

Schmid, Günther

Working Paper

Reform der Arbeitsmarktpolitik: Vom fürsorgende Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat

WZB Discussion Paper, No. FS I 96-204

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1996) : Reform der Arbeitsmarktpolitik: Vom fürsorgende Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, WZB Discussion Paper, No. FS I 96-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43948>

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.

discussion paper

WZB

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS I 96 - 204

Reform der Arbeitsmarktpolitik

Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat
zum kooperativen Sozialstaat

Günther Schmid

Juli 1996
ISSN Nr. 1011-9523

**Research Area:
Labour Market and
Employment**

**Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung**

**Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment**

**Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

Ich danke den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen meiner Abteilung, insbesondere Birgitta Rabe, für wertvolle Anregungen. Darüber hinaus habe ich von den Präsentationen und von der Diskussion des Workshops „Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik und AFG-Reform“ profitiert, den die Bundesanstalt für Arbeit am 22.5.1996 in Nürnberg arrangierte.

ZITIERWEISE / CITATION

Günther Schmid

Reform der Arbeitsmarktpolitik
Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat
zum kooperativen Sozialstaat

Discussion Paper FS I 96 - 204
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1995

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:
Labour Market and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Zusammenfassung

Am 12. Juni 1996 verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG). Der nun im Parlament zu beratende Text wurde der Öffentlichkeit als grundlegende und zukunftsweisende Reform angekündigt. Der vorliegende Essay prüft, inwieweit die Gesetzesnovellierung ihren eigenen Ansprüchen genügt und ob sie ordnungspolitische Impulse enthält, die den Anforderungen des Strukturwandels gerecht werden. Er analysiert die Reformvorschläge hinsichtlich ihrer Ziele, Instrumente, Organisation und Finanzierung, und er bietet alternative Vorschläge zur Diskussion an. Die Studie kommt zu dem Schluß, daß das AFRG gegenüber dem alten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) einige Verbesserungen enthält: Vereinfachung von Regelungen, frühzeitige Eingliederungspläne, Einführung eines Teilarbeitslosengeldes, erweiterte Förderung von Berufsrückkehrerinnen und Ungelernten, Stärkung der Autonomie der Arbeitsämter durch Dezentralisierung, experimentelle und übertragbare Budgets, Elemente laufender Erfolgskontrolle. Zentrale Schwächen des Entwurfs sind der Verzicht auf die Formulierung eines neuen beschäftigungspolitischen Ziels der Arbeitsmarktpolitik, die Verschärfung der Zumutbarkeit ohne Ausgleich durch erweiterte Rechtsansprüche auf Arbeitsförderung, die Vernachlässigung der Schnittstellen zwischen Arbeitsmarktpolitik und anderen beschäftigungsrelevanten Politikbereichen, die Widersprüchlichkeit in den Ansätzen zur Modernisierung der Arbeitsverwaltung und das Auslassen von Schritten zu einer Finanzierungsreform. Im Resümee werden die Konturen eines neuen Paradigmas kooperativer Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagen.

Abstract

On 12 June 1996 the German government completed its work on a bill to reform the Employment Promotion Act. Now slated for discussion in the federal parliament, the text has been publicized as a fundamental and trend-setting reform. This essay examines the extent to which the amendment lives up to its own claims and whether any of its provisions meet the demands of structural change. The author analyzes the reform proposals for their goals, instruments, organization, and funding and offers alternatives for discussion. The study comes to the conclusion that the reform bill is an improvement on the Employment Promotion Act. It proposes the simplification of regulations, plans for early integration into employment, introduction of benefits for the part-time unemployed, increased support for women reentering their occupations and for unskilled labor, the use of decentralization, experimental and transferable budgets to increase the autonomy of employment offices, and elements of continuous performance control. Major weaknesses of the bill are that it dispenses with the formulation of a new employment-related goal for labor market policy, lowers the threshold of what suitable job-offers the unemployed can reasonably be expected to accept without compensating them with legal rights to support in finding suitable employment, ignores the interface of labor market policy and other policy areas relevant to employment, proposes contradictory approaches for modernizing the public employment service, and omits steps to reform funding. The contours of a new paradigm for cooperative labor market policy are proposed in the summary.

Inhaltsverzeichnis

1	Ziele der Arbeitsmarktpolitik	2
2	Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	6
	2.1 Verbesserung der Schnittstellen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Tarif-, Struktur- und Sozialpolitik.....	7
	2.2 Balancierung von Rechten und Pflichten als Voraussetzung zur Kooperation.....	10
	2.3 Vermeidung eines zweiten Arbeitsmarkts.....	13
	2.4 Der Vorrang präventiver und wirtschaftsnaher Weiterbildung.....	15
	2.5 Offensive Existenzgründungsförderung.....	18
3	Organisation der Arbeitsmarktpolitik	19
	3.1 Vorzüge und Fallstricke der Ergebnissteuerung.....	19
	3.2 Kooperativer statt kompetitiver Wettbewerb.....	20
4	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	21
	4.1 Beschäftigungspolitische Aktivierung der Einnahmenseite.....	21
	4.2 Von der Vollfinanzierung zur Kofinanzierung.....	22
5	Ein neues ordnungspolitisches Leitbild	24
	Literatur	27

REFORM DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat

Am 12. Juni verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG). Schon mit den „Eckpunkten für die Reform des Arbeitsförderungsrechts“, die der Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Dr. Norbert Blüm, im Februar 1996 der Öffentlichkeit vorstellte, wurde das neue Gesetz als großer ordnungspolitischer Wurf angekündigt. Wird der nun vorliegende Entwurf seinen Ansprüchen gerecht? Und welches könnten die ordnungspolitischen Prinzipien einer modernen Arbeitsmarktpolitik sein?¹

Als Antwort möchte ich mit einer idealtypischen Annäherung beginnen: Das neue ordnungspolitische Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik könnte der kooperative Sozialstaat sein. In Abgrenzung zum fürsorgenden Wohlfahrtsstaat orientiert sich der kooperative Sozialstaat nicht an einheitlichen, sondern an gleichwertigen Lebensverhältnissen; er steuert nicht über umverteilende Transfers, sondern über ergebnisorientierte Anreize; er ist nicht in hierarchischen Bürokratien, sondern in selbststeuernden Netzwerken organisiert; und schließlich wird ein Großteil seiner Leistungen nicht mehr vollfinanziert, sondern nur noch kofinanziert, wobei Arbeitseinkommen von Steuern und Abgaben entlastet, Konsum, Energieverbrauch und nicht investive Vermögenszuwächse dagegen stärker belastet werden.

Was heißt das für die Arbeitsmarktpolitik? Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Grundlage der bisherigen Arbeitsmarktpolitik, bedarf einer radikalen Reform in vier Punkten: In den Zielen (1), in den Mitteln (2), in der Organisation (3) und in der Finanzierung (4). In allen vier Punkten muß die Politik endgültig vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat Abschied nehmen und sich dem Leitbild des kooperativen Sozialstaats zuwenden (5). Welche Vorschläge enthält nun der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Reform der Arbeitsförderung?²

¹ Zur Diskussion einer Reform der Arbeitsmarktpolitik, die dem AFRG-Entwurf vorausging, vgl. u.a. Arbeitskreis AFG-Reform 1995; Heinelt u.a. 1994; Lampert, Englberger und Schüle 1991; Schreiner 1994; Seifert 1995.

² Ich beziehe mich auf den vom Kabinett am 12. Juni verabschiedeten Entwurf, in den offenbar noch einige Anregungen aus dem Workshop in Nürnberg eingeflossen sind.

1 Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Der Gesetzesentwurf benennt nur noch die Arbeitsvermittlung und die Eingliederung von Arbeitslosen als zentrale Ziele der Arbeitsmarktpolitik. Im Gegensatz zum noch geltenden Arbeitsförderungsgesetz (AFG) soll die Arbeitsmarktpolitik das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes nicht mehr verfolgen. Zwei Argumente werden dafür angeführt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sei erstens nicht Sache der Arbeitsmarktpolitik, und zweitens tendiere die Arbeitsmarktpolitik zur Förderung eines zweiten Arbeitsmarkts, der mehr Schaden als Nutzen anrichte. Beide Argumente sind weit überzogen.

Arbeitsmarktpolitik kann sicherlich nicht das zentrale Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen sein. **Das gegenwärtige Arbeitsplatzdefizit von 6 bis 7 Millionen muß in erster Linie durch Reformen der Geld- und Finanzpolitik gelöst werden.** Dabei gilt es vor allem, die strukturelle Überbewertung der DM zu beseitigen, Realinvestitionen gegenüber spekulativen Geldanlagen zu fördern, die Innovationen durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen von Forschung und Entwicklung zu erhöhen, eine Entlastung der Lohneinkommen von Steuern und Abgaben herbeizuführen und die Lohnnebenkosten zu reduzieren.³

Eine Reform der Lohnpolitik wird diesen Prozeß unterstützen müssen, um den take-off und die Nachhaltigkeit einer neuen Entwicklungsdynamik zu gewährleisten. Der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft und zu hochtechnisierten Industriegütern im Rahmen einer sich globalisierenden Wirtschaft gebietet eine Differenzierung von Lohnstruktur und Lohnentwicklung, welche die verschiedenen Anreizfunktionen von Löhnen (Rationalisierungsdruck, Innovations-, Qualifikations- und Leistungsanreiz) mit den neuen Produktionsstrukturen in Übereinstimmung bringt. Tarifliche Arbeitsmarktpolitik kann z.B. durch Lohnkorridore betriebliche Flexibilitätsspielräume öffnen, Arbeitszeit bei nur partiellem Lohnausgleich gegen Beschäftigungssicherung verkürzen und beschäftigungswirksame Beteiligungslöhne fördern.⁴

³ Zur Diskussion dieser Aspekte vgl. u.a. Appelbaum und Schettkat 1993, Dornbusch 1994, Sachverständigenrat 1995.

⁴ Zur Diskussion lohnpolitischer Innovationen vgl. u.a. Albach 1995, Bispinck 1995, Franz 1995, Sadowski und Schneider 1996, Schettkat 1996.

Wir wissen nun aber aus zahlreichen Studien: Selbst wenn die Hauptakteure der Beschäftigungspolitik ihre Rollen perfekt spielen, wird sich die Beschäftigungskrise in Europa nicht lösen lassen.⁵ Die Arbeitslosigkeit wird nur dann auf ein befriedigendes Niveau sinken, wenn es uns gelingt, das Wachstum beschäftigungsintensiver zu gestalten. Dazu nur einige Zahlen. Vor 30 Jahren waren in Europa noch verhältnismäßig mehr Menschen beschäftigt als in Amerika: Die Beschäftigungsquote betrug 65 gegenüber 63 Prozent in den USA. Heute sieht das Verhältnis ganz anders aus: 59 Prozent in den 15 Mitgliedsländern der EU, 72 Prozent in den USA. Hätte Europa das amerikanische Beschäftigungsniveau, wären 33 Millionen mehr Menschen beschäftigt, weit mehr als die Zahl der etwa 19 Millionen Arbeitslosen. Bei einem Prozent Wachstum steigt die amerikanische Beschäftigung um 0,75 Prozent, in Europa nur um 0,25 Prozent. Woran liegt das?

Der Hauptgrund ist, daß unsere Beschäftigungsverhältnisse noch zu wenig variabel sind. Auch wenn viele atypische Beschäftigungsformen nicht zu übersehen sind, kleben wir im Grunde genommen immer noch an einem überkommenen Bild der Vollbeschäftigung: Arbeit für alle (wenigstens für die männlichen Haushaltsvorstände), 8 Stunden am Tag, 5 Tage in der Woche, 46-48 Wochen im Jahr, 40-50 Jahre im Leben, und das womöglich noch im selben Betrieb. Schwarzarbeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und hohe Arbeitslosigkeit sind nur das Spiegelbild dieses verkehrten Beschäftigungsideals. Wenn wir dennoch nicht die Implikationen des amerikanischen Modells haben wollen, nämlich eine steigende Zahl von "working poor", dann **brauchen wir ein flexibleres Vollbeschäftigungsziel, wozu die Arbeitsmarktpolitik einen wesentlichen Beitrag leisten kann.**

Die Annahme eines strukturellen Arbeitskräftedefizits, die dem AFG zugrunde lag, ist längst überholt. Im Zeichen der Globalisierung ist vielmehr von einem strukturellen Arbeitskräfteüberschuß bei gleichzeitiger Tendenz zu Qualifikationsengpässen auszugehen. Das **neue Beschäftigungsziel** muß den Bedingungen moderner Dienstleistungs- und Informationsgesellschaften entsprechen. Das bedeutet von der Arbeitsnachfrageseite her betrachtet: Der Strukturwandel im globalen Wettbewerb ist dauerhaft und heftiger als wir es in den letzten Jahrzehnten erlebt haben. Wir stehen erst am Beginn gewaltiger Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt. Virtuelle und fraktale Organisation von Produktion und Dienstleistungen erfordern noch höhere Mobilität und Flexibilität der Arbeit als bisher. **Der Vision des „atmenden“ Betriebs**

⁵ Vgl. z.B. das Memorandum der Europäischen Kommission anlässlich der Essener Konferenz im Dezember 1994 (European Commission 1995).

muß eine Vision des „atmenden“ Arbeitsmarkts entsprechen. Gleichzeitig steigt die Bedeutung der Human-Ressourcen als Standortfaktor, so daß vorsorgende Qualifizierung und Kompetenzentwicklung erste Priorität erhalten. Dementsprechend lautet die geeignete beschäftigungspolitische Strategie auf den arbeitseinsparenden technischen Wandel nicht mehr Arbeitszeitverkürzung pur bei vollem Lohnausgleich, sondern Arbeitszeitverkürzung plus lebenslanges Lernen oder selbstbestimmte kreative Aktivitäten.

Von der Angebotseite her muß das neue Beschäftigungsziel folgende Megatrends berücksichtigen: Weitere soziale Differenzierung, Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile verlangen vielfältigere und flexiblere Formen der Arbeitsverhältnisse; die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern erfordert eine bessere Koordination von Familienarbeit und Erwerbsarbeit; und wachsende Ströme von ein- und auswandernden Menschen müssen integriert oder international koordiniert werden. **Übergangsarbeitsmärkte wären eine Möglichkeit, die Vision des „atmenden Arbeitsmarkts“ zu realisieren und der Arbeitsmarktpolitik ein neues strategisches Beschäftigungsziel zu geben.**

Organisatorisch sind Übergangsarbeitsmärkte Brücken zwischen bezahlter abhängiger Beschäftigung und anderen Erwerbsformen oder produktiven Aktivitäten. **Rechtlich** bieten sie dauerhafte und somit berechenbare Optionen zum Wechsel oder zur Kombination verschiedener Arbeitsverhältnisse, z. B. geregelte Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit, Wechsel zwischen (Weiter-) Bildung und Arbeit oder Kombinationen von beiden; Wechsel zwischen unselbständiger und selbständiger Arbeit oder auch hier (ein zunehmender Trend übrigens) Kombinationen von beiden. **Finanziell** kompensieren Übergangsarbeitsmärkte zeitweise vermindertes Erwerbseinkommen teilweise mit Transferleistungen oder mit eigenen zweckgebunden Sparleistungen, die eventuell noch steuerlich begünstigt sind. Da Übergangsarbeitsmärkte nicht Untätigkeit, sondern kreative Aktivitäten organisieren, sind sie letztlich auch volkswirtschaftlich effizienter als Arbeitslosigkeit (Schmid 1993, 1994).

Ordnungspolitisch sind Übergangsarbeitsmärkte also Institutionen, die Variabilität in der Dauerhaftigkeit von Beschäftigungsverhältnissen unterstützen. Im Gegensatz zum traditionellen Sozialstaat, der sich in der Arbeitszeit am Leitbild des Achtstundentages und der 48 Stundenwoche, im sozialen Status am Leitbild des Familienvaters und in der Entlohnung am Leitbild eines angemessenen Familienunterhalts orientierte, hat der koopera-

tive Sozialstaat in der Arbeitszeit das Leitbild der Zeitsouveränität, im sozialen Status das Leitbild der gleichberechtigten Lebenspartner und in der Entlohnung das Leitbild des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit im Visier.

Da diese Variabilität von allen abverlangt wird, wird die Spaltung des Arbeitsmarktes in einen ersten und zweiten Arbeitsmarkt vermieden. Es handelt sich dabei um eine zweiseitige Variabilität. Sie muß sowohl den individuell vielfältigen und biographisch sich verändernden Lebensbedürfnissen als auch den betriebswirtschaftlichen Bedürfnissen nach Flexibilität angemessen sein. Im Idealfall ergänzen sich beide Bedürfnisse. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß zwischen beiden Bedürfnissen auch Interessenkonflikte bestehen, denen sich die Sozialpartner widmen müssen. **Tarifliche Arbeitsmarktpolitik** gewinnt an Bedeutung, so daß ordnungspolitisch nicht die Schwächung, sondern die Stärkung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der Tagesordnung ist.

Da Übergangsmärkte erhöhte Anforderungen an die Beweglichkeit der Arbeitnehmer stellen, stellen sich auch höhere **Anforderungen an den Gesetzgeber**. Die erste Anforderung liegt sofort auf der Hand: Wenn schon die Arbeitnehmer mehr beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen sollen, müssen ihre Kompetenzen im lebenslangen Lernen gestärkt werden. Weiterbildung muß - neben der Grund- und der primären Berufsausbildung, der sekundären Bildung und der Hochschulbildung - zur vierten Säule des öffentlichen Bildungssystems werden.

Zweitens wissen wir aus vielen Evaluierungsstudien, daß Kompetenzen am effektivsten während und nicht außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisse erlangt werden. Darum geht Vorsorge vor Fürsorge. Wenn Arbeitslosigkeit dennoch nicht zu vermeiden ist, dann ist die Permanenz dieses Zustandes mit allen Mitteln zu verhindern.

Drittens sind neue Rechtsansprüche, also Optionen für den geregelten Wechsel im Erwerbsstatus zu schaffen, um stabile Erwartungshorizonte und sozialen Schutz auch bei höherer Variabilität zu gewährleisten. Diese Optionen sind durch Anreize für das freiwillige Begehen der Beschäftigungsbrücken zu ergänzen. Wenn solche Anreize nicht ausreichen, müssen unter Umständen auch Pflichten (etwa zur Weiterbildung) auferlegt werden. Denn unter den neuen globalen Bedingungen ist Beweglichkeit ein öffentliches Gut, dessen Nutzen viele gerne mitnehmen und dessen Kosten viele gerne vermeiden möchten.

Viertens, schließlich, müssen Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik an den erhöhten Kooperations- und Koordinationsbedarf angepaßt werden.

Inwieweit entspricht der Entwurf des AFRG diesen Anforderungen, und inwieweit genügt er seinen eigenen Ansprüchen?⁶

2 Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Zunächst fällt auf, daß im neuen Gesetz die Schnittstellen der Arbeitsmarktpolitik zur Tarif-, Struktur- und Sozialpolitik unzureichend thematisiert sind (2.1). Die Wiedereingliederung von Arbeitslosen soll vornehmlich durch negative (Verschärfung der Zumutbarkeit) und positive Anreize (verschiedene Eingliederungshilfen) beschleunigt werden. Aus der Evaluierungsliteratur⁷ ist jedoch bekannt, daß Anreize nur begrenzt wirksam sind; insbesondere Langzeitarbeitslose bedürfen umfangreicher Beratungsleistungen. Entsprechende Angebote im AFG sind im Reformentwurf eher zurückgenommen als ausgeweitet worden (2.2). Die untertarifliche Bezahlung bei einigen zentralen Instrumenten wird sich nicht, wie erwartet, positiv auf die Beschäftigung auswirken, so daß auch die erhofften fiskalpolitischen Einspareffekte nicht eintreten werden; darüber hinaus schränken Quotenregelungen den Spielraum der Arbeitsämter im Einsatz der Instrumente zu sehr ein (2.3). Es gibt aner kennenswerte Verbesserungen bei der Förderung der Weiterbildung (2.4) und der Existenzgründungen (2.5), die innovativen Ansätze sind jedoch zu zaghaft.

⁶ Ich befasse mich nicht mit den geplanten Änderungen der „passiven Arbeitsmarktpolitik“. Die einschneidendste Veränderung hier ist die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer. Diese Leistungsminderungen werden auf der anderen Seite zu höheren Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe führen, so daß der gesamtwirtschaftliche Einspareffekt fragwürdig ist. Die Absichten der Reformer, das Budget der Bundesanstalt bis zum Jahre 2000 um 17 Mrd DM zu reduzieren, werden sich darum nur dann erfüllen, wenn auch die Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik drastisch gesenkt werden. Beabsichtigt ist schon jetzt, das Niveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern auf das Niveau der alten Bundesländer zurückzuführen.

⁷ Vgl. dazu den umfassenden Überblick des Forschungsstandes in dreißig originären Kapiteln des „International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation“ (Schmid u.a. 1996).

2.1 Verbesserung der Schnittstellen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Tarif-, Struktur- und Sozialpolitik

Wenn Übergangsmärkte ein sinnvolles strategisches Beschäftigungsziel der Arbeitsmarktpolitik von morgen sind, dann muß Arbeitsmarktpolitik auch die **Schnittstelle zur tariflichen Arbeitszeitpolitik** verbessern. Was sagt der AFRG-Entwurf dazu? Die Abkehr vom Standard der Vollzeitbeschäftigung zu flexiblen und kombinierbaren Arbeitszeitformen ist im Gesetzesentwurf in einigen Punkten berücksichtigt, allerdings nicht konsequent genug.

Erstens ist die Versicherungspflicht von 18 auf 15 Stunden gesenkt worden, so daß nun insbesondere mehr Teilzeit arbeitende Frauen Versicherungsschutz genießen. Dies entspricht freilich noch nicht der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Norm, ab 8 Stunden regelmäßiger wöchentlicher Arbeitszeit Versicherungsschutz einzuführen.

Zweitens entspricht auch die Einführung des Teilarbeitslosengeldes der zunehmenden Praxis kombinierter Beschäftigungsverhältnisse auf Teilzeitbasis. Nicht einleuchtend ist aber die Begrenzung dieses Teilarbeitslosengeldes auf 6 Monate, die Teilzeit- gegenüber Vollzeitbeschäftigung nach wie vor diskriminiert.

Erfreulich ist, drittens, die Erhaltung des Anspruchs auf Vollarbeitslosengeld, wenn zwischenzeitlich (bis zu dreieinhalb Jahren) eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen wurde; damit wird befristete Teilzeitbeschäftigung beispielsweise wegen Kinderbetreuung, Altenpflege, berufsbegleitender Weiterbildung oder gar wegen solidarischer Beschäftigungssicherung nicht benachteiligt.

Viertens wird mit dem Teilunterhaltsgeld die Möglichkeit der Kombination von Teilzeitbeschäftigung und Weiterbildung gefördert.

Fünftens, schließlich, soll das strukturelle Kurzarbeitergeld, also die Möglichkeit, bei betrieblichen Strukturanpassungsmaßnahmen Kurzarbeitergeld zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu bezahlen, gesetzlich bis zum Ende des Jahres 2002 verlängert werden. Allerdings hätte die Verpflichtung zur Weiterbildung noch stärker betont werden können bei gleichzeitiger Gegenverpflichtung der Arbeitsverwaltung, dabei entstehende Kosten zu übernehmen. Die jetzt vorgeschlagene Regelung könnte auch mit tariflichen oder betrieblichen Jahresarbeitszeitverträgen, die eine beschäftigungspolitisch erfreuliche Innovation darstellen, in Konflikt geraten; das Aufzehren der dort

vertraglich abgemachten Flexibilitätsspielräume darf der Gesetzgeber nicht zur Voraussetzung der Inanspruchnahme von Kurzarbeit machen.

Die Schnittstelle zwischen tariflicher und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik könnte in einem weiteren Punkt aktiviert werden: Wenn in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen beschäftigungswirksame Kooperationsverträge über Arbeitszeitverkürzung in Verbindung mit beruflicher Nachqualifizierung oder Weiterbildung geschlossen werden, könnte die Arbeitsverwaltung als Kooperationspartner einen finanziellen Beitrag in dem Umfang leisten, wie Arbeitslosigkeit vermieden wurde.

Aber auch die Chancen, die **Schnittstelle zwischen Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik** zu verbessern, sind nicht konsequent genutzt worden. Bis zum Jahre 2002 können Strukturanpassungsgelder gezahlt werden, wenn Träger oder private Unternehmen Arbeitslose in bestimmten Beschäftigungsfeldern (Umwelt, Soziales und Jugendhilfe) einstellen. Voraussetzung ist, daß damit neue Arbeitsplätze in Regionen mit besonderen Strukturproblemen geschaffen werden. In der Höhe entsprechen diese Gelder dem sonst zu zahlenden Durchschnitt des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe, in der Dauer werden sie drei Jahre, bei Aussicht auf einen Dauerarbeitsplatz auf vier Jahre gewährt. Das förderungsfähige Arbeitsentgelt darf - wie auch bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) - höchstens 80 Prozent des Tariflohns betragen. Gegenüber ABM tritt noch eine Verschärfung hinzu. Zahlen Arbeitgeber trotzdem Tariflöhne, wird die Lohnkostensubvention um den entsprechenden Betrag gekürzt. Diese Regelung ist ordnungspolitisch fragwürdig und funktionslogisch widersinnig: Sie untergräbt die Tarifautonomie und macht qualitativ anspruchsvolle Strukturförderung nahezu unmöglich.

Darüber hinaus wurden die Einsatzfelder dieses arbeitsplatzfördernden Instruments gegenüber dem AFG (§§ 242s und 249h) mit Ausnahme für die neuen Bundesländer eingegrenzt anstatt sie auszuweiten. Es hätte hier dem Geiste der Dezentralisierung entsprochen, den Arbeitsämtern mehr Entscheidungsspielraum beispielsweise im Infrastrukturbereich zu geben. Mit der Erweiterung der zulässigen Förderungsbereiche könnten weitere Kofinanziers gewonnen werden, die erfahrungsgemäß der Engpaß für qualitativ wertvolle und erfolgsträchtige Projekte strukturfördernder Arbeitsmarktpolitik sind. Die notwendige Erweiterung der Einsatzfelder gilt auch für ABM, die ja ebenfalls strukturfördernde Wirkung haben sollen. Die jetzige Praxis führt zu dem Paradox, daß zwar unsere Parkanlagen gefegt und die Friedhofsmauern repariert sind, während öffentliche Bauten, Straßen oder

Abwasserkanäle und private Wohnungsbestände (insbesondere in den neuen Bundesländern) renovierungs- oder sanierungsbedürftig bleiben.

Mindestens drei Voraussetzungen wären jedoch zu schaffen, um in der Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik weiter zu kommen. Erstens bedarf es regionaler Koordinierungsstellen, die den Anstoß zu bedarfsorientierten Projekten geben, das erforderliche „Pooling“ diverser Ressourcen vornehmen sowie das „Coaching“ und „Controlling“ der Projektumsetzung übernehmen. Solche Koordinierungsstellen müssen „power“ haben. Sie sind daher von Kommunen, Landkreisen, Regierungsbezirken oder Ländern einzurichten, aber mit eigenen Kompetenzen und Mitteln auszustatten. Zweitens wären auch bei den Arbeitsämtern die Kompetenzen der Selbstverwaltung zu stärken anstatt zu schwächen, wie es jetzt im AFRG vorgesehen ist. Dabei wird es nicht bei der drittelparitätischen Zusammensetzung der Selbstverwaltung bleiben können; andere regional kompetente Akteure müssen mit an den „runden Tisch“. Die Gefahr möglicher Wettbewerbsverzerrungen schließlich, die bei öffentlich kofinanzierten Entwicklungsprojekten droht, kann durch die Technik der wettbewerblichen Vergabe solcher Projekte effektiv verringert werden (Rabe und Emmerich 1996).

Schließlich könnte die **Schnittstelle zur Sozialpolitik** durch die Kombination von Transferleistungen und niedrigem Arbeitseinkommen erheblich verbessert werden. Sowohl bei der Sozial- wie auch bei der Arbeitslosenhilfe ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit faktisch oft mit hoher Marginalbesteuerung verbunden. Hier wirkt die Armut- oder Transferfalle, weil Arbeit sich nicht deutlich mehr „lohnt“ als reiner Transferbezug. Für wohl definierte Zielgruppen (etwa Alleinerziehende) könnte selbstverdientes Erwerbseinkommen vermindert auf die Transferleistung angerechnet werden (etwa zu 50 Prozent). Das könnte vor allem für Teilzeitarbeit attraktiv sein. Theoretische Überlegungen⁸ zeigen, daß die verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen im Hinblick auf Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten gegenüber Modellen der negativen Einkommensteuer (Garantie eines Mindesteinkommens) oder Lohnkostenzuschüssen günstiger abschneiden. Da jedoch noch wenig empirische Erfahrungen vorliegen, ist Vorsicht angebracht. Wir wissen noch wenig über die mittelfristigen Produktivitätseffekte der implizierten größeren Lohndifferenzierung, und Unsicherheit besteht auch hinsichtlich der fiskalischen Nettoeffekte. Gerade in diesem Bereich ließe sich mit gezielten sozialen Experimenten mehr Wissen und Erfahrung erzielen.

⁸ Vgl. dazu ausführlicher Klös 1996.

2.2 Balancierung von Rechten und Pflichten als Voraussetzung zur Kooperation

Im AFRG-Entwurf ist der berufliche Status der Arbeitslosen nicht mehr geschützt. Ob dies mit dem Grundrecht der Berufswahlfreiheit vereinbar ist, wird juristisch zu prüfen sein. Darüber hinaus wird in den ersten drei Monaten Arbeitslosigkeit der zumutbare Lohn auf 20, in den folgenden drei Monaten auf 30 und nach einem halben Jahr auf 40 Prozent des vorausgehenden Lohnes reduziert. Solche drastischen Verschärfungen der Zumutbarkeit wären allenfalls akzeptabel, wenn auf der anderen Seite die Angebote der Arbeitsförderung gestärkt worden wären. Diesen Weg hat z.B. die Schweiz eingeschlagen. Dort wurde 1995 der Bezug von Arbeitslosengeld auf ein halbes Jahr beschränkt und im Gegenzug das Recht auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz von 17 Monaten nach Ablauf der passiven Lohnersatzleistungen geschaffen (OECD 1996). Der schweizerische Gesetzgeber hat sich also auch selbst verpflichtet, alles für die Wiedereingliederung der Arbeitslosen nach Auslaufen der sozialen Sicherung zu tun, während von einer solchen Verpflichtung im deutschen Reformwerk nicht die Rede ist. Im Gegensatz zur Schweiz hat das **AFRG die Kriterien der Zumutbarkeit drastisch verschärft, ohne eine ausreichende Balance durch aktive Arbeitsförderung zu bieten.**

Der Schweizer Weg ist bei einem schon erreichten hohen Niveau der Arbeitslosigkeit wohl nicht zu gehen. Er verweist aber deutlich auf die notwendige Balance von Verantwortungszumutung und Befähigung zur Verantwortungsübernahme. Wenn man schon, wie es der Gesetzgeber in den §§ 1 und 2 des AFRG mit Recht tut, die individuelle und betriebliche Verantwortung der Beschäftigung stärker hervorhebt, dann ist auch alles zu tun, um die Voraussetzungen zu dieser höheren Verantwortungsübernahme zu verbessern. Der Gesetzgeber darf sich aus dieser Kooperationspflicht nicht herausstellen.⁹ In wenigstens zwei Punkten könnte er den Kooperationszwang, den er den Arbeitslosen auferlegt, durch Kooperationsangebote wenigstens teilweise ausgleichen.

⁹ Individuelle bzw. betriebliche Verantwortung für Arbeitslosigkeit werden im AFRG zu stark betont. Demgegenüber ist in der Wissenschaft der rationalen Wahl (insbesondere in der Spieltheorie, wofür 1995 der Nobelpreis an Nash und Selten verliehen wurde) längst bekannt, daß das kollektive Ergebnis individuell vernünftig handelnder Menschen unter falschen Rahmenbedingungen suboptimal und gemeinwohlschädigend sein kann (u.a. Asmussen und Bruch 1995; Axelrod 1984; Güth 1992; Scharpf 1988; Selten 1986). Der Staat kann sich also aus der Verantwortung für 'Vollbeschäftigung' (also dem beschäftigungspolitischen Koordinationsspiel) nicht herausstellen und muß institutionell günstige Rahmenbedingungen für Kooperation schaffen.

Geht man davon aus, daß Arbeitslosigkeit in der Regel nicht individuell verschuldet ist, dann ist die Zumutung des beruflichen Statusverlusts und des Einkommensverlusts bei Arbeitsaufnahme bis zu 40 Prozent ungerecht gegenüber denjenigen, die (noch) einen sicheren Arbeitsplatz haben. Ein partiell fairer Ausgleich für die verschärfte Zumutbarkeit könnte darin bestehen, den Anspruch auf Arbeitslosengeld teilweise in eine Lohnsubvention umzuwandeln, wenn Arbeitslose bereits im ersten halben Jahr ein berufsfremdes und niedriger bezahltes Arbeitsplatzangebot akzeptieren. Ein Wiederbeschäftigungsbonus wird z.B. mit Erfolg in Japan praktiziert, dort jedoch nicht an die Bedingung geknüpft, daß der neue Arbeitsplatz geringer als der vorhergehende entlohnt wird.

Darüber hinaus wäre nach einem Jahr Arbeitslosigkeit ein individueller Rechtsanspruch auf einen Weiterbildungs- oder befristeten Arbeitsplatz ein angemessener Ausgleich für die erzwungene Kooperation. Neben der Schweiz gibt es solche Rechtsansprüche in den skandinavischen Ländern. Die Arbeitsämter könnten zur Umsetzung dieses Rechtsanspruchs gemeinnützige Arbeitnehmerverleihfirmen beauftragen, wie etwa in Holland, wo START¹⁰ und MAATWERK¹¹ erfolgreich Langzeitarbeitslose oder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger vermitteln. Solche Firmen gehen bei potentiellen Arbeitgebern „Klinkenputzen“, weil bekannt ist, daß ein Großteil der offenen Stellen weder den Arbeitsämtern gemeldet noch über Inserate angeboten wird. Die Arbeitslosen sind bei diesen Firmen angestellt und erhalten im Sinne eines umfassenden „Coachings“ jede erdenkliche Hilfe, bis sie eine feste Arbeitsstelle gefunden haben. Wie in der privaten Wirtschaft wird auch die Arbeitsverwaltung zukünftig spezialisierte Dienstleistungen, wie sie START und MAATWERK professionell anbieten, ausgliedern und auf dem Markt kaufen müssen (outsourcing). Wenn gleichzeitig für Wettbewerb auf der Angebotseite gesorgt wird, dann werden solche Vermittlungsdienste

¹⁰ START ist der Name für gemeinnützige Arbeitnehmerverleihfirmen, die sich besonders der Integration von schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen widmen. Das ursprünglich holländische Vorbild wird derzeit in Nordrhein-Westfalen flächendeckend adaptiert; vgl. Weinkopf 1996.

¹¹ MAATWERK, also Arbeit nach Maß, ist ebenfalls ein von Holland importiertes Modell, das jetzt auch in Hamburg angewandt wird: Vermittlungsbüro unmittelbar in der Nähe der Sozialämter schicken arbeitsfähige Antragsteller auf Sozialhilfe sofort auch zu "Maatwerk" unter der Annahme, daß ein Großteil der offenen Stellen (in den NL schätzungsweise 70 Prozent) weder den Arbeitsämtern gemeldet noch über Inserate angeboten werden. Arbeitgeber werden direkt angesprochen, um diese Stellen aufzuspüren. Wenn ein Sozialhilfeempfänger länger als sechs Monate in der neuen Stelle war, zahlt das Sozialamt der Maatwerk pro Vermitteltem 4000 DM. Bei 300 Vermittlungen rechnet die Hamburger Sozialbehörde mit einer Ersparnis an Sozialhilfe von 3,8 Millionen DM. Dieses Modell ist auch für Langzeitarbeitslose attraktiv.

nicht nur effektiver sondern auch effizienter (also billiger). Man kann auch sparen, in dem man Geld an der richtigen Stelle ausgibt.

Auch **das neue Instrument des „Eingliederungsvertrags“ schafft kein neues und faires Gleichgewicht der Kooperationsanreize**. Arbeitsämter und Arbeitgeber können nun mit Langzeitarbeitslosen einen Eingliederungsvertrag bis zu einem halben Jahr schließen. Es handelt sich dabei um ein Beschäftigungsverhältnis im Dreieck Arbeitsamt, Arbeitslose und Betrieb, dessen arbeitsrechtlicher Status unklar ist. Es kann jederzeit von allen Seiten gekündigt werden, wenn das Eingliederungsziel nicht erreichbar erscheint. Unklar bleibt, welche Vorzüge eine solche Konstruktion gegenüber den bisherigen Möglichkeiten zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen (Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Probebeschäftigung, Befristung von Arbeitsverträgen, Praktika bei beruflichen Bildungsmaßnahmen und Arbeitnehmerüberlassung) hat.¹² Unverständlich ist vor allem, warum die Möglichkeiten institutioneller Förderung des § 62d AFG nicht wieder aufgegriffen wurden, zumal diese in Verbindung mit dem Sonderprogramm des Bundes („Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“, BHI) allgemein als recht erfolgreich beurteilt wurden (Gaß u.a. 1996).

Klar ist jedoch das strukturelle Ungleichgewicht des Vertragsverhältnisses, das Arbeitsamt wie Arbeitslose in eine erpresserische Situation bringen kann: Während für die Arbeitgeber keinerlei Sanktionen vorgesehen sind, wenn sie kündigen, müssen die Arbeitslosen bei Ablehnung oder Kündigung des Eingliederungsvertrags u.U. eine Sperrzeit des Arbeitslosengeldbezugs bis zu 12 Wochen hinnehmen. Die Arbeitsämter wiederum sind zu Kompensationszahlungen für alle Ausfallzeiten von Arbeitsleistung (Krankheit, Absentismus, erforderlich externe Weiterbildung etc.) verpflichtet, was kostspieligen Kontrollbedarf und einen bürokratischen Papierkrieg vorprogrammiert. Darüber hinaus sind die Arbeitsämter unter Druck gesetzt, weitere im Gesetz vorgesehene Lohnkostensubventionen zu bezahlen, weil sie gute Eingliederungsbilanzen vorweisen müssen.

Es liegt in der Natur eines Dreiecksverhältnisses, daß die Verantwortung für Mißerfolge schwer zu lokalisieren sind. Die Hauptlast des Beweises wird in solchen Konstellationen vermutlich beim schwächsten Glied - hier den Arbeitslosen - liegen. Umgekehrt ist im Erfolgsfall die Möglichkeit von Mitnahme- und Substitutionseffekten beim stärksten Glied im Dreieck - den Arbeitgebern - nicht von der Hand zu weisen. Somit besteht die Gefahr,

¹² Vgl. dazu wie auch kritisch zum gesamten Entwurf des AFRG Steinke 1996.

daß im Betrieb (also im „ersten Arbeitsmarkt“) ein „zweiter Arbeitsmarkt“ entsteht, den das AFRG ausdrücklich vermeiden wollte. Es gibt noch keine Erfahrungen und wenig theoretisches Wissen, wie ein gut balancierter **kooperativer Eingliederungsvertrag** zu konstruieren wäre. Jedenfalls müssen die Ziele der Eingliederung und die jeweiligen Beiträge der Partner klar definiert sein, so daß bei einem Mißlingen alle Partner beweispflichtig werden. Eine zweite Voraussetzung ist ein Verhandlungsgleichgewicht; die Stellung der Arbeitsämter könnte z.B. gestärkt werden, wenn ihnen erlaubt würde, die Höhe der Lohnsubventionen auf dem Arbeitsmarkt kompetitiv auszuhandeln. Beim Stand der Dinge ist daher zu empfehlen, dieses Instrument einem experimentellen Test zu unterziehen, bevor es dauerhaft institutionalisiert wird.

2.3 Vermeidung eines zweiten Arbeitsmarkts

Die Verfasser des Reformentwurfs hatten offensichtlich vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als negatives Beispiel für einen zweiten Arbeitsmarkt im Auge. Gemeint ist die Schaffung eines künstlichen Arbeitsmarkts, der sich vom realen Arbeitsmarkt abschottet und eine Eigen- dynamik gewinnt. Wie gleich zu zeigen ist, werden die eingeführten Neuerungen jedoch genau den Effekt hervorrufen, der vermieden werden sollte.

Zum einen sollen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nun mindestens 95 Prozent der Teilnehmer aus Langzeitarbeitslosen rekrutiert werden (in der Regel also Arbeitslosenhilfeempfänger), während beim neu geschaffenen Strukturanpassungsgeld die Arbeitslosenhilfeempfänger ihrem Anteil an allen Leistungsempfängern entsprechend zu berücksichtigen sind. Die Hoffnungen, mit diesen **Quotierungen** den Bund von Ausgaben für Arbeitslosenhilfe zu entlasten, **sind jedoch beschäftigungspolitisch kontraproduktiv und darum auch fiskalpolitisch trügerisch**. Länder, Gemeinden oder halböffentliche Träger, die sich finanziell an ABM nun noch stärker als bisher beteiligen sollen, haben auch kein Geld und an Gemeinschaftsarbeiten, mit denen die Reformer offenbar liebäugeln, wenig Interesse. Also wird ABM absehbar zur Bedeutungslosigkeit verurteilt, und die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe werden steigen. Wieso müssen qualifizierte arbeitslose Baufacharbeiter, Maler, Klimatechniker, Architekten, Stadtplaner, Pfleger (weibliche Form überall inbegriffen) erst ein Jahr warten, bevor sie am Bau von Sozialwohnungen, an der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur oder beim Aufbau mobiler Sozialdienste teilnehmen dürfen?

Dieses Abwarten macht insbesondere bei gewerblich orientierten ABM und beim Strukturanpassungsgeld keinen Sinn, wo doch qualifizierte Struktureffekte, d.h. die Stärkung endogener regionaler Entwicklungspotentiale angestrebt werden.

Solche Quotierungen widersprechen auch dem Ziel der Dezentralisierung, wonach die Arbeitsämter die Wiedereingliederung von Arbeitslosen eigenverantwortlich in ihre Hand nehmen sollen. Maßgeblich für die Arbeitsförderung sollten die berufsbiographischen Lebensumstände sein, also das Risiko, lange arbeitslos zu bleiben, und nicht die schon erreichte Langzeitarbeitslosigkeit. Frühzeitige Identifikation der Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit („profiling“) und Abstimmung der Eingliederungsmaßnahmen entsprechend dieser individuellen Risiken („case management“) sind notwendige Elemente einer „maßgeschneiderten“ Arbeitsmarktpolitik (OECD 1966). Wenn der Gesetzgeber solche Entscheidungen den Arbeitsberatern und Vermittlern vor Ort nicht zutraut, werden sie auch nie ergebnisorientiertes Verantwortungsbewußtsein und die dazu erforderlichen Managementqualitäten entwickeln.

Zum zweiten soll die **untertarifliche Bezahlung dieser Maßnahmen den Anreiz zur Aufnahme regulärer Arbeit stärken und Mitnahme oder Substitution verhindern**. Nur noch 30-75 Prozent (in besonderen Fällen 90 Prozent) des „berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts“ sollen jetzt bei ABM bezuschußt werden. Dieses berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt darf wiederum nur maximal 80 Prozent des Tariflohns betragen. Die Logik diese Regelung stützt sich auf die Theorie des „Abstandsgebots“, wonach Löhne oder Unterhaltsgelder der Arbeitsförderung deutlich unter den erzielbaren Löhnen des regulären Arbeitsmarkts liegen sollen, um Anreize zum raschen Übergang in den „ersten Arbeitsmarkt“ zu schaffen. Darüber hinaus wird argumentiert, daß bei niedrigeren Zuschüssen mit den gleichen Finanzmitteln mehr Arbeitslose gefördert werden können.

Diese Logik ist aus mehreren Gründen problematisch, und die Annahme, der Übergang in reguläre Beschäftigung des ersten Arbeitsmarkts werde durch einen mangelnden Abstand der Löhne zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt verhindert, entbehrt jeder empirischen Grundlage. Zum einen steigt nun bei den ABM der Eigenanteil der Träger dramatisch, insbesondere dann, wenn diese am Prinzip der gleichen Entlohnung festhalten. Viele Kommunen können diese zusätzliche Belastung nicht mehr aufbringen. Das gleiche gilt für die kleinen und häufig innovativen Träger, die in den Sog der kommunalen Finanzprobleme hineingezogen werden, da sie in der Vergan-

genheit die notwendige Restfinanzierung häufig über kommunale Zuschüsse abgedeckt haben, die nun ebenfalls gekürzt werden.

Auf der einen Seite ist die vermutete Anreizwirkung zur Rückkehr in den 'ersten Arbeitsmarkt' ungesichert, vor allem dann, wenn eine globale Arbeitsplatzlücke besteht, während auf der anderen Seite nicht nur die soziale Notlage, sondern auch die Stigmatisierung von Arbeitslosen weiter verschärft werden. Entscheidend für Mobilität sind Verfügbarkeit und Attraktivität von Arbeitsplätzen. Auch die grundsätzliche Befristung von ABM ist ein hoher Anreiz, sich um eine dauerhafte Stellung zu bemühen, während beim Strukturanpassungsgeld zu erwarten ist, daß die so Eingegliederten alles tun, um ihren Arbeitsplatz unentbehrlich zu machen. Dagegen schafft die Abkehr vom Prinzip des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit soziale Spannungen, da sie von den meisten (potentiellen) ABM-Teilnehmern und übrigens auch von den meisten Trägern als ungerechtfertigt empfunden wird. Lustloses Arbeiten, Fehlzeiten und schlechte Kooperation mit ungeforderten Beschäftigten können die Folge sein.

Es gibt andere Wege als bürokratische (Quoten) und disziplinierende (untertarifliche Bezahlung) Vorschriften, um Mitnahmeeffekte, Substitution oder Verdrängung zu kontrollieren. Effektivität und Effizienz verschiedener Lohnkostenzuschüsse könnten erheblich gesteigert werden, wenn den Arbeitsämtern mehr Spielraum bei der Festlegung der Konditionen überlassen würde. Dauer und Höhe von Lohnsubventionen könnten in einem wettbewerblichen Bietverfahren am lokalen Arbeitsmarkt abgetestet werden, weil davon auszugehen ist, daß die Bedingungen für die Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen individuell, regional und temporal stark variieren. Was am Ende zählt, sind die Ergebnisse, an denen sich die Arbeitsämter messen lassen müssen, also die sozial ausgewogene und ökonomisch wirksame Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

2.4 Der Vorrang präventiver und wirtschaftsnaher Weiterbildung

Was bietet der Gesetzesentwurf an präventiver Arbeitsmarktpolitik? Wie eingangs schon ausgeführt, wird Arbeitsmarktpolitik als **vorsorgende Kompetenzentwicklung** für die Bewältigung des Strukturwandels immer notwendiger. Gerade die spezialisierten und hochqualifizierten Kenntnisse veralten immer rascher, und für die Wettbewerbsfähigkeit im globalisierten Markt sind in einem Hochlohnland wie der Bundesrepublik hohe Qualifikationen und Lernfähigkeit Voraussetzung. Bildungsexperten schätzen, daß

alle 6 bis 7 Jahre etwa die Hälfte des einmal erworbenen Know Hows infolge verkürzter Technologiezyklen veraltet. Darüber hinaus sind heute schon empfindliche Engpässe für spezifische und hochqualifizierte Humanressourcen zu verzeichnen. Weiterbildung oder lebenslanges Lernen sind daher Daueraufgabe und müssen Bestandteil betrieblicher Personalpolitik werden. Ansonsten werden selbst Hochschulabsolventen oder Ingenieure in wenigen Jahren rasch zu „funktionalen Analphabeten“.

Auch wenn zukünftige Qualifizierungsbedarfe schwer prognostizierbar sind, ist mit Sicherheit voraussehbar, daß wenig qualifizierte Arbeitnehmer die ersten Opfer weiterer Rationalisierungen sein werden. Schon heute sind zwei von drei Langzeitarbeitslosen Arbeiter, obwohl deren Beschäftigungsanteil nur 47 Prozent beträgt; die Arbeitslosenquote der Ungelernten beträgt etwa 20 Prozent und ist damit doppelt so hoch wie der Durchschnitt. Mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsbildung, während der Anteil der Beschäftigten ohne beruflichen Abschluß in Westdeutschland rund 20 Prozent beträgt; im Jahre 2010 wird dieser Anteil in den auf etwa 10 Prozent sinken, das sind etwa 2,8 Millionen weniger (Tessaring 1994).

Durch Beseitigung von Qualifikationsengpässen und durch vorsorgende Weiterbildung im Sinne allgemeiner Kompetenzsteigerung könnte die Arbeitsmarktpolitik also eine wichtige beschäftigungspolitische Funktion erfüllen. Dies würde außerdem die inflationsneutrale Stimulierung von Investitionen durch Geld- und Finanzpolitik erleichtern. Das AFRG bietet hierzu insgesamt eher eine enttäuschende Perspektive.

Zunächst sind jedoch einige guten Nachrichten zu berichten: Ungelernte können nun in jedem Fall schon präventiv gefördert werden; Berufsrückkehrer/innen sind unabhängig von der Dauer der Unterbrechung leistungsberechtigt; die Übernahme von Kinderbetreuungskosten wird auf 200,-DM pro Monat erhöht; auch Maßnahmen im Ausland werden unterstützt; und integrierte Praktika ebenso wie Fernunterricht und Selbstlernmaßnahmen sowie Lernen in Modulen werden im größeren Umfang anerkannt. Kritisch einschränkend bleibt freilich anzumerken, daß das Gesetz zu der wichtigen institutionellen Förderung eines ortsnahen Netzes von Weiterbildungsträgern keinen Beitrag leistet.

Die schlechten Nachrichten sind: Der Rechtsanspruch auf einen Einarbeitungszuschuß nach Kindererziehungs- und Pflegezeiten, von dem faktisch vor allem Frauen profitieren würden, wurde fallen gelassen. Das AFRG schließt nun auch aus, daß mit einer Weiterbildungsmaßnahme neue An-

sprüche auf Lohnersatzleistungen erworben werden. Diese Verschlechterung gegenüber dem AFG wird auch durch das dreimonatige Übergangsunterhaltsgeld nicht kompensiert, das für Weiterbildungsabsolventen vorgesehen ist, wenn sie arbeitslos bleiben. Die neue Regelung wird sich negativ auf die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen auswirken, weil das Risiko der Wiederbeschäftigung nun einseitig dem Individuum zugemutet wird. Rational kalkulierende Arbeitslose werden sich nun möglicherweise sinnvoller Weiterbildung verschließen und einen ABM-Platz bevorzugen, der wenigstens einen erneuten Leistungsanspruch - wenn auch auf niederem Niveau - garantiert. Dieser negative Anreiz wird noch dadurch verschärft, daß der Gesetzgeber sich weiterhin der Forderung verschließt, das Unterhaltsgeld gegenüber dem Arbeitslosengeld zu erhöhen, um zumindest die bei Weiterbildung anfallenden erhöhten Kosten zu kompensieren.

Das berechtigte Anliegen, einen sorglosen Umgang mit Weiterbildungsmaßnahmen - die letztlich nur Maßnahmekarrieren fördern - zu vermeiden, läßt sich durch andere Vorkehrungen effektiver und effizienter lösen. In Kooperation mit Kammern, Betrieben und Gewerkschaften sollten die Arbeitsämter regionale Weiterbildungspläne entwerfen, die jährlich fortzuschreiben wären. Die Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen könnte dann auf der Grundlage solcher Pläne erfolgen, wobei ein regionaler Weiterbildungsausschuß dem Arbeitsamt (bzw. dessen Selbstverwaltungsausschüssen) die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen bescheinigt. Diese Zweckmäßigkeit läßt sich schließlich an (längerfristigen) Wiedereingliederungserfolgen messen, aus denen sich dann wieder Erkenntnisse für neue Bedarfswelder gewinnen lassen. Schließlich wäre auch die Auswahl von Weiterbildungsträgern explizit am Kriterium ihrer Wiedereingliederungserfolge zu treffen, wobei diese Erfolge wiederum nach der Schwierigkeit der Einzelfälle zu gewichten wären, um Bestenauswahl ('creaming') zu vermeiden.

Bedauerlich ist auch, daß eine weitere Innovation aktiver Weiterbildungspolitik an der Schnittstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem - das Konzept von „Weiterbilden und Einstellen“ - im AFRG nicht aufgegriffen wurde. Es ist jedoch bekannt und von der Forschung hinreichend belegt, daß Weiterbildung dann am effektivsten und effizientesten ist, wenn sie aus konkretem Anlaß und bei Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses erfolgt.¹³ Die Arbeitsverwaltung (der 'Staat') könnte solche Prozesse als Kooperationspartnerin beschleunigen und verstärken, wenn

¹³ Vgl. Tuijnman und Schömann (1996) für Modelle des lebenslangen Lernens.

sich die Betriebe ihrerseits verpflichten, stellvertretend Arbeitslose einzustellen. Zu diesem Ringtausch stellt die Arbeitsverwaltung ihrerseits Organisationskapazitäten und Lohnsubventionen (Aktivierung sonst zu zahlender Arbeitslosengelder) zur Verfügung. Solche Stellvertretermodelle werden schon in Schweden und Dänemark erfolgreich praktiziert (Höcker und Reissert 1995).

Ebenso denkbar wäre die Unterstützung von Jahresarbeitszeitverträgen (oder gar Lebensarbeitszeitverträgen) im Rahmen von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen, die Zeitblöcke zur Qualifizierung entlassungsbedrohter Arbeitnehmer vorsehen. Eine weitere Überlegung für eine Institutionalisierung betriebsnaher Weiterbildungspolitik wäre die Einführung einer Option für Betriebe, ein Prozent des sonst zu zahlenden Arbeitgeberbeitrags an die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosenversicherung) für betriebliche Weiterbildung zu nutzen. Voraussetzung wäre, daß diese Weiterbildung zu marktgängigen Qualifikationen führt und von Betriebsrat sowie Arbeitsamt genehmigt wird.

2.5 Offensive Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Existenzgründungen ist im AFRG-Entwurf zwar verbessert worden, aber viel zu zaghaft. Erfreulich ist die vereinfachte Förderung von Existenzgründungen. Das Überbrückungsgeld, dessen Höhe dem sonst zu zahlenden Arbeitslosengeld entspricht, ist nun nicht mehr an eine längere vorausgehende Arbeitslosigkeit gebunden. Mit der Dauer von einem halben Jahr ist es allerdings zu knapp bemessen. Die Verlängerung auf ein ganzes Jahr wäre nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern entspräche auch der durchschnittlichen Dauer des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen. Erfreulich ist weiter die Neuerung, daß Existenzgründer mit Lohnsubventionen für die Einstellung von bis zu zwei arbeitslosen Mitarbeitern rechnen können. Nicht sachgerecht ist jedoch die Begrenzung dieser Möglichkeit auf das erste Jahr, in dem Neugründungen in der Regel noch mit der Etablierung auf dem Markt zu kämpfen haben. Eine Erweiterung dieser Möglichkeit auf die ersten drei bis fünf Jahren ist zu empfehlen, so wie auch beide Formen der Anschubfinanzierung variabel kapitalisierbar sein sollten.

Internationale Erfahrungen lehren allerdings, daß solche generöseren Förderkonditionen nur gerechtfertigt sind, wenn für eine sorgfältige Prüfung und Auswahl der Existenzgründungsprojekte gesorgt wird. Zur Gewähr-

leistung eines nachhaltigen Erfolges sind darüber hinaus in vielen Fällen intensives Training und begleitende Beratung (coaching) erforderlich. Erst dadurch werden auch Teilnehmer/innen erreicht, die sich üblicherweise nicht selbständig machen oder erhebliche Defizite im Management aufweisen. Die Einrichtung gemeinnütziger Arbeitskräftepools, die auf die spezifischen Probleme von Kleinbetrieben ausgerichtet sind, und die Einrichtung kombinierter wirtschafts- und arbeitspolitischer Beratungsstellen in den Arbeitsämtern könnte dieses Instrument noch schlagkräftiger machen.¹⁴

3 Organisation der Arbeitsmarktpolitik

Dezentralisierung bedeutet nicht nur größere Entscheidungsautonomie, sondern auch größeren Kommunikations- und Koordinationsbedarf vieler und verschiedentlich vernetzter Akteure. Deshalb wird die Effektivität einer kooperativen Arbeitsmarktpolitik viel stärker als bisher von einer entsprechend flexiblen Organisation abhängen. Welche Vorschläge enthält der Gesetzesentwurf zur Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik?

Ganz offensichtlich haben sich die Reformer vom Konzept des „neuen öffentlichen Managements“ (New Public Management) leiten lassen. Danach sollen managerielle und marktwirtschaftliche Prinzipien die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung verbessern. Deregulierung, Wettbewerb, Privatisierung, Dezentralisierung und Ergebnissteuerung sind die grundlegenden Elemente dieser Reformstrategie (3.1). In einer Verwaltung, die - wie die Bundesanstalt für Arbeit - auch einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen hat, stoßen diese Prinzipien jedoch auf Grenzen (3.2).¹⁵

3.1 Vorzüge und Fallstricke der Ergebnissteuerung

Die Arbeitsämter werden im Entwurf des AFRG nun verpflichtet, in jährlichen „Eingliederungsbilanzen“ Rechenschaft über den Erfolg ihrer Aktivitäten ablegen. Endlich ist ein frei verfügbarer Experimentiertopf vorgesehen (zunächst 5 Prozent, ab dem Jahr 2000 zehn Prozent der Mittel für Eingliederung), endlich sind nicht ausgeschöpfte Mittel auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar, und endlich werden Erfolgsindikatoren formuliert, die Fi-

¹⁴ Vgl. hierzu Meager und Semlinger 1995; Meager 1996.

¹⁵ Diese Grenzen sind mittlerweile auch in der Literatur klar herausgearbeitet worden; vgl. hierzu Damkowski und Precht 1995; Gray und Jenkins 1995; Lüder 1996; Naschold 1995; Schmid 1994.

nanz- und Förderungsdaten miteinander verknüpfen, an denen sich die Arbeitsämter untereinander messen können. So kann ein fruchtbarer Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern entstehen, und (nur) durch die Nachvollziehbarkeit ('accountability') ihrer Aktivitäten können die Arbeitsämter ihre öffentliche Anerkennung verbessern.

Die im § 11 des AFRG vorgesehenen Erfolgsindikatoren bergen jedoch große Gefahren, die den möglichen positiven Gewinn von Transparenz, Vergleichbarkeit, Controlling und Evaluierung in ihr Gegenteil verkehren können. Zwar hat der Kabinettsentwurf in anerkennenswerter Weise noch einmal verbessernde Korrekturen vorgenommen, die den regional besonderen Umständen nun gerechter werden als vorherige Entwürfe. Die Erfolgsgrößen sind jedoch immer noch zu stark am Prinzip der Leistungsindikatoren (output) und zu wenig am Prinzip der Ergebnisindikatoren (outcome) orientiert. Ein Beispiel ist der Indikator „Eingliederungsquote“ in seiner Verknüpfung mit dem Indikator für „Eingliederungseffizienz“. Die Eingliederungsquote ist die Zahl der Arbeitnehmer, die nach der Förderung eine reguläre Beschäftigung aufgenommen haben, in Prozent der Zahl aller geförderten Arbeitnehmer; die Eingliederungseffizienz entspricht den Ausgaben pro eingegliederte Arbeitnehmer in nichtgeförderte Beschäftigung. Wie wir aus der Evaluierungsliteratur wissen, können Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte den Bruttoeffekt der Wiedereingliederung faktisch zunichte machen. Ohne die Verknüpfung mit der tatsächlichen Wirksamkeit enthalten diese Indikatoren deshalb Anreize zur 'Mengenpolitik' (möglichst viel zu geringen Kosten), zur Begünstigung der wettbewerbsfähigsten Arbeitslosen ('creaming') und zur risikoscheuen Orientierung am Mittelmaß.¹⁶

3.2 Kooperativer statt kompetitiver Wettbewerb

Die der neuen Managementphilosophie entlehnten Konzepte der Erfolgskontrolle und Ergebnissteuerung können also nicht ohne weiteres auf die Arbeitsverwaltung übertragen werden. **Dort, wo moderne Managementkonzepte angebracht wären, werden sie jedoch nicht konsequent verfolgt.** Das AFRG trifft weder Vorkehrungen für eine stärkere Marktorientierung

¹⁶ Im amerikanischen Job Training Partnership Act (JTPA), dem größten und vielverzweigten Programm für die Wiedereingliederung von benachteiligten Arbeitslosen, wurden Kosten-Eingliederungsindikatoren wieder abgeschafft, weil sie zur Benachteiligung unter den Benachteiligten (Bestenauslese, „creaming“) führten (Auer und Kruppe 1996:27; dort auch weiterführende Diskussion zu Fragen der laufenden Erfolgskontrolle).

der Implementation (z.B. wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren)¹⁷, noch sieht es verpflichtende Verfahren rigoroser Wirkungsanalyse (Experimente, Quasi-Experimente, Kosten-Nutzen-Analysen) vor.

Darüber hinaus legen internationale Erfahrungen dialogische und prozeßhafte Verfahren der Erfolgskontrolle nahe, um die konterproduktiven Wirkungen von „Bundesligavergleichen“ zu vermeiden. Da Regionen letztlich unvergleichbar sind, wären jährliche Zielvereinbarungen zwischen Arbeitsämtern und Landesarbeitsamt bzw. Bundesanstalt für Arbeit angebracht, wie es in Schweden schon seit Jahren erfolgreich praktiziert wird. In regelmäßigen Abständen werden dann die Abweichungen von den Zielvereinbarungen diskutiert, und die Ergebnisse dieser Dialoge werden öffentlich transparent dokumentiert; regelmäßige Kundenbefragungen ergänzen diese Dokumente. Die regionalen Arbeitsmarktberichte könnten so eine spannende Lektüre werden.

4 Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Das Prinzip des kooperativen Sozialstaats, über ergebnisorientierte Anreize anstatt über Transfers zu steuern, ist im AFRG-Entwurf kaum realisiert. Die unterschiedlichen Anreize der Besteuerungsformen hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirkung werden nach wie vor nicht zur Kenntnis genommen (4.1). Es sind keine Anreize zu erkennen, passive Ausgaben in aktive zu transformieren oder zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Unklar bleibt auch, nach welchen Kriterien das Eingliederungsbudget in Höhe und Struktur bestimmt wird (4.2). Ohne mittelfristige Regelbindung des Niveaus aktiver Arbeitsmarktpolitik an die passiven Ausgaben besteht die Gefahr der (prozyklischen) Verdrängung aktiver durch passive Arbeitsmarktpolitik.

4.1 Beschäftigungspolitische Aktivierung der Einnahmenseite

Um die Lohnnebenkosten zu senken, muß aktive Arbeitsmarktpolitik in stärkerem Maße als bisher durch Steuern finanziert werden; darüber hinaus könnten die Beitragssätze beschäftigungswirksam instrumentalisiert werden. Die Bundesrepublik ist (neben Österreich) das einzige Land in der OECD, das die aktive Arbeitsmarktpolitik aus Beiträgen finan-

¹⁷ Vgl. dazu Rabe und Emmerich (1996), die Erfahrungen der durch die Treuhandgesellschaft kofinanzierten Projekte nach §249h AFG auswerteten.

ziert. Das belastet sowohl die Lohnnebenkosten der Unternehmen als auch das Nettoentgelt der Arbeitnehmer. Da aktive Arbeitsmarktpolitik positive Effekte weit über den Kreis der Beitragszahler hinaus haben kann, ist dieser Finanzierungsmodus auch ungerecht. Als Lösung eignet sich ein regelgebundener Bundeszuschuß zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Dieser Zuschuß wäre an die Höhe der fiskalischen Entlastungseffekte zu binden, die dem Bund durch aktive Arbeitsmarktpolitik zufließen. Das sind zwischen 30 und 40 Prozent; der entsprechende quantitative Betrag hätte 1993 etwa 18 Milliarden entsprochen. Um diesen Betrag, der eineinhalb Prozentpunkte der Einnahmen aus Beiträgen entspricht, könnten die Lohnnebenkosten entlastet werden. Der Betrag wäre kostenneutral über eine Erhöhung der Konsum- und Vermögenssteuer, eventuell auch über eine zweckgebundene Energiesteuer zu finanzieren.¹⁸

Denkbar wäre auch eine beschäftigungswirksame Instrumentalisierung der Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik. Um Anreize zur beschäftigungswirksamen Arbeitszeitverkürzung zu schaffen, könnten die Beiträge auf Löhne über eine (durchschnittliche) Regelarbeitszeit hinaus (z.B. 30 Stunden) progressiv ansteigen, darunter degressiv sinken. Das würde insbesondere Überstunden verteuern und Anreize für Jahresarbeitszeitverträge schaffen, deren Umfang der neuen Regelarbeitszeit oder darunter entsprechen.¹⁹

4.2 Von der Vollfinanzierung zur Kofinanzierung

Im AFG sollten die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit die für eine Maßnahme anfallenden Kosten im wesentlichen abdecken. Seit Beginn der 90er Jahre wird in der Praxis zunehmend von diesem Prinzip abgewichen. Am augenfälligsten wurde dies mit dem in den neuen Bundesländern eingeführten Instrument der produktiven Arbeitsförderung (§ 249h AFG). Aber auch die Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfond und die wachsende Beteiligung der Länder, zum Teil auch der Kommunen, an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik weicht dieses Prinzip auf. **Das Finanzierungsprinzip des neuen Paradigmas der kooperativen Arbeitsmarktpolitik wird daher das Poolen diverser Finanzmittel sein.** Dazu zwingen auch die zu-

¹⁸ Zur Diskussion und zur Simulation von Umfinanzierungsmöglichkeiten (sowie den entsprechenden Beschäftigungseffekten) vgl. Prognos 1995.

¹⁹ Großbritannien kennt seit 1985 progressive Sozialbeiträge; in Frankreich hat Michel Rocard ein umfassendes System der Regelarbeitszeit und entsprechend progressiver Sozialbeiträge vorgeschlagen.

nehmend schmaler werdenden öffentlichen Ressourcen. Ein Finanzierungs--system ist deshalb daran zu messen, inwieweit es Anreize zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen setzt.

Mit dem regelgebundenen Bundeszuschuß könnten solche Anreize auf verschiedene Weise eingebaut werden. Die dezentralen Zuweisungen könnten neben Arbeitsmarktindikatoren, die den Problemdruck messen, zum Teil auch von der erfolgreichen Mobilisierung zusätzlicher Mittel abhängig gemacht werden. Verschiedene Praktiken wären dabei denkbar: Die Bundesanstalt beteiligt sich z.B. an bestimmten Projekten oder Maßnahmen grundsätzlich nur bis zu 50 Prozent und erwartet von den Ländern bzw. Kommunen die Mobilisierung der anderen 50 Prozent; Träger, denen es gelingt, über 'social investment' private Finanziere zu mobilisieren, können mit einem festen Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit rechnen. Denkbar ist auch, daß der Bund seinen Anteil nur teilweise an die Bundesanstalt für Arbeit transferiert, den anderen direkt an die Länder mit der Maßgabe, daß diese Mittel nur bei Vorliegen geeigneter Projekte im Rahmen eines Strukturentwicklungsplans, abgestimmter Verfahren mit relevanten Akteuren und ausreichender Kofinanzierung abgerufen werden können.²⁰

Schließlich könnte erwogen werden, den Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik als Kriterium für regionale Budgetzuweisungen einzubeziehen, um Anreize für aktive Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Zur Zeit werden nur noch knapp ein Drittel der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung ausgegeben, zwei Drittel fließen also in die („passive“) Alimentierung der Arbeitslosigkeit.²¹ Die Arbeitsämter könnten verpflichtet werden (bzw. sich selbst verpflichten), in einer Vierjahresperiode ein ihrer Arbeitsmarktlage entsprechendes Aktivierungsziel zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, könnte ihnen über den Experimentiertopf hinaus die Möglichkeit eingeräumt werden, wenigstens 10 Prozent des für sie vorgesehenen Fonds an passiven Leistungen (Arbeitslosengeld oder -hilfe) in aktive Arbeitsförderung zu transformieren.

²⁰ Für weitere und detailliertere Vorschläge vgl. ISA Consult 1995, 90-112.

²¹ Der Aktivitätsgrad entspricht den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent der Gesamtausgaben (aktive und passive Arbeitsmarktpolitik). Er betrug 1972 - dem Höhepunkt der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik nach AFG - 41 Prozent; sank 1982 auf 24 Prozent; stieg infolge des massiven Einsatzes von ABM, Kug und FuU in den neuen Bundesländern auf 47 Prozent in 1992; sank seitdem wieder auf ein Niveau von 33 Prozent in 1995; die administrativen Ausgaben wurden bei diesen Berechnungen hälftig den "passiven" und "aktiven" Ausgaben zugerechnet.

5 Ein neues ordnungspolitisches Leitbild

Kommen wir zum *Résumé*. Der Entwurf zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes enthält eine ganze Reihe von Verbesserungen, aber auch eine zentrale Schwachstelle. Es fehlt ein strategisches Beschäftigungsziel, das Richtschnur für instrumentelle, organisatorische und finanzielle Reformen hätte sein können. Diese Schwachstelle ist der Dreh- und Angelpunkt, warum der vorliegende Entwurf einer Reform des Arbeitsförderungsgesetzes aus ordnungspolitischer Perspektive enttäuscht.

Wie könnten die Grundelemente einer neuen ordnungspolitischen Orientierung aussehen? Wenn wir zwischen Selbststeuerung und Fremdsteuerung differenzieren und gleichzeitig die zu steuernden Objektbereiche in die öffentliche und private Sphäre trennen, lassen sich folgende grundlegenden Ordnungsmuster unterscheiden (Schaubild 1):

Schaubild 1: Ordnungspolitische Paradigmen sozialer Marktwirtschaft

		Steuerungsweise	
		Fremdsteuerung	Selbststeuerung
Steuerungs- objekt	öffentlich	<i>Wohlfahrtsstaat</i>	<i>korporativer Sozialstaat</i>
	privat	<i>Intervenierender Sozialstaat</i>	<i>kooperativer Sozialstaat</i>

Aus dem Leitbild eines **kooperativen Sozialstaats**, der sich auf seine Kernaufgaben konzentriert und die Voraussetzungen der Selbstorganisation privater Akteure schafft, lassen sich folgende Richtlinien einer Reform der Arbeitsmarktpolitik ableiten:

Strategisch garantiert der kooperative Sozialstaat zivile Mindeststandards und fördert zivile Optionsvielfalt. Er akzeptiert nicht nur die individuellen Differenzen und pluralen Lebensstile, sondern er fördert sie auch. Auf den Arbeitsmarkt bezogen heißt das die Abkehr vom standardisierten Normalarbeitsverhältnis und die Hinwendung zu variablen Arbeitsverhältnis-

sen je nach biographischer Lebenslage, kulturellen Werten, technologischen Zwängen und wirtschaftlichen Bedingungen. Kooperative Arbeitsmarktpolitik garantiert dementsprechend Rechtsansprüche auf Wechsel der Beschäftigungsverhältnisse und fördert Übergangsmärkte durch finanzielle Anreize und kooperative Infrastrukturen.

Instrumentell ist der kooperative Sozialstaat weniger der Erbringer als der Vermittler und Ermöglicher von Leistungen. Er konzentriert sich nicht mehr auf Transferzahlungen, also auf die (passive) Kompensation von Ressourcendefiziten, sondern auf die (aktive) Stärkung der Kompetenzen sich selbst organisierender Handlungseinheiten. Der kooperative Sozialstaat ist in erster Linie Unternehmer, und erst in zweiter Linie Arbeitgeber. Er erbringt nur noch strategische Infrastrukturleistungen und konzentriert sich auf Organisationsleistungen, um Investitionen in Humankapital und betriebliches Sozialkapital zu befördern. Auf die Arbeitsmarktpolitik bezogen heißt das vor allem die (noch eindeutigeren) Bevorzugung aktiver vor passiven Maßnahmen und die Organisation lebenslangen Lernens. Dementsprechend fördert kooperative Arbeitsmarktpolitik wo immer möglich Investitionen in menschliche Ressourcen anstatt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Organisatorisch steuert der kooperative Sozialstaat nicht detailliert mittels Normen und Einzelanweisungen, sondern global durch Kooperationsverträge und Ergebnisse. Er baut Hierarchien bis auf einen Kern ab, delegiert Entscheidungskompetenzen und institutionalisiert Ergebniskontrollen (Evaluierung). Auf die Arbeitsmarktpolitik bezogen heißt das konsequente Dezentralisierung, die Konzentration der Arbeitsverwaltung auf ihre Kernkompetenzen, Kauf spezialisierter Vermittlungsdienstleistungen auf dem Markt, wettbewerbliche Vergabeverfahren und experimentelle Erprobung von Programmen. Die Stärkung der dezentralen Entscheidungsautonomie bedeutet aber auch mehr Verantwortung; die tradierte Selbstverwaltung der Arbeitsämter muß deshalb erweitert werden, um den breiteren Koordinations- und Kooperationsbedarf zu decken und situationsspezifische Netzwerkbildung zu ermöglichen.

Finanziell stützt sich der kooperative Sozialstaat auf der Einnahmenseite zunehmend auf Verbrauchs-, Energie- und Vermögenssteuern und entlastet somit Arbeitseinkommen und Lohnkosten; auf der Ausgabenseite wendet er sich vom Prinzip der Vollfinanzierung ab und beschränkt sich auf die Kofinanzierung. Kooperative Arbeitsmarktpolitik entlastet dementsprechend die Lohnnebenkosten durch Finanzierung desjenigen Anteils aktiver Arbeitsmarktpolitik, der über die Beitragszahler hinaus positive externe Ef-

fekte hat, über den allgemeinen Staatshaushalt; auch versicherungsfremde Leistungen werden steuerfinanziert und darüber hinaus werden Anreize zur Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel geschaffen.

Man darf den Wandel ordnungspolitischer Paradigmen jedoch nicht als kompletten Bruch zweier unterschiedlicher Welten verstehen. Ein Paradigmenwechsel ist immer ein Lernprozeß, in dem die Defizite der alten Welt klar aufscheinen, während man sich an die Lösungen der neuen Welt noch herantasten und gleichzeitig aufpassen muß, die bewährten Elemente des alten Systems nicht ganz über den Haufen zu werfen.²² Um ein Beispiel zu nennen: So hat die von Max Weber hervorgehobene Rechtsbindung, Regelmäßigkeit, Neutralität und Routine der Bürokratie auch heute noch Vorzüge, die vom neuen Paradigma (im hegelschen Sinne) aufzuheben sind.

Der Philosoph Thomas Kuhn nannte einmal zwei Bedingungen für einen Wechsel wissenschaftlicher Paradigmen. „Erstens muß der neue Anwarter einige hervorragende und allgemein anerkannte Probleme lösen können, die auf keine andere Weise zu bewältigen sind. Zweitens muß das neue Paradigma die Erhaltung eines relativ großen Teils der konkreten Problemlösungsfähigkeit versprechen, die sich in der Wissenschaft von seinen Vorgängern her angesammelt hat.“ (Kuhn 1967:222) Diese Bedingungen gelten analog auch für ordnungspolitische Paradigmen.

Die heutige Leitbilddiskussion der neuen sozialen Marktwirtschaft schwankt zwischen zwei Extremen: Dem Paradigma des Unternehmerstaates, der sich der Instrumente des „Neuen öffentlichen Managements“ bedient, und dem Paradigma des klassischen Wohlfahrtsstaates, in dem der Staat zuverlässig und kalkulierbar sozialen Schutz gewährt und auch fürsorgend umfangreiche Arbeitgeberfunktionen wahrnimmt. Das Leitbild eines kooperativen Sozialstaates ist der Vorschlag, den unternehmerischen Ansatz zu nutzen, ihm aber auch klare Grenzen sozialstaatlicher Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Garantie sozialer Grundrechte und breite politische Partizipation zu setzen. Der kooperative Sozialstaat ist weder Nachtwächterstaat noch Wohlfahrtsstaat, sondern der starke Partner einer zivilen Bürgergesellschaft.

²² Ein Paradigma ist nach dem Philosophen Thomas Kuhn (1967) ein anerkanntes Modell, das für eine bestimmte Zeit der ihm anhängenden Forschungsgemeinschaft die Probleme und Methoden ihrer Lösung definiert.

Literatur

- Albach, Horst 1995. Für eine neue Lohnpolitik, in: WZB-Mitteilungen, H. 69, 12-16.
- Appelbaum, Eileen und Ronald Schettkat 1993. Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) 1994. Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf: Druckerei Johannes Plum (Fax: 0211-74 48 08).
- Asmussen, Jörg und Eva Bruch 1995. Die Methoden der Spieltheorie und ihre Anwendung auf Arbeitsmarktfragen, in: Arbeit und Sozialpolitik, 3-4, 44-50.
- Auer, Peter und Thomas Kruppe 1996. Monitoring of Labour Market Policy in the EU Member States, Discussion Paper FS I 96-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Axelrod, Robert. 1984. The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books.
- Bispinck, Reinhard (Hrsg.) 1995. Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg: VSA-Verlag.
- Damkowski, Wulf und Claus Precht 1995. Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin und Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- Dornbusch, Rüdiger 1994. Is There a Role for Demand Policy?, in: Swedish Economic Policy Review, 1 (1-2), 155-177.
- European Commission 1995. The European Employment Strategy: Recent Progress and Prospects for the Future, Brussels: Communication from the Commission on Trends and Developments in Employment systems in the European Union, DGV/6597/95/REV.4, mimeo.
- Franz, Wolfgang 1995. Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 43: Wege aus der Arbeitslosigkeit (Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. im Mai 1995 in Bonn), Berlin: Duncker & Humblot, 31-57.
- Gaß, Gerald und Silvia Krömmelbein, Alfons Schmid 1996. Theorie und Politik der Langzeitarbeitslosigkeit, Berlin: edition sigma.
- Gray, Andrew and Bill Jenkins 1995. From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?, in: Public Administration, 73, pp. 75-99.
- Güth, Werner. 1992. Spieltheorie und ökonomische Beispiele, Berlin et al.: Springer Verlag.
- Heinelt, Hubert und Gerhard Bosch, Bernd Reissert (Hg.) 1994. Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: edition sigma.
- Höcker, Herrad und Bernd Reissert 1995. Beschäftigungsbrücken durch Stellvertreterregelung in Dänemark und Schweden, Berlin: BBJ Verlag (Arbeitsmarktpolitischen Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 9).
- ISA Consult 1995. Notwendigkeit und Möglichkeiten eines Umbaus in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive, Hamburg und Berlin. Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung [Bertha-v.-Suttner-Platz 3, 40227 Düsseldorf; Tel. 0211-7778-0; fax -120].
- Klös, Hans-Peter 1996. Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise - Grundzüge eines ordnungskonformen Second best-Arrangements, (noch) unveröffentl. Manuskript, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.

- Kuhn, Thomas S. 1967. Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt: Suhrkamp (Originalausgabe: The Structure of Scientific Revolutions, 1962).
- Lampert, Heinz und Josef Englberger, Ulrich Schüle 1991. Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker&Humblot.
- Lüder, Klaus 1996. „Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?“ - Einige Anmerkungen zur aktuellen Verwaltungsreformdiskussion, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 49 (3), S. 93-100.
- Meager, Nigel und Klaus Semlinger 1995. Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer, Berlin 1995: Teilbericht 3 des Gutachtens „Strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik“, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen in Berlin, Band 16, 70 S.
- Meager, Nigel 1996. From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds) 1996, International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot: Edward Elgar, in press.
- Naschold, Frieder 1995. Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: edition sigma.
- OECD 1996. The OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Labour Market Policies, Paris: General Distribution, OCDE/GD (96) 80, 42 pp.
- Prognos 1995. Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Basel: Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung [Bertha-v.-Suttner-Platz 3, 40227 Düsseldorf; Tel. 0211-7778-0; fax -120].
- Rabe, Birgitta und Knut Emmerich 1996. Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29 (1), S. 93-105.
- Sachverständigenrat 1995. Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1995/6, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sadowski, Dieter und Martin Schneider 1996. Lohndifferenzierung - Ein Ansatz zur Integration von Langzeitarbeitslosen? - , in: WSI Mitteilungen, H. 1, 19-25.
- Scharpf, Fritz W. 1988. Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: Politische Vierteljahresschrift, (1), 6-41.
- Schettkat, Ronald 1996. Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 26/96, 25-35.
- Schmid, Günther 1993, 1994. Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichten Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper FS I 93-208, 2. Aufl., Wissenschaftszentrum Berlin.(Kurzversion in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13, 1994 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), 9-23.
- Schmid, Günther 1994. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union, Discussion Paper FS I 94-213, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, Günther and Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (eds) 1996. International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Aldershot: Edward Elgar (in press).
- Schreiner, Otmar 1994. Arbeit für alle? Wege aus der Arbeitslosigkeit, Köln: Bund-Verlag.
- Seifert, Hartmut (Hrsg.) 1995. Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Köln: Bund-Verlag.

- Selten, Reinhard 1986. Institutional Utilitarianism, in: Franz-Xaver Kaufmann et al. (eds), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project*, Berlin, New York: Walter de Gruyter, 251-263.
- Steinke, Rudolf 1996. Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Ein Schritt des Sozialabbaus oder ein Instrument zur effektiveren Flankierung des Strukturwandels?, in: *Soziale Sicherheit*, 45 (5), 161-177.
- Tessaring, Manfred 1994. Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2010, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, H. 1, S. 5 ff.
- Tuijnman, Albert C. und Klaus Schömann 1996. Life-long Learning and Skill Formation, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds), *International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation*, Aldershot: Edward Elgar, forthcoming.
- Weinkopf, Claudia 1996. *Arbeitskräftepools*, München und Meering: Rainer Hampp Verlag.