

Buchegger-Traxler, Anita; Roggenkamp, Martin; Scheffelt, Elke

Working Paper

Territoriale Beschäftigungspakte im Institutionengefüge nationaler Arbeitsmarktpolitik in Österreich, den Niederlanden und Deutschland

ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2003

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Buchegger-Traxler, Anita; Roggenkamp, Martin; Scheffelt, Elke (2003) : Territoriale Beschäftigungspakte im Institutionengefüge nationaler Arbeitsmarktpolitik in Österreich, den Niederlanden und Deutschland, ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2003, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41509>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Anita Buchegger-Traxler,
Martin Roggenkamp, Elke Scheffelt**

**Territoriale Beschäftigungspakte
im Institutionengefüge nationaler
Arbeitsmarktpolitik in Österreich,
den Niederlanden und Deutschland**

Zes-Arbeitspapier 8/2003

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Die Ausführungen in diesem Papier entstanden aus der Arbeit an dem Forschungsprojekt „Territoriale Beschäftigungspakte – Erfolgchancen und Rahmenbedingungen im europäischen Vergleich“, durchgeführt am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen in Kooperation mit der Universität Linz. Gefördert wird das Forschungsprojekt von der Hans-Böckler-Stiftung und der Landesregierung Niederösterreich (Laufzeit Januar 2000 – Juni 2003). Es werden insgesamt sechs Pakte analysiert (Deutschland: Bremen, Zeitz, Amberg-Sulzbach; Niederlande: Limburg, Nord-Brabant; Österreich: Niederösterreich) und verglichen.

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier untersucht, inwieweit sich die durch die Europäische Kommission in den Jahren 1998-2001 geförderten "Territorialen Beschäftigungspakte" vor dem Hintergrund der jeweiligen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen in das Akteurs- und Institutionengefüge in Österreich, den Niederlanden und Deutschland einfügen.

In Österreich wurden die Pakte angesichts einer relativ entspannten Arbeitsmarktsituation im Kontext einer Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik flächendeckend durch die Bundesregierung auf der Länderebene etabliert, um den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu optimieren. In den Niederlanden entwickelten sich Arbeitsmarkt und Beschäftigung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ausgesprochen günstig. Hier erzeugten tiefgreifende arbeitsmarktpolitische Reformen, die auf eine Entkorporatisierung und Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik abzielten, ein gemeinsames Interesse bei Gemeinden, Verbänden und Provinzregierungen an einer Etablierung arbeitsmarktpolitischer Netzwerke auf der Provinzebene. In Deutschland begründete die ungünstige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung Ende der 90er Jahre grundsätzlichen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf. Darüber hinaus entstanden durch eine zunehmende Kommunalisierung und eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik in wachsendem Maße Erfordernisse zur Abstimmung zwischen den Akteuren auf lokaler bzw. regionaler Ebene. Dennoch konnte sich nur der kleinere Teil der Bündnisse über die Förderperiode hinaus etablieren, indem er in die Förderung der jeweiligen Länder aufgenommen oder aber von den Ländern selbst getragen wurde.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis | 8 |
| Abkürzungsverzeichnis | 9 |
| 1. Einleitung | 7 |
| 2. Arbeitsmarktpolitische Institutionen und Beschäftigungsentwicklungen in Österreich, den Niederlanden und Deutschland im Vergleich | 12 |
| 2.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen | 12 |
| 2.2 Institutionen, Entwicklungen und Reformtendenzen der Arbeitsmarktpolitik | 28 |
| 3. Territoriale Beschäftigungspakte im institutionellen Gefüge Österreichs, der Niederlande und Deutschlands | 46 |
| 4. Fazit | 55 |
| Literatur | 57 |

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1: | Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und des Arbeitskräftepotenzials; Arbeitslosenquote, 1990 – 2000 | 13 |
| Abbildung 2: | Arbeitslosenquote nach österreichischer Berechnungsmethode seit 1990 | 14 |
| Abbildung 3: | Geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten in den Niederlanden (1990-2000), in Prozent | 17 |
| Abbildung 4: | Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Vergleich (1990-2000) | 21 |
| Abbildung 5: | Geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten in Deutschland (1990-2000) | 22 |
| Abbildung 6: | Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland 1991-2001 | 26 |
| Tabelle 1: | Jugendarbeitslosenquoten von 1990 bis 2000, differenziert nach Geschlecht | 16 |
| Tabelle 2: | Altersarbeitslosigkeit (50 Jahre und älter) von 1990 bis 2000, differenziert nach Geschlecht | 16 |
| Tabelle 3: | Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen in den Niederlanden insgesamt (1990-2000) | 18 |
| Tabelle 4: | Erwerbsquoten von Frauen und Männern in den Niederlanden von 1990-2000, in Prozent | 19 |
| Tabelle 5: | Geschlechtsspezifische Beschäftigungsquoten in Deutschland von 1992-2000 in Prozent | 23 |
| Tabelle 6: | Arbeitslosenquoten Älterer und Geringqualifizierter in Deutschland 1996-2000 | 24 |
| Tabelle 7: | Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 1991-2000 | 25 |
| Übersicht 1: | Für Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik verantwortliche Behörden und Körperschaften nach Gebietskompetenz | 30 |
| Übersicht 2: | Territoriale Beschäftigungspakte in Österreich | 47 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| ABW | Sozialhilfegesetz (<i>Algemene Bijstandswet</i>) |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AMS | Arbeitsmarktservice |
| AMSG | Arbeitsmarktservicegesetz |
| BA | Bundesanstalt für Arbeit |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BM | Bundesministerium |
| BMA | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Österreich) |
| BMSG | Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Österreich) |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Österreich) |
| BSB | Bundesamt für Sozial- und Behindertenwesen (Österreich) |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| Cadans | Ausführungsorgan der Arbeitnehmersversicherung für die Sektoren Sorge und Pflege, Einzelhandel, Handwerk, Reinigung, Großhandelsbetriebe |
| CAO | Lohntarifabkommen (<i>Collectieve Arbeidsovereenkomst</i>) |
| CWI | Zentrum für Arbeit und Einkommen (<i>Centrum voor Werk en Inkomen</i>) |
| DST | Deutscher Städtetag |
| EU | Europäische Union |
| GAK | Vereinigte Industrieversicherung (<i>Gemeenschappelijk Administratiekantoor</i>) |
| GM | Gender Mainstreaming |
| GUO | Gemeinsame Verwaltungsbehörde für Sozialversicherungsverordnungen |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit |
| JWG | Jugendbeschäftigungsgarantiegesetz (<i>Jeugdwerk Garantie Wet</i>) |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MISEP | System zur gegenseitigen Unterrichtung über beschäftigungspolitische Maßnahmen (<i>Mutual Information System on Employment Policies</i>) |
| NAP | Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung |
| OECD | Organization for economic cooperation and development |
| ÖROK | Österreichische Raumordnungskonferenz |
| ÖVP | Österreichische Volkspartei |
| RBA | Regionale Arbeitsämter (<i>Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening</i>) |
| RPA | Regionale Arbeitsmarktplattformen (<i>Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid</i>) |
| SER | Sozialökonomischer Rat (<i>Sociaal-Economische Raad</i>) |
| Sfb | Ausführungsorgan der Arbeitnehmersversicherung in der Bauindustrie (<i>Sociaal fonds bouwnijverheid</i>) |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SPÖ | Sozialdemokratische Partei Österreichs |
| STEBEP | Steirischer Beschäftigungspakt |
| SUWI | Reformen zur Neustrukturierung von Arbeit und Einkommen (<i>Structuur Uitvoering Werk en Inkomen</i>) |
| SVR | Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung |
| TEP | Territorial Employment Pacts (Territoriale Beschäftigungspakte) |
| USZO | Verwaltungskörperschaft für Sozialversicherungsverordnungen im Öffentlichen Dienst und im Bildungswesen (<i>Uitvoeringsinstelling Sociale zekerheid voor Overheid en Onderwijs</i>) |
| WAO | Arbeitsunfähigkeitsversicherungsgesetz (<i>Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering</i>) |
| WIW | Gesetz über die Beschäftigung von Arbeitssuchenden (<i>Wet Inschakeling Werkzoekenden</i>) |
| WSW | Gesetz über geschützte Beschäftigung (<i>Wet Sociale Werkvoorziening</i>) |
| WW | Gesetz über die Arbeitslosenversicherung (<i>Wet Werkloosheidsverzekeringen</i>) |
| ZW | Krankenversicherungsgesetz (<i>Ziektewet</i>) |

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der in der EU nach wie vor hohen und seit 2001 wieder tendenziell zunehmenden Arbeitslosigkeit¹ hat die Europäische Kommission 1997 das Programm der "Territorialen Beschäftigungspakte" ins Leben gerufen. Regionale und/oder lokale Bündnisse sollen dazu beitragen, "Beschäftigung beispielhaft in europäischen Modellregionen über beschäftigungswirksame Aktionen mit den Instrumenten Konsens und Kooperation zu schaffen, zu sichern sowie die regionale/ lokale Wirtschaft zu stabilisieren" (Gerlach/ Ziegler 2000; vgl. auch Ziegler 1997).

Ausgangspunkt dieser Förderung war der 1996 durch den damaligen Kommissionspräsidenten Santer initiierte "Vertrauenspakt für Beschäftigung", der die Rolle der Strukturpolitik der Europäischen Union (EU) für die Beschäftigung unterstrich und konkretisierte. Innerhalb dieses Konzepts stellte die Förderung gebietsbezogener Beschäftigungspakte neben der prioritären Ausrichtung der EU-Strukturfondsförderung auf beschäftigungswirksame Projekte und der Nutzung des fördertechnischen Inflationsausgleichs (Deflator-Mittel) für zusätzliche beschäftigungswirksame Strukturmaßnahmen eines der drei zentralen Instrumente dar (Guth 1997; Alpermann 2000).

Ziel dieses Ansatzes ist, die Beschäftigungswirksamkeit der strukturpolitischen Maßnahmen der EU zu steigern, indem die beschäftigungspolitischen Probleme und Ziele aller in dem jeweiligen Gebiet relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure festgestellt werden. Der Einsatz der verfügbaren Mittel erfolgt im Sinne einer integrierten Strategie, die verschiedene beschäftigungswirksame Maßnahmen besser bündelt und aufeinander abstimmt und die Durchführung von innovativen Modellprojekten ermöglicht (Europäische Kommission 1999a; Besse/ Guth 2000).

Mit der Förderung Territorialer Beschäftigungspakte versuchte die Europäische Kommission also ein neues, *weiches* Steuerungsinstrument² ihrer Strukturpolitik auf der regionalen bzw. lokalen

¹ Anfang der 90er Jahre überstieg die Arbeitslosenquote die 10%-Marke mit einem Höhepunkt von 10,5% im Jahr 1994, sank 1998 auf 9,5% und erreichte im Jahr 2001 das niedrigste Niveau von 7,4%. Bis zum August 2002 stieg sie wieder auf 8,3% an. Vgl. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002.pdf (02-10-22); http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/oct/171_de.html (02-10-22).

² Weiche Steuerungsinstrumente zeichnen sich durch eine Dezentralisierung der Umsetzung von Rahmenvorgaben aus, welche sich auf Verfahrensfragen konzentrieren, wobei auf den unteren Politikebenen neben administrativen auch andere gesellschaftliche Akteure beteiligt werden. Nach Huet weisen weiche Steuerungsinstrumente folgende Merkmale auf: (1) Inhaltlich-programmatische Vorgaben werden in Form von Leitlinien ohne genauere Ziel- und Mittelbeschreibungen formuliert; (2) Ziel- und Mitteldefinitionen werden - im Rahmen der Leitlinien - an untere Politikebenen delegiert; (3) an der Formulierung und Implementation auf den unteren Politikebenen partizipieren gesellschaftliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen; (4) es dominiert ein kooperativer, auf Konsens und Problemlösung ausgerichteter Politikstil (Huet 2002: 12 f.)

Ebene zu etablieren (Guth 1997; Schmid 2000).³

Die geförderten Pakte sollten folgende Bedingungen erfüllen (Europäische Kommission 1999a):

- Sie sollten auf einer möglichst breiten Partnerschaft regionaler arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevanter Akteure beruhen (*Partnership*).
- Die Initiative sollte von der lokalen Ebene ausgehen und nicht von einer höheren Ebene angeordnet werden (*Bottom-Up-Ansatz*).
- Die in den Pakten vereinbarten Maßnahmen sollten Neuheitscharakter haben (*Innovation*).
- Durch die Paktaktivitäten sollten verschiedene Politikbereiche koordiniert und integriert werden (*Integration*).

In der ersten Förderphase (1997 - 1999) wurden insgesamt 89 Territoriale Beschäftigungspakte in den Mitgliedstaaten der EU gefördert, deren Wirkungsbereich mit ca. 36 Mio. Einwohner/innen etwa 10% der Gesamtbevölkerung der EU umfasste und die bis Ende 1999 ein Finanzvolumen von 1,6 Mrd. EURO für die Umsetzung ihrer Projekte akquirierten (Europäische Kommission 1999b; Besse/Guth 2000).

Im Rahmen dieses Arbeitspapiers wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Territorialen Beschäftigungspakte als neues Koordinierungs- und Steuerungsinstrument in die unterschiedlichen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen⁴ Voraussetzungen in den Niederlanden, Österreich und Deutschland einfügen. Hintergrund der Fragestellung ist dabei die Annahme, dass eine erfolgreiche Etablierung der TEP davon abhängt, ob sie ein '*freies Feld*' besetzen können. Dies ist einerseits Voraussetzung dafür, dass die Pakte einen Mehrwert im Rahmen der jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erzeugen, andererseits aber auch eine notwendige

³ Die direkte Förderung der Territorialen Beschäftigungspakte durch die Kommission beschränkte sich zunächst auf eine Anschubfinanzierung in Höhe von je 200.000 EURO, die die Kosten des Paktprozesses – beispielsweise für die Einrichtung einer Koordinator/innen-Stelle - für die ersten zwei Jahre abdecken sollte, wobei eine Ko-Finanzierung in Höhe von 20% durch die Pakte zu erbringen war. Die Anschubfinanzierung konnte anschließend noch einmal um 100.000 EURO aufgestockt werden. Die Akquirierung von Fördermitteln für eigene Projekte lag in der Verantwortung der Pakte, die dabei auf Mittel der Strukturfonds sowie Bundes-, Landes- oder aber lokale und private Mittel zurückgreifen sollten.

⁴ *Arbeitsmarktpolitik* umfasst alle staatlichen Regelungen von Art und Umfang für Einkommensausfälle infolge von Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherungspolitik) sowie die Gesamtheit der nach sozialen Gruppen, Regionen und Industrien differenzierten Maßnahmen, welche die Beziehungen zwischen dem Angebot und der Nachfrage auf und zwischen über- und innerbetrieblichen Arbeitsmärkten selektiv beeinflussen (aktive Arbeitsmarktpolitik). Demgegenüber wird *Beschäftigungspolitik* als makroökonomische Globalsteuerung verstanden, mit dem Ziel im Rahmen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen. Beschäftigungspolitische Maßnahmen staatlicher und anderer Institutionen tragen dazu bei, die Höhe und Struktur der Beschäftigung in Einklang mit dem Erwerbbspersonenpotential zu bringen und zu halten, die vollwertige Beschäftigung aller Erwerbstätigen zu sichern sowie die regionalen und sektoralen Beschäftigungsstrukturen zu verbessern (Engelen-Kefer et.al. 1995; Schaper 1991; Schmidt 1991).

Bedingung für die Durchsetzung der TEP als Steuerungsinstrument der europäischen Ebene. Ein *freies Feld* kann dabei in institutioneller und/oder inhaltlicher Hinsicht bestehen. Unter institutionellen Aspekten treffen die TEP dann auf günstigere Rahmenbedingungen, wenn sie einen Gestaltungsspielraum wahrnehmen können, der die Kompetenzen bestehender Institutionen oder Akteure nicht berührt. Ein derartiger Gestaltungsspielraum kann beispielsweise dadurch entstehen, dass sich das jeweilige Institutionengefüge in einer Umbruchsituation befindet oder aber den TEP bestimmte Kompetenzen durch übergeordnete Ebenen zugewiesen werden. In inhaltlicher Hinsicht kann ein freies Feld dadurch entstehen, dass neue arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderungen entstehen oder aber sich neue politische Strategien durchsetzen, die im Rahmen des bestehenden Akteurs- und Institutionengefüges nicht bewältigt bzw. umgesetzt werden können. Daher soll im folgenden untersucht werden, inwieweit in den drei Vergleichsländern im Verlauf der 90er Jahre mögliche Gestaltungsfelder für die TEP im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entstanden sind und ob die Pakte diese Gestaltungsspielräume wahrgenommen haben. Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung der TEP in den drei Ländern, werden im zweiten Kapitel die Entwicklungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den drei Ländern im Verlauf der 90er Jahre beschrieben. Nachdem zunächst die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung dargestellt wird (2.1.), um die aktuellen Herausforderungen zu skizzieren, werden anschließend die bestehenden Institutionengefüge und aktuelle Reformtendenzen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der jeweiligen Länder dargestellt, um zu verdeutlichen, welche inhaltlichen und/oder institutionellen Gestaltungsspielräume für die TEP Ende der 90er Jahre bestanden (2.2.). In Abschnitt 3 wird schließlich untersucht, inwieweit es den TEP in den drei Ländern gelungen ist, die jeweiligen Handlungsfelder wahrzunehmen. Abschließend soll vergleichend der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit das Vorhandensein freier Felder im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine Erfolgsbedingung für die Etablierung der TEP darstellt und welche weiteren Faktoren ihre Einrichtung begünstigen bzw. beeinträchtigen.

Die Länderfallauswahl ist dabei an der „most similar cases“-Herangehensweise ausgerichtet, wonach Unterschiede in ansonsten ähnlichen Fällen bestimmt werden, die zur Erklärung unterschiedlicher Phänomene herangezogen werden können⁵. Ein Vergleich von Ländern mit einer ähnlichen institutionellen Struktur bietet eine Grundlage dafür, dass die Ergebnisse zueinander in Beziehung gesetzt werden können, und ermöglicht bzw. erleichtert darüber hinaus das gegenseitige sozialpolitische Lernen zwischen diesen Ländern. Die Auswahl der Vergleichsländer orientiert sich an Arbeiten, die sich mit einer Kategorisierung von Arbeitsmarktsystemen (Schelke

⁵ vgl. zur methodischen Vorgehensweise Berg-Schlosser 1997: 77f.

1997) oder weitergehend mit der Kategorisierung von Wohlfahrtsstaat und industriellem System beschäftigen (Ebbinghaus 1998). So unterteilt Bernhard Ebbinghaus (1998: 13ff.) die Systeme der industriellen Beziehungen in „Angelsächsischen Pluralismus“, „Nordischen Korporatismus“, „Romanische Polarisierung“ und „Kontinentale Sozialpartnerschaft“. Deutschland gehört - mit den Ländern Österreich, Belgien, Niederlande und Schweiz⁶ - nach Ebbinghaus zur Kategorie „Kontinentale Sozialpartnerschaft“.

In *Österreich* sind bereits 1996 in der Pilotphase der Territorialen Beschäftigungspakte (TEP) vier Pakte entstanden (Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Wien)⁷. Die Gründung von Beschäftigungsbündnissen wurde ab 1998 im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung (NAP) seitens des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BMAGS) (derzeit Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)) weiterhin forciert. Der NAP umfasst eine Vielzahl von Initiativen, durch die eine bessere Nutzung des Beschäftigungspotenzials erreicht werden soll. In diesem Zusammenhang stellen die TEP ein Instrument zur Umsetzung der Ziele des NAP dar. Mittlerweile bestehen in allen Bundesländer Beschäftigungspakte. Als Unterstützung wurde ein Leitfaden zur Gründung von TEP von der Koordinationsstelle der TEP in Zusammenarbeit mit dem BMWA und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) erstellt. Im Rahmen der TEP wurden jährlich rund 300 Mill. Euro für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen eingesetzt (vgl. Koordinationsstelle der TEP in Österreich am Zentrum für Soziale Innovation 2001).

Durch die Bildung von Beschäftigungspakten im Rahmen des NAP werden in Österreich folgende Ergebnisse erwartet:

- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen
- Systematische Verknüpfung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit der lokalen und regionalen Struktur- und Wirtschaftspolitik
- Verbesserung der Betreuung bestimmter Zielgruppen
- Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes
- Sicherung von Fördermitteln für die Region
- Stärkung der regionalen Verantwortung für die Beschäftigungssituation und der regionalen Zusammenarbeit aller AkteurInnen
- Schaffung von langfristigen Strukturen, welche der Region einen Wettbewerbsvorteil bringen
- Nachhaltige Sicherung des Lebensraumes“ (Leitfaden 2000 – 2006, erstellt von der Koordi-

⁶ Die Schweiz kann als Untersuchungsland nicht in Betracht gezogen werden, weil sie kein Mitgliedstaat der Europäischen Union ist.

nationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte Österreich).

Im Besonderen wird auch die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Dazu wurden in der Leitlinie 7 konkrete Zielsetzungen genannt, etwa bedarfsorientierter Ausbau der Arbeitsassistenten, Beschäftigungsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen, sonstige Unterstützungsmaßnahmen (vgl. BMSG 2002).

In *Deutschland* wurden seit 1997 neun territoriale Beschäftigungspakte gefördert.⁸ Der Wirkungsbereich der Pakte variierte zwischen ca. 70 000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Zeitz und einer Bevölkerung von 3,4 Mio. im Ruhrgebiet. Drei Bündnisse konstituierten sich in Großstädten (Berlin-Neukölln, Bremen, Hamburg), eines im eher ländlichen Raum (Güstrow). Die anderen Pakte waren in gemischt ländlich-urbanen Regionen aktiv.

Die Pakte in Bremen und Hamburg waren auf der Landesebene angesiedelt, während die anderen Pakte unterhalb dieser Verwaltungsebene wirkten. Einige der Bündnisse wie die Pakte in Berlin-Neukölln und in Zeitz bestanden in dieser oder einer ähnlichen Form bereits vor der Förderung durch das EU-Programm. Andere wurden anlässlich des Förderprogramms entweder durch lokale bzw. regionale Akteure initiiert oder aber durch die jeweilige Landesregierung angestoßen (z.B. Bremen, Ruhrgebiet, Hamburg).

Die Territorialen Beschäftigungspakte in Deutschland wurden zwar offiziell durch das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) unterstützt. Die Zusammenarbeit ging aber nicht über einen gelegentlichen Informationsaustausch hinaus. Die Unterstützung durch die politische Landesebene fiel dagegen unterschiedlich aus. Unterstützung durch die Landesregierung erhielten neben den Bündnissen, die ohnehin auf Landesebene angesiedelt waren, vor allem die Pakte in Berlin (Neukölln) und Sachsen-Anhalt (Zeitz). Die anderen Territorialen Beschäftigungspakte erfuhren dagegen keine oder nur geringe Unterstützung durch die jeweiligen Landesregierungen.⁹ Die Art und Weise, wie sich diese Bündnisse in das jeweilige lokale bzw. regionale Institutionen- und Akteursgefüge integrierten, hing daher nicht zuletzt von deren inhaltlicher Ausrichtung und der jeweiligen Zusammensetzung der Akteure ab.

In den *Niederlanden* existieren seit Februar 1998 insgesamt drei von der Europäischen Kommission geförderte Territoriale Beschäftigungspakte. Alle drei Bündnisse sind auf der Provinzebene angesiedelt, dabei handelt es sich um die Provinz Flevoland (förderfähig nach Ziel 1), die Provinz Nord-Brabant (teilweise förderfähig nach Ziel 2) und die Provinz Limburg (teilweise förderfähig

⁷ Eine Darstellung dieser vier Pakte findet sich in: Europäische Kommission, 1999b; insgesamt stellten sich 89 Bündnisse der Herausforderung der Arbeitslosigkeit.

⁸ Territoriale Beschäftigungspakte wurden in Deutschland in Amberg-Sulzbach, in Berlin-Neukölln, in Bremen, in Hamburg, in Güstrow, in Peine, im nördlichen Ruhrgebiet, in Chemnitz und in Zeitz initiiert.

nach Ziel 2 und 5b). In diesen drei Provinzen haben die jeweils zuständigen Provinzbehörden mit Unterstützung der Ministerien für Wirtschaft und für Soziales und Beschäftigung die Zusammenarbeit der Akteure (v.a. Sozialpartner, Kommunen, Provinzbehörden, Bildungs- und Sozialversicherungsinstitutionen) vorbereitet (Europäische Kommission 1999b). Die niederländischen Pakte verstehen sich nicht nur als Aktions- bzw. Projektprogramme, sondern vielmehr als Instrumente zur besseren Koordinierung und Verstärkung der allgemeinen Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Abbau von Arbeitslosigkeit, dabei wurden sie in je spezifischer Weise in die vorhandenen, regionalen institutionellen und arbeitsmarktpolitischen Strukturen eingebunden und werden in unterschiedlichem Maße von der nationalen Regierung unterstützt.

Im folgenden Abschnitt werden die Arbeitsmarktsituation und Beschäftigungsentwicklung sowie arbeitsmarktpolitische Reformtendenzen in den drei Ländern im letzten Jahrzehnt dargestellt. Es soll gezeigt werden, welche nationalen Rahmenbedingungen für die Integration des arbeitsmarktpolitischen Instruments „Territorialer Beschäftigungspakt“ gegeben waren und sind. Der dritte Abschnitt befasst sich schließlich mit der Frage, inwieweit sich die TEP in das jeweilige Institutionengefüge der einzelnen Länder eingefügt haben.

2. Arbeitsmarktpolitische Institutionen und Beschäftigungsentwicklungen in Österreich, den Niederlanden und Deutschland im Vergleich

2.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen in Österreich in den neunziger Jahren

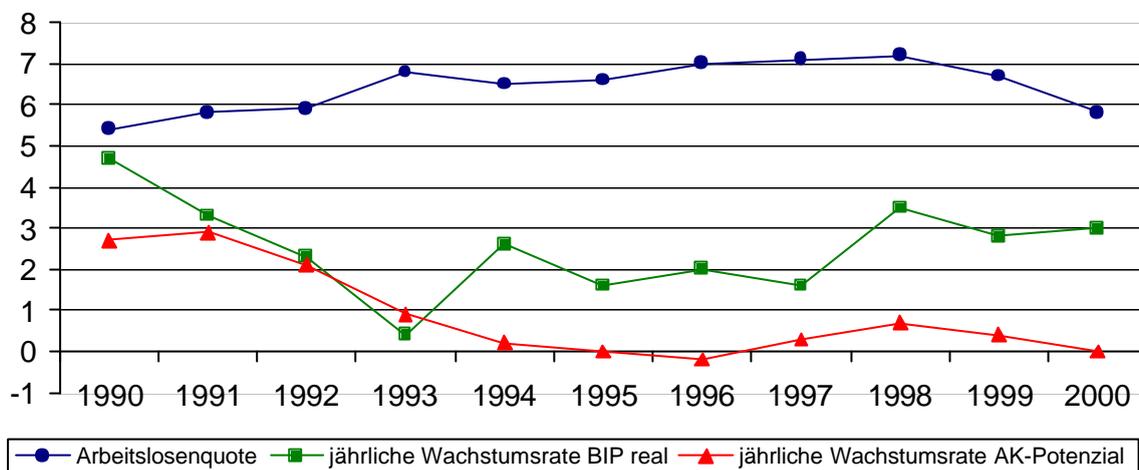
Als zentraler Indikator für die Wirtschaftsentwicklung bietet sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) an. Dieses wuchs zwischen 1990 und 2000 real (zu Preisen von 1995) mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 2,3 %. Es ist sehr deutlich ein U-förmiger Verlauf der Kurve dieser Wachstumsraten erkennbar: Das zum Ausklang der 80er Jahre noch hohe Wachstum verflachte sich zu Beginn der 90er Jahre deutlich, lag zur Mitte des Jahrzehnts unter dem Durchschnitt (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1993 – 1997: 1,6 %) und kam gegen Ende des Jahrzehnts wieder über dem Durchschnitt zu liegen.

Im selben Zeitraum wuchs das Arbeitskräftepotenzial und die Zahl der unselbstständig Beschäftigten mit einer durchschnittlichen Jahresrate von jeweils 0,7 %, wobei das männliche Arbeitskräftepotenzial mit 0,3 % wesentlich langsamer anstieg als das weibliche, das in diesem Jahrzehnt jährlich durchschnittlich um bemerkenswerte 1,3 % zunahm.

⁹ Vgl.: Interview mit den nationalen Paktkoordinator/innen vom 19.3.2001 in Mühlheim a. d. Ruhr.

Zum Überblick ist die gesamtösterreichische Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung im letzten Jahrzehnt in der folgenden Abbildung 1 zusammengefasst.

Abbildung 1: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und des Arbeitskräftepotenzials; Arbeitslosenquote¹⁰, 1990 – 2000



Quelle: Statistik Austria, div. Jahrgänge, eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Erwerbsquoten zeigt sich im letzten Jahrzehnt folgend: Zwischen 1991 und 2000 erhöhte sich die Erwerbsquote der österreichischen Bevölkerung von 47 % auf 48,3 %, eine Trennung nach Geschlechtern zeigt ein Sinken der Erwerbsquote der Männer in diesem Zeitraum von 57,4 auf 56,3 %, während gleichzeitig jene der Frauen deutlich von 37,7 auf 40,7 % zunahm. Dementsprechend stieg der Anteil der Frauen an der Gesamtbeschäftigung von 41,6 % im Jahre 1990 auf 44 % im Jahr 2000. Betrachtet man die Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten differenziert nach dem Geschlecht so zeigen sich folgende Trends: Waren 1991 4,9 % der Frauen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren an der jeweiligen gleichaltrigen Wohnbevölkerung erwerbstätig, so sind es 2000 8%. Auch bei den Männern ist eine Steigerung des Anteils in dieser Altersgruppe festzustellen, von 12,3% auf 17,3%. In der Altersgruppe der 55-59 Jährigen ist zwar auch ein Anstieg zu verzeichnen, erreicht aber nicht dieses Ausmaß. Die Erwerbsquote der 15-19 Jährigen hingegen sank bei Männern (von 56,2 auf 48,1%) wie auch Frauen (von 46,7 auf 34,2 %). Auch in der Altergruppe der 20-24 Jährigen ist ein Sinken der Erwerbsquoten bei beiden Geschlechtern feststellbar. Ab der Altersgruppe der 25-29 Jährigen bis zu den 45-49 Jährigen verändern sich die Erwerbsquoten der Männer im Zeitraum von 1991 bis 2000 nur geringfügig, jene der

¹⁰ Hier nach der österreichischen Bemessung: Arbeitslosenquote = Anteil der Arbeitslosen am Arbeitskräftepotential; Arbeitslose = monatlich bei den Arbeitsämtern zur Vermittlung vorgemerkten Arbeitslosen erfasste Personen.

Frauen sanken in diesem Zeitraum und in jeder dieser Altersgruppen (vgl. Statistik Austria 2002). Einen nahezu spiegelbildlichen Verlauf zu den Wachstumsraten des BIP zeigt die Arbeitslosenquote, deren Verlauf etwas detaillierter in Abbildung 2 dargestellt ist, beides Ausdruck der konjunkturellen Entwicklung während der 90er Jahre.¹¹

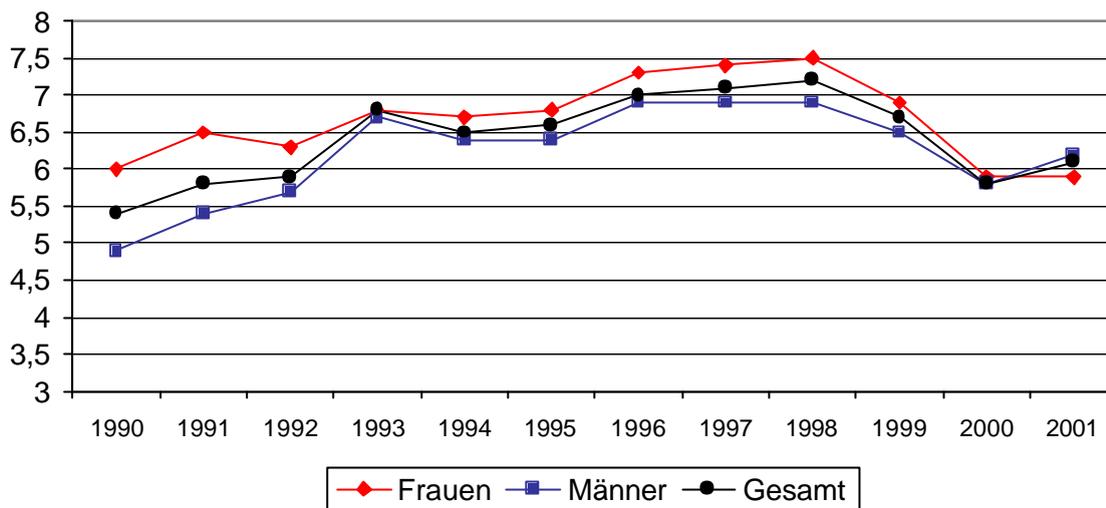
Rückblickend scheint die Errichtung der Territorialen Beschäftigungspakte am Beginn der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre im Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung vom Zeitpunkt besonders passend: das Wirtschaftswachstum ist gering, die Beschäftigtenzahlen stagnieren und die Arbeitslosigkeit ist hoch.

Betrachtet man die Arbeitslosenquote nach bestimmten Merkmalen, wie etwa Geschlecht, Jugendliche, ältere Arbeitslose, Menschen mit Behinderungen so zeigen sich erwartungsgemäß zum Teil gravierende Unterschiede. Die Differenz zwischen Frauen und Männern hat sich zumindest in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts deutlich verringert und beträgt zum heutigen Stand nur mehr eine geringfügige Differenz.

Die Beschäftigungsaufnahmen sogenannter „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt, wie Ältere über 45, Frauen mit Mobilitätseinschränkung, Menschen mit Behinderungen und Langzeitarbeitslose konnten in den letzten Jahren (seit 1995) jährlich verbessert werden. Hier konnten die vom AMS gezielt gesetzten Maßnahmen entsprechenden Erfolg verbuchen (vgl. AMS Geschäftsberichte div. Jahrgänge).

Abbildung 2: Arbeitslosenquote nach österreichischer Berechnungsmethode seit 1990

¹¹ Es ist hier nicht erforderlich, diese Entwicklungen im einzelnen zu analysieren und zu kommentieren. Dazu sei unter anderem auf Kubin/Rosner 2001 und Marterbauer/Walterskirchen 1999 verwiesen; die schwache internationale Konjunktur, eine Abschwächung des Tourismus und die sog. ‚Sparpakete‘ im Zuge der Budgetkonsolidierungen zeichnen sich als die Haupteinflüsse ab.



Quellen: Kodré 2000, WIFO 2002¹², AMS Arbeitsmarktprofil div. Jahrgänge

Der Anteil der Menschen mit Behinderung an den Gesamtarbeitslosen stieg Ende der 90er Jahre auf 17,8% und konnte im Jahr 2000 auf 16,5 % gesenkt werden. D.h. cirka jede/r sechste Arbeitslose ist nach Erhebungen des AMS auf Grund einer körperlichen, geistigen, psychischen oder Sinnesbehinderung schwer vermittelbar – die Dunkelziffer liegt bei weitem höher. Im Detail betrachtet lassen sich auch in dieser Klientel besondere Problemgruppen festmachen: Personen mit 46 Jahren und älter erreichen einen Anteil des Gesamtbestandes vorgemerakter behinderter Personen von 45,2% im Jahr 2000. Als Problemgruppe werden auch Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 15-24 Jahren betrachtet (der Anteil beträgt hier 6,2% im Jahr 2000). Hier ist der Übergang von der Schule in den Beruf besonders problematisch, viele tauchen nach Schulabschluss in der Statistik gar nicht mehr auf – sie schaffen diesen wichtigen Übertritt oft nicht (vgl. BMSG 2002).

Nach Angaben des AMS Österreich ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (6 Monate und länger) in der zweiten Hälfte der 90er Jahre im Sinken begriffen, von 36% im Jahr 1996 auf 29,2% im Jahr 2000. Damit einhergehend sank auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen die ein Jahr und länger als arbeitslos vorgemerkt waren von einem Anteil von 19,3 % an allen Arbeitslosen im Jahr 1998 auf 12,8% im Jahr 2000 (vgl. Arbeitsmarktprofil div. Jahrgänge).

Hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit (15 Jahre bis unter 25 Jahre alt) zeigt sich eine deutliche Verschärfung der Problematik in den Jahren von 1992 mit einer Quote von 4,1% bis 1998 mit einer Quote von 5,5%. Seit 1999 (4,6%) ist eine Entspannung bei dieser Altersgruppe feststellbar, im Jahr 2000 konnte eine Jugendarbeitslosenquote von 2,3% erreicht werden. Details sind in Tabelle 1 zu sehen.

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede der Gesamtarbeitslosenquote zeigen sich auch in dieser Altersgruppe, die Arbeitslosenquote der weiblichen Jugendlichen lag bis zum Jahr 1999 deutlich über jenen der männlichen. Im Jahr 2000 konnte diese Differenz minimiert werden (jugendliche Frauen 2,5% und Männer 2,1%) (vgl. Arbeitsmarktprofil div. Jahrgänge).

Tabelle 1: Jugendarbeitslosenquoten von 1990 bis 2000, differenziert nach Geschlecht

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 4,1 | 4,3 | 4,1 | 5,0 | 4,6 | 4,7 | 5,3 | 5,5 | 5,5 | 4,6 | 2,3 |
| Männer | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 5,1 | 5,1 | 4,9 | 4,1 | 2,1 |
| Frauen | 4,8 | 5,1 | 4,2 | 5,0 | 4,7 | 4,9 | 5,7 | 6,0 | 6,3 | 5,1 | 2,5 |

Quelle: Arbeitsmarktprofil div. Jahrgänge

Die Situation der anderen Seite der Altersgrenzen – ältere Arbeitslose über 50 Jahre – stellt sich folgend dar: Anfang der 90er Jahre weichten die Arbeitslosenquoten dieser Gruppe bei weitem nicht so von der Gesamtquote ab wie dies sich bis zum Jahr 2000 abzeichnet. Die Entwicklung ist nicht eindeutig festzulegen: Zu Beginn der 90er Jahre verschärfte sich die Problematik, Mitte der 90er Jahre konnte ein Rückgang verzeichnet werden. Dieser konnte sich allerdings nicht halten – Ende der 90er Jahre kam es wieder zu einer Verschlechterung. Im Jahr 2000 beginnt die Arbeitslosenquote der Älteren wieder zu sinken. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung auch differenziert nach den Geschlechtern.

Tabelle 2: Altersarbeitslosigkeit (50 Jahre und älter) von 1990 bis 2000, differenziert nach Geschlecht

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 5,4 | 6,5 | 7,8 | 9,6 | 8,7 | 8,1 | 8,0 | 8,8 | 9,6 | 9,6 | 7,9 |
| Männer | 4,7 | 5,7 | 6,8 | 8,5 | 8,2 | 7,7 | 7,6 | 8,4 | 9,3 | 9,2 | 7,6 |
| Frauen | 6,7 | 8,0 | 9,5 | 10,9 | 9,6 | 8,9 | 8,6 | 9,5 | 10,1 | 10,1 | 8,4 |

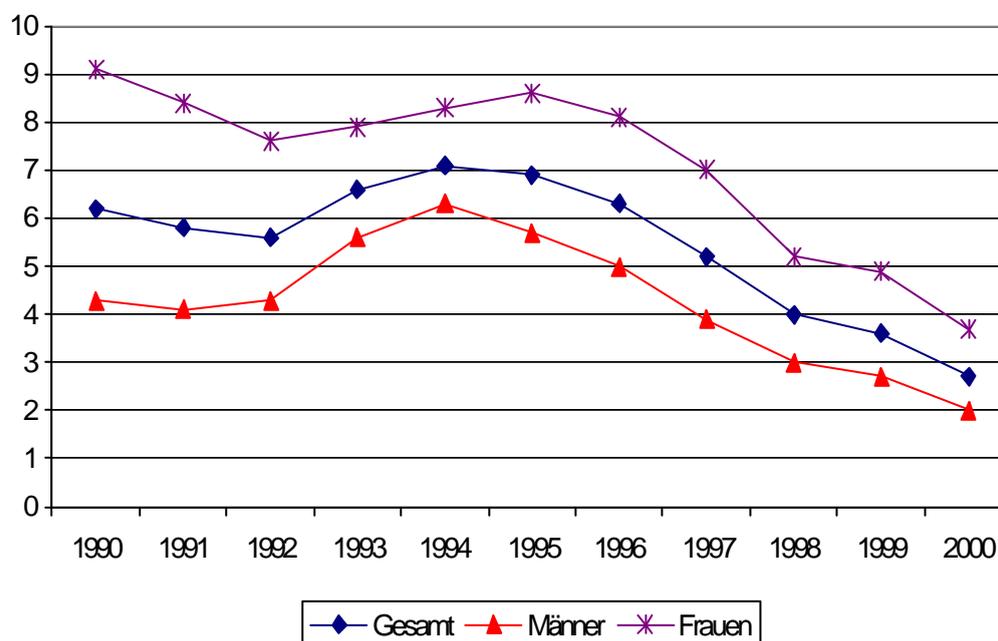
Quelle: Arbeitsmarktprofil div. Jahrgänge

Wie die Zahlen in der Tabelle zeigen, kommt es in Bezug auf die Alterarbeitslosigkeit zu keiner Angleichung zwischen den Geschlechtern. Frauen sind hier im gesamten Zeitraum im schlechter gestellt als Männer. Zusammenfassend betrachtet kann man von einer leichten Entspannung der Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt sprechen, trotzdem darf man die Problemgruppen nicht aus dem Blickwinkel verlieren.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen der 90er Jahre in den Niederlanden

Seit den späten 90er Jahren gelten die Niederlande als eines der beschäftigungspolitischen Vorbilder in Europa, weil sie zu den wenigen europäischen Ländern gehören, in denen bei sinkender Arbeitslosigkeit gleichzeitig die Beschäftigung steigt. Dies ist umso erstaunlicher als die Niederlande Anfang der 80er Jahre noch mit einer der höchsten Arbeitslosenquoten der europäischen Industrienationen zu kämpfen hatten, sie lag bei ca. 12%.¹³ Danach sank die niederländische Quote beständig bis Anfang der 90er Jahre, um nach einem kurzen Anstieg seit 1995 weiter zu fallen. Im Jahr 2000 betrug die niederländische Arbeitslosenquote nach Angaben von Eurostat nur 2,7%.

Abbildung 3: Geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten in den Niederlanden (1990-2000), in Prozent



Quelle: Eurostat, European Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

¹³ In der internationalen Arbeitsmarktforschung wurde deshalb auch von der sogenannten ‚dutch disease‘ gesprochen, in die sich die niederländische Regierung und Wirtschaft manövriert hatten. Deutlichste Anzeichen für diese Krise waren Lohnstückkosten, die weit über dem europäischen Durchschnitt lagen, ein Haushaltsdefizit und eine Steuer- und Abgabenquote von mehr als 50%, die die bereits rezessionsgeschädigten Unternehmen zusätzlich belastete (Glott et al. 1998).

Ähnliche Entwicklungen waren in Europa nur in Dänemark, der Schweiz, in Luxemburg und Österreich zu beobachten (Werner 1998). Interessant ist hierbei zu vermerken, dass wie in den meisten europäischen Ländern die Arbeitslosenquoten der Frauen nach wie vor höher liegen als die der Männer, seit Mitte der 90er Jahre konstant um ca. zwei Prozentpunkte. Dies gilt allerdings nicht für Österreich.

Trotz dieser inzwischen äußerst niedrigen Arbeitslosenquote gibt es verschiedene Problemgruppen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt. Dazu gehören zum einen die Langzeitarbeitslosen¹⁴, deren Anteil an allen Arbeitslosen im Vergleich zu den Vorjahren zwar weiter gesunken ist, immerhin aber noch knapp 44% beträgt. Hier liegt der Anteil der Männer beträchtlich höher als der der Frauen.

Tabelle 3: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen in den Niederlanden insgesamt (1990-2000)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 46,2 | 43,0 | 44,0 | 52,4 | 49,4 | 46,8 | 49,0 | 49,1 | 47,9 | 43,9 | 32,7 |
| Männer | 52,1 | 50,6 | 47,0 | 52,7 | 50,0 | 51,6 | 54,3 | 49,9 | 51,4 | 47,7 | 31,7 |
| Frauen | 42,0 | 36,7 | 41,6 | 52,0 | 48,7 | 42,0 | 45,0 | 48,5 | 45,2 | 40,4 | 33,4 |

Quelle: Eurostat, European Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Zum anderen ist die Beschäftigungssituation ethnischer Minderheiten auf dem niederländischen Arbeitsmarkt nachgerade schlecht. So liegt die Arbeitslosenquote türkischer und marokkanischer Männer sechsmal höher als die einheimischer Männer. Bei den weit weniger berufstätigen Frauen aus Minderheitsgruppen stellt sich die Situation etwas günstiger dar, liegt aber auch hier um mehr als das Doppelte über der Quote der einheimischen Frauen (SCP 1998: 247f.; Becker 1999).

Positiv zu vermerken ist jedoch die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Noch Ende der 80er Jahre lag die Jugendarbeitslosenquote (15-24-Jährige) in den Niederlanden bei ca. 13% und stellte ein erhebliches Problem für die niederländische Gesellschaft dar. Anfang der 90er Jahre sank sie auf unter 10%, stieg 1995 nochmals auf 12% und liegt im Jahr 2001 nur noch bei rund 4,5%

¹⁴ In den Niederlanden gilt als langzeitarbeitslos, wer länger als 12 Monate arbeitslos gemeldet ist.

(Stille 1998).¹⁵ Im selben Zeitraum sank auch die Arbeitslosenquote der älteren Erwerbsfähigen (50-64-Jährige) auf durchschnittlich 2%.

Parallel zur tendenziell immer weiter sinkenden Arbeitslosigkeit, stieg die Beschäftigung in den Niederlanden zwischen 1990 und 2000 um ca. 11%, d.h. es wurden in diesem Zeitraum rund 1 Mill. neuer Beschäftigungsverhältnisse geschaffen (OECD 2000a). Eine Ursache für dieses *niederländische „Beschäftigungswunder“* liegt sicherlich darin, dass die Niederlande ihre imposante Beschäftigungsentwicklung auf einem sehr niedrigen Niveau der Erwerbstätigkeit begannen. So lag die niederländische Erwerbsquote 1983 mit nur 59% noch erheblich unter der deutschen (67,5%) und österreichischen (65,6%) Vergleichszahl, stieg erst im Verlauf der 90er Jahre auf das Niveau dieser beiden Länder an, ist aber immer noch weit entfernt von skandinavischen, schweizerischen oder US-amerikanischen Entwicklungen (Becker 2000; Schmid 1997).¹⁶

Tabelle 4: Erwerbsquoten von Frauen und Männern in den Niederlanden von 1990-2000, in Prozent

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 66,2 | 66,8 | 67,4 | 67,8 | 68,2 | - | 69,6 | 71,5 | 72,6 | 73,6 | 74,9 |
| Männer | 80,1 | 80,1 | 79,6 | 79,4 | 79,2 | 79,3 | 80,8 | 81,3 | 82,1 | 82,6 | 83,9 |
| Frauen | 52,2 | 53,3 | 54,9 | 55,7 | 57,1 | 58,5 | 58,1 | 59,2 | 59,8 | 61,3 | 65,7 |

Quelle: Eurostat, Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Das hohe Beschäftigungswachstum in den Niederlanden lässt sich nicht durch eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung als in den anderen europäischen Ländern erklären¹⁷, sondern vielmehr durch eine *Politik der Arbeitsumverteilung*. Dabei handelt es sich einerseits um eine Umverteilung von Vollzeit- auf Teilzeitstellen, von der insbesondere niederländische Frauen profitierten (Walwei 2000). So stieg die Erwerbsquote von Frauen, wie aus Tabelle 4 hervorgeht, zwischen 1990 und 2000 um mehr als 13%-Punkte auf rund 66% an. Die Erwerbsquote der niederländischen Männer verzeichnete im gleichen Zeitraum einen nur knapp 4%-Punkte Anstieg.

Der Anstieg der Frauenerwerbsquote ist in den Niederlanden zu großen Teilen auf die vermehrte

¹⁵ Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Jugendbeschäftigungsgarantiesgesetzes (JWG) in den vergangenen Jahren verstärkt auf jugendliche Zielgruppen konzentrierte (Salverda 1997).

¹⁶ Arbeitskräfteknappheit herrscht mittlerweile insbesondere im Bausektor, in der Metall- und Elektroindustrie, im Informations-, Kommunikations und Technologiesektor sowie in den Bereichen Erziehung, Ausbildung und Gesundheitsvorsorge für qualifizierte Facharbeiter/innen und für Angestellte aus den mittleren und gehobenen Positionen (OECD 2000a: 22).

Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. Mit einem Anteil von 41% an allen Erwerbstätigen weisen die Niederlande 2000 die mit Abstand höchste Teilzeitquote der westlichen Industriestaaten auf. Über zwei Drittel (70,5%) der niederländischen Frauen im erwerbsfähigen Alter und etwa 19% aller Männer arbeiten heute in einem Teilzeitbeschäftigungsverhältnis.¹⁸ Seit 1973 ist damit der Teilzeitanteil um mehr als 35 Prozentpunkte geradezu explosionsartig angestiegen.¹⁹

Ein weiterer Pfeiler des niederländischen Modells der Arbeitsumverteilung ist die Tatsache, dass das vorhandene Arbeitsvolumen auf jüngere und meistens auch billigere Kräfte verteilt wurde, während ältere und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer/innen durch Invaliden- oder Frühverrentung aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurden (Werner 1997: 5). Daher sind in den Niederlanden die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer/innen im internationalen Vergleich äußerst niedrig. Im Jahr 2000 arbeiteten nur etwa 30% der über 55-Jährigen (Frauen sogar nur zu 17%) (van Oorscot 2000: 31) - und die Anzahl der Invalidenrentenempfänger/innen (derzeit etwa 900.000) entspricht etwa 15% der erwerbstätigen Bevölkerung – in Belgien, Deutschland und Dänemark sind dies nur ca. 8% (Becker 1998, Becker 2000), in Österreich sind es 11% der Erwerbsbevölkerung.²⁰ Werden alle Formen der Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt sowie die Teilnahme an Arbeitsprogrammen und hochsubventionierten Beschäftigungsformen zu den Arbeitslosen summiert, dann erhält man nach Angaben der OECD eine sogenannte *breite Arbeitslosenquote*²¹, die sich 1998 auf etwa 23% beläuft.

Im Hinblick auf die Gründung Territorialer Beschäftigungspakte in den Niederlanden lassen sich aus diesen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen folgende Schlüsse ziehen. Zum Zeitpunkt der Einrichtung der europäisch geförderten Beschäftigungsbündnisse war die niederländische Arbeitsmarktsituation im Gegensatz zu den Entwicklungen in den anderen europäischen

¹⁷ Die durchschnittlichen Wachstumsraten lagen bis Mitte der 90er Jahre in den Niederlanden mit ca. 2,6% zwar über dem EU-Durchschnitt, aber unter der durchschnittlichen Wachstumsrate in Deutschland von 2,8%. Erst seit 1996 ist das Wirtschaftswachstum in den Niederlanden mit 3,3% überdurchschnittlich hoch (OECD 2000a; Werner 1998).

¹⁸ In Deutschland sind dies nur etwas über ein Drittel der Frauen 37,9%, während die Teilzeitquote bei deutschen Männern bei nur ca. 5% liegt (Eurostat, Labour Force Survey 2001). In Österreich betrug die Teilzeitquote im Jahr 1975 bei den Frauen 14,1%, bei den Männern 0,8%. Diese Zahl verdoppelte sich bei den Frauen im Jahr 2000 auf 28,5% und erreicht bei den Männern einen Anteil von 2,9% (das ist der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen an den Erwerbstätigen der jeweiligen Gruppe) (Vgl. Statistik Austria 2002).

¹⁹ Obwohl die Teilzeitarbeit überwiegend freiwillig ausgeübt wird, also keine Vollzeitbeschäftigung gesucht wird, ist der Anteil geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (weniger als 10 Stunden pro Woche) relativ hoch (ca. ein Viertel; in Deutschland liegt der Vergleichswert bei ca. 15%). Diese Beschäftigten müssen demnach bezüglich ihres Lebensunterhalts und ihrer Sozialversicherung bereits anderweitig abgesichert sein, entweder über das Studium, die Berufsausbildung, durch den/die Ehepartner/in oder den Bezug von Sozialleistungen (Walwei 2000: 4).

²⁰ Vgl. [http://www.sozvers.at/hvb/statistik/ESV_Statistik/pensstand.htm\(02-11-25\)](http://www.sozvers.at/hvb/statistik/ESV_Statistik/pensstand.htm(02-11-25))

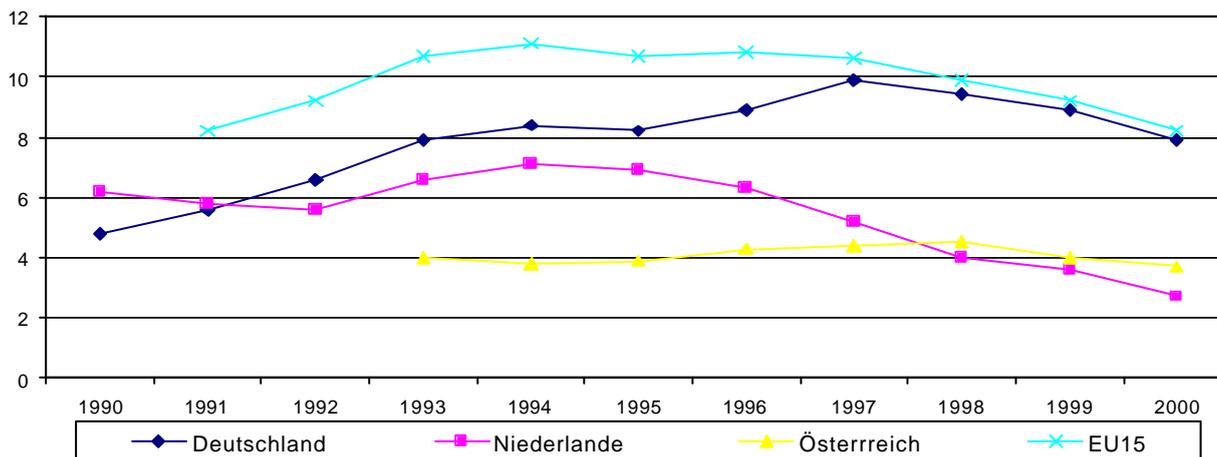
²¹ Neben den registrierten Arbeitslosen zählt die OECD zur *breiten Arbeitslosenquote* Arbeitsinvalide, Frühverrentete, Sozialhilfeempfänger/innen und Teilnehmer/innen in geförderten Beschäftigungsmaßnahmen (OECD 1998).

Ländern vergleichsweise beeindruckend. Niedrige, tendenziell weiter sinkende Arbeitslosenquoten bei gleichzeitig stetig steigendem Beschäftigungswachstum und einer immer größer werdenden Arbeitskräfteknappheit. Dieser fehlende Problemdruck erklärt möglicherweise das zunächst bescheidene Interesse der niederländischen Regierung an dem europäischen Modell der Beschäftigungspakte. Allerdings erlangten die territorialen Beschäftigungsbündnisse später auf einer anderen Ebene das Interesse der nationalen Behörden und dieses bezog sich stärker auf die Veränderungen der Organisation der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden auf die in Abschnitt 2.2 näher einzugehen sein wird.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen in den 90er Jahren in Deutschland

In Deutschland setzte bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein ein langfristiger Trend zum sukzessiven Anstieg struktureller Massenarbeitslosigkeit fort. Die Arbeitslosenquote nahm seit 1990 kontinuierlich zu und erreichte 1997 einen Höhepunkt von 9,9%. Nachdem die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland in der ersten Hälfte des Jahrzehnts weitgehend dem europäischen Trend folgte, wich sie nach dem Ende des vereinigungsbedingten Booms in der Mitte der 90er Jahre deutlich davon ab: während das Niveau der Arbeitslosigkeit in Europa leicht sank, stieg die Arbeitslosenquote in Deutschland zwischen 1995 und 1997 um 1,7% (vgl. Abbildung 4). Im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs Ende der 90er Jahre sank die Arbeitslosigkeit in Deutschland in geringerem Maße als im europäischen Durchschnitt. Seit 2001 nimmt sie wieder zu.

Abbildung 4: Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Vergleich (1990-2000)



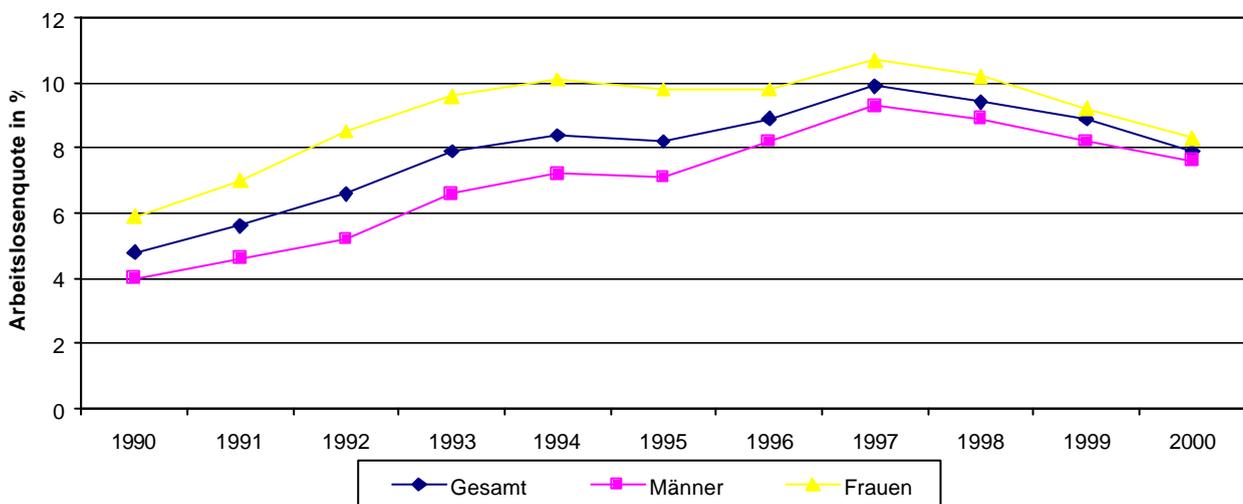
Quelle: Eurostat, Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland ging einher mit einem relativ geringen Wirtschaftswachstum. Das durchschnittliche Wachstum in den Jahren 1992 - 2000 betrug 1,6%, während es in Europa bei 2,1% lag.²²

²² Eurostat 2002; eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten ist ein konvergenter Trend zu verzeichnen (vgl. Abbildung 5). Diese gesamtdeutsche Tendenz verdeckt allerdings unterschiedliche Entwicklungen in West- und Ostdeutschland: Während die Arbeitslosenquoten der Männer in Westdeutschland die der Frauen seit 1994 leicht übersteigt, liegen die Arbeitslosenquoten der Frauen in Ostdeutschland deutlich über denen der Männer, wobei aber auch in den ostdeutschen Bundesländern eine tendenzielle Angleichung zu beobachten ist.

Abbildung 5: Geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten in Deutschland (1990-2000)



Quelle: Eurostat, European Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Das Arbeitskräfteangebot in Deutschland stagnierte im Verlauf der 90er Jahre. In der zweiten Hälfte der Dekade lag die Erwerbsquote mit durchschnittlich rund 70,6% geringfügig unter den Erwerbsquoten in Österreich (71,2%) und den Niederlanden (72,4%). Die Erwerbsquote der Frauen stieg zwischen 1990 und 2000 von 57,6% auf 63%, während die der Männer von 82,1% auf 78,8% sank.

Tabelle 5: Geschlechtsspezifische Beschäftigungsquoten in Deutschland von 1992-2000 in Prozent

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 66,4 | 65,1 | 64,7 | 64,6 | 64,1 | 63,7 | 63,9 | 64,8 | 65,4 |
| Männer | 76,7 | 74,9 | 74,1 | 73,7 | 72,6 | 71,9 | 71,9 | 72,4 | 72,7 |
| Frauen | 55,9 | 55,1 | 55,1 | 55,3 | 55,3 | 55,3 | 55,8 | 57,1 | 57,9 |

Quelle: Eurostat, Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Die Nachfrage nach Arbeitskräften entwickelte sich im Verlauf der 90er Jahre gegen den Trend innerhalb der Europäischen Union zunächst rückläufig. Erst gegen Ende der 90er Jahre zeichnete sich eine leicht positive Tendenz ab. Die Beschäftigungsquote der Frauen stieg dabei leicht an, während die der Männer deutlich zurückging (vgl. Tabelle 4). Die unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung in Deutschland ist dabei auf einen Beschäftigungsrückgang im primären und industriellen Sektor zurückzuführen, die nicht durch einen entsprechenden Anstieg im Dienstleistungssektor kompensiert wurde. Mit durchschnittlich 59,7% lag der Anteil der abhängigen Beschäftigung im Dienstleistungssektor in Deutschland in den 90er Jahren deutlich unter dem in den Niederlanden (73,1%) und leicht unter dem in Österreich (62,1%). Das jahresdurchschnittliche Beschäftigungswachstum im tertiären Sektor betrug in Deutschland zwischen 1992 und 2000 nur 1,4% im Vergleich zu 2,4% in Österreich und 2,6% in den Niederlanden.²³

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zeigen sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt wachsende Segmentierungstendenzen und zunehmende regionale Disparitäten. Negativ von der Arbeitsmarktsegmentierung sind dabei vor allem Ältere und Geringqualifizierte betroffen. Wie Tabelle 5 verdeutlicht, liegt die Arbeitslosenquote der über 50-jährigen wesentlich über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote. Die Arbeitslosigkeit der über 55-jährigen lag in Deutschland in den Jahren 1998-2001 mit durchschnittlich 13,5% deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 8,2% (OECD 2002). Darüber hinaus ist ein höheres Alter das hervorstechendste Merkmal der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen. 55% der Langzeitarbeitslosen sind 55 Jahre oder älter (Kleinhenz 2002). Eine signifikante Verschlechterung der Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit tritt schon im Alter von 44 Jahren auf (Ha-

²³ Vgl.: OECD Labour Market Statistics (<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-20-nodirectorate-no-no-no-20,00.html>); eigene Berechnungen.

gen/Steiner 2000).

Mit Abstand die höchste Arbeitslosenquote weisen in Deutschland die Geringqualifizierten auf. Mit 15,8% lag die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten in Deutschland 1999 über denen aller anderen EU-Staaten (OECD 2001: 221 ff.). Der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss an den Arbeitslosen insgesamt betrug über die ganzen 90er Jahre über ein Drittel, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Personengruppe zudem einen überproportionalen Anteil der Erwerbstätigen in prekären und unbeständigen Beschäftigungsverhältnissen stellt (Hagen/Steiner 2000; Reinberg/Hummel 2002). Weiterhin war die Erwerbsbeteiligung der Geringqualifizierten im Jahr 1999 mit 58% wesentlich geringer als die durchschnittliche Erwerbsquote von 71,6% (OECD 2001). Da abzusehen ist, dass sich die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften weiterhin deutlich verringern wird (Kleinhenz 2002), stellt die Erschließung stabiler Beschäftigungsverhältnisse für diese Personengruppe eine besondere Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik dar.

Deutlicher Ausdruck der Segmentationstendenzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist weiterhin die Zunahme des Anteils der Langzeitarbeitslosen²⁴ an den Arbeitslosen in den 90er Jahren von 30,8% (1991) auf 51,7% (1999). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag damit 1999 deutlich über dem Durchschnitt innerhalb der EU von 47,5% (OECD 2001).

Tabelle 6: Arbeitslosenquoten Älterer und Geringqualifizierter in Deutschland 1996-2000

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Arbeitslosenquote in % | | | | | |
| Gesamt | 8,9 | 9,9 | 9,4 | 8,9 | 7,9 |
| ohne Berufsabschluss | 20,8 | 21,1 | 21,9 | 21,8 | 22,4 |
| nach Alter | | | | | |
| 50-55 Jahre | 9,6 | 9,7 | 9,8 | 10,2 | 10,9 |
| 55-60 Jahre | 19,4 | 19 | 20 | 19,6 | 17,2 |
| 60-65 Jahre | 2,7 | 2,6 | 3,3 | 3,8 | 4,3 |

Quelle: Statistisches Bundesamt

²⁴ Personen, die länger als ein Jahr lang ohne Unterbrechung arbeitslos sind.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit unterteilt sich also zunehmend in ein flexibles und ein (wachsendes) verhärtetes Segment. Dabei sind Frauen überproportional von dauerhafter Arbeitslosigkeit betroffen: Während 1999 54% der weiblichen Arbeitslosen länger als zwölf Monate arbeitslos gemeldet waren, waren es unter den männlichen Arbeitslosen "nur" 49,9%. Das größte Risiko dauerhafter Arbeitslosigkeit liegt bei älteren Personen und solchen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Einen hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen machen ferner die gering Qualifizierten aus. Dieser ist zwar im Vergleich zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt nicht überproportional hoch. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Personengruppe vermutlich häufiger in unbeständigen Beschäftigungsverhältnissen steht und daher ein großer Anteil eher von mehrfacher als von dauerhafter Arbeitslosigkeit betroffen ist (Hagen/Steiner 2000).

Tabelle 7: Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 1991-2000

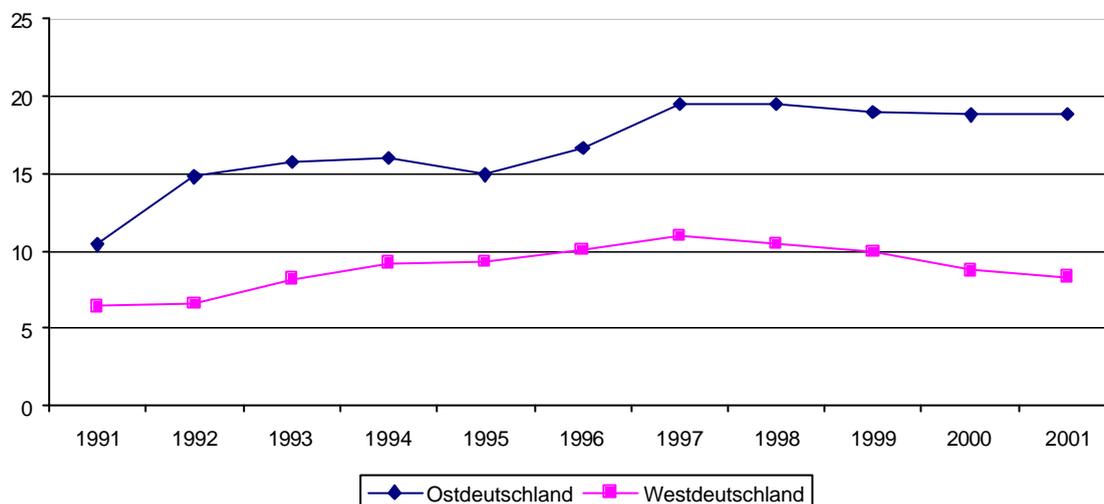
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gesamt | 30,8 | 33,5 | 40,3 | 44,3 | 48,7 | 47,8 | 50,1 | 52,6 | 51,7 | 51,5 |
| Frauen | 26,8 | 30,6 | 43,5 | 47,2 | 51,3 | 51,7 | 53,6 | 55,6 | 54 | 53,1 |

Quelle: Eurostat, European Labour Force Survey, verschiedene Jahrgänge

Neben diesen personengruppenbezogenen Segmentationstendenzen ist der deutsche Arbeitsmarkt geprägt durch zunehmende regionale Disparitäten. Deutliche Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zeigen sich einerseits auf der Ebene der westdeutschen Bundesländer entlang des traditionellen Nord-Süd-Gefälles. Besonders im Verlauf der 80er Jahre nahmen diese Unterschiede erheblich zu, wobei ein Hysterese-Effekt bei der Varianz der Arbeitslosenquoten festzustellen ist: mit zunehmender gesamtwirtschaftlicher Höhe der Arbeitslosigkeit stieg auch die Varianz zwischen den Ländern, während bei abnehmender Arbeitslosigkeit das Ausmaß der Varianz nicht in gleichem Maße sank. Nachdem die unterschiedliche Entwicklung zwischen den westlichen Bundesländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre aufgrund des Vereinigungs-Booms zunächst nur in geringem Maße anstieg, verstärkten sich die Unterschiede seit 1994 weiter, was vor allem auf eine deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit in den strukturschwächeren Ländern zurückzuführen ist. Die jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen variieren dabei in hohem Maße. Die Erwerbsbeteiligung entwickelte sich in der Zeit gleichmäßig auf sehr unterschiedlichem Niveau, wobei eine deutlich negative Beziehung zur jeweiligen Höhe der Arbeitslo-

sigkeit zu beobachten ist (Schmid/Blancke 2001; Gornig/Häußermann 1999).²⁵

Abbildung 6: Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland 1991-2001



Quelle: Statistisches Bundesamt

Seit Beginn der 90er Jahre wird das Nord-Süd-Gefälle der Arbeitslosigkeit durch tiefgreifende Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland überlagert. Nachdem durch die wirtschaftliche Transformation im Zuge der Wiedervereinigung etwa ein Drittel der Arbeitsplätze in Ostdeutschland abgebaut worden waren, gelang es im Verlaufe der 90er Jahre nicht, die daraus resultierende Unterbeschäftigung spürbar zu senken. Die Arbeitslosenquoten verblieben deutlich über dem westdeutschen Niveau. Das Niveau der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland wuchs in der zweiten Hälfte der Dekade sogar auf mehr als das Doppelte des westdeutschen Niveaus an (vgl. Abbildung 6). Der Ende der 90er Jahre einsetzende Wirtschaftsaufschwung hatte im Gegensatz zu Westdeutschland in den ostdeutschen Bundesländern nur einen sehr geringen Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, was auf eine grundlegende Entkoppelung der Arbeitsmarktentwicklung in Ost- und Westdeutschland hindeutet. Auch Arbeitsmarktprojektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) liefern keine Hinweise auf eine zukünftige Entwicklung einer Eigendynamik der ostdeutschen Wirtschaft und lassen eine weitere Zunahme der dortigen Unterbeschäftigung erwarten (Koch et al. 2002). Der umfangreiche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland verdeckt dabei die tatsächlichen Disparitäten hin-

²⁵ Für eine detaillierte Analyse der Arbeitsmarktentwicklungen in den Bundesländern vgl.: Schmid/Blancke 2001.

sichtlich der Unterbeschäftigung.²⁶

Während die Disparitäten zwischen den ostdeutschen Bundesländern geringer sind als die zwischen den westdeutschen, bestehen in Ostdeutschland allerdings erhebliche Disparitäten auf kleinräumiger Ebene unterhalb der Länderebene, die im Verlauf der 90er Jahre deutlich zunahm. Eine Studie im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ermittelte eine Zunahme der Standardabweichung der Arbeitslosenquoten auf Kreisebene von 2,86 im Jahre 1993 auf 3,41 1999. In der gleichen Zeit variierte die Entwicklung der Beschäftigung zwischen einer Abnahme von 29,9% und einer Zunahme von 54,1%. Der Trend der Beschäftigungsentwicklung lässt zudem vermuten, dass sich diese Schere noch weiter öffnet. Wesentliche Determinante der unterschiedlichen Entwicklung ist der Studie zufolge die örtliche Wirtschaftsstruktur (Blien et al. 2001; 2002; 2002a). Auch in Westdeutschland zeichnen sich in den 90er Jahren zunehmende regionale Differenzierungen der wirtschaftlichen Entwicklung unterhalb der Länderebene ab (Gornig et al. 1996). Insgesamt streuten die Arbeitslosenquoten in Deutschland auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen in den Jahren 1996-1998 zwischen 5,8% (Weilheim) und 23,9% (Staßfurt) (Koller/Schwengler 2000).

Im Kontext der beschriebenen deutschen Arbeitsmarktsituation in der zweiten Hälfte der 90er Jahre stellen die Territorialen Beschäftigungspakte eine sinnvolle Bereicherung des arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums dar. Grundsätzlich legt die anhaltende und sich weiter verschärfende Arbeitsmarktkrise den Einsatz innovativer Instrumente nahe. Dabei werden auch die spezifischen Merkmale der Territorialen Beschäftigungspakte - Innovativität, dezentrale Ausrichtung, Integration der Politikfelder, Partnerschaft der Akteure - den besonderen Problemlagen in Deutschland gerecht. Eine problemnahe und politikfeldübergreifende Strategieentwicklung und -anwendung, die weitere lokale Akteure einbezieht, kann einerseits eine Aufweichung der personengruppenbezogenen Segmentationstendenzen begünstigen, indem die Integration dieser Gruppen gezielt auf die Bedingungen der regionalen Arbeitsmärkte ausgerichtet wird - beispielsweise durch eine Qualifizierung, die sich am Bedarf der regionalen Unternehmen

²⁶ Das Ausmaß der Diskrepanz hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation in Ost- und Westdeutschland wird deutlich, wenn man den registrierten Arbeitslosen die Anzahl von Personen gegenüberstellt, die aufgrund verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht als Arbeitslose gezählt werden, aber keiner regulären Beschäftigung nachgehen. So lag das Verhältnis zwischen verdeckter²⁶ und registrierter Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in Ostdeutschland durchschnittlich bei 1:1,44, während es in Westdeutschland 1:2,77 betrug. Verdeckte Arbeitslosigkeit umfasst nach der Definition des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den durch Kurzarbeit verursachten Arbeitsausfall, Teilnehmer/innen an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und beruflicher Fort- und Weiterbildung, Leistungsempfänger/innen aufgrund von verminderter Leistungsfähigkeit sowie Arbeitsunfähigkeit, Leistungsempfänger/innen im Alter von 58 Jahren und darüber, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, und Empfänger/innen von Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld sowie einer vorgezogenen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit. (SVR 2001; eigene Berechnungen).

orientiert oder aber durch die Förderung der Akzeptanz älterer Arbeitnehmer/innen bei lokalen Unternehmen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausdifferenzierung regionaler Problemlagen, die in engem Zusammenhang mit der jeweiligen Wirtschaftsstruktur stehen, bietet eine regional ausgerichtete Koordination von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Instrumenten wie Akteuren andererseits eine aussichtsreiche Grundlage zur Bewältigung regionaler Arbeitsmarktprobleme (vgl. auch Schmid/Blancke 2001; Fels et al. 2001; Heyer 2002; Bensel et al. 2002).

2.2 Institutionen, Entwicklungen und Reformtendenzen der Arbeitsmarktpolitik

Österreich

Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist vor allem durch zwei Spezifika gekennzeichnet: Die Sozialpartnerschaft und der bis vor kurzem eher hohe Bestand an verstaatlichten Unternehmen. Tichy 1996 sieht für die Kooperation der Sozialpartner einige institutionelle Besonderheiten als Voraussetzung:

- Hohe Organisationsdichte aufgrund gesetzlicher und freiwilliger Interessensvertretungen ohne Konkurrenten.
- Zentralisierte Organisationen der Gewerkschaften.
- Große Zahl von Aufgaben, die den Sozialpartnern per Gesetz übertragen wurden (Lohn- und Preispolitik, Begutachtung von Gesetzen, Stellungnahmen zu Fragen der Wirtschaftspolitik).
- Das System indirekter Wahlen: Führungskräfte werden von Wahlmännern gewählt und können nicht leicht abgewählt werden – sie sind zu keiner populistischen Politik gezwungen.
- Die Präsidenten der wichtigen Institutionen der Sozialpartner waren Personen mit ähnlichem sozialem Hintergrund.

Das Kernelement der Sozialpartnerschaft ist die Paritätische Kommission in deren Vollversammlung der Bundeskanzler den Vorsitz führt. Stimmberechtigt sind formell nur die RepräsentantInnen der vier Interessensorganisationen (Bundeskammer für Wirtschaft, Landwirtschaftskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Kammer für Arbeiter und Angestellte).

Bezüglich der Bedeutung der Sozialpartnerschaft lässt sich kein Trend in Richtung Desorganisation feststellen (vgl. Tálos 1999). Im Gegenteil: Im Zuge der Reformierung der Arbeitsmarktverwaltung wurden die Dachverbände aufgewertet, indem sie in die Arbeitsmarktpolitik eingebunden wurden. Sie wirken im Verwaltungsrat auf nationaler Ebene, in den Landesdirektorien und in den Regionalbeiräten maßgeblich an der Willensbildung mit. Im Vorfeld des

EU-Beitritts wurde im November 1992 im Sozialpartnerabkommen ein Ausschuss für internationale Fragen eingeführt. Mit dem EU-Beitritt Österreichs fand zudem eine Ausweitung des Aktionsspielraumes der österreichischen Verbände statt: die Dachverbände sind z.T. in die Positionsfindung der Ministerien eingebunden. Ebenso wurden die Sozialpartner von der Bundesregierung eingeladen, sich an der Erstellung des Nationalen Aktionsplanes zu beteiligen.

Tálos 1999 fasst die Stellung der Sozialpartnerschaft aufgrund der Erkenntnisse einer Evaluierung der Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft folgendermaßen zusammen: „Nicht vom Ende der Sozialpartnerschaft, sondern von deren Wandel zu einem ‚gemäßigten‘ Muster korporatistischer Interessenpolitik wird ausgegangen: mit einer Verschiebung des Einflussgewichtes innerhalb der andauernden tradierten Akteurskonstellation (in erster Linie zugunsten von Regierung, aber auch von Unternehmervvertretungen) zum einen, mit eingeschränkter Reichweite des Aktivitätsradius und des Stellenwerts der Interessenakkordierung für österreichische Politik sowie einem teilweisen Funktions- und Strukturwandel (in Richtung organisierter Dezentralisierung) zum anderen“ (Tálos 1999: 296).

Die Agenden der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaftsförderung sind in Österreich getrennt. Die Kompetenzen für die wirtschaftliche Entwicklung sind zwischen den Ländern und dem Bund aufgeteilt. Die Landesverwaltungen entwickeln Wirtschaftsstrategien, Raumordnungsprogramme und effektive subregionale (auf Bezirks- oder Bezirksverbandsebene) Entwicklungspläne in Kooperation mit regionalen Wirtschaftsförderungsorganisationen (z.B. Regionalmanagements). Das Bundeskanzleramt koordiniert die Politik auf Bundesebene, also auch Bundesländer übergreifend. Dabei wird es von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), einer Plattform zur Zusammenarbeit zwischen VertreterInnen von Behörden aller Ebenen und den Sozialpartnerinnen, unterstützt (vgl. Campbell 2000). Übersicht 1 gibt einen Überblick der verantwortlichen Behörden und Körperschaften für Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik²⁷.

²⁷ Die Entwicklungen der Bedeutung der Sozialpartnerschaft in der neuen, rechtspopulistisch dominierten österreichischen Regierung seit Anfang 2000 sind zum Teil widersprüchlich, eine klare Tendenz eines Rückgangs ist u. E. (noch) nicht erkennbar.

Übersicht 1: Für Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik verantwortliche Behörden und Körperschaften nach Gebietskompetenz

| Ebene | Wirtschaftsförderung und -entwicklung | Arbeitsmarktpolitik |
|---|---|---|
| National (Bund) | Bundeskanzleramt, Österreichische Raumordnungskonferenz | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (bis 1. 4. 2000: BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales), Arbeitsmarktservice (AMS) |
| Regional (Länder) | Landesverwaltung | AMS |
| Sub-regional (Bezirke und Bezirksverbände) | Landesverwaltungen, Regionale Wirtschaftsentwicklungsorganisationen | AMS |
| Lokal (Gemeinden) | Gemeindeverwaltung | Keine |

Quelle: Campbell 2000: 8

Da das Instrument „Territorialer Beschäftigungspakt“ in Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik eingebettet werden soll, folgt ein kurzer Abriss der Wirtschaftspolitik in Österreich: Die Wirtschaftspolitik in Österreich zeichnet sich im internationalen Vergleich durch eine überdurchschnittliche Absorptionsfähigkeit von exogenen Schocks und makroökonomischen Entwicklungen aus (vgl. Unger 1999). Theoretische Grundlage der österreichischen Wirtschaftspolitik war der sogenannte Austrokeynesianismus, der sich im internationalen Vergleich in der Nachkriegszeit und bis in die Neunzigerjahre hinein nach überwiegender Meinung als überaus erfolgreich erwiesen hat. „Der Austrokeynesianismus hat ... die Instabilitätsargumente des radikalen Keynesianismus ernst genommen und im Sinne des sozialpartnerschaftlichen Konsenses in ein relativ marktwirtschaftliches Konzept eingebaut“ (Tichy 1996: 214). Dieses Modell beruht auf fünf Pfeilern (vgl. Unger 1999: 166): 1. Budget- und Steuerpolitik, 2. Geldpolitik, 3. fixe Wechselkurspolitik, 4. gemäßigte Lohn- und Preispolitik und 5. hoher Anteil Verstaatlichter Industrien und einem hohen Ausmaß öffentlicher Beschäftigung.

Die große Bedeutung des verstaatlichten Sektors ermöglichte in „Krisenzeiten“ zumindest in Teilbereichen der Wirtschaft eine direkte Einflussnahme des Staates auf die Beschäftigung, was zur Abschwächung der Konjunkturschwankungen beigetragen hat. In den 80er und 90er Jahren wurden allerdings neoliberale Grundideen in die Wirtschaftspolitik implementiert, z.B. geringere Einflussnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen, Privatisierung, Deregulierung, Budgetkonsolidierung, Kürzung von Sozialleistungen.

Die Arbeitsmarktpolitik fällt in den Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (bis 1. 4. 2000 BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales) und ist in der Bundesverfassung festgeschrieben. Mit der Vollziehung der Aufgaben war bis 1994 die Arbeitsmarktverwaltung als Teil der staatlichen Verwaltung beauftragt. 1990 vereinbarte die Koalitions-

regierung (SPÖ und ÖVP) eine Reform der Strukturen: die Arbeitsmarktverwaltung wurde aus der unmittelbaren Bundesverwaltung ausgegliedert und als eigene Rechtsperson in Form eines öffentlich-rechtlichen Dienstleistungsunternehmens neu organisiert (Arbeitsmarktservice). Ziele der Strukturreform waren:

- „Ermöglichung von raschen und flexiblen Eingriffen in das Arbeitsmarktgeschehen durch Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes und Erweiterung des Dispositionsspielraums auf regionaler Ebene,
- Entlastung des Arbeitsmarktservice von Angelegenheiten, die nicht den Kernaufgaben der Arbeitsmarktpolitik zurechenbar sind²⁸,
- Stärkere Einbindung der Interessensvertretungen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen in die Entscheidungsstrukturen und in die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik,
- Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, besonders für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte),
- Zulassung von privaten ArbeitsvermittlerInnen“ (BMAS 1994: 1).

Die Dezentralisierung und die Beteiligung der Sozialpartner wurden also bedeutend gestärkt. Die Aufgaben des Arbeitsmarktservice gliedern sich in drei Bereiche: es ist für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zuständig und nimmt auch ordnungspolitische Aufgaben wahr, wie z.B. Zulassung von ausländischen Arbeitskräften, Regelung der Leiharbeit.

Das BM für Arbeit und Soziales ist weiterhin oberstes Organ und weisungsbefugt, gibt im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die allgemeinen Zielsetzungen vor. Dem/der BundesministerIn obliegt die Aufsicht und Bewertung der Tätigkeiten des Arbeitsmarktservice (AMS) und die Genehmigung grundsätzlicher finanzieller Angelegenheiten. Über den Instrumenten- und Mitteleinsatz für die Erreichung dieser Zielsetzungen entscheidet das AMS hierarchisch – von globalen Budgetaufteilungen (AMS Österreich) bis zum detaillierten operativen Einsatz (AMS Länder).

Grundsätzliche Aufgabe des AMS ist es, „im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit (...) auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage hinzuwirken (...)“ (§29(1) AMSG, zitiert in Kodré 2000: 151). Folgende Aspekte sind diesem Ziel untergeordnet (§29(2) AMSG): effiziente Vermittlung von Arbeitskräften, Überwindung von einer unmittelbaren Vermittlung entgegenstehenden Umständen, Förderung der Übersichtlichkeit des Arbeitsmarktes, Verringerung des quantitativen und qualitativen Ungleich-

²⁸ z.B. Karenzgeldabrechnungen

gewichtetes zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage, Erhaltung von Arbeitsplätzen und Sicherung der wirtschaftlichen Existenz von Arbeitslosen (vgl. Kodré 2000).

Die vom AMS angebotenen Dienstleistungen zur Erreichung dieser Ziele sind (§32(2) AMSG): Information über den Arbeitsmarkt und die Berufswelt, Beratung bei der Wahl des Berufes, Unterstützung bei der Herstellung oder Erhaltung der Vermittlungsfähigkeit von Arbeitskräften, Unterstützung bei der Qualifizierung von Arbeitskräften, Unterstützung von Unternehmen bei der Suche und Auswahl von geeigneten Arbeitskräften, Unterstützung von Arbeitsuchenden bei der Suche und Auswahl eines Arbeitsplatzes, Unterstützung von Unternehmen und Arbeitskräften bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (vgl. Kodré 2000). Dem AMS steht die Möglichkeit offen, diese Dienstleistungen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von geeigneten Einrichtungen zuzukaufen.

Vor dem Hintergrund der im NAP festgelegten Ziele sind vor allem folgende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seitens der Bundesregierung geplant bzw. bereits in Umsetzung²⁹:

- Ein Maßnahmenpaket für ältere ArbeitnehmerInnen, in Zusammenarbeit mit den Ländern, Gemeinden, den SozialpartnerInnen und dem AMS (in Kraft seit 1. Oktober 2000): Die Schaffung des Bonus-Malus-Systems im Rahmen der Pensionsreform trägt zur Verstärkung des Anreizes zur Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen bei.
- Entwicklung eines neuen Arbeitszeitmodells im Tourismus, das die Beschäftigung je Saison um zwei Wochen verlängert.
- Ein Programm zur Verrichtung von Gemeinschaftswesenarbeit für Langzeitarbeitslose.
- Zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für Behinderte wird ab dem Jahr 2001 eine Milliarde Schilling zur Verfügung gestellt (die sogenannte „Behindertenmilliarde“). Vorrangiges Ziel ist die Eingliederung und Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und die Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze. Als Zielgruppen kommen behinderte Jugendliche, ältere Menschen mit Behinderung, Menschen mit psychischer Einschränkung, geistiger Behinderung und Sinnesbehinderung und Menschen die Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben in Betracht (vgl. BMSG 2002)³⁰.
- Reformen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, z.B. Wegfall der Anrechnung des Partne-

²⁹ Vgl. <http://www.bmf.gv.at/eu/oesterrpolitik/start.htm> (02-06-05).

³⁰ Das arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramm findet auch in den Einheitlichen Programmplanungsdokumenten (EPPD) in Ziel 1 und Ziel 3 für die Planungsperiode 2000-2006, in der Gemeinschaftsinitiative Equal, dem Konzept für die Beschäftigungsoffensive der Bundesregierung und den in den §§ 6 und 10a BeinstsG festgelegten Maßnahmen Berücksichtigung. Für die regionale Umsetzung dieser Programme werden vom BSB unter Einbindung der Länder, regionale AMS, Schulbehörden, Sozialpartner, Sozialversicherungsträger und Interessensvertretungen regionale arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramme (RABE) erstellt (vgl. BMSG 2002).

rInneneinkommens bei der Zuerkennung der Familienzuschläge bei Arbeitslosenversicherung sowie Anhebung des Arbeitslosengeldes bei niedrigen Einkommen, freiwillige Arbeitslosenversicherung für Jungunternehmer zur sozialen Absicherung.

Abschließend sei bemerkt: Mit einer saisonbereinigten Arbeitslosenquote der Europäischen Union (EUROSTAT) von 3,6% für das Jahr 2001 (Stand 28.2. 2002) ist Österreich einem wesentlichen Ziel des NAP, die Arbeitslosenquote nach EU-Standard bis 2002 auf 3,5% zu reduzieren, bereits nahe gekommen. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Leitlinien im Rahmen der gesamteuropäischen Beschäftigungsstrategie („Luxemburger Prozess“) werden konkretisiert. Die quantitativen Zielsetzungen der Leitlinien 1-3 („Verbesserung der Vermittelbarkeit“) konnten seitens des AMS realisiert werden (vgl. AMS 2002).

Niederlande

Arbeitsmarktpolitik in den *Niederlanden* besteht grundsätzlich aus zwei Elementen: Zum einen aus der sogenannten *Beschäftigungspolitik*, die Arbeitslosigkeit durch die Kontrolle der Nachfrageseite zu vermindern sucht (u.a. durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, staatliche Haushaltspolitik und Strukturpolitik); zum anderen aus der *Arbeitsmarktpolitik* im engeren Sinne. Diese ist in erster Linie auf die Angebotsseite gerichtet und beinhaltet die Aktivitäten der staatlichen Arbeitsverwaltung (MISEP 1998).

Die Hauptverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne liegt in den Niederlanden beim *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung), zu dessen Arbeitsbereichen v.a. Fragen des Arbeits- und Einkommenssystems (Arbeitsgesetzgebung), die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherung und Sozialhilfe sowie die direkte Schaffung „zusätzlicher“ Arbeitsplätze für Arbeitslose und Behinderte gehören (Hackenberg 2001). Weitere arbeitsmarktpolitische Akteure sind die *Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände*, die sich im Rahmen der Tarifverträge (CAOs) um die Umsetzung von Arbeitsmarktzielen bemühen, die *Sozialversicherungsinstitutionen*, die u.a. zuständig sind für die Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen bzw. Arbeitslosen, die Sozialhilfe beziehen sowie die *kommunalen Behörden*, die für die Umsetzung unterschiedlicher zusätzlicher und geförderter Beschäftigungsprogramme verantwortlich zeichnen.

Nachdem in den Niederlanden lange Zeit eine *passive Form der Arbeitsmarktpolitik* dominierte (in Form von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Invalidenrenten), wurden diesbezüglich seit Mitte der 80er Jahre Einschränkungen vorgenommen und seit Anfang der 90er Jah-

re wird verstärkt eine Strategie *aktiver Arbeitsmarktpolitik*³¹ verfolgt (Moraal 1994; Stille 1998: 302f).

Inhaltliche Schwerpunkte liegen dabei weniger wie noch Anfang und Mitte der 80er Jahre auf der Reduzierung des Arbeitskräfteangebots durch Frühverrentungs- und Invalidenrentenmaßnahmen und einem weiteren wichtigen Element der niederländischen Arbeitsmarktpolitik – der kontinuierlichen Lohnmäßigung, die insbesondere 1982 im Pakt von Wassenaar zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften fest gehalten wurde. Seit Beginn der 90er Jahre wurde in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik mehr Nachdruck gelegt auf die *Aktivierung von Erwerbslosen* („sociale activiering“), weil die Zahl der Unterstützungsempfänger/innen fast an die Milliongrenze heranreichte und die Unternehmen die Erwerbsunfähigkeitsrente bei Entlassungen oft als Umgehungen der Arbeitslosigkeit anboten. Inzwischen wird jedoch der Zustand der Arbeitsunfähigkeit in regelmäßigen Abständen überprüft und auch der Finanzierungsmodus für die Invaliditätsleistungen hat sich verändert. So tragen die Unternehmen die fälligen Beiträge mittlerweile selbst, d.h. sie sollen Sorge dafür tragen, dass der Invaliditätsfall gar nicht erst eintritt. In eine ähnliche Richtung weist auch die Übertragung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall an die Arbeitgeber ebenso wie die Übertragung der Verwaltung der Krankenversicherungsfonds. Auch bei der Sozialhilfe ist mehr Nachdruck auf die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfänger/innen in den Arbeitsmarkt gelegt worden. Wo früher berufliche Inaktivität und die Zahlung von Unterstützungsleistungen akzeptiert wurde, werden Sozialhilfeempfänger/innen jetzt dazu angehalten, sich einen Arbeitsplatz zu suchen oder sich gegebenenfalls fortbilden bzw. umschulen zu lassen. In diese Richtung weisen auch die moderaten Kürzungen der immer noch großzügigen Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit³² sowie die Verschärfung der Zumutbarkeit bei der Vermittlung einer neuen Tätigkeit. Hinzu kommt, dass sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik immer mehr auf bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Langzeitarbeitslose, Jugendliche und ethnische Minderheiten konzentriert (Walwei 2000).

Ein weiteres Element dieser Schwerpunktverschiebung sind *Lohnsubventionen für Geringverdiener/innen*, die niedrigqualifizierten und langzeitarbeitslosen Arbeitsuchenden den Zugang zum

³¹ Dazu gehören öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme, Arbeitsbeschaffungs-, Jugendbeschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen ebenso wie Beschäftigungsprogramme für Behinderte (OECD 2000b). Dennoch liegen die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik höher (2,8% des Bruttoinlandprodukts) als die für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (1,8% des BIP) (Brodsky 2000: 33).

³² Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Mindestsätze der Leistungen bei Krankheit und Invalidität sowie die Grundrente sind allesamt am Mindestlohn orientiert. Dieser betrug 1999 ca. DM 2050 (ca. 1050 Euro), netto entsprach das etwa DM 1780 (ca. 910 Euro). Der Höchstbetrag der Sozialhilfe (für Ehepaare und Zusammenlebende) entspricht dem Netto-Mindestlohn, der Höchstbetrag der Grundrente entspricht etwa dem Brutto-Mindestlohn. Die Arbeitslosen- und Invalidenunterstützung beträgt 70% des zuletzt verdienten Bruttogehalts, darf aber den Mindestlohn nicht unterschreiten. Diese Regelung gilt auch für das gesetzliche Krankengeld – tarifvertraglich können aber auch 100% vereinbart werden (Becker 1999: 827f.)

Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Dazu wurden einerseits durch Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen der Abstand zwischen den unteren Tariflohngruppen und dem gesetzlichen Mindestlohn vermindert³³, andererseits werden den Arbeitgebern seit 1996 Steuervorteile, reduzierte Beiträge zur Sozialversicherung und direkte Subventionen eingeräumt, wenn sie Arbeitslose und gering Qualifizierte in ihre Unternehmen einstellen (Hackenberg 2001; van Oorschot 2000: 331f.; Werner 1998: 14).

Parallel zu dieser inhaltlichen Verschiebung wurden in den Niederlanden seit Beginn der 90er Jahre auch auf institutioneller Ebene weitere arbeitsmarktpolitische Reformen vollzogen, die als grundsätzliche Tendenzen der *Entkorporatisierung* und der *Kommunalisierung* bezeichnet werden können (Trampusch 2000).

Der Beginn dieser neuerlichen Reformen kann in dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission „Buurmeijer“ (1993) gesehen werden, der konstatierte, dass die von den Gewerkschaften und Arbeitgebern auf sektoraler Ebene verwalteten Arbeitnehmersicherungen (WAO, WW und ZW) nicht zufrieden stellend in ihren Bemühungen waren, die Leistungsempfänger/innen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deshalb forderte die Kommission neben der Aktivierung des Systems, eine stärkere Regionalisierung und Entkorporatisierung (van Velzen 2001).

Im Rahmen des 1999 beschlossenen SUWI-Programms (Neustrukturierung von Arbeit und Einkommen - *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*) wurden die Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände deshalb entmachtet und seither in der Ausführung der Arbeitnehmersicherung auf Distanz gehalten. Seitdem organisiert ein unabhängiges Organ die Ausführung dezentral und versucht den Leistungsempfang wieder stärker mit Wiedereingliederungsmaßnahmen zu verknüpfen. Parallel zu dieser Entmachtung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitnehmersicherung, wurden 1998 die privaten Träger der Arbeitnehmersicherungen³⁴ dazu verpflichtet, die Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen und Arbeitslosengeldempfänger/innen voranzutreiben. Seit 1997 haben die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände damit nur noch einen beratenden Einfluss auf die Ausführungsebene, während gleichzeitig dem Sozial- und Arbeitsministerium wieder mehr Kontrollrechte eingeräumt wurden.

Zum anderen wurde in den Niederlanden die Verantwortung für die Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt immer stärker von der nationalen Regierung hin zu den Kommunen verlagert. Mit der „sozialen Aktivierungspolitik“, die seit 1998 verfolgt wird, will die niederländische Regierung Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger/innen, die einen großen Ab-

³³ Die untersten Tarifgruppen liegen nur noch 5% über dem Mindestlohn.

³⁴ Dies sind im Einzelnen: GAK, Sfb, Cadans, GUO, USZO.

stand zum ersten Arbeitsmarkt haben, mit spezifischen Bildungsmaßnahmen und Dienstleistungsangeboten auf kommunaler Ebene aus ihrer sozialen Isolation herausholen. Schon in den 80er Jahren schlossen deshalb Arbeitsämter und Kommunen – als Träger der Sozialhilfe – Kooperationsverträge, um die Zusammenarbeit bei der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen zu verbessern. Mit der Änderung des Allgemeinen Sozialhilfegesetzes (ABW), der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und der Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung Arbeitssuchender (WIW)³⁵ wurde den Kommunen schließlich auch die Aufgabe übertragen, Arbeitssuchende der Phase 4³⁶ wiederinzugliedern.

Neben der Aktivierung passiver Leistungsempfänger stehen die Kommunen auch immer mehr in der administrativen Verantwortung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen (u.a. geschützte Werkstätten für Behinderte (WSW) oder die im WIW zusammengefassten Programme wie die Stellenpools für Langzeitarbeitslose (*banenpools*)), Kinderbetreuungsregelungen für Alleinerziehende³⁷ und die Institutionen nach dem Jugendbeschäftigungsgesetz, die die Berufsausbildung für Jugendliche verbessern sollen. Weitere Schwerpunkte dieser Politik sind u.a. auch die sogenannten Melkert-Jobs (benannt nach dem damaligen Sozial- und Arbeitsminister Melkert)³⁸ als subventionierte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose, die ebenfalls in der Verantwortung der Kommunen liegen (OECD 2000a; Salverda 1997; Stille 1998; Trampusch 1999).

An diese Ausweitung kommunaler Verantwortlichkeiten bezüglich der Aktivierung von Leistungsempfänger/innen schließt eine weitere tiefgreifende Veränderung an, die die Auflösung der korporatistischen, tripartiten Zusammenarbeit innerhalb der Regionalen Arbeitsverwaltung (RBA)

³⁵ Am 1. Januar 1998 trat das neue Gesetz zur Beschäftigung Arbeitssuchender in Kraft, das die geförderte Arbeit insgesamt regelt. Damit stehen den Kommunen finanzielle Mittel über die ‚kommunalen Arbeitsfonds‘ zur Verfügung, mit denen sie u.a. Ausbildungsmaßnahmen für Leistungsempfänger/innen, Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche unter 23 Jahren anbieten können. Das WIW versetzt die Kommunen in die Lage, verfügbare Mittel effektiver nutzen und mehr ‚maßgeschneiderte‘ Beschäftigungsmaßnahmen anbieten zu können (MISEP 1998).

³⁶ Seit Mitte der 90er Jahre unterscheidet die niederländische Arbeitsverwaltung vier Kategorien von Arbeitssuchenden. Arbeitslose der Phase 1 sind über die Arbeitsverwaltung direkt vermittelbar, die der Phase 2 sind nach kurzer Zeit vermittelbar (kurze Anlernphase oder Umschulung über den Gemeindlichen Sozialen Dienst bzw. die Arbeitsverwaltung), Arbeitssuchende der Phase 3 sind erst nach längerer Zeit vermittelbar, etwa nach einer Beschäftigung in öffentlich geförderten Maßnahmen, während die Arbeitslosen der Phase 4 vorerst nicht vermittelbar sind und zunächst eine soziale Aktivierung benötigen über eine Tätigkeit, bei der sie ihre derzeitige Unterstützung behalten und/oder sozialarbeiterische Beratung und Hilfe über den Sozialdienst bei der Bewältigung persönlicher Probleme wie Sucht und Überschuldung in Anspruch nehmen können (Hackenberg 2001: 244f.).

³⁷ Da gerade alleinerziehende Sozialhilfeempfänger/innen aufgrund von Kindererziehung dem Arbeitsmarkt nur bedingt zur Verfügung stehen und andererseits die Kosten für außerhäusliche Betreuung für diese Gruppe eine extreme Belastung darstellen, können die Gemeinden seit 1996 einen Kinderbetreuungszuschuss gewähren (Hackenberg 2001: 255).

³⁸ Schaffung von 40.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose im öffentlichen und subventionierten Sektor in den Problembezirken der vier größten Städte (Melkert I, 1996); mit Hilfe von Sozialversicherungsmitteln Schaffung von weiteren 20.000 Stellen im privaten Sektor (Melkert II, 1998) (Brodsky 2000; Salverda 1997).

betrifft. Im April 2001 wurden im Rahmen des SUWI-Reformprozesses die Kernaufgaben der Arbeitsverwaltung, Registrierung der Arbeitslosen, Arbeitsvermittlung, Beratung und Information der Arbeitssuchenden von den bis dahin für diese Aufgaben zuständigen Regionalen Arbeitsämtern (RBAs) hin zu den neu gegründeten Zentren für Arbeit und Einkommen (CWI) verschoben. Die CWIs sind ein organisatorischer Verbund aus den Sozialämtern der Kommunen, den Arbeitsämtern und den Ausführungsorganen der Arbeitnehmersversicherung, der den Vorteil hat, dass durch die Zusammenführung der passiven Lohnersatzleistungen und aktiven Wiedereingliederungsmaßnahmen, Arbeitslose künftig nur noch eine Anlaufstelle haben.³⁹ Hinzu kommt, dass die finanziellen Mittel, die der Arbeitsverwaltung bislang für Reintegrationsmaßnahmen zur Verfügung standen, im Zuge der SUWI-Reform nun an die Kommunen und Träger der Sozialversicherung überwiesen werden (jährlich ca. 500 Millionen Euro). Die Regierung beabsichtigt damit, die Gewerkschaften und Arbeitgeber nur noch auf zentraler Ebene zu beteiligen, während sie auf dezentraler Ebene gänzlich ausgeschlossen werden sollen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001).

Nur im Rahmen der neu gegründeten Regionalen Arbeitsmarktplattformen (RPAs) haben Arbeitgeber und Gewerkschaften zusammen mit den Gemeinden, den örtlichen Industrie- und Handelskammern und den privaten Reintegrationsbetrieben die Möglichkeit die regionale Arbeitsmarktpolitik aufeinander abzustimmen.⁴⁰

Insgesamt wurde damit in den Niederlanden innerhalb weniger Jahre durch eine Reihe von Gesetzen und Programmen der arbeitsmarktpolitische Aktionsradius der Kommunen erheblich ausgeweitet, während die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Sozialpartner stark beschnitten wurden. Die Positionen der Arbeitsmarktparteien, der verschiedenen staatlichen Ebenen und der Ausführungsorgane der Sozialversicherung verschoben sich beträchtlich. Gerade die Arbeitsmarktpolitik ist damit in den Niederlanden immer weniger nur zentralstaatliche Aufgabe. Regisseur des arbeitsmarktpolitischen Kräftefeldes werden immer mehr die Kommunen, während die Arbeitsverwaltung zunehmend an Bedeutung verliert.

Welche Konsequenzen diese Veränderungen für die in den Niederlanden gegründeten Territorialen Beschäftigungsbündnisse hatten, wird in Kapitel 3 erörtert.

Deutschland

³⁹ Zusätzlich übernehmen die CWIs auch noch die Verwaltung der sozialen Sicherung (van Oorschot 2000: 331). Vgl. auch <http://www.minszw.nl/documenten/nieuws/nieuwsberichten/pb00/00009.htm> (24.1.2000)

Die Arbeitsmarktpolitik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in Deutschland ist gekennzeichnet durch eine tendenzielle Aktivierung in inhaltlicher wie institutioneller Hinsicht. Inhaltlich fand sie ihren Ausdruck in einer Rücknahme beschäftigungspolitischer Verantwortung der Arbeitsmarktpolitik, einer stärkeren Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die unmittelbare Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt sowie der Betonung der Eigenverantwortung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Einschränkung der arbeitsmarktpolitischen Verantwortlichkeiten ging einher mit einer Dezentralisierung arbeitsmarktpolitischer Kompetenzen, einer zunehmenden arbeitsmarktpolitischen Aktivierung der öffentlichen Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen sowie einer Zunahme verschiedener Kooperationsformen zwischen arbeitsmarktpolitischen Akteuren.

Zentraler Akteur der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist die *Bundesanstalt für Arbeit* (BA). Die Kernaufgaben der BA umfassen die Berufsberatung, die Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsstellen, die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Förderung der beruflichen Eingliederung Behinderter, Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Verwaltung von Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Insolvenzgeld. Die BA hat den Status einer mit Selbstverwaltung ausgestatteten Körperschaft öffentlichen Rechts. Ihre Organe setzen sich drittelparitätisch aus Vertreter/innen von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und öffentlichen Gebietskörperschaften zusammen (in Fragen der Arbeitslosenversicherung nur paritätisch), wodurch die Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure institutionell abgesichert wird: Die Selbstverwaltungsorgane stellen "(...) vom Ansatz her sozusagen potentielle kleine „Bündnisse für Arbeit“ innerhalb der Verwaltungsstruktur(.)" dar (Sell 2000: 145). Es handelt sich insofern nur um eine eingeschränkte Form der Selbstverwaltung, da Vertreter/innen der öffentlichen Gebietskörperschaften in die Entscheidungsstrukturen mit einbezogen sind. Faktisch ausgehebelt wurde die Selbstverwaltung der BA durch die 1993 eingeführte 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), nach der die Bundesregierung den Haushalt der BA auch gegen die Selbstverwaltung durchsetzen kann (Heinelt/Weck 1998: 45).

Die Finanzierung der Leistungen der BA erfolgt über Beitragsleistungen von Arbeitgebern und Beschäftigten, die gesetzlich festgelegt werden. Allerdings besteht eine Defizithaftung des Bundes, d.h. der Bund ist verpflichtet der BA im Fall von Liquiditätsschwierigkeiten Darlehen bzw. Zuschüsse zu gewähren. Die organisatorische Struktur der BA war bis zum Ende der 90er Jahre strikt hierarchisch gegliedert: Vorstand und Verwaltungsrat auf der Bundesebene erließen die

⁴⁰ Allerdings verfügen diese seit April 2001 bestehenden RPAs nicht über kein nennenswertes arbeitsmarktpolitisches Budget, sondern sind eher als Abstimmungs- und Beratungsplattformen für die oben genannten Parteien ausgelegt (van Eckert et al. 2001).

Durchführungsanordnungen für die einzelnen Leistungen und legten einen Haushaltsansatz für jede Ermessensleistung fest. Die zehn Landesarbeitsämter und 181 Arbeitsämter hatten dagegen keine eigenständigen Regelungsbefugnisse.

Ihre Aufgaben nimmt die BA auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen wahr, wobei sie der Rechtsaufsicht durch das *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (BMA) unterliegt. Die arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung folgte in den 90er Jahren einem Trend zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der sich zunächst vor allem in einem verstärkten Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme niederschlug. Diesem Ziel folgten verschiedene gesetzliche Regelungen in den 90er Jahren⁴¹, die u.a. Höhe und Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen einschränkten, Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kürzten sowie Möglichkeiten zur Heranziehung von Arbeitslosenhilfe-Empfängern zu Gemeinschaftsarbeiten schufen.⁴² Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997, das 1998 in das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) integriert wurde, wurde schließlich auch die inklusive und präventive Zielsetzung des AFG von 1969, die auf den Erhalt eines hohen Beschäftigungsstands und die Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung abzielte, durch eine subsidiäre Rolle der Arbeitsmarktpolitik gegenüber der Eigenverantwortung von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgebern ersetzt (Gottschall/Dingeldey 2000).⁴³ Dies fand seinen besonderen Ausdruck in der Senkung der Zumutbarkeitskriterien zur Aufnahme einer Beschäftigung durch Arbeitslose.⁴⁴ Insgesamt wurde mit dem SGB III die faktische Aufgabe der umfassenden Zielsetzung des AFG, die sich bereits durch zahlreiche Reformen seit Mitte der 70er Jahre sukzessiv zugunsten einer selektiven Förderung von sogenannten Problemgruppen und -regionen vollzogen hatte, gesetzlich festgeschrieben (Bieback 1997).

Die Aktivierungsstrategien in den 90er Jahren konzentrierten sich vor allem auf verstärkte Anrei-

⁴¹ Zu nennen sind hier insbesondere die 10. AFG-Novelle (1993), das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (1994), die Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1994), das Beschäftigungsförderungsgesetz (1994), die Sozialhilfereform (1996), das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz (1996) sowie das Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997, das 1998 in das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) integriert wurde.

⁴² Für einen Überblick über die gesetzlichen Regelungen in den 90er Jahren vgl.: Heinelt/Weck 1998.

⁴³ So zumindest der Stand Ende der 90er Jahre. Die Ziele des Erhalts eines hohen Beschäftigungsstands und der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung sind neben weiteren Zielen wie dem Erhalt und Ausbau individueller Beschäftigungsfähigkeit und der Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur zwischenzeitlich durch die rot-grüne Regierung wieder in den Zielkatalog der Arbeitsförderung mit aufgenommen worden.

⁴⁴ Nach den Neuregelungen des SGB III können Arbeitslose eine angebotene Beschäftigung nicht mehr mit Verweis darauf verweigern, sie läge unter ihrem Qualifikationsniveau. Ferner werden Arbeitslosen in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit Einkommenseinbußen von bis zu 20% und in den darauf folgenden drei Monaten von bis zu 30% gegenüber ihrer vorherigen Erwerbstätigkeit zugemutet. Nach sechs Monaten müssen sie jede Arbeit annehmen, die ein Einkommen in Höhe der gewährten Lohnersatzleistungen gewährleistet. Weiterhin wurden die zumutbaren Pendelzeiten um eine halbe Stunde auf 2,5 bzw. drei Stunden täglich erhöht (Bieback 1997).

ze für Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik fanden lediglich einige Neuerungen wie produktive Lohnkostenzuschüsse, die Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose und die Gründung von Beschäftigungsgesellschaften Eingang in das Arbeitsförderungsrecht. Eine umfassende Neuorientierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik blieb dagegen aus.

Unter der rot-grünen Regierung wurde der Zugang zu kompensatorischen Leistungen der Arbeitsmarktpolitik durch die Abschaffung der Berufsunfähigkeitsrente sowie die Verschärfung und Differenzierung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Arbeitslosengeldempfänger/innen weiter eingeschränkt (im Einzelnen vgl. Eichhorst/Thode 2003: 53ff.). Darüber hinaus setzte die rot-grüne Regierung verschiedene arbeitsmarktpolitische Reformen um, die in erster Linie auf den Ausbau der Arbeitsvermittlung⁴⁵ und die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Vermittelbarkeit in den regulären Arbeitsmarkt bzw. einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt ausgerichtet sind⁴⁶. Die wichtigsten Gesetze sind in diesem Zusammenhang das *JobAQTIV-Gesetz*, das zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft trat, das *Gesetz zur Reform der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsverwaltung* vom Februar des gleichen Jahres sowie das *Erste und Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, die im Frühjahr 2003 in Kraft gesetzt wurden.⁴⁷ Insgesamt verfolgte die Regierung dabei eine vorrangig angebotsorientierte Strategie, mit der sich durch die Fokussierung auf die Vermittlung und Vermittelbarkeit der Arbeitslosen auf den regulären Arbeitsmarkt eine Abkehr von der Ausrichtung der Instrumente auf den Zweiten Arbeitsmarkt als Ersatzarbeitsmarkt vollzog (Blancke/Schmid 2003; Heinelt 2003).

Parallel zu dieser Entwicklung wurde der Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der

⁴⁵ Das Instrument der Arbeitsvermittlung selbst wurde vor allem durch die Einführung eines individuellen Profiling, die Konzentration der Arbeitsvermittler/innen auf ihre Kernaufgaben und die Verpflichtung der Arbeitslosen zu einer frühzeitigen Meldung bei künftiger Arbeitslosigkeit ausgebaut. Daneben wurde die Einbeziehung Dritter in die Arbeitsvermittlung vorangetrieben, indem einerseits Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verstärkt in die Arbeitsvermittlung mit einbezogen werden sollen und andererseits Arbeitslosen zunächst nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit später nach drei Monaten das Recht auf eine private Arbeitsvermittlung zugestanden wurde. Daneben wurde die Zulassung privater Arbeitsvermittler/innen liberalisiert.

⁴⁶ In dieser Hinsicht kam es einerseits zu einem Ausbau der Zeitarbeit. Mit dem JobAqtiv-Gesetz wurde zunächst die maximale Überlassungsdauer von Arbeitnehmer/innen von zwölf auf 24 Monate verdoppelt. Die Hartz-Gesetze sehen die flächendeckende Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA) vor, die in eigenständiger Organisationsform mit den lokalen Arbeitsämtern kooperieren. Den unmittelbaren Zugang zum regulären Arbeitsmarkt vor allem für niedrigqualifizierte Arbeitslose fördern sollen besonders die Befreiung der Arbeitseinkommen bis 400 EURO ("*Mini-Jobs*") von sämtlichen Steuern und Sozialabgaben und die degressive Senkung der Abgabenlast auf Arbeitseinkommen in der sogenannten "*Gleitzone*" zwischen 400 EURO und 800 EURO durch die Hartz-Gesetze. Der Ansatz, Sozialabgaben auf Niedriglöhne zu subventionieren, wurde bereits zuvor mit der flächendeckenden Einführung des "*Mainzer Modells*" im März 2003 verfolgt, das im Rahmen des sogenannten CAST-Programms seit dem Herbst 2000 getestet wurde. Dieses hatte allerdings aufgrund seines Bezugs auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen eine geringere Reichweite als die pauschale Senkung der Abgaben auf niedrige Arbeitseinkommen, die im Rahmen der so genannten Hartz-Reformen vorgenommen wurde.

90er Jahre entgegen dem internationalen Trend deutlich vermindert. Nachdem der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den gesamten Ausgaben der BA Anfang der 90er Jahre massiv ausgeweitet wurde, um zur Bewältigung der Folgen der Wiedervereinigung beizutragen, sank er von 45,3% im Jahre 1992 auf 35,7% im Jahre 1998. Unter der rot-grünen Regierung wurde der Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik seitdem wieder leicht auf 37,1% im Jahre 2001 gesteigert (Bertelsmann-Stiftung 2002).

In organisatorischer Hinsicht vollzogen sich besonders seit Mitte der 90er Jahre arbeitsmarktpolitische Entwicklungen, die wachsende Aktivitäten und Handlungsspielräume dezentraler Ebenen zur Folge hatten, was wiederum verstärkte Anstrengungen zur Förderung der Kooperation zwischen dezentralen Akteuren der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach sich zog. Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 wurde die ehemals strikt hierarchische Organisationsstruktur der BA zugunsten einer stärkeren *Regionalisierung* der Arbeitsmarktpolitik durch eine Dezentralisierung der Kompetenzen innerhalb der BA gelockert. Mit der gesetzlichen Neuregelung des *Eingliederungstitels* nach § 71 b Abs. 3 SGB IV und der *freien Förderung* nach § 10 SGB III wurden den örtlichen Arbeitsämtern weit reichende Entscheidungskompetenzen beim Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugestanden. Der Eingliederungstitel umfasst sämtliche Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung der BA. Während vor der Reform des Arbeitsförderungsrechts für jede dieser Leistungen ein Haushaltsansatz durch Vorstand und Verwaltungsrat auf Bundesebene festgelegt wurde, wird nunmehr nur noch das Gesamtvolumen der Mittel für den Eingliederungstitel bestimmt. Die Zuordnung der Mittel zu den einzelnen Ermessensleistungen erfolgt nun auf der Ebene der örtlichen Arbeitsämter. Damit besteht für die Arbeitsämter die Möglichkeit, eigene arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte zu setzen mit der Einschränkung, dass für jede Ermessensleistung Mittel vorhanden sein müssen. Die "freie Förderung" umfasst darüber hinaus 10% der Mittel für Ermessensleistungen, die für auf lokaler Ebene konzipierte innovative Leistungen bestimmt sind, die über die gesetzlich geregelten Leistungen hinausgehen. Mit der erweiterten Budgetkompetenz der Arbeitsämter einher geht deren Verpflichtung, über *Eingliederungsbilanzen* Transparenz über die Verwendung der Mittel und deren Wirksamkeit zu schaffen.

Diese Ansätze zu einer *Regionalisierung* der Arbeitsmarktpolitik fördern zugleich die *Kooperation* und Vernetzung der örtlichen Arbeitsmarktakteure. Die Entscheidungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz von Ermessensleistungen legen die Verzahnung dieser Leistungen mit Maßnahmen der kommunalen Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie freien Trägern vor Ort nahe (Schö-

⁴⁷ Für das Jahr 2003 ist weiterhin die Verabschiedung eines Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen im Arbeitsmarkt vorgesehen.

nig 2002: 10). Die Zusammenarbeit mit Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes ist nach § 9 SGB III ausdrücklich erwünscht. Erweiterte Möglichkeiten lokaler Kooperation ergeben sich darüber hinaus aus § 37 SGB III, der die Beteiligung Dritter (Kammern, Verbände, Sozialämter oder private Vermittler) an der Arbeitsvermittlung ermöglicht.

Hintergrund der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und anderen lokalen Akteuren ist nicht zuletzt die seit den 80er Jahren zunehmende Aktivierung der Kommunen als arbeitsmarktpolitischer Akteure. Ursächlich für diese Entwicklung war ein drastisches Wachstum der kommunalen Ausgaben für Sozialhilfeleistungen einerseits infolge der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. Kap. 2.1.) und andererseits der Einschränkungen hinsichtlich Bezug, Höhe und Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sowie von Leistungen im Rahmen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, die einen vermehrten ausschließlichen oder zusätzlichen Bezug von Sozialhilfe durch Arbeitslose nach sich zogen. Dadurch stieg die Zahl der Hilfeempfänger/innen von knapp 900.000 im Jahr 1980 auf 2,68 Mio. im Jahr 2000. Darunter waren 644.000 arbeitslos gemeldet (Haustein 2002). Die "Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit" (Empter/Frick 1999: 10) und die damit verbundenen Kosten für die Kommunen gaben den Impuls zur Entwicklung einer eigenständigen kommunalen Beschäftigungsförderung, die besonders im Verlauf der 90er Jahre eine zunehmende Dynamik entfaltete. Die kommunalen Aktivitäten umfassen dabei v.a. folgende Bereiche:

- Verschiedene Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung und gemeinnütziger Tätigkeiten im Rahmen der "Hilfen zur Arbeit" (§§ 19 und 20 BSHG);
- Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse;
- Leiharbeitsverhältnisse mit Sozialhilfeempfänger/innen;
- berufliche Qualifikationsmaßnahmen;
- kommunale Trägerschaft von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen;
- Finanzierung befristeter Beschäftigungsverhältnisse, die durch freie Träger gestellt werden;
- Förderung von Ausbildungswerkstätten und Beschäftigungsprojekten für Jugendliche im Rahmen der Jugendhilfe;
- Einrichtung eigener Vermittlungsstellen bzw. die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung von Sozialhilfeempfänger/innen.

Die Anzahl der Personen, die allein an Programmen im Rahmen der "Hilfen zur Arbeit" teilnahmen ist zwischen 1982 und 1998 von etwa 20.000 auf 300.000 angestiegen, wobei der größte Zuwachs in den 90er Jahren stattgefunden hat (1993: 110.000, 1996: 200.000; Alber 2001). Nach Angaben des Deutschen Städtetages konnten die Kommunen im Jahr 2000 über 400.000 Sozial-

hilfeempfänger/innen eine Tätigkeit vermitteln (DST 2001).

Wachsende Bedeutung kommt daneben im Sinne einer präventiven Beschäftigungspolitik der lokalen Wirtschaftsförderung zu, deren Aufgabenbereich zunehmend über die klassische Gewerbeansiedlung hinausgeht und die gezielte Spezialisierung der regionalen Branchenstruktur sowie die Vernetzung der örtlichen Unternehmen umfasst (Clusterbildung) (Schönig; Zerche 2000; Puhlmann 1999). In diesem Zusammenhang gewinnt die gezielt auf die regionale Strukturentwicklung ausgerichtete Qualifizierung von Arbeitnehmer/innen und Arbeitslosen an Bedeutung für die kommunale Beschäftigungsförderung (Schulze-Böing 2002: 162).

Um diese arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Handlungsspielräume wahrnehmen zu können, stehen die kommunalen Akteure vor der Herausforderung, die verschiedenen Kompetenzträger innerhalb der Kommunalverwaltung (Sozial- und Jugendamt, Wirtschaftsförderung) sowie freie Träger und das Arbeitsamt zu koordinieren. Vor diesem Hintergrund bildeten sich in vielen Kommunen neue Formen eines "kommunalen Korporatismus" heraus (Schönig/Zerche 2000: 228; vgl. auch Empter/Frick 1999: 13).

Angesichts des lokalen Nebeneinanders arbeitsmarktpolitisch aktivierter Kommunen und mit erweiterten Handlungsspielräumen bedachter Arbeitsämtern stellt das BMA im Rahmen des Projekts "MoZArT" für den Zeitraum von 2001 bis 2004 Fördermittel mit einem Volumen von 15,3 Mio. EURO im Jahr für die Förderung von innovativen und regional begrenzten Modellprojekten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe zur Verfügung (http://www.bma-mozart.de/index_ns.html).⁴⁹ Im Rahmen der Hartz-Reformen ist vorgesehen, sowohl die passiven als auch die aktiven Leistungen von Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern zusammen zu führen. Einerseits sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt werden. Andererseits sollen die Aktivitäten der Institutionen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von künftig einzurichtenden Job Centern integriert werden.

Neben den Kommunen engagieren sich auch die Bundesländer seit dem Ende der 80er Jahre verstärkt im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zwar machten die finanziellen Aufwendungen der Bundesländer für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Durchschnitt der Jahre 1991-1997 im Vergleich zum Budget des Bundes und der BA nur einen Anteil von etwa 7 % aus. Die Ausgaben der Länder wurden jedoch im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich erhöht. Ursächlich für diese

⁴⁸ Für erste Ergebnisse des Projekts vgl. Bertelsmann-Stiftung 2000.

⁴⁹ Für erste Ergebnisse des Projekts vgl. Bertelsmann-Stiftung 2000. Die Reformvorschläge der "Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" sehen daneben für die Zukunft die Integration aller arbeitsmarktrelevanten Beratungs- und Betreuungsleistungen in den neu zu gestaltenden lokalen Arbeitsämtern vor (Bensel et al. 2002: 22).

Entwicklung sind zum einen die zunehmenden regionalen Disparitäten und zum anderen die Möglichkeiten Fördermittel der BA und der EU durch Ko-Finanzierung zu akquirieren. Die aufgewendeten Mittel zur Ko-Finanzierung von BA-Programmen machen dabei etwa ein Drittel der Aufwendungen aus. Die Länder nutzen diese Programme vor allem für eine Verknüpfung von Qualifizierungsmaßnahmen und öffentlich geförderter Beschäftigung mit strukturpolitischen Maßnahmen, die in den originären Kompetenzbereich der Länder fallen. Daneben werden verstärkt Landesprogramme zur Unterstützung der kommunalen Beschäftigungspolitik aufgelegt (Schmid/Blancke 2001).

Auf der Länderebene wurden seit dem Ende der 90er verstärkt Bemühungen unternommen, "Bündnisse für Arbeit" ins Leben zu rufen. Im Jahr 2000 entstanden in allen Bundesländern außer Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen organisierte Bündnisse für Arbeit mit prozeduraler Verbindlichkeit. Anders als bei den neuen Formen des kommunalen Korporatismus, die vor allem aus der notwendigen Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Akteure zur Erlangung lokaler Gestaltungsspielräume heraus entstanden sind, war der Auslöser der Konsensbemühungen auf Länderebene das unmittelbar nach seiner Wahl zum Bundeskanzler 1998 durch Gerhard Schröder initiierte *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Standortsicherung*. Diesem lag der Anspruch horizontaler und vertikaler Vernetzung zugrunde: Einerseits sollten in dem Bündnis verschiedene Politikfelder im Sinne der Ziele der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, des Aufbaus von Beschäftigung und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit koordiniert werden. Andererseits sollten Kooperationsstrukturen auf Ebene der Länder, Regionen, Kommunen und Betriebe den nationalen Konsens unterstützen, auf nationaler Ebene getroffene Entscheidungen umsetzen und wiederum eigene Erfahrungen auf die nationale Ebene weiterleiten. Im Sinne dieses Anspruchs wurden zahlreiche Bündnisse auf Länderebene geschlossen - lediglich die Beschäftigungsbündnisse in Bayern und Berlin bestanden bereits vor 1998 (Klein 2000; Neumann 2000).

Insgesamt sind die arbeitsmarktpolitischen Entwicklungstendenzen in Deutschland in den 90er Jahren durch eine beschäftigungspolitische Aktivierung von Akteuren gekennzeichnet, in deren eigentlichen Kompetenzbereich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zuvor nicht fiel. Die sich - regional variierend - verschärfende Arbeitsmarktsituation hat im Zusammenspiel mit aktivierenden Einschnitten bei arbeitsmarktpolitischen Leistungen auf Bundesebene zu einem verstärkten beschäftigungspolitischen Engagement der öffentlichen Gebietskörperschaften auf kommunaler und Länderebene geführt. Besonders in den Kommunen setzt dieses Engagement wiederum die Zusammenarbeit verschiedener Akteure voraus. Eine entsprechende Korporatisierung wurde durch den Ende der 90er Jahre einsetzenden Bündnistrend unterstützt. Zugleich wurden die Gestaltungsspielräume und die Möglichkeiten der Kooperation arbeitsmarktpolitischer Akteure auf lokaler Ebene durch die erweiterten Kompetenzen der Arbeitsämter ausgedehnt.

3. Territoriale Beschäftigungspakte im institutionellen Gefüge Österreichs, der Niederlande und Deutschlands

Im vorangegangenen Kapitel wurden die grundsätzlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen sowie die Entwicklungs- und Reformtendenzen der Arbeitsmarktpolitik in den neunziger Jahren in Österreich, den Niederlanden und Deutschland beschrieben. Aufbauend auf diese Darstellung soll im nun folgenden Kapitel den Fragen nachgegangen werden, inwieweit erstens die Pakte eingebettet sind in die jeweilige institutionelle arbeitsmarktpolitische Struktur und zweitens, inwieweit sich in den drei Vergleichsländern im Laufe der neunziger Jahre mögliche Gestaltungsfelder für die Beschäftigungspakte im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entwickelten, ob die Pakte diese Handlungsspielräume auch nutz(t)en. Letztlich soll damit die Frage beantwortet werden, welchen Mehrwert die TEP im Rahmen der jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gegenüber herkömmlichen Formen der Zusammenarbeit haben.

Österreich

Die globalen Vorgaben für die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik werden in Österreich nach wie vor vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit entwickelt und von der Bundesgeschäftsstelle des AMS und deren Verwaltungsrat konkretisiert. Das Arbeitsmarktservice ist die Institution die Arbeitsmarktpolitik vorrangig umsetzt. Die Zielsetzungen gelten jeweils für ein Jahr und werden auf Landesebene (Landesgeschäftsstelle des AMS und Landesdirektorium unter Einbeziehung der Sozialpartner) quantifiziert. Die wesentlichen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik sind gesetzliche Vorschriften zu passiven Leistungen und zu aktiven Maßnahmen (vgl. Kodré 2000). Durch die TEP werden nun zusätzliche Akteure und damit auch neue Ressourcen für die Arbeitsmarktpolitik relevant, vor allem die Landesregierungen und das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen. Durch die zusätzlichen Ressourcen und die Erweiterung der Projektszene können die Ziele der Strukturreform des AMS besser verfolgt werden.

In Österreich wird die Idee der TEP sehr stark von der Bundesregierung getragen und propagiert. Die ersten Pakte wurden bereits im Jahr 1997 unterzeichnet (Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Wien). Nach positiven Erfahrungen mit der Strategie des TEP in einer Pilotphase folgten weitere Bundesländer mit der Paktunterzeichnung. Zum heutigen Stand (November 2002) gibt es in jedem Bundesland in Österreich einen TEP, durchaus unterschiedlich strukturiert (siehe Übersicht 2).

Übersicht 2: Territoriale Beschäftigungspakte in Österreich

| Bundesland | HauptpartnerInnen |
|------------------|--|
| Burgenland | Land, AMS, Sozialpartner, Landeswirtschaftskammer, Wirtschaftsservice Burgenland AG, Landesschulrat, BSB, GM-Beauftragte, Gemeindebund, GemeindevertreterInnenverband |
| Kärnten | Land, AMS, Sozialpartner, BSB, GM-Beauftragte |
| Niederösterreich | Land, AMS, BSB, Sozialpartner, GM-Beauftragte, GemeindevertreterInnenverbände der SPÖ und ÖVP |
| Oberösterreich | Land, AMS, Sozialpartner, Landesschulrat, GM-Beauftragte |
| Salzburg | Land, AMS, Sozialpartner, BSB, Landeswirtschaftskammer, Landarbeiterkammer, GM-Beauftragte |
| Steiermark | STEBEP: Land, AMS, Sozialpartner, BSB, Regionale Pakte, Non-Profit-Organisationen, Arbeitsförderungsbeirat, GM-Beauftragte Regionalpakete: AMS, Regionalmanagements, ArbeitgeberInnenvertretung, ArbeitnehmerInnenvertretung, regionale Non-Profit-Organisationen, GM-Beauftragte |
| Tirol | Land, AMS, Sozialpartner, Landeswirtschaftskammer, Landesschulrat, Stadt Innsbruck, Gemeinderverband |
| Vorarlberg | Land, AMS, Sozialpartner, BSB, Gemeindeverband |
| Wien | Gemeinde Wien, AMS, Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds, Interessensvertretungen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, BSB |

Quelle: Koordinationsstelle TEP 2002

Eines haben alle TEP gemeinsam: Das AMS und die Landesregierungen sind in allen TEP vertreten. Die Sozialpartner sind in vielen TEP Unterstützungsmitglieder, wirken bereits indirekt über die Landesdirektorien des AMS mit.

Die TEP in Österreich beinhalten überwiegend arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, nur ansatzweise strukturpolitische Anliegen. Diese scheitern meist in der praktischen Umsetzung (wie das Beispiel NÖ zeigt). Das Bundesgleichbehandlungsgesetz von 1993 hat mit Ausnahme von drei Bundesländern (Tirol, Vorarlberg, Wien) auch in den TEP in Form der Aufnahme einer Gender-Mainstreaming-Beauftragten als Partnerin Fuß gefasst.

In den Zielgruppen sind in allen Pakten Langzeitarbeitslose, Frauen, ältere Arbeitslose und Jugendliche angesprochen. In Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien sind Menschen mit Behinderungen ausdrücklich in die Zielgruppe aufgenommen.

Mit Ausnahme der Steiermark handelt es sich in allen Bundesländern um Pakte, die zentral koordiniert werden. In der Steiermark bestanden ursprünglich regionale Pakte, Ende 2001 wurde ein zentraler Steirischer Beschäftigungspakt (STEBEP) abgeschlossen. Damit soll die regionale operative Paktarbeit durch eine geregelte Planungs-, Finanzierungs- und Entscheidungsstruktur län-

gerfristig sichergestellt werden. Der generelle Rahmen wird definiert. Ziel der insgesamt sechs steirischen Regionalpakete ist die Förderung der regionalen Entwicklung in Verbindung mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

Zusammenfassend gilt für Österreich: Mit der Umsetzung der TEP und der Schaffung von Koordinationsstellen in den einzelnen Pakten ist eine gezielte Auseinandersetzung mit Agenden der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kontrollierter möglich. Die Kooperation des breiten Akteursnetzwerkes über das AMS und den Sozialpartner hinaus wird mit dem Pakt institutionalisiert, Kompetenzen werden zugewiesen. Günstig wird die konkrete Festlegung auf Ziele und Zielgruppen gesehen. Die Vorarbeiten zu den Paktgründungen haben einen detaillierteren Überblick über laufenden Projekte und Maßnahmen gebracht. Es kann gezielt angeknüpft werden und die Ressourcen können effizienter eingesetzt werden. Die Pakte fügen sich gut in den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Kontext ein und erweitern den Handlungsspielraum.

Niederlande

In Bezug auf die institutionelle, arbeitsmarktpolitische Einbettung der niederländischen Territorialen Beschäftigungspakte sowie deren künftige Handlungsmöglichkeiten sind die oben beschriebenen *arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktverlagerungen* in Kombination mit den allgemeinen *Entkorporatisierungs- und Kommunalisierungstendenzen* besonders folgenreich für die Beschäftigungsbündnisse.

Als Reaktion auf die Beschäftigungskrise Anfang-Mitte der 80er Jahre veranlasste die Regierung Lubbers-Kok das sogenannte „soziale Innovationsprogramm“, das u.a. eine übergreifende Reform der Sozial- und Arbeitslosenversicherung, die Kürzungen und Erschwerung des Zugangs zu sozialen Leistungen, die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und eine Schwerpunktverlagerung von passiver hin zu aktiver Arbeitsmarktpolitik nach sich zog. Trotz der glänzenden Arbeitsmarktbilanz (niedrige Arbeitslosenquoten, hohes Beschäftigungswachstum und stabile wirtschaftliche Entwicklung), die diese Reformen mit sich brachten, hat das niederländische Beschäftigungswunder auch seine Grenzen, die sich insbesondere in der nach wie vor hohen Anzahl an Früh- und Invalidenrentenbezieher/innen, Arbeitslosen- und Sozialhilfegeldempfänger/innen, der hohen Langzeitarbeitslosenquote sowie der hohen Arbeitslosigkeit von Immigrant/innen zeigen. Ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Problem, das sich erst Ende der 90er Jahre in aller Deutlichkeit herauskristallisierte, ist die immer größer werdende Problematik des Arbeitskräftemangels: allein zwischen 1998 und 1999 stieg die Zahl der offenen Stellen um 12% auf 160.000 (NAP 2001).

In Bezug auf die territorialen Beschäftigungsbündnisse bedeutet dies, dass es trotz der beeindruck-

kenden niederländischen Beschäftigungsbilanz für die neunziger Jahre nach wie vor einen großen Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt, der nicht nur von nationaler Ebene gesteuert werden kann und deshalb in den vergangenen Jahren sukzessive immer mehr auf die kommunale Ebene verlagert wurde. Allerdings hatte die niederländische Regierung mit den vollzogenen Reformen tatsächlich vielmehr die Gemeinden als zentralen arbeitsmarktpolitischen Akteur im Sinn denn die jeweiligen Provinzregierungen, die sich im Rahmen aller drei niederländischen territorialen Beschäftigungspakte als die zentralen Akteure erwiesen haben. Die Provinzregierungen in den Niederlanden, die von jeher über keine ausgewiesenen arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verfügten, nutzten die Chance, um sich auch in arbeitsmarktpolitischen Fragen Mitspracherechte zu sichern und Gestaltungsmöglichkeiten auszuüben. Die an den Territorialen Beschäftigungspakten beteiligten Akteure (Gemeinden, Sozialpartner, Bildungs- und Sozialversicherungsinstitutionen) betrachten das Engagement der Provinzregierungen auf arbeitsmarktpolitischem Gebiet grundsätzlich nicht als Einmischung, sondern sehen die Provinzregierungen als relativ neutrale Akteure, mit deren Hilfe nicht nur eine bessere Abstimmung regionaler bzw. provinzieller Arbeitsmarktpolitik zu erreichen ist, sondern auch neue, innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Initiativen angestoßen werden können. Allerdings bestehen diesbezüglich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Pakten. So deutet die Provinzregierung Limburg ihre Funktion als Paktkoordination in einer sehr aktiven, unterstützenden Weise (auch finanziell gesehen), während die Provinz Nord-Brabant ihre Koordinationsrolle zurückhaltender ausübt.⁵⁰

Insbesondere die Vertreter/innen der kommunalen Regierungen betrachten die Beschäftigungsbündnisse als Gewinn. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden durch die oben beschriebenen arbeitsmarktpolitischen Umstrukturierungen viele Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Bereichen zugesprochen bekamen, die für sie relativ neu waren.⁵¹ Die Plattform der Territorialen Beschäftigungspakte bietet ihnen letztlich die Möglichkeit zur Ab- und Rücksprache mit allen in der jeweiligen Provinz relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Umgekehrt eröffnen die „Territorialen Beschäftigungsbündnisse“ anderen Akteuren, wie beispielsweise den Sozialpartnern, die im Zuge der Reformprozesse an Bedeutung und Einflussmöglichkeiten verloren haben, ihre Stimme wieder stärker in den arbeitsmarktpolitischen Diskussionsprozess einzubringen.

⁵⁰ In den Interviews mit einigen Akteuren des Beschäftigungspakts Nord-Brabant stellte sich heraus, dass die am Bündnis Beteiligten eine stärkere Involvierung der Provinzregierung Nord-Brabant sogar befürworten würden.

⁵¹ So verfügen die Kommunen inzwischen über einen eigenen arbeitsmarktpolitischen Fonds für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, mehr administrative Verantwortung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen der *Melkert-Banen*, größere Kompetenzen in der *Berufsausbildung* und durch die neu gegründeten Zentren für Arbeit und Einkommen (CWI) direkte arbeitsmarktpolitische Kompetenz.

Nicht unbedeutend für die institutionelle Einbettung der Beschäftigungspakte ist in den Niederlanden auch die große Bedeutung von Bündnissen in der niederländischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Beruhend auf der sogenannten Versäulungsstruktur gibt es in den Niederlanden eine lange Tradition der korporatistischen Verhandlungskultur. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie das System der industriellen Beziehungen werden bis heute in erheblichem Maße davon geprägt.⁵²

Zusammengenommen kann in Bezug auf diese Frage festgehalten werden, dass die Territorialen Beschäftigungspakte in den Niederlanden im Gegensatz zur Situation in *Österreich* institutionell nicht fest in den arbeitsmarktpolitischen Kontext der Niederlande eingebunden worden sind. Alle drei Pakte sind auf einer institutionellen Ebene angesiedelt (Provinzebene), die in den Niederlanden von jeher über keine ausgeprägten arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen und Ressourcen verfügt. Dennoch werden die territorialen Beschäftigungsbündnisse nicht als institutionelle Fremdkörper wahrgenommen, sondern erweisen sich als wichtig in ihrer Mittler- und Übersetzungsfunktion zwischen *nationaler* und *kommunaler* Ebene und dies sowohl hinsichtlich der Übersetzung nationaler arbeitsmarktpolitischer Schwerpunkte auf die unterste arbeitsmarktpolitische Ebene wie auch institutionell und akteurspolitisch gesehen. Durch die Zusammenarbeit innerhalb der Beschäftigungspakte konnten sich die Sozialpartner trotz anderweitiger Pläne der nationalen Regierung einen Teil ihrer arbeitsmarktpolitischen Mitsprachemöglichkeiten bewahren und auch weiterhin ihre wertvollen Kompetenzen in den arbeitsmarktpolitischen Diskussionsprozess einbringen. So gesehen haben sich die Pakte gut in das institutionelle, arbeitsmarktpolitische Gefüge in den Niederlanden eingepasst, obwohl das Interesse der Zentralregierung trotz expliziter Erwähnung im Nationalen Aktionsplan Beschäftigung nach wie vor relativ bescheiden bleibt.⁵³

Deutschland

Grundsätzlich bestand Ende der 90er Jahre sowohl ein Handlungsbedarf als auch ein erweiterter Gestaltungsspielraum für regionale Beschäftigungspakte in Deutschland. Die Segmentations-tendenzen des Arbeitsmarktes infolge der anhaltenden Arbeitsmarktkrise sowohl hinsichtlich bestimmter Personengruppen wie auch bezüglich bestimmter Regionen begründeten ein intensivierte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Engagement nicht zuletzt auch auf der regionalen Ebene. Die strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene auf die Akti-

⁵² Der *Sozialökonomische Rat (SER)* und die *Stiftung der Arbeit* sind die prominentesten Beispiele für derartige Bündnisse auf nationaler Ebene.

vierung arbeitsmarktnaher Personengruppen mit geringen Vermittlungshemmnissen eröffnet zudem einen erweiterten Handlungsbedarf bezüglich Personengruppen mit hohen Vermittlungshemmnissen und für strukturschwache Regionen, deren Arbeitsmarktprobleme eher beschäftigungspolitischer Natur sind. Daneben entstand infolge der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik ein institutioneller Gestaltungsbedarf bezüglich der Koordination der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure auf lokaler Ebene, dem infolge der begrenzten Erweiterung der Gestaltungsspielräume der lokalen Arbeitsämter und der Förderung der Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern gegenüber stand.

Es bestand also ein *freies Feld* für eine Kooperation der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteure besonders auf der kommunalen Ebene. Dementsprechend waren auch sieben der ursprünglich neun deutschen TEP unterhalb der Länderebene angesiedelt. Die beiden Pakte auf der Länderebene in Hamburg und Bremen wurden in Stadtstaaten etabliert, die durch räumliche und institutionelle Nähe zur kommunalen Ebene geprägt sind. In der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Pakte sind sowohl die jeweiligen Gebietskörperschaften als auch die örtliche Arbeitsmarktverwaltung integriert. Die Pakte unterhalb der Landesebene verfolgen darüber hinaus auch - die meisten sogar prioritär - strukturpolitische Zielsetzungen, was die Möglichkeiten und den Bedarf nach einer Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik auf kommunaler Ebene unterstreicht.

Dennoch ist es den meisten Pakten nicht gelungen, sich in das Institutionengefüge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu integrieren. Mit den Pakten in Bremen, Zeitz und Berlin-Neukölln konnten lediglich drei der neun Pakte ihren Bestand über die Förderperiode der Europäischen Kommission hinaus sichern.

Der Mehrwert, den die Pakte unterhalb der Landesebene in Zeitz und Berlin-Neukölln erzeugen konnten besteht dabei vorrangig in der Optimierung der Fördermittelvergabe durch die Koordinierung der Fördernehmer. So ist es dem "Pakt für Arbeit Zeitz" gelungen, sich zusätzliche förderpolitische Kompetenzen zu erschließen, indem er die lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteure im Sinne einer übergreifenden Zielsetzung koordiniert und die Qualität der Förderung steigert. Aufgrund seines Erfolgs diente das Bündnis der Landesregierung von Sachsen-Anhalt als Modell für ein eigenes Förderprogramm ("Landesinitiative Pakte"), in dessen Förderung er wiederum aufgenommen wurde. Das Land Berlin richtete flächendeckend bezirkliche "Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit" als lokalen Ansatz der Beschäftigungspolitik ein. Ziel des entsprechenden Förderprogramms ist es, Vorhaben der Bündnisse umzusetzen, die einen Beitrag zur Stärkung der regiona-

⁵³ Nur der Vertrauenspakt Limburg erfährt inzwischen als eine Art übergeordnetes arbeitsmarktpolitisches Gremium für die in der Provinz Limburg bestehenden RPAs eine explizite Förderung durch die nationale Regierung.

len Wirtschaftskraft auf der Ebene der Berliner Bezirke leisten, der zu nachhaltigen Beschäftigungseffekten führt (<http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2002/04/16/04795/index.html>). Insofern dienten die Bündnisse in Zeitz und Berlin-Neukölln durchaus als Inspiration für Programme auf der Länderebene und konnten auf diesem Wege ihren Bestand sichern.

Ziel des Bremer *Bündnisses für Arbeit und Ausbildung* ist vorrangig die Koordination der Aktivitäten verschiedener Ressorts der Landesverwaltung sowie der für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik relevanten Verbände und Kammern auf der Landesebene. Im Zusammenhang mit der Etablierung dieses Bündnisses hat sich die Initiierung des *Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* auf der Bundesebene anfangs als initiierende und begünstigende Rahmenbedingung erwiesen, da sich die grundsätzliche Konzessionsbereitschaft auf der Bundesebene positiv auf die unteren Verbands- und Verwaltungsebenen ausgewirkt hat. Allerdings sind die beteiligten Akteure des Bremer Bündnisses - wie auch die des Bündnisses auf der Bundesebene - nicht bereit, ihre jeweiligen Kompetenzen im Rahmen des Bündnisses auch tatsächlich zur Disposition zu stellen. Insofern beschränkt sich der Mehrwert dieses Bündnisses auf einen Austausch symbolischer Art.

Insgesamt ist es den TEP in Deutschland also nur in begrenztem Maße gelungen, sich als Steuerungsinstrument in das Institutionengefüge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu integrieren, obwohl besonders auf der lokalen Ebene ein freies Feld in inhaltlicher und institutioneller Hinsicht bestand. Auf dieser Ebene konnten sich nur die Pakte in Zeitz und Berlin-Neukölln über die Förderperiode hinaus dadurch etablieren, dass die jeweiligen Bundesländer Förderprogramme auflegten, die an dem Modell der Pakte ausgerichtet waren. Der Mehrwert der Pakte liegt dabei - der ursprünglichen Zielsetzung der Europäischen Kommission entsprechend - in der Koordination der Fördermittelvergabe auf dezentraler Ebene.

Zusammenfassend kann damit in bezug auf die eingangs gestellte Frage festgehalten werden, dass der Mehrwert der Beschäftigungspakte als neuem Koordinierungsinstrument in den drei Ländern sehr unterschiedlich und je nach der institutionellen Einbindung bzw. den unterschiedlichen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Voraussetzungen in dem jeweiligen Land ausfällt.

In *Österreich* besteht der Mehrwert der stark von der Bundesregierung unterstützten Beschäftigungsbündnisse darin, dass zusätzliche Akteure eingebunden, neue Ressourcen für die regionale Arbeitsmarktpolitik erschlossen werden und damit auch eine bessere Verfolgung der Ziele der arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen gelingt. Gleichzeitig entsteht durch die Zusammenarbeit in den TEP ein besserer Überblick über laufende Projekte und Maßnahmen sowie ein effizienterer

Ressourceneinsatz. Das bedeutet schließlich, dass es den österreichischen Beschäftigungspakten gelingt, die frei gewordenen Gestaltungsspielräume tatsächlich auch zu nutzen.

Auch in den *Niederlanden* wurden durch die Etablierung der Beschäftigungsbündnisse neue Akteure in die arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit eingebunden, die zuvor über keine oder nur sehr geringe Mitspracherechte verfügten. Für die traditionellen Akteure entstand im Rahmen der Pakte wie auch in Österreich ein besserer Austausch über arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Projekte und Maßnahmen. Im Vergleich zu den österreichischen Pakten nehmen sich die Handlungsspielräume der niederländischen TEP eher bescheiden aus, weil sie nicht auf eine gleichartige Unterstützung durch die niederländische Zentralregierung zurückgreifen können. Dennoch nutzten die Pakte die Reformtendenzen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, um sich fest im institutionellen Gefüge der regionalen Arbeitsmarktpolitik der jeweiligen Provinzen zu verankern.

Der Mehrwert der TEP in *Deutschland* ist insofern begrenzt, als sich lediglich drei der ursprünglich neun Pakte über die Förderperiode hinaus etablieren konnten. Die beiden Pakte auf der lokalen Ebene dienen dabei als dezentrales Medium zur Steuerung der Fördermittelvergabe, während der Bremer Pakt auf der Landesebene sich auf den formalisierten Informationsaustausch zwischen verschiedenen Ressorts der Landesverwaltung und den Kammern und Verbänden beschränkt. Wie in den Niederlanden haben die Pakte in Deutschland keinerlei Unterstützung durch die Bundesregierung erfahren. Unter dieser Bedingung hat sich eine Unterstützung durch die Landesebene als Voraussetzung für die Etablierung der TEP über die Förderperiode des EU-Programms hinaus erwiesen. Es konnten nur die Pakte ihren Bestand sichern, die entweder durch die Landesregierung selbst getragen werden oder aber im Rahmen von Förderprogrammen der jeweiligen Bundesländer gefördert werden. Insofern hat sich das Vorhandensein eines freien Gestaltungsfeldes für die TEP nicht als hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Integration in das Institutionengefüge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland erwiesen. Vielmehr waren die Pakte notwendig auf eine Unterstützung durch die Landesebene angewiesen, um sich mittelfristig zu etablieren.

Die jeweiligen Gestaltungsfelder für die TEP in den drei Ländern haben also einen unterschiedlichen Ursprung und werden auf unterschiedliche Art und Weise gestützt. Die TEP in Österreich wurden gezielt durch die nationale Regierung genutzt, um die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf der Landesebene zu optimieren. Im Kontext einer Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung, die einen Koordinationsbedarf auf der Landesebene erzeugte, etablierte die Bundesregierung die TEP als Koordinierungsinstrument und stützte ihren Gestaltungsspielraum. Dementsprechend sind die Pakte institutionell gefestigt und haben einen hohen Gestaltungsspielraum. In den *Niederlanden* entstand ebenfalls ein Koordinierungsbedarf auf dezentraler Ebene infolge weitreichender

der Reformen, die durch die nationale Regierung durchgeführt wurden. Allerdings wurde der Gestaltungsspielraum für die TEP nicht zentral gestützt. Vielmehr wird er durch die Provinzregierungen im geteilten Interesse mit den anderen beteiligten Akteure wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund sind die Pakte in den Niederlanden zwar fest etabliert, haben aber einen geringeren Gestaltungsspielraum. In Deutschland entstand ein Koordinierungsbedarf auf der lokalen Ebene in erster Linie aufgrund des verstärkten arbeitsmarktpolitischen Engagements der Kommunen vor dem Hintergrund der anhaltenden Arbeitsmarktkrise und in geringerem Maße infolge begrenzter Dezentralisierungsmaßnahmen innerhalb der Arbeitsmarktverwaltung. Der unkoordinierten Dezentralisierung stand dabei keine koordinierte Absicherung des Gestaltungsfeldes für die Pakte gegenüber. In diesem Kontext ist es nur einer Minderheit der TEP gelungen, sich *bottom up* zu etablieren und ihr Gestaltungsfeld durch die Unterstützung der jeweiligen Landesregierungen abzusichern.

4. Fazit

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen ist zunächst zwischen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung in den Niederlanden und Österreich auf der einen und Deutschland auf der anderen Seite zu unterscheiden. Während die Arbeitsmarktsituation in Deutschland in der zweiten Hälfte der 90er Jahre angespannt war, gestaltete sich der arbeitsmarktpolitische Problemdruck in Österreich und den Niederlanden relativ gering. Insofern starteten die TEP in Österreich und den Niederlanden unter günstigeren Rahmenbedingungen.

In allen drei Ländern bestand in institutioneller Hinsicht ein Gestaltungsspielraum für Kooperationsformen zwischen arbeitsmarktpolitischen Akteuren auf dezentraler Ebene infolge von Dezentralisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Vergleichsländer unterschieden sich jedoch grundlegend darin, wie die Einrichtung der TEP durch die verschiedenen Verwaltungsebenen unterstützt wurde.

In Österreich stieg die Bedeutung der Landesebene für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik infolge der Dezentralisierung der Strukturen des AMS, die dazu führte, dass die Landesstellen mehr Kompetenzen bei der Ausrichtung und Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhielten. Daneben stellte die Umsetzung der EU-Förderung eine neue Anforderung dar, durch die der Landesebene ein größeres Gewicht zu kam. Vor diesem Hintergrund wurde die flächendeckende Einrichtung der TEP durch die Bundesregierung getragen und gefördert, um weitere arbeitsmarktpolitische Akteure und deren Ressourcen in die Umsetzung zentraler Zielstellungen einzubinden und den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu optimieren. Der inhaltliche Gestaltungsspielraum der TEP wurde dabei durch die Bundesregierung vorgegeben und unterstützt.

In den Niederlanden führte die Reform der Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren zu einem großen Kompetenzgewinn auf der Seite der Kommunen. Dadurch entstand ein institutioneller Freiraum hinsichtlich der Abstimmung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf provinzieller Ebene. Die Etablierung der TEP durch die Provinzregierungen entspricht dem gemeinsamen Interesse der arbeitsmarktpolitischen Akteure: Während sich die Provinzen auf diesem Wege Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik erschlossen, sehen die Gemeinden in den TEP die Möglichkeit, sich bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik mit anderen Akteuren abzustimmen. Insgesamt wurden die niederländischen TEP im Gegensatz zur Situation in Österreich nicht fest in die vorhandene institutionelle Struktur eingebunden, werden aber inzwischen in ihrer Mittlerfunktion zwischen nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene akzeptiert und geschätzt.

In Deutschland bestand ein Abstimmungsbedarf v.a. auf der kommunalen Ebene. Eine "gewach-

sene" Dezentralisierung infolge der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik wurde begleitet durch eine begrenzte Dezentralisierung der Arbeitsmarktverwaltung im Rahmen des SGB III und führte zur Entstehung einer Doppelstruktur bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf der lokalen Ebene. Dementsprechend etablierten sich die TEP in Deutschland überwiegend auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene. Bei den TEP auf der Länderebene handelte es sich um Stadtstaaten. Da die TEP jedoch im Gegensatz zu denen in Österreich keinerlei Unterstützung durch die Bundesebene erhielten, konnte nur der kleinere Teil der TEP seinen Bestand über die Förderperiode hinaus sichern, der in Förderprogramme der Länder aufgenommen wurden bzw. durch die Länder selbst getragen wurden. Den Pakten in Zeitz und Berlin-Neukölln ist es dabei gelungen, die Aktivitäten verschiedener arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteure zu koordinieren und dadurch die Effizienz des Ressourceneinsatzes zu steigern. Vor diesem Hintergrund dienten sie als Modell für die Einrichtung von entsprechenden Förderprogrammen auf der Landesebene. Insgesamt konnte sich das Modell Territorialer Beschäftigungspakte in Deutschland nur sehr begrenzt etablieren.

Literatur

- Alber, Jens, 2001: *Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift?* Zes-Arbeitspapier Nr. 06/01. Bremen Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Alpermann, Eschel Claus, 2000: Die neue Beschäftigungspolitik der Europäischen Union - Aktuelle Entwicklungen und Initiativen; in: Rolf Prigge, Reiner Buchegger, Lars Magnusson (Hg.): *Strategien regionaler Beschäftigungsförderung. Schweden, Österreich und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus, 383-407.
- AMS Arbeitsmarktservice Österreich: Arbeitsmarktprofile Juni 1990 bis Juni 2000. Wien.
- Becker, Uwe, 2000: "Realität und Mythos der niederländischen Beschäftigungsentwicklung", in: Hans- Wolfgang Platzer (Hg.), *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und Europäische Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 112-131.
- Becker, Uwe, 1999: ",Deltamodell', Gemeinwohlcultur und Frauenbeschäftigung in den Niederlanden im europäischen Vergleich", *Zeitschrift für Sozialreform* 10: 821-842.
- Becker, Uwe, 1998: "Beschäftigungswunderland Niederlande?", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B11, 12-21.
- Bensel, Norbert u.a., 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin. (www.bma.bund.de/download/Hartz-Kommission/Bericht_gesamt.pdf 10.10.2002)
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.), 2002: *Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002*. Gütersloh. (www.bertelsmann-stiftung.de/documents/DeutschlandFinalneu.pdf 29.10.2002)
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.), 2000: *Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Besse, Silvia; Guth, Michael, 2000: Europäische territoriale Beschäftigungspakte - Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse; in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *Europäisch denken - vor Ort handeln. Perspektiven lokaler Beschäftigungspolitik*. Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 93; Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 53-63.
- Bieback, Karl-Jürgen, 1997: Der Umbau der Arbeitsförderung. Das neue Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung - von 1996/7, *Kritische Justiz* 30: 15-29
- Blancke, Susanne; Schmid, Josef, 2003: "Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende", in: Christoph Egle, Tobias Ostheim, Reimut Zolnhöfer (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215-238.
- Blien, Uwe; Blume, Lorenz; Eickelpasch, Alexander; Geppert, Kurt; Maierhofer, Erich; Vollkommer, Dieter; Wolf, Katja, 2001: *Neue Bundesländer. Einflussfaktoren der Regionalentwicklung*. Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW. Nürnberg/ Berlin (www.kfw.de/DE/Research/PDF/KfW-Studie-Neue-Bundesl.pdf 10.10.2002)
- Blien, Uwe; Maierhofer, Erich; Vollkommer, Dieter; Wolf, Katja, 2002: *Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung*. IAB-Kurzbericht Nr. 12 (1.7.2002).
- Blien, Uwe; Maierhofer, Erich; Vollkommer, Dieter; Wolf, Katja, 2002a: *Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung*. IAB-Kurzbericht Nr. 13 (2.7.2002).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), 1994: *Die Österreichische Arbeitsmarktpolitik. Ziele, Instrumente und Organisation*, Wien.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Hg.), 2002: *Bundesweites Arbeitsmarktpolitiches Behindertenprogramm*, Wien.

- Brodsky, Melvin M., 2000: *Public-service employment programs in selected OECD countries*. Monthly Labor Review October: 31-41.
- Campbell, Mike, 2000: *Lokale Partnerschaften in Österreich. Eine Studie im Rahmen des LEED-Programmes (Programm für lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung) der OECD*. Hg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle für die österreichischen Beschäftigungspakte, Wien.
- Deml, Jörg 2000: Regionen im Umbruch. Lokale Arbeitsmarktpolitik im europäischen Vergleich - Regionalstudie Deutschland/ Bremen; in: Rolf Prigge, Reiner Buchegger, Lars Magnusson (Hg.): *Strategien regionaler Beschäftigungsförderung. Schweden, Österreich und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus, 233-349.
- Deutscher Städtetag (DST) 2001: Städte beschäftigen 34 % mehr Sozialhilfeempfänger im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung. Pressemitteilung vom 12.7.2001. ([http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2001/07/12/132/index.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressediens/artikel/2001/07/12/132/index.html) 30.10.2002)
- Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Thode, Eric 2001: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin u.a.: Springer.
- Eichhorst, Werner; Thode, Eric, 2003: *Jüngere Arbeitsmarktentwicklungen. Benchmarking Deutschland Aktuell*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Emmerich, Knut; Fuchs, Johann; Hoffmann, Edeltraud; Schnur, Peter; Thon, Manfred; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd, 2001: *Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits die Trendwende? Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland*. IAB-Werkstattbericht Nr. 5 (10.4.2001).
- Empter, Stefan; Frick, Frank, 1999: *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in den Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Engelen-Kefer, Ursula; Kühl, Jürgen; Peschel, Peter; Ullmann, Hans (Hg.), 1995: *Beschäftigungspolitik: Wege zur Vollbeschäftigung im Europäischen Binnenmarkt*. Köln: Bund-Verlag.
- Europäische Kommission, 1999a: *Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006*. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hg.), 1999b: *Territoriale Beschäftigungspakte. 89 Bündnisse stellen sich der Herausforderung der Arbeitslosigkeit*. Brüssel.
- Evers, Adalbert; Schulze-Böing, Matthias, 1999: Öffnung und Eingrenzung. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik, *Zeitschrift für Sozialreform* 45, 11/12: 940-960.
- Fels, Gerhard; Heinze, Rolf; Pfarr, Heide; Schmid, Günther; Streeck, Wolfgang, 2001: *Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe*. Berlin. (www.bundesregierung.de/emagazine_entw,-58528/Aktivierung-der-Arbeitsmarktpo.htm 10.10.2002).
- Friedrich, Horst; Wiedemeyer, Michael, 1998: *Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem. Dimensionen, Ursachen, Strategien. Ein problemorientierter Lehrtext*. 3. akt. u. erw. Aufl.; Opladen: Leske + Budrich.
- Gerlach, Frank; Ziegler, Astrid, 2000: *Territoriale Beschäftigungspakte in Deutschland - neue Wege der Beschäftigungsförderung?* WSI-Mitteilungen Heft 7: 430-443
- Glott, Rüdiger; Tasch, Andreas; Wilkens, Ingrid, 1998: "Bedingungen der Beschäftigungsentwicklung. Ein Vergleich zwischen den USA, den Niederlanden und Westdeutschland", *SOFI-Mitteilungen* 26: 15-29.
- Gornig, Martin; Häußermann, Hartmut, 1999: Regionale Ungleichheiten vor und nach der Wiedervereinigung in Deutschland, in: Eberhard Wiedemann, Christian Brinkmann, Eugen Spitznagel, Ul-

- rich Walwei (Hg.): *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 223: 163-178.
- Gornig, Martin; Seidel, Bernhard; Vesper, Dieter; Weise, Christian; Ewers, Hans-Jürgen; Eckhardt, Carl Friedrich; Magnan, Rainer, 1996: *Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre*. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Sonderheft 157. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Gottschall, Karin; Dingeldey, Irene 2000: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat: Auf dem Weg zu reflexiver Deregulierung?; in: Stephan Leibfried, Uwe Wagschal (Hg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven*. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik Bd. 10. Frankfurt a.M./ New York: Campus, 306- 339.
- Guth, Michael, 1997: *Regionale Beschäftigungspakte im Rahmen der EU-Strukturpolitik: Hintergrund und Einordnung*. Diskussionsbeitrag 41 des Europäischen Instituts für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Universität Potsdam.
- Hackenberg, Helga, 2001: *"Niederländische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos – Modell - Mimesis"*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hagen, Tobias; Steiner, Victor, 2000: *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Haustein, Thomas und Mitarbeiterinnen, 2002: Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2000. *Wirtschaft und Statistik*, Heft 2: 123-138.
- Heinelt, Hubert, 2003: "Arbeitsmarktpolitik – von 'versorgenden' wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur 'aktivierenden' Beschäftigungsförderung, in: Antonia Gohr, Martin Seeleib- Kaiser (Hg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen).
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske+Budrich.
- Heinze, Rolf G., 2000: Inszenierter Korporatismus im sozialen Sektor. Politische Steuerung durch Vernetzung; in: Heinz-Jürgen Dahme, Norbert Wohlfahrt (Hg.): *Netzwerkökonomien im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor*. Berlin: Edition Sigma, 31-46.
- Heyer, Gerd, 2002: *Der aktuelle Stand der aktiven Arbeitsmarktpolitik*. in: Joachim Lange (Hg.): *Arbeiten müssen, dürfen, können? Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Loccumer Protokolle 11/02. Rehburg-Loccum., 67-77.
- Huget, Holger, 2002: *Europäische Mehrebenen-Demokratie? Dezentrale Steuerung und demokratische Legitimation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik*. WIP Occasional Paper Nr. 18.
- Klein, Martina, 2000: *Zwischenbilanz zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*. WSI-Mitteilungen Heft 7: 453-458.
- Kleinhenz, Gerhard, 2002: *Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen*. IAB-Kurzbericht Nr. 16 (1.8.2002).
- Koch, Susanne; Walwei, Ulrich; Wießner, Frank; Zika, Gerd, 2002: *Wege aus der Arbeitsmarktkrise. Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand*. IAB-Werkstattbericht Nr. 11 (22.8.2002).
- Kodré, Petra, 2000: Regionen im Umbruch. Lokale Arbeitsmarktpolitik im europäischen Vergleich – Regionalstudie Linz; in: Rolf Prigge, Reiner Buchegger, Lars Magnusson (Hg.): *Strategien regionaler Beschäftigungsförderung. Schweden, Österreich und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus, 121-219.
- Koller, Martin; Schwengler, Barbara, 2000: *Struktur und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkom-*

- men in den Regionen*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 232.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000: *Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie*. Brüssel
- Koordinationsstelle TEP (Hg.) 2002: *Territoriale Beschäftigungspakte in Österreich*. Wien.
- Kubin, Ingrid; Rosner, Peter, 2001: "Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen", in: Reinhard Neck, Ewald Nowotny, Georg Winckler (Hg.): *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*. 3. Auflage, Wien: Manz, 89-125.
- Lange, Joachim (Hg.), 2002: *Arbeiten müssen, dürfen, können? Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Loccumer Protokolle 11/02. Rehburg-Loccum.
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, 1999: Determinants of the Rise of Unemployment in Austria, *Austrian Economic Quarterly* 2: 115-123
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001: "*Nadere Informatie SUWT*". Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- MISEP, 1998: "*Beschäftigungsobservatorium. Basisinformationsbericht Niederlande – Institutionen, Verfahren, Maßnahmen*". Berlin: Kommission der Europäischen Gemeinschaft.
- Moraal, Dick, 1994: "*Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden*". WZB-Discussion-Papers FS I. Berlin: WZB, 94-204.
- NAP, 2000: "*National Action Plan for Employment 2000*". Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Neumann, Godehard, 2000: *Bündnisse für Arbeit in Deutschland - Ein Überblick*; WSI-Mitteilungen Heft 7: 419-429.
- OECD, 2001: "*Employment Outlook*". Paris: OECD Publications.
- OECD, 2000a: "*Economic Surveys, Netherlands*". Paris: OECD Publications.
- OECD, 2000b: "*Employment Outlook*". Paris: OECD Publications.
- OECD, 1999: "*Economic Surveys, Germany*". Paris: OECD Publications.
- OECD, 1998: "*Economic Surveys, Netherlands*". Paris: OECD Publications.
- Puhlmann, Michael, 1999: Perspektiven, Chancen und Risiken kommunaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, in: Berthold Dietz, Dieter Eißel, Dirk Naumann (Hg.): *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Leske+Budrich: 285-304.
- Reinberg, Alexander; Hummel, Markus, 2002: *Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt*. IAB-Kurzbericht Nr. 15 (25.7.2002).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2001: *Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/01*. Stuttgart: Metzler Poeschel.
- Salverda, Wiemer, 1997: "Niederländische Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl gering qualifizierter Arbeitsplätze", in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung (Hg.), *Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 49-76.
- Schaper, Klaus, 1991: "Beschäftigungspolitik", in: Dieter Nohlen (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*. München/ Zürich: Serie Piper, 38-40.
- Schmid, Günther, 1996: "*Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und Deutschland*". WZB-Discussion-Papers FS I, Berlin: WZB, 96-206.
- Schmid, Josef (2002): Große Probleme und kleine Lösungen? Aktuelle Entwicklungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, *Deutschland Archiv I* (www.uni-tuebingen.de/uni/spi/amp-schmid.pdf; 18.9.2002).

- Schmid, Josef; Blancke, Susanne, 2001: *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Edition Sigma.
- Schmidt, Manfred G., 1991: "Arbeitsmarktpolitik", in: Dieter Nohlen (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*. München/ Zürich: Serie Piper, 22-24.
- Schneider, Hilmar, 2002: *Ursachen der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich*, in: Joachim Lange (Hg.): *Arbeiten müssen, dürfen, können? Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Loccumer Protokolle 11/02. Rehburg-Loccum: 49-65.
- Schönig, Werner, 2002: Institutionelle Perspektiven der Bundesanstalt für Arbeit - Maßgeschneiderte Betreuung durch das neue Steuerungsmodell?; in: *Sozialer Fortschritt* H. 1; S. 9-12.
- Schönig, Werner; Zerche, Jürgen, 2000: Perspektiven kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik. Illustration grundsätzlicher Aspekte am Beispiel Kölns, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 45: 223-242.
- Schulze-Böing, Matthias, 2002: Fördern durch Fordern - Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen, *Sozialer Fortschritt*, Heft 7-8: 160-164.
- Schulze-Böing, Matthias, 1998: Fördern und Fordern in neuer Balance, *Mitbestimmung* Heft.8: 33-36.
- SCP, 1998: *Sociaal en Cultureel Rapport. Rijswijk*: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sell, Stefan, 2000: Arbeitsmarktpolitik - Vom langsamen Sterben einer guten Absicht oder Renaissance im Modell des "aktivierenden Sozialstaats"? Ein Rückblick und ein Blick über den Tellerand; in: Frank Schulz-Nieswandt, Gisela Schewe (Hg.): *Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden: Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker&Humboldt, 143-165.
- Semmler, Otto, 1998: Das Arbeitsamt 2000. Dezentralisierung und Regionalisierung, *Soziale Sicherheit* 47, Heft 12: 401-404.
- Statistik Austria (Hg.): *Statistisches Jahrbuch Österreich, Jahrgänge 1992 – 2002*. Wien.
- Statistik Austria (Hg.) (2002): *Geschlechtsspezifische Disparitäten*; erstellt im Auftrag des BM für soziale Sicherheit und Generationen und des BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien.
- Stille, Frank, 1998: "Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2, 294-311.
- Tàlos, Emmerich (1999): Sozialpartnerschaft: Zwischen Entmystifizierung und Anpassungsherausforderungen. Ein Resümee, Karlhofer, Ferdinand; Tàlos, Emmerich (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien: Signum, 277-298.
- Territoriale Beschäftigungspakte in Österreich. Leitfaden 2000–2006*, erstellt von der Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte in Zusammenarbeit mit dem BM für Wirtschaft und Arbeit und ESF, Juli 2000.
- Tichy, Gunther, 1996: Austrokeynesianismus. Ein Konzept erfolgreicher Wirtschaftspolitik? Reinhard Sieder, Heinz Steinert, Emmerich Tàlos (Hg.): *Österreich 1945 – 1995. Gesellschaft – Politik – Kultur*. 2. Auflage, Wien: Verlage für Gesellschaftskritik, 213-222.
- Trampusch, Christine, 2000: *Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999*". Dissertation an der Universität Göttingen.
- Trampusch, Christine, 1999: "Die Rolle der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik – Ein Vorbild für Deutschland?", *Zeitschrift für Sozialreform* 11/12: 983-1004.
- Unger, Brigitte, 1999: "Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus?" in: Ferdinand Karlhofer, Emmerich Tàlos (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum, 165-190.

- van Eekert, Peter; Harmelink, Karin; Wesdorp, Peter, 2001: *'Foto' regionale platforms arbeidsmarkt-beleid. Stand van zaken maart 2001 (tweede foto)*. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young.
- van Oorschot, Wim, 2000: "Soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Flexibilität in den Niederlanden 1980-2000", *WSI-Mitteilungen* Heft 5: 330-334.
- van Velzen, Martijn, 2001: "Activation through co-operation: a case study of the implementation of active measures in the Netherlands", in: Jaap de Koning; Hugh Mosley (Hg.), *Labour market policy and unemployment: impact and process evaluations in selected European countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 219-255.
- Vollkommer, Dieter, 2001: "Neue Freiheiten gut genutzt." *IAB-Kurzbericht Nr. 14* (31.7.2001).
- Voß-Gundlach, Christiane, 1997: Mehr Möglichkeiten und Verantwortung für die Arbeitsämter; in: *Bundesarbeitsblatt* Heft 7-8: 22-25.
- Walwei, Ulrich; Werner, Heinz, 2000: "Der beschäftigungspolitische Erfolg der Niederlande: Welche Rolle spielte die Arbeitsmarktflexibilität?", *IAB Werkstattbericht* 9/12.10.2000.
- Werner, Heinz, 1998: "Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden – welche Lehren für uns?", *Arbeit und Sozialpolitik* 1-2: 10-15.
- Werner, Heinz, 1997: Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?, *IAB Kurzbericht* (12.12.97), 3-9.
- Ziegler, Astrid, 1997: "Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa", *WSI-Mitteilungen* 9: 617-623.

<http://www.arbeitsamt.de> (02-10-21)

<http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2002/04/16/04795/index.html> (03-04-10)

http://www.bma-mozart.de/index_ns.html (02-10-31)

<http://www.bmf.gv.at/eu/oesterrpolitik/start.htm> (02-06-05)

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002.pdf (02-10-22)

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002.pdf (02-10-22)

<http://www.initiative-fuer-beschaeftigung.de> (02-10-31)

<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-20-nodirectorate-no-no-no-20,00.html> (03-04-10)

<http://www.wifo.at/cgi-bin/tabellen/transtb2.cgi?2+3+kennz.inter.print++++++16291> (02-04-22)

http://www.sozvers.at/hvb/statistik/ESV_Statistik/pensstand.htm (02-11-25)