

# Aktiv und aktivierend: Grundzüge einer zukunftsfesten Arbeitsmarktpolitik

Silke Bothfeld

Als flankierende Politik der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstrategie hat die Arbeitsmarktpolitik wichtige sozial- und wirtschaftspolitische Aufgaben. Doch auch nach den jüngsten und längst überfälligen Reformen erfüllt sie diese nur unzureichend. Wie die arbeitsmarktpolitischen Instrumente unter der Prämisse einer aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln wären, wird im folgenden Beitrag diskutiert.

## 1

### Einleitung

Mit oder ohne Arbeitsmarktreformen, scheinbar ungeachtet politischer Interventionen ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland seit der Wiedervereinigung stetig angestiegen. Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen verweisen seit langem darauf, dass die hohe Arbeitslosigkeit nur durch eine koordinierte gesamtwirtschaftliche Strategie wirksam zu bekämpfen ist. Auch die Mehrheit der Bevölkerung geht davon aus, dass Politik nur begrenzt Einfluss auf den Arbeitsmarkt nehmen kann und auch eine unionsgeführte Bundesregierung das Arbeitsmarktproblem nicht lösen würde (Infratest/dimap 2005). Dennoch versprechen die Parteien unverdrossen Abhilfe: So hat die CDU, wenngleich sie über die Länderregierungen im Bundesrat maßgeblich an der Ausgestaltung der Reformen mitgewirkt hat, neue Veränderungen angekündigt, und auch die FDP hält ein wenig Erfolg versprechendes Programm zum Abbau von Schutzrechten und sozialer Sicherheit parat. Die SPD schlägt Korrekturen vor, Bündnis 90/Die Grünen wollen darüber hinaus neue Akzente setzen.

Welche Erwartungen können an die Arbeitsmarktpolitik angesichts ihrer offensichtlich begrenzten Reichweite gestellt werden? Wo könnten und sollten erneute Reformen ansetzen, um die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu verbessern? Was sollten die Leitideen und die Instrumente einer zukunftsfesten Arbeitsmarktpolitik sein? In diesem Beitrag wird gezeigt, dass das Konzept einer aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine zukunftssträchtige Leitidee ist, sofern diese die politische Entscheidungspraxis

und die Implementation konsequent anleitet. Auf Basis einer kurzen Problemdiagnose und einer Begriffsklärung wird im dritten Abschnitt für jeden Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik eine kritische Bestandsaufnahme der bisherigen Reformen vorgenommen und es werden Vorschläge für die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entwickelt. Abschließend werden die Bedingungen für eine konstruktive Gestaltung des künftigen arbeitsmarktpolitischen Reformprozesses diskutiert.

## 2

### Problemdiagnose

Die Anzahl der offiziell arbeitslos registrierten Personen lag im Juli 2005 bei 4,7 Mio. und die Arbeitslosenquote bei 11,5 %. Hinter dieser Zahl verbergen sich vor allem zwei Phänomene. Zum einen ist die (registrierte) Arbeitslosigkeit recht *ungleich verteilt*: Unqualifizierte haben ein etwa viermal höheres Risiko arbeitslos zu werden als Personen mit einem Hochschulabschluss, und ältere Personen (zwischen 55 und 59 Jahren) sind etwa doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen, wie Personen aus der Kernaltersgruppe (25-54 Jahre) (Bothfeld u.a. 2005). Zum anderen haben wir es auch mit einer *Verfestigung* von Arbeitslosigkeit zu tun. Dies zeigt sich einerseits an dem stetig wachsenden Anteil der Langzeitarbeitslosen: 2003 waren in Ostdeutschland 44 % und in Westdeutschland 32 % der Arbeitslosen über ein Jahr ohne eine Beschäftigung; 1993 waren es in Ostdeutschland noch 31 % bzw. 26 %. Gleichzeitig ist der Anteil der Personen, die in den ersten Arbeitsmarkt einmünden, weiterhin gering: So beendeten im Jahr 2003 nur rund 41 % der

Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung (Bothfeld u.a. 2005).

Der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit ist prinzipiell nur durch eine gesamtwirtschaftliche Strategie, d.h. die Koordinierung der Lohn-, Geld und der Finanzpolitik zu lösen (vgl. den Beitrag von Hein u.a. in diesem Heft). Die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst jedoch die Feinmechanismen in den Anpassungsprozessen im Arbeitsmarkt, denn ihr obliegt es

(1) die Anpassung zwischen Angebot und Nachfrage (matching) durch die Arbeitsvermittlung und -beratung und gegebenenfalls der Qualifizierung von Arbeitslosen zu verbessern und die Dauer der Arbeitslosigkeit durch die Beschleunigung von Suchprozessen zu verkürzen;

(2) die Eingliederungschancen für Personen zu erhöhen, die am Arbeitsmarkt geringere Chancen haben, eigenständig wieder eine Beschäftigung zu finden;

(3) Beschäftigungspotenziale, im Produktionsbereich z. B. durch Lohnkostensenkungen und in den sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen zusätzlich durch öffentlich geförderte Beschäftigung, zu erschließen. Weil die Inanspruchnahme personenbezogener Dienstleistungen sehr eng mit der Qualität des Angebots verknüpft ist, erscheint eine Niedriglohnstrategie zur Stimulierung der Nachfrage hier weniger geeignet als eine öffentlich geförderte Angebotsstrategie;

Silke Bothfeld, Dr., Wissenschaftlerin im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Arbeitsmarktpolitik.  
e-mail: silke-bothfeld@boeckler.de

(4) die Arbeitsproduktivität der Angebotsseite zu erhalten und durch die Förderung der beruflichen Qualifikation zu entwickeln. Dabei können hohe Lohnersatzleistungen unterstützend wirken, weil sie den Zwang zur Verwertung der Arbeitskraft vermindern, wobei sich hohe Lohnersatzleistungen und großzügige Zugangsregeln zu Lohnersatzleistungen zugleich stabilisierend auf die Binnennachfrage auswirken.

Der Erhalt von Humankapital und einer hohen Arbeitsproduktivität und die Erschließung von Beschäftigungspotenzialen sowie der Schutz vor Armut verlangen den Einsatz teilweise kostspieliger Instrumente, die schon jetzt das deutsche beitragsfinanzierte System der Arbeitsmarktpolitik tendenziell überfordern. Zudem ist aus Gründen der Gerechtigkeit nicht einsehbar, warum diese allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele aus den Beiträgen einer schrumpfenden Gruppe von (abhängig sozialversicherungspflichtig beschäftigten) Menschen finanziert werden sollen. Insofern steht die Arbeitsmarktpolitik noch immer vor einem Scheideweg, entweder auf die Kernaufgaben der Vermittlung und der Arbeitslosenversicherung zurückgestutzt oder mit struktur- und wirtschaftspolitischen Instrumenten systematisch verknüpft und ausgebaut zu werden. Wenngleich die Umfinanzierung im vorliegenden Beitrag nicht angemessen behandelt werden kann, so ist sie doch eine Prämisse der konsequenten Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu einer sozialintegrativen aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im letzteren Sinne, für die hier plädiert werden soll (Abschnitt 5).

## 3

### **Arbeitsmarktpolitik als investive Sozialpolitik**

Die Konzepte einer aktiven und einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind keineswegs neu. Unter dem Begriff der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik wird seit langem die Nutzung der für die Arbeitslosigkeit eingesetzten Mittel zur Verbesserung der Humankapitalbasis und die Erschließung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten diskutiert. Zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen die Beratung und Vermittlung von Stellensuchenden, die

Förderung beruflicher Qualifizierung, die Subventionierung von Beschäftigung für benachteiligte Gruppen, die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose sowie besondere zielgruppenorientierte Eingliederungsprogramme (Eichhorst u.a. 2001). Der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wird regelmäßig in der internationalen Berichterstattung der OECD und der EU ausgewiesen; danach liegt Deutschland im Mittelfeld, hinter den skandinavischen Ländern, aber weit vor Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können somit als Investitionen betrachtet werden, sodass ihr Anteil an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik nach Möglichkeit zu steigern wäre. Dabei muss die Arbeitsmarktpolitik nicht teuer sein: Werden Arbeitslose in sozialversicherungspflichtigen Maßnahmen beschäftigt, so steigt nicht nur die Binnennachfrage, sondern auch die Wertschöpfung auf der kommunalen Ebene – wie Erfahrungen mit der kommunalen Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht haben. Wenn Beiträge und Steuern wieder an die Kommunen abgeführt werden, kann sich die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt sogar als fiskalisch effizient erweisen (Trube 1997, S. 397).

„Aktivierung“ ist dagegen ein umstrittenes Konzept. Ein Konsens besteht allein über die Ablehnung paternalistischer Sozialpolitik, die die LeistungsbezieherInnen im passiven Zustand des Leistungsbezugs belässt und auf ihr Humankapital und ihre Arbeitskraft grundsätzlich verzichtet. Höchste Unklarheit besteht aber über die Frage, in welchem Maße, zu welcher Zeit und in welcher Form ein Beitrag als „Gegenleistung“ erwartet werden kann. In der liberalen Variante des Aktivierungskonzepts wird der Eingliederung in eine bezahlte Beschäftigung Vorrang vor allen anderen Maßnahmen eingeräumt (workfare). In einer universalen Variante des Aktivierungskonzeptes werden den Arbeitslosen durch hohe Lohnersatzleistungen und Maßnahmenangebote Handlungsspielräume eröffnet. Sie setzt auf die Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit und befähigt die Arbeitslosen dazu, eine eigenständige Strategie für ihre Wiedereingliederung zu entwickeln (Barbier 2004). Wenn nicht allein die – quantitativ messbare – zu hohe Arbeitslosigkeit kuriert werden soll, sondern qualitative Probleme gelöst werden müssen, wie etwa die Ver-

besserung des matching oder die Qualifizierung von Arbeitslosen, so lässt sich die Wahl einer universalen Aktivierungsstrategie auch ökonomisch begründen. Zudem muss sich die Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik auch am Prinzip der Sozialstaatlichkeit messen lassen, denn schließlich besteht gegenüber benachteiligten Gruppen, z. B. langzeitarbeitslosen Personen ohne berufliche Ausbildung oder mit Vermittlungshemmnissen, eine Fürsorgepflicht. So sprechen auch normative Gründe für die Entwicklung einer universalen Aktivierungsstrategie, die auf soziale Anspruchsrechte statt Verwaltungsakte, auf Qualifizierungsprogramme statt erzwungene Niedriglohnbeschäftigung setzt.

Wird die sozialintegrative Funktion einer aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ernst genommen, so darf der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik nicht allein anhand von Verbleibsquoten gemessen werden. Vielmehr wäre zu fragen, welche Beiträge die Arbeitsmarktpolitik zur sozialen Integration der Arbeitslosen (zu dieser Zielstellung s. ausführlich Trube 1997, S. 96ff.) und zur allgemeinen Verbesserung der Humankapitalbasis des deutschen Beschäftigungssystems leistet, wenngleich diese sehr viel schwieriger zu messen sind.

## 4

### **Grundzüge einer aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik**

Was bedeuten diese Prämissen für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbereiche und wie sind die jüngsten Reformen zu bewerten?

#### **4.1 DIE REFORM DER ARBEITSVERMITTLUNG WEITERFÜHREN**

Bereits die Reform „Arbeitsamt 2000“ hatte die Neustrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die Erhöhung von Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungen sowie die Steigerung der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit zum Ziel (Mosley u.a. 2003; Schütz 2001). Dieser vielversprechende Reformprozess wurde jedoch im Nachgang des „Vermittlungsskandals“ (vgl. dazu: Adamy 2002) im Frühjahr 2002 gestoppt. Unter hohem Legitimationsdruck wurde nach Abschluss des Be-

richts der „Hartz-Kommission“ ein weitreichender Umbau der BA begonnen, der u.a. die Konzentration auf die „Kernaufgaben“ fördern und das Steuerungsmodell wirkungsorientiert weiterentwickeln sollte.

Die Verbesserung der Vermittlung und Beratung war ein Kern der jüngsten Arbeitsmarktreformen. BA-intern wurde dazu das Organisationsmodell „neues Kundenzentrum“ entwickelt, das seit 2004 in der Erprobung ist und 2005 flächendeckend eingeführt werden soll. Dabei konnten z. B. die terminierte Beratung und der Abbau telefonischer Störungen die Beratungsqualität steigern. Ob das neue Profiling mit der Kundengruppenzuordnung und die standardisierte Beratung für die Zuweisung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen hilfreich sind, ist dagegen fragwürdig (Schütz/Ochs 2005). Auf Basis der im März 2005 in Kraft getretenen „Beratungsunterlage 19/2005“ werden Arbeitslose nämlich in einer internen Förderrangliste als „Marktkunden“, „Beratungskunden-Aktivieren“, „Beratungskunden-Fördern“ und „Betreuungskunden“ eingestuft und dementsprechend mit Maßnahmenangeboten versehen – oder auch nicht. Dabei besteht die Gefahr, dass die Kategorisierung der Arbeitslosen nicht unbedingt anhand der gegebenen Bedarfe, sondern nach den finanziellen Erwägungen der BA erfolgt – immerhin besteht mit der Pflicht zur Zahlung des Aussteuerungsbetrags vom Bund an die Kommunen ein starker Anreiz, BezieherInnen vor dem Übergang vom Arbeitslosengeld I zum Arbeitslosengeld II zu bewahren. Demzufolge besteht die Befürchtung, dass sich die Aktivitäten der Vermittlung vor allem auf diese Gruppen konzentrieren und bereits Langzeitarbeitslose und Personen mit eigentlich guten Vermittlungschancen vernachlässigt werden.

Dennoch: Wenn in Deutschland die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt und die Konkurrenz zwischen regionalen Arbeitsmärkten verhindert werden soll, verbieten sich Vorschläge wie etwa die der FDP, die zentrale Steuerung durch allgemeine Zielstellungen und eine zentral koordinierende Behörde abzuschaffen. Allerdings muss diese Steuerung verstärkt durch die Entwicklung neuer und dezentraler Steuerungsformen ergänzt werden – dies zeigen auch die Auseinandersetzungen um die Kompetenzen innerhalb der neu gegründeten Arbeitsgemeinschaften auf der lokalen Ebene.

Künftige Reformen sollten an dem Ziel festhalten, die öffentliche Vermittlung und Beratung durch die Aufstockung durch qualifiziertes Personal zu verbessern. Auch scheint der Erhalt des Instrumentes der Personalserviceagenturen diskussionswürdig: Zwar konnten die hohen Erwartungen an die vermittlungsorientierte Zeitarbeit nicht eingelöst werden und zudem erwies sie sich als relativ teuer. Dennoch gibt es Einzelbeispiele für erfolgreiche Personalserviceagenturen (PSA). Auf alle Fälle ist aus den positiven Erfahrungen einzelner PSA zu lernen, dass die Vermittlung insgesamt stärker mit der Akquise von Stellenangeboten und möglicherweise mit Instrumenten der Wirtschaftsförderung verknüpft werden muss. Darüber hinaus sollten die Arbeitsagenturen bessere Anreizstrukturen erhalten, um innovative Eingliederungsprojekte umzusetzen. Dazu sollten die Förderkonditionen für die freie Förderung (§10 SGB III) und die Beauftragung von Trägern (§ 421i SGB III) deutlich flexibilisiert werden. Schließlich sollte der Vermittlungsprozess durch ein formalisiertes Prinzip der Partnerschaftlichkeit geprägt sein, das in Form von Rechtsansprüchen, Mitgestaltungs- und Widerspruchsrechten institutionalisiert wird. Die ArbeitsvermittlerInnen benötigen daher statt technokratischer Schemata ein besseres Rüstzeug für qualifizierte Beratungsdienstleistungen. Grundsätzlich muss die Erschließung von Selbststeuerungspotenzialen lokaler Akteure mit einer Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen verknüpft werden (Jenson 2004).

#### 4.2 GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG ZUM ERHALT VON BESCHÄFTIGUNGSFÄHIGKEIT

Die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sollte das Ziel jeder arbeitsmarktpolitischen Maßnahme sein. Wenn dies in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit unmöglich ist, so sollten arbeitsmarktpolitische Instrumente dazu eingesetzt werden, die sich selbst verstärkenden Exklusionsprozesse zu verhindern und die Wiederbeschäftigungschancen zu erhöhen.

Unter dem Motto „Sozial ist, was Arbeit schafft“ wurde durch die jüngsten Arbeitsmarktreformen der Abschluss unsicherer Beschäftigungsverhältnisse (Mini- und Midi-Jobs, selbstständige Beschäftigung) erleichtert (Seifert 2005), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungs-

maßnahmen sowie Eingliederungszuschüsse wurden dagegen eingeschränkt. Als einzige Form der öffentlich geförderten Beschäftigung expandierten die sozialen Beschäftigungsmaßnahmen gegen Aufwandsentschädigung („Zusatzjobs“), die schon im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes existierten und in großem Umfang eingesetzt wurden.<sup>1</sup> Die Zusatzjobs haben als neues Instrument der Regelförderung von Langzeitarbeitslosen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ersetzt: Im Juni 2005 waren schon über 190.000 Personen in den neuen Zusatzjobs beschäftigt, während die Anzahl der in den „alten“ Maßnahmen der Beschäftigungsförderung (ABM, SAM) tätigen Personen im Juni 2005 dagegen auf 49.000 Personen gesunken war. Zum Vergleich: Im (Wahl-)Jahr 1998 lag die Anzahl der Personen in ABM und anderen Maßnahmen mit 385.000 Personen etwa achtmal so hoch (BMFGS 2004).

Im Hinblick auf das Ziel der Eingliederung ist das neue Instrument in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum Einen liegt die Gefahr in der Ausweitung unsicherer – billiger – Beschäftigung darin, dass diese sozialversicherungspflichtige Arbeit langfristig verdrängt. Für die Mini-Jobs deuten sich bereits entsprechende Effekte an (Schupp/Birkner 2004). Das Problem wird sich auch bei der öffentlich geförderten Beschäftigung zeigen, vor allem wenn hochqualifizierte Arbeitslose<sup>2</sup> in den „Zusatzjobs“ eingesetzt werden, in der Praxis aber Aufgaben des fest angestellten Personals übernehmen, oder wenn Träger von Beschäftigungsmaßnahmen durch den Einsatz billiger Arbeitskräfte gegenüber Privatanbietern privilegiert werden. Zum Zweiten erweist sich öffentlich geförderte Beschäftigung als problematisch, wenn sich die Erwerbchancen der TeilnehmerInnen durch die Teilnahme an der Maßnahme nicht spürbar verbessern. Bekannter-

1 Nach Umfragen und Hochrechnungen wurden im Jahr 2002 rund 390.000 arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ beschäftigt, allerdings nur teilweise im Rahmen von Beschäftigungsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Deutscher Städtetag 2003, S. 9).

2 In einer Pressemitteilung des BMWA wurden arbeitslose „Erzieherinnen“ und „Lehrer“ explizit als Zielgruppe für die zu schaffenden 600.000 „Zusatzjobs“ genannt (vgl. Pressemitteilung BMWA, Zusatzjobs für Empfänger von Arbeitslosengeld II, 20.8.2004.)

maßen, und darauf berufen sich in der Regel die KritikerInnen der öffentlich geförderten Beschäftigung, lässt sich der Erfolg von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht anhand von individuellen Verbleibsquoten oder makroökonomischen Beschäftigungseffekten messen. Doch wäre an Beschäftigungsmaßnahmen festzuhalten, wenn diese zumindest zeitweise eine existenzsichernde Beschäftigung bieten und gleichzeitig die Erwerbschancen mittel- und langfristig verbessern, etwa durch den Erhalt der Motivation und Gesundheit oder die Verbesserung der Qualifikation der Beschäftigten. Für die sozialen Dienstleistungen gilt allerdings in besonderem Maße, dass auch öffentlich geförderte Beschäftigung qualitative Standards erfüllen muss, die durch Niedriglöhne und ungünstige Arbeitsbedingungen nicht zu erreichen sind.

Zukünftige Reformen der Arbeitsförderung sollten zur Vermeidung einer negativen Spirale für Einkommens- und Arbeitsbedingungen (dumping) angemessene Standards für geförderte Beschäftigung definieren. Als Beispiel könnte die Beschäftigungsförderung in der dänischen Arbeitsmarktpolitik dienen, die die Orientierung der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen an tariflichen Standards als Förderungsvoraussetzung vorschreibt (Knuth u. a. 2004, S. 61). Für die Zuweisung von Zusatzjobs sollten strikte Selektionskriterien gelten und diese durch begleitende Qualifizierung so ausgestaltet werden, dass sich die Erwerbschancen der TeilnehmerInnen verbessern (Bothfeld u.a. 2005a). Im Sinne einer nachhaltigen Strategie der sozialen Integration sollte die Schaffung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung absoluten Vorzug haben. Die Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern könnte dadurch sichergestellt werden, dass für die Klein- und Mittelbetriebe (KMU) äquivalente Instrumente samt personalpolitischer Beratung entwickelt werden, die es ihnen ermöglichen, dauerhaft zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. In diesem Sinne wäre auf die Umsetzung der Kredit-Regelung für KMU hinzuwirken, die im „Hartz-Bericht“ vorgeschlagen worden war. Auf alle Fälle sollte geförderte Beschäftigung wertschöpfend eingesetzt und nach Möglichkeit verstetigt werden. Insgesamt sollten die Instrumente der Arbeitsförderung stärker dem Leitbild einer investiven Arbeitsförderung folgen und mit wirtschaftspolitischen Instrumen-

ten der Mittelstandsförderung verknüpft werden. Das ohnehin umstrittene Kriterium der „Zusätzlichkeit“ würde damit überflüssig.

#### 4.3 BERUFLICHE WEITERBILDUNG: HUMANKAPITALINVESTITIONEN FÖRDERN

Der Erhalt der Qualifikation von Beschäftigten wird eine der wichtigsten Aufgaben der kommenden Jahre sein, der sich die Bildungs- und auch die Arbeitsmarktpolitik stellen muss (Allmendinger 1999). Nur so können Arbeitsmarkttrigiditäten, die sich langfristig aus fehlendem Humankapital und fehlender beruflicher Mobilität der Arbeitskräfte ergeben, vermieden werden.

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben die Vermittlung in Arbeit über das Angebot von qualifizierenden Maßnahmen gestellt. Der drastische Einschnitt bei den Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen und die veränderte Praxis in den Agenturen führen zu einer hohen sozialen Selektivität der Qualifizierungsmaßnahmen: Erste Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die Personen ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose in den Qualifizierungsmaßnahmen unterrepräsentiert sind. Durch den Rückschnitt des Förderungsvolumens<sup>3</sup> bis Ende 2005 gehen zudem rund 40.000 Arbeitsplätze in der Weiterbildungsbranche verloren (Faulstich 2005). Bislang fehlt ein zuverlässiges Zertifizierungsverfahren sowie ein neues effektives Verfahren zur Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen, das die alte – zum Teil zu Recht kritisierte – Zuweisung durch die BA ersetzen würde. Gleichzeitig wird die Neuorganisation der Trägerschaft durch die wettbewerbsbedingten Monopolisierungstendenzen und die fehlende Erwartungssicherheit behindert. Des Weiteren – und dies läuft umso deutlicher einer investiven Strategie zuwider (Schmid 2002) – wurde das Unterhaltsgeld abgeschafft, sodass nunmehr nur LeistungsbezieherInnen während einer Weiterbildungsphase finanziell abgesichert sind. Der geringe Erfolg des Bildungsgutscheins hat diese Probleme nicht ausgleichen können.

Zwar war lange umstritten, inwiefern durch (teure) Weiterbildungsmaßnahmen überhaupt eine signifikante Verbesserung der Beschäftigungschancen erzielt werden konnte, doch konnte nun gezeigt werden, dass auch mehrjährige Weiterbildungsmaßnahmen zwar *kurzfristig* zu einer Ab-

senkung der Beschäftigungsquoten führen (lock-in-Effekt), diese jedoch nur *mittel- und langfristig* (nach sieben bis acht Jahren) statistisch signifikant erhöhen (Lechner u.a. 2004). Evaluierungen, die den Erwerbsverlauf von MaßnahmenteilnehmerInnen in einer nur kurzfristigen Perspektive untersuchen, laufen somit Gefahr, positive langfristige Effekte zu übersehen. Wer in einer angespannten Arbeitsmarktsituation von Weiterbildungsmaßnahmen kurzfristige und durchschlagende Wirkungen auf die Verbleibsquote erwartet und entsprechende Zielgrößen formuliert, sucht vermutlich einen Grund, um den Rückbau von Maßnahmen und die Einsparung von Ausgaben zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund darf das Absinken des Bundeszuschuss von 6,2 Mrd. € im Jahr 2003 auf 4,2 Mrd. € im Jahr 2004, bzw. die massive Einsparung im Haushalt der BA, nicht als politischer Erfolg, sondern muss als ein Verzicht auf den Einsatz effektiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente bewertet werden.

Weitere Reformen sollten darauf zielen, die Weiterbildungsbranche schnellstmöglich zu reorganisieren und die Absenkung der Ausgaben für die berufliche Weiterbildung zurückzuführen. Gleichzeitig sollten Instrumente der betriebsnahen und präventiven Qualifizierung, etwa durch tarifliche Regelungen oder Lernzeitkonten, ausgebaut werden (Dobischat/Seifert 2001). Idealerweise sollten auch bei der Restrukturierung des Weiterbildungssektors und der Zertifizierung von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung neue Vermittlungsformen berücksichtigt werden, die der sich wandelnden beruflichen Realität stärker entsprechen (Baethge-Kinsky u.a. 2004). Dazu gehören Angebote nicht-formalisierter Lernprozesse (z. B. durch Projektarbeit) wie auch die Zertifizierung informeller Lernprozesse (z. B. durch ehrenamtliche oder Haus- und Familienarbeit), die formale Bildungspatente zwar nicht ersetzen, doch aber sinnvoll ergänzen könnten.

<sup>3</sup> Im Juni 2005 ist die berufliche Weiterbildung mit einem Bestand von 111.000 Personen auf einem Tiefstand angekommen und allein im Vergleich zum Vorjahresmonat um 40 % gesunken (BA 2005).



#### 4.4 LOHNERSTÄHLEISTUNGEN: BASIS EINER SOZIALEN UND FLEXIBLEN GESELLSCHAFT

Ein hohes soziales Sicherungsniveau ist ökonomisch mit der Stabilisierung der Binnennachfrage und sozialpolitisch mit Verhinderung von Armut zu begründen. Die Arbeitslosenversicherung hat jedoch auch eine sozialinvestive Komponente: Durch die Schaffung von Handlungsspielräumen bei der Suche nach einer angemessenen Beschäftigung trägt sie zum Erhalt von Qualifikationen und damit zur Stärkung des Hochqualifikationsarbeitsmarktes bei (Gangl 2004). Für die Arbeitgeberseite ergibt die Rekrutierung passender Arbeitskräfte eine höhere Arbeitsproduktivität, die auf der aggregierten Ebene im Exportgeschäft einen wichtigen Wettbewerbsfaktor darstellt. Dies ist die positive Kehrseite einer längeren Suche und der damit einhergehenden längeren Dauer von Arbeitslosigkeit. Die soziale Realität ist also weit aus komplexer, als das ökonomische Konstrukt des opportunistischen und nutzenmaximierenden Verhaltens (moral hazard) implizit voraussetzt, nach dem angenommen wird, dass „generöse“ Leistungen der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich und ausschließlich negative Effekte auf die Bereitschaft zur Aufnahme von Arbeit haben.

Die jüngsten Reformen der Arbeitslosenversicherung haben sich dennoch am Konzept des moral hazard und weniger an einer sozial integrativen und investiven Strategie orientiert. Durch die verschärften Anrechnungsregeln von Partnereinkommen und Vermögen haben rund 300.000 Personen ihre Leistungsansprüche verloren (BA 2005), das zuvor durchschnittliche Niveau der Arbeitslosenhilfe (monatlich 513 € im Jahr 2003) wurde einheitlich auf Sozialhilfeniveau (plus Mietkosten) gesenkt und schließlich wurde der Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung empfindlich verstärkt (Bothfeld et al. 2005a). Die sozialrechtliche Reform erreicht damit die Grenzen der Verfassungsmäßigkeit (Berlit 2005).

Durch die Verstärkung der Zwangselemente erhöht sich der reale oder subjektiv wahrgenommene Druck auf die Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung, selbst wenn die Arbeits- und Entgeltbedingungen der infrage kommenden Beschäftigung nicht tarifüblich sind. Da gesetzliche Mindeststandards fehlen, wird der gesam-

te Druck auf die tarifpolitische Aushandlung von Arbeitsbedingungen weitergegeben. Mittelfristig, und dies betrachten manche Ökonomen und Arbeitgebervertreter als durchaus wünschenswerten Effekt, sinken die so genannten Anspruchslöhne und setzen dadurch die Tarifstandards insgesamt unter Druck. Damit hat die leistungsrechtliche Reform auch politökonomische Wirkungen: Sie verschiebt die politischen Kräfteverhältnisse insgesamt und überlässt bisher gesetzliche (im Rahmen der Zumutbarkeitsregelung definierte) Standards der Verhandlung zwischen Arbeitgebern und individuellen ArbeitnehmerInnen. Diese langfristigen politischen Folgen wurden im Reformprozess nicht als Problem thematisiert; vielmehr wurde die allzu berechtigte Kritik der Gewerkschaften in den Medien dazu missbraucht, um diese als „Blockierer“ zu diffamieren.

Schließlich wurde auch ein altes gesellschaftspolitisches und aus geschlechterpolitischer Perspektive begründetes Anliegen, die Individualisierung von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenhilfe, völlig ignoriert und stattdessen das für das deutsche konservative Wohlfahrtsstaatsmodell typische Subsidiaritätsprinzip verstärkt. Dabei waren die – wenngleich geringfügigen – Reformen der früheren Jahre durch das Arbeitsförderungsreformgesetz und das Jobaktiv-Gesetz doch Erfolg versprechend. So wurde etwa der Bemessungszeitraum für Personen bei kollektiver Arbeitszeitverkürzung verlängert oder wurden die Zeiten der Kindererziehung in die Arbeitslosenversicherung einbezogen und damit eine Lockerung der Erwerbszentrierung und Schritte in Richtung eines modernen „Risikomanagements“ (Schmid 2004) unternommen.

Zukünftige Reformbemühungen sollten zu diesem Weg zurückkehren. Dazu gehört, dass die Mindeststandards für zumutbare Beschäftigung neu definiert werden, um den Druck auf das Tarifgefüge zurückzunehmen. Gleichzeitig sollte ein unteres Sicherungsniveau eingezogen werden, das sich an einem gesetzlichen Mindestlohn orientiert und ein sozio-kulturelles Existenzminimum sichert. Darüber hinaus sollten die Leistungsansprüche in der Arbeitslosenversicherung endlich individualisiert werden und damit zur Absicherung eines breiteren Spektrums von Risiken (freiwillige Arbeitszeitverkürzung, Kindererziehung, Auslaufen befristeter Be-

schäftigung, Weiterbildung etc.) genutzt werden. Grundsätzlich sollte die Mitwirkung der Arbeitslosen nicht durch Sanktionsandrohung erzwungen, sondern sollten geeignete Maßnahmen zur Förderung der Selbsthilfe angeboten werden.

## 5

### Realisierungschancen zukunftsformer Arbeits- marktpolitik

Die Diskussion der einzelnen Handlungsbereiche hat zweierlei gezeigt. Erstens gibt es keine einfache und vor allem keine schnelle Lösung zur Senkung der Arbeitslosigkeit, vielmehr ist die Arbeitsmarktpolitik ein unverzichtbares Element einer ökonomischen *und* gesellschaftspolitischen Gesamtstrategie mit klar definierten Zuständigkeitsbereichen. Zweitens ist die aktuelle arbeitsmarktpolitische Strategie hybrid: einerseits sind viele sinnvolle Ansätze in der aktuellen Arbeitsmarktpolitik bereits angelegt, andererseits erfordern vor allem die leistungs- und arbeitsrechtlichen Reformen wie etwa die Zumutbarkeitsregelung eine Umkehr. Auf keinen Fall kann von einem „gelungenen Gesamtkonzept“ die Rede sein, zumindest wurde es nicht als solches umgesetzt. Das Gegenteil ist der Fall: Eine ausformulierte und konsensfähige Leitidee fehlt den bisherigen Reformen ebenso wie eine nachvollziehbare und akzeptable Auslegung des Konzepts der Aktivierung.

Klar ist jedoch geworden: Eine aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer sozialinvestiven Gesamtstrategie ist nicht durch *weniger* staatliche Intervention und Einsparungen, sondern nur durch eine zielgenauere verbesserte Steuerung zu haben. Anstelle der Übertragung betriebswirtschaftlicher Verfahren in die Arbeitsverwaltung, oder gar der Aufgabe der Bundesagentur als zentrale Steuerungsinstanz, sollten weiterhin dezentrale Steuerungsformen erprobt werden, um das Potenzial lokaler Akteure zu erschließen. Eine vollständige Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik würde aufgrund der schwierigen Finanzsituation der Kommunen vermutlich schnell zu einer Abwärts Spirale in den arbeitsmarktpolitischen Leistungsangeboten führen. Die Entwicklung von neuen und guten Steuerungsformen bleibt also auch in Zukunft eine wich-

tige politische Aufgabe: Das aktuelle Ringen um die Kompetenzen der lokalen Arbeitsgemeinschaften zwischen den Arbeitsagenturen und den kommunalen Akteuren sind ein beredtes Bild der damit einhergehenden – notwendigen – Aushandlungsprozesse.

Auch zur Umfinanzierung der Arbeitslosenversicherung gibt es bereits einige gut ausgearbeitete Vorschläge, darunter die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversiche-

rung (Einbeziehung von Selbständigen und Beamten), die stärkere Finanzierung durch Steuern durch einen geregelten Bundeszuschuss und die Veränderung der Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Arbeitgeberzuschüsse (ausführlich: Schmid 2002). Anstelle von Aktionismus und der Übernahme von einfachen Erklärungsmustern und Lösungen zur Erzielung von schnellen Erfolgen ist mehr denn je eine Politik der ruhigen Hand vonnöten, die auf die Erschließung und Entwicklung

von gesellschaftlichen Potenzialen setzt – und hier sind ebenso die Arbeitgeber wie die ArbeitnehmerInnen, der Dritte Sektor wie auch die Arbeitsagenturen angesprochen. Die für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Akteure müssten dagegen einsehen, dass nachhaltige Strategien, die auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen, Ressourcen, Handlungsspielräume und vor allem Zeit benötigen. Zumindest die Bevölkerung scheint dies bereits verstanden zu haben.

## LITERATUR

---

**Adamy, W.** (2002): Fakten statt vorschneller Fehlurteile; in: Soziale Sicherheit 2, S. 38–42

**Allmendinger, J.** (1999): Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik; in: Soziale Welt S. 35–50

**Baethge-Kinsky, V./Holm, R./Tullius, K.** (2004): Berufliche Weiterbildung am Scheideweg. Chancen und Risiken eines neuen Typs; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28, S. 11–16

**Barbier, J.-C.** (2004): Activation policies: a comparative perspective; in: Serrano-Pascual, A. (Hrsg.), Are activation policies converging in Europe?, Brüssel, S. 47–83

**Berlit, U.** (2005): Sind 1-Euro-Jobs mit der Verfassung vereinbar? Arbeitsmöglichkeiten in der verfassungsrechtlichen Bewertung; in: ver.di-Bundesverwaltung (Hrsg.), 1-Euro-Jobs. Fluch oder Segen?, Berlin, S. 5–26

**Bothfeld, S./Klammer, U./Klenner, C./Leiber, S./Thiel, A./Ziegler, A.** (2005): WSI-Frauendatenreport. Handbuch zur sozialen und ökonomischen Situation von Frauen in Deutschland, Berlin, im Erscheinen

**Bothfeld, S./ Gronbach, S./Seibel, K.** (2005a): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier 134, Düsseldorf

**BA – Bundesagentur für Arbeit** (2005): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Juni 2005, Nürnberg

**BMFGS – Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung** (2004): Übersicht über das Sozialrecht. Ausgabe 2004, Nürnberg

**Deutscher Städtetag** (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002, Köln

**Dobischat, R./Seifert, H.** (Hrsg.) (2001): Lernzeiten neu organisieren – Ansätze einer Verbindung von Lernen und Arbeiten, Berlin

**Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E.** (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin et al.

**Faulstich, P.** (2005) Weiterbildungsarmut und Sozialstaatserosion, Vortrag zur Frühjahrstagung des Forschungsinstituts Arbeit Bildung Partizipation (FIAB) „Von der Statussicherung zur Eigenverantwortung?“ 23. 4., Recklinghausen

**Gangl, M.** (2004): Institutions and the Structure of Labour Market Matching Processes in the United States and West Germany; in: European Sociological Review 3, S. 171–187

**Infratest/dimap** (2005) DeutschlandTRENDEXtra Juli 2005 IV – Arbeitslosigkeit ist politisch nur schwer gestaltbares Dauerproblem, tagesthemmen, 28.7., <http://www.infratest-dimap.de/?id=16>, Zugriff am: 2.8.2005

**Jenson, J.** (2004) Social policy shifts scale and sectors: Governance in France and Britain compared, Vortrag zur RC 19, 1.–3. September, Paris

**Knuth, M./Schweer, O./Siemes, S.** (2004): Drei Menüs und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Berlin

**Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C.** (2004): Long run effects of public sector sponsored training in West Germany, IZA Discussion Paper, Bonn

**Mosley, H./ Schütz, H./Schmid, G.** (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin

**Schmid, G.** (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M.

**Schmid, G.** (2004): Risikomanagement am Arbeitsmarkt: Die Karriere eines Begriffs; in: Schmid, G./Gangl, M./Kupka, P. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen, Nürnberg, S. 3–18

**Schupp, J./Birkner, E.** (2004): Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigten?; in: DIW-Wochenbericht 34, S. 487–497

**Schütz, H.** (2001): Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen; in: MittAB 2, S. 207–225

**Schütz, H./Ochs, P.** (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen, WZB-discussion paper SP I 2005-106, Berlin

**Seifert, H.** (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16, S. 17–24

**Trube, A.** (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes, Münster