

## **Aktivierung und Qualifizierung**

### **Grundlinien einer Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

#### **Beitrag zum Fachgespräch der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen "Qualifikationen verbessern und Arbeitsplätze sichern" am 4. Mai 2000**

##### **1 Ausgangspunkte**

Wer für aktive Arbeitsmarktpolitik eintritt, optiert für die Erwerbsarbeit als wesentlicher Grundlage gesellschaftlicher Teilhabe. Aktive Arbeitsförderung und Aktivierung von Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt würden keinen Sinn machen, wenn man davon ausgeht, dass die Erwerbsarbeit keine Zukunft hat. Eine solche Grundorientierung würde es eher nahe legen, Prämien für den Rückzug vom Arbeitsleben zu zahlen. Das haben wir bisher ja auch in gewisser Weise getan und uns gewundert, dass nicht die Arbeitslosigkeit sank, sondern die Beitragslasten zunahmen.

Die Erwartung eines "Endes der Erwerbsarbeit" hat jedoch keine empirische Grundlage. In der kurzen, aber die deutsche Arbeitsmarkt-Mentalität nachhaltig prägenden Periode der sogenannten Vollbeschäftigung hatten wir in der alten Bundesrepublik nicht mehr, sondern weniger Beschäftigung als heute: Die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter war niedriger. Auch sank das Arbeitsvolumen in dieser Zeit rascher als nach 1975. Hintergrund der seit 25 Jahren anhaltenden Unterbeschäftigung ist nicht das Verschwinden der Erwerbsarbeit, sondern im Gegenteil das zunehmende Angewiesensein aller erwachsenen Mitglieder der Gesellschaft auf Erwerb im Markt. Das Streben der Frauen nach gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben bringt als Nebenwirkung mit sich, dass das eventuelle Scheitern dieses Wunsches nun wie bei den Männern als Arbeitslosigkeit registriert wird, nicht wie in den 60er Jahren als Nichterwerbstätigkeit, die im verklärten Rückblick auf "Vollbeschäftigung" merkwürdigerweise für unproblematisch gehalten wird.

Die Dominanz vollzeitiger abhängiger Erwerbsarbeit – überwiegend von Männern – in industriellen Großbetrieben ist ein historisch vorübergehendes Stadium. Die Erwerbsarbeit wird vielfältiger und ihre Bedingungen werden wechselhafter, aber nicht so sehr wie das in manchen modischen Szenarien von nomadisierenden "Arbeitskraft-Unternehmern" ausgemalt wird. Doch gerade weil der Zugang zur Erwerbsarbeit nicht selbstverständlich ist, wird ihr Stellenwert für die individuelle gesellschaftliche Teilhabe und den gesellschaftlichen Zusammenhalt wachsen. Die Pluralisierung der Beschäftigungsformen und die Zunahme von Übergängen zwischen ihnen setzen alle Erwerbstätigen – nicht nur abhängig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – dem Risiko der Erwerbslosigkeit aus und machen sie zu potenziellen Adressaten der aktiven Arbeitsförderung. Wir reden hier also nicht über "die Arbeitslosen" als einer mehr oder minder großen Minderheit von Benachteiligten, sondern wir diskutieren über die Weiterentwicklung einer gesellschaftlichen Infrastruktur von Beratung und individueller Förderung für Umbruchsituationen im Erwerbsleben, in die die Mehrheit von uns irgendwann ein-

mal kommt – so wie die meisten von uns irgendwann ein Krankenhaus, einen Rechtsanwalt oder eine Eheberatung brauchen.

Soweit die Instrumente aktiver Arbeitsförderung Alternativen zum Status der Arbeitslosigkeit beinhalten, senken sie die statistische Arbeitslosigkeit, was als Nebenwirkung durchaus willkommen ist. Aber aktive Arbeitsförderung ist nicht das vorrangige Mittel zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus. Der Versuch, Beschäftigungspolitik durch Arbeitsförderung zu ersetzen, führt nur zu "Tonnenideologie" und zu qualitativ verfehlten Maßnahmen, in denen Menschen aufbewahrt und von der Teilnahme am Arbeitsmarkt eher abgehalten statt in den Arbeitsmarkt integriert werden. Das vermeintlich kritische Nörgeln darüber, dass aktive Arbeitsförderung nun einmal überwiegend an der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt und nicht die Beschäftigung erhöht, wirkt lähmend auf die arbeitsmarktpolitische Innovationskraft. Ich plädiere dafür, aktive Arbeitsförderung für sich und in Anerkennung ihrer Grenzen differenziert zu diskutieren und gleichzeitig darauf zu beharren, dass es außerdem eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts-, Struktur- und Innovationspolitik geben muss. Die kann aber nicht von der Bundesanstalt für Arbeit gemacht werden und soll nicht aus Beitragsmitteln bezahlt werden.

In unserem zwar regulierten, aber nicht administrierten Arbeitsmarkt herrscht beim Abschluss eines Arbeitsvertrages vollständige Vertragsfreiheit hinsichtlich des Ob. Niemand findet Beschäftigung, wenn es ihr oder ihm nicht gelingt, einen Arbeitgeber davon zu überzeugen, dass es vorteilhaft sei, sie oder ihn einzustellen. Die aktive Arbeitsförderung kann durch Lohnkostenzuschüssen und Überzeugungsarbeit versuchen, Entscheidungen von Arbeitgebern zugunsten von Zielgruppen zu beeinflussen. Sie wird aber selbst mit hundertprozentiger Subvention keinen Arbeitgeber dazu bringen, jemanden einzustellen, von dem er befürchtet, dass er mehr Probleme schaffen als lösen könnte. Eigeninitiative, persönliches Erscheinungsbild, Kommunikationsfähigkeit und Qualifikationsprofil von Arbeitssuchenden können durch aktive Arbeitsförderung verbessert, aber nicht ersetzt werden. Trotz aller Hilfen liegt die letztendliche Verantwortung für das eigene Erwerbsschicksal beim Einzelnen. Die realitätsgerechte Verortung von Verantwortung darf nicht mit Schuldzuweisung verwechselt werden.

## **2 Analyse**

### **2.1 Statistisch**

Der größte Teil des Volumens der Arbeitslosigkeit – d.h. der in Arbeitslosigkeit verbrachten Tage – geht auf das Konto der Langzeitarbeitslosigkeit. Die übliche Betrachtung des Anteils der seit einem Jahr und länger Arbeitslosen als Anteil am Bestand aller Arbeitslosen zu einem Stichtag<sup>1</sup> unterschätzt das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit in doppelter Hinsicht: Einerseits gelten Arbeitslose nach Unterbrechung durch längere Krankheit oder durch Meldeversäumnis in der Statistik als "frische" Arbeitslose, obwohl sie zwischendurch nicht beschäftigt waren. Andererseits erwirbt man die statistische Eigenschaft "langzeitarbeitslos" erst nach Zeitablauf von einem Jahr, obwohl in der Gesamtbetrachtung auch dieses erste Jahr als Bestandteil eines langzeitigen Arbeitslosigkeitsverlaufs gewertet werden müsste. Wenn man das tut, kommt man zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit am Gesamtvolumen der Arbeitslosigkeit deutlich höher ist als der üblicherweise ausgewiesene Anteil der bereits Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen zu einem Stichtag. Deutlich mehr als die Hälfte des Arbeitslo-

---

<sup>1</sup> Jüngste Zahlen für Westdeutschland: 1997 – 37,8%; 1998: 36%.

sigkeitsvolumens konzentriert auf einen vergleichsweise kleinen Anteil von weniger als einem Fünftel derjenigen Personen, die im Laufe eines Jahres irgendwann einmal Arbeitslosigkeit erleben (Karr 1997).

Wer das Volumen der Arbeitslosigkeit verringern will, muss folglich vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen. Die in Deutschland noch immer vorherrschende statische Betrachtungsweise des Arbeitsmarktes führt allerdings zu dem Fehlschluss, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bedeute selbstredend Konzentration oder gar Beschränkung der aktiven Arbeitsförderung auf diejenigen, deren Langzeitarbeitslosigkeit sich bereits manifestiert hat. Zielgruppengenauigkeit und Zielerreichung sind aber nicht dasselbe bei einer Zielgruppe, die gerade dadurch immer wieder von neuem entsteht, dass man sie nicht früher erreicht.

Der letzte Beschäftigungsaufschwung von Mitte der 80er Jahre bis in den Vereinigungsboom zeigte ein für die Bekämpfung Arbeitslosigkeit deprimierendes Ergebnis: Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung nahmen nicht etwa zu, wie man nach landläufigem Verständnis erwarten sollte, sondern ab, so dass die Teilhabe von Arbeitslosen an den zunehmenden Einstellungen sich fast halbierte. Wenn bei wachsender Beschäftigung die Arbeitslosigkeit zurückgeht, wie es für die nächsten Jahre wieder erhofft wird, so eher dadurch, dass Langzeitarbeitslose altersbedingt aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und nicht mehr so viele neue Arbeitslose nachkommen, und weniger durch die Einstellung von Arbeitslosen. Anders gesagt: Im Aufschwung ist das Reservoir von "frischen" Arbeitslosen, deren Einstellung für die Betriebe attraktiv ist, rasch erschöpft, und diejenigen, die zurückbleiben, haben wenig vom Aufschwung.

Eine Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland wäre jedoch irreführend ohne einen Blick auf das, was landläufig verschleiern als "Vorruhestand" bezeichnet wird. Tatsächlich gibt es ja bei uns seit dem Auslaufen des Vorruhestandsgesetzes, das von 1984 bis 1988 galt und zu gerade einmal 160.000 Förderfällen führte (Vogel 2000), überhaupt keinen offiziellen Vorruhestand. Der sogenannte Vorruhestand besteht aus einer vorgezogenen und inzwischen mit Abschlägen belegten Rente mit 60, die zumindest Männer ohne anerkannte gesundheitliche Einschränkungen sich durch Arbeitslosigkeit von mindestens 52 Wochen, also durch Langzeitarbeitslosigkeit "verdienen" müssen (vgl. ausführlich Knuth 1999). Der als sozialverträglichste Variante des Personalabbaus gepriesene "Vorruhestand" und die pflichtschuldigst beklagte Langzeitarbeitslosigkeit sind zu einem erheblichen Teil dasselbe Phänomen. Vorruhestandspraktiken produzieren nicht nur Langzeitarbeitslosigkeit als solche, sondern auch die solideste Form ihrer Verfestigung: Denn natürlich stellen die Unternehmen niemanden aus den Jahrgängen ein, die sie gerade abgebaut haben, und natürlich haben Arbeitnehmer, denen man den Verlust ihres Arbeitsplatzes mit der vorzeitigen Befreiung von der Last der Erwerbsarbeit schmackhaft gemacht hat, kein Interesse an einer Einstellung.<sup>2</sup> Das Ergebnis ist, dass in einem Land, das auf dem Papier seiner Kündigungsschutzregeln die Älteren und langjährig Beschäftigten am stärksten schützt, mehr als ein Fünftel der Arbeitslosen im Bestand über 55 ist – obwohl das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit für diese Altersgruppe gering ist und obwohl die meisten ja schon mit 60 wieder in Rente ausscheiden. Fünf Altersjahrgänge stellen also ein Fünftel der Arbeitslosen, denn Arbeitslosigkeit in diesem Alter ist meistens – und oft absichtsgemäß – Langzeitarbeitslosigkeit.

---

<sup>2</sup> Das SGB III (§ 428) erkennt das in der Tradition des AFG (§ 105c) sogar ausdrücklich an – wobei dringend zu raten ist, diese bis zum Jahresende befristete Regelung nicht erneut zu verlängern.

## 2.2 Arbeitsmarktpolitisch

Statt zur verhindern, dass individuelle Arbeitslosigkeit sich zu Langzeitarbeitslosigkeit ausweitet, haben wir in Deutschland mehr und mehr die bereits eingetretene Langzeitarbeitslosigkeit teils gesetzlich, teils bei der faktischen Verteilung knapper Fördermöglichkeiten durch die Arbeitsämter zur **Voraussetzung** aktiver Förderung gemacht. Da es bei uns als diskriminierend empfunden wird, für neu zugehende Arbeitslose eine Risiko- prognose zu erstellen, testen wir die Risiken durch Zeitablauf aus. In unserem Verlangen nach der Gleichbehandlung aller Menschen stoßen wir Schwimmer wie Nichtschwimmer ins Schwimmbecken, um dann diejenigen, die nach einer bestimmten Zeit nicht wieder hochgekommen sind, als Nichtschwimmer und folglich als Zielgruppe für einen Schwimmkurs zu identifizieren. So verhindern wir konsequent Mitnahmeeffekte; allerdings sind manche der so produzierten Zielgruppen dann nur noch schwer zu erreichen.

Nach den Europäischen Beschäftigungsrichtlinien von 1999 soll bis spätestens 2003 ein Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik erreicht sein, der es erlaubt, jedem arbeitslosen Jugendlichen nach spätestens sechs und jedem arbeitslosen Erwachsenen nach spätestens zwölf Monaten Arbeitslosigkeit ein konkretes Förderangebot mit Aussicht auf wirksame Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu machen. Nach allem, was wir über die Auswirkungen der Dauer von Arbeitslosigkeit auf die Chancen der Wiederbeschäftigung wissen, sind diese im europäischen Kompromiss gefunden Fristen viel zu lang. Selbst das SGB III (§ 6) sieht die Planung von Maßnahmen bereits nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit vor, jedoch mit einem für die Verschiebung der Intervention weit geöffneten Hintertor, das die Vorschrift praktisch wertlos macht. Hätten die Arbeitsämter die personellen und finanziellen Mittel, die Vorschrift konsequent umzusetzen, könnte es nicht so viele Langzeitarbeitslose und auch nicht so hohe Anteile von bereits Langzeitarbeitslosen an den Teilnehmern aktiver Maßnahmen geben.

Unter Politikern ist es populär, immer einmal wieder die Forderung nach schärferen Verpflichtungen der Arbeitslosen zur Arbeitsuche, zur Annahme von Arbeitsangeboten und zur Teilnahme an Fördermaßnahmen zu erheben. Auch ein Politiker, der nicht müde wird uns mitzuteilen, dass sein Herz links schlägt, konnte in seiner Ministerzeit auf diesem Gebiet ganz gut mit New Labour konkurrieren. Dabei steht alles dieses längst im Gesetz und ist auf dem Papier kaum noch zu verschärfen – man schaue sich insbesondere die §§ 119, 121, 144 und 145 SGB III einmal näher an. Das Problem liegt nicht in der formalrechtlichen Stellung der Arbeitslosen, deren Vereinbarkeit mit dem Postulat sozialer Gerechtigkeit eher fragwürdig ist. Es liegt vielmehr darin, dass die Arbeitsämter gar nicht in der Lage sind, den längere Zeit Arbeitslosen Angebote zu machen, deren eventuelle Ablehnung die angedrohten Sanktionen auslösen könnte. Es liegt weiterhin darin, dass die Arbeitsämter personell nicht so ausgestattet sind, dass sie Arbeitssuchende bei ihren Bemühungen wirklich beobachten und begleiten könnten. Und schließlich liegt es am Verhältnis von uns Deutschen zu "Ämtern": Ämter, auch Arbeitsämter, sind für uns Einrichtungen, von denen entweder wir etwas verlangen oder die von uns etwas verlangen, z.B. die Finanzämter. Dass man gemeinsam mit einem Beamten eine Zielvereinbarung treffen und eine Strategie entwickeln könnte, die wechselseitig verpflichtend ist, diese Vorstellung ist uns noch fremd. Dänemark macht uns vor, wie gut das funktionieren kann und wie man eine Phase wachsender Beschäftigung zur Senkung der Arbeitslosigkeit nutzt.

Schließlich ist eine konsequente Aktivierung möglichst aller Arbeitslosen aber auch moralisch nicht vermittelbar, solange es eine große Gruppe von Arbeitslosen gibt, deren Rückzug vom Arbeitsmarkt mehr oder weniger offiziell akzeptiert und arbeitsmarktpolitisch sogar gewünscht wird. Wenn der Vorruheständler seine Arbeitslosigkeit für die

Pflege seiner Hobbies und für Produktion in Nachbarschaftshilfe nutzen darf, wieso darf der jüngere Kollege das nicht? Zur Durchsetzung einer allgemein proaktiveren Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist es unumgänglich, das, was aus strukturellen Gründen an Vorruhestand unumgänglich bleiben mag, sozialrechtlich, statistisch und fiskalisch von der Arbeitslosigkeit zu trennen. Statt verschämter Sonderregelungen zur Schonung der Arbeitslosen im Vorruhestand brauchen wir einen eigenständigen Status des strukturbedingten Altersübergangs, der aber nicht als Anreiz, sondern als Auslaufmodell auszugestalten ist.

### **3 Politikvorschläge**

#### **3.1 Stadien der arbeitsmarktpolitischen Intervention**

Man kann in den Arbeitslosigkeitsprozess in verschiedenen Stadien intervenieren (vgl. Schaubild). In Deutschland tun wir das nach dem "Schwimmeister-Modell" traditionell vorrangig in der letzten, der vierten Phase; neuerdings, seit Einführung des SGB III, erfreulicherweise auch zunehmend in der Phase 2. Mit diesem Ansatz, den Beschäftigten-transfer durch Sozialplanzuschüsse oder durch Qualifizierung in Kurzarbeit in einer Transfergesellschaft zu unterstützen, wurden gute Erfahrungen gemacht. Eine in bezug auf den Verlust des Arbeitsplatzes präventive Politik müsste jedoch eigentlich schon in Phase 1 einsetzen, und eine in bezug auf die Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit präventive Politik in Phase 3.

# mögliche Stadien der Intervention in den Arbeitslosigkeitsprozess



1		2	3	4
<b>Gefährdung</b>		<b>Bedrohung (§ 17 SGB III)</b>	<b>Manifestierung</b>	<b>Verfestigung</b>
<b>betriebliche Modernisierung und Personalentwicklung</b>		<b>Transfer von Betrieb zu Betrieb</b>	<b>frühzeitige Intervention in Arbeitslosigkeit</b>	<b>Spätintervention nach Beweis der Förderungsbedürftigkeit</b>
<b>a betriebliche Faktoren</b>	<b>b individuelle Faktoren</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationschwäche</li> <li>• Organisationsmängel</li> <li>• Preis- statt Qualitätskonkurrenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fehlende oder veraltete Berufsausbildung</li> <li>• lange Betriebszugehörigkeit</li> <li>• betriebspezifische Qualifikation</li> <li>• fortgeschrittenes Alter</li> <li>• unzureichende Sprachkompetenz</li> </ul>			
ESF Ziel 4 / ADAPT		Sozialplanzuschüsse, Qualifizierung in Struktur-Kurzarbeit	Risikoprognose, beruflicher Entwicklungsplan, Coaching	traditionelle Konzentration auf entstandene Zielgruppen

Es müsste also darum gehen, Arbeitslosigkeit möglichst vor ihrem Entstehen ("präventiver Ansatz") oder unmittelbar bei Beginn ("proaktiver Ansatz") entgegenzuwirken. Daraus folgt einerseits, dass schon vor der feststellbaren Bedrohung von Arbeitslosigkeit Risikogruppen unter den Beschäftigten im Zusammenwirken mit den Betrieben, die sie beschäftigen, gefördert werden. Dazu gehört übrigens auch die Förderung der Sprachkompetenz von Personen aus anderen Kulturkreisen, egal welchen Pass sie haben. Wir müssen akzeptieren, dass die Betriebe kein ausreichendes Interesse haben, diese Gruppen weiterzubilden, zumal dazu auch ein nicht unbeträchtlicher Widerstand der Betroffenen selbst zu überwinden ist (vgl. Bolder et al. 1998). Um Mitnahmeeffekte braucht man sich dabei angesichts der bisher geringen Teilnahme von Ungelernten an der betrieblichen Weiterbildung (vgl. Behringer 1998) nicht so viele Sorgen zu machen.

### **3.2 Förderung der noch Beschäftigten mit Risikoprognose (Risikostadium 1)**

Man muss also Betrieben und Betroffenen Anreize bieten. Eine auf Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit gerichtete Arbeitsförderung kann ohne Akzeptanz der Arbeitgeber nicht funktionieren. Wenn wir zu recht das Prinzip verteidigen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichgewichtig Beiträge an die Bundesanstalt zahlen, dann müssen wir auch akzeptieren, dass die Arbeitgeber ebenso wie Arbeitnehmer Vorteile aus der Arbeitsförderung ziehen. Solange das in der Form geschieht, dass die Bundesanstalt Arbeitslose qualifiziert und dadurch zur Versorgung mit Arbeitskräften über den Markt beiträgt, gibt es dagegen auch keine Einwände. Die regen sich dann, wenn die Teilnehmer noch beschäftigt sind. Hier ist auch die Politik der EU widersprüchlich, die auf der einen Seite auf betriebliche Modernisierung und präventive Arbeitsförderung drängt, und auf der anderen Seite bei der Wettbewerbskontrolle jede betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik argwöhnisch verfolgt. Das führt im Ergebnis dazu, dass jemand zumindest arbeitslos werden muss, um Förderung zu erlangen.

Besser wäre es, die Weiterbildung der noch Beschäftigten in Kooperation mit den Betrieben stärker zu unterstützen, z.B. unter folgenden Voraussetzungen:

- Keine oder veraltete Berufsausbildung (das gilt schon heute)
- Weiterbildungsverband von KMU
- Erwerb von zertifizierten marktgängigen Qualifikationen
- Qualifizierung während der Kurzarbeit (zwingende Qualifizierung in strukturbedingter Kurzarbeit vom ersten Tag an)
- Freistellung und (befristete) Ersatzeinstellung nach dem Job-Rotation-Prinzip.

### **3.3 Förderung der neu zugehenden Arbeitslosen mit Risikoprognose (Risikostadium 3)**

Andererseits müssen die neu in Arbeitslosigkeit Zugehenden daraufhin eingestuft werden, ob es sich um eine für die jeweilige Personen- und Berufsgruppe "ungefährliche" friktionelle oder saisonale Arbeitslosigkeit handelt, der mit Standardangeboten der Arbeitsvermittlung abzuhelpen ist, oder ob das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit besteht. In den Niederlanden macht man das mit einem sehr einfachen Schema von vier Kategorien, wobei man in der Kategorie 4 diejenigen erfasst, bei denen eine Arbeitsförderung aussichtslos ist, solange nicht andere persönliche Probleme gelöst sind, wie z.B. Sucht oder psychische Störungen. Kategorie (1) braucht keine besondere Förderung, Kategorie (2) braucht einen u.U. mehrstufigen Eingliederungsweg, und Kategorie (3) benötigt berufliche Weiterbildung. Natürlich werden wir uns in Deutschland niemals auf ein so kru-

des Schema verständigen können wie die pragmatischen Niederländer. Deshalb freue ich mich schon auf den Forschungsauftrag, der notwendig sein wird, um ein differenziertes Modell zur Risikoprognose unter Einbeziehung des bisherigen Erwerbsverlaufs und durch Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit in einer Vielzahl von Dimensionen zu entwickeln.

### **3.4 Schrittweiser Umstieg auf eine konsequent präventive Arbeitsförderung**

Für Personen mit Risikoprognose, aber auch Aussicht auf Verbesserung der Beschäftigungschancen durch die Instrumente der Arbeitsförderung sollte eine Teilnahme an Fördermaßnahmen sofort zulässig und nach drei Monaten der Arbeitslosigkeit für beide Seiten verpflichtend sein. Da wir nicht in der Lage sein werden, den Umstieg auf ein solches System von heute auf morgen zu bewerkstelligen, sollten wir uns dafür fünf Jahre Zeit nehmen. Wir sollten die beginnende Belegung der Arbeitskräfte-Nachfrage nutzen, um schrittweise die Interventionszeitpunkte vorzulegen und in dem Maße, wie es gelingt, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen, die Arbeitsförderung auf neu zugehende Arbeitslose mit Risikoprognose zu konzentrieren.

Der Schwerpunkt der Arbeitsförderung sollte bei der Qualifizierung liegen. Für bestimmte Zielgruppen ist es sinnvoll, die Qualifizierung einzubetten in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Hohe Qualifizierungsanteile in geförderter Beschäftigung sollten nicht nur zulässig sein, wofür das SGB III ja erfreulicherweise den Rahmen geschaffen hat, sondern die dabei entstehenden Maßnahmekosten sollten auch finanziert werden. "Reine" Beschäftigung als Ersatz für fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt sollte beschränkt werden auf regionale Sondersituationen und die Beschäftigung von Älteren bis zur Rente.

### **3.5 Vom Herumirren in der Trägerlandschaft zum vereinbarten Berufswegeplan in einer professionellen Dienstleistungsstruktur**

Wir brauchen eine neue "Qualifizierungsoffensive", aber wir müssen uns hüten vor einer neuen "Tonnenideologie" der verordneten Qualifizierung als Selbstzweck. Vor der Qualifizierung sollte eine gründliche Orientierung erfolgen, die dazu führt, dass potenzielle Teilnehmer einer beruflichen Weiterbildung sich für ein berufliches Ziel entscheiden und mit dem Förderungsgeber eine Zielvereinbarung darüber treffen. U.U. wird der Weg, der in neue Beschäftigung führen kann, aus einer Reihe von Schritten bestehen. Wir müssen die Möglichkeit schaffen, einen individuellen Berufswegeplan zu erarbeiten und Sicherheit zu haben über die Förderung nicht nur des ersten, sondern auch der weiteren Schritte. Im Unterschied zu den in den achtziger Jahren diskutierten "Maßnahmeketten" geht es aber nicht darum, den Berufswegeplan so lang wie möglich zu machen, sondern nur so lang wie nötig, um das Ziel zu erreichen.

Zur Realisierung solcher Berufswegepläne brauchen wir eine andere Förderungslogik, eine Umgestaltung der sogenannten "Trägerlandschaft" und ein anderes Verhältnis von Arbeitsverwaltung und Trägern. Die professionellen Dienstleister der Arbeitsförderung sollten in die Lage versetzt werden, ein modulares Angebot vorzuhalten, das nach individuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten genutzt werden kann. Damit die Dienstleister nicht länger gezwungen sind, ihr finanzielles Überleben durch Festhalten von Teilnehmern zu sichern, brauchen sie neben der Vergütung für tatsächlich durchgeführte Teilnehmerstunden auch einen gewissen Grundbetrag für das Bereithalten eines mit dem Arbeitsamt vereinbarten Angebots sowie Erfolgsprämien für die nachhaltige Wiedereingliederung von Klienten in den Arbeitsmarkt.

## **Literatur:**

- Autorengemeinschaft (1998): IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB-Werkstattbericht Nr. 10/98 v. 28.9.
- Behringer, Friederike (1998): Qualifikationsspezifische Unterschiede in der beruflichen Weiterbildung - das Resultat unterschiedlicher Interessen und selektiver betrieblicher Förderung. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 4/98: 295-305.
- Bolder, Axel/ Hendrich, Wolfgang/ Reimer, Andrea (1998): Weiterbildungsabstinenz 3. Bilanzen von Bildungsaufwand und -ertrag im Lebenszusammenhang. Köln: Berichte des ISO Nr. 57.
- Karr, Werner (1997): Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit - Ein kaum beachtetes Meßproblem. IAB-Kurzbericht 5/97 v. 7.8.
- Knuth, Matthias (1999): Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand. Gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, P./ Helmstädter, E./ Widmaier, B. (Hg.), Wissensteilung. München und Mering: Rainer Hampp.
- Vogel, Alexander (2000): Rente mit 60 - Was kostet ein "freigemachter" Arbeitsplatz? Kosteneffektivität von Vorruhestand, Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und "voller Rente ab 60". Arbeit und Sozialpolitik 1-2/00: 46-62.