

Fördermaßnahmen der BA: Führt die betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu einer Ausgrenzung gering Qualifizierter?

Dr. Bruno Kaltenborn

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Guten Tag meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung,

führt die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit zu einer Ausgrenzung gering Qualifizierter? Hierzu stehen derzeit erst wenige Hinweise zur Verfügung. Ich werde Ihnen im Folgenden einen kurzen Überblick geben.

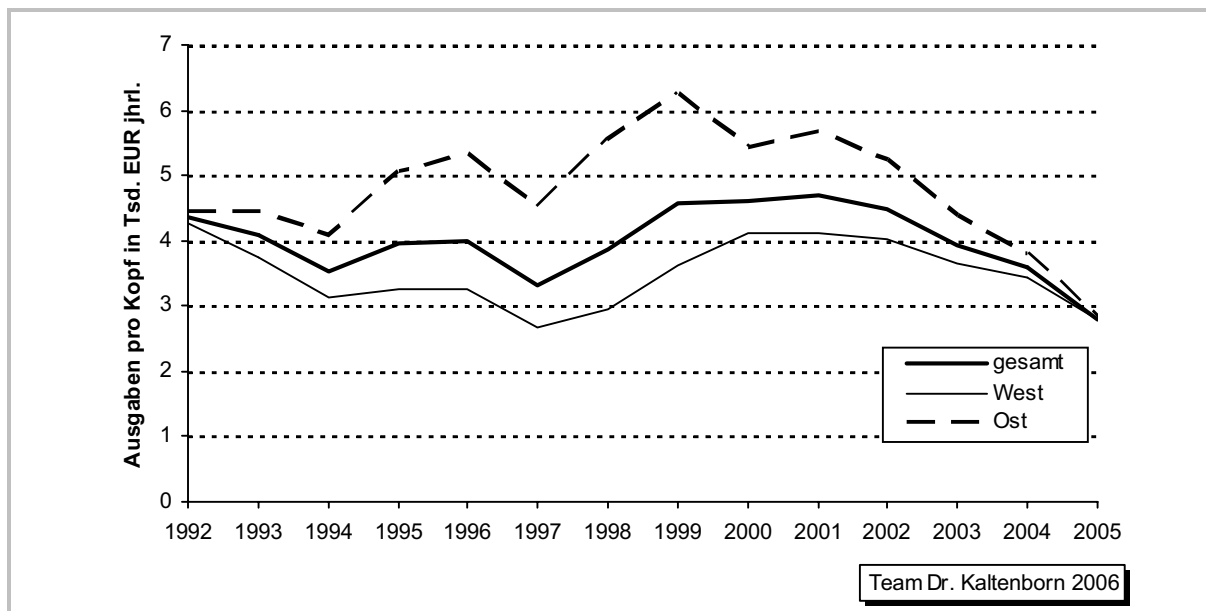
Die Entwicklung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik

Zunächst einmal zeige ich Ihnen, wie viel – im Zeitverlauf und getrennt nach Ost und West –



Bruno Kaltenborn beleuchtete in seiner Präsentation die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der BA (links, neben Sven Schütt)

Abbildung 1: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Anmerkung: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik in Relation zum Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern; bis 2001 Ostdeutschland nur neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 2002 Ostdeutschland neue Bundesländer einschließlich Berlin; Arbeitsmarktentlastung 1999 bis 2001 ohne Rehabilitation und Behinderte in Wiedereingliederungsmaßnahmen; Arbeitslose bis einschließlich 2003/Arbeitsmarktentlastung ab 2004 inkl. Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen; Arbeitsmarktentlastung ab 2005 inkl. Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung in Teilzeit; Ausgaben bis 1997 nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ab 1998 nach dem SGB III, ab 2005 inkl. SGB II, soweit die Bundesagentur für Arbeit die Aufgaben durchführt; 1992 einschließlich Ausgaben für ABM aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ (Ausgaben für 1991 nicht berücksichtigt, weil keine Angaben für ABM-Ausgaben aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ verfügbar).

in Deutschland für aktive Arbeitsmarktpolitik pro Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer ausgegeben wird. Von 1992 bis 2005 sind in Gesamtdeutschland die Schwankungen geringer als Sie möglicherweise vermutet hätten. Das liegt daran, dass die Kosten auf Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer bezogen wurden.

Aus dem Verlauf für Gesamtdeutschland wird deutlich, dass pro Kopf über längere Zeit etwa 4.000 Euro im Jahr für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben worden sind. Im Jahr 2005 gibt es einen scharfen Einbruch, der mit der Einführung des SGB II zusammenhängen dürfte. Zum einen ist die Klientel derjenigen, die von der Arbeitsmarktpolitik profitieren sollen, auf einen Schlag deutlich größer geworden. Zugleich ist es, jedenfalls im Anfangsjahr 2005, den SGB-II-Trägern noch nicht gelungen, ihr Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen. Sie haben ihr Budget nur etwa zur Hälfte ausgegeben.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist also insgesamt, wenn auch nicht unbedingt gewollt, heruntergefahren worden. Dieser Rückgang betrifft auch gering Qualifizierte.

Zumindest bei der Förderung beruflicher Weiterbildung, einem sehr wichtigen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sind 2003/2004 die Anteile gering Qualifizierter um etwa drei Prozentpunkte gesunken. Dabei sind die Anteile gering Qualifizierter an diesen Maßnahmen ohnehin schon niedriger als der Anteil der gering Qualifizierten am Arbeitslosenbestand. Gering Qualifizierte sind also eher unterproportional gefördert worden und die Förderung ist im Zeitablauf zudem noch rückläufig gewesen. Die Förderung beruflicher Weiterbildung ist das einzige Instrument, für das mir eine durchgehende Zeitreihe zur Verfügung steht.

Die Wirkung der Produkteinsatzlogik

Als nächstes möchte ich Ihren Blick in Richtung Zukunft richten: Inwieweit wird sich künftig durch die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit speziell für gering Qualifizierte etwas ändern? In diesem Zusammenhang ist die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit wichtig. Für deren Arbeit hat sie eine so genannte Produkteinsatzlogik aufgestellt, mit der festgelegt wird, wer unter welchen Umständen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten kann.

Abbildung 2: Produkteinsatzlogik der Bundesagentur für Arbeit

- Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
- Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in das SGB II erfolgen.

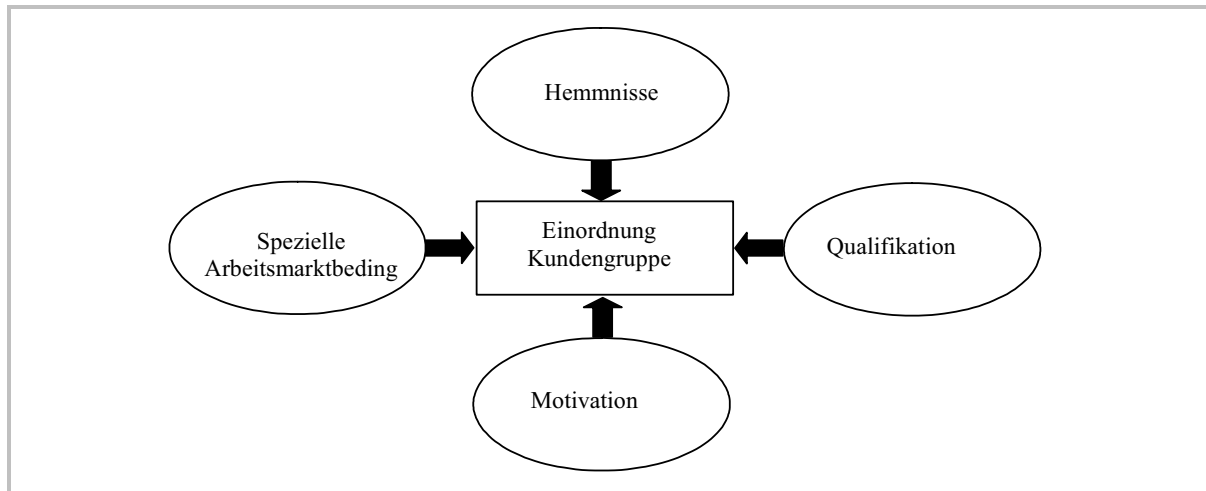
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Nach der Produkteinsatzlogik sollen Instrumente so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird. Was ist damit gemeint? Die Dauer von Arbeitslosigkeit plus Maßnahmeteilnahme soll durch den Maßnahmeeinsatz verkürzt werden. Man kann über Details streiten, grundsätzlich ist dieses Ziel jedoch sinnvoll.

Die Wirkung des Produkteinsatzes, also des Instrumenteneinsatzes, muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem Übertritt in das SGB II erfolgen. Im Standardfall gibt es Arbeitslosengeld nach dem SGB III inzwischen maximal nur noch für ein Jahr, für Ältere etwas länger. Die Wirkung soll also grundsätzlich innerhalb des ersten Jahres eintreten. Dieser Gedanke folgt aus einer Versicherungslogik: Der Versicherungsfall gilt während der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Was danach ist, interessiert die Versicherung im Grundsatz nicht. Was die Versicherung allerdings noch interessiert oder interessieren muss, ist der so genannte Aussteuerungsbetrag, der beim Übertritt von Arbeitslosengeld in Arbeitslosengeld II von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund gezahlt werden muss. Der Aussteuerungsbetrag ist für die Bundesagentur – in einer Versicherungslogik – wichtig. Damit stellt sich gesamtgesellschaftlich die Frage, wer diejenigen Arbeitslosen betreut, die voraussichtlich nicht vor dem Übertritt in das SGB II erfolgreich aus der Arbeitslosigkeit abgehen.

Die so genannte Produkteinsatzlogik hat mehrere Folgen. Zunächst einmal hängt mit ihr die Einsortierung in Kundengruppen zusammen. Die Einteilung in insgesamt vier Kundengruppen erfolgt anhand von vier Kriterien. Die Dimensionen sind Qualifikation, Motivation, Hemmnisse und spezielle Arbeitsmarktbedingungen. Diese vier Kriterien bestimmen gemeinsam die Einordnung in eine Kundengruppe.

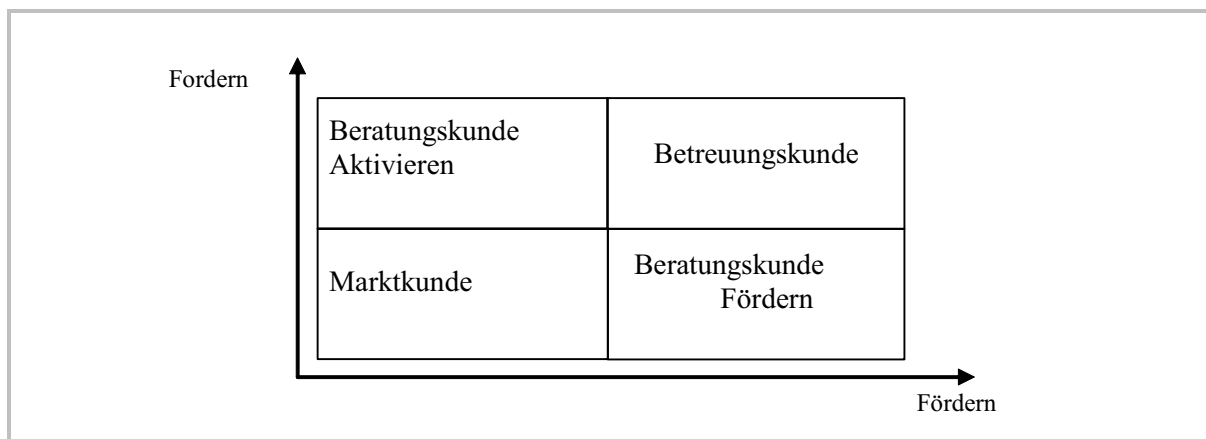
Abbildung 3:
Dimensionen zur Einordnung in die vier Kundengruppen der Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit.

- Die *Marktkunden* haben einen geringen Bedarf an Fördern und Fordern, um in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Bei ihnen geht man davon aus, dass sie es ohne besonderen Maßnahmeneinsatz – gegebenenfalls mit Unterstützung bei der Vermittlung – selbstständig schaffen, aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.
 - Die *Betreuungskunden* sind das genaue Gegenteil davon. Sie haben einen relativ hohen Bedarf an Fördern und auch einen relativ hohen Bedarf an Fordern. Diese Gruppe braucht viel Unterstützung, um wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.
- Zwischen diesen beiden Gruppen liegen die folgenden beiden Gruppen:
- die *Beratungskunden Aktivieren*, bei denen man davon ausgeht, dass sie mit einem gewissen Maß an Fordern – insbesondere durch Aktivierung – wieder in den Arbeitsmarkt kommen, dass sie aber keine kostenintensive Förderung benötigen;
 - die *Beratungskunden Fördern* sind diejenigen, die zwar keinen Bedarf an Fordern haben, aber einen Bedarf an gegebenenfalls kostenintensiven Maßnahmen, um wieder in den Arbeitsmarkt zu kommen – immer gedacht bis vor dem Übertritt in das SGB II.

Abbildung 4: Kundengruppenzuordnung nach Erfolgseinschätzung von Fordern und Fördern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Anmerkung: Flächeneinführung Herbst 2005 bis Anfang 2007.

Entsprechend der Produkteinsatzlogik gibt es für diese vier Kundengruppen unterschiedliche Handlungsprogramme. Je Kundengruppe gibt es ein bis zwei Handlungsprogramme, die in Frage kommen.

Zunächst einmal die *Marktkunden*: Für sie soll es grundsätzlich keinen kostenaufwändigen Maßeinsatz geben, aber gegebenenfalls Arbeitsvermittlung.

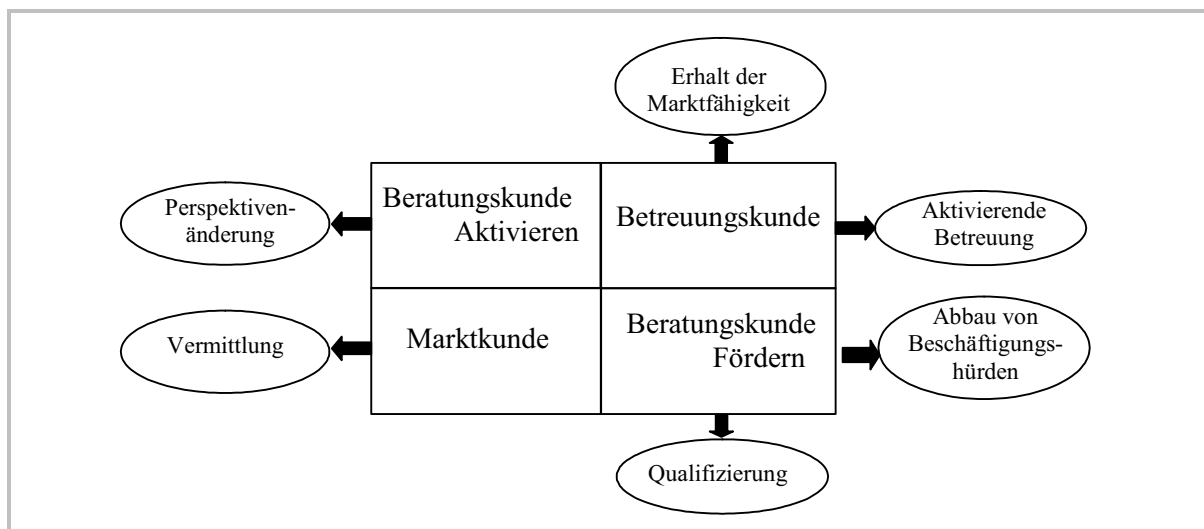
Bei den *Beratungskunden Aktivieren* soll durch ‚Fordern‘ darauf hingewirkt werden, dass sie ihre Perspektiven ändern. Das können berufsfachliche oder regionale Gesichtspunkte sein, oder die Bezahlung. Durch die Änderung der Perspektive sollen die Jobchancen steigen.

Bei den *Beratungskunden Fördern* sollen gegebenenfalls kostenintensive Maßnahmen eingesetzt werden, beispielsweise eine Qualifizierung.

Bei den *Betreuungskunden* – anders als man vielleicht dem Namen und dem dargestellten Bedarf an Fördern und Fordern nach vermuten würde – sollen grundsätzlich keine kostenintensiven Maßnahmen eingesetzt werden, weil davon ausgegangen wird, dass bei ihnen binnen eines Jahres, also vor dem Übergang in Leistung nach dem SGB II, ohnehin keine Integration in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Diese Kundengruppe soll auf andere Segmente hin orientiert werden, beispielsweise auf Ziele jenseits des Arbeitsmarktes.

Die Kundengruppendifferenzierung und die Handlungsprogramme werden derzeit in der Fläche umgesetzt. Die Agenturen stellen ihr Konzept sukzessive auf die Handlungsprogramme um. Geplant ist, dass Anfang 2007 alle Agenturen die Handlungsprogramme einsetzen.

Abbildung 5: Kundengruppenzuordnung und Handlungsprogramme



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Die Eingruppierung gering Qualifizierter

Ohne ins Spekulieren zu verfallen, kann ich Ihnen leider wenig dazu sagen, in welcher dieser Kundengruppen gering Qualifizierte überwiegend vorzufinden sind und welche Art von Förderung sie damit erhalten.

Wenn Sie sich erinnern, welche Kriterien für die Zuordnung zu den Kundengruppen maßgeblich sind, so ist Qualifikation ein Merkmal unter mehreren. Grundsätzlich sollen *Marktkunden*, also die Besten, und *Betreuungskunden*, die Schlech-

testen, keine Förderleistungen erhalten. Hingegen sollen *Beratungskunden Aktivieren* einige und insbesondere die *Beratungskunden Fördern* viele Förderleistungen bekommen. Das heißt, wenn mangelnde Qualifizierung oder Fehlqualifizierung ein Grund ist, um bei den Arbeitsmarktchancen schlechter beurteilt zu werden, kann das aus Sicht der gering Qualifizierten im günstigen Fall dazu führen, dass sie statt *Marktkunde* *Beratungskunde Aktivieren* oder gar *Beratungskunde Fördern* werden. Entsprechend sollten gering Qualifizierte von Förderleistungen profitieren.

Im ungünstigeren Falle kann aber die mangelnde Qualifikation gerade dazu führen, dass man von dem Status eines *Beratungskunden* auf den Status eines *Betreuungskunden* herabgestuft wird und einem die Leistungen damit weitgehend verschlossen bleiben.

Ich habe im Vorfeld dieses Vortrags noch – vergeblich – versucht, Angaben darüber zu bekommen, wie sich gering Qualifizierte auf diese vier Kundengruppen verteilen. Nach Auskunft der Bundesagentur gibt es dazu bislang keine Zahlen. Derartige Angaben wären für diesen Vortrag natürlich sehr spannend gewesen.



Das Publikum verfolgte gespannt den Vortrag von Bruno Kaltenborn

Daher muss ich es bei der Spekulation belassen: Was hat mangelnde Qualifikation für Folgen? Mangelnde Qualifikation hat zur Folge, dass man in der Kundenhierarchie eher nach unten durchgereicht wird. Aber an den extremen Enden soll es jeweils keine Fördermaßnahmen geben. Insofern ist nicht ganz klar zu sagen, ob mangelnde Qualifikation sich positiv oder negativ auf die Gewährung von Fördermaßnahmen auswirkt. Generell kann man nur sagen: Wenn mehrere Faktoren wie mangelnde Qualifikation und noch ein oder zwei entscheidende Hemmnisse zusammenkommen, dann erfolgt eine Einstufung als *Betreuungskunde* und entsprechend sollen grundsätzlich keine Maßnahmen mehr gewährt werden.

Fazit

Damit komme ich zu einem kurzen Fazit: Insgesamt gehört Deutschland, wie das Statistische Bundesamt bestätigt hat, im europäischen Vergleich zu den Ländern mit den schlechteren beruflichen Perspektiven für gering Qualifizierte.

Wie die Logik der Kundengruppendifferenzierung und der darauf aufsetzenden Handlungsprogramme verdeutlicht, gibt es gleichzeitig kein ersichtliches Konzept, wie gering Qualifizierte gezielt und systematisch in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III einbezogen werden.

Damit darf ich mich für Ihre Aufmerksamkeit bedanken.

Podiumsdiskussion

Der Moderator der zweiten Diskussionsrunde, **Nico Fickinger** von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, konstatierte zu Beginn der Aussprache, dass es in der Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit keine spezifische Strategie für gering Qualifizierte gebe. Dieser Einschätzung stimmte **Sven Schütt**, der die Bundesagentur in seiner Funktion als Leiter des Zentralbereichs Produkte und Programme vertrat, grundsätzlich zu. Es existiere keine spezifische Strategie für gering Qualifizierte, vielmehr bemühe man sich – ähnlich wie in den europäischen Nachbarländern Großbritannien und den Niederlanden – um eine Individualisierung der Dienstleistung. Dabei trat er auch dem Eindruck einer zu starken Schematisierung der „Kunden“ der Bundesagentur entgegen. Von dem jeweiligen Vermittler sei der individuelle Handlungsbedarf einzuschätzen. „Das Einzige, das Sinn macht, ist, sich wirklich den jeweiligen Menschen anzuschauen und dann vor dem Hintergrund der Möglichkeiten, den unser Rahmen, SGB III, bietet, zu entscheiden, was man mit diesem Menschen tun kann.“ Die dargestellte Art der Kundendifferenzierung ist seinen Worten nach Ausgangspunkt des weiteren Vermittlungshandelns. Die Standortbestimmung, das so genannte „profiling“, werde durch den einzelnen Vermittler durchgeführt, so der Vertreter der BA. Der Vermittler solle in einem 45-minütigen Erstgespräch eine Standortbestimmung durchführen und nach den dargestellten Dimensionen entscheiden, welchen Unterstützungsbedarf es gebe. Danach richte sich dann der Produkteinsatz. Durch die Reformen sei es im Jahresverlauf gelungen, weniger Menschen aus dem SGB III in das SGB II „übertreten zu lassen“: Der Anteil der Zugänge in das SGB II (ALG II), die aus dem SGB III (ALG I) kämen, sei von 38 auf 34 Prozent gefallen. Zudem seien diese Personen nicht durch