

# **ARBEITSMARKT-CONTROLLING**

## Gliederung

### **1. Der Arbeitsmarkt in Deutschland und in der EU**

- 1.1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt
- 1.2 Schlüsselgrößen der EU-Volkswirtschaften und deren Trends
- 1.3 Arbeitsmarktdiagnose und Projektionen (Alternativrechnungen)

### **2. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziele**

- 2.1 Die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik
- 2.2 Arbeitsmarktpolitische Ziele und Konzeptionen der Hartz-Kommission
- 2.3 Geschäftspolitische Schwerpunkte der BA für 2003

### **3. Strategien und ausgewählte Steuerungsinstrumente**

- 3.1 Theoretische Grundlagen für die Strategiediskussion
- 3.2 Wachstum und Beschäftigung aus angebots- und nachfrageorientierter Sicht
- 3.3 Die Neue Arbeitsmarktpolitik

### **4. Wirkungsanalysen**

- 4.1 Controlling – Monitoring – Evaluation
- 4.2 Kennziffern des Arbeitsmarktes und der BA
- 4.3 Kennziffern der Eingliederungsbilanz
- 4.4 Evaluation ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente
- 4.5 Steuerungsmöglichkeiten, Grenzen und Zielwandel von Arbeitsmarktcontrolling

### **5. Fallstudien, Übungsaufgaben und Literaturhinweise**

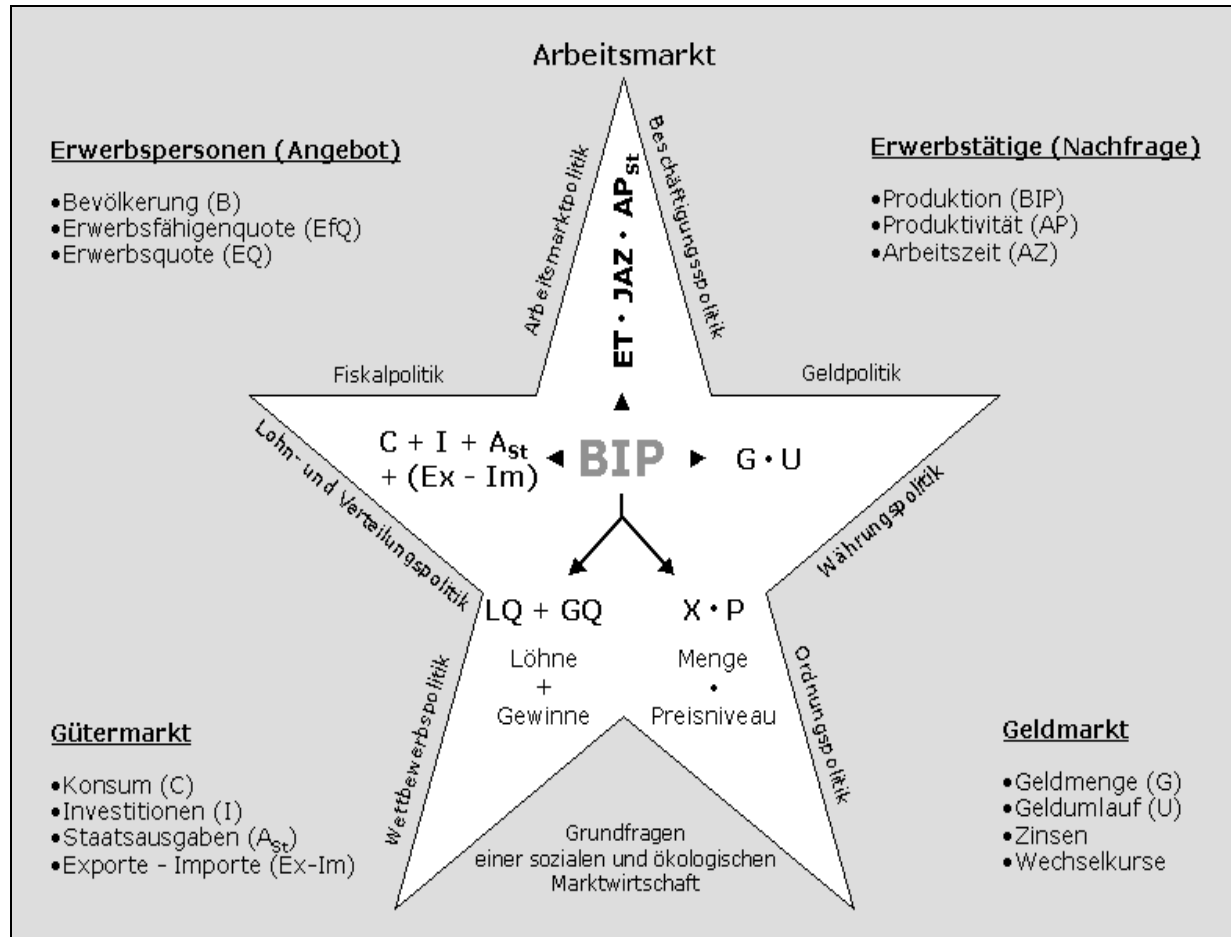
#### **Lernziele und Einordnung des Fachs AMC in das Curriculum**

- 1. Kennen, beschreiben, diagnostizieren und prognostizieren können der **Ausgangslage** (IST-Zustand). **[AM-T, AM-S]**
- 2. Kennen lernen der wichtigsten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen **Ziele** (SOLL-Zustand) und Begründungen (Argumenten) dafür angeben können. **[AM-P]**
- 3. Kenntnis der verschiedenen Einwirkungsmöglichkeiten und **Steuerungsinstrumente** staatlicher Institutionen zur Erreichung dieser Ziele. **[AM-P]**
- 4. Einschätzung und Bewertung der Konsequenzen und **Wirkungen** arbeitsmarktpolitischer, wirtschaftspolitischer und tarifpolitischer Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt. **[AM-C]**

# 1. Der Arbeitsmarkt in Deutschland und in der EU

## 1.1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt

### Übersicht 1: Wirtschaft, Währung und Arbeitsmarkt im Zusammenhang



Interpretation:

Gütermarkt:

Geldmarkt:

Arbeitsmarkt:

Tabelle 1: Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland<sup>1</sup>  
 – Realität, Erwartungen 2002, Prognose für 2003 -

Kennziffern	Realität in 2002 (DIW*)	Erwartung für 2002 (SVR**)	Prognosen für 2003	
			(Gem.G.***)	(IW****)
<b>ΔBIP<sub>real</sub></b> (%)	0,2	0,7	1,4	1,0
<b>ΔP</b> (%)	1,3	1,5	1,6	1,5
<b>ΔC<sub>priv</sub></b> (%)	-0,6	1,0	1,0	0,5
<b>ΔI<sub>real</sub> (Anlagen)</b>	-6,5	-0,4	1,9	-0,3
ΔI <sub>real</sub> (Ausrüst.)	-7,2	0,7	4,1	-
ΔI <sub>real</sub> (Bauten)	-5,9	-1,4	0,0	-
<b>ΔEx</b> (real)	2,6	1,8	5,3	4,75
<b>ΔIm</b> (real)	-1,8	1,9	6,3	3,75
<b>AN-Einkommen</b>	1,3	2,0	2,9	2,0
<b>AG-Einkommen</b>	3,9	0,7	-0,3	1,0
<b>Arbeitslose</b> (Mio)	4,06	3,96	4,10	4,3

\* Schätzung des DIW

\*\* Jahresgutachten des Sachverständigenrates

\*\*\* Gemeinschaftsgutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (niedrigste ALO-Prognose)

\*\*\*\* Institut für Weltwirtschaft, Kiel (höchste ALO-Prognose)

### Übung: Arbeitsmarktbericht 2002 (siehe: Presseinformation der BA)

Basis: Eckwerte des Arbeitsmarktes – Dezember 2002<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Quelle: DIE ZEIT, Nr. 1 vom 23.12.2002, S.25

<sup>2</sup> Siehe: BA-Intranet, Presseinformation, 09.01.2003

## 1.2 Schlüsselgrößen der EU-Volkswirtschaften<sup>3</sup>

Tabelle 2: Schlüsselgrößen in EUROLAND<sup>4</sup> und deren Trends

Zeit Schlüsselgrößen	1998	1999	2000	2001	2002 2003 Projektion	
Wirtschaftswachstum	2,9	2,7	3,4	1,6	1,3	2,9
Ausrüstungs-Investitionen	9,8	6,7	8,1	0,7	1,2	5,2
Exporte		4,7	12,0	3,5	2,1	6,3
Beschäftigung	1,7	1,7	1,9	1,2	0,2	1,2
Arbeitslosenquote	10,8	9,9	8,9	8,3	8,6	8,2
Inflation	1,2	1,1	2,4	2,8	1,8	1,8
Staatshaushalt	-2,2	-1,3	+0,3	-1,1	-1,4	-1,0
Staatsverschuldung	73,7	72,7	70,2	68,8	68,4	66,7

Tabelle 3: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich<sup>5</sup>

Schlüsselgrößen (Projektion) 2002	D	EURO -LAND	USA	JAP
Wirtschaftswachstum	0,7	1,3	0,5	-0,9
Private Konsumausgaben	0,6	1,6	-0,5	0,1
Investitionen	-0,3	1,3	-2,6	-4,5
Exporte	1,2	2,1	-6,1	
Output Gap BIP im Vergleich zu Trend 1961-2003	-1,5	-0,6		
Inflationsrate (Cpriv)	1,6	1,8	1,5	-0,1
Nominallohn	2,3	3,0	2,2	-1,5
Reallohn (?)				
Arbeitsproduktivität(ET)	1,0	1,1	1,1	-0,5
Lohnstückkosten (?)				
Reale LSK (?)				
Beschäftigung	-0,3	+0,2	-0,6	-0,3
Arbeitslosenquote	8,2	8,6	5,9	6,5
Staatshaushalt	-2,7	-1,4	-3,6	-5,9

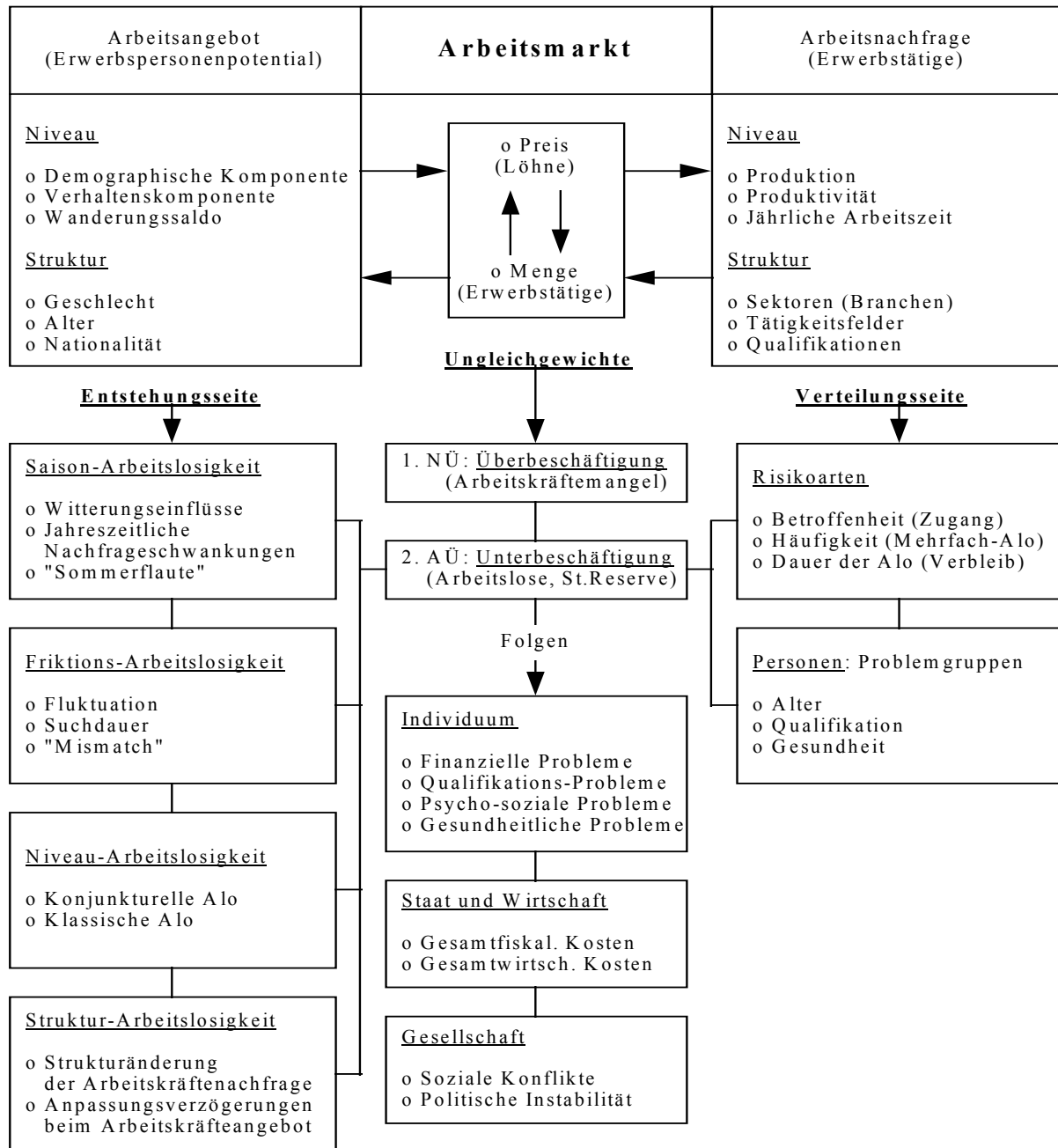
<sup>3</sup> Siehe hierzu: Reader Herbstgutachten der EU-Kommission, November 2002 (Quelle: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2002/ee502en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee502en.pdf))

<sup>4</sup> Herbstgutachten der EU-Kommission (Quelle: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance](http://europa.eu.int/comm/economy_finance), November 2001)

<sup>5</sup> Herbstgutachten der EU-Kommission (Quelle: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance](http://europa.eu.int/comm/economy_finance), November 2001)

### 1.3 Arbeitsmarktdiagnose und Projektionen (Alternativrechnung)

#### Übersicht 2: Das System von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt



Frage: Wie ermittelt das IAB in seiner Alternativrechnung die kurzfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (Arbeitskräftebilanz)?

1. Definition der alternativen Wirtschaftswachstumsraten
2. Ableitung der Veränderung der realisierten Nachfrage ( $\Delta ET$ )
3. Bestimmung der Veränderung des Erwerbspersonen-Potentials ( $\Delta EPP$ )
4. Ermittlung des Saldos der Unterbeschäftigung:  $\Delta U = \Delta EPP - \Delta ET$
5. Veränderung der Arbeitslosigkeit:  $\Delta Alo = \Delta U - \Delta St.R$
6. Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt:  $Alo (Vorjahr) + \Delta Alo$

## Arbeitsmarktbilanz

## Alternativrechnung 2002

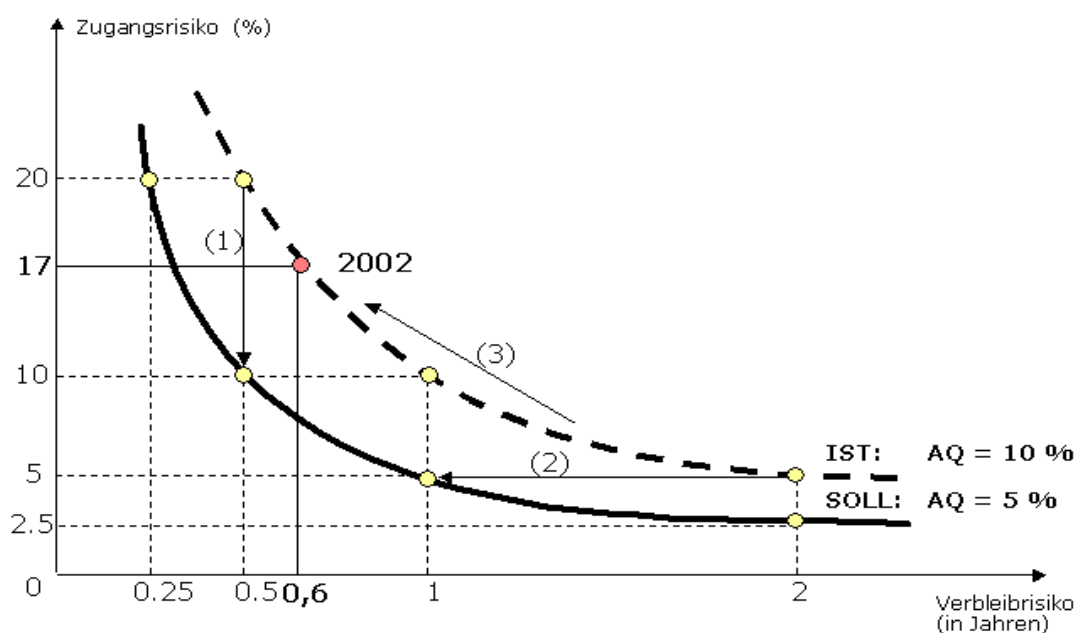
A. Nachfrage nach Arbeitskräften		2000	2001	2002-I	2002-II	2002-III
1	$\Delta \text{BIP}_{\text{real}}$ (%)	+3,0	+0,6	0	+0,7	+1,5
2	$\Delta \text{AP}_{\text{Std}}$ (%)	+2,3		+1,4	+1,6	+1,9
3	$\Delta \text{Avol}$ (%)	+0,7		-1,4	-0,9	-0,4
4	$\Delta \text{JAZ}$ (%)	-1,0		-0,7	-0,5	-0,3
5	$\Delta \text{ET}$ (%)	+1,6		-0,7	-0,4	-0,1
6	$\Delta \text{ET}$ (in 1000)	+625		-270	-150	-30
B. Angebot an Arbeitskräften		2000	2001	2002-I	2002-II	2002-III
7	$\Delta \text{DK}$ (in 1000)	-225		-159	-159	-159
8	$\Delta \text{VK}$ (in 1000)	+330		+126	+126	+126
9	$\Delta [\text{WS}+\text{PS}]$ (in 1000)	+58		+66	+66	+66
10	$\Delta \text{EPP}$ insgesamt (in 1000)	+162		+33	+33	+33
C. Arbeitsmarktbilanz		2000	2001	2002-I	2002-II	2002-III
11	$\Delta \text{UB}$ (in 1000)	-463		+303	+183	+63
12	$\Delta \text{ALO}$ (in 1000)	-211		+204	+124	+44
13	$\Delta \text{STR}$ (in 1000)	-252		+99	+59	+19
14	$\text{ET}$ (J $\Phi$ , in 1000)	38.706		38.503	38.623	38.743
15	$\text{ALO}$ (J $\Phi$ , in 1000)	3.889	3.852	4.056	3.976	3.896
16	$\text{STR}$ (J $\Phi$ , in 1000)	1.825		2.013	1.973	1.933

Quelle: IAB, Kurzbericht Nr. 82002

© Dr. Inge, IAB, 2002

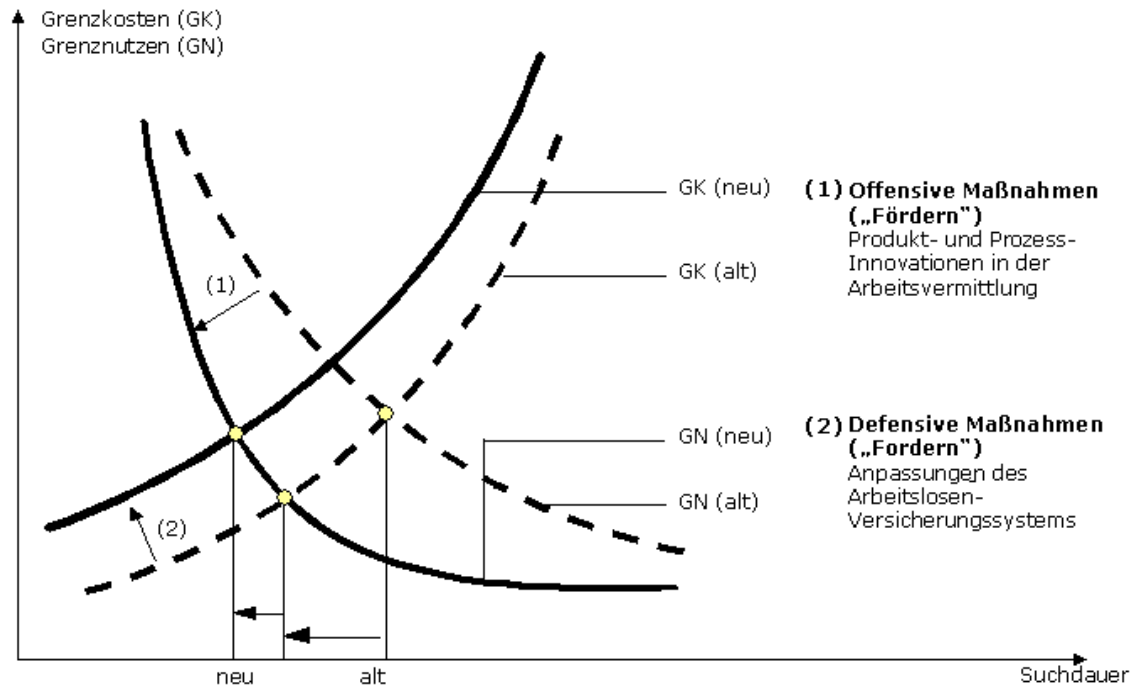
## Arbeitsmarktdiagnose (ausgewählte Arten der Arbeitslosigkeit)

## Friktionelle Arbeitslosigkeit: Zugangs- und Verbleibrisiko



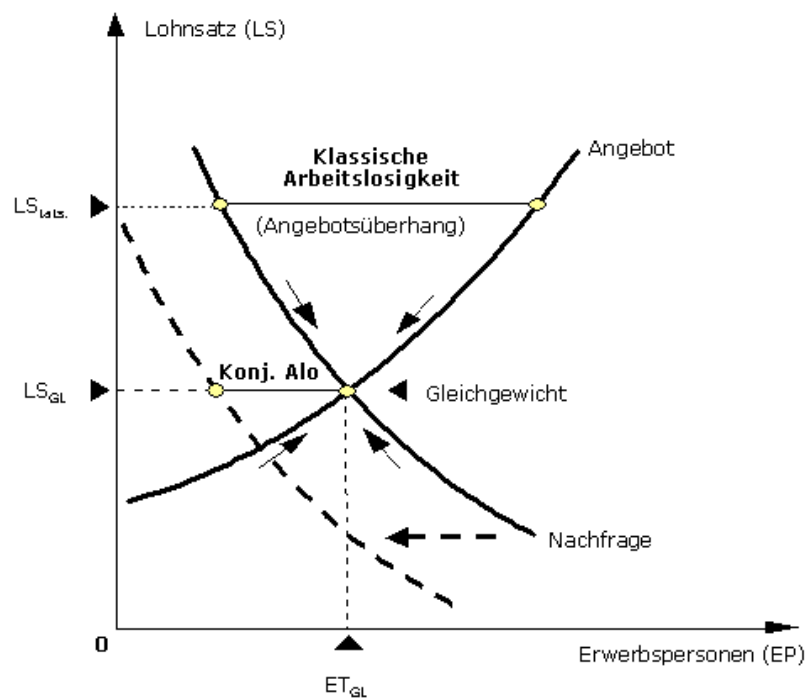
© Dr. Inge, IAB, 2002

## Die Job-Search-Theorie



© Dr. Ina K. Müller, 2002

## Niveau-Arbeitslosigkeit: klassisch und konjunkturell



© Dr. Ina K. Müller, 2002

## 2. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziele

### 2.1 Die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik<sup>6</sup>

#### Die Prinzipien der EU Beschäftigungspolitik

Mit dem „Amsterdamer Vertrag“ von 1997 ist die Beschäftigungspolitik Teil der europäischen Agenda geworden. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU beschließen die Mitgliedsstaaten, ihre Arbeitsmarktpolitik als gemeinsame politische Aufgabe aufzufassen, d.h. ihre nationalen Politiken miteinander zu koordinieren, sich an gemeinsamen Beschäftigungsleitlinien auszurichten und jährlich über den Stand der Umsetzung des Fortschritts der nationalen Beschäftigungspolitik zu berichten. Damit liegt Arbeitsmarktpolitik

nicht mehr allein in der Verantwortlichkeit der nationalen Regierungen und Sozialpartner, sondern ist Teil eines europaweiten Benchmark Prozesses. Gegenseitige „Stärken-Schwächen-Analysen“ sollen dazu beitragen, best practice in den EU Mitgliedsländern durchzusetzen.

Die europäische Dimension in der Kommissionsarbeit wurde u.a. durch die Länderrecherchen der Bertelsmann Stiftung, durch die Besuche von Kommissionsmitgliedern bei der Arbeitsverwaltung zahlreicher Nachbarländer und nicht zuletzt durch den Besuch des Vorsitzenden Dr. Peter Hartz bei der EU-Kommissarin für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Anna Diamantopoulou im Mai diesen Jahres berücksichtigt. Bei den Gesprächen wurde deutlich, dass der Bedarf an Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik europaweit hoch ist und es keine erfolgreiche Beschäftigungspolitik ohne eine Integration bisher segmentierter Politikbereiche wie Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik geben wird.

Der EU Gipfel in Lissabon 2000 hat den Zusammenhang von Beschäftigungs- und Technologiepolitik aufgegriffen. Die EU strebt an, bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsintensivste und dynamischste Wirtschaftsraum der Welt zu werden bei gleichzeitiger Schaffung zusätzlicher und besserer Arbeitsplätze und größerer sozialer Kohäsion. Damit wurde das europäische Sozialmodell mit technologischer Innovation, Liberalisierung der Märkte, Ausbreitung der Informationsgesellschaft und lebenslangem Lernen verbunden.

#### Beschäftigungsleitlinien 2002

In ihren Beschäftigungsleitlinien 2002 hat die EU Kommission dargelegt, in welche Richtung sie sich eine Modernisierung von Arbeitsmarktpolitik vorstellt. Die Leitlinien sind zugleich Maßstab für die Evaluierung der nationalen Beschäftigungsstrategien und ihrer Fortschritte. Einige der neuen Anregungen sind bereits in nationale Politik umgesetzt worden, wie z.B. die Antizipierung und Bewältigung des Wandels in einem französischen Gesetz von Februar 2002, welches u.a. eine regelmäßige Sozialberichterstattung vorschreibt. Dazu zählen beispielsweise Informationen über Pläne zur Reduzierung der Belegschaft und Maßnahmen zum Erhalt der Arbeitsplätze. Solche Berichtspflichten sollten auf börsennotierte Gesellschaften beschränkt bleiben, um KMU's nicht zu überfordern.

Die vier tragenden Säulen der Beschäftigungspolitik sind:

1. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
2. Entwicklung des Unternehmergeistes

---

<sup>6</sup> Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 341ff.

3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer
4. Verstärkung der Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern

Um das beim Lissabonner Sondergipfel zur Beschäftigungspolitik definierte Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der im Rahmen der vier Säulen festgelegten Leitlinien eine **Gesamtstrategie** entwickeln, die unter anderem auf die Erreichung folgender Querschnittsziele abstellt:

- Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsanreize schaffen für alle an einer Erwerbstätigkeit interessierten Personen;
- Sorge tragen für eine Erhöhung der Qualität der Arbeitsplätze;
- Entwickeln von Strategien für das lebenslange Leben;
- Sorgen für Ausgewogenheit bei den nationalen Aktionsplänen durch Policymix
- Schaffen von gemeinsamen Indikatoren, die eine aussagekräftige Bewertung zulassen.

Die einzelnen Säulen können wie folgt umschrieben werden:

1. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit, Überprüfung der Sozialleistungs- und Steuersysteme, um Armutsfallen zu beseitigen, Politiken erarbeiten zur Förderung des aktiven Alterns, Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme, Vorantreiben des elektronischen Lernens für alle Bürger und Bürgerinnen, sich abzeichnende Engpässe am Arbeitsmarkt ermitteln und entgegenwirken, alle Formen der Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung ermitteln und bekämpfen.

2. Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung von Arbeitsplätzen

Erleichterung der Gründung und Führung von Unternehmen; spürbare Verringerung der Gemeinkosten und des Verwaltungsaufwands, Hindernisse im Steuer- und Sozialversicherungssystem abbauen, das gesamte Spektrum des Dienstleistungssektors nutzen, regionale Entwicklungsdimensionen berücksichtigen, Festlegung einer Zielvorgabe für eine schrittweise Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt.

3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten

Aufforderung an die Sozialpartner zur Modernisierung der Arbeitsorganisation und zur Flexibilisierung der Arbeit, um damit die Fähigkeit der Arbeitsmarktes zur Anpassung an den Strukturwandel der Wirtschaft zu verbessern, konsequentere Anwendung der Gesundheits- und Arbeitsschutzvorschriften.

4. Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit

Im Rahmen von Gender Mainstreaming Beschäftigungsquote der Frauen anheben, gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit gewährleisten, Gleichstellungspolitik forcieren, Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede in Wirtschaftsbereichen und Berufen, geschlechtsspezifische Diskrepanz bei der Arbeitslosenquoten verringern, Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, Bereitstellung von erschwinglichen, leicht zugänglichen und hochwertigen Betreuungsangeboten für Kinder und pflegebedürftiger Personen etc.

Die Leitlinien sollen in einen Nationalen Aktionsplan umgesetzt werden.

Die für die Arbeit der Hartz-Kommission maßgeblichen Kapitel in den Leitlinien sind im wesentlichen<sup>7</sup>:

- Dezentralisierung und Rolle der Arbeitsverwaltungen
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Beschäftigungsfreundlicheres Abgabensystem
- Bessere Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage
- Modernisierung der Arbeitsorganisation
- Antizipierung und Bewältigung des Wandels

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat in ihrem Bericht Vorschläge entwickelt, die im Kontext dieser ausgewählten EU-Leitlinien stehen und die geeignet sind, in die nächste Berichterstattung der Bundesregierung im Hinblick auf die schnelle und effiziente Operationalisierung einzugehen. Gleichzeitig sind die 13 Module ein wichtiger Diskussionsbeitrag zu einer marktwirtschaftlich orientierten europäischen Arbeitsmarktpolitik, die die Selbstverantwortung der Akteure der Arbeitsmarktpolitik nachhaltig herausfordert.

#### Die Modernisierung entschlossen umsetzen

Im Interesse eines gemeinschaftlichen europäischen Fortschrittes muss das vorliegende Gesamtkonzept der Modernisierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik rasch und entschlossen umgesetzt werden. Die Erwartungen unserer Partner, dass die Bundesregierung eine dynamische Entwicklung zum Aufbau von Beschäftigung vorantreibt, sind groß. Die Hoffnungen der Betroffenen, unsere Ressourcen zum Abbau der Arbeitslosigkeit wirksam einzusetzen, dürfen nicht durch Vollzugsdefizite enttäuscht werden.

Alle gesellschaftlichen Akteure müssen sich zielorientiert in einer Projektkoalition zusammenfinden und mutig, konstruktiv und nachhaltig an der Realisierung eines der wichtigsten Reformvorhaben arbeiten, das über Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft entscheiden kann. Der von der Kommission entwickelte Masterplan ist mehr als ein Leitfaden für den Umsetzungsprozess; er ist ein Appell, wie ein gut funktionierendes Räderwerk ineinanderzugreifen und den gemeinsamen Erfolg in der ins Auge gefassten Frist von drei Jahren zu erreichen.

## **2.2 Arbeitsmarktpolitische Ziele und Konzeptionen der Hartz-Kommission (Auswahl)**

### **Leitziele und strategische Ausrichtung<sup>8</sup>**

- Die neue Leitidee lautet: „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“. Die Arbeitsförderungs politik wird im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut. Im Zentrum steht die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und

<sup>7</sup> Hartz-Kommission, a.a.O., S. 342f.

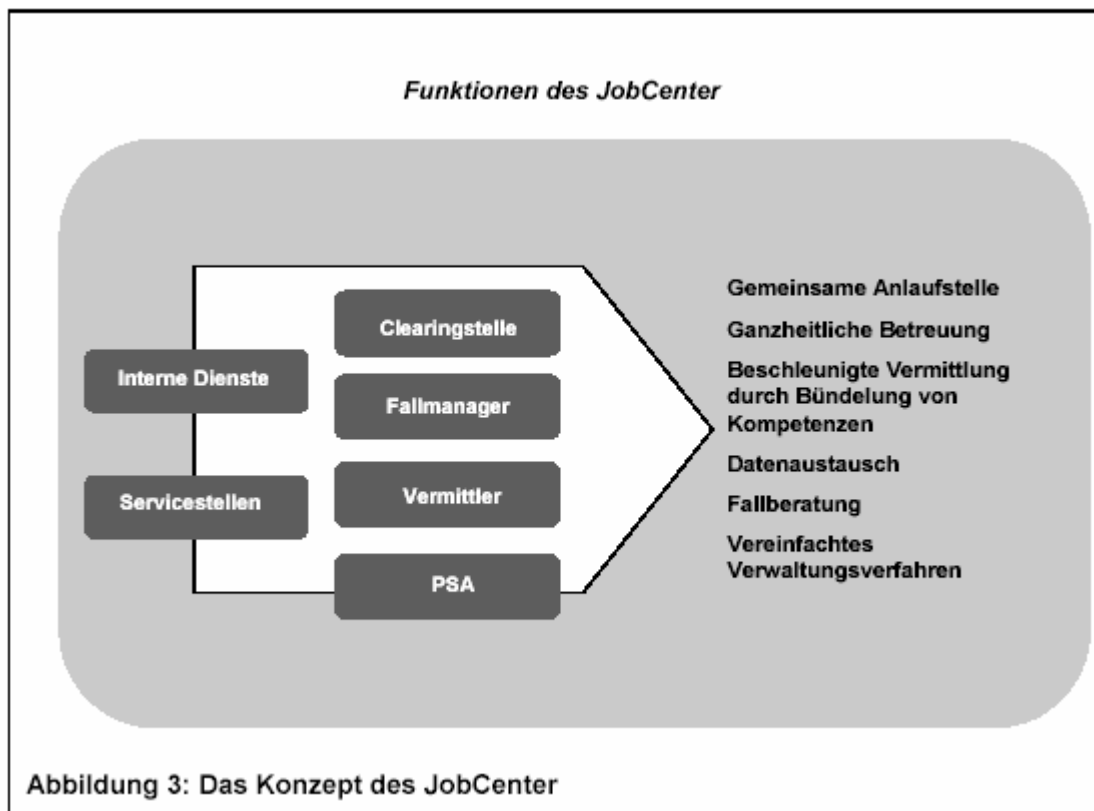
<sup>8</sup> Hartz-Kommission, a.a.O., S. 19-21.

abgesichert wird. Die angebotenen Dienstleistungen - von der Übernahme einer Zeitarbeit und der Teilnahme an einer Weiterqualifizierung bis hin zur Annahme einer Beschäftigung - setzen Arbeitslose in die Lage, selbst im Sinne des Integrationszieles tätig zu werden. Im Gegenzug hilft das integrierte System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung, diese Handlungsoptionen zielgerichtet zu nutzen.

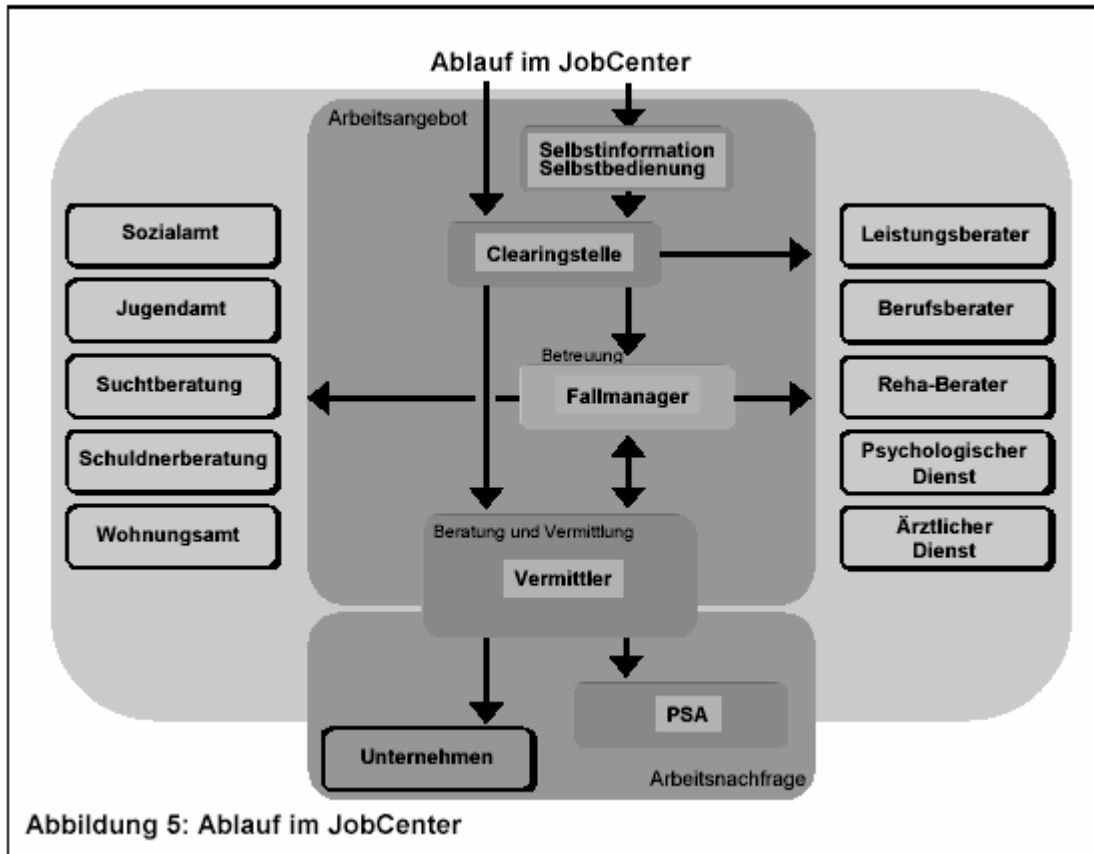
- Aktivierende Maßnahmen der Integrationsförderung werden konsequent am Bedarf der Arbeitsuchenden und der Unternehmen der jeweiligen Region ausgerichtet. Grundlage dafür ist die Konzentration auf Personengruppen, deren Beschäftigungsfähigkeit beeinträchtigt ist, die Stärkung der Eigenverantwortung durch verhaltensstützende und -beeinflussende Maßnahmen, die Individualisierung des Instrumenteneinsatzes und die klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt.
- Die gesetzlichen Vorgaben und die Regelsteuerung für aktivierende Maßnahmen der Integrationsförderung werden stufenweise reduziert und vereinfacht. Mittelfristig wird vollständig auf die Beschreibung einzelner Instrumente verzichtet zugunsten der Orientierung an zentralen Wirkungsfeldern. Die Fachkräfte des JobCenter erhalten Aktionsbudgets für Ermessensleistungen, über deren Mitteleinsatz sie nach Abklärung des konkreten, individuellen Integrationsbedarfs entscheiden.
- Die stärkere Dezentralisierung und die Ausweitung der Budgetkompetenzen der neuen Arbeitsämter ermöglichen die regionale Ausrichtung der Förderung und die Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure in „natürlichen Wirtschaftsräumen“. Eine verbindliche, geschäftspolitische Zielsteuerung und ein wirksames Controlling und Benchmarking gewährleisten, dass die Dienstleistungen gezielt und effizient eingesetzt werden.
- Die Arbeitslosenversicherung wird langfristig zur „Beschäftigungsversicherung“ weiterentwickelt, die Einkommensrisiken durch Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen während des Erwerbsverlaufs absichert. Die Weichen dafür müssen bereits heute gestellt werden.
- Arbeitsmarktpolitik unterstützt die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels im koordinierten Zusammenspiel mit Geld-, Finanz-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik. Arbeitsmarktpolitik ist dann effektiv und effizient, wenn es ihr gelingt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder rasch zu beenden.
- Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik müssen wirksam verzahnt und auf lokaler bzw. regionaler Ebenen unter Mitwirkung aller arbeitsmarktpolitischen Akteure umgesetzt werden.
- Wegweisend ist der Leitbildwechsel von der aktiven zu aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der im Einklang mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU steht.
- Die [BA-neu] verfolgt vorrangig das Ziel der raschen und nachhaltigen (Wieder-)Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und stellt Vermittlung und Integration ins Zentrum ihrer Aktivitäten. Dabei arbeitet sie präventiv und nutzt den Aktionszeitraum voll aus.
- Die Kernaufgaben der [BA-neu], Vermittlung, vermittlungsfördernde Leistungen und Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit bleiben im Sinne des „Förderns und Fordern“ weiterhin integriert. Die Art der organisatorischen Integration dieser Aufgaben wird von den Ergebnissen eines konsequenten Prozessmanagement bestimmt und bleibt flexibel gestaltbar.

- Aufgaben, die außerhalb der Kernaufgaben der [BA-neu] liegen, werden künftig entweder ausgelagert, durch andere Finanzierungsquellen als die Beitragsfinanzierung bestritten oder im Sinne von Durchführungsaufträgen personell, organisatorisch und finanziell getrennt ausgewiesen.
- Da die Aufgaben der [BA-neu] verstärkt den Charakter von Zukunftsinvestitionen oder auch sozialpolitischen Charakter besitzen, muss die Finanzierung auf eine breitere Basis gestellt werden. Beitragsmittel müssen durch einen geregelten Bundeszuschuss und durch angemessene Beteiligung von Ländern und Kommunen ergänzt werden.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung wird mittelfristig wegen der fehlenden Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes in strukturschwachen Regionen - vor allem in den neuen Bundesländern - unverzichtbar bleiben. Sie muss jedoch mit kommunalen Infrastrukturmaßnahmen verzahnt und über Steuern finanziert werden.
- Die [BA-neu] bedient sich in verstärktem Maße der Dienstleistungen privater Anbieter (Arbeitsvermittler, Zeitarbeit). Ziel ist ein ideologiefreies Neben- und Miteinander von öffentlichrechtlichen, gemeinnützigen und privaten Vermittlungseinrichtungen wie in anderen europäischen Ländern.

### JobCenter als „neues Arbeitsamt“<sup>9</sup>



<sup>9</sup> Hartz-Kommission, a.a.O., S. 68 ff.



JobCenter werden zukünftig das lokale Zentrum für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet. Daraus ergibt sich eine grundlegende, Institutionen übergreifende Neugestaltung der arbeitsmarktrelevanten Prozesse. Jenseits der bisherigen Zuständigkeitsorganisation entsteht für den Vermittlungsprozess ein ganzheitlicher Service für die Kunden. Die hierbei wesentlichen Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen werden unter einem Dach organisiert und durch ein gemeinsames Schnittstellenmanagement koordiniert.

Das JobCenter ist für alle Arbeitgeber der Region und für *alle* Erwerbsfähigen zuständig, die arbeitslos bzw. arbeitsuchend sind, einschließlich der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger. Die Einführung von flächendeckenden JobCenter als einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen hat höchste Priorität. Die operative Umsetzung einschließlich der Entscheidung, welche Leistungen im jeweiligen JobCenter erbracht werden, ist Angelegenheit der [BA-neu]. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten.

#### Aufhebung der doppelten Zuständigkeit

Mit dem JobCenter wird die grundsätzlich doppelte Zuständigkeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt für Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger aufgehoben. Dies drückt sich zum einen in der Zusammenführung der bisherigen Leistungsarten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) aus. Dadurch wird der bisherige „Verschiebebahnhof“ bei wechselnden Leistungsansprüchen gegenüber Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe beseitigt. Zum anderen bringt sich das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung) direkt in das JobCenter ein.

#### Integration der Dienstleistungen

Für das Konzept des JobCenters gilt das Prinzip: „Kein Kunde geht zwischen den Institutionen verloren“. Durch die Integration der Vermittlung im engeren Sinne

in das JobCenter mit seinem flankierenden Dienstleistungsangebot an Information, Beratung und Betreuung ergibt sich eine weitreichende Entlastungswirkung für die Durchführung der Kernaufgaben im Vermittlungsprozess.

### **PersonalServiceAgenturen<sup>10</sup>**

- PersonalServiceAgentur (PSA) ist ein wirkungsvolles Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Ziel der PSA ist es, Einstellungsbarrieren zu überwinden und Arbeitslose mit einer neuen Form vermittlungorientierter Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren („Klebeeffekt“).
- Als eigenständige Organisationseinheiten erbringen PSA Dienstleistungen für und im Auftrag des [AA-neu]. Sie sind in tarifliche Strukturen eingebunden. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann die PSA entweder von anderen Dienstleister, in gemeinsamer Trägerschaft mit Privaten oder vom [AA-neu] als
- Business Unit in privater Rechtsform betrieben werden. Wo immer möglich, streben [AA-neu] eine Lösung durch Einschaltung Dritter an. PSA stehen im Wettbewerb mit privaten Dritten und kooperieren insbesondere dort, wo private Dienstleister über spezielle Marktkenntnisse verfügen.
- Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung in der PSA ergibt sich für den Arbeitslosen gemäß der Regelungen der Neuen Zumutbarkeit. Eine Ablehnung ist mit leistungsrechtlichen
- Konsequenzen verbunden. Die Entscheidung über die Einstellung von Arbeitslosen obliegt der PSA. Ein Zielgruppenmix wird durch die Vertragsgestaltung mit dem [AA-neu] sichergestellt.
- Arbeitslose sind mit Vertragsabschluss mit der PSA sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Während der Probezeit, die bei Bewährung verkürzt werden kann, erhalten sie einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, anschließend den tariflich vereinbarten PSA-Lohn. Wechselt ein Arbeitnehmer in
- ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, erhält er den dort üblichen Lohn.
- Über die PSA werden Coachingmaßnahmen zur Unterstützung der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht.
- Eine PersonalServiceAgentur kann – wie Zeitarbeitsfirmen auch - nur dann effektiv arbeiten, wenn Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) nicht gelten. Daher ist eine
- gesetzliche Aufhebung – unter dem Vorbehalt, dass Tarifverträge abgeschlossen werden – vorzusehen.

---

<sup>10</sup> Hartz-Kommission, a.a.O., S. 147 ff.



### Umsetzung durch die BA<sup>11</sup>

Gesetzliche Grundlage:	1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB III, § 37c)
Ziel des Vorstandes:	Flächendeckende Einrichtung von PSAs bis Mitte 2003. Je Arbeitsamt mindestens eine PSA. Orientierungsgröße: 1 PSA-Beschäftigter auf 100 Arbeitslose.
Arbeitsvertrag:	9 Monate < Dauer < 12 Monate (i.d.R.)
Verleih ist vorrangig:	Ziel ist die Übernahme beim Verleiher („Klebeffekt“). Verleihfreie Zeiten sollen möglichst gering sein.
Integrationsaktivitäten:	Vermittlung (auch zu anderen Arbeitgebern), Unterstützung der Eigenbemühungen, Bewerbungstraining, assistierte Vermittlung
Qualifizierung:	Nur kurzzeitige, arbeitsplatznahe Weiterbildung (Regel)
Honorar:	erfolgsabhängige, degressive Ausgestaltung, Begrenzung auf neun Monate, in der Regel 100 % des Grundbetrages für die Monate 1-3, 75 % für die Monate 4-6 und 50 % für die Monate 7-9.
Integrations- Vermittlungsprämie:	200% des Grundbetrages in den ersten 3 Monaten, 150 % in den Monaten 4-6, 100% nach dem 6. Monat.

<sup>11</sup> Siehe ausführlich: BA-Rundbrief 71/2002 vom 23.12.2002

### 2.3 Geschäftspolitische Schwerpunkte der BA für 2003<sup>12</sup>

<b>Geschäftspolitisches Ziel</b>	<b>Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden</b>
<b>Schlüsselindikator</b>	<b>Bestand der Arbeitslosen</b>

<b>Geschäftspolitische Schwerpunkte</b>	<b>Indikatoren</b>	<b>Gender-Mainstreaming Leitwerte</b>
<b>Schnelle Eingliederung</b>	Zugang offener Stellen	Frauenanteil an den Abgängen Arbeitsloser und Arbeitsuchender
	Dauer der Leistungsbezugs	
	Abgänge Arbeitsloser in 1.AM	
	Abgänge Alo>50 in 1.AM	
<b>Jugendliche und Langzeitarbeitslose aktivieren, qualifizieren und integrieren</b>	Gemeldete betriebliche Ausbildungsstellen	Frauenanteil an den Einmündungen
	Einmündung in Ausbildung	
	Übertritte von Jugendlichen <25 J. in Alo von >6 Monaten	Frauenanteil an den Langzeit-Alo < 25 J.
	Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit	Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen
<b>Illegale Beschäftigung und Leistungsmissbrauch bekämpfen</b>	Ahndungserfolg bei Außenprüfungen	
	Ahndungsquote	
	Prüfquote	

<sup>12</sup> Quelle: BA-Referat Controlling, Führungsinformation und Sonderaufgaben

### 3. Strategien und ausgewählte Steuerungsinstrumente

#### 3.1 Theoretische Grundlagen für die Strategiediskussion

$EP - ET = ALO = Z \times D$
$2002: 42,5 \text{ Mio} - \text{ca. } 38,5 \text{ Mio} = 4 \text{ Mio} = 8 \text{ Mio} \times 0,5 \text{ (J)}$

#### Arbeitsmarkt-Strategien:

<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>
<b>(Nachfrage: ET↑)</b> o Wirtschaftspolitik (angebots-/nachfrageorientiert) o Lohn- und Arbeitszeitpolitik o Technologiepolitik	<b>(Angebot: EP↓)</b> o Wanderungspolitik o Rentenpolitik o Bildungspolitik	<b>(Arbeitsmarkt-Ausgleich: Z↓, D↓)</b> o Arbeitsvermittlung und Beratung: SIS, AIS, neue Job-Search- und Vermittlungsstrategien: Outplacement, Consulting, Coaching o Förderung beruflicher Weiterbildung, Existenzgründung o Arbeitsförderung, -beschaffung für Zielgruppen

Die einzelnen Strategien enthalten eine Vielzahl von Instrumenten:

#### **Strategie I: Nachfragepolitik (Erhöhung der Nachfrage nach Erwerbspersonen)**

- **Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik:** Belebung der Gesamtnachfrage (z.B. Steuer- und Zinssenkungen, Erhöhung der Staatsnachfrage)
- **Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik:** Verbesserung der Produktions- und Investitionsbedingungen, marktwirtschaftliche Erneuerung und Förderung des Wettbewerbs durch Deregulierung (z.B. europäischer Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, Liberalisierung des Arbeitsrechts, der Arbeitnehmerüberlassung und der Arbeitsvermittlung).
- **Technologiepolitik:** Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Produkt- und Prozessinnovationen sowie der Förderung des Humankapitals der Erwerbspersonen.
- **Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung:** Verkürzung der jährlichen Arbeitszeit bei gleichzeitiger Verlängerung der Betriebszeiten, Umwandlung von Voll- in Teilzeitarbeitsplätzen sowie die Einführung von Altersteilzeitmodellen.
- **Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik:** Abschluss von Tariflohnsteigerungen unterhalb des Produktivitätszuwachses („moderate Lohnpolitik“), stärkere Lohnspreizung, Reduzierung der Lohnzusatzkosten, Schaffung eines Niedriglohnssektors zur Förderung des Strukturwandels hin zum Dienstleistungssektor.

## **Strategie II:      Angebotspolitik (Beeinflussung des Angebots an Erwerbspersonen)**

- **Veränderung der Erwerbslebensdauer.** Beispiele für Verkürzung: Vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, Einführung von Langzeiturlaubsphasen, Erwerbsunterbrechung durch Mutterschafts-, und Erziehungszeiten, Betreuung pflegebedürftiger Personen sowie zur Weiterbildung, Fortbildung und Umschulung.
- **Aussiedler- und Ausländerpolitik:** Maßnahmen zur Integration, Anreize zum Verbleib im Herkunftsland, wachstumsorientierte Einwanderungspolitik ("Import von Humankapital": Green Card für „Mangelberufe“. Bsp.: Computerspezialisten, Pflegeberufe).
- **Wanderungspolitik** (im europäischen Binnenmarkt): Förderung der Mobilität von Erwerbspersonen.

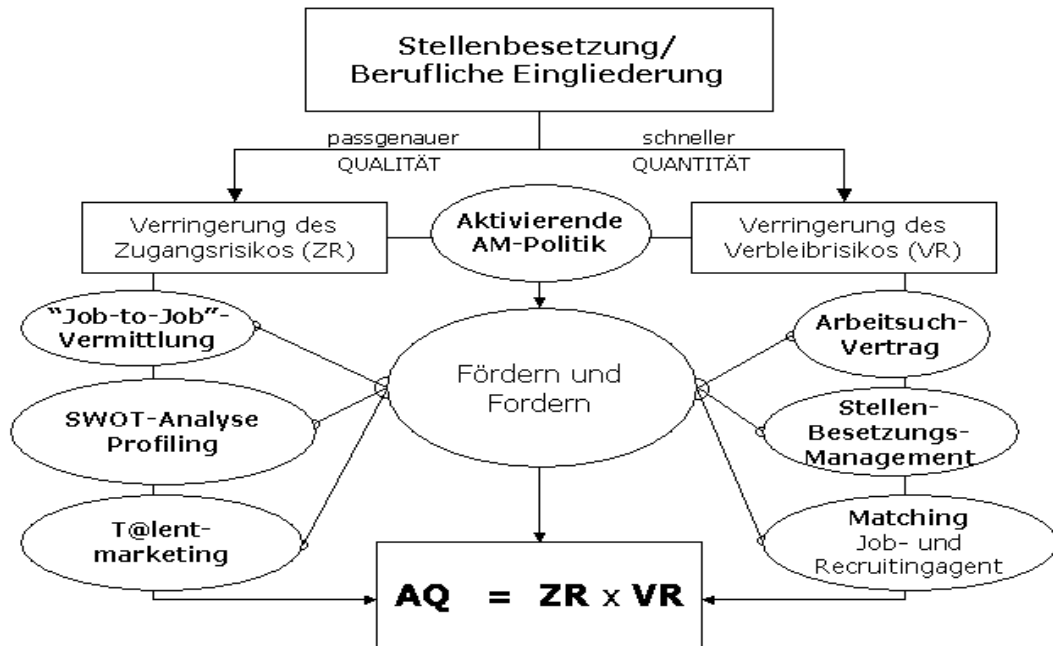
## **Strategie III:      Ausgleichspolitik**

- **Vermittlung und Beratung:** Geschäftspolitische Maßnahmen zur Beschleunigung des Arbeitsmarktausgleichs sowie zur qualitativen Verbesserung des Vermittlungserfolges, Kooperation von privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung. Förderung der internationalen Berufs- und Arbeitsberatung sowie der Arbeitsvermittlung
- **Neue Wege der Jobsuche:** SIS, AIS, ASIS, Internet, Networking, Selbstvermarktungsstrategien (EKS, berufliches Querdenken, strategische Kreativitätsanalyse), Existenzgründung, Outplacement.
- **Qualifizierungspolitik:** Förderung der allgemeinen und der beruflichen Ausbildung sowie der beruflichen Weiterbildung mit dem Ziel des Erwerbs von Schlüssel- und Schnittstellenqualifikationen.
- **Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen:** Verwirklichung struktur- und umweltpolitischer Ziele, Verbesserung der Vermittlungschancen für Langzeitarbeitslose, Förderung von Beschäftigung anstelle der Finanzierung der Arbeitslosigkeit, Förderung von Zielgruppen des Arbeitsmarktes.

### Neue Job-Search-Strategien zum Arbeitsmarkt-Ausgleich

Die Job-Suche bleibt auch in Zeiten anziehender Konjunktur schwierig. Die Übergangswahrscheinlichkeiten in Langzeitarbeitslosigkeit (<12 Monate) sind nach einer neuen IAB-Studie besonders in den neuen Bundesländern sehr hoch. Es kommt daher darauf an, Strategien zu entwickeln, die insbesondere Jugendliche vor Langzeitarbeitslosigkeit (>6 Monate) bewahren. Eine weitere Strategie besteht darin, das Arbeitslosigkeitsrisiko durch Vermittlung im „Vorfeld“ der Arbeitslosigkeit zu verringern (Job-to-Job-Vermittlung während der „Aktionszeit“). Die Ziele und Wirkungen der neuen Job-Search- und Vermittlungsstrategien lassen sich durch die nachfolgenden Grafiken veranschaulichen:

## Neue Job-Search- und Vermittlungsstrategien



## Wirkungen der Vermittlungsoffensive

Modell-rechnung	Eingliederung	Stellenbesetzung	
	Arbeitsmarkt	passgenauer	schneller
	Gesamtrisiko	Zugangsrisiko	Verbleibrisiko
	<b>AQ (%)</b>	= <b>ZR (%)</b>	x <b>VR</b> / 52 Wochen
Status: 2001	9,4	17,0	28,6
Ziel: 2002	8,9	16,5	28,0
Erfolgskalkül	-0,5	» 200.000 weniger Arbeitslose (bei 40 Mio. Erwerbspersonen)	

Bei Konzentration auf Arbeitslose, bei denen die „erwartbare lange Arbeitslosigkeitsdauer frühzeitig gekappt wird, ist die Wirkung besonders hoch“ (W. Karr, IAB, 2002)

Von all diesen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sollten vor allem jene zum Einsatz kommen, die einerseits Entlastungswirkungen am Arbeitsmarkt erzielen und andererseits weder die Defizite der staatlichen Haushalte erhöhen noch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigen. Die Berücksichtigung dieser wichtigen Nebenbedingung führt zu einem Bedeutungszuwachs sowohl für die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, die flexible Arbeitszeitpolitik sowie die Arbeitsvermittlung. Das primäre Ziel der Arbeitsvermittlung ist, Arbeitsuchende unmittelbar in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu bringen und dabei den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen zu decken.

### Die Strategie des SVR für Beschäftigung und Wachstum<sup>13</sup>

- I. Nachfrage nach Arbeitskräften stärken
  1. Den Grenzabgabensatz für Arbeit senken
  2. Lohnanhebungen unterhalb der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität halten
  
- II. Anspruchslöhne senken, den Niedriglohnbereich ausbauen
  3. Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf 12 Monate reduzieren
  4. Arbeitslosenhilfe in Sozialhilfe integrieren
  5. Sozialhilfe reformieren
  
- III. Mehr Flexibilität herstellen, Abstimmungsmechanismen verbessern
  1. Mehr Flexibilität – Verantwortung der Tarifvertragsparteien
  2. Gesetzliche Regelungen im Interesse dezentraler Lohnfindung ändern
  3. Die Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge erweitern – den Kündigungsschutz weniger stringent gestalten

### Umsetzungskonzepte des IAB<sup>14</sup>

- Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über mehr Teilzeit und Verminderung der Überstunden, also in flexibler, reversibler und kostengünstiger Form
- Längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibt und diesen auch später nicht überschreitet
- Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern
- Vertrauensbildende Beschlüsse zur Konsolidierung des Staatshaushaltes, deren kaufkraftmindernde Bestandteile aber angesichts der derzeit ungünstigen Konjunkturlage erst verzögert in Kraft treten sollen.

<sup>13</sup> SVR: Jahresgutachten 2002/03, S. 18 ff.

<sup>14</sup> IAB Kurzbericht Nr. 7/1996, Nr. 4/98 sowie Nr. 15/98.

### 3.2 Wachstum und Beschäftigung aus angebots- und nachfrageorientierter Sicht

Grundlage:

$$\text{BIP}_{\text{real}} = \frac{\text{BIP}_{\text{nom}} (= C + I + \text{Ast} + \text{Ex-Im})}{P (= \text{STK} + G)} = \frac{\text{Gesamtnachfrage}}{\text{Angebotsbedingungen}}$$

Charakteristische Merkmale	Wirtschaftspolitik	
	angebotsorientiert	nachfrageorientiert
Ursachen für wirtschaftliche Instabilitäten	Staat und öffentlicher Sektor	Marktwirtschaft (Privater Sektor)
Ungleichgewicht auf dem Gütermarkt (Ursachen für Produktionsbehinderungen)	Angebotsmangel: ungünstige Produktions- und Investitionsbedingungen (Fehlen von Arbeitsplätzen im technischen Sinn und/oder Arbeitskräfte-Mangel)	Nachfragemangel: Vorhandensein von unausgelasteten Produktionskapazitäten (kein Mangel an Arbeitsplätzen im technischen Sinn)
Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt	Dominanz von friktioneller, klassischer und/oder struktureller Arbeitslosigkeit	Dominanz von konjunktureller und/oder wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit
Grundkonzeption der Wirtschaftspolitik ("Philosophie")	"Mehr Markt": Deregulierung und Privatisierung, Kostenorientierung, Stetigkeit der Wirtschaftspolitik, Entstehung der Produktion kommt vor der Verteilung (Investitionen, Technischer Fortschritt), Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	"Mehr Staat": Globalsteuerung, antizyklische Konjunkturpolitik, Erlös und Verteilungsfragen der Produktion (Konsum) haben ein größeres Gewicht als die Entstehungsfragen
Fiskalpolitik und Steuerpolitik	Konsolidierung der Staatsfinanzen, Priorität für das Ziel Preisstabilität, Verbesserung der Investitions- und Produktionsbedingungen. Rückführung der Staatsquote durch Privatisierung und Deregulierung.  Einführung eines wettbewerbsorientierten Steuersystems, das im Kern auf die Senkung der Unternehmensbesteuerung hinausläuft.	Staatliche Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme, "Deficit Spending", Inkaufnahme einer höheren Inflationsrate bei niedrigerer Arbeitslosigkeit (Akzeptanz der "Phillips-Kurve", die einen sog. „trade-off“ zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit beschreibt) Verfolgung des Prinzips der Steuergerechtigkeit, was im Kern zu einer Entlastung der unteren Einkommensbezieher hinausläuft.
Geldpolitik	Geldmengenorientierung im Hinblick auf das Ziel Preisstabilität	Wechselkurs- und Zinssatzorientierung im Hinblick auf die Auslands- und Binnennachfrage
Tarifpolitik: Lohn- und Arbeitszeitpolitik	Dominanz des Kostenarguments, Produktivitäts- und Beschäftigungsorientierung, Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich und/oder Flexibilisierung der Arbeitszeit, Verlängerung der Betriebszeiten, Abkehr von Flächentarifverträgen	Dominanz des Kaufkraftarguments bei Tarifverhandlungen, Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeitnehmer, Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich
Arbeitsmarktpolitik	Abbau von Einstellungs-hindernissen. Förderung des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt. Investitionen in das Humankapital, Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Mehr fordern und weniger fördern	Aktive Arbeitsmarktpolitik über den zweiten Arbeitsmarkt: Subventionierung der Einstellung von Arbeitslosen. Strukturpolitik mit Hilfe von ABM und SAM.  Mehr fördern und weniger fordern

Internationale Erfahrungen und aktuelle Handlungsfelder<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Siehe hierzu: MittAB 2/1998 – Themenschwerpunkt „Strategien für mehr Beschäftigung – Internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit in Deutschland, Seite 324-350 sowie aktuelle (IAB-)Literatur.

### 3.3 Die Neue Arbeitsmarktpolitik<sup>16</sup>

#### **Die neue Leitidee: Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen**

Der Grundsatz „Fördern und Fordern“ sowie „keine Leistung ohne Gegenleistung“ erhält im Sinne der Neuausrichtung der Arbeitsförderungs politik zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine neue Akzentuierung, die im Begriff „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ zum Ausdruck kommt. „Fördern und Fordern“ entspricht der Erwartungshaltung des Versicherers an den Versicherten, den materiellen und nichtmateriellen Leistungen des Arbeitsamtes im Sinne der Schadensminderungspflicht durch ein angemessenes, zielführendes Verhalten zu begegnen (Bewerbungen, Angebote zu Vorstellungsgesprächen annehmen, tatsächliche Teilnahme an Maßnahmen, Annahme zumutbarer Stellenangebote).

„Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ beinhaltet demgegenüber ein aktivierendes Angebot und Versprechen:

**Eigenaktivitäten auslösen:** Dem Arbeitslosen werden Wahl- und Handlungsoptionen dargestellt, die ihn befähigen, Entscheidungen über seine weiteren Beschäftigungsperspektiven zu treffen. Die angebotenen Dienstleistungen setzen ihn in die Lage, selbst im Sinne des Integrationszieles tätig zu werden (von der Übernahme einer Zeitarbeit und der Teilnahme an einer Weiterqualifizierung bis hin zu Annahme einer Beschäftigung, die ein höheres Maß an Mobilität im Sinne der Neuen Zumutbarkeit erfordert).

**Sicherheit einlösen:** Im Gegenzug hilft ihm das integrierte System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung, diese Handlungsoptionen wahrzunehmen, auftretende Probleme und Belastungen zu bewältigen und individuelle Lösungen der Integration in Beschäftigung zu finden.

Stellt der Grundsatz „Fördern und Fordern“ aus der Versicherungslogik heraus die Förderleistung in den Vordergrund und verbindet sie mit Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten, so betont „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ in erster Linie die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird.

Dieser Grundsatz soll die neue Qualität der Dienstleistungsbeziehung des [AA-neu] sowohl im Zusammenhang der aktivierenden Maßnahmen als auch bei den Geldleistungen zur Einkommenssicherung bestimmen. Er geht gleichzeitig einher mit einer neuen Bestimmung der individuellen Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Optionen wie auch zwischen der grundsätzlichen Annahme des Integrationsangebotes und der Entscheidung für persönliche Alternativen außerhalb des Beschäftigungssystems, wobei einmal erworbene Ansprüche aus der Versicherung erhalten bleiben.

#### **Präventiv handeln**

Arbeitslosigkeit stigmatisiert Menschen und erschwert ihre Rückkehr ins Arbeitsleben. Je länger der Zustand der Arbeitslosigkeit dauert, desto schwieriger und teurer wird der Wiedereinstieg. Arbeitslosigkeit muss bekämpft werden, bevor sie entsteht. Präventive Arbeitsmarktpolitik baut Brücken und erleichtert Übergänge zwischen Arbeits-, Bildungs- und Erziehungszeiten, damit individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhalten, erneuert und Chancengleichheit verwirklicht werden.

<sup>16</sup> Hartz-Kommission, a.a.O., S. 45ff.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik orientiert sich daher zukünftig am Prinzip der „Übergangsmärkte“. Übergangsmärkte wirken präventiv. Sie ermöglichen es, in sozial abgesicherter und koordinierter Weise zwischen verschiedenen Arbeitsverhältnissen - Voll- und Teilzeit, Erwerbs- und Familienarbeit, Aus- und Weiterbildung und Erwerbsarbeit, selbständiger und abhängiger Beschäftigung - zu wechseln oder verschiedene Arbeitsformen je nach individueller Lebenslage zu kombinieren. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen können ohne den Makel individueller und isolierender Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigung finden.

International erfolgreiche Instrumente für Übergangsmärkte sind:

- Nachqualifizierung von nicht oder gering qualifizierten Beschäftigten zur vorbeugenden Vermeidung von Qualifikationsengpässen
- Jobrotation (Weiterbilden und Einstellen)
- Aktive Sozialplanmaßnahmen, Transfergesellschaften und Arbeitsstiftungen
- Ausbau und Effektivierung der Überbrückung in Selbständigkeit
- Zuschüsse für qualifizierende Einarbeitung und Lohnausgleich bei zeitweiser Verkürzung der Arbeitszeit
- Arbeitsplatzanpassungen für Ältere oder leistungsgeminderte Beschäftigte anstelle einseitiger Aussteuerung und Frühverrentung

Die Neuorientierung am Prinzip der Übergangsmärkte wird langfristig Folgen für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik haben. Ein stärkerer Fokus auf präventive Maßnahmen für erwerbstätige Menschen erfordert die konsequente Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zur „Beschäftigungsversicherung“. Sie versichert nicht nur den „worst case“ der Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensrisiken durch (riskante) Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen während des Erwerbsverlaufs. Sie unterstützt so die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Flexibilität beim Arbeitsplatz-, Berufs- und Ortwechsel.

Wichtige Elemente einer solchen Beschäftigungsversicherung werden langfristige, verzinsliche und kreditfähige Arbeitszeit-, Mobilitäts- und Bildungskonten sowie flexible Anwartschaften in der Rentenversicherung sein. Solche Konten eröffnen auch den Gewerkschaften und Arbeitgebern neue Möglichkeiten zur tarifpolitischen Gestaltung. Die Bildungskonten können beispielsweise mit tariflichen Leistungen (z.B. über Tariffonds) verbunden werden. Denkbar wäre, Lohnerhöhungen teilweise in Form von Einzahlungen auf Bildungskonten zu gestalten (Investivlöhne). Individuelles Ansparen auf Bildungskonten könnten darüber hinaus – vor allem für benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes – durch Steuermittel gefördert werden.

Bei der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit ist eine Beschäftigungsversicherung kaum finanzierbar. Dennoch müssen die Weichen für eine zunehmend präventiv ausgestaltete Arbeitsmarktpolitik bereits heute gestellt werden.

## **Instrumente neu ausrichten**

### Kundenorientierung

- Die aktivierenden Maßnahmen der Integrationsförderung müssen auf die Herausbildung einer an *konkreten* Beschäftigungsmöglichkeiten orientierten Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet sein
- durch effektives Kundenstrommanagement auf förderungsbedürftige Arbeitnehmer konzentriert werden
- an den in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Bedarfen des einzelnen Arbeitslosen ansetzen
- stärker proaktiv und präventiv ausgerichtet sein
- nachsorgend die Stabilität einer neuen Beschäftigung stützen

Alle Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik richten sich am Grundsatz aus, dem Arbeitssuchenden zielführende Handlungsoptionen zu eröffnen und seine Eigenaktivitäten auszulösen bzw. zu verstärken. Das [AA-neu] stützt ihn hierbei durch individuell zugeschnittene Betreuung. Hierfür ist eine möglichst genaue Kenntnis des jeweiligen Kunden (Berufs- und Erwerbsverlauf, soziales, geografisches, funktionales und materielles Mobilitätspotenzial, Erwerbs- und Berufsinteressen, Qualifizierungs- und Betreuungsbedarf) und des für ihn in Frage kommenden Marktsegmentes (Betriebsstrukturen und Beschäftigungspolitik, Stellenprofile und Beschäftigungspotenzial, Qualifikations- und Arbeitskräftebedarfe) erforderlich.

Die aktivierenden Maßnahmen zur Integrationsförderung werden auf diejenigen Arbeitnehmer konzentriert, deren Beschäftigungsfähigkeit und -chancen beschränkt bzw. beeinträchtigt sind. Dies sind insbesondere Arbeitslose:

- die ein beträchtliches Risiko tragen, keine oder nur eine unterwertige Beschäftigung zu finden
- die mit der im konkreten Falle angebotenen Förderung voraussichtlich eine Beschäftigung schneller oder eine höherwertige bzw. nachhaltige Beschäftigung finden können

Das systematische Identifizieren der Förderungsbedürftigkeit auf der Basis von Profiling und Eingliederungsvereinbarung macht zielgruppen- und segmentspezifische Instrumente überflüssig. Die aktivierenden Maßnahmen richten sich ausschließlich am jeweiligen Bedarf aus. Auf Arbeitnehmer-, aber auch auf Arbeitgeberseite, sind die Bewältigung beschäftigungshemmender Faktoren und die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit die Ziele. Dieser Aufgabe stellt sich das [AA-neu] durch präventive, proaktive, begleitende und nachsorgende Interventionen.

Die Intensität der aktivierenden Maßnahmen steigt mit der zunehmenden Betreuungsnotwendigkeit. Zielführend sind daher Modelle, die Kunden nach ihrem Betreuungsbedarf einordnen:

- Bei Kunden mit hohem Vermittlungspotenzial stehen die Selbstinformations- und Selbstbedienungseinrichtungen im Mittelpunkt.
- Bei Kunden mit Beratungsbedarf stehen zur Wahl insbesondere Mobilitätshilfen, um Anreize für eine intensiviertes und erweitertes Suchverhalten zu schaffen, PersonalServiceAgenturen und gewerbliche Zeitarbeit, um die Verfügbarkeit zu erhöhen, sowie bedarfsgerechte Qualifizierung für ein Berufs- oder Beschäftigungsfeld mit Arbeitsnachfrage oder gezielt für einen in Frage kommenden Arbeitgeber.
- Betreuungskunden, insbesondere Langzeitarbeitslose oder von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit

erhalten maßgeschneiderte Eingliederungspläne auf der Grundlage eines Profilings. Hierzu bedient sich das [AA-neu] auch professioneller Dienstleistungen Dritter (z.B. Maatwerk). Ein teilweiser Ausgleich von Einkommensverlust durch Ansprüche aus der neuen Lohnversicherung ergänzen für Ältere das Spektrum der aktivierenden Maßnahmen. Hinzu kommt das flankierende Betreuungsangebot im JobCenter.

Soweit Beschäftigungsmöglichkeiten in der PSA nicht bestehen, kann in einer Übergangsphase in strukturschwachen Regionen und für Menschen, die den steigenden Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gewachsen sind, öffentlich geförderte Beschäftigung eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein.

Der Grundsatz „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ als Leitorientierung für die Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung beinhaltet verhaltensstützende Maßnahmen und schließt verhaltensbeeinflussende Maßnahmen zur Sicherung des Erfolges der vereinbarten und eingeleiteten Schritte nicht aus. Das Instrument des Eingliederungsplanes hält das Ergebnis einer gemeinsam getroffenen Klärung der zielführenden Aktivitäten und Maßnahmen fest. Der Eingliederungsplan ist beiderseits verbindlich und hat den Charakter einer Zielvereinbarung. Für den Fall der selbstverschuldeten und wiederholten Verletzung der Vereinbarungen im Eingliederungsplan stehen künftig differenziertere und situationgerechtere Formen der Einflussnahme auf das Verhalten des Arbeitslosen als die bisher rigide und wenig angewandte Sperrzeitregelung zur Verfügung.

Um das integrationsförderliche Verhalten bei Arbeitslosen mit instabiler Integrationsorientierung sowohl während einer Qualifizierungsmaßnahme als auch bei Aufnahme einer Beschäftigung zu stützen, ist eine vorbereitende, begleitende und nachgehende Betreuung unverzichtbar (siehe auch Good-Practice-Modell „Plus-Lohn“ in Duisburg).

In besonderen Fällen kann (z.B. wenn die Integrationsmaßnahme den Charakter einer Aufstiegsfortbildung hat; wenn ein besonderer betriebsspezifischer Qualifizierungsbedarf bedient wird) eine angemessene Kostenbeteiligung des Arbeitslosen bzw. des Arbeitgebers vereinbart werden.

#### Marktorientierung

Unternehmen sind ein strategisch wichtiger Kunde. Ihnen kommt daher besondere Aufmerksamkeit und besonderer Service zu. Um Beschäftigungswirkungen zu erzielen, orientieren sich Maßnahmen zur Integrations- und Beschäftigungsförderung am Bedarf der Unternehmen und am Markt.

Auch auf der Arbeitgeberseite wird mehr Verbindlichkeit angestrebt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Feststellung des künftigen Qualifikationsbedarfs als auch hinsichtlich der Angaben zu aktuellen Tätigkeitsprofilen ihrer Belegschaften, Arbeitszeit und Höhe des Arbeitsentgeltes sowie der frühzeitigen Meldung offener Stellen.

Zielführend für Effizienz und Effektivität der Instrumente ist die Vorschaltung aussagefähiger und regionalisierter Qualifikationsanalysen. Dies stellt eine klare Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt sicher und verringert Mitnahmeeffekte.

Eine stärkere Markt- und Bedarfsorientierung bedeutet im Einzelnen:

- Unterstützen der Mobilität der Arbeitsuchenden durch Mobilitätshilfen und Anreize für Arbeitgeber zur Überwindung der Einstiegshürden und zur Integration von Geringqualifizierten (kostengünstige Probezeit und Neutralisieren des Kündigungsschutzes durch das Arbeitskräfteangebot seitens PSA gegenüber den Unternehmen). Ziel: Ausgleich des regionalen Mismatch.
- Ausrichten der Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen auf die (Wieder-) Erlangung der Vermittlungsfähigkeit; kürzere, betriebsnahe und modular ausgestaltete Weiterbildung in Verbindung mit Betriebspraktika. Ziel: Ausgleich des qualifikatorischen Mismatch.
- Nutzung der Potenziale der Zeitarbeit durch PersonalServiceAgenturen. Ziel: Erschließen der latenten Arbeitsnachfrage im Bereich partieller Arbeitsmärkte.
- Beratungsgutscheine für Gründungsberatung und zentrale Koordinierungsstellen zur Verzahnung der Angebote der regionalen Akteure bei den Kompetenz-Center. Ziel: Effektivierung des Angebots für Existenzgründer.

### **Gesetzliche Vorgaben reduzieren und Regelsteuerung zurücknehmen**

Die heutigen gesetzlichen Regelungen der Arbeitsförderung sind gekennzeichnet durch eine Vielzahl einzelner auf Zielgruppen zugeschnittener Instrumente mit sehr differenzierten Detailregelungen und Durchführungsanweisungen. Damit die Vermittler ihren unternehmerischen Dienstleistungsfunktionen zukünftig besser gerecht werden können, sind erforderlich:

- höhere Flexibilität und mehr Gestaltungsspielräume vor Ort
- konsequente Ausrichtung am Bedarf der Arbeitsuchenden und der Unternehmen in der jeweiligen Region
- mehr Transparenz für alle Beteiligten und ein geringerer Verwaltungsaufwand

Die Reduzierung der Regelungen und Vereinfachung der Instrumente erfolgen schrittweise parallel mit der stärkeren Dezentralisierung und der Ausweitung der Budgetkompetenzen.

- In einem ersten Schritt werden bestehende Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zusammengefasst, vereinfacht und wo möglich pauschaliert. Die bisherigen Durchführungsanweisungen werden zu einem Stichtag aufgehoben und wenn notwendig durch wenige, offene Vorgaben ersetzt.
- In einem zweiten Schritt werden die Instrumente zu wenigen, flexibel einsetzbaren Fördermodulen („Werkzeugkasten“) zusammengefasst. Sie beschränken sich auf die Beschreibung von übergeordneten Zielen, grundsätzlichen Parametern und Qualitätsstandards. Auf eine ausdifferenzierte Zielgruppenfestlegung wird verzichtet.
- Als letzter Schritt wird dann im Gesetz auf die Beschreibung einzelner Instrumente vollständig verzichtet zugunsten der Orientierung an zentralen Wirkungsfeldern:
  - Beschäftigungsprävention, Beschäftigungstransfer und Beschäftigungsaufbau auf Unternehmensseite
  - Integrationsförderung, Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und Förderung der Chancengleichheit auf Arbeitnehmerseite
  - Förderung von Selbständigkeit (Existenzgründung)
  - Förderung der Chancengleichheit

Die Fachkräfte des JobCenter erhalten Aktionsbudgets für Ermessensleistungen, über deren Mitteleinsatz sie nach Abklärung des konkreten, individuellen Integrationsbedarfes entscheiden.

Eine verbindliche, geschäftspolitische Zielsteuerung und ein wirksames Controlling gewährleisten, dass das [AA-neu] seine Dienstleistungen am regionalen und lokalen Arbeitsmarkt gezielt und effizient einsetzt.

Die schrittweise Reduzierung von gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben geht einher mit einer Veränderung der Kultur in der [BA-neu], in der die gewonnenen Spielräume kreativ und effizient genutzt werden. Neue Managementfähigkeiten werden erforderlich. Die Fachkräfte im JobCenter erhalten neue Kompetenzprofile.

### **Regionale Beschäftigungsstrategien im Arbeitsmarktprogramm gestalten**

Unterschiedliche Entwicklungen in den Regionen erfordern differenzierte regionale Wachstums- und Beschäftigungsstrategien. Diese können nicht „von oben“ vorgegeben werden. Entscheidend ist die konsequente regionale Ausrichtung der Förderung und die Bündelung der Aktivitäten aller wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Akteure in „natürlichen Wirtschaftsräumen“.

Die [AA-neu] gestalten ihr ganzheitliches Arbeitsmarktprogramm in eigener Verantwortung unter Beteiligung der relevanten Akteure (z.B. Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Wirtschaft und Unternehmen, Bildungsträger, Kommunen, Kirchen) aus. Der Vorstand der [BA-neu] schließt mit den örtlichen Geschäftsleitungen Zielvereinbarungen. Die [AA-neu] entwickeln zu deren Erreichung vor Ort geeignete regionale Arbeitsmarktinitiativen. Das Arbeitsmarktprogramm der [AA-neu] wird ausgerichtet nach:

- den arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten Bund/Land
- der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik
- dem tatsächlichen und perspektivischen Bedarf der regionalen Wirtschaft und der Arbeitsmarktentwicklung
- der Struktur der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit
- dem qualifikatorischen, regionalen und strukturellen Mismatch am Arbeitsmarkt

Das Arbeitsmarktprogramm entwirft Aktionsschwerpunkte für Zielgruppen (z.B. schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungsschwernissen, Berufsrückkehrerinnen, Geringqualifizierte). Der Einsatz der Mittel leitet sich aus der Bedarfsanalyse und dem regionalen Zielsystem zur Regionalentwicklung ab.

### **Dem [AA-neu] volle Budgetkompetenz geben**

Ziel ist die Erweiterung der Gestaltungsspielräume für eine integrierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor Ort. Dazu erhalten die [AA-neu] keine kameralistischen „Detailtitel“ mehr, sondern unternehmerische Globalbudgets. Die arbeitsmarktlichen Ziele werden über Zielvereinbarungen verbindlich gemacht. Das Prinzip der dezentralen Verantwortung und Steuerung gilt dabei auch innerhalb der [AA-neu] für die Fallmanager und Vermittler. Der Vorstand der [BA-neu] leitet und steuert künftig die [AA-neu] schwerpunktmäßig über Ergebnisse, wobei die Zahl der Arbeitslosen die zentrale Kenngröße sein wird.

Der Umgang mit Globalbudgets erfordert neue Managementfähigkeiten sowie die Entwicklung von Controlling- und Sicherungssystemen. Daher wird das System der umfassenden Budgetierung schrittweise eingeführt.

In einem ersten Schritt werden alle Ermessensleistungen in den Eingliederungstitel aufgenommen. Die Freie Förderung wird als „Experimentiertopf“ ausschließlich für innovative Ansätze genutzt. Die [AA-neu] werden motiviert, die Spielräume der Freien Förderung umfassend zu nutzen. Dafür werden Ideenwettbewerbe ausgeschrieben und ein systematisches Innovationsmanagement eingeführt. Das Prinzip der flexiblen Budgetierung, das eine Überjährigkeit der Mittelplanung erlaubt, wird verwirklicht.

Als nächstes werden Ausgaben für Personal und Infrastruktur in einem Verwaltungstitel zusammengefasst und den Ämtern die Kompetenz übertragen, über die sachdienliche Verwendung dieser Mittel selbst zu entscheiden. Langfristig werden Globalbudgets unter Einschluss der Pflichtleistungen in Pilotämtern erprobt und eingeführt.

Die weitere Dezentralisierung von Arbeitsmarktpolitik und die stufenweise Freigabe von Instrumenten und Budgetmitteln ist zwingend verknüpft mit der parallelen Einführung bzw. Weiterentwicklung des Arbeitsmarktpolitik-Controlling verbunden mit nationalem und internationalem Benchmarking und Anreizsystemen für die [AA-neu] bzw. Organisationseinheiten und Mitarbeiter.

## 4. Wirkungsanalysen

### 4.1 Controlling, Monitoring, Evaluation

- Gesetzliche Regelungen: § 11 SGB III, §§ 280 ff. SGB III
- Ausgangssituation: Eingliederungstitel  
Dezentralisierung  
neue Förderphilosophie und -instrumente  
gestiegenes Evaluationsbewusstsein  
→ neue Impulse für mehr Evaluation
- Zielsetzungen: mehr Transparenz  
Steuerungsmöglichkeiten bei Fehlentscheidungen  
Erfolgsfeststellung  
günstige Kosten-/Nutzenrelation
- Begriffe: Monitoring
  - \* Dokumentation von Zielerreichung und Zielverfehlungen, keine Erklärung; auf der Basis statistischer Indikatoren

#### Controlling

- \* geht über Monitoring hinaus,
- \* ist ein integratives Konzept zur wirksamen und wirtschaftlichen Steuerung im Sinne der Erreichung vereinbarter Ziele

#### Evaluation

- \* (un)systematische Bewertung/Beurteilung von Instrumenten

#### Wirkungsanalyse

- \* systematische Evaluation

#### Wirkungsforschung

- \* wissenschaftliche Wirkungsanalyse, hierbei geht es um „Netto-Effekte“ (Brutto-Informationen liegen über die Eingliederungsbilanzen vor)

## 4.2 Kennziffern des Arbeitsmarktes und der Bundesanstalt für Arbeit<sup>17</sup>

Mit den Kennziffern des Arbeitsmarktes will die BA einen Beitrag leisten zur Darstellung ihrer

- Leistungsfähigkeit im Hinblick auf den Arbeits-, Ausbildungsmarkt sowie der Sozialen Sicherung,
- Wirksamkeit nach außen sowie
- Effizienz nach innen.

Schließlich soll mit den Kennziffern eine empirische Grundlage für eine effizientere regionale Arbeitsmarktpolitik gelegt werden. Die wichtigsten Kennziffern werden im Intranet als Daten zur Führungsinformation nach folgenden Gesichtspunkten gegliedert und veröffentlicht:

- Kennziffern für die BA (Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt, Geldleistungen)
- Kennziffern des Arbeitsmarktes

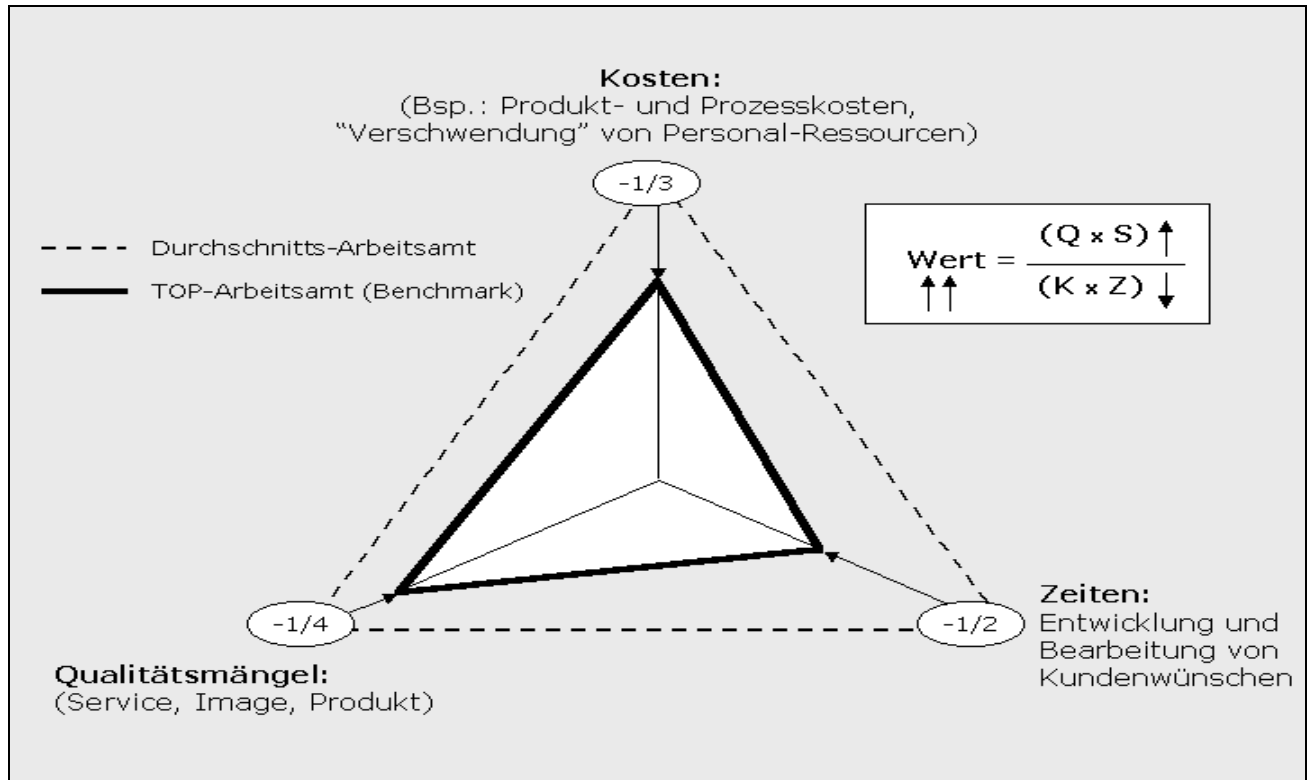
## 4.3 Kennziffern der Eingliederungsbilanz<sup>18</sup>

Die Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III erlauben ein verstärktes Benchmarking und Zielcontrolling der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wird die Aussagefähigkeit der Kennziffern der Eingliederungsbilanz verbessert. So wird z.B. die Verbleibsquote durch eine echte Eingliederungsquote ersetzt. Der Wettbewerb zwischen Arbeitsämtern soll angeregt und die Qualität der Dienstleistungen erhöht werden.

<sup>17</sup> Zur Definition und empirischen Relevanz der Kennziffern siehe: Daten zur Führungsinformation, Kennziffern 2000.

<sup>18</sup> Siehe hierzu ausführlich: BA-Daten zu den aktuellen Eingliederungsbilanzen sowie Runderlass 33/2001

Abbildung: Das Arbeitsamt im TQM-Wertevergleich - Top versus Durchschnitt -



#### 4.4 Evaluation ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente (ABM-Exkurs)

##### Do Public Works Programs Work? - Some Unpleasant Results from the East German Experience<sup>19</sup>

The economic restructuring process in east Germany was accompanied by a dramatic rise in registered unemployment from virtually zero just before Monetary, Economic and Social Union on the 1st July, 1990 to a recent level of about 20 %. But even this dramatic increase in unemployment only partially reflects the severe labour market problems in east Germany. Without the implementation of „active“ labour market programs on a large scale, registered unemployment would have soared to about 30 % (Sachverständigenrat, 1997, S. 150 ff.). Hence, these programs are supposed to play an important role in smoothing the adjustment of the east German labour market during the transition process. Public works programs (ABM) started to play a prominent role early on. They reached an all-time high in 1992 when the average number of participants was about 400,000 people and public expenditures amounted to almost 9 billion DM. In 1997 the average stock of ABM participants was reduced to about 200,000 persons with expenditures of about DM 6.6 billions. This is a similar amount as is currently spent on publicly financed training programs in east Germany.

<sup>19</sup> Florian Kraus, Patrick A. Puhani, Viktor Steiner, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Februar 1998

Proponents of ABM claim that these programs are „self-financing“ in the sense that their costs are compensated for by savings on unemployment benefits and social security contributions on the one hand, and higher tax receipts associated with a higher employment level on the other. However, according to some rough calculations, costs of these programs seem to exceed the sum of direct savings and additional income generated by any macroeconomic employment effects by a large margin. Critics of ABM also claim that public works compete with private production and, due to the huge wage subsidies, displace jobs in the private sector of the economy. Furthermore, participants in these programs are said to be discouraged to search for a regular job because public works jobs have to offer contract wages which often exceed wages for comparable work in the private sector of the economy. Although these claims are often raised in policy debates on the usefulness of ABM in east Germany, there is hardly any empirical evidence supporting or disproving them.

There are various aims public works programs should achieve according to the criteria set out in the Work Support Act (AFG) and related special regulations by the Bundesanstalt für Arbeit. One important objective of ABM is to offer employment opportunities especially to those unemployed people who, because of personal characteristics such as disability, old age, or lack of qualification, have great problems finding employment in the market sector of the economy, and would therefore become long-term unemployed. This is the so-called target-group objective (Zielgruppenorientierung) set out in the Work Support Act. Given the very high level of unemployment in east Germany, the authorities have not adhered to this criterion very strictly, though. Another important official objective of ABM is to re-integrate people into regular employment. It is the prevailing view of those concerned with the implementation of these programs that they should offer only temporary employment opportunities and thus act as a „bridge“ to a regular job in the market sector of the economy. Furthermore, according to the Work Support Act these jobs should also lead to „stable“ employment.

This research focuses on the effectiveness of public works programs in east Germany with respect to this latter objective. We view ABM as an alternative to the passive policy of just paying unemployment benefits and compare the re-employment prospects of ABM participants with the counterfactual outcome had the participants been unemployed during the period of the ABM (Kontrollgruppen-Untersuchung). We find that public works programs seem to have no special targeting focus on disadvantaged groups in the labour market and the participants are, on average, worse off in terms of individual re-employment prospects than unemployed people who do not join such a program.

#### **4.5 Steuerungsmöglichkeiten und Grenzen**

Der IAB-Arbeitsmarktindikator wird als Steuerungsinstrument der regionalen Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik verwendet. Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik, die nach dem Job-AQTIV-Gesetz auf der Grundlage eines Arbeitsmarktindikators beruhen soll, basiert auf einer Studie von Uwe Blien aus dem Jahr 1998<sup>20</sup>. Im folgenden werden Konzeption sowie Kon-

---

<sup>20</sup> Blien, U.: „Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik“, in: MittAB 4, S. 674-689, 1998 sowie „Ein Arbeitsmarktgesamtindikator zur regionalen Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik“,

struktion dieses Indikators zusammengefasst.

#### Konzeption:

Seit 1998 werden die Mittel der Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik - also u. a. Qualifizierungsmaßnahmen und ABM - aus einem gemeinsamen Budget, dem sogenannten Eingliederungstitel bezahlt. Zur Verteilung der Budgetmittel in Höhe von jährlich rund 14 Mrd. € auf die Regionen der Bundesrepublik Deutschland wurde im IAB in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen der BA ein Arbeitsmarktgesamtindikator entwickelt. Kriterien für die Entwicklung waren: Genaue Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben des Sozialgesetzbuchs, möglichste Effizienz des Mitteleinsatzes, Transparenz der Vorgehensweise, Offenheit für notwendige geschäftspolitische Entscheidungen, wissenschaftlich-formale Korrektheit in der Umsetzung. Eine der geschäftspolitischen Rahmenentscheidungen, die bei der Entwicklung des Verfahrens zur Mittelverteilung zu berücksichtigen waren, sieht eine dreistufige Vorgehensweise vor.

#### Vorgehensweise:

1. Zunächst wird eine Vorabaufteilung zwischen Ost- und Westdeutschland vorgenommen, die ungefähr 50 % der Budgetmittel in den Osten lenkt.
2. Anschließend wird mit der hier dargestellten Methode eine Zuteilung auf die Ebene der einzelnen Landesarbeitsamtsbezirke berechnet (Landesarbeitsämter, die Regionen in West- wie in Ostdeutschland umfassen, werden aufgespalten).
3. Aufgabe der Landesarbeitsämter ist es sodann, die ihnen zugewiesenen Mittel auf die Arbeitsamtsbezirke ihres Zuständigkeitsbereichs zu verteilen. Dabei sollte mit einer ähnlichen Methode vorgegangen werden, wie bei dem zweiten Schritt.

#### Operationalisierung der Teilindikatoren:

Weiterhin mussten die einzelnen im Gesetz genannten Kriterien für die Mittelverteilung in Form konkreter Teilindikatoren operationalisiert werden. Im einzelnen wurde festgelegt:

1. *Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung* berechnet als Wachstumsrate über zwei Jahre. Um die gleiche 'Richtung' wie die anderen Teilindikatoren zu erhalten, wurde das Vorzeichen der Veränderungsrate der Beschäftigung geändert. Nach der Einführung des hier beschriebenen Verfahrens zur Mittelverteilung wurde zunächst nur mit der Wachstumsrate für ein Jahr gearbeitet. Da sich dabei starke Schwankungen in den Indikatorwerten zeigen, wurde ab dem Budgetjahr 2001 auf Zweijahreszeiträume übergegangen.
2. *Prognostizierte Unterbeschäftigungsquote*, zusammengesetzt aus der prognostizierten Arbeitslosenquote und den Teilnehmern an relevanten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Durch den Maßnahmeinsatz wird ein Teil der Unterbeschäftigung in der betreffenden Region aufgefangen und offene Arbeitslosigkeit verhindert. Aus diesem Grund wurden Strukturanpassungsmaßnahmen, ABM und Vollzeitqualifizierungsmaßnahmen ebenfalls einbezogen.
3. *Rate der besonderen Personengruppen unter den Arbeitslosen*: Ältere, Schwerbehinderte, Langzeitarbeitslose, nicht formal qualifizierte Arbeitslose und Berufsrückkehrer(innen) unter den Arbeitslosen, die so berechnet werden, dass

jede Person nur einmal zählt, auch wenn sie mehrere der genannten Merkmale auf sich vereint. Bis zum Budgetjahr 2000 konnten Doppelzählungen nicht vermieden werden, so wurde bis dahin nur *die Quote der Langzeitarbeitslosen* verwendet.

4. *Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit* zur Berücksichtigung der Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Dieser, durch Gewichtung mit der Bezugsgröße der Unterbeschäftigungsquote gebildete Indikator, misst nicht die Problemlage des Arbeitsmarktes und stellt somit eine andere Dimension des gewählten Gesamtindikators dar, deren Aufnahme sich aus der Integration von Mitteln für Qualifizierungsmaßnahmen in den Eingliederungstitel erklärt. Das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik soll eher dort verausgabt werden, wo die Aussichten für einen Erfolg günstig sind.

**FAZIT:** Die Bundesanstalt für Arbeit ist von einem umfassenden Evaluationssystem noch weit entfernt. Gründe sind:

- Komplexität des Zielssystems
- Heterogenität der Maßnahmen
- Heterogenität der Zielgruppen

## **5. Fallstudien, Übungsaufgaben und Literaturhinweise**

[Unterrichtsveranstaltungen]