

## **Große Probleme und kleine Lösungen?**

### **Aktuelle Entwicklungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik.**

#### **1. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik im politisch-ökonomischen Kontext**

Angesichts der nunmehr über 10 Jahren andauernden Massenarbeitslosigkeit<sup>1</sup> genießt das Problem einen hohen Stellenwert, denn daraus droht sich eine Beschädigung der Integration der Gesellschaft und eine Krise der politischen Legitimation zu entwickeln. Nicht nur die unmittelbaren Effekte sind dabei von Bedeutung, sondern auch die indirekten Rückwirkungen auf das gesamte System der sozialen Sicherung, wie sie durch sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben v.a. im Renten- und Gesundheitswesen auftreten.<sup>2</sup> Wegen dieses immensen Problemendrucks sind im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einige interessante Innovationen aufgetreten – jedoch vor allem in den kleineren Nachbarländern der Bundesrepublik. Die Niederlande und Dänemark, aber auch Großbritannien und die USA gehören zu den vielversprechenden Modellen, denen es gelungen ist, die Arbeitslosigkeit nachhaltig und deutlich unter die 5%-Marke zu senken, während in Deutschland nach dem aktuellen Konjunkturreinbruch erneut eine Verschlechterung eingetreten ist und im Jahr 2002 die vier Millionengrenze (bzw. 8%) wohl wieder überschritten wird. Gemessen an den EU-Ländern ist das etwa der Mittelwert; in Bezug auf die Besten kann man allerdings auch von einem Misserfolg sprechen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Im Grunde beginnen die Probleme mit der Öl-Krise zu Beginn der 70er Jahre; seitdem kommt es in allen Ländern zu einem zyklischen Anwachsen der Arbeitslosigkeit, die in den Wachstumsperioden zwar wieder absinkt, aber dabei nicht mehr auf das alte Niveau zurückgeht. Diese Sockelarbeitslosigkeit verstärkt sich in den 90er Jahren v.a. in Deutschland.

<sup>2</sup> Unglücklicherweise treten eine Reihe weiterer problemverschärfender Faktoren wie der demografische Wandel oder die Globalisierung hinzu.

<sup>3</sup> Vgl. S. Jochem 1999: „Vollbeschäftigungswunder“ im Vergleich, in: K.-G. Schmidt (Hrsg.), Europa ohne Arbeit? Opladen, S. 83-107; Ph. Rehm, J. Schmid (2000): Vier Welten der Beschäftigungsförderung – eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz. WIP-Occasional Paper Nr. 11, Tübingen ([www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm](http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm)); H. Werner 1998: Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34-35, S. 3-14.

Schaubild: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern<sup>4</sup>

Jahresdurchschnitt	Deutschland	Großbritannien	Niederlande	EUR 15	USA
1990	4,8	7,0	6,2	7,7	5,6
1995	8,2	8,7	6,9	10,7	5,6
2000	8,3	5,6	2,6	8,4	4,1
2001	7,8	5,3	2,3	7,8	4,3

Diese relativ schlechte Performanz am Arbeitsmarkt in Deutschland reflektiert einerseits die nach dem 11. September verstärkte Abschwächung der Weltkonjunktur; sie ist jedoch andererseits auch bedingt durch die ökonomischen Struktur<sup>5</sup> und die hohe Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft sowie durch die etablierten Arrangements im Sozial- und Arbeitsrecht und den Aktivitätsmustern der staatlichen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Aus diesen Faktoren, die je nach Couleur unterschiedlich gewichtet werden, entsteht die – verglichen mit den Modellfällen – begrenzte Dynamik des deutschen Arbeitsmarkts. Verschärfend treten die immer noch nicht bewältigten Folgen der deutschen Einheit hinzu, ja mit zunehmender Krise von Konjunktur und Beschäftigung droht ein massiver Anstieg der regionalen Disparitäten und eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Nicht ohne Grund wird die BRD vom Zugpferd zum Sorgenkind der Euro-Zone – der Platz im Mittelfeld von Wachstum und Beschäftigung wird vielfach als Ausdruck des politischen „Mittelmaß“ bzw. als negative Folge einer „Politik des mittleren Weges“ gesehen<sup>6</sup>.

Im Folgenden geht es vor allem um die politischen Möglichkeiten und Grenzen der Problembewältigung und um innovative Strategien in der Arbeitsmarktpolitik, die etwa in den jüngst in Gang gesetzten Programmen wie CAST und Job-Aktiv zum Ausdruck kommen; die

<sup>4</sup> Nach J. Schmid 2001: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen (2. Aufl.) (nach Eurostat; die letzten Angaben geben Plandaten wieder).

<sup>5</sup> Das sogenannte Modell Deutschland zeichnet sich durch eine Kombination der Produktion von Industriegütern mit hoher Qualität, hohen Preisen und hohen Löhnen aus und reagiert auf spezifische Weise auf die neuen Herausforderungen am Arbeitsmarkt.

<sup>6</sup> M. G. Schmidt 1990: Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9-10, S. 23-31. Und immer noch lesenswert: H.M. Enzensberger 1991: Mittelmaß und Wahn, Frankfurt.

Arbeitslosigkeit bzw. die Beschäftigungsentwicklung wird demnach nicht nach ökonomischen Wirkfaktoren zerlegt<sup>7</sup> oder bezogen auf ihre sozialen Folgen thematisiert.

## **2. Das politisch-institutionelle Gefüge der deutschen Arbeitsmarktpolitik**

Angesichts der divergierenden Sprachgebrauchs ist es sinnvoll, zuerst einmal die grundlegenden Begriffe zu klären. Beschäftigungspolitik soll hier als Steuerung der makroökonomischen Bedingungen verstanden werden und bezieht sich im Wesentlichen auf das keynesianische Instrumentarium einer antizyklischen Haushaltspolitik. Diese Politik hat inzwischen einen Niedergang erlebt und ist Anstrengungen der Haushaltskonsolidierung gewichen; zudem wird verstärkt von strukturellen Problemen der Angebotsseite ausgegangen. Zugleich ist die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne in den Vordergrund gerückt. Darunter versteht man

- einerseits aktive Maßnahmen wie Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Qualifizierung, mit denen das Ziel einer bestmöglichen Beschäftigung jedes Arbeitswilligen bzw. einer Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes erreicht werden soll;
- andererseits werden zur passiven Arbeitsmarktpolitik die Lohnersatzleistungen, also Arbeitslosengeld und -hilfe, die aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert werden und somit Teil des Sozialversicherungssystem sind, gerechnet.<sup>8</sup>

Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung, Veränderungen im Arbeitsrecht und die allgemeine Wirtschaftspolitik für die Situation am Arbeitsmarkt von Bedeutung; ebenso industrie-, regional- und strukturpolitische Programme von Bund, Ländern und in den letzten Jahren verstärkt der Europäischen Union. Zudem spielt die von den Kommunen getragene Sozialhilfe eine Rolle; sie tritt bei den Betroffenen ohne Leistungsansprüche, also v.a. bei Langzeitarbeitslosen oder Personen ohne vorhergehendes Beschäftigungsverhältnis ein.<sup>9</sup>

Das System der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland weist zugleich einige typische Muster auf, die für den begrenzten Einsatz des zur Verfügung stehenden Instrumentariums und die daraus folgenden Performanzdefizite – zumindest verglichen mit den erfolgreichen

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu etwa Werner a.a.O.

<sup>8</sup> Das wesentliche Instrumentarium ist im Arbeitsförderungsgesetz (AFG; neuerdings Sozialgesetzbuch SGB III) geregelt.

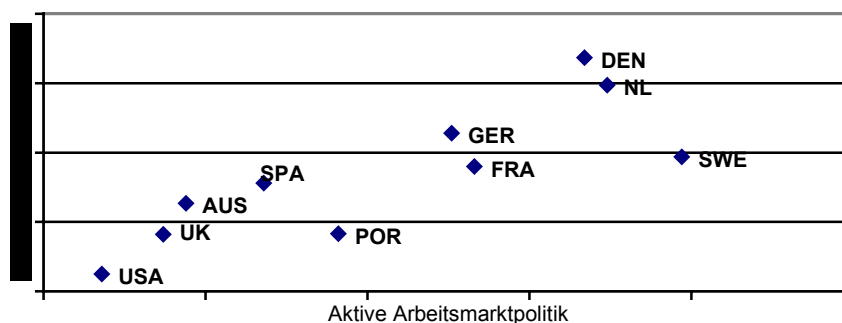
<sup>9</sup> Vgl. SOWI 1/2000: Arbeitsmarkt und Politik. Themenheft der Zeitschrift Sozialwissenschaftliche Informationen für Studium und Unterricht, hrsg. von J. Schmid, S. Blancke, Ch. Roth.

Musterländern wie Dänemark, Niederlande und USA – verantwortlich sind. Zu nennen sind dabei v.a. drei Faktorenbündel:

- a) die historisch-politische Nachrangigkeit der Arbeitsmarktpolitik gegenüber der Bekämpfung der Inflation, die neben dem parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen durch die Unabhängigkeit der Bundesbank institutionalisiert worden ist.
- b) Durch die Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge – und nicht über Steuern – kommt es zu pro-zyklischen Effekte, da sowohl aktive als auch passive Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werde. D.h. in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit müssen verstärkt passive Leistungen gezahlt werden, was dann das Finanzvolumen für aktive Arbeitsmarktinstrumente verkleinert.
- c) Die Kompetenzaufteilung zwischen Bundeshaushalt, dem Parafiskus der Bundesanstalt für Arbeit und den Kommunen als Träger der Sozialhilfe führt zu einem „Problemverschiebebahnhof“ und erzeugt erhebliche negative externe Effekte.<sup>10</sup>

Im Zuge der Wiedervereinigung hat es sich dennoch gezeigt, dass auch in Deutschland die aktive Arbeitsmarktpolitik kräftig ausgebaut werden kann; allerdings bedarf es dazu wohl einer historischen Sondersituation. Deutschland hat in der ersten Hälfte der 90er Jahre bis zu 48% seiner gesamten Arbeitsmarktausgaben für aktive Maßnahmen ausgegeben, was nahezu einer Verdoppelung gleich kommt, wenn Daten (relativ zum BIP) von 1982 und 1995 zugrundegelegt werden. Damit nimmt die BRD einen Platz im europäischen Mittelfeld ein.

Schaubild: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1998) – Deutschland im Mittelfeld<sup>11</sup>

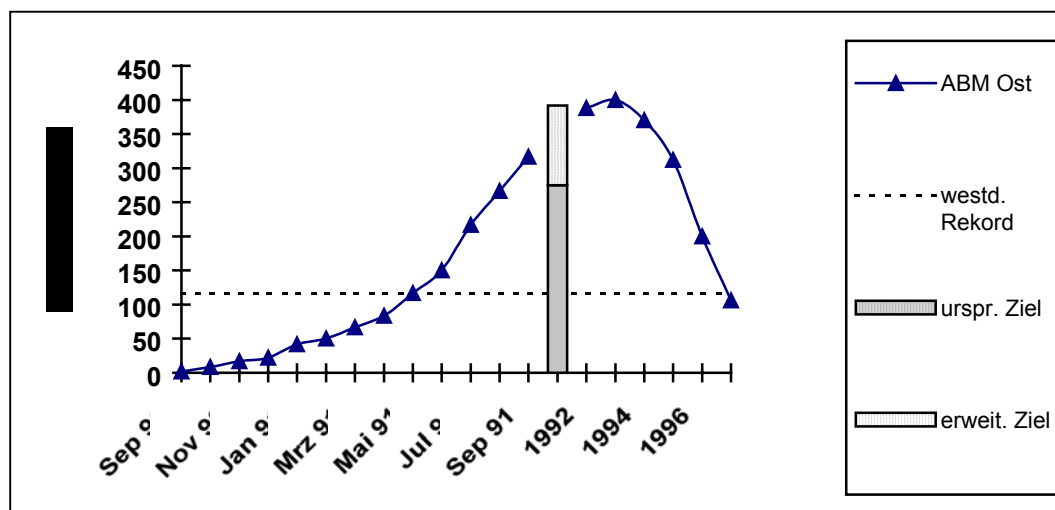


<sup>10</sup> G. Schmid, N. Wiebe 1999: Die Politik der Vollbeschäftigung im Wandel. Von der passiven zur interaktiven Arbeitsmarktpolitik, in: M. Kaase, G. Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. Berlin, S. 357-396, Vgl. auch Sowi 1/2000.

<sup>11</sup> Quelle: Schmid 2001.

Diese Position bedarf jedoch der Relativierung in zweierlei Hinsicht. Zum einen handelt es sich zumindest für die erste Hälfte der 90er Jahre um eine Folge der deutschen Einheit mit typischen politischen Konjunkturreffekten (i.S. der Mehrung der Wahlchancen der amtierenden Regierung): Vor allem unmittelbar nach der Wiedervereinigung und dann wegen der Bundestagswahl 1994 sind vielfältige Programme in Gang gesetzt und ausgeweitet worden, die später erheblich zurückgeführt worden sind. Infolgedessen wurde der Arbeitsmarkt durch die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 1991 und 1992 im Jahresdurchschnitt um 1,8 Mio. Personen entlastet, ob dies allerdings dauerhaft wirksam war und positive Anstöße für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung geben konnte<sup>12</sup>, ist unter den Fachleuten umstritten. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre sind jedoch erhebliche Kürzungen gemacht worden bzw. wieder an das niedrigere West-Niveau herangeführt worden: Betragen die Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik 1991 im Westen € 9,5 Mrd., im Osten dagegen € 15 Mrd. bzw. 1993 war das Verhältnis sogar € 11 zu 20,5 Mrd., so liegen hingegen die Werte 1998 bei € 9,5 bzw. 10 Mrd. Das Schaubild verdeutlicht diesen politischen Konjunkturzyklus.

Schaubild: ABM in den neuen Bundesländern (1990-98) – Aufstieg und Niedergang<sup>13</sup>



<sup>12</sup> Als wichtigste Instrumente haben sich das Kurzarbeitergeld und Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld erwiesen. Quantitativ haben das Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld den größten Entlastungseffekt erzielt. Ähnliches gilt in den ersten Jahren auch im Bereich des Kurzarbeitergeldes. Ein in qualitativer Hinsicht innovatives Instrument, das in den neuen Bundesländern in hohem Maße Anwendung fand, bilden die sogenannten Beschäftigungsgesellschaften.

<sup>13</sup> Quelle: Schmid 2001. Zur Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland siehe auch S. Blancke, J. Schmid 2000: Die Mahlströme der Transformation. Folgen und Bewältigungsstrategien am Arbeitsmarkt, in: W. Thierse u.a. (Hrsg.), 10 Jahre deutsche Einheit. Opladen.

Zum anderen wird die Wirksamkeit der traditionellen Arbeitsmarktpolitik bestritten. So erklärt die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit: „Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die beschäftigungspolitischen Erfolge anderer Länder ziehen die Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsmarktpolitik in Zweifel“.<sup>14</sup> Vor allem das verbreitete Instrument der ABM-Maßnahmen, aber auch die Strategie der Frühverrentung und der Exklusion von Frauen werden in diesem Zusammenhang kritisiert. Darüber hinaus wird postuliert, dass eine Verbesserung und Intensivierung der Arbeitsvermittlung Einsparpotentiale von 11 Mrd. DM aufweisen würde, was jedoch eine erhebliche Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltungen und eine veränderte, nämlich aktivierende Strategie erforderte.

### **3. Agendawechsel: Von aktiver zu aktivierender Politik und Employability**

Seit Ende der 90er Jahre wird weniger von aktiver Arbeitsmarktpolitik als von Aktivierung gesprochen. Der Begriff Aktivierung zielt auf die Steigerung der Erwerbs- oder auch Beschäftigungsquote durch politische Maßnahmen. Präziser ist damit gemeint, dass die Berechtigung zum Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (grundsätzlich oder über eine bestimmte Dauer oder Höhe hinaus) an die Bedingung einer nach bestimmten Kriterien definierten aktiven Arbeitssuche, Teilnahme an (Qualifizierungs-) Maßnahmen oder die Annahme einer subventionierten Beschäftigung im Niedriglohnssektor geknüpft ist. Mit dem Ziel der Steigerung der Erwerbsquote sollen aus passiven Empfängern wohlfahrtsstaatlicher Leistungen aktive Erwerbstätige werden. Dies gilt zudem für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, die in den sog. konservativen Regimen wie der BRD sehr niedrig liegt, was dem von feministischer Seite massiv kritisierten „männlichen Versorgermodell“ entspricht. So rangieren bei der nach Vollzeitstellen umgerechneten Frauenerwerbsquote etwa Italien mit 51% unten und die BRD mit 58% im Mittelfeld, während etwa Dänemark mit 68% führt.<sup>15</sup>

Gründe für die Verfolgung einer Aktivierungsstrategie sind doppelter Natur:

- zum einen sind sie sozialökonomischer Art, da im Falle einer Wirksamkeit die Steuer- und Beitragseinnahmen zu und wohlfahrtsstaatliche Ausgaben ab nehmen;

---

<sup>14</sup> Benchmarking-Gruppe 2000: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin, S. 3.

<sup>15</sup> Angaben nach Stat. Amt der EU, Werte gerundet; s.a. I. Dingeldey, K. Gottschall 2001: Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21, S. 31-38

- zum anderen wird das Motiv der sozialen Inklusion durch die (Re-) Integration der aktivierten Personen in den Arbeitsmarkt betont, da sich Aktivierungsprogramme meist auf Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose beziehen,.

Vertreter einer solchen Strategie der Aktivierung sind seit den 90er Jahren Großbritannien, die Niederlande und Dänemark, teilweise wird sie als Element von „New Labour“ betrachtet und mit „Welfare-to-Work“-Konzepten verbunden. In den beiden kontinentaleuropäischen Ländern wurde aber erst bei gegenüber den 80er Jahren verbesserten sozioökonomischen Bedingungen und Haushaltslagen mit breiter angelegten Maßnahmen begonnen. Ihre Beschäftigungspfade enthalten mit einem hohen Teilzeitanteil (Niederlande) und Jobrotation (Dänemark) stark ausgeprägte Arbeitsteilungselemente.<sup>16</sup>

Besonders drei Maßnahmen werden ergriffen:

- Senkung der passiven Leistungen bzw. Anreize zur Nicht-Arbeit;
- Aktivierung der einzelnen Arbeitslosen und eine stärkere Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt;
- Verbesserung der Organisation und Arbeitsweise der Arbeitsmarktbehörden<sup>17</sup>

Mit solchen Überlegungen werden europäische Debatten und Programme über Employability verbunden. Diese beinhaltet insbesondere die Erhaltung und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) durch lebenslanges Lernen, die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit durch flexible Arbeitsorganisation, die Stärkung der unternehmerischen Fähigkeiten sowie die Förderung der Chancengleichheit in allen ihren Aspekten. Die Employability-Strategie zielt ebenfalls auf die arbeitsmarktpolitische Integration und Re-Integration der Arbeitslosen. Es geht primär darum, ungeachtet der jeweiligen makroökonomischen Kontexte Möglichkeiten zur Beteiligung und Erwerbstätigkeit für alle zu

---

<sup>16</sup> Vgl. etwa R. G. Heinze, J. Schmid, Ch. Strünck 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen; J. Schmid, G. Picot 2001: Welfare to work bei Blair und Schröder: Eine Idee, zwei Realitäten, in: G. Hirscher, R. Sturm (Hrsg.), Die Strategie des 'Dritten Weges'. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik. München, S. 229-264; K.-W. West 2001: Sozialstaatliche Reform als Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, in: W. Schroeder (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Schwalbach/Ts.; R. H. Cox 1998: From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. WIP-Occasional Paper Nr. 2/1998, Tübingen ([www. uni-tuebingen.de/uni/spi/ polwihp.htm](http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm); auch in Governance 4/1998).

<sup>17</sup> Dabei ist zu beachten, dass die skandinavischen Länder ihre Arbeitslosenversicherung nach dem sog. Genter Modell organisiert haben, wonach die Gewerkschaften und nicht die Arbeitsmarktbehörden für die Auszahlung der passiven Lohnersatzleistungen zuständig sind. Dieser Umstand, der einer erheblichen Entbürokratisierung gleich kommt, sollte den Optimismus bezüglich einer Modernisierung der Arbeitsverwaltung in Deutschland dämpfen.

schaffen – und damit Risiken und Unsicherheiten zu mindern. Generalisierend lassen sich die mit dem Employability-Konzept (v.a. im Sinne der EU) verbundenen Strategien in der Arbeitsmarktpolitik wie folgt zusammenfassen und konkretisieren:

- Jedem soll unverzüglich ein Neuanfang in Form eines Arbeitsplatzes, einer Berufserfahrung, einer Ausbildung oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahmen ermöglicht werden, bevor sie / er 12 Monate arbeitslos ist (6 Monate für Jugendliche).
- Mindestens 20% der Arbeitslosen soll eine Ausbildung oder eine entsprechende Maßnahme angeboten werden.
- Jugendlichen und anderen Personengruppen, die bei der Arbeitssuche auf besonders große Schwierigkeiten treffen oder Diskriminierung ausgesetzt sind (zum Beispiel behinderte Menschen), soll besondere Hilfe zukommen.
- Änderung des Steuer-, Sozialleistungs- und Ausbildungssystems sollen den Betroffenen Anreize bieten, nach einer Stelle zu suchen und allgemein dazu beitragen, dass Arbeitsplätze geschaffen und konkrete nationale Ziele hinsichtlich des lebenslangen Lernens entwickelt und erreicht werden.<sup>18</sup>

Die jüngsten Debatten in Deutschland folgen diesem internationalen Trend. Vor allem die Benchmarking-Gruppe aus Wissenschaftlern, die das Bündnis für Arbeit beraten, hat sich für eine Umorientierung in Richtung Aktivierung stark gemacht, wobei hier zusätzlich noch die Beschäftigungspotenziale des Niedriglohnssektors betont werden. So formulieren zwei ihrer Mitglieder:

„Aufgabe einer von der neuen Bundesregierung und dem Bündnis einzuleitenden innovativen Beschäftigungspolitik wäre, das Beschäftigungssystem durch Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen zu öffnen und das Beschäftigungspotenzial des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Dies erfordert unter anderem, dass die Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses stärker auf die Bedürfnisse kleiner und neuer Unternehmen eingestellt wird, auf differenzierte Wettbewerbs- und Ertragslagen, auf neuartige Rationalisierungszwänge, verminderte Umverteilungsspielräume, veränderte Autoritätsstrukturen am Arbeitsplatz, neue

---

<sup>18</sup> S. Blancke, Ch. Roth J. Schmid 1999: Employability als Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Individuum. Konzept und Literaturstudie im Auftrag der Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart, Tübingen; Benchmarking-Gruppe a.a.O; S. 4, B. Gazier (ed.) 1999: Employability: Concepts and Policies. Report 1998. Employment Observatory Research Network, Berlin: Institut für angewandte Sozialforschung.

Formen und Methoden der Arbeitsmotivation, neuartige Qualifikationsanforderungen, einen häufigeren Arbeitsplatzwechsel usw. Als realistisches operatives Ziel könnte das Bündnis sich eine laufende Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr, nach holländischem Beispiel, vornehmen.“<sup>19</sup>

Damit soll jedoch nicht gesagt werden, dass in Deutschland die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht weiter ausgebaut werden können und sollen. Es hat sich nach der Vereinigung ja gerade gezeigt, dass eine Ausweitung und ein flexibler Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich sind. In diesem Sinn konstatiert auch die Benchmarking-Gruppe, dass eine Erneuerung der Arbeitsmarktpolitik und Modernisierung der Arbeitsverwaltung sind für den Erfolg mit entscheidend. Konkret betont sie:

„In der Umsetzung zeichnet sich aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch eine konsequente Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung aus, die der Vielfalt lokaler und regionaler Bedürfnisse und der verantwortlichen Zurechnungsfähigkeit (accountability) von Arbeitsmarktpolitik Rechnung trägt. Sie konzentriert sich auf Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch präventive Maßnahmen sowie auf Vermittlung und Wiedereingliederung durch

- Kauf spezialisierter und professioneller Dienstleistungen auf dem Markt,
- wettbewerbliche Vergabeverfahren,
- experimentelle Erprobung von Programmen,
- Vernetzung und Kooperation von Akteuren auf lokaler Ebene,
- Institutionalisierung von Controlling, Monitoring und Evaluierung sowie deren Rückkopplung in transparente Verantwortungsstrukturen.“<sup>20</sup>

Darüber hinaus zeigen sich auf der Ebene der lokalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik aktive und innovative Elemente.<sup>21</sup> Im Schatten der Bundesanstalt haben die Länder eine Reihe innovativer Programme entwickelt und sich von der alten „Stay“-Strategie einer Verwaltung von Arbeitslosigkeit verabschiedet. Statt dessen konzentrieren sie sich auf neuartige Maßnahmen wie Soziale Betriebe (in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) oder sie

---

<sup>19</sup> W. Streeck, R. G. Heinze 2000: Wende am Arbeitsmarkt durch Erneuerung des "deutschen Modells", in: SOWI 1/2000, S. 28-38; s.a. die internationalen Beiträge in Transfer 4/2000: The working poor and the low pay – a transnational perspective.

<sup>20</sup> Benchmarking-Gruppe a.a.O; S. 6

<sup>21</sup> Zu Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer vgl. ausführlich J. Schmid, S. Blancke 2001: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin.

betreiben eine Wirtschaftspolitik, die zur Erhöhung der Beschäftigung führen soll (in Bayern und Baden-Württemberg). Zugleich finden solche Maßnahmen eine Ergänzung im Rahmen der sogenannten „Lokalen Beschäftigungspakte“, die von der EU lanciert werden.<sup>22</sup> Dabei verschwimmt jedoch vielfach die Grenze zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Aktivierungsstrategien bzw. zwischen den verschiedenen Politikfeldern, die das Problem der Arbeitslosigkeit tangieren wie etwa Struktur-, Qualifizierungs- und (Aus- und Weiter-) Bildungspolitik.

#### **4. Neue arbeitsmarktpolitische Programme und Gesetze: Job-AQTIV und CAST**

Über die programmatisch-politische Veränderung in der Arbeitsmarktpolitik ist es in Deutschland nach dem Regierungswechsel zu zwei wichtigen konkreten Maßnahmen gekommen, in denen sich die Aktivierungsstrategie ausdrückt. Im Gesetzesentwurf zur Reform des SGB III vom Sommer 2001 werden Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln als Zielvorgaben postuliert; entsprechend heißt das Gesetz den auch (abgekürzt) Job-Aqtiv. Damit wird ein Schritt in Richtung Modernisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik vollzogen und das Leitbild „Fördern und Fordern“ ansatzweise umgesetzt. Der Reformvorschlag enthält eine Reihe konkreter Maßnahmen:

- a) Die Arbeitsvermittlung soll dadurch verbessert werden, indem die Arbeitsämter ein Profil jedes registrierten Arbeitslosen erstellen müssen. Das Arbeitsamt und die arbeitslose Person müssen sich dann auf einen so genannten Integrationsvertrag einigen, der die Rechte und Pflichten beider Seiten beinhaltet.
- b) Verbesserungen bei der Aus- und Weiterbildung (bspw. Jobrotation) etwa durch Lohnkostenzuschüsse, die das Arbeitsamt übernimmt, wenn ein Arbeitsloser einen Beschäftigten in der Zeit seiner Qualifizierung temporär ersetzt. Zusätzlich können höhere Lohnkostenzuschüsse für die Aus- und Weiterbildung von ungelernten und gering qualifizierten Beschäftigten gezahlt werden.
- c) Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Transfermaßnahmen bezüglich Aktivitäten, die ursprünglich nur für Arbeitslose eingeführt worden sind. Sie können jetzt auch auf kündigungsbedrohte Arbeitnehmer angewendet werden, zugleich sollen dabei die Voraussetzungen für Abfindungen werden vereinfacht und flexibler gestaltet werden.

---

<sup>22</sup> Siehe ausführlicher dazu Bundesregierung 1999: Beschäftigungspolitische Aktionsplan 1999, Berlin. Hier tauchen die EU-Schlüsselbegriffe wie Employability, Job Rotation und Gender Mainstreaming neu auf und signalisieren eine gewisse Neuerung im Sprachgebrauch. Ansonsten sind diese Aktionspläne wohl eher lieblos verfasst und politisch weitgehend folgenlos geblieben.

- d) Erweiterung der öffentlich geförderten Beschäftigung: Die Finanzierung von Projekten, die regionale Infrastrukturverbesserungen mit Beschäftigungsprogrammen kombinieren, wird vereinfacht, ausgeweitet und flexibler gestaltet. Bisher wurden Projekte von Privatfirmen nicht gefördert, da eine Verdrängung der regulären Arbeiter befürchtet wurde. Allerdings wird die Verdrängung im neuen Reformvorschlag ausdrücklich akzeptiert.<sup>23</sup>
- e) Durch »Gender mainstreaming« und andere besondere Maßnahmen inkl. Erziehungsurlaub (bis zum dritten Geburtstag des Kindes) sollen zukünftig Ansprüche auf Arbeitslosengeld begründen können und so eine Förderung von Frauen stattfinden. Zudem werden die Zuschüsse zur Kinderbetreuung während der Aus- und Weiterbildung verlängert.
- f) Um die Beschäftigungschancen älterer Menschen zu erhöhen werden finanzielle Unterstützung für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für bis zu 100 ältere Arbeitnehmer pro Firma geleistet und das Mindestalter für subventionierte Integrationsmaßnahmen wird von 55 auf 50 Jahre gesenkt.
- g) Um ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement zu fördern werden Restriktionen für Arbeitslose, die ehrenamtlich tätig werden wollen, aufgehoben.
- h) Die Überwachung und Steuerung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen soll verbessert werden. Dazu werden die Arbeitsämter verpflichtet, ihre Maßnahmen durch Kosten-Nutzen-Analyse, Bewertung der Beschäftigungseffekte, etc zu evaluieren. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die regionale Evaluation gelegt.
- i) Ein sog. Arbeitsmarktindikator wird zur Berechnung des Budgets der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzt, um eine »stop-and-go«-Politik bzw. pro-zyklische Effekte zu vermeiden und Planungssicherheit und Stetigkeit der Förderung herzustellen.<sup>24</sup>

Das zweite Standbein der realisierten Aktivierungsstrategie ist das Programm CAST (d.h. Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslose, das im Herbst 2000 gestartet worden ist.<sup>25</sup> Die Durchführung vor Ort

---

<sup>23</sup> Dieser Aspekt der Reform bezieht sich insbesondere auf die Neuen Bundesländer.

<sup>24</sup> Zu den aktuellen Reformen vgl. neben den amtlichen Publikationen v.a. den sog. Reformmonitor der Bertelsmann-Stiftung ([www.reformmonitor.org](http://www.reformmonitor.org)) und das Beschäftigungsobservatorium der EU ([http://www.cotec.com/eo/ias/info/info\\_de.htm](http://www.cotec.com/eo/ias/info/info_de.htm)).

<sup>25</sup> Bis Ende 2002 sind noch weitere Eintritte in den Modellversuch möglich. Da die Förderdauer jeweils 18 Monate beträgt, werden die Projekte dann am 30. Juni 2004 abgeschlossen sein. Zum politischen Kontext vgl. auch (mit einer skeptischen Position) DER SPIEGEL 17/2001, S. 22 ff.

erfolgt durch die Bundesanstalt für Arbeit. Darin werden die Beschlüsse des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 12. Dezember 1999 umgesetzt und zwei Modellprojekte erprobt. Dies sind

- zum einen der Vorschlag der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) und
- zum anderen ein Vorschlag des rheinland-pfälzischen Arbeitsministers Florian Gerster (Mainzer Modell).

Beim SGI-Modell wird ein Zuschuss zu den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung bei einem Bruttostundenlohn bis zu 10,- DM zu 100 %, dann bis 18,- DM abnehmend für sozialversicherungspflichtige, zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse gewährt. Der Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge wird den Arbeitnehmern allerdings nicht bar gezahlt, sondern kommt ihnen in Form von Qualifizierungsmaßnahmen zugute. Grundsätzlich werden alle allgemein verwendbaren oder der beruflichen Weiterbildung dienenden Qualifizierungen gefördert.

Beim Mainzer Modell erhalten die Arbeitnehmer einen Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung, so dass bei einem Monatsentgelt von knapp mehr als 630 DM der Arbeitnehmer seinen Beitrag voll erstattet bekommt. Der Erstattungsbetrag sinkt bis zu einem Entgelt von 1.575 DM auf Null ab. Zusätzlich sieht das Mainzer Modell ein erhöhtes Kindergeld für Geringverdiener vor. Der Kindergeldzuschlag beträgt monatlich für jedes förderungsfähige Kind bis zu 150 DM und ist nach Einkommen gestaffelt.

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative wird im gesamten Saarland und in Sachsen im Arbeitsamtsbezirk Chemnitz erprobt. Das „Mainzer Modell“ wird in Rheinland-Pfalz in den Arbeitsamtsbezirken Montabaur, Koblenz, Neuwied und Mayen sowie in Brandenburg in den Arbeitsamtsbezirken Eberswalde und Neuruppin erprobt. Die vier Regionen wurden deswegen ausgewählt, weil sie einerseits einen West-Ost-Vergleich ermöglichen und andererseits über eine geeignete Wirtschaftsstruktur verfügen.

Die Modellprojekte werden fortlaufend und bis ein Jahr nach Abschluss (Mitte 2005) wissenschaftlich begleitet. Dies ist insofern wichtig, als es in Deutschland kaum umfassende Evaluationen zu solchen Maßnahmen gibt; im Übrigen wird auf diese Weise eine der o.a. Forderungen der Benchmarking-Gruppe und anderer Arbeitsmarktexperten aufgenommen.

## **5. Politische Perspektiven des Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik**

---

„Verpasste Chance“. Siehe ferner die grundlegende Aufbereitung bei B. Kaltenborn 2001: Kombilöhne in Deutschland. IAB-Werkstattbericht Nr. 14, Nürnberg.

Diese Veränderungen in den Zielen und Mitteln der Arbeitsmarktpolitik werden durchaus kontrovers diskutiert. Vor allem die Gewerkschaften und Teile der SPD stehen diesem Paradigmenwechsel vom „versorgenden“ zum „kooperativen“ Wohlfahrtsstaat<sup>26</sup> skeptisch gegenüber; umgekehrt gehören die Unternehmerverbände und Teile der „neuen“ Sozialdemokratie zu den treibenden Kräften gehören.

Die Kritiker sehen in dieser Entwicklung ein weiteres Element auf dem Weg zum „Schumpeterianischen Workfare State“ (Jessop), der dabei ist, den Wohlfahrtsstaat abzulösen. Dieser weist folgende Merkmale auf:

- Schwächung der Gewerkschaften und politische Ausgrenzung;
- Mittleres bis schwaches Wirtschaftswachstum bei deregulierten, globalen Finanzmärkten;
- Dominanz des Shareholder Value (hohe Gewinnerwartung bei Investitionen);
- Anhaltende und hohe Arbeitslosigkeit;
- Kürzungen von Sozialleistungen und Privatisierung bzw. schlanker Staat und New Public Management;
- (Re-) Kommodifizierung und Aktivierung als Ziel und Kern des neuen Modells.<sup>27</sup>

Vor diesem Hintergrund gilt etwa der Kombilohn (d.h. die Subventionierung von schlecht bezahlten Arbeiten) und andere Formen einer Ausweitung des Niedriglohnsektors – wie derzeit in den CAST-Projekten getestet – als eine mehr oder weniger verdeckte Form des Sozialabbaus. Der Druck auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger (im Sinne des angelsächsischen welfare to work) bzw. das verschärfte Vorgehen gegen „Drückeberger“ wie es unlängst der hessische Ministerpräsident Koch (CDU) und der Sozialdemokrat Scharping gleichlautend gefordert haben, wird als Moralisation der Arbeitslosigkeit verworfen, da den Betroffenen die Schuld an ihrer Lage gegeben wird und nicht die ökonomischen Verhältnisse als Ursache benannt werden.

Für die Befürworter dieser Strategie vollzieht sich mit dem Ziel „Arbeit für alle“ eine Radikalisierung des älteren Vollbeschäftigungsgedankens und eine angemessene Antwort auf die neuen Herausforderungen der globalisierten Wissensgesellschaft. Zielte die alte Konzeption v.a. auf relativ gut qualifizierte Männer (als Ernährer der Familie), so sind nun alle (sic!) Menschen, die zumindest teilweise und einfach arbeiten können, gemeint.

---

<sup>26</sup> G. Schmid/Wiebe a.a.O.; West a.a.O., s.a. Dingeldey/Gottschall a.a.O.

<sup>27</sup> Als Überblick der Wohlfahrtsstaatsforschung vgl. Schmid a.a.O., s.a. Cox a.a.O. und West a.a.O.

Zugespitzt formuliert: Die Erwerbsquote soll von 50-60% auf über 80% steigt. Dies hat natürlich weitreichende Implikationen, zu denen zweifelsohne der Rückgang der Rolle der (passiven) Sozialpolitik gehört. Arbeit für alle gilt demnach als beste Sozialpolitik.

Wie dem auch sei: Bei diesen Überlegungen steht die BRD noch am Anfang bzw. erweist sich die Politik der rot-grünen Bundesregierung im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eher als Mitte denn als Spitzenreiter. Trotz aller Beteuerung sind nicht so viele Jobs geschaffen worden wie versprochen und erhofft, aber auch keine einschneidenden Leistungskürzungen vollzogen worden. Die „Poesie des Herzens“ ist auf die „Prosa der Verhältnisse“ gestoßen – so Wolfgang Thierse auf dem jüngsten SPD-Parteitag (mit einem Zitat von Hegel). Was sich eher abzeichnet ist, dass das Thema Arbeitslosigkeit an politischer Priorität verliert und zumindest bis zur Bundestagswahl 2002 keine größeren Aktivitäten zu erwarten sind.<sup>28</sup> Die Ursachen hierbei sind vielfältig, sie liegen in den Blockadepotentialen relevanter gesellschaftlicher und politischer Gruppen und Organisationen, aber auch einem mangelnden Problembewusstsein und nicht zuletzt an einer Risikoscheu der Akteure – nach dem Motto: Wer sich bewegt, kann etwas falsch machen. Das freilich wäre das Ende von Aktivierung – nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik .

*Josef Schmid, geb. 1956, ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen ([www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm](http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm))*

---

<sup>28</sup> Umgekehrt hat natürlich die Opposition – v.a. der potentielle Kanzlerkandidat Edmund Stoiber – ein hohes Interesse dieses Thema in den Vordergrund zu rücken und die eigenen guten Leistungen zu betonen.