

Schriftliche Stellungnahme

zu der Öffentlichen Anhörung am 15. Oktober 2001 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN; Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job – AQTIV – Gesetz); Drs.: 14/6944
- b) Antrag der Abgeordneten Horst Seehofer, Karl-Josef Laumann, Birgit Schnieber-Jastram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU Arbeitsplätze schaffen statt Arbeitslosigkeit verwalten – Reformen für einen besseren Arbeitsmarkt; Drs.: 14/6888
- c) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP Für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik; Drs.: 14/6621

Institut für Arbeit und Technik

Unsere Stellungnahme konzentriert sich auf die Kommentierung einiger zentraler Aspekte des Job-AQTIV-Gesetzes - und zwar insbesondere

- den Reformbedarf der Arbeitsmarktpolitik,
- die Aus- und Weiterbildung,
- arbeitsmarktpolitische Instrumente,
- die Beschäftigung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer/innen,
- Arbeitnehmerüberlassung
- Finanzielle Anreizstrukturen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik .

1 Reformbedarf der Arbeitsmarktpolitik

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik durch eine verbesserte Ermittlung des individuellen arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsbedarfs, die Optimierung des Vermittlungsprozesses, den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ohne Einhaltung von Mindestfristen und durch eine stärkere Verzahnung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente mit dem Instrumentarium anderer Politikbereiche verbessert werden.

Damit werden Forderungen an die Arbeitsmarktpolitik, die Instrumente individueller zuzuschneiden, sie betriebsnäher zu gestalten, sie stärker auf die Vermittlung auszurichten sowie zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitiger anzusetzen, aufgegrif-

fen. In diesem Zusammenhang werden auch einige modellhaft erprobte Ansätze wie z.B. Jobrotation in das Regelinstrumentarium übernommen.

Allerdings muss dem Umsetzungsprozess dieses überaus ambitionierten Vorhabens mehr Zeit als geplant eingeräumt werden. Die Arbeitsämter sollen ihre Dienstleistungen erheblich ausweiten und gleichzeitig ein größeres Spektrum von Regelinstrumenten der Arbeitsförderung individueller und flexibler als bislang einsetzen. Angesichts der strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt, der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit und personeller Engpässe in den Arbeitsämtern kann dies nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Vielmehr müssen z.B. beim Profiling und bei der Aufstellung von Eingliederungsvereinbarungen alle Beteiligten erst Erfahrungen sammeln, wie diese Instrumente unter ganz unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen und sehr voneinander abweichenden individuellen Voraussetzungen erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden können. Schließlich muss festgestellt werden, ob man diese Instrumente flächendeckend sinnvoll praktizieren kann, oder nicht auf bestimmte Gruppen konzentrieren muss.

Auch die im Gesetzesentwurf vorgesehene verstärkte Einschaltung von „Dritten“ für diverse Aufgaben (z.B. bei der Eignungsfeststellung, der verstärkten Vermittlung, der Vermittlung in Verbindung mit Weiterbildungs-, Beschäftigungs- und Transfermaßnahmen und bei der Organisation von Jobrotation) dürfte kurzfristig wenig Entlastung bieten, da auch die meisten öffentli-

chen und privaten Träger nicht über ausreichende Erfahrungen verfügen, um das vorgesehene Instrumentarium rasch und effizient anzuwenden. Zudem muss die Qualitätskontrolle und -sicherung von den Arbeitsämtern geleistet werden, was erheblichen Aufwand verursachen dürfte. Da zum Teil neue Instrumente ausprobiert werden, das Gesetz also einen Aufbruch in Neuland bedeutet, müssen die Erfahrungen mit den neuen Instrumenten sorgfältig ausgewertet werden.

Insofern ist aus unserer Sicht zu warnen vor überzogenen Hoffnungen an die kurzfristige Entlastungswirkung der neuen Instrumente auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktpolitik kann zweifellos dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu erhöhen und damit bestehende Ungleichgewichte und strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt ein Stück weit zu reduzieren, aber sie kann das gravierende Beschäftigungsproblem auf dem deutschen Arbeitsmarkt (insbesondere in Ostdeutschland) nicht lösen. Hierzu bedarf es aus unserer Sicht eines konzertierten Zusammenwirkens unterschiedlicher Politikbereiche - z.B. der Finanz-, Steuer-, Wirtschafts-, Struktur-, Arbeitszeit-, Bildungs- und Forschungspolitik.

2 Arbeitsvermittlung

Die Intensivierung der Arbeitsvermittlung, Profiling und das Aufstellen von gemeinsamen Eingliederungsvereinbarungen erscheinen sinnvoll, weil dies nach vorliegenden Erfahrungen z.B. aus dem NRW-Programm „Jugend in Arbeit“ zur Aktivierung von Arbeitslosen führen und dazu beitragen kann, die Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu verhindern.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Vereinbarungen zwischen Arbeitslosen und Vermittlungspersonal vor allem dann die gewünschten Effekte (stärkere Eigeninitiative, individueller Zuschnitt von Maßnahmen, Hilfe bei sonstigen Problemen wie Verschuldung etc.) nur eintreten, wenn sie gemeinsam und einvernehmlich entwickelt werden, was auf beiden Seiten Lernprozesse voraussetzt. Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen unter Zeitdruck oder mit einseitigen Vorgaben von Seiten der Arbeitsämter wird das Ziel einer „Aktivierung“ von Arbeitslosen kaum erreichen.

Auf eine Arbeitsvermittler/in entfallen nach vorliegenden Informationen derzeit im Durchschnitt etwa 800 Arbeitslose. Selbst wenn - wie für Anfang 2002 geplant - die personellen Kapazitäten in der Arbeitsvermittlung (zeitlich befristet) ausgeweitet werden, ist der Aufwand, der mit dem Aufstellen von Eingliederungsplänen für jede/n Arbeitslose/n verbunden ist, erheblich. Dies gilt insbesondere, wenn die in der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 72f) vorgesehenen Elemente

- Abschätzung des Risikos von Langzeitarbeitslosigkeit;
- Stärken-Schwächen-Analyse;
- individuelle Chanceneinschätzung (Profiling) - Feststellung von beruflichen und persönlichen Merkmalen wie Kenntnisse, Qualifikation, Berufserfahrung, Aktualität der Qualifikation und Kenntnisse, Weiterbildungsfähigkeit und -bereitschaft;

- Gegebenheiten des Arbeitsmarktes;
- Ableitung der individuellen Vermittlungsstrategie

angemessen berücksichtigt und die Eingliederungsvereinbarungen - was grundsätzlich sinnvoll erscheint - im Abstand von drei bis sechs Monaten überprüft bzw. aktualisiert werden (§ 35). Wie zahlreiche Modellprojekte und -programme gezeigt haben, beeinflussen persönliche Lebensumstände (Gesundheitszustand, Kinderbetreuung, Verschuldung u.ä.) die Vermittlungsaussichten von Arbeitslosen in nicht unerheblichem Maße und sollten im Rahmen des Profiling auf jeden Fall mitberücksichtigt werden.

Da die individuellen Ausgangssituationen, die jeweilige regionale Arbeitsmarktsituation und die jeweilige Kombinationen beider Elemente stark voneinander abweichen ist davon auszugehen, dass Profiling (§ 6) und der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen (§ 35) einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand verursachen. Darauf verweisen auch die Erfahrungen aus dem NRW-Programm „Jugend in Arbeit“. Hier wurden die Zuständigen zudem für den Einsatz von Profiling besonders geschult.

Profiling und der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen müssen auch deswegen sorgfältig erfolgen, weil der Gesetzentwurf erhebliche Sanktionen beinhaltet, wenn Arbeitslose den Vereinbarungen nicht oder nur unzureichend nachkommen. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob das „Verhalten im Vorstellungsgespräch“ (S.93), das subjektiv sehr unterschiedlich bewertet werden kann, Grund für eine Sperrzeit sein kann.

Mit der Flexibilisierung der Anspruchsvoraussetzungen beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen steigen die Entscheidungsspielräume des Personals in den Arbeitsämtern. Vor diesem Hintergrund ist es um so wichtiger, dass Eingliederungsschritte gemeinsam festgelegt werden, damit Arbeitslose diesbezügliche Entscheidungen nicht als Willkürakt empfinden. Zudem sollte genau beobachtet werden, wie sich die Flexibilisierung der Anspruchsvoraussetzungen auf die Einbeziehung bestimmter Zielgruppen unter den Arbeitslosen auswirkt. Nicht akzeptabel wäre aus unserer Sicht, wenn z.B. die Anteile von Langzeitarbeitslosen in Folge der neuen Regelungen sinken würden. Eine solche Gefahr des „Creaming“ von Arbeitslosen durch die unter zu hohem Erwartungsdruck stehenden Arbeitsämter ist nicht auszuschließen.

Insgesamt muss der Umsetzung der ambitionierten Zielsetzungen eine angemessene Zeit eingeräumt werden. Außerdem müssen sie durch Qualifizierungsangebote sowohl für das Personal der Bundesanstalt für Arbeit als auch für „Dritte“ (z.B. Maßnahmeträger) flankiert werden.

In diesem Zusammenhang ist aus unserer Sicht auch davor zu warnen, die im Gesetzentwurf (§ 37a) enthaltene Möglichkeit, die „gesamte Vermittlungstätigkeit“ (vgl. Begründung, S. 80) an Dritte zu delegieren, in dieser Form umzusetzen. Eine der Stärken der deutschen Arbeitsmarktpolitik ist, dass Vermittlung und

arbeitsmarktpolitische Unterstützung aus einer Hand kommen. Dritte können zweifellos bestimmte Teilaufgaben wie Assessments u.ä. übernehmen. Die Arbeitsämter sollten die Steuerungs- und Koordinationsfunktion auf jeden Fall behalten – u.a., weil nur sie allein über die Teilnahme an notwendigen bzw. sinnvoll erscheinenden Maßnahmen zur Förderung der Integration entscheiden können.

Auf der Basis vorliegender Erfahrungen erscheint es sinnvoll, finanzielle Anreize in Form von Prämien für Träger zu schaffen, die z.B. für die erfolgreiche Vermittlung von Teilnehmer/innen in Beschäftigung gewährt werden. Fraglich ist aus unserer Sicht allerdings, ob alle Träger von beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen tatsächlich gesetzlich bzw. vertraglich verpflichtet werden sollten, ihre Teilnehmer/innen zu vermitteln (vgl. Begründung S. 88; § 86 Abs. 2). Zweifellos haben sich hierum viele Träger in den vergangenen Jahren bereits bemüht und ihre entsprechenden Aktivitäten deutlich ausgeweitet. Ein stärkeres Engagement in diesem Bereich lässt sich nach unserer Einschätzung aber besser durch Anreize stimulieren als durch eine „Verpflichtung“, zumal offen ist, wie die Einhaltung einer solchen Vorgabe beurteilt werden könnte.

3 Aus- und Weiterbildung

An- und Ungelernte sind zunehmend stärker als andere Beschäftigtengruppen von Arbeitslosigkeit betroffen. Nach allen vorliegenden Projektionen sinken ihre Beschäftigungschancen weiter. Daher ist nachdrücklich zu begrüßen, dass die zeitweilige Freistellung von Beschäftigten ohne Berufsausbildung für die Teilnahme an Maßnahmen zum Nachholen eines Berufsabschlusses durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden kann (§ 235c). Diese Regelung war in ähnlicher Form bereits früher im AFG enthalten. Damals wurde u.a. vielen Un- und Angelernten ermöglicht, einen Berufsabschluß nachzuholen, wodurch sich ihre Beschäftigungssituation stabilisiert hat. Die Förderung von Beschäftigten ist hier trotz des gleichzeitigen betrieblichen Nutzens gerechtfertigt, da die Weiterbildung von An- und Ungelernten nach allen Forschungsergebnissen u.a. auch des IAT erfolgsversprechender ist, wenn sie in einem konkreten Arbeitszusammenhang mit konkreten Beschäftigungszielen erfolgt. Zudem setzt wird präventiv und nicht erst im Falle der Arbeitslosigkeit angesetzt.

Der Zugang zu einer beruflichen Ausbildung wird häufig durch Mängel in der schulischen Bildung behindert. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik muss daher auch dazu beitragen diese Mängel zu verringern; zudem muss der Zugang zu den schulmüden Jugendlichen früher als erst in der Arbeitslosigkeit gefunden werden. Das Gesetz will diese Lücke schließen und sieht vor, dass durch berufsvorbereitende Maßnahmen auch allgemeinbildende Fächer gefördert werden, die u.a. auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses vorbereiten soll (§ 23). Weiterhin werden die Lernorte Schule und Betrieb miteinander verbunden und betriebliche Praktika von Schüler(inn)en gefördert, die

nicht nur die Berufsorientierung, sondern auch die Motivation beim schulischen Lernen fördern können.

Schließlich kann auch ein Teilunterhaltsgeld bei Weiterbildungsmaßnahmen gezahlt werden, wenn die Weiterbildung wegen eines fehlenden Berufsabschlusses notwendig ist (§154).

All drei Ansätze der Förderung der Weiterbildung von An- und Ungelernten sowie eines nachträglichen Hauptschulabschlusses, sind nicht nur wirksamer und nachhaltiger, sondern auch wesentlich kostengünstiger als die vielfach erhobenen Forderungen, die Löhne für „Einfacharbeitsplätze“ dauerhaft zu subventionieren.

Die Einführung von Jobrotation (§§ 229ff) als Regulierungsinstrument ist zu begrüßen. Positiv zu bewerten ist überdies, dass die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis berücksichtigen. So wird der nicht praktikable synchrone Ersatz von Beschäftigten durch Stellvertreter/innen ebenso wenig gefordert wie ein direkter Einsatz der Stellvertreter/innen auf den Arbeitsplätzen derjenigen, die vertreten werden.

Im Unterschied zur bisherigen Praxis der bundesweiten Modellprojekte, bei denen die Stellvertreter/innen während ihres betrieblichen Einsatzes i.d.R. nur Lohnersatzleistungen von der Bundesanstalt für Arbeit erhielten, ist im Job AQTIV-Gesetz die Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Stellvertreter/innen durch Lohnkostenzuschüsse vorgesehen. Damit werden die Stellvertreter/innen den übrigen Beschäftigten des jeweiligen Betriebes gleichgestellt, was sich u.a. positiv auf ihre Motivation auswirken dürfte.

Allerdings könnte die Notwendigkeit, Stellvertreter/innen einzustellen, sich negativ auf die Bereitschaft der Betriebe zur Nutzung von Jobrotation auswirken – insbesondere, wenn die Dauer der Stellvertretung relativ kurz ist. Nach einer Auswertung der bisherigen bundesweiten Erfahrungen der Jobrotation-Modellprojekte dauerten zwar 43% der praktischen Einsätze von Stellvertreter/innen länger als drei Monate, die durchschnittliche Dauer der betrieblichen Einsätze lag aber nur bei 10,8 Wochen.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma könnte die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit bieten, Stellvertreter/innen von Zeitarbeitsunternehmen zu entleihen. Allerdings würden die betreffenden Stellvertreter/innen in diesem Fall meist schlechter bezahlt werden als die übrigen Beschäftigten und auch ihre Einbindung in die Betriebe dürfte weniger gut gelingen als bei einer direkten (befristeten) Einstellung. Auch bleibt abzuwarten, ob Zeitarbeitsunternehmen die Möglichkeit, sich an der Umsetzung von Jobrotation zu beteiligen, überhaupt in größerem Maße nutzen werden.

Offen erscheint auch, welchen Stellenwert Jobrotation im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium künftig gewinnen wird. Eine starke Nutzung könnte dadurch behindert werden, dass trotz des „bestechenden“ Grundgedankens die Umsetzung nach vorliegenden Erfahrungen kompliziert ist. Unternehmen müssen nicht

nur bereit sein, Beschäftigte für Qualifizierung freizustellen, sondern gleichzeitig auch Stellvertreter/innen einzustellen. Nach den bisherigen Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen scheitern anvisierte Stellvertretungen teilweise daran, dass keine geeigneten Ersatzkräfte gefunden werden können – nicht auch weil die Unternehmen teilweise sehr hohe Anforderungen an das Ersatzpersonal stellen.

4 Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wird insgesamt erleichtert. So soll die Förderungswürdigkeit künftig nur noch an die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit und nicht mehr an die Erfüllung bestimmter Wartefristen geknüpft werden (vgl. z.B. § 263a). Dies ist sinnvoll, stellt gleichzeitig jedoch deutlich erhöhte Anforderungen an das Personal der Arbeitsämter, da die Entscheidungsspielräume erheblich steigen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies zu Unstimmigkeiten zwischen dem Personal der Arbeitsverwaltung auf der einen und Unternehmen bzw. Arbeitslosen führen wird, ob eine Maßnahme oder Förderung sinnvoll bzw. notwendig erscheint oder nicht. Außerdem ist sorgfältig zu prüfen, wie sich die Beteiligung bestimmter benachteiligter Gruppen unter den Arbeitslosen an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Folge dieser Reform entwickeln wird. Insbesondere bei ABM ist auf die Zielgenauigkeit zu achten, da es sich um eines der wenigen nicht-selektiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik handelt.

Eine auffällige Abweichung von der grundsätzlichen Logik, über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit zu entscheiden, stellt allerdings die Einführung einer dreijährigen Wartezeit (§ 269) dar, bevor eine Person nach einer ABM oder SAM wiederum in eine solche zugewiesen werden kann. Wengleich eine mehrmalige Teilnahme an ABM bzw. SAM eine Ausnahme darstellen und auf besonders benachteiligte Arbeitslose beschränkt sein sollte, ist aus unserer Sicht fraglich, ob hier eine einheitliche Ausschlussfrist sinnvoll ist. Grundsätzlich könnte dies ebenso wie bei anderen Maßnahmen ins Ermessen der Arbeitsämter gestellt werden, zumal auch im Gesetzentwurf vorgesehen ist, Ausnahmen im Einzelfall zuzulassen.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf den weit verbreiteten Forderungen nach einer Abschaffung öffentlich geförderter Beschäftigung (insbesondere ABM) nicht folgt. Denn öffentlich geförderte Beschäftigung ist der einzige Bereich, in dem nicht die Unternehmen die Kriterien bei der Personalauswahl definieren. Vielmehr können hier die Arbeitsämter hier gezielt auch benachteiligte Arbeitslose zuweisen, die in den Unternehmen keinerlei Chance hätten.

Der Gesetzentwurf beinhaltet hinsichtlich der Regelung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen einige sinnvolle Änderungen: So werden bei Maßnahmen in Eigenregie von Trägern Qualifizierungs- und Praktikumsanteile von mindestens 20 % vorgeschrieben (§ 261 a). Zuvor waren es bis zu 20%.

Außerdem ist vorgesehen, dass ABM nicht in jedem Fall zusätzlich sein müssen, wenn sie von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden und der örtliche Verwaltungsausschuss zustimmt (§ 260). Zu begrüßen ist überdies die neue Vorgabe, dass die durchführenden Träger oder Unternehmen nach Abschluss von Maßnahmen (ABM und SAM) eine Teilnehmerbeurteilung für das Arbeitsamt ausstellen, die bei der Eischätzung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten genutzt werden können (§ 261b).

Weiterhin ermöglicht die Erhöhung des maximalen Anteils von zuvor nicht arbeitslos gemeldeten bzw. im Leistungsbezug stehenden Teilnehmer/innen (§ 263 Abs. 2), dass in verstärktem Maße z.B. auch Sozialhilfebeziehende einbezogen werden können.

Die Möglichkeit, pauschalierte Zuschüsse für ABM zu gewähren (§ 265a), ist zu begrüßen – insbesondere, weil in diesem Fall Einnahmen des Trägers nicht angerechnet werden. Dies vergrößert die Handlungsspielräume bei der Entwicklung von marktnäheren ABM-Projekten.

Die Aufnahme der Förderung „Beschäftigung schaffender Infrastrukturmaßnahmen“ (§ 279a) ist sinnvoll, weil hierdurch die Möglichkeiten zur Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik verbessert werden und der Aufwand im Vergleich zu Vergabe-ABM reduziert wird.

In die richtige Richtung – weil präventiv angelegt – weist der Ausbau von Maßnahmen zur frühzeitigen Förderung von von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten. Als neues Instrument zu beiden bisherigen Instrumenten (Strukturkurzarbeitergeld und Sozialplanzuschüsse) kommen Trainingsmaßnahmen hinzu (§49 Abs. 2). Insgesamt sollte man das Verhältnis der drei Instrumente zueinander überdenken. Da das Strukturkurzarbeitergeld länger in Anspruch genommen werden kann und zudem eine Qualifizierung nicht zwingend vorgeschrieben ist, wird es eher als Sozialplanzuschüsse in Anspruch genommen. Es wäre konsistenter, auch beim Strukturkurzarbeitergeld aktive Maßnahmen verpflichtender zu machen. Nicht nachzuvollziehen ist, dass künftig Sozialplanzuschüsse auch möglich sind, wenn Betroffene ein Wahlrecht zwischen Abfindungen und aktiven Maßnahmen haben. Die Begleitforschung zeigte, dass der bisherige Ausschluß der Wahlmöglichkeit nicht restringierend wirkte. Es muss - durch welche Formulierung auch immer - sichergestellt werden, daß Zuschüsse des Arbeitsamtes für aktive Maßnahmen nicht von einzelnen Betroffenen kapitalisiert werden können.

5 Beschäftigung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer/innen

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der seit Jahren zu beobachtenden Ausgliederung Älterer aus dem Erwerbsleben weist die Zielsetzung, die Beschäftigung und Qualifizierung Älterer im Rahmen von Job AQTIV stärker als bislang zu fördern, in die richtige Richtung.

Sinnvoll erscheint in diesem Kontext besonders die Aufhebung der Mindestdauer der vorherigen Arbeitslosigkeit bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen an Unternehmen und die (bis 2006 befristete) Absenkung der Altersgrenze von Eingliederungszuschüssen für Ältere von 55 auf 50 Jahre (§ 421e), die bislang nur durch Rechtsverordnung bis Ende 2001 möglich war. Hierdurch erhöht sich aus unserer Sicht die Chance, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, von der bislang insbesondere Ältere betroffen waren. Es wäre zu erwägen, die Möglichkeit einer schriftlichen Förderzusage („Vermittlungsscheck“), die in § 219 auf jüngere Arbeitslose begrenzt ist, auch auf ältere Arbeitslose auszuweiten, um deren Eigeninitiative ebenfalls gezielt unterstützen zu können.

Auch die verstärkte Förderung von Älteren im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen durch Zuschüsse zu den Sachkosten (§ 275c) und die Verlängerung der maximalen Förderdauer auf bis zu 60 Monate für über 55-Jährige (§ 276 und 277) ist zu begrüßen.

Im Bereich der Weiterbildung ist im Gesetzentwurf weiterhin vorgesehen, die Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen von über 50-jährigen Beschäftigten in Betrieben mit bis zu 100 Arbeitnehmer/innen zu übernehmen, sofern es sich nicht um ausschließlich arbeitsplatzbezogene Anpassungsfortbildungen handelt (befristet bis Ende 2005) (§ 417). Diese Regelung setzt ein richtiges Signal, um die Probleme, die sich aus der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahren ergeben werden, anzugehen.

6 Arbeitnehmerüberlassung

Der Gesetzentwurf tangiert den Bereich der Arbeitnehmerüberlassung an zwei Stellen. So können Leiharbeitsunternehmen zum einen bei der Rekrutierung von Stellvertreter/innen für Jobrotation-Maßnahmen beteiligt werden, was möglicherweise sinnvoll ist, wenn es dazu beitragen kann, ggf. auftretende Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Stellvertreter/innen zu lösen.

Zum anderen soll die Höchstüberlassungsdauer an einen Arbeitgeber auf 24 Monate verlängert werden. Da schon der weitaus größte Teil der Leiharbeitsverhältnisse (ca. 80% im 2. Halbjahr 1998) nicht länger als sechs Monate besteht, ist davon auszugehen, dass nur ein Bruchteil der Verleiheinsätze die bisherige Höchstdauer von zwölf Monaten ausschöpft. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit und dem Sinn einer weiteren Verdoppelung der maximalen Verleihfrist. Mit befristeten Arbeitsverträgen und der Möglichkeit, eine vorherige Leiharbeitskraft direkt einzustellen, haben Unternehmen ausreichende und i.d.R. kostengünstigere Möglichkeiten, längere Ausfälle von Stammarbeitskräften z.B. wegen Erziehungsurlaub abzudecken.

Dies gilt um so mehr, als Leiharbeitskräfte nach allen vorliegenden Untersuchungen nach wie vor schlechter geschützt sind als andere Arbeitnehmer/innen. Dies betrifft sowohl Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit ebenso wie die soziale und finanzielle Absicherung. Nach Untersuchungen des IAB lagen die durchschnitt-

lichen Monatseinkommen von Leiharbeitskräften im Jahre 1995 im Durchschnitt aller Qualifikationsstufen nur bei 63,4 % der Monatseinkommen von vergleichbaren Beschäftigten; bei qualifizierten Beschäftigten bei 70 %.

Wenngleich in den vergangenen Jahren einige Tarifverträge im Verleihgewerbe abgeschlossen worden sind, ist eine tarifliche Bezahlung von Leiharbeitskräften nach wie vor eher die Ausnahme. Zudem unterbinden auch die Tarifverträge die Ungleichbehandlung von Leiharbeitskräften und den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe i.d.R. nicht (Ausnahme: Tarifvertrag der START Zeitarbeit NRW GmbH mit der Gewerkschaft ÖTV).

Vor diesem Hintergrund ist - trotz der grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der Verlängerung der Höchstüberlassungsdauer - zu begrüßen, dass sich das Arbeitsentgelt und die sonstigen Arbeitsbedingungen der Leiharbeitskräfte bei einem längeren betrieblichen Einsatz nach zwölf Monaten an den im Entleihbetrieb geltenden Regelungen richten müssen. Es ist nicht zu begründen, warum eine Leiharbeitskraft über einen solch langen Zeitraum anders behandelt werden sollte als die Stammbeschäftigten.

7 Anreize für eine aktive Arbeitsmarktpolitik

Der Gesetzesentwurf enthält an mehreren Stellen erfolgsorientierte Anreize für Träger für die Vermittlung von Teilnehmern:

- §37a Abs. 3 läßt ein Vermittlungshonorar für beauftragte Vermittler zu.
- §246 Abs. 3 sieht ein Honorar von 2000 Euro für eine erfolgreiche Vermittlung aus einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildungsmaßnahme vor.
- Bei einem vorzeitigen Ausscheiden von Teilnehmer/innen aus Bildungsmaßnahmen wegen Arbeitsaufnahme, die auf Vermittlung des Trägers zustande gekommen ist, werden dem Träger die Lehrgangskosten bis zum planmäßigen Ende der Maßnahme erstattet wird, sofern keine Nachbesetzung möglich ist (§82).
- Bei Beschäftigten, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, unterbleibt die Minderung des Anpassungsfaktors (§201 Abs.2).

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärker über finanzielle Anreize zu steuern, ist grundsätzlich richtig. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Anreize richtig gesetzt werden. Die Pauschale bei der Vermittlung in eine betriebliche Ausbildung erscheint uns beispielsweise zu gering, da ein Träger vermutlich durch den „Verlust“ eines Auszubildenden mehr einbüßt als er durch das Honorar gewinnt. In der Weiterbildung sollte darauf geachtet werden, dass nicht der vorzeitige Abbruch von arbeitsmarktpolitisch sinnvollen abschlussbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen subventioniert wird. Die Minderung des Anpassungsfaktors stellt einen guten Anreiz zur Erhöhung der

Weiterbildungsmotivation und ist arbeitsmarktpolitisch auch gerechtfertigt, da die individuelle Produktivität steigt.

Insgesamt erscheint es uns sinnvoll, die Anreizwirkungen in der Praxis zu überprüfen und die Anreizstrukturen gegebenenfalls zu revidieren.

□