

Oliver Farhauer

# Institutionelle Schwächen staatlicher Qualifizierungsprogramme

*Die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt gehört derzeit zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Themen. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird eine Lösung des Problems jedoch nicht zugetraut. Inwieweit versagen Qualifizierungsmaßnahmen in der derzeit angebotenen Ausgestaltung? Welche Instrumente versprechen größere Erfolge? Wie ist der Reformvorschlag der Hartz-Kommission zu beurteilen?*

Staatliche Off-the-job-Qualifizierungen sollen dafür sorgen, dass die Arbeitslosen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Von Ökonomen wird bestritten, dass der Staat den Arbeitslosen über Qualifizierungsprogramme marktfähiges Humanvermögen vermitteln kann, um die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu beschleunigen. Der Staat verfügt weder über die dazu notwendigen Informationen noch kann er selbst unmittelbar marktverwertbares Humanvermögen effizient bereitstellen; dies könnte nur über eine Wissensvermittlung direkt im Unternehmen erfolgen. Off-the-job-Qualifizierungen haben zudem große Schwächen in der institutionellen Ausgestaltung.

Mit der Reform vom 1. Januar 1998 wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik, ergänzt um einzelne Regelungen anderer Bücher des Sozialgesetzbuches (SGB), Bestandteil des SGB III. Die aktive Arbeitsmarktpolitik greift direkt in den Arbeitsmarkt ein und versucht, seine Funktionsweise zu verbessern, um so eine schnelle Reintegration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Bei den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt es sich um so genannte Ermessungsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Dies bedeutet, dass Arbeitslose keinen Rechtsanspruch auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben. Fördervoraussetzung ist, dass die Maßnahme notwendig ist, um die Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Prinzipiell lassen sich drei Maßnahmebereiche der aktiven Arbeitsmarktpolitik grob unterscheiden:

---

*Oliver Farhauer, 30, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet für Finanzwissenschaft und Gesundheitsökonomie der Technischen Universität Berlin, sowie im Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis in Berlin.*

- Vermittlungs- und Beratungsangebote des Arbeitsamtes,
- Maßnahmen zur Verbesserung des Humanvermögens von Arbeitnehmern. Mit ihrer Hilfe sollen Arbeitsmarktungleichgewichte verringert werden, indem Arbeitssuchende Fähigkeiten und Kenntnisse erlernen, die derzeit am Arbeitsmarkt nachgefragt werden.
- Maßnahmen, die den gesamtwirtschaftlichen Umfang der Arbeitsnachfrage unmittelbar erhöhen. Dazu sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse zu zählen.

Das Hauptaugenmerk dieses Beitrages liegt auf den Maßnahmen zur Verbesserung des Humanvermögens der Arbeitnehmer. Diese Maßnahmen lassen sich in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen unterteilen. Berufliche Aus- und Weiterbildung erhalten Personen, die über gar keine oder eine nicht mehr zeitgemäße Berufsausbildung verfügen, wobei hinzu kommen muss, dass dies als der entscheidende Hinderungsgrund für die Wiedereingliederung angesehen wird. Unter Trainingsmaßnahmen können die unterschiedlichsten Qualifizierungsprogramme (wie beispielsweise Bewerbungstrainings und Sprach- und Rechen Trainings) verstanden werden, die nicht auf ein neues Berufsfeld abzielen.

## Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen

Ökonomen kommen bezüglich der Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass deren derzeitige Ausgestaltung nicht zum gewünschten Erfolg, also der Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, führen kann. Vor allem wird kritisiert, dass die Fort- und Weiterbildungen bzw. die Umschulungen des Arbeitsamtes überwiegend off-the-job ausgerichtet sind, d.h. dass Schulungen nicht in den Unternehmen

selbst durchgeführt werden, sondern überwiegend ein reines „Schulbankdrücken“ der Arbeitslosen vorsehen. Die zentrale Schwäche dieses Instruments ist die Marktferne der vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitslosen. Dieses neu hinzugewonnene Humanvermögen der Arbeitslosen entspricht nicht den Anforderungen der Unternehmungen.

Die Unternehmungen fragen Qualifikationen nach, die nahe am Produktionsprozess sind, wodurch eine lange, teure Einarbeitungszeit vermieden wird. Über diese marktnahen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen die vom Arbeitsamt qualifizierten Arbeitslosen aber nicht, da ihre Humanvermögensinvestitionen off-the-job ausgerichtet waren. Daraus folgt bereits, dass von Off-the-job-Qualifizierungen keine positiven Effekte auf den Arbeitsmarkt ausgehen können, weil sie das für Unternehmen wichtige betriebsspezifische Humanvermögen<sup>1</sup> nicht vermitteln. Reines „Schulbankdrücken“ reicht nicht aus, um die Arbeitslosen für den realen Produktionsprozess auszubilden. Neben der Marktferne von Off-the-job-Maßnahmen soll hier auf verschiedene Schwächen in der institutionellen Ausgestaltung dieser Maßnahmen hingewiesen werden, die von vorn herein die Wirksamkeit des Instruments aufgrund konfligierender Interessen stark konterkariert.

### Problematische Schulungsstruktur

Die von der Bundesanstalt für Arbeit vergebenen und überwiegend von privaten Bildungsträgern durchgeführten Off-the-job-Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitslosen können durch sehr komplexe Prinzipal-Agent-Beziehungen<sup>2</sup> abgebildet werden: Prinzipal-Agent-Beziehungen sind dadurch gekennzeichnet, dass der Prinzipal (der Auftraggeber) seinen Agenten (Auftragnehmer) beauftragt, eine bestimmte Handlung auszuführen bzw. eine bestimmte Leistung zu erstellen. Üblicherweise wird unterstellt, dass der Prinzipal über die Eigenschaften und Handlungen des Agenten unvollständig informiert ist, so dass eine Informationsasymmetrie zu Lasten des Prinzipals besteht. Aus dieser Informationsasymmetrie kommt es nun zum strategischen Verhalten des Agenten, der versucht, die Leistung mit dem geringst möglichen Aufwand zu erbringen, worunter die Qualität der Leistung leidet<sup>3</sup>. Das ökonomische Problem liegt darin, dass jeder

Agent bestrebt ist, seinen eigenen Nutzen und nicht den des Prinzipals zu maximieren.

Bei der derzeitigen Ausgestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen tritt nun der Fall ein, dass der Maßnahmeteilnehmer als direkter Nachfrager des Gutes „Qualifikation“ von dem privaten Bildungsträger als Agenten erwartet, eine bestimmte Leistung in Form der Qualifikationsvermittlung zu erbringen, wobei der private Bildungsträger besser über die Qualität seiner Leistung informiert ist als der Teilnehmer. Des weiteren ist die Bundesanstalt für Arbeit, welche dem Bildungsträger den Auftrag für die Qualifikationsvermittlung erteilt, als Prinzipal wiederum schlechter über die Qualität der Leistungserbringung informiert als der Bildungsträger als Agent. Diese Beziehungskette lässt sich noch fortführen, wenn bedacht wird, dass wiederum der Bildungsträger in einer Arbeitsbeziehung als Prinzipal gegenüber dem jeweiligen Dozenten als Agenten auftritt<sup>4</sup>.

Wird nun ferner realistischerweise angenommen, dass die Leistungserbringung für den Agenten mit Aufwand verbunden ist, dann wird er aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung bedacht sein, die Interessen des Prinzipals zu missachten und die Leistung mit dem geringst möglichen Aufwand zu erbringen, um so seinen persönlichen Nutzen zu erhöhen, worunter de facto die Qualität der Leistung leidet. Somit werden letztendlich den Maßnahmeteilnehmern Qualifikationen vermittelt, die den hohen Ansprüchen der Unternehmen nicht gerecht werden. Daraus kann die geringere Effektivität der Qualifizierungsmaßnahmen abgeleitet werden.

Um dieses Problem zu verringern, müssen die privaten Bildungsträger und deren Dozenten den Arbeitsämtern bestimmte Qualifikationen nachweisen, die sie berechtigen, die Arbeitslosen auszubilden. Dabei spielen allerdings in der Praxis didaktische Fähigkeiten der Dozenten nur eine untergeordnete Rolle. Überdies handelt es sich bei dem Gut „Qualifikation“ zumindest um ein Erfahrungsgut, wenn nicht sogar um ein Vertrauensgut, da der Nachfrager die Qualität des Guts vor Vertragsabschluss, wenn überhaupt, nur unter sehr hohen Kosten ermitteln kann. Ferner kann die Qualität der Vermittlung des Gutes nur sehr schwer und zumeist nicht objektiv abgeschätzt werden.

Problematisch ist zudem, dass die Dozenten durch die Teilnehmer zwar evaluiert werden, die Teilnehmer

<sup>1</sup> Vgl. eingehender O. Farhauer: Betriebsspezifisches Humanvermögen. Eine spieltheoretische Fundierung institutionenökonomischer Überlegungen, Diskussionspapier 2/2002 der Technischen Universität, Berlin 2002.

<sup>2</sup> Die komplexen Interdependenzgeflechte sind mit denen der Ökonomischen Theorie der Politik vergleichbar. Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München 2001, S. 71 ff.

<sup>3</sup> Vgl. beispielsweise J.-J. Laffont, D. Martimort: The Theory of Incentives. The Principal-Agent-Model, Princeton 2002, S. 32 ff.

<sup>4</sup> Zumeist werden die Dozenten von den privaten Bildungsträger nicht als Arbeitnehmer eingestellt, sondern sie fungieren als selbständige Wissensvermittler.

aber gleichzeitig während der Maßnahme quasi in einem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Dozenten und dem Bildungsträger (Noten- und Prüfungsdruck) stehen. Dabei senkt eine Vermittlung von sehr wenig bzw. ausgesprochen einfachen Inhalten den Lernaufwand für die Teilnehmer und den Lehraufwand für den Dozenten, wodurch beide kurzfristig ihren persönlichen Nutzen in Form von vermehrter Freizeit erhöhen können. In diesem Zusammenhang ist besonders an eine Unkenntnis über den Nutzen von Bildung zu denken, woraus ein irrationales Verhalten der Arbeitslosen als Prinzipal resultieren kann.

### Qualitätskontrollen

Aus all diesen Gründen müssen regelmäßige und umfassende Qualitätskontrollen der privaten Bildungsträger und der Dozenten durch das Arbeitsamt erfolgen. Diese werden aber nicht ausreichen, um eine effiziente Steuerung des Instrumentes zu erreichen, weil Qualitätskontrollen bei solch komplexen Interdependenzgeflechten nur sehr unvollkommen stattfinden können. Selbst wenn neuerdings Anreizsysteme, wie die Vorgabe einer 50%igen Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung, eingesetzt werden, um den privaten Bildungsträgern zu Leistungen mit hoher Qualität zu zwingen, bleibt das Problem der Prinzipal-Agent-Struktur bestehen. Zudem geht eine stärkere Kontrolle der jeweiligen Leistungserbringer mit höheren Transaktionskosten einher, die eingespart werden könnten, wenn die Qualifizierung anreizkompatibel gleich dort stattfindet, wo sie später auch genutzt werden soll, nämlich in den Unternehmungen.

Bisher waren in der Praxis die Kontrollen der Bundesanstalt für Arbeit immer stark inputorientiert, so dass mehr Gewicht auf die Auswahl der Teilnehmer als auf die Qualitätskontrolle der Bildungsträger und deren Dozenten gelegt wurde<sup>5</sup>. Wird dieser Missstand überwunden, kann die Effektivität der Qualifizierungsmaßnahmen erhöht werden, denn die Qualität der Qualifikation verbessert sich dadurch. Das Problem der marktfernen Qualifizierung bleibt bei Off-the-job-Trainings weiterhin bestehen.

### Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik?

Eine weitere Schwäche der Qualifizierungsmaßnahmen besteht darin, dass die Maßnahmeträger in erster Linie Qualifizierungsprogramme vorschlagen, die bei ihnen im Angebot sind. So werden beispielsweise allein wegen der vorhandenen Lehrkapazitäten häufiger kaufmännische Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt als solche aus dem Bereich der Informatik. Dies kann zum einen daran liegen, dass die Bildungsträger leichter auf Dozenten aus dem wirt-

schaftlichen Bereich zurückgreifen können. Aus der politischen Green-Card-Debatte ist ersichtlich, dass in der gesamten Volkswirtschaft ein Mangel an Personen mit einer zeitgemäßen und umfassenden computertechnologischen Ausbildung herrscht, was auch für die Ausstattung mit Dozenten in Deutschland gilt.

Zum anderen ist eine Ausbildung im Informationsbereich für die Bildungsträger mit wesentlich höheren Kosten verbunden, da die Geräte-Ausstattung für die Teilnehmer teurer ist als für kaufmännische Berufe. Aus diesem Grund wird bei der Diskussion um die staatlichen Qualifizierungsmaßnahmen oftmals das Argument vorgebracht, dass die angebotenen Qualifizierungsprogramme nicht der Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt entsprechen. Deshalb soll im Vorfeld geplant werden, welche Qualifikationen zukünftig in der Volkswirtschaft benötigt werden, um daran die Qualifizierungsprogramme auszurichten<sup>6</sup>.

Ein solches Planungskonzept stellt der so genannte Manpower-requirement-approach dar, der die Kapazitäten und Ausrichtungen der staatlichen Qualifizierungsmaßnahmen am zukünftigen Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften bestimmter Qualifikation zu prognostizieren versucht. Damit die Absolventen der Qualifizierungsprogramme den zukünftigen Erfordernissen der Nachfragesituation am Arbeitsmarkt qualitativ und quantitativ entsprechen, um eine wiederholte Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme zu vermeiden, impliziert das Modell die Möglichkeit der globalen Vorausschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Situation. Nach diesem Modell soll verhindert werden, dass dauerhafte strukturelle Ungleichgewichte (Mismatch-Probleme) auf dem Arbeitsmarkt entstehen.

Diese These leuchtet auf den ersten Blick durchaus ein. Weshalb sollten Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden, für die bereits heute oder in absehbarer Zeit keine ausreichende Nachfrage mehr besteht? Die Qualifizierungsprogramme sollten die Arbeitnehmer im Hinblick auf die technologischen Veränderungen des dynamischen Wirtschaftsprozesses und den damit verbundenen Änderungen in den Qualifizierungspro-

<sup>5</sup> Vgl. I. Sperling: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Möglichkeiten und Grenzen von Qualifizierungsmaßnahmen, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 1995, H. 43, S. 235 ff.

<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang wird häufig die regelmäßige Einrichtung eines runden Tisches gefordert, der aus den verschiedenen Akteuren des Wirtschaftslebens besteht, um so die Reaktionszeit des Bildungssystems zu verkürzen und Bildung als Innovationsfaktor nutzbar zu machen. Vgl. G. Bosch: Bildung, Innovationen und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: W. Elsner (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung: Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute, Berlin 1998, S. 325.

filen weiterbilden und so einen Fachkräftemangel vorbeugen. Die Grundkonzeption kann als der Versuch einer vorausschauenden, präventiven, aktiven Arbeitsmarktpolitik bezeichnet werden.

### Informationsschwächen

So sinnvoll ein solches Planungsmodell auch erscheint, es ist nicht auf die Realität übertragbar. So ist nicht davon auszugehen, dass der Staat die notwendigen Informationen besitzt, da selbst die Betroffenen (Unternehmen und Arbeitnehmer) nicht abschätzen können, in welche Richtung sich die Qualifikationserfordernisse entwickeln werden. Die Wissensvoraussetzung für eine entsprechende Prognose wäre außerordentlich umfangreich: So müsste man heute abschätzen können, wie sich die Angebots- und Nachfragestrukturen der vielfältigen Arbeitsmärkte in den nächsten zehn Jahren entwickeln werden. Des Weiteren müssten Kenntnisse über zukünftig erforderliche und entbehrliche berufliche Qualifikationen und die Zahl der betreffenden Personen vorliegen. Doch dies würde noch nicht ausreichen, da es ebenfalls Informationen über Umschulungs-, Fortbildungs-, Mobilitätsbereitschaft und Mobilitätsfähigkeit geben müsste, um den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abschätzen zu können<sup>7</sup>.

Hieran zeigt sich sehr plastisch, dass es bei der Qualifizierung vermehrt darauf ankommt, die jeweiligen Maßnahmen so auszugestalten, dass die Arbeitnehmer ein möglichst breites Wissen erhalten, das es ihnen ermöglicht, sich bei der Entwertung ihres Humanvermögens relativ leicht auf neue Beschäftigungsverhältnisse einzustellen. Dies entspricht auch intersektoralen Ausbildungserfordernissen<sup>8</sup>, die die Reaktionszeit der Menschen auf den durch Globalisierung und New Economy immer schneller werdenden Strukturwandel verringern könnte.

Einer effizienzorientierten Arbeitsmarktpolitik entspricht es ebenfalls nicht, dass die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig zum erneuten Erwerb von Ansprüchen gegenüber der Arbeitslosenversicherung führt. Qualifizierungsmaßnahmen sollten anreizkompatibel sein. Somit dürfen

aus der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen<sup>9</sup> keine neuen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erwachsen. Damit würde vermieden werden, dass Arbeitslose nur deshalb an der Maßnahme teilnehmen, um sich später den Bezug von weiteren Unterstützungsleistungen zu sichern, und dies ohne den wirklichen Willen, sich die Qualifikation für eine spätere Eingliederung am Arbeitsmarkt anzueignen<sup>10</sup>. Nehmen Personen jedoch nur an dem Programm teil, um auch weiterhin Arbeitslosengeld zu erlangen, dann wundert es nicht, dass der erfolgreiche Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme gefährdet ist, da die Teilnehmer nicht durch den echten Willen zur Weiterbildung motiviert sind.

Wenn sich nun Arbeitslose aus eigenem Antrieb an einem Qualifizierungsprogramm beteiligen, weil sie sich davon verbesserte Einstellungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt versprechen, sind auch die Erfolgchancen der Programme hoch. Diese Überlegungen machen deutlich, dass die Effektivität der Qualifizierungsmaßnahmen in hohem Maße von der Bereitschaft der Arbeitslosen abhängt, sich das neue Humanvermögen anzueignen. Dabei ist offensichtlich, dass die Vermittlungsqualität des Wissens eine wesentliche Rolle spielt.

### Zielgruppenorientierung

Ansonsten wird bei der Umsetzung der Maßnahmen häufig eine unzureichende Zielgruppenorientierung kritisiert<sup>11</sup>. Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen gezielt vor allem auf besonders benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt und ohne großen Zeitverzug eingesetzt werden, denn die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gestaltet sich um so schwieriger und kostspieliger, je länger abgewartet wird<sup>12</sup>. Diese Vorgehensweise ist auch geeignet, den Wettbewerb zwischen Beschäftigten und den Arbeitslosen zu intensivieren (Insider-Outsider-Theorie). Die Kurzzeitarbeitslosen und die Insider stehen noch in relativ starker Konkurrenz zueinander, da erstere noch nicht in demselben Maße Humanvermögen verloren haben wie die Langzeitarbeitslosen. Demgegenüber besteht zwischen den Langzeitarbeitslosen und den Beschäftigten kaum noch Wettbewerb. Deshalb sind die Langzeitarbeitslosen als eine geeignete Zielgruppe anzusehen, deren zügige Qualifizierung den Wettbewerb wieder intensivieren kann.

<sup>7</sup> Vgl. E. Görgens: Arbeitsmarktinstitution und Beschäftigung in Deutschland, in: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO), Stuttgart, 48 Jg. (1997), S. 401.

<sup>8</sup> R. E. Lucas: Making a Miracle, in: *Econometrica*, 61 (1993), S. 251-272.

<sup>9</sup> Die Forderung gilt auch für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, jedoch spielen Motivationsgesichtspunkte bei der Vermittlung von Qualifikationen eine größere Rolle.

<sup>10</sup> Vgl. M. Kröger, U. van Suntum: Mit aktiver Beschäftigungspolitik aus der Beschäftigungskrise?, Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh 1999, S. 214.

<sup>11</sup> Vgl. K. Schömann, R. Becker: Selektivität in der beruflichen Weiterbildung und Einkommensverläufe, in: F. Pfeiffer, W. Pohlmeier (Hrsg.): Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, Baden-Baden 1998, S. 306.

<sup>12</sup> Vgl. H. Prey, B. Fitzenberger, W. Franz: Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Konstanz 1996, S. 35.

Ein Grund für die derzeit unzureichende Zielgruppenförderung liegt möglicherweise in der Forderung an die Maßnahmenträger, eine 50%ige Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung zu erzielen<sup>13</sup>. Diese Forderung ist aus sozialpolitischer Sicht kontraproduktiv, da nun die Maßnahmenträger Kurzzeitarbeitslose, die von vornherein die besten Wiedereingliederungschancen besitzen, bevorzugen, um ihre Erfolgsquote nicht zu gefährden. Zudem vermag es eine Erfolgsquote nicht, die oben dargestellte Prinzipal-Agent-Struktur gänzlich aufzubrechen, da die Ineffizienzen nicht nur auf einen Agenten zurückzuführen sind. Die Forderung nach der Erfolgsquote fördert den Anreiz des creaming bei der Bewerberauswahl.

Aus all diesen Gründen müssen insbesondere Langzeitarbeitslose im Produktionsprozess qualifiziert werden, da sie nicht nur die beruflichen Fähigkeiten in der Arbeitslosigkeit verloren haben, sondern vor allem auch Einbußen bei ihren sozialen Fertigkeiten im Unternehmen vermehrt hinnehmen mussten. Deshalb können sie sowohl ihre fachlichen als auch ihre sozialen Fertigkeiten nur im Produktionsprozess wiedererlangen und nicht durch eine Off-the-job-Maßnahme.

### Dezentrale Entscheidungsstrukturen

Eine weitere Schwäche des Instrumenteneinsatzes wird in den zentral geplanten und landesweit einheitlich umgesetzten Arbeitsmarktprogrammen gesehen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, deren Wirkungen nicht genau bekannt sind, denn dann besteht die Gefahr, suboptimale Regelungen überregional festzuschreiben und somit dieselben Fehler zur selben Zeit an unterschiedlichen Orten zu begehen.

Durch eine Dezentralisierung der Qualifizierungen auf unternehmerischer Ebene können die Kenntnisse der Arbeitslosen und die Erfordernisse des lokalen Arbeitsmarktes genau aufeinander abgestimmt werden, so dass die Instrumente mit den Bedürfnissen vor Ort in Übereinstimmung gebracht werden können und damit sowohl ihre allokativen Effizienz als auch ihre Zielgenauigkeit erhöht wird. So können die Arbeitsmarktprobleme regional sehr unterschiedlich sein und verschiedene Qualifikationsstrukturen erforderlich machen. Dezentrale Lösungen wurden vor allem bei den Zuständigkeiten in der Reform des SGB III berücksichtigt.

Die Änderungen reichen jedoch für eine umfassendere und damit wirkungsvollere lokale Arbeitsmarktpolitik nicht aus. Nicht nur die Zusammenarbeit der Arbeits- und Sozialämter sollte weiterhin gestärkt werden, so dass sich die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besser entfalten können. Auch

ein Netzwerk mit Unternehmungen würde eine produktionsnahe Qualifizierung ermöglichen, damit die erforderlichen Qualifikationen für die lokal recht unterschiedlichen Anforderungen vermittelt werden können.

Die Analyse der institutionellen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik macht deutlich, dass die geringe Effektivität der Programme nicht nur an den bei theoretischer Betrachtung zweifelhaften Wirkungen der Maßnahmen liegt, sondern dass gerade die Ausgestaltung der Politikinstrumente eine stärkere Wirksamkeit der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verhindert.

### Ein Gutschein-System

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen für die Effektivität von großer Bedeutung ist. Wenn man die Maßnahme jedoch on-the-job - die Qualifizierung besteht hier in der Eingliederung in den Produktionsprozess - durchführen würde, dann könnte man drei Probleme gleichzeitig lösen.

Erstens würde man eine marktnahe Wissensvermittlung erreichen, weil die Qualifizierungen sowohl auf der Arbeitsnachfrage- als auch auf der Arbeitsangebotsseite ansetzen, zweitens würde man die problematischen mehrfachen Prinzipal-Agent-Interdependenzen überwinden und drittens wäre die Informationsproblematik verringert, da eine Anpassung an die neuen Anforderungen des Marktes im Produktionsprozess selbst und damit im Markt erfolgt.

Ein nachhaltiges Instrument zur Vermittlung von betriebsspezifischem Humanvermögen stellt ein Qualifizierungsgutschein-System<sup>14</sup> dar. Mittlerweile existieren vielfältige Vorschläge für eine anreizkompatible institutionelle Ausgestaltung von Qualifizierungsgutschein-Systemen. Gemeinsam ist nahezu all diesen Vorschlägen, dass sie den Unternehmen einen Teil der Einarbeitungskosten erstatten<sup>15</sup>. Die Arbeitnehmer erhalten ihre Arbeitslosenunterstützung dabei teilweise in Form von Gutscheinen, die sie für ihre Qualifizierung bei einem Unternehmen ihrer Wahl einsetzen können. Für die Unternehmen stellen die Gutscheine Subventionen für die Neueinstellung von Arbeitslosen dar, welche allerdings direkt aus deren Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Um dabei Mitnahmeeffekte zu vermeiden, dürfen

<sup>13</sup> Vgl. M. Staat: Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung. Baden-Baden 1997, S. 161.

<sup>14</sup> Vgl. D. Snower: The simple economics of benefit transfer, in: D. Snower, G. De La Dehesa (Hrsg.): Unemployment policy: government options for the labour market, Cambridge 1997, S. 163 ff.

jedoch nicht die Unternehmen gefördert werden, in denen die Arbeitslosen zuvor beschäftigt waren. Ansonsten besteht der Anreiz, die bisher beschäftigten Arbeitnehmer zu entlassen, um sie anschließend - nun staatlicherseits gefördert - wieder einzustellen. Wird der Wert der Gutscheine ferner positiv mit der Dauer der Arbeitslosigkeit korreliert, kommt auch eine bessere Zielgruppenorientierung zustande. Somit steigen die Wiedereingliederungschancen für Langzeitarbeitslose, da sie einen höheren Gutschein-Nennwert besitzen als die Kurzzeitarbeitslosen. Je länger die Beschäftigung dauert, desto stärker werden sich auch das Humanvermögen und die Produktivität verbessern. Mit zunehmender Beschäftigungsdauer sollte dementsprechend die Subventionierung sukzessive bis auf den Wert Null zurückgehen. Das größte Qualifizierungspotential liegt bei dem Gutschein-System beim „Training-on-the-Job“ auf Arbeitsplätzen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Um den Humanvermögenseffekt zu intensivieren, könnten weiterhin die Unternehmen gegen Vorlage des Gutscheins vom Arbeitsamt einen höheren Betrag erhalten, wenn sie nachweisen können, dass die Arbeitslosen nicht nur beschäftigt, sondern auch aus- bzw. weitergebildet werden. Für eine explizit nachgewiesene Aus- und Weiterbildung erhalten die Unternehmen somit einen höheren Zuschuss als für eine bloße Beschäftigung, mit welcher ein geringerer Humanvermögenseffekt einherginge.

Qualifizierungen von Arbeitslosen sollten on-the-job im Produktionsprozess erfolgen, damit die Maßnahmenteilnehmer das Humanvermögen erwerben, das sie auch auf dem ersten Arbeitsmarkt verwenden können, und so ihre Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert werden.

### Reformvorschlag der „Hartz-Kommission“

Kurz vor der Bundestagswahl kommt neuer Schwung in die arbeitsmarktpolitische Debatte. Die nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz benannte Regierungskommission stellt neue arbeitsmarktpolitische Ideen vor, die helfen sollen, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2005 auf zwei Millionen zu halbieren. Kernstück der Reform, die in vollem Umfang erst Mitte August der Öffentlichkeit vorgestellt wird, soll eine Reform der Arbeitsämter werden. Danach haben die Arbeitsämter, die allesamt ein Leiharbeitsunternehmen gründen sollen, die Möglichkeit, Personen nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit einzustellen und als Zeitarbeiter auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Um bei den Ar-

beitslosen die nötigen Anreize zur Zeitarbeit zu stiften, droht ihnen bei Ablehnung eine Senkung der Bezüge. Die Unternehmen können somit sehr flexibel Zeitarbeitnehmer einstellen, aber auch wieder „loswerden“. Dadurch soll bei Produktionsspitzen wieder die Beschäftigung und nicht die Überstunden ansteigen.

So mutig dieser Reformvorschlag auch klingen mag und jedem Arbeitsmarktpolitiker neue Hoffnung gibt, den Arbeitsmarkt doch noch zu reformieren, birgt der bislang bekannt gewordene Vorschlag einige Schwächen. Zunächst müssen die Unternehmen bei dieser breit angelegten Zeitarbeitsoffensive mitspielen. Die kurzfristige Beschäftigung muss in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis münden, um den Arbeitslosen langfristig wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Anreiz, den die Unternehmen - neben den „lockeren“ arbeitsrechtlichen Vorschriften - nach dem Vorschlag der Hartz-Kommission zur Eingliederung und besonders auch zur Qualifizierung haben sollen, leuchtet noch nicht ein. Ferner bleibt fraglich, ob sich die ehemals Arbeitslosen durch rasch wechselnde Arbeitsverhältnisse auch das betriebsspezifische Humanvermögen aneignen können, das die zentrale Determinante für eine langfristige Beschäftigung ist.

Ein Gutscheinsystem, bei dem neben der Einstellung auch die Qualifizierung der Arbeitslosen im Produktionsprozess gefördert werden kann, gibt den Unternehmen einen finanziellen Anreiz, was das „Mitspielen“ der Unternehmen wahrscheinlicher macht. Darüber hinaus verbleibt beim Zeitarbeitsmodell die fallweise Entscheidung über die Teilnahme der Arbeitslosen erneut beim jeweiligen Arbeitsamt, während ein Gutscheinsystem ordnungspolitisch in das Arbeitslosenversicherungssystem implementiert werden könnte, was darüber hinaus den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung stärken würde.

Davon unabhängig bleibt zu bedenken, ob die Unternehmen die neue Mentalität der Arbeitsmarktallokation über zeitlich begrenzte und stark fluktuierende Mitarbeiter auch teilen werden, oder ob dies eher das unternehmerische Gleichgewicht stören wird. Bislang folgte die Beschäftigung eher dem deutschen Widerspruchmodell der Arbeit als dem US-amerikanischen Abwanderungsmodell<sup>16</sup>. Dennoch muss konstatiert werden, dass die Reformvorschläge der Hartz-Kommission zwar in die richtige „on-the-job“ Richtung gehen, dass aber bessere Alternativen für eine nachhaltige Reform existieren.

<sup>15</sup> Vgl. H. Siebert, H. Klodt: Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt, Kiel 1991.

<sup>16</sup> Vgl. T. Eger, H.G. Nutzinger: Arbeitsmarkt zwischen Abwanderung und Widerspruch. Institutionelle Arbeitsmarktvarianten und Arbeitslosigkeit, in: Ökonomie und Gesellschaft (Hrsg.): Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit, Jahrbuch 15, Marburg 2000.