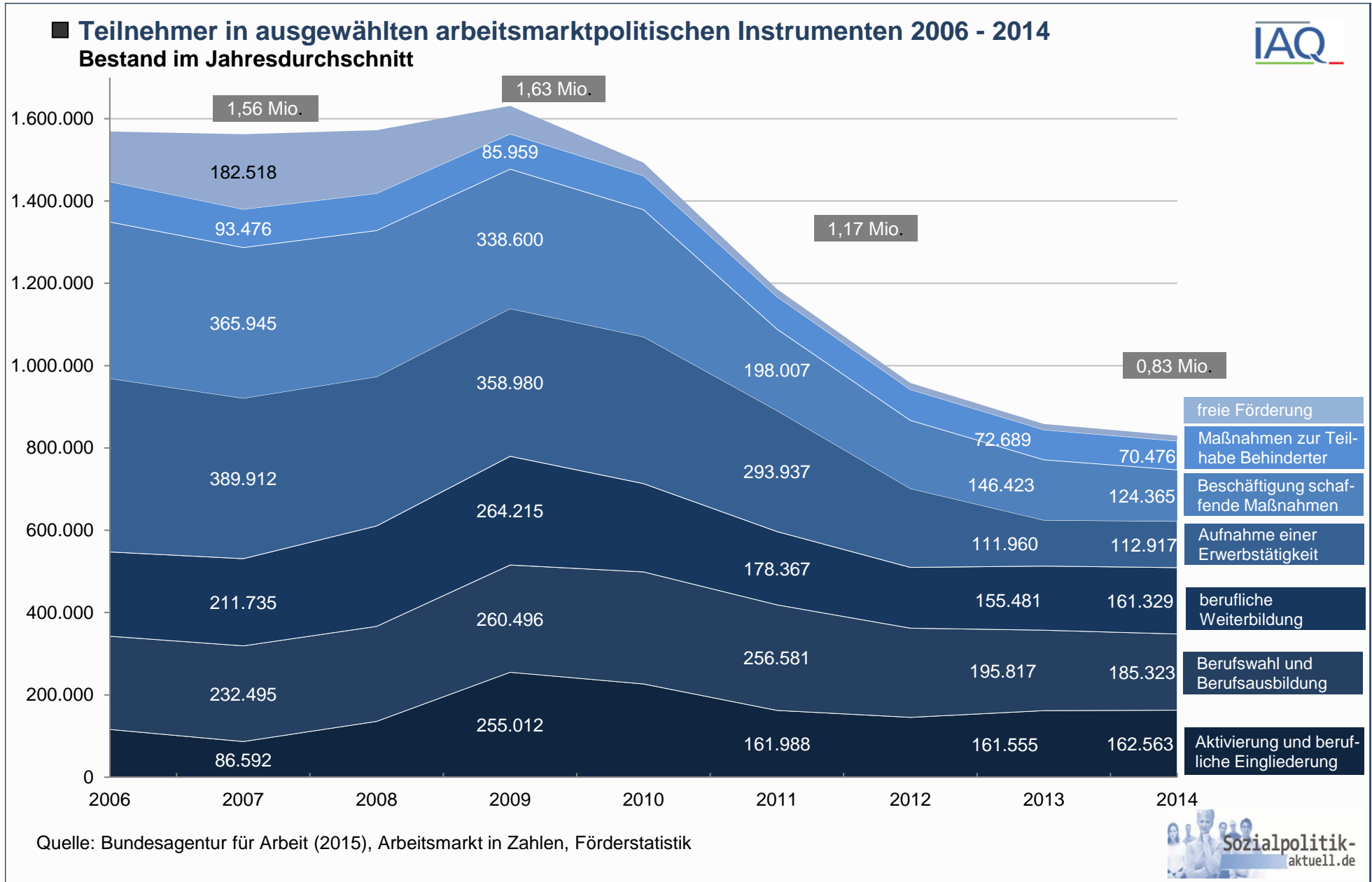


Aktive Arbeitsmarktpolitik: Halbierung der Teilnehmerzahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten seit 2009



Aktive Arbeitsmarktpolitik: Halbierung der Teilnehmerzahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten seit 2009

Kurz gefasst:

- Die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II ist seit 2009 kontinuierlich gesunken. Wurde im Jahr 2006 noch ein jahresdurchschnittlicher Bestand von gut 1,5 Mio. Personen und 2009 von über 1,6 Mio. registriert, ging die Zahl bis 2014 auf rund 830.000 Personen zurück, hat sich also nahezu halbiert.
- Vergleicht man die Zahl der Teilnehmer mit der Zahl der (registrierten) Arbeitslosen, zeigt sich, dass keine Parallelentwicklung vorliegt. Die Abnahme bei den Teilnehmern fällt deutlich stärker aus als der Abbau der Arbeitslosigkeit (um 35,4 % zwischen 2006 und 2014).
- Der Rückgang der Maßnahmeteilnehmer insgesamt betrifft alle der hier berücksichtigten Instrumente. Besonders scharf, nämlich um mehr als zwei Drittel, sind die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen reduziert worden. Dies bezieht sich im Wesentlichen auf die Arbeitsgelegenheiten und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
- Der mit knapp 75 % sogar noch stärkere Rückgang bei den Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit lässt sich auf die Kürzungen bei den Eingliederungszuschüssen und bei der Förderung der Selbstständigkeit zurückführen.
- Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weisen ebenfalls seit Jahren deutlich nach unten. Seit etwa 1996 sind die eingesetzten Mittel und entsprechend die Teilnehmerzahlen in zwei Schüben (1996 - 1998 und 2001 - 2005) drastisch zurückgefahren worden. Zwischen 2006 (204 Tausend Geförderte) und 2009 (264 Tausend Geförderte) erfolgte zwar ein leichter Wiederanstieg; aber seitdem weist die Entwicklung wieder eindeutig nach unten.
- Auffällig ist, dass in den beiden Rechtskreisen des SGB II und SGB III unterschiedliche Schwerpunkte bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gesetzt werden. Während Teilnehmer aus dem Bereich des SGB III überwiegend bei der Findung einer Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung unterstützt werden, finden sich Teilnehmer aus dem SGB II überwiegend in Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung und in Arbeitsgelegenheiten wieder (siehe Grafik unten). Aber gerade im Hartz IV System konzentrieren sich die gering qualifizierten Arbeitslosen. Dennoch fördern die Jobcenter diese Zielgruppe mit Qualifizierungsmaßnahmen deutlich seltener als die Arbeitsagenturen.

Hintergrund

In Deutschland besteht die aktive Arbeitsmarktpolitik aus verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Neben der Aktivierung und beruflichen (Wieder-)Eingliederung insbesondere von arbeitslosen SGB II-Beziehern sowie Vorbereitung und Unterstützung einer Berufsausbildung, bilden die berufliche Weiterbildung, die Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Maßnahmen zur Teilhabe Behinderter und die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wichtige Teilbereiche dieser aktiven Arbeitsmarktpolitik. Allerdings ist bei allen Instrumenten in den vergangenen Jahren ein rückläufiger Einsatz zu beobachten.

Vergleicht man die Zahl der Teilnehmer mit der Zahl der (registrierten) Arbeitslosen, zeigt sich, dass hier keine Parallelentwicklung vorliegt. Die Abnahme bei den Teilnehmern fällt deutlich stärker aus als der Abbau der Arbeitslosigkeit. Während sich die Teilnehmerzahl bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zwischen 2006 und 2014 um 47,1 Prozent reduziert hat, ist die Anzahl der Arbeitslosen im gleichen Zeitraum um 35,4 Prozent zurückgegangen (vgl. [Abbildung IV.33](#)).

Bekannt ist, dass sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen zwischen 2006 und 2009 zwar reduziert hat, seitdem aber auf einem weitgehend konstanten Niveau von etwa 1.1 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt verharrt (vgl. [Abbildung IV.43](#)). Gerade aber die Langzeitarbeitslosen (die sich weit überwiegend im Rechtskreis des SGB II befinden) sind auf die Unterstützung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente angewiesen, um eine berufliche Wiedereingliederung zu erreichen.

Unter den Langzeitarbeitslosen steigt der Anteil derjenigen, die nur gering qualifiziert sind. Deren Förderung ist deshalb besonders dringlich.

Berufliche Weiterbildung

Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weisen seit Jahren deutlich nach unten. Die Hochphase dieses Instruments einer aktiven Arbeitsmarktpolitik lag in den 1990er Jahren. Vor allem in den neuen Bundesländern wurde die Weiterbildung intensiv genutzt. Der Stand im Jahr 2005 mit 142 Tausend Geförderten lag um 75 % niedriger als der Stand im Jahr 1994 mit 563 Tausend Geförderten. Dem leichten Wiederanstieg bis 2009 folgt ein erneuter Rückgang mit höchstens 160 Tausend ab 2011 (vgl. [Abbildung IV.95](#)). Gleichzeitig sanken zwischen 2010 und 2015 allein die Ausgaben für SGB II-Bezieher zur Förderung einer beruflichen Weiterbildung um 26 Prozent von 923 Millionen auf 681 Millionen Euro, obwohl die Zahl der arbeitslosen Hartz-IV-Bezieher im gleichen Zeitraum nur um neun Prozent zurückging. Gerade im Hartz IV System konzentrieren sich die gering qualifizierten Arbeitslosen. Dennoch fördern die Jobcenter diese Zielgruppe mit Qualifizierungsmaßnahmen deutlich seltener als die Arbeitsagenturen.

Die Rückführung der Förderung beruflicher Weiterbildung ist in erster Linie eine Folge der Neuausrichtung der Förder- und Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit. Die Förderung beruflicher Weiterbildung hat gegenüber der direkten Vermittlung immer mehr an Bedeutung verloren. Insbesondere längerfristige Qualifizierungen (abschlussbezogene Maßnahmen) sind abgebaut worden. Im Mittelpunkt steht das Ziel der direkten Verwertbarkeit der Qualifikationen und der zügigen Vermittlung in Beschäftigung. Kurzfristige Erfolge, gebunden an strengen Förderkriterien, bestimmen die Vergabe von Fördermitteln. Diese Anforderungen an einen effektiven Mitteleinsatz führen dazu, dass von der Förderung vor allem die bereits besser Qualifizierten profitieren.

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die Förderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zielt darauf, arbeitslose Menschen direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies kann entweder durch die Zahlung von Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber erfolgen. Oder die Arbeitsagenturen unterstützen Arbeitslose durch Zahlung z.B. eines Gründungszuschusses zur Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit.

Der Einsatz von Eingliederungszuschüssen unterlag in den zurückliegenden Jahren starken Schwankungen. Während vor allem in den Jahren nach 2000 stark steigende Zahlen zu verzeichnen waren (mit einem Höchststand von rund 154 Tausend im Jahr 2003), ist 2004 und 2005 ein abrupter Rückgang zu verzeichnen, der dann bis 2009 durch eine erneute Zunahme abgelöst wurde. Seitdem sinken die Zahlen erneut - auf bis zu 58 Tausend Bestandsfälle im Jahresdurchschnitt 2013 (vgl. [Abbildung IV.97](#)).

Bei den Eingliederungszuschüssen handelt es sich um Ermessensleistungen ("Kann-Leistung"), auf die kein Rechtsanspruch besteht und durch die keine zusätzliche Beschäftigung generiert wird. Die starken Schwankungen bei den Förderzahlen sind insofern auch ein Ergebnis der Bewilligungspraxis. Zu unterscheiden ist seit 2005 zwischen den Rechtsgebieten SGB III und SGB II. Obgleich der größte Teil der Arbeitslosen sich im Bereich des SGB II befindet (vgl. [Abbildung IV.39](#)), liegen die Anteile der dem SGB II zugeordneten Arbeitnehmer bei den Eingliederungszuschüssen unter 50 %.

Im Gegensatz zu den Eingliederungszuschüssen spielt die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch Leistungen der Bundesagentur für Arbeit erst seit den Hartz-Reformen eine größere (quantitative) Rolle. Wichtigstes Instrument bildet dabei der Gründungszuschuss, der geleistet wird, wenn der Arbeitnehmer bis zur Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit Anspruch auf Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III hat (Restanspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen).

Die Höchstzahl der Förderfälle wurde im Jahr 2005 mit rund 322.000 Personen erreicht. Dafür verantwortlich waren die Ausweitung des Überbrückungsgeldes sowie insbesondere die Einführung des Existenzgründungszuschusses, der unter dem Namen „Ich-AG“ bekannt wurde. Seit

2005 ist hingegen ein kontinuierlicher Rückgang der Förderfälle zu beobachten. Der Stand von 2014 (knapp 33.000) liegt um etwa 90 % niedriger als der Höchststand im Jahr 2005 (vgl. [Abbildung IV.57](#)).

Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen zählten die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) lange Zeit zu einem der wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik. Das galt seit etwa 1980 für ihren Einsatz in den alten Bundesländern, aber insbesondere für die Jahre nach der Wiedervereinigung für die neuen Bundesländer. Es handelte sich um sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (im Unterschied zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante), die dazu dienten, insbesondere hohe Arbeitslosigkeit auf regionalen oder beruflichen Teilarbeitsmärkten abzubauen, schwer vermittelbaren Arbeitslosen zumindest vorübergehend eine Beschäftigung zu ermöglichen und deren Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu fördern.

Allerdings ist die Zahl der Beschäftigten in ABM seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich zurückgegangen (1996: 354.000; 2012: 186). Mit Wirkung ab 2012 werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB III überhaupt nicht mehr gefördert (Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt). Aus dem Bereich des SGB II sind die ABM bereits seit 2009 gestrichen worden (vgl. [Abbildung IV.58](#)). Die Abschaffung der ABM steht im Zusammenhang mit der Kritik an diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument: Die vorherrschende Einschätzung war, dass sie in erheblichem Maße reguläre Arbeitsplätze verdrängen und die erwartete Brückenfunktion, nämlich der Übergang von geförderten in reguläre Beschäftigungsverhältnisse, nur begrenzt erreicht wurde.

Im Gegensatz zu den abgeschafften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nehmen unter den Eingliederungsleistungen für die arbeitslosen Empfänger von Arbeitslosengeld II die im SGB II geregelten Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach wie vor eine zentrale Bedeutung ein. Ziel ist die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt. Das Instrument richtet sich insofern vor allem an Langzeitarbeitslose, die nur schwer eine reguläre Beschäftigung finden. Da die geleistete Arbeit im Sinne des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“ als zumutbarer Beitrag zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit verstanden wird, müssen Arbeitsgelegenheiten, die im Rahmen von Eingliederungsleistungen angeboten werden, angenommen werden.

Allerdings ist die Zahl der geförderten Personen in Arbeitsgelegenheiten in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Waren es in den Jahren von 2006 bis 2010 immer zwischen 300.000 und 320.000, so hat sich die Zahl seitdem auf 96.731 (2014) reduziert (vgl. [Abbildung IV.63](#)). Der Stellenwert der Arbeitsgelegenheiten lässt sich erkennen, wenn man die Zahlen ins Verhältnis setzt zu den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (einschließlich Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen). Die Quote lag bis 2010 bei etwas über 10 %, ist dann aber in den vergangenen Jahren stets unter 5 % gewesen. Im Jahr 2014 betrug der Wert 3,7 %.

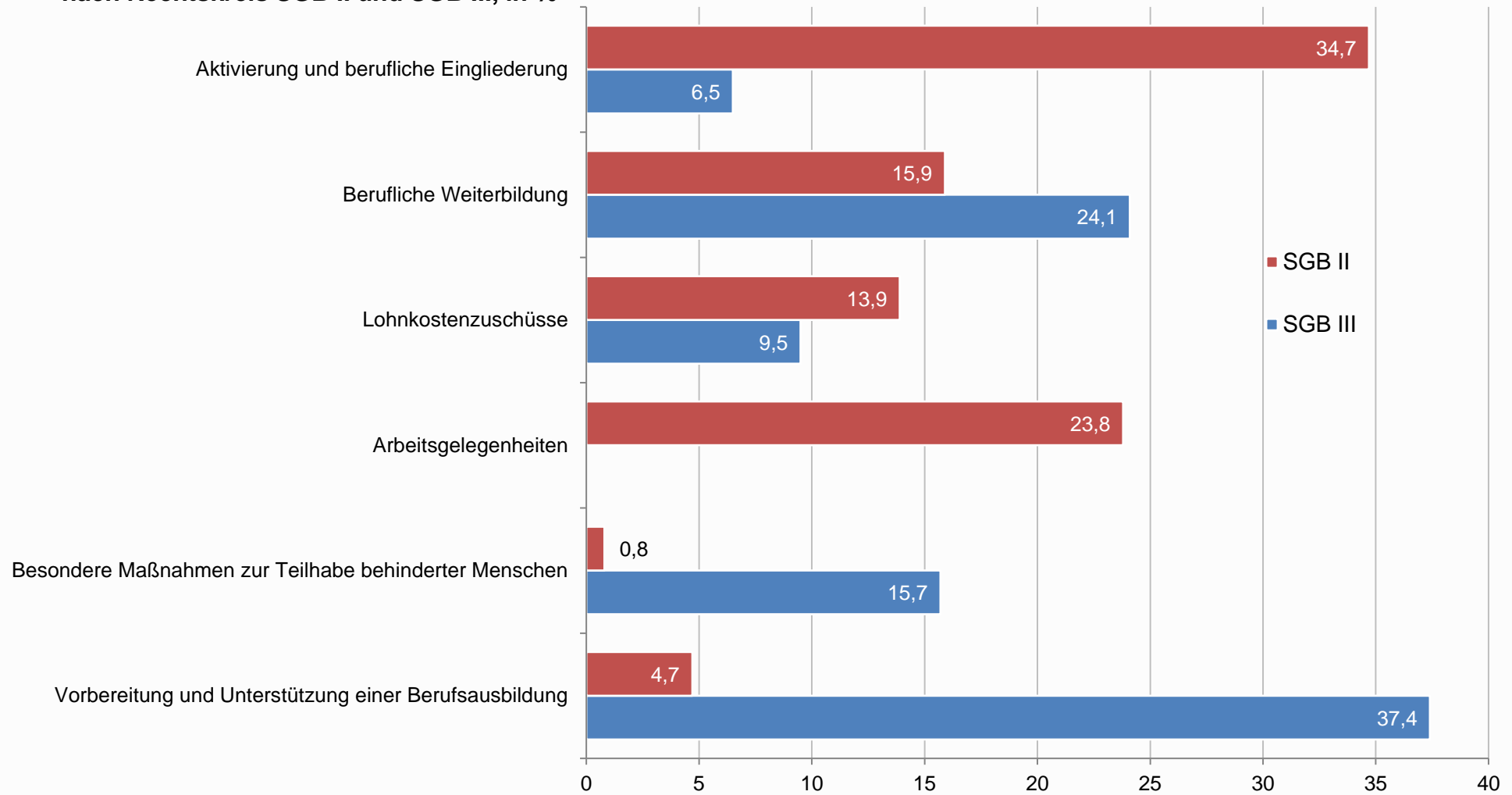
Methodische Hinweise

Die Daten entstammen der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

Als Teilnehmer werden Förderungen bzw. Teilnahmen von Personen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (§ 3 SGB III Abs. 4) und Leistungen zur Eingliederung (§ 16 SGB II) des Bundes gezählt. Es erfolgt eine Zählung von Förderfällen bzw. Teilnahmen, nicht von Personen. Folglich wird eine Person, die in einem Zeitraum oder an einem Zeitpunkt mehrere Förderleistungen erhält, mehrfach als Teilnehmer gezählt.

Ein detaillierter Überblick über die Instrumente im Detail und deren Entwicklung findet sich in [Tabelle IV.36](#).

■ **Struktur des Teilnehmerbestandes an zentralen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Juli 2015**
 nach Rechtskreis SGB II und SGB III, in %



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Juli 2015