen oder Schaden eines „zweiten Arbeitsmarktes“ (oder der öffentlich geförderten Beschäftigung generell), die aktuell an Schärfe gewonnen hat. Dies hängt auch mit der Absichtserklärung der rot-grünen Bundesregierung zusammen, noch in dieser Wahlperiode eine grundlegende Reform der Arbeitsförderung anzupacken.

Die letzte große Reform mit der Überführung des AFG in das SGB III ist 1997/98 gewesen. Diese Reform hat stärker auf eine kurzfristige Anpassung des Arbeitskräfteangebots Wert gelegt und die Lohnkostenzuschüsse für den „ersten Arbeitsmarkt“ wesentlich ausgebaut. Dies lässt sich im übrigen anhand des Rückgangs der ABM und der traditionellen SAM („beschäftigungsschaffende Maßnahmen“) mit der Einführung des SGB III in den neuen Bundesländern belegen (vgl. Kohler 2000; siehe auch Tabellen im Anhang). Doch diese Präferenz für Lohnkostenzuschüsse hat Probleme nach sich gezogen: Mit dem - bis zur Absenkung des Fördersatzes anhaltenden - „Boom“ der SAM OfW hat sich in den Betrieben eine „Subventionsmentalität“ herausgebildet: Kaum ein mittlerer Betrieb in den neuen Bundesländern hat nach Aussagen von Praktikern noch keine geförderten Arbeitnehmer beschäftigt. Gerade hier scheinen aber „Mitnahmeeffekte“ bedeutsam zu sein.

Beispiel: Nach Kürzung des Förderhöchstsatzes für SAM OfW sind diese deutlich weniger in Anspruch genommen worden. In der Folge ist es wegen des Rückgangs der jugendlichen Teilnehmer (gerade Anteil von jüngeren Arbeitnehmern - < 25 Jahre - ist in SAM OfW überproportional; vgl. Jaenichen 1999) aktuell wieder zum Anstieg der Jugenderwerbslosigkeit gekommen.<sup>2</sup>

Während noch in der Diskussion um die SGB III-Reform 1997 die eine Grundposition – stärkere Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt und die Rückführung des sog. zweiten Arbeitsmarktes – noch im Gegensatz zur zweiten Zielorientierung – Etablierung einer strukturpolitisch ausgerichteten öffentlichen Beschäftigung (siehe ASFG-Entwurf der SPD-Fraktion oder Memorandum des AK AFG-Reform) gestanden ist, wird aktuell das bestehende „Mischungsverhältnis“ von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (BSM) und Zuschüssen an Arbeitgeber des ersten Arbeitsmarktes überwiegend akzeptiert. Interessant ist die Verknüpfung von Lohnkostenzuschüssen mit Qualitätsstandards und begleitender Qualifizierung. *Jürgen Kühl (1999)* fordert in diesem Kontext den Ausbau von betriebsbezogenen Instrumente. Ausgangspunkt ist die Nachfrageentwicklung in den neuen Bundesländern: „Für mehr wirtschaftsnahe, betriebsbezogene und innerbetriebliche Arbeitsförderung spricht die Vernachlässigung der Unternehmensaufgabe, ausreichend auswahlfähige Ausbildungs- und hochwertige Arbeitsplätze bereitzustellen und zu besetzen.“ Mit dieser Förderung will er sich auch abgrenzen von möglicherweise stigmatisierenden, „minderwertigen“ Tätigkeiten im zweiten Arbeitsmarkt. Die vorgeschlagenen Instrumente beruhen auf Modifikationen der vorhandenen SGB III-Ermessensleistungen, orientieren sich am Gedanken der frühzeitigen Intervention (z.B. bei Unternehmenskrisen) und begleitender Qualifizierung (siehe auch unten den Vorschlag von Matthias Knuth).

---

<sup>2</sup> Erklärt wird der Rückgang zudem mit der Bevorzugung von Zielgruppen, bei denen mindestens ein Vermittlungshemmnis besteht (siehe Arbeitsunterlage des BMA für AG Beschäftigungsförderung – Aktive Arbeitsmarktpolitik am 28.6.2000).

Letztlich sollte also auch auf dieser Ebene kein „falscher“ Gegensatz zwischen BSM und Lohnkostenzuschüssen aufgebaut werden, obwohl dies immer wieder geschieht (siehe Kasten). Eher ist darauf hinzuweisen, dass Zuschüsse bei (frühzeitiger) Integration, auf Dauer angelegte Zuschüsse bei Zielgruppen und BSM eine „Kaskade“ von Maßnahmen für Erwerbslose mit unterschiedlichen Vermittlungschancen darstellen.

*Angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage macht die BDA z.B. folgende Verlautbarung:*

*„Der direkte Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und dem Einsatz beschäftigungsschaffender Maßnahmen in den neuen Bundesländern lässt sich also nicht wegdiskutieren. Steigt die Zahl der Teilnehmer, entspannt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt und umgekehrt. Die Eingliederungswirkung in den ersten Arbeitsmarkt scheint daher insbesondere bei ABM nur sehr marginal zu sein. Ein Umsteuern bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weg von ABM hin zu eingliederungswirksameren Instrumenten ist deshalb unabdingbar. Ziel von Arbeitsmarktpolitik darf nicht eine höchstmögliche Entlastungswirkung und kurzfristige statistische Kosmetik sein. Absolute Priorität muss haben, die Menschen in Ostdeutschland wieder in echte Beschäftigung zu bringen. ABM sind der falsche Weg.“ (Houben 2000).*

- **„Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik an der Effektivität der Instrumente“**

Ausgehend von einer allgemeinen Kritik an der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird auf die bescheidenen Eingliederungserfolge, die aktuell vor allem in Ostdeutschland und dort insbesondere mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erreicht werden, hingewiesen. Zudem werden die negativen wirtschafts- und strukturpolitischen Effekte auf bestimmte Branchen kritisiert.

Neben der relativen Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Hilfen ist deren Erfolg zu berücksichtigen. Seit 1998 können durch die von den Arbeitsämtern vorzulegende Eingliederungsbilanz Aussagen über die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nach verschiedenen Kriterien gemacht werden. Zur Erfolgsermittlung bei den Maßnahmen des SGB III wird auf die sog. Verbleibsquote verwiesen. Sie reflektiert zwar nicht vollständig die Eingliederung in Beschäftigung, gibt aber Anhaltspunkte. Als Bezugsgröße dienen alle Personen, die arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (auch vorzeitig) beendet haben. Der Verbleib wird anhand des Status „nicht arbeitslos“ sechs Monate nach individueller Beendigung der Maßnahme festgestellt. Bei Fortbildungsmaßnahmen gilt der Verbleib abweichend von den anderen Instrumenten als positiv, wenn unmittelbar nach der Maßnahme keine Arbeitslosigkeit eintritt. Eine wünschenswerte Überprüfung der Einmündung in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung, die allerdings keine zeitnahen Ergebnisse liefern kann, ist aus datentechnischen Gründen bisher leider nicht möglich.

Betriebliche Einstellungshilfen in Form von gestaffelten Lohnsubventionen ermöglichen eine Wiederbeschäftigung durch Senkung der Arbeitskosten für Arbeitgeber ([zum Überblick siehe Anhang](#)). Inwieweit eine stabile Eingliederung gewährleistet wird, ist allerdings auf Dauer unsicher. In den neuen Ländern haben Eingliederungszuschüsse nennenswert zur Integration in Beschäftigung beigetragen. Zur Effektivität der existierenden zeitlich begrenzten Lohnkostensubventionen für bestimmte Personengruppen (Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) lässt sich relativ wenig aussagen, da für eine Beurteilung das Datenmaterial nicht adäquat vorliegt und bisher keine echten Evaluationsstudien i.e.S. ([siehe unten](#)) durchgeführt worden sind. Aggregierte Wirkungsanalysen kommen zu tendenziell positiven Effekten. Aus ökonomisch-modelltheoretischer Sicht erscheinen Lohnkostenzuschüsse erscheinen dann sinnvoll, wenn mittels Kontrollmechanismen und strenger Zielgruppenorientierung die Mitnahmeeffekte minimiert werden. Bisher ungeklärt ist allerdings die deutliche Verbesserung der Verbleibsquote 1999/2000 gegenüber der des Vorjahres (Zielgruppeneffekt vs. bessere Auswahl von Teilnehmern durch die Arbeitsämter?).

Die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt in Ost wie West am besten durch die Förderung von Existenzgründungen, welche aber mit den herkömmlichen Eingliederungshilfen weder in Quantität noch in Qualität direkt vergleichbar ist. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt sechs Monate lang sog. Überbrückungsgeld an vormalig arbeitslose Betriebsgründer. Ein Jahr nach Start des Unternehmens

sind ca. 90% der Geförderten noch selbständig tätig. Allerdings ist die Anzahl der Förderfälle nicht sehr groß und eine Ausdehnung des Einsatzes zugunsten vieler Gruppen von Arbeitslosen (z.B. Ältere) nicht ohne weiteres möglich, da die Initiative zur Existenzgründung vom Arbeitslosen ausgehen muss.

*Überblick über wichtige Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (- und deren „Effektivität“ gemessen an der Verbleibsquote 1998/1999 bzw. 1999/2000)*

| <b>Aktive Maßnahmen (AAMP)</b>   |  |  |
|--|--|--|
| <i>i.d.R. BA-Ermessensleistungen an Arbeitgeber (AG), Arbeitnehmer (AN) oder Träger (Tr)</i>       | <i>Verbleibsquoten 1998/99 (West Ost) in %</i> | <i>Verbleibsquoten 1999/2000 (West Ost) in %</i> |
| • <b>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM; →Tr)</b>   | 47 %<br>38 %                                   | 55 %<br>38 %                                     |
| • <b>Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM „klassisch“; →Tr)</b>  | 53 %<br>48 %                                   | 64 %<br>63 %                                     |
| • <i>darunter: Sam OfW (Ost für Wirtschaftsunternehmen →AG)</i>                                    | ---<br>49 %                                    | ---<br>66 %                                      |
| • <b>Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) (= Weiterbildungskosten u. Unterhaltsgeld, →AN)</b> | 73 %<br>57 %                                   | 75 %<br>58 %                                     |
| • <b>Eingliederungszuschüsse (Einarbeitung, Langzeitarbeitslose, Ältere; →AG)</b>                  | 72 %<br>74 %                                   | 81 %<br>81 %                                     |
| • <b>Einstellungszuschuss bei Neugründungen (→AG)</b>  | 60 %<br>51 %                                   | 78 %<br>74 %                                     |
| • <b>Eingliederungsvertrag (→AG) (geringe Fallzahlen!)</b>   | (55 %)<br>(39 %)                               | (69 %)<br>(56 %)                                 |
| • <b>Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (→ „AN“)</b>                     | 88 %<br>90 %                                   | 91 %<br>92 %                                     |
| • <b>Aufstockung des Arbeitsentgelts und der RV-Beiträge nach dem Altersteilzeitgesetz (→AG)</b>   |  |  |
| • <b>Kurzarbeitergeld (→AN)</b>  |  |  |
| • <b>Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen (→ Tr / AG)</b>  |  |  |

Die Verbleibsquote der pauschalierten Förderung durch die Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) liegt deutlich unter derjenigen der Eingliederungszuschüsse. Dies dürfte an der fehlenden Auflage einer angemessenen Nachbeschäftigung nach Ablauf der Förderung liegen. Über die tatsächliche Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse liegen derzeit keine Erkenntnisse vor.

Berufliche Weiterbildung ist ältere Arbeitslose mit relativ geringem Eingliederungserfolg verbunden. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung zeigt vor allem für ältere Teilnehmer deutlich und für Frauen tendenziell schlechtere Ergebnisse. Gleichwohl sind auch in Ostdeutschland sechs von zehn der Teilnehmer sechs Monate nach Abschluss nicht mehr arbeitslos gemeldet.

Öffentlich geförderte Beschäftigung trägt zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt am wenigsten bei. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ziehen insgesamt den geringsten Erfolg – gemessen an den in beiden Vergleichsjahren relativ stabilen Verbleibsquoten - nach sich. Rund 60 % in den neuen und fast die Hälfte der Beschäftigten in den alten Bundesländern sind im Anschluss von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder arbeitslos. Im Vergleich zur Gesamtzahl der Teilnehmer, die überwiegend aus Arbeitslosen mit gravierenden Vermittlungshemmnissen besteht, liegt die Verbleibsquote von älteren Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern etwas höher. Dies könnte aber teilweise auf einen Rentenübertritt von älteren ABM-Teilnehmern zurückzuführen sein. Die

„schlechte“ Verbleibsquote für ABM wird in der politischen Debatte sicherlich noch weiter instrumentalisiert werden. Jedoch zeigen Untersuchungen, dass die Verbleibsquoten von ABM in den einzelnen Arbeitsamtbezirken stark unterschiedlich sind. Fast die Hälfte der Streuung der Verbleibsquoten wird durch die Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes und die jeweilige Teilnehmerzusammensetzung erklärt (Vollkommer 2000).

Dem Grunde nach sollen mit der Eingliederungsbilanz alle Instrumente stärker an ihrer Wirksamkeit zur Eingliederung in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gemessen werden, die Nutzung einer Verbleibsquote gibt nur globale Hinweise für die Steuerung und Kontrolle, eine verbesserte „Eingliederungsquote“, die in Vorbereitung ist, würde daran nichts ändern. Bei reiner Kennzahlenorientierung droht jedoch die Gefahr, dass wettbewerbsschwächere Personengruppen am Arbeitsmarkt weniger berücksichtigt werden, da Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg im Konflikt stehen. Eine Steuerung des Instrumenteneinsatzes an der Gesamteingliederungsquote eines Arbeitsamtes würde ein sogenanntes „Creaming“ in der Teilnehmerauswahl hervorrufen, um einen möglichst großen Eingliederungserfolg zu erzielen. Dies hätte etwa zur Folge, dass Ältere oder Langzeitarbeitslose in der Zukunft nur noch wenig durch aktive Maßnahmen gefördert werden.<sup>3</sup>

Die oben angesprochenen Verbleibsquoten haben mehr den Charakter von Monitoring-Informationen (hierzu kritisch Bach 2000) und der Beschreibung von „Bruttoeffekten“. In einer vollständigen Wirkungsanalyse von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten muss jedoch das Problem der Zurechenbarkeit (bzw. des Kontrafaktischen) geklärt werden - nämlich die Frage: Was wäre mit den Personen am Arbeitsmarkt ohne die Förderung geschehen?. In der Tat ist eine sorgfältige Evaluation gegenwärtiger Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen geboten. Jedoch ist das Untersuchungsdesign von mikroökonomischen Studien, die hier vor allem heranzuziehen wären, voraussetzungs- und anspruchsvoller als es auf dem ersten Blick erscheinen mag (siehe Kröger / van Suntum 1999):

- Als erster Schritt ist die Erhebung von Informationen zu Teilnehmern, Ausgestaltung und Zielen des jeweiligen Instruments nötig, z.B. über persönliche Merkmale, über spezifische Hilfestellungen, aber vorzeitigem Abbruch von Maßnahmen.
- Die erzielten Ergebnisse werden in aller Regel anhand des Verbleibs der Teilnehmer nach Ablauf der Maßnahme festgestellt: Wird eine reguläre Beschäftigung gefunden oder liegt erneut Arbeitslosigkeit oder Teilnahme an einer neuen Maßnahme vor, oder zieht sich der Teilnehmer aus dem Erwerbsleben zurück? Weiterhin stellt die Einkommensentwicklung der Teilnehmer ein Erfolgskriterium dar.

Deutlich ist dabei, dass der jeweilige Evaluationszeitpunkt bzw. –zeitraum nachher für eine Beurteilung wesentlich ist. Ganz wichtig ist die Frage, wie viele der Teilnehmer auch ohne eine Maßnahme eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gefunden hätten. Also ist für die Effektivität eigentlich nur die Differenz zu einer (hypothetischen) Referenzsituation einer Nicht-Teilnahme interessant. Um „Selektionseffekte“ zu kontrollieren, also dass sich z. B. eher motivierte Teilnehmer oder solche mit besseren Beschäftigungschancen in bestimmten Maßnahmen befinden, ist eine Vergleichsgruppe zu bilden. Der durch eine Maßnahme erzielte Eingliederungserfolg ergibt sich dann aus dem Vergleich der Wiederbeschäftigungsquote der Geförderten und der nichtgeförderten Kontrollgruppe.

- Zur Vervollständigung wäre noch drittens zu klären, ob die erzielten Ergebnisse den Mitteleinsatz rechtfertigen. Eine solche Kosten-Nutzen-Analyse hätte prinzipiell alle gesellschaftlich relevanten Effekte einzubeziehen.

---

<sup>3</sup> Durch Intervention der Bundesanstalt für Arbeit im Gesetzgebungsverfahren ist immerhin erreicht worden, dass die Ergebnisse der Eingliederungsbilanz getrennt nach einzelnen Personengruppen ausgewiesen werden.

Mittlerweile werden ausgeprägte (Definitions-) Kämpfe um die Effektivität und Effizienz einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (ABM, SAM, FuU, Eingliederungshilfen) geführt. In einem Gutachten übt IAB-Direktor Kleinhenz daran vorsichtige Kritik an der Kritik:

„Kritik und Verunsicherung in Bezug auf die Effizienz und Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften jedoch gleichermaßen einer Denk- oder „Evaluationsfalle“ entspringen: Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzt nicht nur die Anpassung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitslosen, sondern auch einen aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarkt voraus.“ (Kleinhenz 2000)

Was auf der politischen Ebene noch anhand der wenig tauglichen Verbleibsquoten diskutiert werden wird, wird in sog. Evaluationsstudien (vgl. ZEW-, IWH- und IZA-Gutachten für das BMF) unter Rückgriff auf mikroökonomische Modellannahmen und durchaus aufwendigen ökonometrischen Methoden vorgetragen. Eine grundsätzliche Kritik daran lautet: Uneindeutige empirische Erkenntnisse werden dabei durchaus mit ein-eindeutigen politischen Gestaltungsempfehlungen verknüpft. Jedenfalls gibt es kein Instrument, das wahlweise Mitnahmeeffekte bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern, Substitutionseffekte, creaming-Effekte, Verdrängungseffekte, den locking in-Effekt oder den Drehtüreffekt vermeiden könnte (siehe Kasten).

#### *Effektivität von Arbeitsmarktpolitik – (erwünschte) Folgen und (unerwünschte) Nebenwirkungen*

##### *1. Positive Erfolgskriterien*

- **Wiedereingliederung in den (ersten) Arbeitsmarkt**
- **besondere Berücksichtigung von Zielgruppen / Problemgruppen am Arbeitsmarkt**
- *Entlastungswirkung für andere öffentliche Haushalte durch Einnahmen von Steuern und Sozialabgaben, Vermeidung von Sozialhilfe*

*... bei bestimmten Maßnahmen*

- *Wiederbeschäftigungsquote (z.B. Jüngere für Ältere)*
- *Verfolgung von wirtschafts- und strukturpolitischen Zielsetzungen*

*... für alle Instrumente verbindlich:*

- **gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Erwerbsleben** („gender mainstreaming“)

##### *2. Negative Kriterien zu vermeiden bzw. minimieren*

- **Mitnahmeeffekte** bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, d.h. Arbeitgeber würden auch ohne Förderung einstellen bzw. geförderte Arbeitslose könnten auch ohne Maßnahme Beschäftigung finden
- *Substitutionseffekt, d.h. geförderte Arbeitslose ersetzen nicht geförderte Arbeitnehmer*
- *creaming-Effekt, d.h. leistungsstarke Arbeitslose verdrängen tatsächlich oder vermeintlich leistungsschwächere Erwerbslose*
- *Verdrängungseffekt, d.h. geförderte Beschäftigung führt zum Beschäftigungsabbau in anderen, nicht geförderten Unternehmen*
- **locking in-Effekt**, d.h. öffentlich geförderte Arbeitnehmer verringern ihre Suchintensität nach „regulärer Beschäftigung“
- **Drehtüreffekt**, d.h. Teilnahme an aktiver Maßnahme begründet neuen Leistungsanspruch für (passive) Lohnersatzleistung
- *Teilnahme an geförderter Beschäftigung gilt als negatives Selektionskriterium für andere potenzielle Arbeitgeber*
- **bookkeeping-Effekt**, d.h. Maßnahmen führen zur statistischen Verringerung der offiziellen Arbeitslosenquote (→ erweiterte „Unterbeschäftigungsquote“)

Bei aller Skepsis gegenüber den modelltheoretischen Verhaltensannahmen der Arbeitsökonomie (siehe Deeke 2000) ist jedoch der sog. Ashenfelter's dip nicht zu vernachlässigen, dass nämlich von AAMP Begünstigte ihre Suchaktivitäten vor Eintritt in Maßnahmen durchaus steigern, während dessen sich eher "passiv" in der Maßnahme verhalten, und erst wieder kurz vor Ende der Maßnahme ihr "Aktivitätsniveau" bezüglich "regulären" Arbeitsplatz steigern könnten. Dies ist im übrigen ein Argument für das Primat von Beratungs- und Vermittlungsleistungen gegenüber Arbeitsbeschaffung und Qualifizierung (vgl. Kröger / van Suntum 1999). Doch was wären die Konsequenzen für die Instrumentengestaltung?

Die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit bringt (wie andere auch) die vorhandenen Maßnahmen in eine – ihrer Ansicht nach „robuste“ - Reihenfolge (vgl. Fels u.a. 2000): (1) Arbeitsvermittlung und Beratung, (2) Weiterbildungsmaßnahmen, (3) Lohnsubventionen, und an letzter Stelle (4) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.<sup>4</sup>

Eine Prioritätenbildung für Vermittlung und Qualifizierung hängt eng mit der Vorstellung zusammen, wann eine „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik einsetzen soll.

- **„Zielgruppenorientierung vs. Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“**

Durchgängig gehen die Analysen zur Arbeitslosigkeit davon aus, dass das besondere Problem die Verfestigung der Arbeitslosigkeit für bestimmte Gruppen ist, diese also zu Langzeitarbeitslosen werden, während der überwiegende Teil der LeistungsempfängerInnen sich nur kurz im „Übergang“ zwischen Erwerbstätigkeit und erneuter Erwerbsarbeit befinden - oder aber auch in die „Stille Reserve“ zurückgehen. Die "Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit" ist Leitlinie 2 des Beschäftigungspolitischen Aktionsplans der Bundesrepublik Deutschland 2000 (Säule I: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit – employability). Zum "Eingliederungspfad" des SGB III zählen auch Vermittlungsgespräche. Dies erklärt die recht beachtliche Bilanz – insbesondere bei Jugendlichen – wenn eine Jahreszeitraumbetrachtung anstelle der üblichen Stichtagsdaten angestellt wird (siehe Beschäftigungspolitischen Aktionsplan, BT-Drs. 14/2950):

|  |      |
|--|------|
| Anteil der <b>Arbeitslosen insgesamt</b> , die im Jahr 1998 arbeitslos wurden und nach zwölf Monaten immer noch arbeitslos waren   | 17 % |
| Anteil der <b>Arbeitslosen insgesamt</b> , die im Jahr 1998 arbeitslos wurden und vor Ablauf von zwölf Monaten in eine Maßnahme im Rahmen eines individuellen Eingliederungsplans eingetreten sind ("Erfüllungsquote") | 77 % |
| Anteil der <b>Jugendlichen</b> , die im Jahr 1998 arbeitslos wurden und nach sechs Monaten immer noch arbeitslos waren   | 15 % |
| Anteil der <b>Jugendlichen</b> , die im Jahr 1998 arbeitslos wurden und vor Ablauf von sechs Monaten in eine Maßnahme im Rahmen eines konkreten individuellen Eingliederungsplans eingetreten sind ("Erfüllungsquote") | 74 % |
| Anteil der <b>Teilnehmer an aktiven Maßnahmen</b> der Arbeitsmarktpolitik an der Zahl der registrierten Arbeitslosen ("Aktivierungsquote")   | 46 % |

<sup>4</sup> Im übrigen plädiert die Benchmarking-Gruppe für eine Steuerfinanzierung der ABM, da die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen eine gesamtgesellschaftliches Problem bzw. der Sozialpolitik darstellt. Siehe hierzu die semantisch etwas unglückliche Formulierung: „Die besonderen Aufgaben in den neuen Bundesländern sind aus besonderen und aus allgemeinen Steuern finanzierten Mitteln zu finanzieren, und nicht aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen“ (Fels u.a. 2000, S. 14).

Nach den Europäischen Beschäftigungsrichtlinien von 1999 soll bis spätestens 2003 ein Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik erreicht sein, nach dem jedem arbeitslosen Jugendlichen nach spätestens sechs und jedem arbeitslosen Erwachsenen nach spätestens zwölf Monaten Arbeitslosigkeit ein konkretes Förderangebot mit Aussicht auf wirksame Integration in den ersten Arbeitsmarkt gemacht wird. Schon heute sieht das Arbeitsförderrecht in § 6 SGB III die Planung von Maßnahmen bereits nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit vor – aber noch mit einem “Hintertürchen”, das die Regelung zur bloßen Soll-Vorschrift macht.

§ 6 SGB III (Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit:) “Das Arbeitsamt hat spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zusammen mit dem Arbeitslosen festzustellen, durch welche Maßnahmen, Leistungen oder eigene Bemühungen des Arbeitslosen eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden kann. Sind Maßnahmen oder Leistungen des Arbeitsamtes noch nicht erforderlich oder möglich, sind entsprechende Feststellungen nach angemessener Zeit, spätestens nach sechs Monaten, zu wiederholen.”

In der arbeitsmarktpolitischen Community gilt Matthias Knuth als einer der wesentlichen Protagonisten dafür, dass mit dem Problem der Arbeitslosigkeit von Älteren (und den daran ansetzenden Frühverrentungspraktiken) statistisch und fiskalisch ehrlich umgegangen wird, und dass zugleich - in einer künftig eher günstigen wirtschaftlichen Entwicklung - die Langzeitarbeitslosigkeit durch mehr Konzentration auf frühzeitige Maßnahmen erfolgreich verhindert werden kann.

Dies hätte auch einen sichtbaren Effekt: Rund ein Zehntel der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen "verursacht" fast die Hälfte des Arbeitslosigkeitsvolumens, das wiederum den hauptsächlich in der Öffentlichkeit wahrgenommenen (Durchschnitts-) Bestand und damit die Arbeitslosenquote bestimmt. Die Absicht, die Arbeitslosigkeit zu "halbieren", ließe sich also theoretisch verwirklichen, wenn man die Arbeitslosigkeit dieser 10 % überwinden bzw. vermeiden könnte. Knuth zieht daher den – diskussionswürdigen -Schluss:

„Das vorrangige Ziel der Arbeitsförderung müsste es (...) sein, die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen gar nicht erst entstehen zu lassen. *Deshalb ist es falsch, Langzeitarbeitslose als eine vorrangige Zielgruppe zu betrachten*, denn diese Zielgruppe existiert nur in dem Maße, wie man die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin toleriert.“ (Knuth 2000).

Die Frage bleibt aber, welche Rolle dann die Definition von Zielgruppen im SGB III in Zukunft besitzt. Für das Festhalten an solchen Definitionen spricht sich der Arbeitskreis SGB III-Reform (rund um die IG Metall) aus:

„Um die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitskräftepotenzials - im Sinne der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU - auszubauen, kommt der Zielgruppenarbeit nach wie vor eine zentrale Funktion zu.“

Auch an dieser Stelle wäre es falsch, einen Gegensatz aufzubauen, aber dennoch muss das Spannungsverhältnis gesehen werden: Nicht zuletzt angesichts der Haushaltskonsolidierung des Bundes (siehe aktuellen Kabinettsentwurf 2001 insbesondere zur Arbeitsförderung) und einer Haushaltsbegrenzung für die Bundesanstalt für Arbeit (ggf. Senkung der Beiträge vor der Wahl) könnte ein “Verteilungskonflikt” zwischen den bekannten Maßnahmen und denen frühzeitiger Intervention entstehen. Darüber hinaus stellt sich auch die ordnungspolitische Frage, ob etwa die von Knuth u.a. propagierte betriebliche Qualifizierung von Beschäftigten (auch wenn sie von Erwerbslosigkeit bedroht sind) Sache des Beitragszahlers oder primär Angelegenheit der Arbeitgeber ist.

Die Vorschläge von Knuth bewegen sich nicht nur auf der Ebene von Grundorientierungen wie

- „Stabilisierung der aktiven Arbeitsförderung auf hohem Niveau gerade in einer Zeit wirtschaftlicher Belebung und steigender Nachfrage nach Arbeitskräften;

- Nutzung der Belebung des Arbeitsmarktes und der sich daraus ergebenden finanziellen Spielräume für eine deutliche Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit“

sondern enthalten auch praktische Handlungsanweisungen:

- „Umsteuerung der Arbeitsförderung von der bisherigen kurativen Spätintervention für die am längsten Arbeitslosen hin zu einer frühzeitigen und betriebsnahen Intervention zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Betrieben und Beschäftigten, wo diese gefährdet ist;
- Entwicklung von Kriterien und Prognoseinstrumenten zur Früherkennung von Beschäftigungsrisiken.“

Eine Aktivierung über Eingliederungspläne wird als zentraler Ansatz zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit gesehen – gerade in Zeiten einer “Pluralisierung des Erwerbslosigkeitsrisikos”. Bei einer SGB III-Reform wäre die Umschichtung von Instrumenten und Maßnahmen zugunsten von frühzeitigen Phasen der Intervention sinnvoll, bevor sich die manifestierte Erwerbslosigkeit verfestigt hat. Matthias Knuth hat hierzu ein Phasenmodell vorgestellt, das mit verschiedenen konkreten Instrumenten angereichert werden kann ([siehe nachfolgende Übersicht](#)). In Phase 3 sind die gerade angesprochenen Rechte und (Selbst-) Verpflichtungen besonders deutlich.

Offene Diskussionsfragen sind hier die Flankierung durch monetäre Anreize (und deren Verhältnis zu “passivem Leistungsbezug”) und der (Neu-) Erwerb von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen, wenn sich die Erwerbslose – früher – zu aktiven Maßnahmen entschließt.

Auch Knuth räumt im übrigen ein:

„Abschließend sei darauf hingewiesen, dass in einer entscheidenden Frage keine letzte Gewissheit besteht: Wird durch Verkürzung von Arbeitslosigkeitsdauern, raschere Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen und damit schnellere "Rotation" am Arbeitsmarkt die Arbeitslosigkeit nur breiter verteilt oder in die "Stille Reserve" abgedrängt, oder kann dadurch die Beschäftigung schneller und stärker wachsen als sie nach den hoffnungsvollen Prognosen der letzten Zeit ohnehin wachsen wird?

Und eine Warnung schließt er an:

„Was die Kosten der vorgeschlagenen Umsteuerung der Arbeitsmarktpolitik betrifft, so sollte man den Paradigmenwechsel zur frühzeitigen gezielten Intervention so steuern, dass die Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik nicht steigen. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Erwartungen bedeutet das, dass sie relativ zur wirtschaftlichen Leistung sinken werden, also tatsächlich eine Entlastung eintritt. Man sollte jedoch nicht in den Irrtum verfallen, kurzfristig die Ausgaben senken zu wollen. Die wahrscheinliche Folge wäre, dass der nächste Abschwung zu noch höheren Arbeitslosenzahlen führt als der letzte.“

Nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern auch eine Reform der Arbeitsförderung hat ihren Preis.

## Phasen der Intervention durch arbeitsmarktpolitische Instrumente

| 1  |  | 2   | 3  | 4  |
|--|--|---|--|--|
| Gefährdung   |  | Bedrohung   | Manifestierung   | Verfestigung   |
| Betriebliche Modernisierung und Personalentwicklung  |  | Transfer von Betrieb zu Betrieb   | Vermittlung oder frühzeitige Intervention am Anfang der Arbeitslosigkeit   | Spätintervention nach Beweis der Förderungsbedürftigkeit   |
| A) betriebliche Faktoren   | b) individuelle Faktoren   |   |  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Innovationsschwäche</li> <li>Organisationsmängel</li> <li>Preis- statt Qualitätskonkurrenz</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fehlende oder veraltete Berufsausbildung</li> <li>lange Betriebszugehörigkeit</li> <li>betriebsspezifische Qualifikation</li> <li>fortgeschrittenes Alter</li> <li>unzureichende Sprachkompetenz</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verlust der Beschäftigung absehbar</li> <li>kein neuer Arbeitsplatz in Aussicht</li> <li>eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit (bei Arbeitnehmer und Betrieb)</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Beratung und Vermittlung</b> für "Übergangsarbeitslose"</li> <li>individueller <b>Eingliederungspfad</b> zu Beginn der Arbeitslosigkeit bei absehbaren Vermittlungshemmnissen</li> <li>"Erfolgsprämien" für Mittler</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>nach Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit bzw. nach sechs Monaten für jüngere Arbeitnehmer</li> <li>herkömmliche Konzentration auf (im Zeitablauf) entstandene <b>Zielgruppen</b></li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung von beruflicher Weiterbildung auch für Beschäftigte</li> <li>Job Rotation</li> </ul> <p>Ergänzende Förderung durch Mittel des Europäischen Sozialfonds und der Bundesländer</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sozialplanzuschüsse</li> <li>Qualifizierung in Struktur-Kurzarbeit</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Risikoprognose</b> ("Profiling" / "Screening")</li> <li><b>"Aktivierung"</b> durch beruflichen Entwicklungsplan</li> <li>Coaching</li> <li>Job Rotation</li> <li>Arbeitnehmerüberlassung</li> </ul> |  |  |
|  |  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eingliederungszuschüsse für Zielgruppen</li> <li>ABM und SAM als (strukturpolitische) Varianten eines Lohnkostenzuschusses</li> <li>Überbrückungsgeld</li> </ul>  |  |
| <i>Umstritten: Ist das Aufgabe der öffentlichen Arbeitsförderung ?</i>   |  | <i>Heute schon möglich, aber nur wenig genutzt</i>  | <i>Teils Straffung vorhandener Instrumente und veränderte Fördervoraussetzungen, teils "neue" Maßnahmen, teils Abschaffung von Vorhandenem (siehe Eingliederungsvertrag)</i>   |  |

Darstellung nach Knuth (2000); abgewandelt durch eigene Ergänzungen - dü 6/2000

## Quellen:

- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2000):* Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung, Frankfurt a.M.
- Bach, Heinz (2000):* Die Eingliederungsbilanz als Controllinginstrument in der aktiven Arbeitsförderung, in: Arbeit und Beruf, H. 1, S. 1-10.
- Bogai, Dieter (2000):* Arbeitsmarktpolitik für ältere Erwerbspersonen in den neunziger Jahren, mimeo.
- Buslei, Hermann / Steiner, Victor / Brosius, Felix / Jacobebbinghaus, Peter / Martin, Ralf (1999):* Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.
- Deeke, Axel (2000):* Globale Einschätzung des SGB III unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten. Vortragsmanuskript für Tagung „Reform des SGB III am 11./12.5.2000 in der Evangelischen Akademie Hamburg.
- Fels, Gerhard / Heinze, Rolf / Pfarr, Heide / Schmid, Günther / Streeck, Wolfgang (2000):* Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin.
- Gerntke, Axel (2000):* Perspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung, in: H. Schmitthenner / H.-J. Urban (Hrsg.) Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik, 2. Aufl., Hamburg, S. 75-91.
- Houben, Ilka (2000):* Arbeitsmarkt im Juli – Osten abgekoppelt von Entwicklung West, in: KND Nr. 41 vom 9.8.200, S. 1-2.
- Jaenichen, Ursula (1999):* Betriebliche Einstellungshilfen, in: Arbeit und Arbeitsrecht, Jg. 54, H. 10, S. 447-450.
- Jaenichen, Ursula (1999):* Betriebliche Einstellungshilfen. Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen, IAB-Werkstattbericht Nr.6 / 28.4.1999.
- Kleinhenz, Gerhard (2000):* Welche arbeits- und –ergänzenden sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? Gutachten B für den 63. Deutschen Juristentag, München.
- Knuth, Matthias (2000):* Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer, in: A. Trube / H. Wittig-Koppe (Hrsg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?, Münster.
- Knuth, Matthias (2000):* Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Eine Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, Gelsenkirchen.
- Kohler, Harald (2000):* Arbeitsmarktsituation und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, in: Sowi, 29. Jg., H. 1, S. 57-63.
- Kröger, Martin / van Suntum, Ulrich (1999):* Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh.
- Kühl, Jürgen (1999):* SGB III-Reform – Ausbau der betriebsbezogenen Instrumente, mimeo.
- Schmid, Günther / Mosley, Hugh / Hilbert, Christoph / Schütz, Holger, Ulrich (1999):* Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 547-563.
- Steiner, Victor / Hagen, Tobias (2000):* Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Gutachten für das BMF, Mannheim.
- Vollkommer, Dieter (2000):* Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen, IAB-Werkstattbericht Nr. 5 / 22.4.2000.

**Tabelle a: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den alten Bundesländern (Jahresdurchschnitte)**

|   | 1991      | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Arbeitslose insgesamt                                       | 1.689.365 | 1.808.310 | 2.270.349 | 2.555.967 | 2.564.906 | 2.796.243 | 3.020.900 | 2.904.339 | 2.755.527 |
| Ältere Arbeitslose (50 Jahre und älter) <sup>5</sup>        | 504.116   | 561.470   | 692.583   | 786.834   | 824.747   | 884.758   | 933.197   | 925.862   | 908.757   |
| Empfänger von Vorruhestandsleistungen <sup>6</sup>          |           |           | 2.210     | 2.842     | 2.383     | 1.501     | 1.402     | 61        | 25        |
| Beschäftigte in Altersteilzeit nach Altersteilzeitgesetz    |           |           |           |           |           |           | 2.302     | 6.387     | 13.991    |
| ABM insgesamt   | 82.960    | 78.179    | 50.518    | 57.441    | 70.110    | 69.546    | 59.372    | 59.009    | 66.302    |
| Strukturanpassungsmaßnahmen                                 |           |           |           |           | 2.084     | 6.276     | 8.404     | 11.746    | 15.381    |
| Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt            | 350.406   | 362.808   | 346.534   | 307.063   | 301.551   | 303.623   | 244.895   | 193.679   | 214.772   |
| Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer <sup>1</sup> | 26.611    | 30.274    | 22.098    | 18.159    | 20.250    | 22.717    | 23.574    | 22.500    | 20.977    |
| Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Zugänge)      | 35.774    | 28.321    | 17.717    | 19.003    | 10.033    | 18.176    | 33.422    | 79.971    | 24.495    |

<sup>5</sup> Jeweils September

<sup>6</sup> Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld

**Tabelle b: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern (Jahresdurchschnitte)**

|  | 1991    | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      |
|--|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Arbeitslose insgesamt                                    | 912.838 | 1.170.261 | 1.148.792 | 1.142.090 | 1.047.015 | 1.168.821 | 1.363.556 | 1.374.948 | 1.343.682 |
| Empfänger von Vorruhestandsleistungen <sup>7</sup>       | 569.300 | 807.547   | 849.369   | 645.861   | 369.671   | 185.644   | 58.425    | 1.835     | 541       |
| Beschäftigte in Altersteilzeit nach Altersteilzeitgesetz |         |           |           |           |           |           | 976       | 2.302     | 4.945     |
| Teilnehmer von ABM insgesamt                             | 183.324 | 388.056   | 122.008   | 192.492   | 205.787   | 191.458   | 154.464   | 151.367   | 167.771   |
| Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)                        |         |           | 25.107    | 87.680    | 103.349   | 86.242    | 80.082    | 162.430   | 180.291   |
| Darunter SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen (OfW)        |         |           |           |           |           |           |           | 114.933   | 131.436   |
| Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung insgesamt        | 279.800 | 491.200   | 380.609   | 258.944   | 255.795   | 238.903   | 183.570   | 151.034   | 143.356   |
| Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer           |         | 1.308     | 3.137     | 5.425     | 12.535    | 16.642    | 16.464    | 14.400    | 10.694    |
| Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Zugänge)   |         |           | 7.163     | 9.207     | 5.348     | 9.567     | 13.932    | 30.353    | 12.886    |

<sup>7</sup> Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld

Tabelle: Betriebsbezogene Einstellungshilfen

|   | <b>Zielgruppen</b>   | <b>Förderhöhe/Förderdauer</b>   | <b>Förderauflagen</b>  |
|---|--|---|--|
| <b>Eingliederungszuschuss (EGZ) bei Einarbeitung</b>                | Arbeitnehmer, die einer besonderen Einarbeitung zur Eingliederung bedürfen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Regelförderung: 30 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts<sup>1</sup> für 6 Monate</li> <li>•Erhöhte Förderung: 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts</li> <li>•Verlängerte Förderung: 12 Monate mit nach Ablauf der Regelförderungsdauer um mindestens 10 Prozentpunkte abgesenktem Fördersatz</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Rückzahlungspflicht des Arbeitgebers bei von ihm zu vertretenden Kündigungen</li> <li>•Nachbeschäftigungszeitraum in Länge des Förderzeitraums (max. 12 Monate)</li> <li>•Keine Förderung bei zu vermutender Substitution anderer Beschäftigung oder bei Wiedereinstellung eines früher beim selben Arbeitgeber Beschäftigten</li> </ul> |
| <b>EGZ bei Einarbeitung von Berufsrückkehrern (Pflichtleistung)</b> | Berufsrückkehrer, die einer besonderen Einarbeitung zur Eingliederung bedürfen   | Wie EGZ Einarbeitung  | Wie EGZ Einarbeitung   |
| <b>EGZ bei erschwerter Vermittlung</b>                              | Arbeitnehmer, insbesondere Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte oder sonstige Behinderte, die wegen in ihrer Person liegender Umstände nur erschwert vermittelt werden können | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Regelförderung: 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts<sup>1</sup> für 12 Monate</li> <li>•Erhöhte Förderung: 70 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts</li> <li>•Verlängerte Förderung: 24 Monate mit nach Ablauf der Regelförderungsdauer um mindestens 10 Prozentpunkte abgesenktem Fördersatz</li> </ul> | Wie EGZ Einarbeitung   |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <b>EGZ für ältere Arbeitnehmer</b>                  | Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben und vor Beginn des Arbeitsverhältnisses langzeitarbeitslos waren   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Regelförderung: 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts<sup>1</sup> für 24 Monate</li> <li>•Erhöhte Förderung: 70 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts</li> <li>•Verlängerte Förderung: 60 Monate mit nach Ablauf der Regelförderungsdauer und jeweils nach Ablauf von 12 Monaten um mindestens 10 Prozentpunkte abgesenktem Fördersatz</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Kein Nachbeschäftigungszeitraum, ansonsten wie bei EGZ Einarbeitung</li> </ul>  |
| <b>Einstellungszuschuss bei Neugründungen (EZN)</b> | Arbeitnehmer, die vor der Einstellung insgesamt mindestens 3 Monate <ul style="list-style-type: none"> <li>•Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Kurzarbeitergeld bezogen haben</li> <li>•in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder Strukturanpassungsmaßnahme beschäftigt waren</li> <li>•an einer nach SGB III geförderten Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts<sup>1</sup> für maximal 12 Monate</li> <li>•für denselben Arbeitnehmer darf kein weiterer Lohnkostenzuschuss nach SGB III geleistet werden</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Aufnahme der selbständigen Tätigkeit des Arbeitgebers vor nicht mehr als 2 Jahren</li> <li>•Arbeitgeber darf nicht mehr als 5 Arbeitnehmer beschäftigen; Zuschuss für gleichzeitig höchstens 2 AN</li> <li>•Vorliegen einer Stellungnahme zur Tragfähigkeit der Existenzgründung</li> <li>•Unbefristete Beschäftigung auf neu geschaffenem Arbeitsplatz</li> <li>•Keine Förderung bei zu vermutender Substitution anderer Beschäftigung oder bei Wiedereinstellung beim selben Arbeitgeber</li> </ul> |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <b>Eingliederungsvertrag (Ev)</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langzeitarbeitslose</li> <li>• Arbeitslose, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind und bei denen mindestens ein Vermittlungerschwernis vorliegt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In Zeiten ohne Arbeitsleistung Erstattung von Entgelt, Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag, Kosten für Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie Urlaubsvergütung; Maximale Dauer des Eingliederungsvertrags von 6 Monaten</li> <li>• Während des Ev ist zusätzliche Förderung durch EGZ möglich</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziel der Übernahme in ein Arbeitsverhältnis nach erfolgreichem Abschluss der Eingliederung</li> <li>• Verpflichtung zur Freistellung für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen</li> </ul>  |
| <b>Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (Bhi)<sup>2</sup></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langzeitarbeitslose</li> <li>• Berufsrückkehrer mit mindestens drei Jahren Erwerbsunterbrechung und mindestens sechsmonatiger Arbeitslosigkeitsdauer</li> </ul> | <p>Fördersätze in % des tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelts im 1. (2.) Halbjahr der Förderung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80 (60) % bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 3 Jahren und mehr</li> <li>• 70 (50) % bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 2 bis unter 3 Jahren</li> <li>• 60 (40) % bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 1 bis unter 2 Jahren und für Berufsrückkehrer bei einer Förderdauer von 12 Monaten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• unbefristetes Arbeitsverhältnis mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 18 Stunden; auf maximal 3 Monate befristetes Probearbeitsverhältnis zulässig</li> <li>• Rückzahlungspflicht des Arbeitgebers bei von ihm zu vertretenden Kündigungen (max. 50 % des erhaltenen Zuschusses)</li> <li>• Nachbeschäftigungszeitraum in Länge des Förderzeitraums</li> <li>• Förderung bei überwiegend arbeitgeberseitigem Interesse unzulässig</li> <li>• Verwandtenförderung nur in Ausnahmefällen zulässig</li> </ul> |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich (SAM OfW)</b> | Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer, die vor der Zuweisung die Voraussetzungen für Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erfüllt haben  | Pauschaler Förderbetrag in Höhe des Durchschnittssatzes von Arbeitslosengeld (Alg) und Arbeitslosenhilfe (Alhi) bezogen auf alle Alg-/Alhiempfänger (1998: 2162 DM; 2000: 1355 DM) bei einer Förderdauer von maximal 12 Monaten | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Beschäftigtenzahl darf sich in einem Zeitraum von mindestens 6 Monaten vor der Förderung nicht verringert haben und während der Zuweisung nicht verringern</li> <li>• Berufliche Qualifizierung des Arbeitnehmers vorgesehen</li> <li>• Betriebe mit bis zu 10 Beschäftigten: Förderung von maximal 2 Arbeitnehmern; größere Betriebe: Förderung von maximal 10% der Beschäftigten und max. 10 Arbeitnehmern</li> </ul> |
| <b>Strukturanpassungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer</b>  | Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer, die vor der Zuweisung die Voraussetzungen für Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erfüllt haben und das 55. Lebensjahr vollendet haben | Pauschaler Förderbetrag in Höhe des Durchschnittssatzes von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bezogen auf alle Alg-/Alhi-Empfänger (2000: 1937 DM) bei einer Förderdauer von maximal 60 Monaten                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maßnahme in den neuen Ländern</li> <li>• Arbeitsamtsbezirk, dessen Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten 6 Monate vor der Förderungsbewilligung mind. 30% über der westdeutschen Arbeitslosenquote gelegen hat</li> </ul>   |

<sup>1</sup> Für EGZ und EZN setzt sich das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt aus dem Bruttoarbeitsentgelt (soweit dieses das tarifliche oder ortsübliche Arbeitsentgelt nicht überschreitet) zuzüglich dem Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zusammen.

<sup>2</sup> Für Bhi gelten ab 01.01.99 neue Durchführungsanweisungen. Hiernach muss es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden handeln; auch langzeitarbeitslose Berufsanfänger/innen können gefördert werden.

Quelle: Jänichen (1999), eigene Ergänzungen

## **Antrag**

der Abgeordneten ...

und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Thea Dückert, Ekin Deligöz, Matthias Berninger, ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen

### **Jobrotation im Arbeitsförderungsrecht verankern**

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

- Jobrotation in Form der Stellvertreterregelung, bei der während der Teilnahme von Arbeitnehmern an beruflicher Qualifizierung (Weiterbildung) die Tätigkeit zeitweilig von Arbeitslosen übernommen wird, ist ein wichtiges Instrument zur frühzeitigen und passgenauen Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Jobrotation bietet für Arbeitslose große Chancen zur Übernahme in den an der Maßnahme beteiligten Betrieb.
- Jobrotation trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern bei. Arbeitslosen erhalten die Chance, im Rahmen einer befristeten Stellvertretung neue Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen sowie vor allem Berufserfahrungen zu erlangen, die ihre Vermittlungsfähigkeit erhöhen. Somit stellt Jobrotation ein wegweisendes Beispiel für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik dar. Außerdem werden die Qualifizierungsanstrengungen der Unternehmen – insbesondere von kleineren und mittleren Unternehmen – durch die Vermeidung von Personalengpässen unterstützt.
- Die Erfahrungen im europäischen Ausland, von Modellprojekten und Landesprogrammen in Deutschland sprechen dafür, über die bestehenden Möglichkeiten im Sozialgesetzbuch III hinaus Jobrotation als eigenständiges Regelinstrument im Arbeitsförderungsrecht zu verankern. Auch die Partner im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit haben sich darauf verständigt, dass die Stellvertretung von Arbeitslosen über das SGB III gefördert werden sollte, während die Weiterbildung von Beschäftigten grundsätzlich Aufgabe der Betriebe bleibt.
- Die durch Jobrotation erzielbare Beschäftigungswirkung hängt in erheblichem Maße davon ab, inwieweit die Tarifvertragsparteien und die Sozialpartner auf Betriebsebene bestehende Möglichkeiten zur Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nutzen und dabei auf eine moderne Arbeitszeitgestaltung (z.B. Langzeitarbeitskonten, Sabbaticals) , die Spielräume für eine Weiterqualifizierung der Beschäftigten schafft, zurückgreifen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Sozialgesetzbuchs III vorzulegen, in dem eine Stellvertreterförderung für eine stärkere Nutzung von Jobrotation vorgesehen ist. Bei der rechtlichen Ausgestaltung sind zwei Varianten zu unterscheiden - in Abhängigkeit davon, ob es zu einer befristeten sozialversicherungspflichtigen Einstellung von Arbeitslosen kommt oder ein sozialrechtliches Beschäftigungsverhältnis vorliegt.

- Bei Überschreitung einer Beschäftigungszeit von vier Wochen, in der es grundsätzlich zu einer befristeten sozialversicherungspflichtigen Einstellung von Arbeitslosen kommt, ist zu prüfen, dem Arbeitgeber einen **Lohnkostenzuschuss** für die Beschäftigung des Stellvertreters zu gewähren. Für die Gewährung eines Arbeitgeberzuschusses sind die berufliche Weiterbildung eines oder mehrerer Beschäftigten bei Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber, die Beschäftigung eines gemeldeten Arbeitslosen und dessen tarifübliche Entlohnung während der Stellvertretung als Voraussetzungen zu Grunde zu legen.
- Sofern bei kürzeren Stellvertretungen ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zwischen Betrieb und Stellvertreter nicht geschlossen wird, möge die Bundesregierung prüfen, ob in diesen Fällen ein erhöhtes Unterhaltsgeld zu gewähren ist, da die Stellvertreter nach einer Einarbeitungsphase im Betrieb gleichwertige Tätigkeiten verrichten. Soweit ein erhöhtes Unterhaltsgeld für einen vier Wochen überschreitenden Zeitraum gezahlt wird, ist eine Beteiligung des Arbeitgebers an den Kosten zu prüfen.
- Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf zu prüfen, inwieweit bei der Einführung von Jobrotation als SGB III-Leistung auch Regelungen zur Akquisition der an Jobrotation beteiligten Arbeitgeber, zur vorbereitenden Qualifizierung der Stellvertreter und zur Betreuung (Coaching) während der Durchführung der Maßnahme zu treffen sind. Das Projektmanagement von Jobrotation ist ein Feld, in dem die Beauftragung Dritter und das Schließen von Leistungskontrakten zwischen Projektträgern und den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit zur Anwendung kommen sollten.
- Für die Projektorganisation und Betreuung von Jobrotationsmaßnahmen sollten nach Auslaufen der Gemeinschaftsinitiative ADAPT neue Finanzierungsstrukturen über den Europäischen Sozialfonds geschaffen und eine Verzahnung mit entsprechenden Förderprogrammen der Bundesländer hergestellt werden. Hierbei ist insbesondere an eine Finanzierung über das ESF/BA-Programm zu denken, die bereits 2001 ansetzen könnte.

## **Begründung**

1. Bei Jobrotation kommt es zur Integration von Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzen die Instrumente bei verschiedenen Problembereichen an, um neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu erschließen und um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Jobrotation ist ein Ansatz für

eine möglichst frühzeitige Intervention gegen Arbeitslosigkeit und stellt daher eine sinnvolle Ergänzung der vorhandenen Instrumente dar.

2. Jobrotation ist ein in verschiedenen europäischen Ländern erfolgreich erprobter Ansatz, der zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitnehmern, zur betriebsnahen Qualifizierung und passgenauen Vermittlung von Arbeitslosen (Aktivierung) dient.

Durch die Stellvertretung werden die betriebliche Hemmnisse gegenüber Qualifizierungsaktivitäten abgebaut, da der Arbeitsausfall zumindest teilweise ersetzt werden kann. Bei einer flexiblen Handhabung der Relation von Beschäftigten, die weitergebildet werden, und der Stellvertreter kann auch in kleineren Organisationseinheiten ein ausreichender Arbeitsumfang für eine Ersatzkraft gebildet werden. Jobrotation ist daher auch für kleinere und mittlere Unternehmen ein besonders attraktives Instrument. Mit der Einführung von Jobrotation als Regelinstrument der Arbeitsförderung können weitere Impulse für die betriebliche Weiterbildung ausgehen.

3. Im Spitzengespräch am 10. Juli 2000 haben sich die Partner im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit für Jobrotation ausgesprochen. Die dort behandelten Fragen zur Finanzierung von betrieblicher Weiterbildung, zur Qualifizierung von Un- und Angelernten und älteren Arbeitnehmern sowie zur möglichen Verwendung von Guthaben aus (Lang-)Zeitarbeitskonten bleiben Angelegenheit von Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien oder den Sozialpartnern auf Betriebsebene. Aufgabe der beitragsfinanzierten Arbeitsförderung ist die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit.

Mit Jobrotation werden in Übereinstimmung mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU arbeitsmarkt-, arbeitszeit- und bildungspolitische Wirkungen erzielt. Die positiven Erfahrungen mit diesem Instrument aus den skandinavischen Ländern können aber nicht ohne Weiteres auf die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland übertragen werden. Die Erfahrungen mit Jobrotation aus abgeschlossenen ADAPT-Projekten und aus den Landesprogrammen in Nordrhein-Westfalen und Berlin sind zu berücksichtigen.

4. Zur weiteren Verbreitung der Jobrotation ist es unerlässlich, dass sie als Regelinstrument in der aktiven Arbeitsförderung verankert wird. Es gilt, die rechtliche Stellung der Stellvertreter eindeutig zu klären und geeignete Anreize für Unternehmen und Arbeitslose zu schaffen. Nach geltendem Recht ist eine Förderung von Jobrotation nur über in der Praxis umständlich anwendbare Behelfskonstruktionen im SGB III möglich. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Teilnehmer nicht in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der Stellvertretung, sondern es bleiben in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Mit der Neuregelung werden die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten für Jobrotation im SGB III einheitlich zusammengefasst:

- Im Falle von Stellvertretungen, die eine Dauer von vier Wochen oder länger umfassen, soll in der Regel ein befristetes Beschäftigungsverhältnis begründet werden. Für dessen Dauer soll dem Arbeitgeber ein Lohnkostenzuschuss gewährt

werden. Voraussetzung ist die berufliche Weiterbildung eines oder mehrerer schon bisher Beschäftigter im Betrieb, und die tarif- bzw. ortsübliche Entlohnung des Stellvertreters entsprechend der Qualifikations- und Tätigkeitsanforderungen.

- Bei kürzeren Stellvertretungen ist ein befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht zur Voraussetzung für eine SGB III-Förderung zu machen. Hier bietet sich die Gestaltung als **Trainingsmaßnahme** an. Als weiterer Anreiz könnte ein erhöhtes **Unterhaltsgeld** für die Stellvertreter dann in Betracht gezogen werden, wenn die übernommene Tätigkeit derjenigen der vertretenen Arbeitnehmer gleichkommt.

Zur flexiblen Handhabung vor Ort und im Interesse einer verstärkten Nutzung von Jobrotation sind grundsätzlich beide Varianten der Stellvertreterförderung im SGB III vorzusehen. Zur Vermeidung von Fehlanreizen ist im Falle eines erhöhten Unterhaltsgeldes für einen vier Wochen überschreitenden Zeitraum eine Kostenbeteiligung des Arbeitgebers zu prüfen.

Eine Förderung im SGB III ist auch dann gerechtfertigt, wenn es nur zu einer zeitweiligen Eingliederung des Stellvertreters im Betrieb kommt, und eine spätere Übernahme nicht zur Voraussetzung gemacht werden kann. Eine Verpflichtung zur Übernahme im Falle eines Lohnkostenzuschusses ist nicht hilfreich für die Etablierung von Jobrotation. Bei den in der Bundesrepublik durchgeführten Projekten fanden nach Teilnehmerbefragungen über 60 % eine Anschlussbeschäftigung bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber.

5. Eine erfolgreiche Umsetzung von Jobrotation setzt eine spezifische Begleitung der Maßnahmen voraus. Bei einer Anbindung an die Arbeitsämter müssen auch die entsprechenden personellen Ressourcen geschaffen werden, z.B. spezielle Koordinierungsstellen. Es sollte auch eine Aufgabenübertragung an Dritte möglich sein, z.B. an bisher schon in diesem Feld tätige Trägereinrichtungen. Diese könnten aufgrund von Leistungskontrakten die ggf. notwendige Vorqualifizierung, die Akquisition von Betrieben und ein begleitendes Coaching der Stellvertreter übernehmen. Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen der Arbeitsverwaltung und den entsprechenden Dienstleistungsunternehmen könnte auch auf andere arbeitsmarktpolitische Instrumente übertragen werden.

Der Einsatz von Jobrotation passt zu einer dezentralen Organisation der Arbeitsmarktpolitik. Nötig sind Kenntnisse über die lokalen Arbeitgeber sowie über das regionale Arbeitskräftepotenzial. Eine Einbeziehung der lokalen Arbeitsmarktakteure wird daher für die Umsetzung einer neuen gesetzlichen Regelung für Jobrotation im SGB III von großer Bedeutung sein.

6. Eine Qualifizierungsberatung und -planung für kleinere und mittlere Unternehmen bedarf eigener Förderprogramme, die nicht durch das SGB III, sondern wie bisher durch den Europäischen Sozialfonds oder Landesförderprogramme sicher gestellt werden müssten. Das Projektmanagement bei Jobrotation wird bisher hauptsächlich über Mittel des Europäischen Sozialfonds finanziert. Weitere Finanzierungsquellen sind Landesprogramme. Etwa die Hälfte der bisher eingesetzten Mittel für Jobrotation entfällt auf die Finanzierung der Weiterbildungsmaßnahmen, das Projektmanagement nimmt ein

knappes Viertel des finanziellen Aufwandes in Anspruch. Neben einer gesetzlichen Regelung im Zuge einer Reform des SGB III könnte eine Kofinanzierung von Jobrotation durch das ESF/BA-Programm bereits ab 2001 sinnvoll sein.