



**Forschungsschwerpunkt  
Flexibilität und Sicherheit  
Achim Vanselow**

Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen

Tel.: +49-209/1707-185  
Fax: +49-209/1707-110  
E-Mail: [vanselow@iatge.de](mailto:vanselow@iatge.de)  
WWW: <http://iat-info.iatge.de>

***Fordern ohne Fördern? –  
Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte!***  
Konferenz „Internationaler Reformmonitor“, 31. März 2004  
***Bertelsmann Stiftung***

**Diskussionsforum II: Employability für den ersten Arbeitsmarkt**

Achim Vanselow (Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen)

„Employability“ kann als Schlüsselwort der „neuen Arbeitsmarktpolitik“ verstanden werden: wenn kein Verlass mehr darauf ist, dass ein Arbeitsplatz auch bis zum Ende des individuellen Erwerbslebens Bestand haben wird, dann ist eine relative Sicherheit nur dadurch zu gewinnen, dass das Individuum beständig darauf hinarbeitet, seine Bewegungs- und Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten bzw. wiederherzustellen (KNUTH 1998: 301ff., BOSCH 2002).

- Innerhalb der Unternehmensgrenzen beweist sich die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte in der vielseitigen Einsatzfähigkeit und im lebenslangen Mitlernen unter den Bedingungen des organisatorischen und technologischen Wandels. Dies gilt auch für Geringqualifizierte.
- Im Fall des Arbeitsplatzverlustes beweist sich Beschäftigungsfähigkeit des Individuums in der erfolgreichen Mobilität auf dem Arbeitsmarkt.

- ***Employability als Konzept***

Das Konzept der Employability oder Beschäftigungsfähigkeit kann ganz unterschiedlich gefasst werden (DEEKE/KRUPPE 2003). In den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU umfasst der Aktionsschwerpunkt „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ mehrere Teilziele:

- Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit
- Beschäftigungsfreundlicherer Ansatz: Sozialleistungen, Steuern, Ausbildungssystem
- Entwicklung einer Politik des aktiven Alterns
- Qualifizierung für den neuen Arbeitsmarkt im Kontext des lebenslangen Lernens
- Aktive Politiken zur besseren Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage und zur frühzeitigen Behebung von Engpässen auf den neuen europäischen Arbeitsmärkten
- Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der sozialen Integration durch Zugang zur Beschäftigung

Eine engere, stärker individualistisch verstandene Variante von „Beschäftigungsfähigkeit“ stellt die Eigenschaften von Personen (Verfügbarkeit und Nutzbarkeit für den Arbeitsmarkt) sowie Motivations- und Verhaltensaspekte in den Vordergrund. „Beschäftigungsfähigkeit“ fördern hieße dann, v.a. die Nutzbarkeit von Arbeitskraft zu verbessern – etwa durch Qualifizierung, und die Verfügbarkeit zu steigern, etwa durch motivierende Maßnahmen und Trainings, aber auch durch Sanktionen wie z.B. Sperrzeiten.

Der Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ ist demnach recht vielgestaltig, was insbesondere Evaluatoren vor das Problem stellt, was sie denn eigentlich messen sollen. An dieser Stelle ist zunächst wichtig, dass die Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ etwas anderes meint als die „Sicherung von Beschäftigung“.

Bezogen auf Deutschland ist festzustellen, dass „Beschäftigungsfähigkeit“ als Zielsetzung in das SGB III eingeflossen ist, und zwar in einer Variante, die über die rein individualistisch verstandene „Beschäftigungsfähigkeit“ hinausgeht. Sie wird verknüpft mit arbeitsmarkt-, struktur-, bildungs- und sozialpolitischen Zielen.

### **SGB III § 1, Satz 2**

Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.

Schon das Arbeitsförderungsgesetz von 1997 leitete eine Wende hin zu einer stärkeren Förderung der zwischenbetrieblichen Mobilität ein. Träger der Arbeitsförderung richteten sich mehr und mehr auf betriebsnähere Angebote aus. Zielgruppenbezogene Vermittlung, Betriebspraktika oder das Coaching von Arbeitsmarktübergängen tauchten in den Dienstleistungsangeboten der Arbeitsförderer auf.

Die Kritik am Arbeitsförderungsrecht alter Prägung lautete:

- zu wenig präventive, zu viele reaktive Elemente;
- zu später Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Wenn die Förderung der Integration teilweise von lang andauernder Arbeitslosigkeit abhängig ist, wird der Verfestigung von Arbeitslosigkeit eher noch Vorschub geleistet.

### **• Reformen I: Job-Aktiv-Gesetz**

Im Job-Aktiv-Gesetz von 2002 wurde die Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ausdrücklich als Ziel der Arbeitsförderung formuliert (vgl. BUCHHEIT 2002). Gemäß der Zielsetzung, schon frühzeitig den Einsatz erfolg versprechender arbeitsmarktpolitischer Instrumente möglich zu machen („präventiv statt reaktiv“), wird seither auf die vorgeschriebene Mindestdauer der Arbeitslosigkeit („z.B. erst langzeitarbeitslos, dann ABM“) verzichtet.

In einem neuen Verfahren, dem so genannten **Profiling**, soll der Vermittler der Arbeitsagentur frühzeitig die „Beschäftigungsfähigkeit“ des Bewerbers und ggf. den Förderbedarf ermitteln (RUDOLPH 2003). Spätestens bei der Arbeitslosmeldung soll das Arbeitsamt mit dem Arbeitslosen ein umfassendes „Bewerberprofil“ erarbeiten. Das Bewerberprofil soll die Basis für eine qualifizierte Chancenprognose und darauf aufbauende Vermittlungsstrategie bilden. In das Profil fließen u.a. ein

- die berufliche und persönliche Eignung,
- Fähigkeiten des Bewerbers,
- Barrieren für eine rasche Vermittlung und die Gründe.

Das Profiling dient der Sortierung der Arbeitssuchenden nach ihrem Beratungs- und Betreuungsbedarf. Aktivierende Maßnahmen sind auf diejenigen zu konzentrieren, deren Beschäftigungsfähigkeit beschränkt bzw. beeinträchtigt ist.

Eine Schlüsselrolle als Hilfsmittel für das Vermittlungspersonal kommt dem so genannten „Virtuellen Arbeitsmarkt“ zu, dem neuen elektronischen Vermittlungssystem der BA. Fachliche und persönliche Eigenschaften der Arbeitssuchenden sollen hierdurch leichter abzubilden sein. Die Vermittler erhalten differenziertere Bewerber- und Stellenprofile, als das heute der Fall ist, und können Angebot und Nachfrage dadurch besser abgleichen.

Die individuelle Vermittlungsstrategie wird in einer „Eingliederungsvereinbarung“ schriftlich niedergelegt. Aktivitäten des Arbeitsamtes (z.B. Trainings- oder WB-Maßnahmen) stehen Eigenaktivitäten der Arbeitslosen gegenüber. Nicht-Mitwirkung wird mit Sanktionen wie z.B. Sperrzeiten belegt. Hiermit wird stärker als in der Vergangenheit und in der Form eines „Vertrages“ die Eigenverantwortung der Arbeitslosen eingefordert.

Um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu fördern, wurden auch neue Instrumente in das JA-Gesetz aufgenommen. Genannt sei an dieser Stelle das so genannte Stellvertreter-Modell „**Job-Rotation**“, das nach einer Phase der Erprobung in die Regelförderung übernommen wurde (§ 229 SGB III). Wenn ein Betrieb einen Mitarbeiter zu Weiterbildungsmaßnahmen abordnet, kann er dafür einen Arbeitslosen als Stellvertreter einstellen und erhält dafür mindestens 50% der Lohnkosten vom Arbeitsamt. Der Arbeitslose nimmt während der Stellvertretung wieder am Erwerbsleben teil und kann sich im besten Fall für eine Einstellung bewähren. Job-Rotation ist allerdings kein Instrument, das „große Zahlen“ liefert. Im Februar 2004 wies die Bundesagentur 915 Förderfälle aus (arbeitsmarktpolitische Instrumente gesamt: 1,5 Mio.).

*Ein Lösungsansatz, um Geringqualifizierte von dem Stigma der „Ausbildungslosigkeit“ (SOLGA 2002) zu befreien, ist die **Nachqualifizierung** – also z.B. das Nachholen eines Berufsabschlusses. Um Arbeitgebern die Abstellung von geringqualifizierten Arbeitnehmern zu Bildungszwecken zu erleichtern, schuf der Gesetzgeber im JA-Gesetz eine besondere Regelung für die Qualifizierungsteilnahme von Un- und Angelernten (§ 235 c SGB III). Betrieben, die Geringqualifizierte für eine Qualifizierung unter Weiterzahlung des Gehaltes freistellen, wird der Lohn für Zeiten der Freistellung ganz oder teilweise erstattet.*

Bis hierhin bleibt festzuhalten, dass arbeitsmarktpolitische Elemente, die dem „Employability“-Gedanken nahe stehen, schon vor den sog. „Hartz-Reformen“ Gegenstand reformpolitischen Handelns waren.

- **Reformen II: Berufliche Weiterbildung nach Hartz**

Damit ist das nächste Stichwort schon gefallen. Im Zuge der so genannten „Hartz-Reformen“ wurde insbesondere die Förderung der beruflichen Weiterbildung einer rigiden Kritik unterzogen. Zu teuer und in den Ergebnissen fragwürdig – so kann diese Kritik zusammengefasst werden. Beobachter sprechen von einem Paradigmenwechsel, der die aktuellen Reformen in diesem Handlungsfeld kennzeichnet (vgl. Wagner/Schuldt 2003). An dieser Stelle kann dieser Wechsel nur grob umrissen werden:

- Seit dem 1.1. 2003 stellen die Arbeitsagenturen „**Bildungsgutscheine**“ aus. Der Bildungsgutschein ist die schriftliche Zusage für die Teilnahme an einer Weiterbildung, deren Kosten die AA übernimmt. Voraussetzung ist, dass die Notwendigkeit einer Qualifizierung im Profiling festgestellt und in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wurde. Mit diesem Bildungsgutschein kann der Arbeitsuchende in einem gewissen Rahmen selbst entscheiden, zu welchem Bildungsträger er gehen will. Hiervon erwartet die BA mehr Wettbewerb zwischen Bildungsträgern.
- Um eine höhere Qualität zu gewährleisten, sollen die Arbeitsagenturen nur solche Träger und Maßnahmen unterstützen, die von unabhängigen Stellen zugelassen sind (**doppelte Zertifizierung**). Diese unabhängigen Stellen selbst unterliegen ihrerseits einem Zulassungsverfahren durch eine zentrale Akkreditierungsstelle. Aktuell ist das Umsetzungsverfahren noch nicht abgeschlossen (Verordnungsentwurf des BMWA vom 23.2.2004). Für eine Übergangszeit wählen die Dienststellen der BA die Träger weiterhin selbst aus.
- Um nicht am Markt vorbei zu qualifizieren, setzt eine Förderung zudem eine prognostizierte **Verbleibsquote** von 70% der Teilnehmer voraus.
- Die Steuerung der Weiterbildungsförderung erfolgt künftig über die so g. „**Bildungszielplanung**“ (§ 9,3 SGB III). In der BZP sollen die Dienststellen der BA regional differenzierte Qualifizierungsbedarfe benennen, und auch diejenigen Bildungsziele bezeichnen, für die eine Verbleibsquote von mindestens 70% erwartet wird. Die Qualifizierungsträger sollen sich bei ihrer Planung daran orientieren. Ausdrücklich lehnt die BA Förderzusagen ab, um Trägern Planungssicherheit zu gewährleisten. Die BZP sollen zu verbindlichen Terminen veröffentlicht werden.

Das „klassische“ Instrument der Arbeitsförderung, die **Arbeitsbeschaffungsmaßnahme**, wurde noch im JA-Gesetz dadurch aufgewertet, dass 1/5 der Arbeitszeit auf

Qualifizierung oder Praktika entfallen musste. Dieser Qualifizierungsanteil ist im Zuge der Hartz-Reformen wieder entfallen.

Was lassen die zahlreichen und umfassenden Reformen im Bereich der beruflichen Weiterbildung für Geringqualifizierte erwarten?

An dieser Stelle können nur sehr vorläufige Anmerkungen erfolgen.

- Fakt ist, dass im Jahr 2003 246.000 Teilnehmer/innen eine WB-Maßnahme begonnen haben, das sind 46% weniger als im Vorjahr. Die BA fährt ihre Qualifizierungsförderung also stark zurück. Für das Jahr 2004 ist keine Aufstockung in Sicht.
- Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen droht gerade Geringqualifizierte zu überfordern. Die eigenverantwortliche Auswahl des Bildungsträgers setzt ein hohes Maß an Entscheidungskompetenz voraus, ist doch der Weiterbildungsmarkt gerade durch sein unübersichtliches Angebot gekennzeichnet. Woran Weiterbildungsexperten regelmäßig scheitern, das sollen nun (geringqualifizierte) Arbeitslose richten...?
- Die hohe Verbleibsquote setzt einen Anreiz für Träger, eher Teilnehmer/innen mit hoher Vermittlungswahrscheinlichkeit zu qualifizieren.
- Der Sparzwang der Bundesanstalt hat Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung anfangs dazu verleitet, vor allem „teure“ Arbeitslosengeldempfänger mit Bildungsgutscheinen auszustatten. Langzeitarbeitslose haben bei einer solchen Verwaltungspraxis das Nachsehen.
- Die Bundesanstalt kommt seit einiger Zeit nicht aus den Schlagzeilen heraus. Nicht wenige Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung haben angesichts des rauen öffentlichen Klimas Angst Fehler zu machen. In einigen Ämtern erhielten Arbeitslose nicht einmal Adressenlisten von Weiterbildungsträgern, weil die Mitarbeiter/innen ihre Neutralitätspflicht nicht verletzen wollten.

Sicherlich handelt es sich bei manchen Problemen um bloße Anlaufschwierigkeiten der Reformen in der Umsetzungsphase. Gleichwohl gibt es Gründe für die Annahme, dass die Auswirkungen der Maßnahmen, die die Beschäftigungsfähigkeit auch und gerade von Geringqualifizierten verbessern sollten, in der Praxis ambivalent sein könnten.

- **Sonstige Reformen mit Bezug zur „Beschäftigungsfähigkeit“**

Neben der beruflichen Weiterbildung können noch weitere Reformmaßnahmen der Förderung der „Beschäftigungsfähigkeit“ zugerechnet werden. An dieser Stelle seien aus Zeitgründen nur noch kurz genannt:

- Die Liberalisierung der Zeitarbeit: rd. 4000 Zeitarbeitsunternehmen beschäftigen etwa 300.000 Leiharbeitskräfte. Branchenexperten wie etwa der Geschäftsführer des Unternehmens „Manpower“ erwarten ein nennenswertes Neugeschäft weniger im klassischen Helferbereich als vielmehr bei den qualifizierten Arbeitskräften.
- Die Einführung der „Personal-Service-Agenturen“ (2003: 42.955 Zugänge) (Bundesagentur 2004:16)
- Die Förderung der „kleinen Selbständigkeit“ in Form des neuen Existenzgründungszuschusses, der sog. „Ich-AG“ (2003: rd. 92.000 Zugänge) (Bundesagentur 2004:16)

Welche Auswirkungen diese neuen Instrumente auf Geringqualifizierte haben, wird u.a. Gegenstand der Evaluation sein, die derzeit vom BMWA ausgeschrieben wird.

### • **Schluss**

Ich hoffe, es ist etwas deutlicher geworden, mittels welcher neuen Maßnahmen und Instrumente Arbeitslose und besonders Geringqualifizierte in die Lage versetzt werden sollen, am Arbeitsmarktgeschehen erfolgreich teilzunehmen bzw. ihren Arbeitsplatz zu sichern. Doch selbst für den Fall, dass Arbeitskräfte beschäftigungsfähig sind bzw. ihre Beschäftigungsfähigkeit wieder hergestellt haben, ist das keine Garantie dafür, dass sie unter unsicheren Marktbedingungen auch einen Arbeitsplatz erhalten. Das IAB stellt hierzu lapidar fest: „Die Bedarfe, auf die hin qualifiziert werden soll, sind in zeitlicher und sachlicher Hinsicht nicht eindeutig und die Chancen zur angestrebten Beschäftigungsfähigkeit sind – in Abhängigkeit von der Entwicklung der betrieblichen Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Arbeitskräften – ungewiss“ (DEEKE/KRUPPE 2003:10).

Auch ich habe keine Patentlösung für dieses Problem. Man liegt aber vermutlich nicht völlig falsch mit der Annahme, dass Geringqualifizierte künftig verstärkt mit Anforderungen konfrontiert werden, die mit der zunehmenden Tertiarisierung, neuen Formen der Arbeitsorganisation und dem technischen Wandel verbunden sind. Wenn die geschilderten Reformen greifen, kann auf der Basis einer regionalen Bedarfsplanung ein zielgenaues Weiterbildungsangebot dazu beitragen, dass Geringqualifizierte überhaupt die Chance erhalten, nicht von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abgekoppelt zu werden.

### **Literatur**

BOSCH, GERHARD 2002: Employability, lebenslanges Lernen und die Rolle des Staates. In: Allendinger, J. (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. 31. Kongress der Gesellschaft für Soziologie 7.-10.10.2002 in Leipzig. Bd.1, Opladen: 418-436.

BUCHHEIT, BERND 2002: Job-AQTIV: Neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik. Bundesarbeitsblatt 2: 5-10.

BUNDESAGENTUR 2004: Arbeitsmarkt in Zahlen. Jahreszahlen 2003 und Zeitreihen. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

KNUTH, MATTHIAS 1998: Von der „Lebensstellung“ zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit: sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, G. (Hg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Frankfurt/New York: 300-331.

DEEKE, AXEL/KRUPPE, THOMAS 2003: Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Pogramms. IAB-Werkstattbericht Nr. 1. Nürnberg.

RUDOLPH, HELMUT 2003: Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien. Beitrag zur Tagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland?. Berlin 9./10. Oktober 2003.

SOLGA, HEIKE 2002: „Ausbildungslosigkeit“ als soziales Stigma in Bildungsgesellschaften. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 3: 476-505.

WAGNER, ALEXANDRA/SCHULDT, KARSTEN 2003: Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ost-deutschen Arbeitsmarkt. Kurzgutachten im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin und Teltow.