



Kahlschlag bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Schwarz-Gelb spaltet den Arbeitsmarkt

Erstmals seit Jahrzehnten besteht in Deutschland die reale Chance, Vollbeschäftigung zu erreichen. Dafür müssen heute die Weichen gestellt werden. Der aktuelle Aufschwung und die Entspannung am Arbeitsmarkt gehen an Langzeitarbeitslosen und benachteiligten Gruppen größtenteils vorbei. Notwendig ist eine konzertierte Vollbeschäftigungsstrategie, um die Teilhabechancen aller Menschen am Erwerbsleben zu verbessern, Langzeitarbeitslosigkeit substanziell zu reduzieren und einem drohenden Fachkräftemangel vorzubeugen.

Wirtschafts-, Finanz- und Bildungspolitik müssen durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik flankiert werden, um Menschen in Arbeit zu bringen und das Abgleiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in prekäre Beschäftigung oder Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Dafür ist eine leistungsfähige Arbeitsvermittlung ebenso wichtig wie ausreichende Finanzmittel für Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote und ein sozialer Arbeitsmarkt.

Gerade jetzt bestünde die Chance, auch jene in Beschäftigung zu bringen, die am Rand stehen. Doch Union und FPD verspielen mit dem Kahlschlag bei der Arbeitsförderung die Chancen, die der gegenwärtige Aufschwung bietet. Mit den drastischen Mittelkürzungen und den Einschnitten bei den Arbeitsmarktinstrumenten stellt Schwarz-Gelb notwendige Unterstützungsangebote für Arbeitssuchende in Frage. In der Folge droht die Spaltung des Arbeitsmarktes – mit verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit einerseits und strukturellem Fachkräftemangel andererseits. Schwarz-Gelb lässt sich für die Sonnenseite des Arbeitsmarktes feiern und weist den Menschen auf der Schattenseite die kalte Schulter.

Inhalt

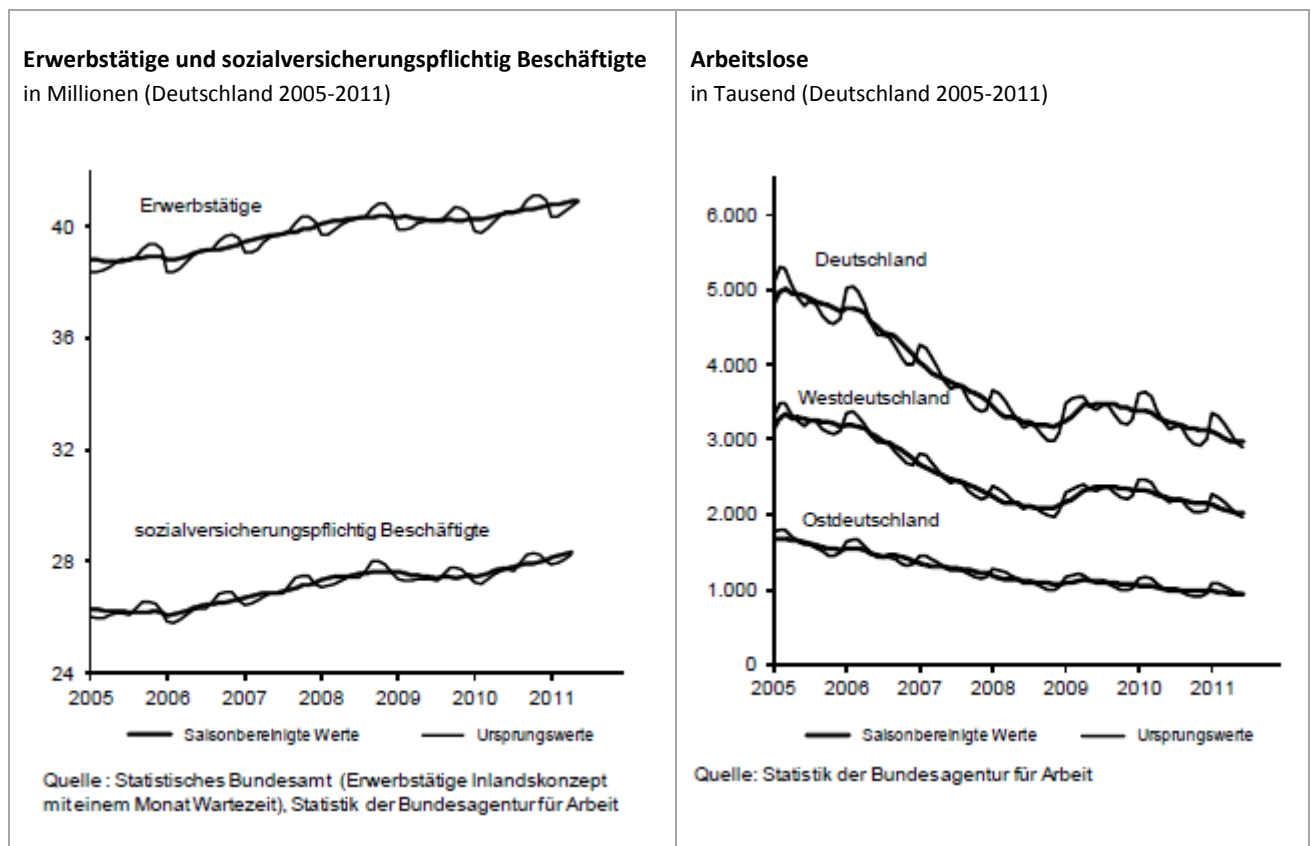
1. Die Lage: Herausforderungen am Arbeitsmarkt	2
1.1 Erfreuliche Entwicklungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	2
1.2 Herausforderung Fachkräftebedarf.....	3
1.3 Herausforderung Langzeitarbeitslosigkeit	5
1.4 Fazit: Chancen nutzen, Spaltung verhindern.....	8
2. Das Problem: Schwarz-gelber Kahlschlag vertieft Spaltung am Arbeitsmarkt.....	9
2.1 Mittelkürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik.....	9
2.2 Verschlechterung der Arbeitsmarktinstrumente	11
3. Die Aufgabe: Politik für Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung	13

1. Die Lage: Herausforderungen am Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt in Deutschland befindet sich im Umbruch. Nach Jahrzehnten hoher Arbeitslosenquoten erleben wir einen regelrechten Boom bei der Nachfrage nach Erwerbstätigen. Allerdings hat diese positive Entwicklung auch ihre Kehrseiten. Dazu gehört zum einen, dass bereits heute Engpässe beim Fachkräfteangebot bestehen, die es Unternehmen erschweren, den steigenden Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Zum anderen gelingt es bislang nicht in ausreichendem Maße, den Sockel an verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit aufzubrechen und alle Menschen ins Erwerbsleben zu integrieren.

1.1 Erfreuliche Entwicklungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Die Wirtschaft befindet sich im Aufschwung. Die Folge ist, dass sich zentrale Arbeitsmarkt-Indikatoren äußerst erfreulich entwickeln: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sinken, Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nehmen zu, die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt.



Arbeitsmarktexperten erwarten für das laufende Jahr einen neuen Höchststand bei der Zahl der **Erwerbstätigen**.¹ Bereits im vierten Quartal 2010 hatte die Erwerbstätigkeit den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung erreicht. Über die Wintermonate verschlechterten sich die Werte lediglich saisonbedingt, so dass der Arbeitsmarkt zur Jahreswende 2010/11 deutlich besser dastand als ein

¹ Vgl. Fuchs, Johann u.a. 2011: Neue Arbeitsmarktprognose 2011. Rekorde und Risiken, IAB-Kurzbericht 7/2011, Nürnberg März 2011.

Jahr zuvor. Im zweiten Quartal 2011 setzte sich der positive Trend fort: Die Erwerbstätigkeit stieg im Juni 2011 auf rund 40,9 Millionen. Das waren fast eine halbe Million Erwerbstätige mehr als im Vorjahresmonat. Saisonbereinigt ist die Zahl der Erwerbstätigen seit Anfang 2010 kontinuierlich gestiegen. Der gleiche Trend zeigt sich bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.²

Getragen von dieser Entwicklung geht die **Arbeitslosigkeit** weiter zurück. Im Juni 2011 lag die Zahl der Arbeitslosen bei 2,89 Millionen – und damit um rund 255.000 niedriger als ein Jahr zuvor. Die Arbeitslosenquote fiel zur Jahresmitte erstmals seit langem unter die 7-Prozent-Marke (6,9 Prozent). Die saisonbereinigten Werte sind seit zwei Jahren nahezu konstant rückläufig.³ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rechnet damit, dass die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2011 knapp die Drei-Millionen-Marke unterschreitet.⁴

Im Gegenzug bleibt die Nachfrage nach Arbeitskräften weiterhin hoch. Das **gesamtwirtschaftliche Stellenangebot** für den ersten Arbeitsmarkt lag nach Angaben des IAB im ersten Quartal 2011 bei gut einer Million offenen Stellen. Das waren knapp 400.000 oder 61 Prozent mehr als vor einem Jahr.⁵

1.2 Herausforderung Fachkräftebedarf

Eine Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass bereits heute in einigen Branchen und Regionen ein „**Mismatch**“ zwischen **Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage** herrscht. Diese Tendenz zu Fachkräftengpässen zeigt sich beispielsweise daran, dass die durchschnittlichen Vakanzzeiten offener Stellen gestiegen sind: Betriebe benötigen mehr Zeit, bis sie offene Stellen besetzen können.⁶ Diese Vakanzzeiten lassen sich regional- und branchenspezifisch differenzieren. Die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots wies im 4. Quartal 2010 Engpässe bei Sozialen Berufen und Ingenieuren aus. Die durchschnittliche Vakanzzeit ist beispielsweise „für Maschinen- und Fahrzeugbauingenieure in Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg mehr als 40 Prozent höher als der Bundesdurchschnitt für alle Berufe.“⁷

Zwar kann trotz solcher Engpässe derzeit noch nicht von einem generellen Mangel an Fachkräften gesprochen werden.⁸ Allerdings rechnen Wirtschaft und Experten damit, dass sich die Fachkräftesituation in Deutschland mittel- und langfristig strukturell verschärfen wird. Hintergrund ist insbesondere der mit dem demografischen Wandel verbundene **Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials**.

Projektionen des IAB zufolge wird die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland – das so genannte Erwerbspersonenpotenzial (EPP) – aufgrund der demografischen Entwicklung (ohne Zuwanderung und bei konstanter Erwerbsquote) von heute 44,6 Millionen um rund 6,5 (davon 5,4 Millionen Fachkräfte) auf 38,1 Millionen im Jahr 2025 zurückgehen. Dies entspricht einem Rückgang um durchschnittlich 433.000 Personen pro Jahr, wobei sich der Rückgang insbesondere ab etwa 2015 be-

² Vgl. BA 2011: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2011.

³ Vgl. ebd.

⁴ Vgl. Fuchs, Johann u.a. 2011: Neue Arbeitsmarktprognose 2011. Rekorde und Risiken, a.a.O.

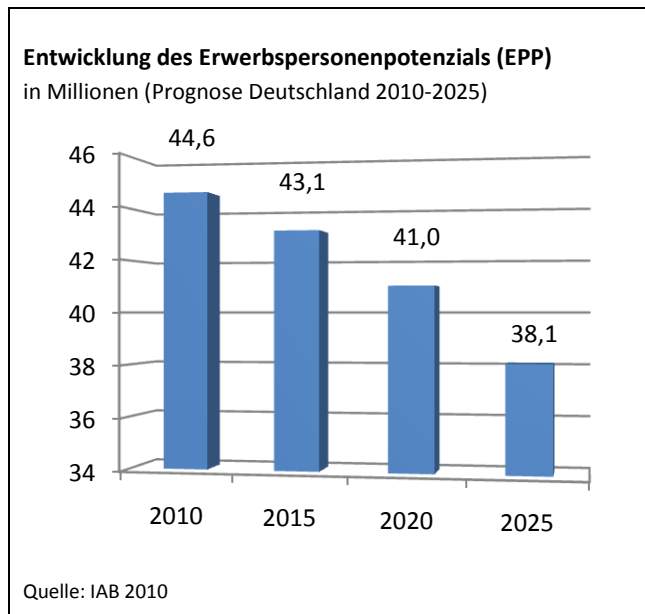
⁵ Vgl. IAB 2011: Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots am ersten Arbeitsmarkt im I. Quartal 2011, <http://doku.iab.de/grauemap/2011/os1101.pdf>

⁶ Vgl. BA 2011: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2011.

⁷ BA 2011: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg Januar 2011, S. 6.

⁸ Vgl. Brenke, Karl 2010: Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, DIW-Wochenbericht 46/2010, Berlin 18.11.2010, S. 2-15.

schleunigt. Bis 2050 wird mit einem weiteren Rückgang um rund 11 auf dann knapp 27 Millionen Erwerbspersonen gerechnet.⁹



Dieser rein demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials wird durch Zuwanderung und eine steigende Erwerbsbeteiligung (beispielsweise von Frauen) allenfalls abgemildert, nicht aber ausgeglichen werden können. So sinkt das Erwerbspersonenpotenzial nach einer IAB-Modellrechnung selbst bei einem (aus aktueller Sicht hoch gegriffenen) Zuwanderungssaldo von 100.000 Erwerbspersonen pro Jahr und einem Anstieg der Erwerbstätigenquote von 77,3 (2010) auf 86,5 Prozent (2025) immer noch um 3,5 Millionen und läge dann bei etwa 41,1 Millionen.¹⁰

In der Folge gehen verschiedene Institute, Arbeitsmarktexperten und Unternehmen von einer **Zuspitzung des Fachkräftemangels** aus. Laut einer Ifo-Personalleiterbefragung rechnen neun von zehn Unternehmen damit, dass im Jahr 2020 nicht genügend Fachkräfte zur Verfügung stehen werden. Eine Berechnung von McKinsey geht bis 2020 je nach gesamtwirtschaftlicher Entwicklung von bis zu zwei Millionen fehlenden Arbeitskräften in Deutschland aus.¹¹ Das Prognos-Institut rechnet mit einer Arbeitskräftelücke von 5,2 Millionen Personen bis 2030.¹²

Auch wenn Ausmaß und Gestalt künftiger Fachkräftengpässe umstritten, schwer prognostizierbar und von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen abhängig bleiben, ist klar: Ein Fachkräftemangel im genannten Umfang wäre mit dramatischen Folgen für Wachstum und Wohlstand in Deutschland verbunden. So warnt die Prognos AG vor Einbußen beim BIP-Wachstum und einem kumulierten Wohlstandsverlust von 3,8 Billionen Euro im Zeitraum bis 2030.¹³ Deshalb besteht eine zentrale Herausforderung darin, einer solchen Entwicklung auch politisch aktiv entgegenzuwirken und die Fachkräftebasis unserer Volkswirtschaft nachhaltig zu sichern.

⁹ Vgl. IAB 2010: Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts (Hintergrundpapier), Nürnberg Oktober 2010.

¹⁰ Vgl. Fuchs, Johann / Zika, Gerd 2010: Arbeitsmarktbilanz bis 2025. Demografie gibt die Richtung vor, IAB-Kurzbericht 12/2010, Juni 2010.

¹¹ Vgl. McKinsey & Company 2010: Neue Studie zu Chancen und Herausforderungen deutscher Unternehmen nach der Krise, Pressemitteilung vom 24.03.2010, http://www.mckinsey.de/downloads/presse/2010/100324_pm_volatile_welt.pdf

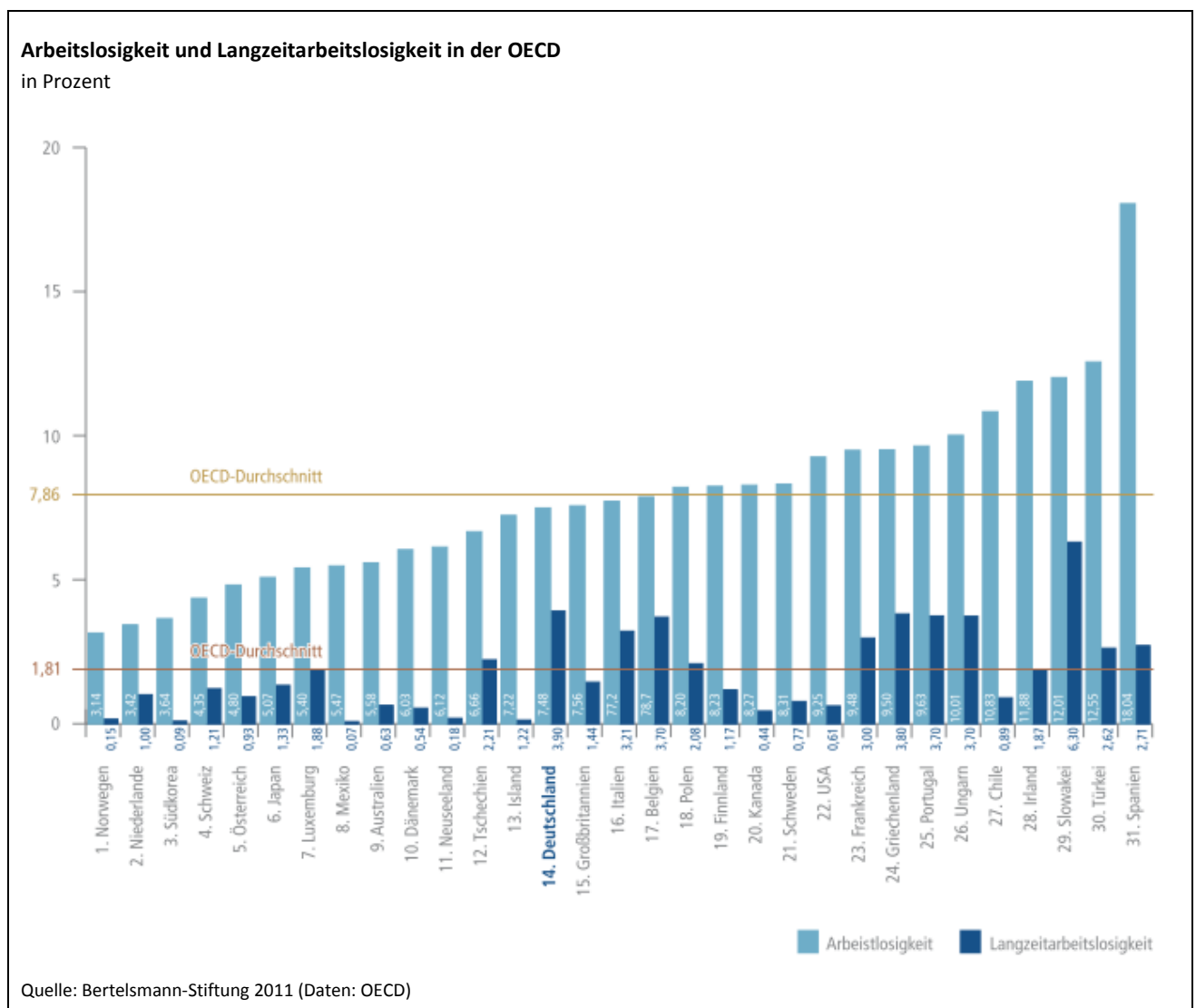
¹² Vgl. Prognos AG 2009: Arbeitslandschaft 2030. Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, Eine Studie der Prognos AG Basel (Kurzfassung), vbw Informationen 1/2009, 09.12.2009.

¹³ Vgl. ebd.

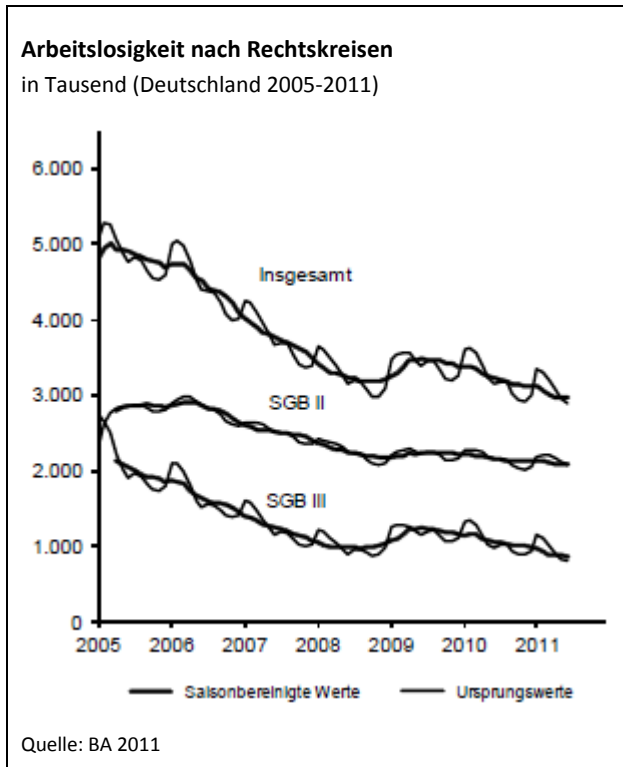
1.3 Herausforderung Langzeitarbeitslosigkeit

Eine weitere zentrale Herausforderung besteht darin, Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren und eine Verfestigung von Sockelarbeitslosigkeit auf dauerhaft hohem Niveau zu verhindern. So zeigt der Blick auf die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt auch, dass Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte nach wie vor deutlich schlechtere Chancen auf Beschäftigung haben. An ihnen geht der Aufschwung weitgehend vorbei. Zudem darf angesichts der erfreulichen Entwicklungen am Arbeitsmarkt nicht übersehen werden, welche erhebliche Entlastungswirkung dem Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zukommt, ohne den die Zahl der Arbeitslosen aktuell um rund 1,2 Millionen höher ausfallen würde. Schließlich sind sich alle Arbeitsmarktexperten einig, dass auch das rückläufige Erwerbspersonenpotenzial nicht dazu führen wird, dass sich ein verfestigter Kern an Sockelarbeitslosigkeit gewissermaßen von selbst in Luft auflöst.

Schlechtere Chancen von Langzeitarbeitslosen



„Ein besonderes Problem des deutschen Arbeitsmarktes besteht in der **Hartnäckigkeit der Langzeitarbeitslosigkeit**.“¹⁴ Während Deutschland im europäischen Vergleich eine der niedrigsten Erwerbslosenquoten aufweist,¹⁵ liegt die Quote der Langzeitarbeitslosen deutlich über dem EU-Durchschnitt.¹⁶ Auch im OECD-Vergleich schneidet Deutschland bei der Arbeitslosenquote besser ab als der Durchschnitt, landet aber gleichzeitig bei der Langzeitarbeitslosigkeit auf dem vorletzten Platz.¹⁷



2010 waren durchschnittlich rund eine Million Menschen, also etwa ein Drittel der Arbeitslosen, länger als 12 Monate arbeitslos gemeldet, die überwiegende Mehrheit im Rechtskreis SGB II.¹⁸ Zwar ist derzeit auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen leicht rückläufig. Doch die Zahl der für einen kürzeren Zeitraum Arbeitslosen sinkt deutlich stärker.¹⁹

Die gleiche Tendenz zeigt sich auch mit Blick auf die beiden Rechtskreise. So ist die derzeit sinkende Arbeitslosigkeit überwiegend auf einen Rückgang im Rechtskreis SGB III zurückzuführen, in dem sich deutlich weniger Langzeitarbeitslose befinden als im SGB II.²⁰

Statistisch gesehen ist die Chance, durch Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (einschließlich Selbständigkeit) die Arbeitslosigkeit im folgenden Monat zu beenden, im Rechtskreis SGB III aktuell mit 16,9 Prozent fast viermal größer als im SGB II (4,5 Prozent).²¹

den, im Rechtskreis SGB III aktuell mit 16,9 Prozent fast viermal größer als im SGB II (4,5 Prozent).²¹

Unter dem Strich muss man konstatieren, dass es einen Sockel an Langzeitarbeitslosen gibt, denen der Einstieg in existenzsichernde Beschäftigung nicht oder nur sehr schwer gelingt: „Einmal langzeitarbeitslos geworden, ist es schwierig, zurück in eine Beschäftigung zu finden.“²² Eine IAB-Studie kam

¹⁴ Bertelsmann-Stiftung 2011: Soziale Gerechtigkeit in der OECD - Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh, S. 23.

¹⁵ Vgl. BA 2011: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2011, S. 18.

¹⁶ Vgl. ILO 2011: Germany. A Job-Centred Approach, Studies on Growth with Equity, Geneva, S. 83.

¹⁷ Vgl. Bertelsmann-Stiftung 2011: Soziale Gerechtigkeit in der OECD - Wo steht Deutschland? A.a.O., S. 23f.

¹⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011: Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2010, Analytikreport der Statistik, Nürnberg Mai 2011

¹⁹ Vgl. BA 2011: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2011.

²⁰ Bei Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB III handelt es sich zum größeren Teil um Nicht-Leistungsempfänger, die entweder nie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten (z.B. Berufsrückkehrer oder Berufseinsteiger) oder die nach dem Auslaufen des Leistungsbezuges wegen mangelnder Bedürftigkeit kein Arbeitslosengeld II erhalten. Außerdem sind hier ältere Arbeitslosengeld-Empfänger enthalten, die Leistungsansprüche von mehr als 12 Monaten haben.

²¹ Vgl. ebd.

²² Klinger, Sabine / Rothe, Thomas 2010: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 632-634, hier S. 632.

beispielsweise zu dem Ergebnis, dass von den Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 Arbeitslosengeld II bezogen, drei Jahre später immer noch 45 Prozent auf ALG II angewiesen waren.²³

Zudem sind Beschäftigungsverhältnisse von ehemaligen Langzeitarbeitslosen oft nur wenig stabil. Das IAB hat errechnet, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von zuvor arbeitslosen Leistungsempfängerinnen und -empfängern der Grundsicherung (SGB II) in fast der Hälfte der Fälle höchstens ein halbes Jahr andauern.²⁴

Schlechtere Chancen von Geringqualifizierten

Neben jungen Menschen, Älteren, Personen mit Betreuungsverpflichtungen (etwa Alleinerziehende) sowie Menschen mit Migrationshintergrund haben vor allem Geringqualifizierte besondere Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Sie „finden viel seltener eine reguläre Beschäftigung als in der Mehrzahl der anderen OECD-Staaten.“²⁵

Von den im vergangenen Jahr durchschnittlich 3,2 Millionen Arbeitslosen hatten 1,3 Millionen (41,2 Prozent) keine abgeschlossene Berufsausbildung.²⁶ Aktuell sind über die Hälfte (51,8 Prozent) der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ohne Ausbildung (SGB III: 22,8 Prozent), rund 20 Prozent haben keinen Schulabschluss (SGB III: 5,3 Prozent).²⁷

Entlastungswirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Hinzu kommt, dass die Zahl der Arbeitslosen das Ausmaß der Unterbeschäftigung nicht vollständig abbildet. Ein umfassenderes Bild vom Defizit an regulärer Beschäftigung zeigt der Blick auf die Unterbeschäftigungsrechnung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit, das neben den Arbeitslosen auch jene Personen ausweist, die an entlastenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder zeitweise arbeitsunfähig erkrankt sind und deshalb nicht als arbeitslos gezählt werden.

Im Juni 2011 belief sich die **Unterbeschäftigung** (ohne Kurzarbeit) auf 4,08 Millionen. Damit lag sie zwar einerseits um 545.000 unter dem Vorjahresmonat, aber andererseits immer noch um rund 1,2 Millionen über der Zahl der Arbeitslosen.²⁸ Allein daran wird deutlich, welche erhebliche Entlastungswirkung dem Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt nach wie vor zukommt.

Exemplarisch hebt etwa das IAB in einer aktuellen Studie die zentrale Rolle hervor, die die Förderinstrumente bei der Arbeitsaufnahme von Leistungsempfängern im SGB II zur Überwindung von Eingliederungsschwierigkeiten spielen. Konkret verweist das IAB auf die Förderung von rund 316.000

²³ Vgl. Möller, Joachim u.a. 2009: Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht 29/2009, Nürnberg Dezember 2009, S. 3.

²⁴ Koller, Lena / Rudolph, Helmut 2011: Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern. Viele Jobs von kurzer Dauer, IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg Juni 2011.

²⁵ Bertelsmann-Stiftung 2011: Soziale Gerechtigkeit in der OECD - Wo steht Deutschland? A.a.O., S. 23.

²⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011: Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2010, Analytikreport der Statistik, Nürnberg Mai 2011.

²⁷ Stand Juni 2011, vgl. BA 2011: Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich (Juni 2011), Analytikreport der Statistik.

²⁸ Vgl. BA 2011: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2011.

Arbeitsaufnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2008 – „das ist bundesweit gut ein Viertel der Arbeitsaufnahmen mit Sozialversicherungspflicht aus dem SGB II.“²⁹

Grenzen der demografischen Entlastungswirkung

Auch wenn die rechnerische Lücke zwischen dem gesamtgesellschaftlichen Erwerbspersonenpotenzial (EPP) und der volkswirtschaftlichen Arbeitskräftenachfrage in den nächsten Jahren weiter zurückgehen wird, wird sich die Herausforderung der hohen Sockelarbeitslosigkeit nicht durch die demografische Entwicklung allein lösen lassen. Statt dessen ist absehbar, dass sich die Erwerbschancen vor allem von Geringqualifizierten angesichts der sich sowohl verändernden wie **steigenden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen** weiter verschlechtern werden.

Zudem können Unternehmen, die nicht ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte finden, entsprechende Ausweichstrategien entwickeln (Verzicht auf Investitionen und Innovationen, Automatisierung und Arbeitsverdichtung, Export von Kapital etc.) mit der Folge, dass auch die Arbeitsnachfrage zusammen mit dem Arbeitsangebot sinken würde. „Das bedeutet: Auch wenn das EPP und die absolute Anzahl Arbeitsloser zurückgehen, könnte der Anteil Arbeitsloser am EPP konstant bleiben oder steigen, weil sich die Unternehmen auf einen Fachkräftemangel eingestellt haben und weniger Arbeitskräfte brauchen. So bleibt also selbst bei einem Rückgang des EPP weiterhin das Risiko einer dauerhaften Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt.“³⁰

1.4 Fazit: Chancen nutzen, Spaltung verhindern

Der Aufschwung hat bereits vielen Menschen zu neuen Jobs verholfen und die Arbeitslosigkeit spürbar gesenkt. Aber es gibt immer noch Schattenseiten. Dazu gehören ein verfestigter Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit und schlechte Chancen von Geringqualifizierten.

Deshalb dürfen die Chancen, die sich jetzt im Aufschwung für mehr und bessere Arbeitsplätze bieten, nicht verspielt werden. Gerade jetzt besteht die Chance, auch jene in Beschäftigung zu bringen, die am Rand stehen. So erfreulich die derzeitige Entwicklung am Arbeitsmarkt ist, so falsch wäre es, jetzt die Hände in den Schoß zu legen: „Unklar ist, wie lange der Anpassungsprozess der Angebotsseite nach den Reformen der Agenda 2010 die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt noch weiter voranbringt. Zudem dürften nach der außerordentlich kräftigen Abnahme der Arbeitslosigkeit die im Pool verbliebenen Personen durchschnittlich schlechtere Beschäftigungschancen aufweisen. Auch deshalb wird es in Zukunft schwieriger, die Arbeitslosigkeit weiterhin in so hohem Tempo zu senken.“³¹

Gerade jetzt kommt es darauf an, die Weichen zu stellen. Es gibt zwei Alternativen: Entweder droht sich die Spaltung des Arbeitsmarktes in den kommenden Jahren weiter zu vertiefen – mit strukturellem Fachkräftemangel einerseits und hoher Sockelarbeitslosigkeit vor allem bei Geringqualifizierten andererseits. Oder es gelingt, durch eine konzertierte Politik die Langzeitarbeitslosigkeit aufzubrechen, Vollbeschäftigung zu erreichen und die Fachkräftebasis zu sichern.

²⁹ Koller, Lena / Rudolph, Helmut 2011: Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern. Viele Jobs von kurzer Dauer, IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg Juni 2011, S. 5.

³⁰ BA 2011: Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, a.a.O., S. 9.

³¹ Fuchs, Johann u.a. 2011: Neue Arbeitsmarktprognose 2011, a.a.O., S. 12.

2. Das Problem: Schwarz-gelber Kahlschlag vertieft Spaltung am Arbeitsmarkt

Neben der Wirtschafts-, Finanz- und Bildungspolitik kommt vor allem der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Schlüsselrolle zu, um Menschen in Arbeit zu bringen und das Abgleiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in prekäre Beschäftigung oder Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Dafür ist eine leistungsfähige Arbeitsvermittlung ebenso wichtig wie eine ausreichende Finanzausstattung für Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote sowie ein funktionierender sozialer Arbeitsmarkt. Gerade bei sinkender Arbeitslosigkeit sind höhere Pro-Kopf-Aufwendungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nötig, um auch Langzeitarbeitslosen und benachteiligten Gruppen substantielle Teilhabechancen am Erwerbsleben zu ermöglichen.

Doch die schwarz-gelbe Koalition hat die Arbeitsmarktpolitik zum Steinbruch für Haushaltskürzungen gemacht. Nachdem das Kabinett im Juni letzten Jahres im Rahmen des so genannten „Sparpakets“ Milliardenkürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik im Bundes- und BA-Haushalt beschlossen hat, machen sich Union und FDP jetzt daran, den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten zu beschneiden.

2.1 Mittelkürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik

Bei ihrer Klausurtagung Anfang Juni 2010 hat die schwarz-gelbe Bundesregierung Einsparungen im Bundeshaushalt und im Haushalt der BA bei der Arbeitsmarktpolitik beschlossen. Demnach wurden die Leistungen im Bundes- und BA-Haushalt bereits in 2011 um insgesamt 2 Milliarden gekürzt und sollen in den kommenden Jahren drastisch weiter gesenkt werden. Im Zeitraum 2012 bis 2015 summieren sich die Kürzungen auf insgesamt 26,5 Milliarden Euro (Kürzung der Eingliederungsleistungen und Auswirkungen der Instrumentenreform im Bundeshaushalt: minus 15 Milliarden Euro, Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit: minus 11,5 Milliarden Euro).

Zusätzlich sollen die aus dem Mehrwertsteueraufkommen an die BA geleisteten Zahlungen des Bundes in 2012 um 1,2 Mrd. Euro und aufwachsend bis 2015 um jährlich 4,3 Mrd. Euro gekürzt werden (Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung). Gleichzeitig hält die Bundesregierung daran fest, dass die BA jedes Jahr mehrere Milliarden Euro an den Bundeshaushalt überweist (Eingliederungsbeitrag).

Schließlich wird der Spielraum der Arbeitslosenversicherung (SGB III) für arbeitsmarktpolitische Initiativen massiv beschnitten, indem die beitragsfinanzierten Rücklagen aus der Insolvenzgeldumlage aus dem Jahr 2010 aus dem BA-Haushalt in den Bundeshaushalt überführt wurden.

Auswirkungen der Kürzungen durch das "Sparpaket" von Schwarz-Gelb von 2011 bis 2015 zu Lasten der Langzeitarbeitslosen (SGB II) bundesweit

	in Mrd. EUR					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011 bis 2015
Kürzungen Bund: Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten im Gesamtbudget des Bundes	0,5	1,5	2,0	2,0	2,0	8,0
"Effizienzverbesserungen" bei der Arbeitsmarktvermittlung bei SGB II (Instrumentenreform)	0	0	1,5	3,0	3,0	7,5
Streichung des Elterngeldes für ALG II Empfänger	0,470	0,470	0,470	0,470	0,470	2,350
Begrenzung des Elterngeldes von 67 auf 65 % des letzten Nettoeinkommens bei Einkommen über 1.240 Euro	0,155	0,155	0,155	0,155	0,155	0,775
Streichung des Heizkostenzuschusses beim Wohngeld	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0
Streichung des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG I zu ALG II	0,205	0,205	0,205	0,205	0,205	1,025
Kürzungen insgesamt	1,53	2,53	4,53	6,03	6,03	20,65

Die Tabelle zeigt die Auswirkungen der bisher mit dem „Sparpaket“ beschlossenen Sozialkürzungen der schwarz-gelben Bundesregierung im Bereich SGB II. Während die Kürzungen 2011 bei „nur“ 1,53 Milliarden Euro liegen, steigen sie ab 2012 rasant auf zunächst 2,53 Mrd. Euro, 2013 auf 4,53 Mrd. Euro und 2014 und 2015 sogar auf jeweils 6,03 Mrd. Euro. Insgesamt belaufen sich die Kürzungen im Bereich zu Lasten der Langzeitarbeitslosen damit auf 19 Milliarden Euro von 2012 bis 2015.

Quelle: Büro Bettina Hagedorn, MdB

Auswirkungen der Kürzungen durch das Sparpaket von Schwarz-Gelb von 2011 bis 2015 im Bereich der Bundesagentur für Arbeit (SGB III) bundesweit

	in Mrd. EUR					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011 bis 2015
Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit durch das "Sparpaket":	1,5	2,5	3,0	3,0	3,0	13
Kürzungen durch Wegfall von 0,5 Prozentpunkten Mehrwertsteuer		1,20	2,65	4,00	4,30	12,15

Die Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit durch das „Sparpaket“ summieren sich 2012 bis 2015 auf 11,5 Mrd. Euro und von 2012 bis 2015 durch den Wegfall der 0,5 Prozentpunkte MwSt. auf weitere 12,15 Mrd. Euro. Durch die der Bundesagentur für Arbeit entzogene Insolvenzgeldumlage in Höhe von 1,1 Mrd. Euro wird der BA-Etat zusätzlich belastet.

Quelle: Büro Bettina Hagedorn, MdB

2.2 Verschlechterung der Arbeitsmarktinstrumente

Mit dem schwarz-gelben Gesetzentwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente³² werden die Sparbeschlüsse durch Einschnitte im Förderrecht der aktiven Arbeitsmarktpolitik flankiert.

Rechtsansprüche werden gestrichen

Unter dem Deckmantel der Effizienzsteigerung und Flexibilisierung nehmen Union und FDP den Arbeitssuchenden die notwendige Verlässlichkeit, in sie Rechtsansprüche abgeschaffen und Pflicht- in Ermessensleistungen umwandeln. Da den Arbeitsagenturen gleichzeitig die finanzielle Basis entzogen wird, werden bestimmte Förderleistungen faktisch kaum noch gewährt werden können. Statt echtem Ermessen wird es in der Praxis häufig ein kategorisches Nein geben.

³² „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“, Bundestags-Drucksache 17/6277.

- Der **Gründungszuschuss** im SGB III soll von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt werden. Außerdem werden die Förderkonditionen verschlechtert und die Zugangsvoraussetzung verschärft. Dabei zeigen die Ergebnisse der Evaluation der Arbeitsmarktinstrumente, dass die Gründungsförderung besonders positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten hat.³³ Die Bundesregierung rechnet mit Einsparungen von rund einer Milliarde Euro in 2012 und von 1,3 Milliarden Euro in den Folgejahren. 2010 wurden noch rund 1,86 Milliarden Euro in Existenzgründungen investiert. Der Preis: Vielen Menschen wird der Weg in die Selbständigkeit verbaut.
- Auch der Rechtsanspruch auf Maßnahmen zur **Aktivierung und beruflichen Eingliederung** soll in eine Ermessensleistung umgewandelt werden. Bislang bestand einer solcher Anspruch sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit.

Leistungen werden eingeschränkt

Auch zahlreiche andere Regelungen des Gesetzentwurfs werden zu massiven Einschränkungen von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik führen:

- Die **öffentlich geförderte Beschäftigung** wird drastisch zurückgefahren. Ein leistungsfähiger sozialer Arbeitsmarkt wird verhindert. Die JobPerspektive, die zum ersten Mal eine echte Chance für Langzeitarbeitslose auf dauerhafte Beschäftigung bot, wird so verändert, dass sie nicht mehr praktikabel ist, und damit faktisch abgeschafft. Der Einsatz der finanziellen Mittel für dieses Instrument wird gedeckelt. Bei den so genannten Ein-Euro-Jobs wird neben den Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ künftig auch das Kriterium „Wettbewerbsneutralität“ zu erfüllen sein. Da die maximale Dauer einer Förderung gesetzlich eng begrenzt wird, wird es immer wieder zu einer Unterbrechung der Förderung kommen, bis erneut die Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Das Ergebnis sind demotivierende Förderlücken. Ergänzende Förderleistungen für Bildung werden gestrichen.
- Die maximale Finanzierungsdauer des **Eingliederungszuschusses** soll reduziert werden. Dadurch werden die Fördermöglichkeiten für einzelne Gruppen schwerbehinderter Menschen verschlechtert.
- Bei den Leistungen zur **Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung** werden neue Hürden errichtet. Zwar sollen die Leistungen entfristet werden, doch die vorgesehene Anforderung einer fünfzigprozentigen Kofinanzierung durch Dritte ist kontraproduktiv. Oft fehlt gerade Kommunen mit sozialen Brennpunkten das Geld.

Instrumente werden abgeschafft

Schließlich soll eine ganze Reihe von Leistungen komplett aus dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium gestrichen werden:

- Der **Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer** und der **Ausbildungsbonus** für benachteiligte Ausbildungssuchende werden gestrichen.

³³ Vgl. Koch, Susanne u.a. 2011: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 11/2011, Nürnberg Mai 2011.

- Der **Eingliederungsgutschein** und die **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer** werden abgeschafft.
- Bisher besteht unter bestimmten Voraussetzungen eine **Erstattungspflicht des Arbeitgebers** gegenüber der Bundesagentur für Arbeit für gezahltes Arbeitslosengeld. Damit trägt der Arbeitgeber (und nicht die Gemeinschaft der Beitragszahler) die Kosten einer Entlassung. Diese Regelung wird gestrichen. Arbeitslosigkeit wird damit für Arbeitgeber „billiger“.
- In der Arbeitslosenversicherung wird es keine **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** mehr geben. Dies trifft insbesondere Nichtleistungsempfänger, d. h. Menschen, die mangels Bedürftigkeit keinen Anspruch auf ALG II haben. Vor allem Frauen werden betroffen sein.

Spezifische Förderansätze für Menschen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten sind nicht vorgesehen. Auch werden zentrale Ergebnisse der wissenschaftlichen Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einfach ignoriert. Handlungsleitend ist der Rotstift.

Im Ergebnis wird die Novellierung der Arbeitsmarktinstrumente das Gegenteil dessen bewirken, was der Titel des schwarz-gelben Gesetzentwurfs verspricht: Mit den Neuregelungen werden die Eingliederungschancen vieler Menschen nicht verbessert, sondern gravierend verschlechtert. Schwarz-Gelb saniert den Haushalt auf dem Rücken der Arbeitssuchenden und vertieft die Spaltung des Arbeitsmarktes.

3. Die Aufgabe: Politik für Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung

Vollbeschäftigung, gute Arbeit sowie eine starke Fachkräftebasis gehen Hand in Hand. Um die Spaltung des Arbeitsmarktes zu überwinden, ist eine leistungsfähige Arbeitsförderung unverzichtbar. Nicht weniger, sondern zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik muss der Anspruch sein. Mit unserem Antrag, den wir diese Woche in den Bundestag einbringen, machen wir unsere Position zu den **Anforderungen an eine zeitgemäße und zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik** deutlich, die Langzeitarbeitslosen neue Chancen öffnet, Bildung und Qualifizierung in den Mittelpunkt rückt und die Prekarisierung von Arbeit verhindert.

- **Bildung, Ausbildung, Qualifizierung und Weiterbildung ins Zentrum stellen:** Qualifizierung darf nicht nur am Anfang des Berufslebens stehen. Sie muss künftig stärker während des gesamten Erwerbslebens erfolgen, um die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu erweitern. Die Arbeitsmarktpolitik muss noch stärker als bisher vorsorgend aktiv werden und Bildung im Berufsverlauf mit organisieren. Erforderlich ist außerdem eine Kultur der zweiten Chance und des sozialen Aufstiegs.

Wir fordern einen **Rechtsanspruch auf Ausbildung**, einen Rechtsanspruch auf Förderung zum Nachholen des Hauptschul- oder eines gleichwertigen Schulabschlusses, den Ausbau und die Stärkung der Berufsberatung, Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung sowie weitere Verbesserungen der Maßnahmen am Übergang von der Schule in Ausbildung, bei außerbetrieblicher Ausbildung und ausbildungsbegleitenden Maßnahmen. Außerdem fordern wir Ansprüche auf nachholende Qualifizierung im Unternehmen und auf Maßnahmen zur Anpassungsqualifizierung. Perspektivisch ist die Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterzuentwickeln, die der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit dient und ein Recht auf Bildung und Wei-

terbildung begründet. Als erster Schritt hierfür ist ein Recht auf umfassende Bildungsberatung durch die Agentur für Arbeit zu realisieren.

- **Öffentlich geförderte Beschäftigung ausbauen:** Öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet vor allem Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen neue Perspektiven auf Teilhabe am Arbeits- und Sozialleben. Wichtig ist dabei die Konzentration auf eine eng definierte Zielgruppe.

Wir fordern, die öffentlich geförderte Beschäftigung gesetzlich neu zu regeln, die Fördermöglichkeiten im Rahmen der JobPerspektive (Beschäftigungszuschuss) zu erweitern, Arbeitsgelegenheiten in der Regel in der Entgeltvariante durchzuführen und die Möglichkeit der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Arbeitslosenversicherung zu erhalten.

- **Zielgruppenspezifische Angebote entwickeln:** Vor allem Frauen und Alleinerziehenden, Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren, Jugendlichen, Menschen mit Behinderungen sowie Menschen, die gesundheitlich eingeschränkt sind, müssen spezifische Förderangebote unterbreitet werden.

Die genannten Gruppen müssen mindestens in dem Umfang in Maßnahmen der Arbeitsförderung einbezogen werden, die ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht. Dabei müssen speziell geschulte Fallmanager und Vermittler eingesetzt und die Betreuungsrelation verbessert werden. Neben der Fortsetzung des Programms Perspektive 50Plus fordern wir gesonderte Arbeitsmarktprogramme für Migranten sowie für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

- **Rechtsansprüche stärken:** Arbeitsmarktpolitik muss verlässlich sein. Betreuer wie Arbeitssuchende brauchen Rechtssicherheit. Deshalb gehören Rechtsansprüche zum Förderinstrumentarium. Außerdem entsprechen sie der Beitragsfinanzierung. Vor allem Rechtsansprüche auf Förderung von Bildung und Weiterbildung müssen weiter gestärkt werden.

Wir wollen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente daraufhin überprüfen, welche Ermessensleistungen in Pflichtleistungen umgewandelt werden sollten. Der Gründungszuschuss soll wie bisher als Pflichtleistung erhalten bleiben. Parallel dazu soll die Erprobung innovativer Ansätze gemäß SGB III zu einer freien Förderung umgestaltet und die Freie Förderung gemäß SGB II für Langzeitarbeitslose verbessert werden.

- **Leistungsfähige Arbeitsvermittlung und ausreichende Finanzausstattung sicherstellen:** Für eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik muss ein guter Förderrahmen geschaffen werden. Eine leistungsfähige Arbeitsvermittlung ist eine öffentliche Pflichtaufgabe. Sie muss Menschen darin unterstützen, einer qualifizierten und existenzsichernden Erwerbsarbeit nachgehen zu können und Arbeitslosigkeit zu verkürzen oder zu verhindern. Arbeitsmarktpolitik muss dauerhaft mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet werden.

Wir fordern die Bundesregierung auf, die Sparbeschlüsse, die sich in den Haushaltsansätzen für 2011 und den Eckwerten für das Jahr 2012 widerspiegeln, zurückzunehmen. Die personelle Ausstattung in den Agenturen für Arbeit muss verbessert werden, um die Kontaktdichte zwischen Fallmanagern und Arbeitssuchenden zu erhöhen und den zielgruppenadäquaten Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente zu gewährleisten. Berufsberatung, Berufsvorbereitung und Ausbildungsvermittlung sollen rechtskreisübergreifend im SGB III angesiedelt werden, um eine Stigmatisierung von Jugendlichen und Zuständigkeitswechsel zu vermeiden. Die Qualität von Maßnah-

men muss bei der Vergabe eine größere Rolle spielen. Außerdem wollen wir eine angemessene Entlohnung als Kriterium in den Zumutbarkeitsbegriff im SGB II aufnehmen und die Sanktionsregelungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende entschärfen.

- **Gute Arbeit fördern und Arbeitgeberzuschüsse auf eine neue Basis stellen:** Eine angemessene Entlohnung soll als Voraussetzung für die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen gesetzlich verankert werden. Der Ausbildungsbonus soll entsprechend der Ergebnisse der Evaluationsforschung neu gefasst werden. Andere Arbeitgeberzuschüsse sollen verlängert, evaluiert und ggf. neu geregelt werden.
- **Wissenschaftliche Bewertung der Arbeitsmarktinstrumente verbessern:** Die wissenschaftliche Evaluation des Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik muss erweitert und verbessert werden. So soll z.B. nicht nur untersucht werden, in welchem Maße ein Instrument die Integration in Arbeit ermöglicht, sondern auch, in welchem Umfang es zur Aktivierung, sozialen Stabilisierung und Motivation der Arbeitssuchenden beiträgt.

In unserem Arbeitsprogramm „Projekt Zukunft – Deutschland 2020“ haben wir unseren Anspruch klar definiert: Wir wollen die Weichen stellen für Vollbeschäftigung und eine neue Ordnung für Arbeit. Wir wollen Arbeitslosigkeit nicht nur bekämpfen, sondern besiegen. Wir wollen, dass alle von guter Arbeit gut und sicher leben können. Und wir wollen die Fachkräftebasis unserer Volkswirtschaft dauerhaft stärken. Mit der Spaltung des Arbeitsmarktes werden wir uns nicht abfinden.