

**Perspektiven für Berlin-Brandenburg: Arbeitsmarkt-
und Beschäftigungspolitik zwischen Reformgalopp
und machbaren Alternativen**

erstellt von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsberatung Pots-
dam (AWB Potsdam)

im Auftrag des DGB Bezirk Berlin-Brandenburg

Potsdam, im Mai 2006

Gliederung

1	Arbeitsmarktsituation Berlin-Brandenburg 2000-2005 – vor und nach dem Reform-Galopp	4
1.1	Erwerbstätigkeit	4
1.2	Arbeitslosigkeit.....	6
1.3	Perspektiven	9
2	Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen seit Beginn des 21. Jahrhunderts.....	11
2.1	Chronologie sowie Merkmale der Reformpolitik	11
2.1.1	<i>Chronologie.....</i>	<i>11</i>
2.1.2	<i>Merkmale</i>	<i>14</i>
2.2	Eine (vorläufige) Bilanz der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen – nicht nur für Berlin-Brandenburg	16
2.2.1	<i>Ausrichtung der Reformen und zugrunde liegende Problemdiagnosen</i>	<i>16</i>
2.2.2	<i>Akzeptanz, Ergebnisse, Wirkung und Wirksamkeit der einzelnen Reformelemente.....</i>	<i>30</i>
2.2.3	<i>Gesamtwirtschaftliche, gesellschaftliche und individuelle Implikationen der Reformen</i>	<i>39</i>
2.3	Zwischenfazit – Relevanz der Problemdiagnosen und Reformbilanz für die Region Berlin-Brandenburg	43
3	Problemdiagnose – zu den Ursachen der schlechten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformance in Berlin-Brandenburg	45
3.1	Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsstrukturen.....	45
3.2	Ausblick – Implikationen der demographischen Entwicklung für Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung	48

4	Perspektiven für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Berlin-Brandenburg	50
4.1	Policy-Mix notwendige Voraussetzung für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge.....	51
4.2	Allgemeine Handlungsempfehlungen für die bundes-, landes- und kommunalpolitische Ebene der Arbeitsmarktpolitik.....	52
4.3	Spezifische Handlungsempfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik im Stadtstaat Berlin	56
5	Exkurs: Der Europäische Kontext – Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft	60
5.1	Der Europäische Sozialfonds und die Europäische Beschäftigungsstrategie	60
5.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im EU-Mitgliedsstaat Schweden – Impulse für Berlin-Brandenburg?.....	62
5.2.1	<i>Das „Schwedische Modell“ als Reflexionsebene heutiger Praxis.....</i>	<i>62</i>
5.2.2	<i>Zur Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation in Schweden.....</i>	<i>65</i>
5.2.3	<i>Grundzüge der schwedischen Arbeitsmarktpolitik</i>	<i>67</i>
5.2.3.1	<i>Grundstrukturen und Institutionen.....</i>	<i>67</i>
5.2.3.2	<i>Ausgewählte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Instrumente</i>	<i>69</i>
5.2.4	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	<i>78</i>
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	85

1 **Arbeitsmarktsituation Berlin-Brandenburg 2000-2005 – vor und nach dem Reform-Galopp**

1.1 **Erwerbstätigkeit**

Die Anzahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Berlin-Brandenburg ist von 2.639.300 im Jahr 2000 auf 2.508.900 im Jahr 2005 zurück gegangen (-5%), wobei sich der Rückgang vor allem in den Jahren 2000-2002 vollzog und in den Folgejahren weitgehend zum Stillstand kam. Dabei fiel im genannten Zeitraum der Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen in Berlin (-2,3%) geringer aus als Brandenburg (-5,5%).

Hinter dem Rückgang der Erwerbstätigkeit insgesamt verbergen sich jedoch sehr unterschiedliche Entwicklungen:

- Die Anzahl der Arbeitnehmer/-innen in der Region Berlin-Brandenburg ist im Betrachtungszeitraum von 2.367.400 auf 2.215.400 gesunken und damit im Vergleich zur Erwerbstätigenzahl insgesamt überdurchschnittlich stark zurück gegangen (-6,4%), wozu auch der Abbau öffentlich geförderter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beigetragen hat.¹ Der Rückgang der Anzahl der Arbeitnehmer/-innen war in Berlin (-5,6%) etwas geringer als in Brandenburg (-7,6%).
- Demgegenüber ist der Anzahl der Selbstständigen (einschließlich Mithelfende Familienangehörige) in Berlin-Brandenburg im Untersuchungszeitraum von 271.900 auf 329.000 angestiegen (+21%), wobei der Zuwachs in Berlin (+25,1%) deutlich stärker ausfiel als in Brandenburg (+14,3%). Auch hierauf hatte der veränderte arbeitsmarktpolitische Instrumenteneinsatz maßgeblichen Einfluss; insbesondere schlugen die massiven Existenzgründungszuschüsse zugunsten der so genannten Ich-AG zu Buche.²

Die geschlechtsspezifische Entwicklung der Erwerbstätigkeit zeigte zwischen 2000 und 2005 in der Region Berlin-Brandenburg folgendes Bild: Sowohl Frauen als auch Männer hatten absolut Verluste bei der Anzahl der Erwerbstätigen zu verzeichnen. Da jedoch der Beschäftigungsabbau bei den Männern etwas stärker ausfiel als bei den Frauen, erhöhte sich der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen geringfügig von etwa 46% im Jahr 2000 auf gut 47% im Jahr 2005. Diese Entwicklungstendenz zeigte sich im übrigen sowohl in Berlin als auch in Brandenburg.

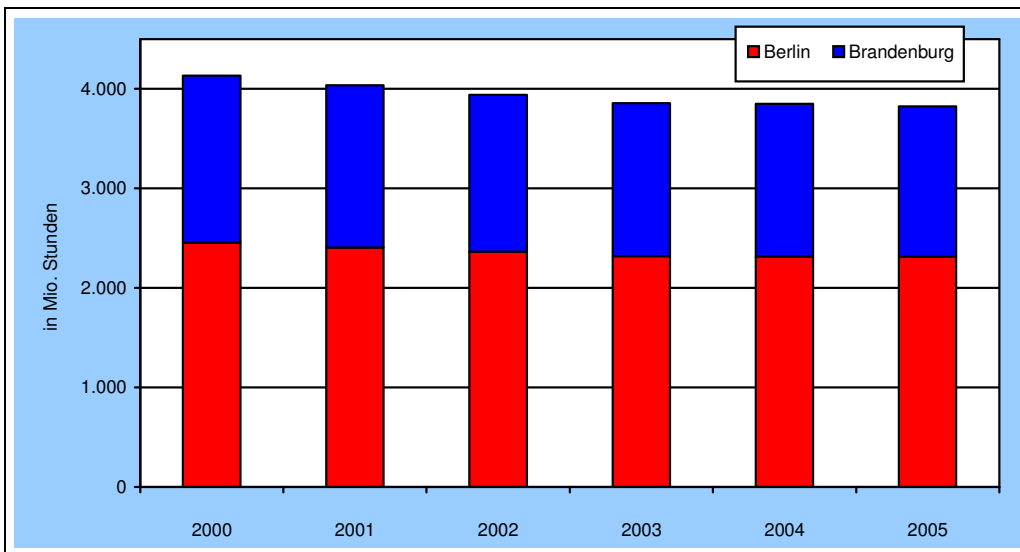
Etwas stärker als bei den Erwerbstätigen war der Rückgang des Arbeitsvolumens, d.h. die von den Erwerbstätigen am Arbeitsort insgesamt geleisteten Arbeitsstunden: Diese sanken zwischen 2000 und 2005 in der Region Berlin-Brandenburg von 4,1346 Mrd. Stunden auf 3,8222 Mrd. Stunden (-7,6%), wobei der Rückgang in Berlin (-5,7%) zwar auch erheblich, aber eben weitaus geringer war als in Brandenburg (-10,3%).³

¹ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.

² Ebenda.

³ Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“

Übersicht 1 Entwicklung des Arbeitsvolumens 2000-2005



Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“

Hinter dieser Entwicklung des Arbeitsvolumens verbergen sich ebenfalls erhebliche Veränderungen in den Strukturen der Erwerbstätigkeit, insbesondere bei den Arbeitnehmer/-innen⁴: Während das so genannte Normalarbeitsverhältnis in einer voll- oder vollzeitnahen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung⁵ anteilig zwar immer noch dominiert aber stark rückläufig ist, greifen geringfügige – häufig prekäre, arbeitsrechtlich weniger abgesicherte und eben zeitlich deutlich abgesenkte – Beschäftigungsverhältnisse, wie etwa Mini- und Midi-Jobs oder jüngst auch die so genannten 1-EURO-Jobs breit um sich.⁶ Auch zu diesen Entwicklungstendenzen haben die arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahren in erheblichem Maße beigetragen.⁷

Die ungünstige Entwicklung der Erwerbstätigkeit und damit letztlich der Arbeitskräftenachfrage schlägt sich auch in der Entwicklung der Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) nieder: Wurden im Jahr 2000 in der Region Berlin-Brandenburg noch 43.411 neue Ausbildungsverträge nach BBiG abgeschlossen (Berlin:

⁴ Vergleiche dazu ausführlich die entsprechenden Befunde der neunten Welle des IAB-Betriebspanels.

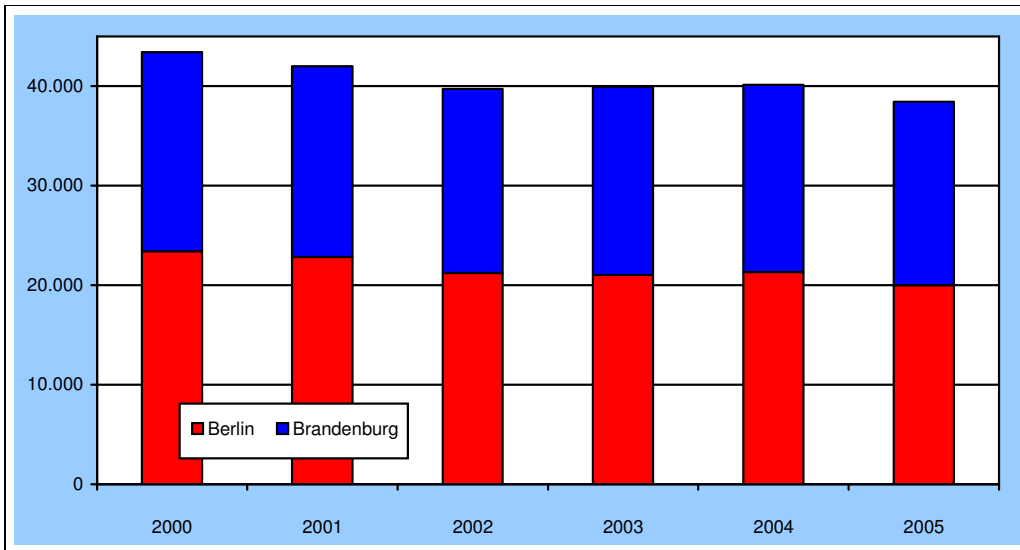
⁵ Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt ging in der Region Berlin-Brandenburg von 1,950 Millionen im Juni 2000 auf 1,708 Millionen im Juni 2005 zurück. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank dementsprechend um 12,4% und damit erheblich stärker als die Anzahl der Erwerbstätigen insgesamt (-5%) wie auch der Arbeitnehmer/-innen (-6,4%), d.h. der sozialversicherungspflichtig und der geringfügig Beschäftigten zusammen.

⁶ An dieser Stelle muss, obwohl nicht unmittelbarer Gegenstand der Untersuchung, darauf hingewiesen werden, dass diese Entwicklungen ein wesentlicher Grund für die Schieflage der Sozialversicherungskassen sind, da sie sowohl die Anzahl der Beitragszahlenden als auch der durchschnittlich gezahlten Beiträge negativ beeinflussen. Reformen – so auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – müssen derartige Implikationen mit im Blick haben, wenn sie Anspruch auf gesellschaftspolitische Problemlösungsrelevanz erheben wollen.

⁷ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.

23.382; Brandenburg: 20.029), so waren es im Jahr 2005 nur noch 38.401, d.h. 11,5% weniger (Berlin: 20.002 bzw. -14,5%; Brandenburg: 18.399 bzw. -8,1%).

Übersicht 2 Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge 2000-2005



Quelle: Statistisches Bundesamt

Verliererinnen auf dem Ausbildungsstellenmarkt waren dabei die jungen Frauen: Ihr Anteil an den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen in der Region Berlin-Brandenburg sank von ohnehin geringen 43,8% im Jahr 2000 weiter auf 43% im Jahr 2005. Dabei zeigten sich ausgeprägte, bundesweit allerdings typische, Unterschiede zwischen dem Stadtstaat Berlin und dem Flächenland Brandenburg mit geschlechtsspezifisch deutlich anders strukturierten Ausbildungsstellenmärkten: Während der Frauenanteil an den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen in Berlin sowohl in 2000 als auch in 2005 bei 47% lag, verringerte sich dieser Anteil in Brandenburg im gleichen Zeitraum von 40,1% auf 38,6%. Ausschlaggebend für diese Unterschiede ist in erster Linie die größere Bedeutung des Dienstleistungssektors in der Bundeshauptstadt; die Frauen – zumindest in diesem Sektor – günstigere Beschäftigungs- und Ausbildungschancen eröffnet.

1.2 Arbeitslosigkeit

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Als Spiegelbild der schwachen Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist die Arbeitslosigkeit⁸ in der Region Berlin-Brandenburg in den letzten Jahren, ungeachtet der zahlreichen eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen⁹, angestiegen. Wurden im Jahr 2000 in der Region

⁸ Die folgenden Daten sind vorläufige Jahreszahlen entsprechend der Internetveröffentlichung der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 31.3.2006). Sowohl statistische als auch gesetzliche Veränderungen, insbesondere die Einführung des SGB II zum Beginn des Jahres 2005, führen dazu, dass die veröffentlichten Arbeitslosenzahlen im Zeitverlauf nur eingeschränkt vergleichbar sind. Gleichwohl verdeutlichen die Zahlen u.E. die grundsätzlichen Entwicklungstendenzen.

⁹ Vergleiche dazu Abschnitt 2.1.1.

Berlin-Brandenburg noch 491.270 Arbeitslose gezählt (davon 47% Frauen), so waren es im Jahr 2005 bereits 563.837 (davon 44,7% Frauen).

Übersicht 3 Entwicklung der Arbeitslosenzahlen 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Berlin-Brand.	491.270	505.980	526.188	559.523	549.370	563.837
dar. Männer	260.259	274.387	291.366	312.200	306.946	311.703
dar. Frauen	231.011	231.593	234.822	247.324	242.424	252.134
Berlin	264.819	272.330	288.285	306.556	298.661	319.177
dar. Männer	151.782	157.584	168.668	179.948	174.698	180.825
dar. Frauen	113.037	114.746	119.617	126.609	123.963	138.352
Brandenburg	226.451	233.650	237.903	252.967	250.709	244.660
dar. Männer	108.477	116.803	122.698	132.252	132.248	130.878
dar. Frauen	117.974	116.847	115.205	120.715	118.461	113.782

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In absoluten Zahlen ist die Arbeitslosigkeit sowohl in Berlin als auch in Brandenburg im Zeitraum 2000 bis 2005 im Anstieg begriffen. Während jedoch in Berlin von dieser Tendenz beide Geschlechter betroffen sind, ist die Arbeitslosigkeit der Männer in Brandenburg gestiegen, verharrte diejenige der Frauen stabil auf hohem Niveau. Wie nicht zuletzt viele der aufgeführten Indikatoren zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit verdeutlichen, ist dies jedoch nicht etwa auf eine günstigere Arbeitsmarktsituation von Frauen in Brandenburg zurück zu führen, sondern hängt vornehmlich mit der starken Abwanderung von Brandenburgerinnen, insbesondere jungen und gut qualifizierten Frauen, aus dem Land Brandenburg zusammen, wofür in erster Linie die fehlenden Erwerbsperspektiven ursächlich sind.

Bei einem relativen Zuwachs der Arbeitslosenzahlen zwischen 2000 und 2005 von knapp 15% haben in der Region Berlin-Brandenburg die einzelnen Personengruppen folgende Zuwächse bei der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen: Ausländer/-innen +37%, Langzeitarbeitslose +32%, Jugendliche zwischen 20 und unter 25 Jahren +28%, Männer +20%, Jugendliche unter 20 Jahren +14%, Schwerbehinderte +14%, Frauen +9%, 55 Jahre und älter -30% sowie Spätaussiedler/-innen -35%.

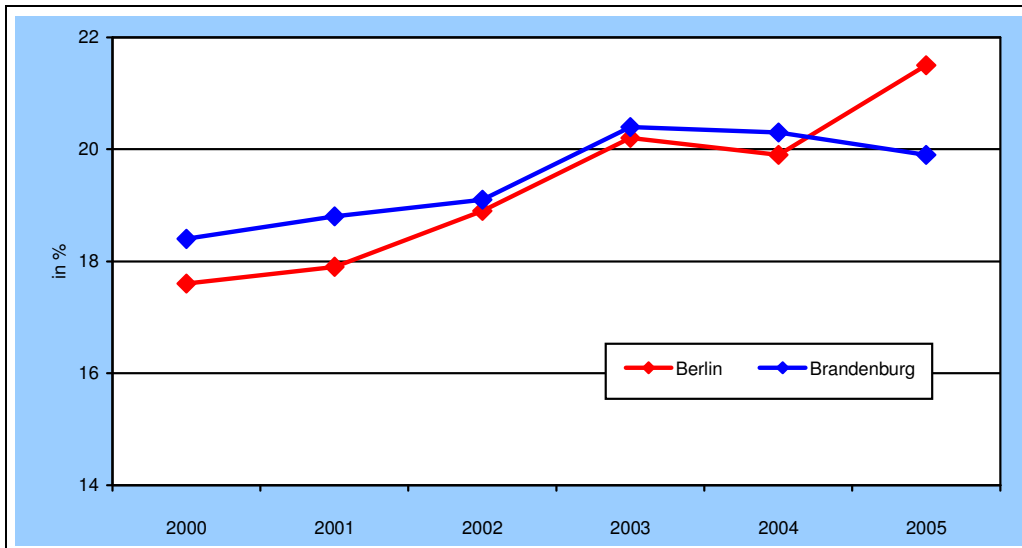
Die Gründe für diese sehr unterschiedlichen Entwicklungen sind vielfältig: während etwa der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit bei Spätaussiedler/-innen mit dem verminderten Zustrom dieser Personengruppe in die Region Berlin-Brandenburg zusammenhängt, ist die gleichfalls erhebliche Abnahme der Arbeitslosigkeit Älterer auf die so genannte 58er Regelung zurück zu führen, die praktisch nur eine statistische Kosmetik der Arbeitslosenzahlen dieser Personengruppe darstellt. Auffällig ist, dass vor allem am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen – wie beispielsweise Ausländer/-innen, Langzeitarbeitslose und Jugendliche – überproportional stark mit wachsender Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. Dies hängt, wie noch zu zeigen sein wird¹⁰, auch mit dem veränderten Einsatz arbeitsmarkt-

¹⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.

politischer Förderinstrumente zusammen, nicht zuletzt mit den damit vielfach verbundenen Creamingeffekten gerade zulasten besonders förderungsbedürftiger Personengruppen.

Im Untersuchungszeitraum 2000-2005 ist die Arbeitslosenquote in der Region Berlin-Brandenburg, bezogen auf alle abhängigen Erwerbspersonen, von ursprünglich etwa 18% nunmehr über die 20%-Marke geklettert.

Übersicht 4 Entwicklung der Arbeitslosenquoten 2000-2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die höchsten Arbeitslosenquoten verzeichneten in der Region Berlin-Brandenburg zuletzt (2005) Ausländer/-innen mit mehr als 40% sowie Jugendliche an der so genannten 2. Schwelle¹¹, also im Alter von 20 bis unter 25 Jahren, mit mehr als 23%. Die entsprechenden Werte in Berlin und Brandenburg ähneln sich bei diesen beiden Personengruppen sehr stark. Hingegen liegt die Arbeitslosenquote von Jugendlichen an der so genannten 1. Schwelle¹², d.h. bei Jugendlichen unter 20 Jahren in Berlin bei fast 20%, in Brandenburg demgegenüber bei knapp 9%. Insbesondere Berliner Jugendliche mit Migrationshintergrund sind von der dramatischen Situation am Ausbildungsstellenmarkt betroffen.

Entsprechend dem überproportionalen Anstieg der absoluten Zahl der Langzeitarbeitslosen in der Region Berlin-Brandenburg hat auch deren Anteil an den Arbeitslosen zugenommen; und zwar von 36,5% im Jahr 2000 auf 42,2% im Jahr 2005. Während allerdings der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Beginn des Untersuchungszeitraums in Berlin (36,2%) und Brandenburg (36,8%) noch annähernd gleich war, hat nunmehr Brandenburg (45,7%) Berlin (39,4%) weit hinter sich gelassen.

¹¹ Der Begriff der 2. Schwelle steht für den Übergang von der (gegebenenfalls) abgeschlossenen beruflichen Erstausbildung in das Erwerbsleben.

¹² Demgegenüber bezeichnet die 1. Schwelle den Übergang von der allgemein bildenden Schule in eine berufliche Erstausbildung; nach dem BBiG oder in einer anderen Ausbildungsform.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stieg in Berlin von 429 Tagen im Jahr 2000 auf 480 Tage im Jahr 2004.¹³ In Brandenburg war diese Entwicklung – in Übereinstimmung mit den vorstehenden benannten Zahlen – noch dramatischer, da hier die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im genannten Zeitraum von 416 auf 536 Tage anstieg. Geschlechtsspezifisch betrachtet, zeigten sich im Vergleich von Berlin und Brandenburg bestimmte Unterschiede: In Berlin erhöhte sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den männlichen Arbeitslosen im Betrachtungszeitraum von 415 auf 485 Tage, bei den weiblichen Arbeitslosen von 447 auf 473 Tage. Demgegenüber stieg die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei beiden Geschlechtern in Brandenburg geradezu dramatisch an; bei arbeitslosen Männern von 318 auf 444 Tage, bei arbeitslosen Frauen von ohnehin sehr hohen 507 auf 638 Tage.

Insgesamt zeichnen die vorstehenden Indikatoren für die Region Berlin-Brandenburg das Bild ansteigender, zuletzt auf hohem Niveau stagnierender, und sich zudem deutlich verfestigender Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit. Diese Entwicklung ging gerade zulasten besonders förderungsbedürftiger – weil am Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt ohnehin diskriminierter bzw. ausgegrenzter – Personengruppen.

1.3 Perspektiven

← --- **Formatiert:** Nummerierung und Aufzählungszeichen

Nahezu keine ernst zunehmende Prognose oder Abschätzung zur kurz- und mittelfristigen sozioökonomischen Entwicklung in der Region Berlin-Brandenburg geht von einer relevanten Entspannung auf dem Arbeitsmarkt, dem Anstieg der Erwerbstätigkeit oder dem signifikanten Sinken der Arbeitslosigkeit aus. Nur exemplarisch sei auf die folgenden wissenschaftlichen Untersuchungen, Praxiseinschätzungen bzw. politischen Verlautbarungen verwiesen:

- Die Berechnungen der jüngsten Beschäftigungsprojektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg kommen für Ostdeutschland zu einem weiteren Rückgang der Erwerbstätigkeit im Jahr 2006 und zu einer Stagnation der Arbeitslosenzahl.¹⁴ Die langfristige „... Arbeitskräftebedarfsprojektion des IAB Nürnberg liefert für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf einen positiven Arbeitsmarkttrend.“ Vielmehr sieht die Projektion einen weiteren Rückgang des ostdeutschen Arbeitskräftebedarfs um eine Millionen Personen zwischen 2005 und 2020.¹⁵ U.E. gibt es derzeit keine Hinweise darauf, dass sich die Region Berlin-Brandenburg von diesen kurz- bzw. langfristigen ostdeutschen Trends abkoppeln könnte.

¹³ Jahresdurchschnittswerte nach Informationen der Bundesagentur für Arbeit. Angaben für 2005 liegen noch nicht vor, Durchschnittsangaben für die Region Berlin-Brandenburg insgesamt werden nicht bereit gestellt.

¹⁴ /Bach et. al. 2005, S. 6/

¹⁵ /Fuchs, Schnur, Zika 2005, S. 3/

- Eine Untersuchung von empirica Berlin im Auftrag der Deutschen Kreditbank (DKB) prognostiziert für die Region Berlin-Brandenburg kurz- und mittelfristig (bis 2015) einen weiteren Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.¹⁶
- Die von Prognos Berlin im Rahmen eines Brandenburg-DELPHI befragten Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass – unter der Voraussetzung einer wirtschaftlichen Erholung – mit einer Arbeitsmarktentlastung im Land Brandenburg frühestens ab dem Jahr 2011 zu rechnen ist.¹⁷
- Nach einer aktuellen Befragung des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) unter 500 ostdeutschen Unternehmen artikuliert zwar im Saldo die Mehrzahl der befragten Unternehmen positive Erwartungen in Hinblick auf Produktion und Export für das Jahr 2006, jedoch negative Erwartungen bezüglich Erträgen, Investitionen und Beschäftigung.¹⁸ Ein ähnliches Bild zeichnen die Ergebnisse der jüngsten Konjunkturumfrage der Kammern in Berlin und Brandenburg.
- Der Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2005 der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen geht bestenfalls von einer Stabilisierung des gegenwärtig erreichten Niveaus von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit aus.¹⁹

¹⁶ /DKB 2005, S. 63/

¹⁷ /Prognos 2004, S. 22-23/

¹⁸ Internetveröffentlichung des IW (Stand: 31.3.2006).

¹⁹ /Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen 2005, S. 30 ff./

2 Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen seit Beginn des 21. Jahrhunderts

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

2.1 Chronologie sowie Merkmale der Reformpolitik

2.1.1 Chronologie

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat in der Arbeitsmarktpolitik ein in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bislang einmalig dynamischer und umfangreicher Reformprozess stattgefunden, der von der für diesen Politikbereich im föderalen System der Bundesrepublik zuständigen Bundesebene getragen wurden. Dieser zunächst maßgeblich vom Job-AQTIV-Gesetz und den Aktivitäten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit zur Umorganisation der Anstalt (Arbeitsamt 2000) getragene Reformprozess wurde mit der Vorlage des Berichts der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, dem Bericht der so genannten Hartz-Kommission, beginnend im August 2002 noch einmal deutlich intensiviert. Erfasst wurde von diesen Reformen insbesondere die Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus wurden zahlreiche Weichenstellungen bei den beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen vorgenommen. Im Einzelnen ist, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, auf die folgenden Veränderungen hinzuweisen.

1. Wie nachstehend schematisch dargestellt, nahm die Legislative, vor allem durch das Erste, Zweite, Dritte und Vierte „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, weit reichende Neuregelungen in den gesetzlichen Grundlagen bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik vor.
 - Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nahm vorrangig Veränderungen im Leistungsrecht, d.h. im Wesentlichen Kürzungen, vor (neue Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregelungen; Wegfall der Dynamisierung des Bemessungsentgelts; veränderte Anrechnungen von Partereinkommen). Darüber hinaus beinhaltete es aber auch instrumentelle Veränderungen, wie etwa die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung²⁰ oder die Einführung des neuen Instruments der Personal-Service-Agenturen.
 - Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ brachte im Wesentlichen neue Förderinstrumente in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik ein, wobei insbesondere der Existenzgründungszuschuss bei Aufnahme einer Selbstständigkeit (in Form der so genannten Ich-AG) sowie die Neuregelungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (der so genannten Mini- und Midi-Jobs) zu nennen sind.
 - Das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ richtete sich mit seinem Regelungsinhalt im Wesentlichen auf drei Bereiche: Zur effizienteren und effektiveren Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden strukturelle Veränderungen in Organisation und Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ermöglicht. Darüber hinaus wurden erneute Veränderungen im Leistungsrecht vollzogen, um dieses effektiver, einfacher und transparenter zu gestalten. Damit waren

²⁰ Vergleiche dazu ausführlich /BBB 2004, S. 15-25/.

wiederum im Wesentlichen Leistungskürzungen verbunden. Schließlich wurden – bis dahin quantitativ bedeutsame – arbeitsmarktpolitische Instrumente angepasst; so Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) inhaltlich bei Wegfall des Instruments der SAM zusammen geführt und in ihren Zielen neu, nämlich auf Schaffung von Marktersatz und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, ausgerichtet.

- Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beinhaltet im Kern die Zusammenlegung zweier bislang getrennt agierender Unterstützungssysteme, der von der BA und ihren Gliederungen umgesetzten Arbeitslosenhilfe einerseits und der von den Kommunen umgesetzten Sozialhilfe andererseits. Rechtliche Grundlage der zusammengeführten und dabei in vielfältiger Weise veränderten Leistungen ist seither die Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche als Zweites Buch in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde.
 - Das „Kommunale Optionsgesetz“ ordnete – ergänzend zum „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – nicht nur Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, sondern alternativ dazu auch 69 zugelassenen Kommunalen Trägern (so genannten Optionskommunen) die Umsetzungsverantwortung für das SGB II zu.
2. Des Weiteren wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse – insbesondere durch neue Regelungen bezüglich des Kündigungsschutz und der Befristung von Arbeitsverträgen, in Hinblick auf Teilzeitarbeit, geringfügige und selbstständige Beschäftigung sowie Leih- und Zeitarbeit – vielfach verändert, im Wesentlichen dereguliert.²¹ Bemerkenswert ist dabei u.a., dass einige Regelungen, die nur wenige Monate bzw. Jahre vor der Vorlage des Berichts der Hartz-Kommission gesetzlich geschaffen wurden, kurze Zeit später revidiert oder maßgeblich geändert wurden.²²

²¹ Vergleiche dazu ausführlicher /Deutsche Bundesbank 2005, S. 25/.

²² Dies gilt beispielsweise für die Befristung von Arbeitsverträgen: Während erst 2001 festgelegt wurde, dass eine Befristung nur mit sachlichem Grund möglich ist und die denkbaren sachlichen Gründe im Gesetz festgeschrieben wurden, fielen in 2003 alle Beschränkungen für befristete Arbeitsverträge mit Arbeitnehmer/-innen, die das 52. Lebensjahr überschritten haben weg. In 2004 wurde im übrigen die Höchstdauer der Befristung bei neu gegründeten Unternehmen auf vier Jahre erweitert.

Übersicht 5 Chronologie der gesetzlichen Reformschritte in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik seit dem Jahr 2000 (Auswahl)²³

	Grundlagen der Arbeitsförderung	Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse
2000	Zweites Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter
2001	Gesetz zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)	SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen Teilzeit- und Befristungsgesetz
2002	Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit
2003	Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze	Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze Kleinunternehmerförderungsgesetz
2004	Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze	Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung
2005	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Kommunales Optionsgesetz Berufsbildungsreformgesetz Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze	
2006	Gesetz zur Förderung ganzzähriger Beschäftigung Haushaltsbegeleitgesetz 2006 (Entwurf)	Gesetz zur Förderung ganzzähriger Beschäftigung

Quelle: eigene Darstellung

3. Neben diesen gesetzlich unterlegten Reformschritten begann die BA bereits kurze Zeit nach der Präsentation des Berichts der „Hartz-Kommission“ mit der Veränderung ihrer Geschäftspolitik. Damit leitete sie, parallel zu den ihr gesetzlich auferlegten Umbauprozessen und unterstützt von namhaften Unternehmensberatungen, eine sukzessive Abkehr von den bis dahin vollzogenen Prinzipien der Arbeitsförderung ein; beispielsweise beim Instrumenteneinsatz und bei dessen Steuerung. Insbesondere veränderte sich die Handlungslogik der BA: Die bislang vielfach gesamtwirtschaftliche Logik der Arbeitsförderung wurde bzw. wird sukzessive durch eine weitgehend betriebswirtschaftlich-fiskalisch motivierte Handlungslogik ersetzt, die sich allein an den Rationalitäten der Institution BA

²³ Die dargestellte Chronologie folgt dem Inkrafttreten der wesentlichen Bestandteile des jeweiligen Gesetzes bzw. der untergesetzlichen Regelungen.

misst. Diese Entwicklungen beim finanziell und personell nach wie vor stärksten arbeitsmarktpolitischen Akteur in der Bundesrepublik führen zusammen mit den gesetzlichen Veränderungen, wie noch zu zeigen sein wird, zu vielfältigen Anpassungsnotwendigkeiten bei anderen in der Arbeitsmarktpolitik und angrenzenden Politikbereichen tätigen Akteuren.

4. Schließlich ist auf einzelne weitere, gezielte Aktivitäten in Zusammenhang mit den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen hinzuweisen, wie etwa die bereits im November 2002 erfolgte Einführung des so genannten „Job-Floater“; ein von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Auftrag der Bundesregierung umzusetzendes Kreditprogramm, welches auf die mit der Bereitstellung von Investitionsmitteln verbundene Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen abzielte. Auch die in Vorgriff auf das SGB II, von August bis Dezember 2004 auf Grundlage des SGB III eingeführten Arbeitsmöglichkeiten mit Mehraufwandsentschädigung (die so genannten 1-EURO-Jobs) sind hier einzuordnen.

2.1.2 Merkmale

Der nach Vorlage des Berichts der Hartz-Kommission maßgeblich von der Bundesregierung beschleunigte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Reformprozess zeichnet sich durch mehrere konstituierende Merkmale aus, die – wie noch zu zeigen sein wird²⁴ – zu weitreichenden Implikationen führten. Diese Implikationen wurden schlicht vernachlässigt und/oder unterschätzt, waren teilweise wohl aber auch bewusst intendiert. Im Einzelnen sind folgende Merkmale hervor zu heben:

- Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen wurden nur an einigen wenigen Schnittstellen mit anschlussfähigen Reformenbestrebungen in anderen Politikbereichen – etwa in der Bildungs-, Finanz-, Haushalts-, Regional-, Sozial-, Struktur- und Wirtschaftspolitik – verknüpft. Vielmehr wurden die häufig offensichtlichen Erfordernisse abgestimmten und ressortübergreifenden, kohärenten Vorgehens nicht aufgenommen. So lag es beispielsweise auf der Hand, dass die Regelungen zu den so genannten Mini- und Midi-Jobs zu erheblichen Beitragseinbußen in den Sozialversicherungskassen führen mussten.²⁵
- Gleichfalls zumeist ausgeblendet wurden die durch die Reformen entstehenden Notwendigkeiten der Neubestimmung der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Politikerebenen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sowie den entsprechenden Akteuren und Institutionen. So führten etwa die massiven Kürzungen der BA bei öffentlich geförderter Beschäftigung (ABM, SAM) und der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) dazu, dass den Arbeitsmarktpolitiken der Länder – so auch Berlins und

²⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.

²⁵ Nach Berechnungen des IAB Nürnberg waren damit p.a. Einnahmeverluste in Höhe von mehr als 600 Mio. € verbunden. Vergleiche dazu /Rudolph 2003, S. 5/.

Brandenburgs²⁶ – wesentliche Kofinanzierungsinstrumente quasi verloren gingen. Bis dahin wurde nämlich ein erheblicher Teil der aus Landes- und gegebenenfalls ESF-Mitteln getragenen arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Länder an Förderinstrumente des SGB III, nicht zuletzt zur Darstellung der erforderlichen Kofinanzierungsmittel, gebunden.

- Des Weiteren waren die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformschritte durch ein unerhörtes, teilweise immer schneller werdendes Tempo charakterisiert, was mindestens zwei Konsequenzen nach sich zog. Einerseits waren konzeptionelle, gesetzestechnische und andere Unzulänglichkeiten die Konsequenz.²⁷ Besonders deutlich wurde dies konzeptionell beispielsweise an der Einführung des neuen Instruments der Personal-Service-Agenturen, die sich schnell als „Flop“ erwiesen. Gesetzestechnisch „beispielhaft“ für diese Kritik ist das Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), dessen Umsetzung in außerordentlich hohem Maße von Rechtsunsicherheiten geprägt ist.²⁸ Andererseits wurde durch dieses enorme Tempo von Reformschritt zu Reformschritt kaum (Wirkungs-)Zeit gelassen: Dies hatte u.a. zur Folge, dass das Wechselspiel der einzelnen Reformelemente immer komplexer wurde, deren (Aus-)Wirkungen kaum noch isoliert werden konnten²⁹ und damit adäquates politisches Umsteuern nur noch sehr bedingt möglich ist.
- Schließlich wurden die von der Bundesregierung eingeleiteten Reformen – teilweise entgegen vielfachen Warnungen aus Praxis, Wissenschaft und Politik – vorab mit überaus hohen Erwartungen, um nicht zu sagen Versprechungen verknüpft.

Peter Hartz am 16. August 2002 anlässlich der Vorlage des Berichts der nach ihm benannten Kommission: „Die Kommission hat den Auftrag (der Bundesregierung) so interpretiert, dass sie nicht nur die Effizienz der Organisation und der Prozesse geprüft, sondern den Abbau von 2 Millionen Arbeitslosen in drei Jahren zum Ziel eines Gesamtkonzeptes gemacht hat ...“.

Gerhard Schröder bei der Entgegennahme des Berichtes (und kurz vor der Bundestagswahl im Herbst 2002: „Wir müssen aus dem großen Wurf ... eine neue Wirklichkeit machen“.

Derartige Verlautbarungen werden üblicherweise als „Beiwerk“ politischen Handelns interpretiert. Allerdings: In der mittel- bis langfristigen Konsequenz könnten derartige, bewusst aufgebaute Erwartungshaltungen bzw. gegebene Versprechungen in Hinblick auf die Reformwirkungen dazu führen, dass Arbeitsmarktpolitik – weil ja gegebenenfalls, ge-

²⁶ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.3.

²⁷ In der öffentlichen Diskussion tauchen diese Konsequenzen des enormen Reformtempos häufig als „handwerkliche Fehler“ auf.

²⁸ Die enorm hohe Zahl von Widersprüchen auf Leistungsbescheide zum SGB II und insbesondere deren sehr häufige Berechtigung nach abermaliger Prüfung, können nur als – für alle Seiten – nicht hinreichend präzise Rechtslage interpretiert werden.

²⁹ Auch die sehr umfangreichen, vom früheren Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) beauftragten und heute vom neu strukturierten Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) begleiteten, Evaluationen zum Ersten bis Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt können aufgrund ihrer Anlage dieses Defizit u.E. nicht füllen: Sie setzten zu spät ein und sind vor allem zu wenig auf die Untersuchung der Interdependenzen zwischen den zahlreichen Reformelemente ausgerichtet.

messen an diesen Erwartungen bzw. Versprechungen „gescheitert“ – diskreditiert und damit letztlich gänzlich zur Disposition gestellt wird.

2.2 Eine (vorläufige) Bilanz der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen – nicht nur für Berlin-Brandenburg

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Eine Bilanz der, vorstehend nur knapp skizzierten, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen muss mehr umfassen, als die Analyse von Akzeptanz, Wirkung und Wirksamkeit der einzelnen Reformelemente; darauf aber reduzieren sich im Wesentlichen die aktuellen politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten.³⁰ Damit jedoch werden maßgebliche Implikationen der Reformpolitik vernachlässigt, die für eine ehrliche Gesamtbilanz und daraus abzuleitende Schlussfolgerungen unentbehrlich sind. U.E. müssen im Rahmen einer angemessenen Gesamtbilanzierung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen der letzten Jahre zumindest folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche grundsätzliche fachpolitisch-inhaltliche Ausrichtung haben die Reformen? An welchen tatsächlichen oder vermeintlichen Problemlagen des bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystems setzen sie an?
- Ist die dieser Ausrichtung der Reformen bzw. der einzelnen Reformelemente – explizit oder implizit – zugrunde liegende Problemdiagnose einerseits zutreffend und andererseits relevant?
- Welche Ergebnisse und Wirkungen zeitigen die einzelnen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformelemente für sich genommen?
- Wie fallen die gesamtwirtschaftlichen und die gesellschaftlichen Implikationen der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen – intendiert oder nicht intendiert – aus?

Nachfolgend soll – soweit möglich bzw. erforderlich auch mit Blick auf die Region Berlin-Brandenburg – versucht werden, diesen Fragen nachzugehen und entsprechende Antworten zu finden.

2.2.1 Ausrichtung der Reformen und zugrunde liegende Problemdiagnosen

Die nach Vorlage des Berichts der so genannten Hartz-Kommission eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen lassen mehrere grundsätzliche fachpolitisch-inhaltliche Ausrichtungen erkennen, und zwar wie folgt:

Erstens sind Leistungskürzungen in ganz verschiedenen Bereichen immanenter Bestandteil der Reformen. So wurden, um nur einige wenige Beispiele zu nennen,

³⁰ Vergleiche dazu etwa die jüngst vom BMAS vorgelegten Evaluationsergebnisse zu den einzelnen Reformelementen des Ersten, Zweiten und Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

- die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verringert und deren Dynamisierung zuungunsten der Beitragzahlenden bzw. Arbeitslosen verändert;
- die Förderdauer in FbW-Maßnahmen teilweise auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes angerechnet;
- die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Wesentlichen auf dem Niveau der geringeren Sozialhilfe durchgeführt u.a.m.

Diesen Leistungskürzungen lag die Annahme zugrunde, dass bislang zu hohe passive und aktive Leistungen der Arbeitsförderung Arbeitslose in relevantem Ausmaß dazu veranlasst haben, in der Arbeitslosigkeit bzw. im Leistungsbezug zu verharren.

Der Blick auf zentrale Indikatoren der Angebots- und der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes offenbart die Irrigkeit der vorstehenden Annahme der Reformer/-innen: In der Region Berlin-Brandenburg standen in den Jahren 2000-2005 je 100 Arbeitslose nur zwischen 8 und 12 offenen Stellen³¹ gegenüber. Diese und weitere Zahlen verdeutlichen das dramatische Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt sowie dessen entscheidende Determinante; die zu geringe Arbeitskräftenachfrage, und zwar ungeachtet massiver Leistungskürzungen, zunehmender Flexibilisierung, Deregulierung und Prekarisierung sowie sinkender Reallöhne.³²

Darüber hinaus lassen sich weitere Argumente anführen, die die o.a. Annahme in ihrer vorgeblichen Bedeutung ad absurdum führen: Arbeitskräftenachfragen in ganz unterschiedlichen Branchen, Qualifikationsstufen und Gebieten Berlin-Brandenburgs treffen bislang zu meist auf ein mehr als ausreichendes Arbeitskräfteangebot. Dafür stehen etwa folgende Beispiele: für die 80 Arbeitsplätze im jüngst eröffneten Spaßbad in Ludwigsfelde lagen gut 2.000 Bewerbungen vor – für die zehn zum Ausbildungsjahr 2005/2006 neu zu besetzenden Ausbildungsplätze als Industriemechaniker/-in im Werk Luckenwalde der INA Motorenelemente Schaeffler interessierten sich mehr als 100 junge Menschen – bereits kurz nach der Grundsteinlegung im Herbst 2005 für eine Dorffleischerei im Landkreis Ostprignitz-Ruppin gingen für die zehn avisierten Arbeitsplätze mehr als 200 Initiativbewerbungen beim Investor ein.³³ Selbst die rechtlich schlecht gestellten³⁴ und, angesichts der geleisteten Tätigkeiten, finanziell völlig unzureichend anerkannten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung finden, entgegen ursprünglichen Erwartungen, angesichts mangelnder Alternativen auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Akzeptanz bei den Beziehenden von Arbeitslosengeld II; sogar Wartelisten von den zahlreichen Interessierten an diesen Sozialrechtsverhältnissen werden bei den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen inzwischen geführt.

³¹ Offene Stellen einschließlich angebotener Arbeitsplätze in öffentlich geförderten, Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (ABM, SAM usw.).

³² Vergleiche dazu ausführlicher Kapitel 2.

³³ Um den Blickwinkel zu weiten: Die Personalverantwortlichen von BMW sahen sich beim Ansiedlungsvorhaben in Leipzig, welches inzwischen etwa 2.500 Arbeitsplätze schaffen konnte, mit mehr als 50.000 Bewerbungen von Arbeitssuchenden konfrontiert.

³⁴ Siehe dazu die Argumentation von /Stahlmann 2005, S. 7/.

Zweitens sind die Reformen durch die Veränderung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkanons charakterisiert. Ohne auf alle Facetten im Einzelnen einzugehen, kann diesbezüglich festgestellt werden, dass

- bisherige Förderinstrumente eingestellt wurden (beispielsweise einige Formen von Lohnkostenzuschüssen oder auch SAM³⁵);
- bereits vorhandene Instrumente zusammen geführt und dabei zugleich inhaltlich verändert wurden (z.B. SAM mit ABM auf maßgeblicher förderpolitischer Grundlage des letztgenannten Instrumentes);
- bestehende Förderinstrumente modifiziert wurden (beispielsweise FbW oder auch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen BvB);
- neue Instrumente geschaffen wurden (z.B. das KfW-Programm „Kapital für Arbeit“, der Existenzgründungszuschuss zugunsten der sogenannten Ich-AG, der Beitragsbonus für ältere Arbeitnehmer/-innen, die Personal-Service-Agenturen oder auch die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung; die so genannten 1-EURO-Jobs.).

Diesen Veränderungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums lagen ganz verschiedene Einschätzungen zugrunde.

Der – als zu vielgestaltig eingeschätzte – Instrumentenkanon sollte *transparenter* und *klarer* gestaltet werden. Wenngleich die diesbezügliche Ausgangseinschätzung u.E. zutrifft, führte die Neugestaltung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums mit mehr neu geschaffenen als eingestellten sowie einer großen Zahl von modifizierten Instrumenten nicht unbedingt zu mehr Übersicht bei den involvierten Institutionen, Akteuren und Betroffenen. Hinzu kommt, dass der Bund bzw. einzelne Bundesministerien immer häufiger Sonderprogramme oder Wettbewerbe auflagen³⁶, die zwar (arbeitsmarkt-)politische Aktivitäten verdeutlichen sollen, aber genau das Gegenteil von Transparenz erzeugen; und zwar selbst bei Arbeitsexperten.

Einzelne, bereits vorhandene Förderinstrumente sollten in ihrer *Zielausrichtung* präziser gestaltet werden oder in Hinblick auf eine höhere *Effektivität und Effizienz* förderpolitisch gestärkt werden. Mit der Fokussierung von ABM auf die Ziele Schaffung von Marktersatz und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit wurde u.E. den Realitäten dieses, öffentlich geförderte Beschäftigung schaffenden, Instrumentes Rechnung getragen.³⁷ Demgegenüber ist die konzeptionelle Neuordnung von FbW als falsch einzuschätzen, da etwa – um nur einen Kritikpunkt zu nennen – die Verantwortungsübertragung mittels Ausgabe von Bildungsgutschei-

³⁵ Vergleiche dazu auch den folgenden Anstrich.

³⁶ Dafür stehen, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, das Sonderprogramm des Bundes zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung (Jump Plus) aus dem Jahr 2003, das Sonderprogramm Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ) aus dem Jahr 2004, der Ideenwettbewerb „Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ und die Bund-Länder-Initiative zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit Älterer durch Förderung von bis zu dreijährigen Zusatzjobs aus dem Jahr 2005. Alle diese Sonderprogramme bzw. Wettbewerbe wurden vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) initiiert. Aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist etwa das 2005/2006 implementierte Programm „Job-Starter“ zu nennen.

³⁷ Vergleiche dazu detaillierter /COMPASS, IMU, PIW, SÖSTRA 2005, S. 38 ff./.

nen an die Bildungssuchenden die Intransparenz des Weiterbildungsmarktes völlig vernachlässigt.³⁸

Schließlich sollten insbesondere mit den neu geschaffenen Instrumenten, von den Reformpromotor/-innen identifizierte, *Förderlücken geschlossen* oder *Förderpotenziale erschlossen* werden. Während einige der neuen Förderinstrumente tatsächlich eine große Akzeptanz fanden (z.B. der Existenzgründungszuschuss, die so genannte Ich-AG), konnten andere Instrumente die hohen Erwartungen bei weitem nicht erfüllen. Dies gilt etwa für das KfW-Darlehensprogramm „Kapital für Arbeit“³⁹, den so genannten Job-Floater, oder auch die Personal-Service-Agenturen.⁴⁰

Im Kontext des veränderten arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkanons ist abschließend darauf hinzuweisen, dass seither weniger die vollzogenen gesetzlichen u.a. Regelungen über Umfang und Struktur des Einsatz diesen oder jenen (neuen bzw. modifizierten) Instrumentes entscheiden als vielmehr die neue Geschäftspolitik der BA.⁴¹

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen ist drittens der organisatorische Umbau und die neue Geschäftspolitik der BA. Dieses Element der Hartz-Gesetzgebung zeichnet sich durch ein ganzes Bündel von Veränderungen aus, die die Bereiche Organisation und Steuerung, Kunden (Arbeitslose, Arbeitsuchende, Arbeitgeber) sowie Mitarbeiter/-innen betreffen:

- Der Umbau der Gesamtorganisation sieht klare Funktionszuweisungen für die Zentrale (Zielsetzung, Strategieentwicklung), die Regionaldirektionen (Steuerung der Agenturen) und die Agenturen für Arbeit (Realisierung des operativen Geschäfts) vor. In diesem Kontext wurden nicht nur interne und externe Prozessabläufe verändert, sondern auch Strukturen und Kompetenzen der Selbstverwaltungsgremien der BA verringert.
- Die BA wird künftig – auf der Grundlage von zuvor festgelegten strategischen Zielen – strikt top-down geführt. Dazu tragen Controllingdaten u.a. Instrumente bzw. Mechanismen der Zielnachhaltung systematisch bei.
- Mit dem Geschäftssystem „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) sollen die zu erbringenden Dienstleistungen und deren Qualität verbessert werden, insbesondere durch die terminierten und störungsfreien Gespräche mit den Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden (Kunden) bei den Vermittlungsfachkräften. Zu einer besseren Kundenorientierung sollen

³⁸ Vergleiche dazu ausführlicher /Schuldt, Troost 2004, S. 15 ff./.

³⁹ Das Programm „Kapital für Arbeit“ sollte nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission p.a. 50.000 bis 100.000 Arbeitsplätze schaffen; der Bund stellte der mit der Programmumsetzung betrauten KfW Finanzmittel für 50.000 über Darlehen zu unterstützende Arbeitsplätze bereit. Tatsächlich schlugen im ersten Förderjahr 2002/2003 gerade einmal 13.000 geförderte Arbeitsplätze zu Buche. Anfang 2004 wurde das Programm von der umsetzenden KfW klamm und heimlich eingestellt.

⁴⁰ Die Personal-Service-Agenturen (PSA), nach zahlreichen politischen Verlautbarungen das instrumentelle „Herzstück“ der so genannten Hartz-Reformen, sollten nach den Vorstellungen der Reformer/-innen jährlich bis zu 350.000 neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anstoßen. Bislang werden insgesamt 40.000 neu geschaffene Arbeitsplätze angegeben. Vom ursprünglichen Vorhaben, in jedem Agenturbezirk mindestens eine PSA zu schaffen, wurde angesichts der Realitäten inzwischen abgegangen.

⁴¹ Vergleiche dazu auch die nachstehenden Ausführungen zur neuen Geschäftspolitik der BA.

auch die umfassendere Arbeitgeberbetreuung sowie die Einrichtung von ServiceCentern (Telefondienstleistungen) beitragen.

- Der künftige Einsatz der Dienstleistungen der BA wird auf einer klaren Kundendifferenzierung basieren, wobei vier Gruppen unterschieden werden sollen: „Marktkunden“, „Beratungskunden Aktivieren“, „Beratungskunden Fördern“ sowie „Betreuungskunden“. Sowohl das vorgesehene Beratungsangebot als auch der geplante Einsatz aktiver Arbeitsförderinstrumente variieren für diese unterschiedlichen Kundengruppen und werden den Vermittlungsfachkräften über Handlungsprogramme vorgegeben.
- Nach der in den Handlungsprogrammen verankerten Produkteinsatzlogik soll nur noch in diejenigen Kunden investiert werden, für die sich Investitionen in Beratung und Förderinstrumente mit hoher Wahrscheinlichkeit betriebswirtschaftlich auszahlen: Durch den Ressourceneinsatz soll insbesondere die Bezugdauer von Arbeitslosengeld I verhindert, verkürzt oder beendet werden. Für die Kundengruppe, deren Integration in den Arbeitsmarkt am ehesten zu erwarten ist („Marktkunden“) sowie für das Kundensegment mit der geringsten Integrationswahrscheinlichkeit („Betreuungskunden“) sind gemäß dieser Logik nur wenige aktiven Unterstützungsleistungen vorgesehen.
- Der neuen Ausrichtung der Geschäftspolitik liegt eine Versicherungslogik zu Grunde: Danach hat die BA ein „Risiko“ zu bewirtschaften und soll zugunsten der Beitragzahlenden bzw. der Versichertengemeinschaft alles unternehmen, um den „Schadensfall“ Leistungsbezug zu vermeiden, zu beenden bzw. zu verkürzen.
- Der eingeführte Aussteuerungsbetrag – den die BA für jeden Übertritt von Arbeitslosen in den Zuständigkeitsbereich des SGB II an den Bundeshaushalt zu zahlen hat – soll die BA dazu anhalten, Übertritte in diesen neuen Rechtskreis zu verhindern.
- Durch den Zentraleinkauf von Gütern, Serviceleistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen über das BA-Service-Haus und seine Regionalzentren sollen Kostenreduzierungen einerseits und Qualitätsverbesserungen andererseits erzielt werden.
- Die Informationstechnik der BA wird, zusammengefasst unter dem Begriff „Virtueller Arbeitsmarkt“ (VAM), modernisiert und soll die internen sowie externen Arbeits- und Dienstleistungsprozesse der BA optimieren.⁴²

Ihrem eigenen Anspruch nach verfolgt die BA mit diesen u.a. Umbauprozessen das Ziel, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, und zwar über eine schnelle Arbeitsvermittlung, die Orientierung am Kunden und mehr Wirtschaftlichkeit.⁴³

Den skizzierten und weiteren, an dieser Stelle nicht näher zu beleuchtenden⁴⁴, Veränderungen lagen insbesondere Einschätzungen zu Schwächen im Vermittlungsprozess der BA, Hinweise auf Steuerungsdefizite innerhalb der Organisation sowie Informationen zu mangelnder Effektivität und Effizienz des Mittel- wie Instrumenteneinsatzes – in Hinblick auf die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der BA – zugrunde.

⁴² Siehe dazu detailliert /peter ochs, iso 2005, S. 41 ff./.

⁴³ /BA 2003, S. 5/.

⁴⁴ /peter ochs, iso 2005, S. 41 ff./

Wenngleich diese Einschätzungen teilweise geteilt werden können, muss dennoch konstatiert werden, dass u.E. mit den eingeleiteten Veränderungen und insbesondere deren derzeit absehbaren Implikationen die – zumindest derzeit noch rechtsgültigen – Ziele der Arbeitsförderung, verankert in § 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III), vernachlässigt werden.

„§ 1 Ziele der Arbeitsförderung

(1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.

(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“

Der § 1 SGB III formuliert nicht nur einen arbeitsmarktpolitischen Auftrag, sondern weist darüber hinaus der Arbeitsförderung auch beschäftigungs-, sozial-, wirtschafts-, struktur-, regional- und finanzpolitische Aufgaben zu. Noch weniger impliziert der § 1 SGB III ausschließlich die Berücksichtigung (betriebs-)wirtschaftlicher Interessen nur einer Institution (BA) oder Personengruppe (Beitragzahlende); vielmehr fordert er die Kohärenz mit bundespolitischen, mithin gesamtgesellschaftlichen Zielen.

Grundsätzlich muss kritisiert werden, dass der Umbau und die neue Geschäftspolitik der BA vorrangig unter dem Duktus besserer betriebswirtschaftlicher Ergebnisse dieser einzelnen Institution stehen und die Interessen anderer Akteure – entgegen dem Auftrag des SGB III – weitgehend ausgeblendet werden. Im übrigen ist zu konstatieren, dass sich zentrale Arbeitsmarktindikatoren im bisherigen Verlauf der Reformumsetzung nicht maßgeblich verbessert haben.⁴⁵ Ob die mit verbesserten Betriebsergebnissen der BA angestrebte Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einen entscheidenden Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten kann, muss derzeit offen bleiben.

Mit dem Reformprozess der BA sind zweifellos auch Fortschritte verbunden, genauso wie es negative Implikationen zu verzeichnen gibt.⁴⁶ Auf alle diesbezüglichen Aspekte kann nicht im

⁴⁵ Vergleiche dazu Abschnitt 1.1.

⁴⁶ Siehe dazu ausführlich /peter ochs, iso 2005/.

Einzelnen eingegangen werden; dennoch seien mit Blick auf Verbesserungserfordernisse die folgenden zentralen Kritikpunkte hervor gehoben:

- Der **Handlungsspielraum** der Akteure in den Arbeitsagenturen vor Ort wird aus zwei Richtungen immer mehr beschnitten: Zum Einen greift der Gesetzgeber de facto immer mehr in den Haushalt der BA ein, indem er das Verhältnis von arbeitsmarktpolitische Ermessensleistungen⁴⁷ und Pflichtleistungen⁴⁸ in den letzten Jahren sukzessive zugunsten letzterer Leistungen verschoben hat.

Übersicht 6 Entwicklung der Ausgaben nach Kapitel 2 und 3 des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit in der Region Berlin-Brandenburg, 1999-2005

	1999	2001	2003	2005	1999=100
Kapitel 2 (Eingliederungstitel), in Mio. EURO					
Berlin-Brandenburg	2.244	2.223	1.760	542	24
Berlin	953	1.028	844	248	26
Brandenburg	1.291	1.195	915	294	23
Kapitel 3 (Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung), in Mio. EURO					
Berlin-Brandenburg	555	800	874	941	170
Berlin	264	398	420	470	178
Brandenburg	291	402	454	471	162
Kapitel 2 und 3 insgesamt, in Mio. EURO					
Berlin-Brandenburg	2.798	3.023	2.634	1.483	53
Berlin	1.216	1.426	1.264	719	59
Brandenburg	1.582	1.597	1.370	764	48
Anteile von Kapitel 2 bzw. Kapitel 3, in %					
Berlin-Brandenburg	80 – 20	74 – 26	67 – 23	37 – 63	
Berlin	78 – 22	72 – 28	67 – 23	34 – 66	
Brandenburg	82 – 18	75 – 25	67 – 23	38 – 62	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Diese Kritik bedeutet zwar nicht, dass die so genannten sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch unnützlich sind. Gleichwohl stellt sich dennoch die Frage, ob für alle diese Pflichtleistungen die Beitragsmittel von Arbeitgebern und Arbeitnehmer/-innen heranzuziehen sind.

Zum Anderen werden auch die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der Akteure vor Ort, die Mittel des Eingliederungstitels nach den spezifischen örtlichen Gegebenheiten einzusetzen, geringer. Dies ist die Folge des zentral organisierten Steuerungs- und Zielnachhaltungsprozesses, welcher den konkreten Instrumenteneinsatz mittelbar immer mehr vordeterminiert.

⁴⁷ Diese sind im Wesentlichen im Kapitel 2 des Haushaltes der BA, im so genannten Eingliederungstitel, festgelegt.

⁴⁸ Diese Sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind im Kapitel 3 des Haushaltes der BA eingestellt.

Im Kontext enger werdender Handlungsspielräume ist auch darauf hinzuweisen, dass die Partizipationsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsgremien ebenso beschnitten, wie die Mitarbeiter/-innen der BA kaum aktiv in den Umbau der BA eingebunden wurden.

- Die Kundendifferenzierung der Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden und die zentral vorgegebenen Handlungsprogramme führen dazu, dass gerade diejenigen Personen, die aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen am meisten auf arbeitsmarktpolitische Unterstützung angewiesen sind („Betreuungskunden“), am wenigsten gefördert werden – dies bedeutet faktisch deren Ausgrenzung von arbeitsmarktpolitischen sowie sozialen Eingliederungsleistungen und ist weder mit dem Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung noch mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie vereinbar. Überdies trägt dies auch nicht den Herausforderungen des demographischen Wandels Rechnung, welcher die mittel- bis langfristige Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials – unter Einschluss von „Marktschwachen“ – erforderlich macht. Ein immer geringerer Mitteleinsatz für besonders förderungsbedürftige Personen und entsprechende **Creamingeffekte** zu deren Lasten resultieren auch aus der vielfach zu verzeichnenden funktionalen Reduzierung der Förderinstrumente auf Integrationseffekte; und zwar selbst solcher, die nach dem Willen des Gesetzgebers andere arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen sollen. In der Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, zur Zusammenlegung von ABM und SAM lautet es entsprechend: „Durch die Neuregelung der öffentlich geförderten Beschäftigung wird das Ziel von Beschäftigungen in ABM neu definiert, indem nunmehr angestrebt wird, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten oder wieder herzustellen. Auf die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an.“ Demgegenüber nimmt die Erläuterung der Bundesregierung im Jahr 2006 zu den ABM-bezogenen Untersuchungsergebnissen der so genannten Hartz-Evaluation allein Stellung zu den, für die Legislative nicht mehr prioritären, Integrationseffekten: „Dass ABM die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht unbedingt steigern, war schon vor der Evaluation bekannt. Der Bericht hat dies noch einmal bestätigt.“ Vor dem Hintergrund dieser Widersprüche zwischen Legislative und Exekutive verwundert es nicht, dass der Einsatz von Instrumenten, die temporär öffentlich geförderte Beschäftigung schaffen können (ABM, SAM⁴⁹, BSI) immer weiter zurückgeht, und zwar ungeachtet steigender Arbeitslosigkeit.

Übersicht 7 Entwicklung der Teilnehmendenzahlen bei ABM (einschließlich SAM) in der Region Berlin-Brandenburg, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Berlin-Brandenburg	52.718	43.000	38.124	31.274	28.922	12.705
Berlin	22.274	19.201	17.587	14.329	14.412	6.552
Brandenburg	30.444	23.799	20.537	16.945	14.510	6.153

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

⁴⁹ Aufgrund der Verschmelzung von SAM in ABM, werden seit 2004 nur noch bereits zuvor bewilligte Maßnahmen fortgeführt.

Schließlich ist in vorstehendem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass ganze Personengruppen mit den Reformen systematisch aus der Arbeitsförderung ausgeschlossen wurden. Dies gilt beispielsweise für Strafgefangene. Aus diesem Grund haben sich mehrere Bundesländer – darunter Berlin und Brandenburg – unter Nutzung von Mitteln der Gemeinschaftsinitiative EQUAL zu einem so genannten Nord-Verbund zusammen getan, um Strafgefangenen Qualifizierungsmöglichkeiten zu eröffnen und diesen, nach Haftentlassung, die Arbeitsmarktintegration zu erlauben.

- Die **Qualität** der von der BA erbrachten Dienstleistungen hat sich durch die eingeleiteten Reformen teilweise erhöht; für die Arbeitsuchenden nicht zuletzt durch die Verbesserung des Betreuungsschlüssels. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass andere Reformelemente diesbezüglich kontraproduktive Wirkungen zeitigten. So erfolgt der Zentraleinkauf von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen durch das BA-Service-Haus und die Regionalzentren vorrangig nach Kostengesichtspunkten. Diese Einkaufspolitik zugunsten der billigsten Anbieter führte zwar zu Kostensenkungen auf Seiten der BA, zugleich aber auch – etwa im Bereich der Personal-Service-Agenturen (PSA)⁵⁰ oder der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) – zu Einstandspreisen unterhalb der tatsächlichen Kosten und in Folge zur Insolvenz zahlreicher Bildungsdienstleister. Darüber hinaus geht diese Einkaufs- und Geschäftspolitik der BA zwangsläufig auch zu Lasten der Qualität der, durch die beauftragten externen Dienstleister, erbrachten arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen wurde viertens, durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits, ein neuer Rechtskreis der Grundsicherung und Arbeitsförderung geschaffen – das Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Während die politische und finanzielle Verantwortung⁵¹ für diesen neuen Rechtskreis beim Bund liegt, trägt die kommunale Ebene die Umsetzungsverantwortung.

Begründet wurde die Einführung des SGB II vor allem damit, dass die Förderung von langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfebeziehenden und Sozialhilfeempfangenden bislang in unterschiedlicher Verantwortung lag und somit weitgehend unkoordiniert erfolgte, künftig aber „aus einer Hand“ erfolgen würde. Zudem sollten Personengruppen in den Genuss von arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen kommen, die von solchen bislang weitgehend ausgeschlossen waren. Darüber hinaus sollten durch diesen neu geschaffenen Rechtskreis die von den Ideengebern identifizierten „Verschiebebahnhöfe“, insbesondere von der Sozialhilfe in das SGB III hinein, verhindert werden.

Wie sieht die Realität aus? Auf die zahlreichen „Startschwierigkeiten“ und Unzulänglichkeiten, die die Einführung des SGB II bis heute prägen, soll an dieser Stelle nicht näher einge-

⁵⁰ Bundesweit prominentes Beispiel für die Folgen dieser Einkaufs- und Geschäftspolitik der BA ist die Insolvenz von Maatwerk, die – auch in der Region Berlin-Brandenburg – mit der Einrichtung zahlreicher PSA beauftragt wurde.

⁵¹ Über die Beteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) sind auch die Landkreise bzw. kreisfreien Städte an der Finanzierung beteiligt, allerdings eindeutig nachrangig gegenüber dem Bund.

gangen werden.⁵² Vielmehr geht es darum, die grundsätzlichen Implikationen der Schaffung eines zweiten Rechtskreises der Arbeitsförderung und dessen konkreter Umsetzung herauszuarbeiten und zu bewerten.

So nachvollziehbar die Grundphilosophie des SGB II – die Überwindung von getrennten Zuständigkeiten – ist, so falsch sind ein großer Teil der konkreten Ausformungen, die konzeptuell vorgedacht und gesetzlich umgesetzt wurden sowie sich nunmehr in der Implementati-on befinden. Äußerst kritisch sind vornehmlich die folgenden Aspekte zu bewerten:

- Während einige bisherige Zuständigkeitsgrenzen tatsächlich aufgehoben wurden, muss konstatiert werden, dass viele wichtige Fragen nach wie vor ungeklärt sind und – noch viel schwerwiegender – neue Grenzen zwischen Institutionen, Akteuren und Individuen gezogen wurden:
 - Die Zuständigkeiten für Berufsberatung, Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Aus-bildungsvermittlung und andere Leistungen zwischen BA (SGB III) einerseits und Ar-beitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen (SGB II) andererseits sind, trotz einiger Versuche⁵³, nach wie vor nicht rechtssicher geklärt. Entsprechend sind die Folgen für Ratsuchende, die teilweise von einer Institution zur anderen verwiesen werden, ohne beratende oder gar instrumentelle Unterstützung zu erhalten.
 - Die konkrete Arbeitsteilung zwischen dem Bund, d.h. dem BMAS, und den Ländern, d.h. den zuständigen Fachressorts, hinsichtlich der Fachaufsicht zum SGB II ist eben-falls nicht zweifelsfrei geklärt. Dies ist um so problematischer, als dass sich die Rege-lungen des SGB II bzw. deren konkrete administrative Umsetzung vielfach nicht als rechtssicher⁵⁴ erwiesen haben und vielfach der Klärung bedürfen.
 - Während mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eine bishe-rige Trennlinie voraussichtlich schrittweise überwunden wird, führen die beiden

⁵² Nur cursorisch seien die folgenden Problempunkte benannt:

- Die Software zur Leistungsberechnung arbeitet nach wie vor nicht stabil und fällt weiterhin stundenweise aus. Dies führt nicht selten zu verspäteten Zahlungen an die Leistungsberechtigten – und gefährdet buch-stäblich deren Existenzsicherung.
- Der geplante Betreuungsschlüssel ist in vielen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen noch immer nicht erreicht – dies lässt ein ausgewogenes Verhältnis von „Fordern“ und „Fördern“ aufgrund fehlender personeller Ressourcen vielfach nicht zu.
- Lediglich für einen kleinen Anteil der Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II sind die gesetzlich vorgese-henen Eingliederungsvereinbarungen vorbereitet und abgeschlossen worden.
- Die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen der, nicht selten fachfremden, Mitarbeiter/-innen von Arbeits-gemeinschaften und Optionskommunen reduzieren sich bislang zumeist auf die Grundlagen der finanziel-len Leistungserbringung. So notwendig derartige Qualifizierungsmaßnahmen sind, so wenig reichen diese aus – Bildungsmaßnahmen zu arbeitspsychologischen, arbeitssoziologischen, förderpolitischen u.a. As-pekten der Umsetzung des SGB II müssen folgen, um den individuellen Voraussetzungen angemessene Unterstützungsleistungen gewähren zu können.

⁵³ Vergleiche dazu beispielsweise

- Bundestags-Drucksache 15/4551 „Klarstellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Hartz IV“ sowie die entsprechenden Antworten des BMWA vom 17.1.2005, insbesondere die Fragen 1, 3 und 6,
- Gemeinsame Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Ju-gend und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bezüglich der Schnittstellen und der Aufgaben-verteilerung zwischen den Jugendmigrationsdiensten und den Leistungsträgern nach SGB II / III vom 16. Januar 2006.

⁵⁴ Vergleiche dazu die nachstehenden Ausführungen zur Rechts-(un-)sicherheit.

Rechtskreise des SGB III und des SGB II in der Praxis zu neuen Grenzen, zu neuen Stigmatisierungen in vermeintlich qualifiziertere Arbeitslose (nach dem SGB III) einerseits und weniger qualifizierte Arbeitslose (nach dem SGB II) andererseits; Stellenausschreibungen von Unternehmen, die dezidiert Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II von Bewerbungen ausschließen, legen beredtes Zeugnis davon ab. Wie schematisch und damit falsch eine solche „einfache“ Zuordnung ist zeigt der Umstand, dass ein arbeitsloser Hochschulabsolvent selbst mit bestem Diplom in den Rechtskreis des SGB II gehört, sofern er mit seinen Eltern (in einer Bedarfsgemeinschaft) zusammen lebt und diese Empfangende von Arbeitslosengeld II und/oder Sozialgeld sind.

- Hinzu kommt schließlich, dass sich die in der Vergangenheit weitgehend abgestimmten Interventionen der bislang wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Akteure – der BA einerseits und der Landesarbeitsmarktpolitik andererseits – nunmehr mit weiteren finanzkräftigen Akteuren, den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, sowie deren arbeitsmarktpolitischem Engagement konfrontiert sehen.

Im Jahr 2005 haben die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in der Region Berlin-Brandenburg mit 537 Mio. EURO, trotz nur 58-prozentiger Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel⁵⁵, ein weitaus größeres Finanzvolumen für aktive Leistungen der Arbeitsförderung verausgabt, als die Länder Berlin und Brandenburg (260 Mio. EURO)⁵⁶ zusammen. Im Vergleich dazu setzte die BA nach dem SGB III im Jahr 2005 in der Region Berlin-Brandenburg Mittel in Höhe von 1.483 Mio. EURO für aktive Leistungen der Arbeitsförderung ein.

Die wesentliche Herausforderung liegt in der kohärenten Abstimmung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes zwischen diesen Akteuren. Dies aber ist nicht zuletzt deshalb äußerst kompliziert, weil die Umsetzungsverantwortung für das SGB II auf kommunaler Ebene liegt und damit verbunden keine – die verschiedenen kommunalen Aktivitäten und Interessen – bündelnde Institution für die Regionaldirektion Berlin-Brandenburg einerseits und die für Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Ressorts der Länder Berlin und Brandenburg andererseits zur Verfügung steht. Der Spagat zwischen, in vielen Förderbereichen notwendiger, regionsübergreifender Abstimmung auf der einen Seite und einem, die jeweils konkreten lokalen Bedingungen berücksichtigenden, kommunalspezifischen Instrumenteneinsatz auf der anderen Seite muss somit in aufwendigen Einzelabstimmungen⁵⁷ hergestellt werden. Ein systematischer Ansatz, die Herausforderung kohärent gestalteter Interventionen anzu-

⁵⁵ Während Berlin im Jahr 2005 Eingliederungsmittel nach dem SGB II in Höhe von 640 Mio. EURO zur Verfügung standen, waren es in den 13 Arbeitsgemeinschaften und 5 Optionskommunen Brandenburgs insgesamt 396 Mio. EURO – zusammen in der Region Berlin-Brandenburg mithin 1.036 Mio. EURO.

⁵⁶ Die jahresscharfe Abgrenzung der von den Ländern Berlin und Brandenburg eingesetzten Landes- und Mittel ist insbesondere aufgrund der Kofinanzierungsmodalitäten nur schwer möglich.

⁵⁷ In Berlin erfolgt die Umsetzung des SGB II dezentral über die Bezirksamter, in Brandenburg tragen 13 Arbeitsgemeinschaften und 5 Optionskommunen die Umsetzungsverantwortung.

nehmen, ist bis heute weder in Berlin noch in Brandenburg⁵⁸ erkennbar, so dass teilweise ineffektive sowie ineffiziente Förderkonkurrenzen die Folge sind.⁵⁹

- Der bisherige Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten im Rechtskreis des SGB II⁶⁰ erfolgt völlig einseitig zugunsten von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – im übrigen ein Novum in der bisherigen Geschichte bundesdeutscher Arbeitsförderung und darüber hinaus im Widerspruch zum Sinngehalt des SGB II, welches entsprechend § 16 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung als im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten als nachrangig einordnet, mithin als arbeitsmarktpolitische ultima ratio qualifiziert. Den sehr verschiedenen individuellen Problemlagen der Arbeitslosen bzw. der Arbeit- und Ausbildungsplatzsuchenden wird dieser Instrumenteneinsatz nicht gerecht. Vielmehr stehen offenbar andere Erwägungen im Vordergrund: Wie kann mit dem Einsatz möglichst geringer Mittel für die Öffentlichkeit eine möglichst hohe „Aktivierungsquote“ nachgewiesen werden. Die mit einem solchen einseitigen Instrumenteneinsatz zu erreichenden arbeitsmarktlichen und sozialen Integrationserfolge geraten dabei, wissentlich oder unwissentlich, in den Hintergrund.

Übersicht 8 Teilnehmende und Ausgaben für Eingliederungsleistungen im Rechtskreis des SGB II sowie jeweiliger Anteil von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, 2005

	Berlin- Brandenburg	Berlin	Brandenburg
Eingliederungsausgaben insgesamt (in Mio. EURO)	537,3	301,1	236,2
Ausgaben für AG mit Mehraufwand (in Mio. EURO)	159,3	107,3	52,0
Anteil AG mit Mehraufwand (in %)	29,6%	35,6%	22,0%
Eingliederungsleistungen insgesamt (Eintritte)	266.745	175.023	91.722
Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand (Eintritte)	100.491	60.051	40.440
Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt (Eintritte)	6.596	5.456	1.140
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Eintritte)	11.975	6.464	5.511
Förderung beruflicher Weiterbildung (Eintritte)	7.717	5.880	1.837
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Eintritte)	74.325	63.780	10.545
Eignungsfeststellungs- und Trainingsm. (Eintritte)	41.756	22.503	19.253
Eingliederungszuschüsse (Eintritte)	5.976	2.549	3.427
Förderung der Selbstständigkeit (Eintritte)	2.748	2.177	571
Anteil AG mit Mehraufwand (in %)	37,7%	34,3%	44,1%
Anteil AG MAE (in %), ohne Beauftragung Dritter	52,2%	54,0%	49,8%

⁵⁸ Die in Brandenburg vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (MASGF) implementierten Regionalbudgets lösen dieses Problem auch nicht systematisch, da diese Regionalbudgets auf die Einbindung nur eines Teils der Interventionen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in die Landesarbeitsmarktpolitik Brandenburgs abzielen.

⁵⁹ So wird etwa die Förderung des Landes Brandenburg zur Stabilisierung der betrieblichen Ausbildungsbasis durch einen Teil der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen dadurch konterkariert, dass der – sich in der Vergangenheit als wenig erfolgreich herausstellende, weil Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen hervorriefende – Förderansatz der Prämienförderung wieder reaktiviert wurde.

⁶⁰ Ohne die – bislang nicht verfügbaren – Informationen der fünf zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) in Brandenburg. Auch dies ist einmal mehr eine der vielen „Startschwierigkeiten“ bei der Umsetzung des SGB II.

Kritisch ist in diesem Kontext ebenfalls zu vermerken, dass die für Eingliederungsleistungen zur Verfügung stehenden Finanzmittel nur unzureichend – in der Region Berlin-Brandenburg nämlich nur zu 58% – ausgeschöpft wurden. Und dieses ungeachtet der Tatsache, dass die tatsächliche Zahl der im Rechtskreis des SGB II zu betreuenden Personen in 2005 letztlich weit über derjenigen lag, die den Finanzplanungen ursprünglich zugrunde gelegt wurde.⁶¹ Dies jedoch ist wohl kaum mit dem Prinzip des „Fördern und Fordern“ in Einklang zu bringen.

- Nach Einschätzung der Nationalen Armutskonferenz (NAK) sind die Regelsätze der Grundsicherung nicht armutsfest, in einigen Fällen noch nicht einmal existenzsichernd. Gleichlautende Auffassungen vertritt der EKD-Ratsvorsitzende Bischof Wolfgang Huber. Stützen können sich derartige Einschätzungen u.a. auf eine Expertise, welche der Paritätische Wohlfahrtsverband erstellt hat.⁶²
- Des Weiteren müssen verschiedene rechtlich problematische Aspekte hervor gehoben werden, die das SGB II und dessen Umsetzung charakterisieren:
 - Die Implementation der Grundsicherung für Arbeitsuchende zeigt auf Seiten der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheiten. Immerhin wurden von den fast 100.000 Widersprüchen in den Ländern Berlin und Brandenburg gegen Bescheide im 1. Halbjahr 2005 mehr als die Hälfte anerkannt, so dass den Betroffenen höhere Leistungen zugesprochen wurden. Diese allgemeine Rechtsunsicherheit dürfte auf mehrere Faktoren zurück zu führen sein; die überstürzte und daher auch rechtlich teilweise fehlerhafte Einführung des SGB II, die vielfach unzureichende Vorbereitung bzw. Qualifizierung der Mitarbeiter/-innen in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen in Hinblick auf ihre Aufgaben sowie nicht zuletzt die – bis heute – fehlerhafte Software A2LL zur Erstellung der Bescheide.⁶³
 - Zu nennen sind darüber hinaus grundsätzliche rechtliche Bedenken gegen Teile des SGB II: Dies betrifft etwa die partielle Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Bereiche des SGB II⁶⁴ oder auch verfassungsrechtliche Vorbehalte.⁶⁵

⁶¹ Die geplante Zahl der „zu aktivierenden ALG II-Empfänger/-innen“ lag für Berlin bei 269.000 und für Brandenburg bei 174.000, insgesamt also bei 443.000. Im Dezember 2005 betrug demgegenüber die tatsächliche Zahl der ALG II-Empfänger/-innen in Berlin 407.000 und in Brandenburg 254.000, zusammen mithin 661.000 – also fast 50% mehr als ursprünglich geplant.

⁶² Nach Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes liegen die Leistungen nach dem SGB II um 19% unter dem Existenzminimum, führen also unmittelbar zu Armut. Vergleiche dazu /Martens 2004/.

⁶³ Die anhaltenden Softwareprobleme führen nicht nur zu vielfach falschen Bescheiden, sondern auch zu falschen Versichertenmeldungen der BA an die Krankenkassen, so dass Überzahlungen der BA an die Krankenkassen in Millionen-Höhe zu vermehren sind.

⁶⁴ Vergleiche dazu beispielsweise /ver.di 2003/.

⁶⁵ Vergleiche dazu u.a. /Wende 2004/. Hinzuweisen ist in diesem Kontext auch, dass 11 Landkreise aus Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein kommunale Verfassungsbeschwerden gegen das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingelegt haben.

Abschließend – da mit dem SGB II in einem logischen Zusammenhang stehend – ist der Aussteuerungsbetrag zu kritisieren. So wichtig Anreize für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz durch öffentlich-rechtliche Institutionen sind, so sachfremd ist der vom Gesetzgeber eingeführte Aussteuerungsbetrag: Dieser wäre nur dann gerechtfertigt, wenn allein die BA die Arbeitsmarktsituation beeinflussen würde und damit auch allein für die erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden verantwortlich wäre – dies aber ist eine realitätsferne Annahme. Überdies stellt sich die Frage, ob seitens des Gesetzgebers in dieser Art und Weise – über das Vehikel des Aussteuerungsbetrages – über die Beitragsmittel von Arbeitgebern und Arbeitnehmer/-innen verfügt werden darf. Letztlich wurde hier ein neuer „Verschiebepbahnhof“, und zwar zulasten der Kasse der Arbeitslosenversicherung, geschaffen.

Fünftens waren beschäftigungspolitische bzw. arbeitsrechtliche Weichenstellungen zugunsten geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse einerseits sowie zur Aufnahme einer Selbstständigkeit andererseits Bestandteil der Reformen.

Durch steuer- und sozialversicherungsrechtliche Vergünstigungen sollten geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die so genannten Mini- und Midi-Jobs, gefördert werden. Durch die Einführung des Förderinstrumentes des Existenzgründungszuschusses sollte des Weiteren die Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung erleichtert werden. Diesen beschäftigungspolitischen Reformschritten lag die Annahme von Defiziten in diesen Bereichen zugrunde, verbunden mit der Hoffnung auf entsprechende Impulse für die Ausweitung des Arbeitsvolumens.

In Bezug auf die Förderung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sind vor allem die folgenden Implikationen hervorzuheben.

- Mit den Neuregelungen der geringfügigen Beschäftigung im Zuge der Reformen wird die Abkehr der bundesdeutschen Politik von existenzsichernden und sozial gesicherten Beschäftigungsverhältnisse deutlich. Wie relevant diese Befürchtungen sind, wird noch zu zeigen sein.⁶⁶
- Zu erwarten ist, dass in Branchen mit stark segmentierbaren Tätigkeiten – etwa im Einzelhandel, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in bestimmten Dienstleistungsbereichen, etwa bei Telefondienstleistungen – durch die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Begünstigung von Mini- und Midi-Jobs Umschichtungsprozesse von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in eben diese geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einstellen. Beschäftigungspolitisch wäre dies bestenfalls ein Nullsummenspiel.
- Gesellschaftspolitisch geradezu einäugig ist darüber hinaus, dass mit den Neuregelungen zu den Mini- und Midi-Jobs – ohne nennenswerte beschäftigungspolitische Erfolgsaussichten – enorme Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungen in Kauf ge-

⁶⁶ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.2.

nommen wurden, ohne für Kompensation bei diesen zu sorgen. Das IAB beziffert diese Einnahmeausfälle auf jährlich mehr als 600 Mio. EURO.⁶⁷

Der Existenzgründungszuschuss ist in mehrfacher Hinsicht als konzeptionell falsch zu bewerten, und zwar aus den folgenden Gründen:

- Wirtschaft und Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik – so auch in der Region Berlin-Brandenburg⁶⁸ – fehlen nicht Selbstständige allgemein, deren Zahl geht vielmehr seit vielen Jahren kontinuierlich nach oben. Beschäftigungspolitisch relevant und problematisch ist vielmehr, dass die Zahl der Arbeitgeber-Selbstständigen seit längerer Zeit rückläufig ist und damit zugleich die Anzahl der von diesen Selbstständigen beschäftigten Mitarbeiter/-innen zurück geht. Hingegen erhöht sich die Zahl der Solo-Selbstständigen permanent, ohne nennenswerte Beschäftigungsimpulse setzen zu können. Gerade aber die Förderung von Solo-Selbstständigen war zunächst die ausschließliche Zielrichtung des neu eingeführten Existenzgründungszuschusses; wörtlich dokumentiert im Begriff der Ich AG.
- Ordnungspolitisch fragwürdig war überdies, bis zur entsprechenden Änderung im vergangenen Jahr, die Ausgestaltung des Existenzgründungszuschuss als Pflichtleistung der Arbeitsförderung. Weshalb die Förderung von Solo-Selbstständigen quasi zwangsweise aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmer/-innen zu leisten war, wird wohl für immer ein Geheimnis der Reformer/-innen bleiben. In der Region Berlin-Brandenburg wurden von 2003 bis 2005 etwa 370,8 Mio. EURO aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung von der BA für die Förderung von Ich AG eingesetzt.
- Schließlich sind die niedrig angesetzten Fördervoraussetzungen einerseits sowie die fehlenden systematischen Unterstützungs- und Beratungsleistungen für die Gründer/-innen der Ich AG andererseits zu kritisieren. Notgründungen, Kümmerexistenzen und nicht nachhaltigen Gründungsvorhaben wurde dadurch, vermutlich mit einseitigem Blick auf die Arbeitslosenstatistik, Vorschub geleistet. Dies ist um so unverständlicher, als dass die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen nicht zuletzt mit dem Ziel eines effektiveren und effizienteren Mitteleinsatzes begründet wurden. Des Weiteren droht mit den Ich AG ein Anreiz geschaffen zu werden, bisher sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in scheinselfständige und niedrig entlohnte Tätigkeiten umzuwandeln.

2.2.2 Akzeptanz, Ergebnisse, Wirkung und Wirksamkeit der einzelnen Reformelemente

Nachstehend soll für ausgewählte Einzelelemente der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen, insbesondere für die modifizierten bzw. neu geschaffenen Förderinstrumente, eine Bilanz gezogen werden. Zurückgegriffen wird dabei sowohl auf Untersuchungen anderer Wissenschaftler/-innen und Praktiker/-innen sowie deren kritische Würdigung als

⁶⁷ /Rudolph 2003, S.5/

⁶⁸ Vergleiche dazu Kapitel 3.

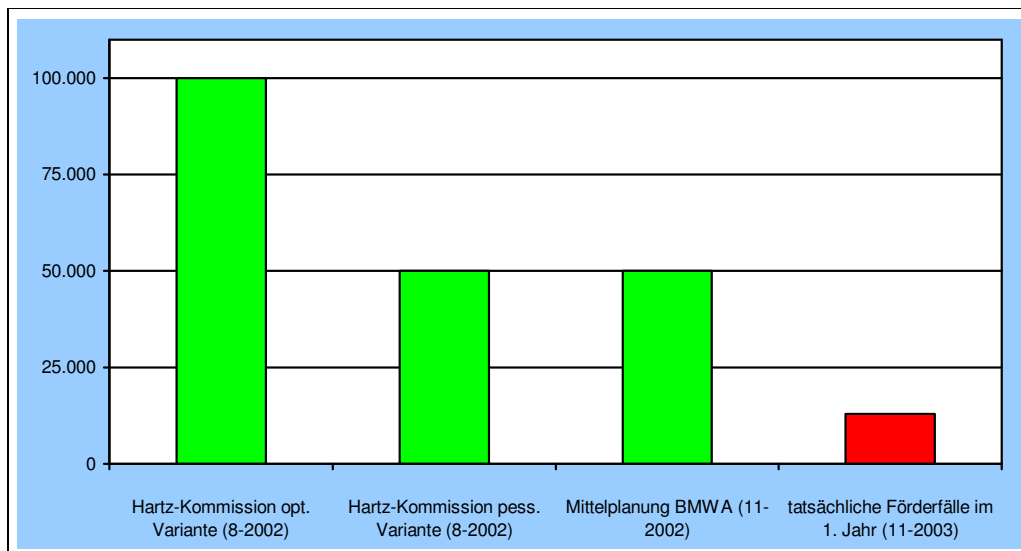
auch auf eigene Analysen und Überlegungen. Soweit empirisch möglich, werden dabei auch spezifische Einschätzungen für die Region Berlin-Brandenburg getroffen.

Zwei besonders symbolträchtige Elemente der mit dem Bericht der so genannten Hartz-Kommission eingeleiteten Reformen müssen als gescheitert charakterisiert werden: Der zuallererst umgesetzte Reformbaustein, das KfW-Programm „Kapital für Arbeit“, sowie die von den Reformen/-innen selbst als „Herzstück“ der Reformen bezeichneten Personal-Service-Agenturen.

KfW-Programm „Kapital für Arbeit“ (Job-Floater)

Das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zum 1. November 2002 aufgelegte und aus Bundesmittel finanzierte Programm „Kapital für Arbeit“ basierte auf den Vorschlägen zum so genannten Job-Floater, einer besonders kreativen Wortschöpfung der Hartz-Kommission. Der Job-Floater war damit das erste in die Praxis umgesetzte Modul der Hartz-Reformen und sollte p.a. zwischen 50.000 bis 100.000 Arbeitsplätze schaffen.⁶⁹

Übersicht 9 KfW-Programm „Kapital für Arbeit“ – Intentionen, Planungen und Realität



Quelle: Hartz-Kommission, Kreditanstalt für Wiederaufbau

Im ersten Förderjahr 2002/2003 registrierte die KfW gerade einmal 13.000 geförderte Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze, davon etwa 500 in der Region Berlin-Brandenburg. Zu Beginn des Jahres 2004 wurde das Programm von der umsetzenden KfW klamm und heimlich eingestellt.

Die Ursachen für das Scheitern dieses Reformelementes liegen in der Konzeption und Implementation des Programms „Kapital für Arbeit“ selbst:

⁶⁹ Ebenda, S. 77 ff.

- Erstens gab es eine ganze Reihe konkurrierender Förderangebote öffentlicher und privater Kreditinstitute. Hinzu kam, dass einige dieser Finanzierungsangebote in ihren Förderkonditionen günstiger waren, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen waren es die Finanzierungsbedingungen selbst (Nominal- und Effektivzins, Laufzeit usw.), was interessanter Weise nicht nur für Finanzierungsangebote privater Banken, sondern auch für andere Angebote der KfW selbst galt. Zum anderen war ein Teil der konkurrierenden Förderangebote nicht an Neueinstellungen gebunden, was – bei unterstellten ansonsten gleichen Konditionen – derartige Darlehen attraktiver machte.
- Zweitens ist das de facto Festhalten am Hausbank-Prinzip zu nennen. Dieses führte bei gegebener Bonität des Antragstellers einerseits dazu, dass die Hausbanken gegebenenfalls eigene Kredite bereitstellen konnten, die sowohl für das antragstellende Unternehmen (hinsichtlich der Konditionen) als auch für die Hausbank (bezüglich der Margen) attraktiver waren. Bei – nach Einschätzung der Hausbank – nicht gegebener Bonität war diese nicht verpflichtet den, von ihr abgewiesenen, Antrag an die KfW weiter zu leiten, eine Antragstellung bei der KfW unter Umgehung der Hausbank war aber nicht möglich. Damit wirkte das Hausbank-Prinzip insbesondere bei eigenkapitalschwachen Unternehmen – die auch in der Region Berlin-Brandenburg besonders stark vertreten sind – hinderlich, um öffentlich gestützte Förderkredite zu akquirieren.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass mit dem Job-Floater zwar die Problematik der Finanzierungs- und Eigenkapitalschwäche vor allem von KMU aufgegriffen wurde – die konkrete Umsetzung mit dem Programm „Kapital für Arbeit“ erfolgte jedoch so, dass dieses Reformelement scheitern musste.

Personal-Service-Agenturen (PSA)

Die Personal-Service-Agenturen, nach vielen politischen Verlautbarungen das „Herzstück“ der Hartz-Reformen, sollten nach den Vorstellungen der Reformer/-innen bei einem Bestand von bis zu 500.000 Beschäftigten in PSA jährlich bis zu 350.000 neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anstoßen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden alle Arbeitsagenturen vor Ort verpflichtet, mindestens eine PSA einzurichten.

Die bisherige Bilanz der PSA bleibt weit hinter den optimistischen Erwartungen zurück: Offiziell werden bis Ende 2005 knapp 40.000 geschaffene Arbeitsplätze angegeben, davon nur 3.700 in der Region Berlin-Brandenburg. Diesen unmittelbaren Beschäftigungseffekten stehen Kosten in Höhe von bundesweit etwa 1 Mrd. EURO gegenüber. In der Region Berlin-Brandenburg verausgabte die BA in den Jahren 2003 bis 2005 insgesamt 91,5 Mio. EURO. Rechnerisch hat damit ein durch die PSA in der Region Berlin-Brandenburg neu geschaffener Arbeitsplatz durchschnittlich 24.700 EURO gekostet.

Dementsprechend kritisch fallen selbst die offiziellen Einschätzungen der Bundesregierung zu diesem Reformelement aus.

„Die Einrichtung von PSA bei den einzelnen Arbeitsagenturen hat sich laut Evaluation nicht als erfolgreiches Instrument zur Verbesserung der Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt erwiesen. Wirkungsanalysen der Jahre 2003 und 2004 ergaben sogar, dass PSA-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert wurden. Zu beachten ist, dass einzelne PSA in bestimmten Regionen durchaus erfolgreich agieren. Seit dem 1.06.2005 sind die Arbeitsagenturen nicht mehr verpflichtet, eine PSA zu betreiben; die Entscheidung auf Weiterführung ist den regionalen Akteuren überlassen.“⁷⁰

Im Ergebnis dieser äußerst kritischen Einschätzungen spielen die PSA in der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Debatte kaum noch eine Rolle.

Die beiden, in der Vergangenheit, zentralen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung beruflicher Weiterbildung – wurden so zu Grunde reformiert, dass sie an Umfang verloren und an Wirksamkeit nur wenig gewonnen haben.

Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM / SAM)

ABM und SAM wurden zum 1.1.2004 zusammengeführt sowie inhaltlich und hinsichtlich der Zielstellung modifiziert.⁷¹

Ungeachtet anhaltend hoher Massen- und Dauerarbeitslosigkeit sowie entgegen den Zielsetzungen der Legislative⁷² führt das neue Steuerungsmodell der BA und die rigide Bewilligungspraxis in den Arbeitsagenturen vor Ort dazu, dass ABM – als Instrument zur temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung – im Rechtskreis des SGB III nur noch eine randständige Rolle spielen.⁷³ Von den Akteuren im Rechtskreis des SGB II werden ABM im Vergleich zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung trotz anderslautender Intentionen im SGB II ebenfalls nur in geringem Umfang eingesetzt.⁷⁴ Das vielfach bemühte Argument, dass ABM bei den potenziellen Trägern nur noch geringe Akzeptanz finden, ist insofern vorgeschoben, als dass mit üppigen Maßnahmekostenpauschalen bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die Träger auf dieses Förderinstrument „orientiert“ werden. Die Maßnahmekostenpauschalen sind angesichts der häufig guten beruflichen Qualifikationen, sozialen Kompetenzen sowie Motivationen der Personen in derartigen Sozialrechtsverhältnissen nicht selten viel zu hoch, wenn nicht teilweise sogar vollständig verzichtbar. Im Jahr 2005 lag die durchschnittliche Maßnahmekostenpauschale je Teilnehmer/-in in Berlin bei beachtlichen 258 EURO und in Brandenburg immerhin auch bei 169 EURO.

⁷⁰ /Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, S. 6/

⁷¹ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.

⁷² Ebenda

⁷³ Vergleiche dazu Übersicht 7.

⁷⁴ Vergleiche dazu Übersicht 8.

Die Untersuchungsergebnisse des vom damaligen BMWA beauftragten Evaluationsteams wurden von den politisch handelnden Akteuren damit schlichtweg ignoriert. Dort lautet nämlich das Fazit:⁷⁵

„Die Untersuchungen zur Zielerreichung erbrachten positive Befunde hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit und Zielgruppeninklusion, wobei strukturwirksame Effekte von ABM vor allem für Ostdeutschland zu konstatieren sind. Im Untersuchungszeitraum hat die Zielgruppenschärfe des ABM-Einsatzes mit Ausnahme des Jahres 2003 tendenziell noch weiter zugenommen. Demgegenüber haben sich die Rahmenbedingungen für die Strukturwirksamkeit mit der Neuausrichtung von ABM in 2004 sowie der verringerten Länderkofinanzierung im Vergleich zu den Vorjahren verschlechtert. In Bezug auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration sind die Befunde ambivalent: Die Nettointegrationseffekte von ABM fallen, kurzfristig betrachtet, sowohl in Ost- als auch Westdeutschland negativ aus. Allerdings sind mit der größeren Zielgruppenschärfe und dem verringertem Umfang des ABM-Einsatzes im Zeitverlauf relative Verbesserungen zu konstatieren. Für Westdeutschland sind langfristig positive Nettointegrationseffekte festzustellen. Das vom Gesetzgeber seit 2004 in den Vordergrund gerückte Marktersatzziel ist in Folge des diesbezüglichen Steuerungseinflusses der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen im Untersuchungszeitraum sukzessive immer weniger erreicht worden. ... Die angestellten Kosten-Nutzen-Betrachtungen erlauben in einer gesamtgesellschaftlichen Bilanz weder die Schlussfolgerung, dass ABM generell effizient noch grundsätzlich ineffizient sind. Allerdings zeigen die bisherigen Ergebnisse einer akteursbezogenen Analyse, dass die Bundesagentur für Arbeit beim ABM-Einsatz ein „Nettozahler“ ist, während andere Akteure, vor allem die ABM-Beschäftigten bzw. die zuvor Arbeitslosen und die Kommunen, eher als „Nettoempfänger“ charakterisiert werden können.

Vor grundsätzlichen politischen Richtungsentscheidungen zum künftigen Umgang mit dem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument ABM besteht daher, unter Berücksichtigung der seit 2005 mit dem SGB III und dem SGB II bestehenden zwei Rechtskreise und deren Wechselwirkungen, noch folgender Untersuchungs- und Handlungsbedarf. Hierbei wird in Rechnung gestellt, dass auf Grund der derzeitigen Rechtslage wie auch der absehbaren Arbeitsmarktsituation ABM zumindest für die nächsten beiden Jahre im Rechtskreis des SGB III noch auf einen gewissen Bedarf bei besonders förderungsbedürftigen Personen treffen. Erstens ist eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse für ABM erforderlich, die gerade einmal ein Jahr nach Neuausrichtung dieses Beschäftigung schaffenden Förderinstruments noch nicht vorgelegt werden konnte. In diese Effizienzanalyse ist zweitens der alternative Mitteleinsatz zu ABM einzubeziehen, wobei insbesondere in Teilbereichen ähnlich ausgerichtete Förderinstrumente wie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante Berücksichtigung finden sollten. Schließlich sollten drittens – zunächst unabhängig vom konkreten Förderinstrument – die Fragen beantwortet werden, welche (politischen) Ziele in welcher Zielhierarchie mit dem Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen intendiert werden, welcher Akteur in welchem Umfang zur Finanzierung

⁷⁵ /COMPASS, IMU, PIW, SÖSTRA 2005, S. 3 ff./

dieser Interventionen beizutragen hat, wie diese Maßnahmen je nach Ziel im Detail auszugestalten sind und unter welchen (Rahmen-)Bedingungen ein Optimum der zuvor als prioritär ausgewählten Ziele erreicht werden kann. ...

Bis der oben formulierte Untersuchungs- und Handlungsbedarf befriedigt ist, wird ein regional differenzierter Einsatz von ABM empfohlen. In Arbeitsmärkten mit erheblichen Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage, d.h. in großen Teilen Ostdeutschlands und einigen wenigen Regionen Westdeutschlands, sollte dieses Förderinstrument selektiv ausgebaut und damit auf die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit fokussiert werden. Dabei wäre es, sowohl für die verantwortlichen Akteure als auch – und mehr noch – für die zu fördernden Personen selbst wichtig, speziell vom Integrationsziel abzugehen; so wie dies der Gesetzgeber mit der Neugestaltung von ABM in 2004 auch ausdrücklich vorgesehen hat. Entsprechend sollten die konkreten Einsatzbedingungen von ABM ausgestaltet werden, wozu sich in vorliegender Untersuchung zahlreiche Hinweise finden. Demgegenüber sollte in funktionsfähigen Arbeitsmärkten, wie sie in bestimmten Teilen Westdeutschlands anzutreffen sind, das arbeitsmarktpolitische Förderinstrument ABM in angemessener Dimensionierung dezidiert auf die Inklusion von besonders förderungsbedürftigen Personen und deren Arbeitsmarktintegration ausgerichtet werden. ...“

Auch die offiziell ausgewiesenen Eingliederungsquoten begründen keineswegs den massiven Ausstieg der BA aus öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von ABM: Lag die Eingliederungsquote im „Vorreformjahr“ 2002 bei 24,7%, so betrug sie im Jahr 2004 unwesentlich geringere 24,6%.⁷⁶

Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)

Die Mehrzahl der vorliegenden Untersuchungen⁷⁷ zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen auf das Förderinstrument FbW kommt zu der Einschätzung, dass die Neuausrichtung – Stichworte sind vor allem Bildungsziele, Bildungsgutschein, Akkreditierung und Zertifizierung – von der BA vorrangig mit fiskalischen Motiven voran getrieben wurde, auch wenn die offiziellen Verlautbarungen qualitätssteigernde Aspekte betonten. Wesentliche Folgen der in diesem Bereich vollzogenen Reformschritte sind:

- Befanden sich im April 2002 in der Region Berlin-Brandenburg noch 45.400 Personen in einer von der BA geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahme, so waren es im April 2006 nur noch 13.300. Argumentationen bezüglich eines drohenden Fachkräftemangels werden damit nicht nur ad absurdum geführt, überdies werden Bildungsanstrengungen grundsätzlich diskreditiert.
- Diese Form der Neuausrichtung hat dazu geführt, dass bei Bildungsdienstleistern in der Region Berlin-Brandenburg zwischen 2.500 und 3.000 Arbeitsplätze verloren gegangen sind, weitere Beschäftigungsverhältnisse unsicherer werden sowie Arbeits- und Tarifeinkommen in dieser Branche massiv unter Druck geraten.

⁷⁶ Die Eingliederungsbilanz 2005 wird voraussichtlich wieder mit etwa einem Jahr Zeitverzug vorgelegt, so dass die Eingliederungsquoten für 2005 derzeit nicht verfügbar sind.

⁷⁷ Vergleiche dazu /Schuldt, Wagner 2003/ und /Schuldt, Troost 2004./

- Ein überregionaler Vergleich der von den örtlichen Arbeitsagenturen aufgestellten Bildungsprogramme zeugt nicht nur von Intransparenz der Grundlagen für die formulierten Bildungsziele, sondern ist vielfach als gerade zu willkürlich zu charakterisieren;
- Bildungsgutscheine werden immer seltener und zudem immer selektiver ausgeben, so dass ein Creaming zu Lasten besonders förderungsbedürftiger Personen zu verzeichnen ist, dieser Personenkreis sukzessive von Bildung ausgegrenzt wird.
- Die Kostenübernahme der BA für die von den Bildungsdienstleistern eingereichten Bildungsgutscheine orientiert sich nicht selten an Preisen unterhalb der Selbstkostenpreis. Wie bei einer solchen Praxis die Qualität gesichert oder gar gesteigert werden soll, bleibt wahrscheinlich für immer ein Geheimnis der verantwortlichen Stellen.
- Das zur Qualitätssteigerung vorgesehene Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren sollte nach dem Willen des Gesetzgebers im Jahr 2003 implementiert werden, die Einführung begann hingegen erst Ende 2004 und ist immer noch nicht abgeschlossen.

Entsprechend den o.a. Unzulänglichkeiten wundert es nicht, dass sich die Eingliederungsquote bei FbW nur moderat verbessert hat: Im „Vorreformjahr“ lag sie in der Region Berlin-Brandenburg bei 31,8%, im Jahr 2004 ist sie auf 33,5% angestiegen.

Existenzgründungszuschuss (Ich AG)

Die so genannte Ich AG, der Existenzgründungszuschuss, ist nahezu das einzig der neu geschaffenen Förderinstrumente⁷⁸, welches auf eine große Akzeptanz unter den potenziellen Empfänger/-innen, den Arbeitslosen gestoßen ist. Allerdings ist die Zahl der Förderfälle allein kein Argument für die Effektivität und Effizienz eines arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes. Entscheidend ist vielmehr, wie viele der Ich AG sich über den Förderzeitraum von drei Jahren hinaus am Markt etablieren, längerfristig zur Existenzsicherung dieser Selbstständigen und ihrer Familien beitragen oder gar zu Unternehmen mit abhängig Beschäftigten expandieren.

Die bislang vorliegenden Evakuationsergebnisse können diesbezüglich noch keine abschließenden Befunde vorweisen. Herausgearbeitet wurden hingegen folgende Untersuchungsergebnisse:

- Der Existenzgründungszuschuss bietet auch Personen mit geringeren Qualifikationsvoraussetzungen Unterstützungsmöglichkeiten auf dem Weg in die Selbstständigkeit und erreicht damit eine Personengruppe, die bislang weniger gute Startchancen auf dem Weg in die Selbstständigkeit hatte. Insbesondere Langzeitarbeitslose und Frauen werden, zumindest im Vergleich zum Überbrückungsgeld, von diesem Förderinstrument überproportional häufig unterstützt.
- Kritisiert wurde von der Evaluation, dass die Gründer/-innen einer Ich AG bis zur entsprechenden Gesetzesänderung im November 2004 keine Tragfähigkeitsbescheinigung vorlegen mussten.

⁷⁸ Weder das KfW-Programm „Kapital für Arbeit“, die PSA oder die Entgeltssicherung und der Beitragsbonus für Ältere stießen auf eine auch nur annähernd große Akzeptanz.

- Des Weiteren wurde angemerkt, dass eine fehlende Gründungsberatung für viele Gründer/-innen durch die BA nicht erfolgte.⁷⁹

Die kritisierte fehlende Gründungsberatung durch die BA einerseits und die vielfältigen Beratungsangebote für potenzielle Gründer/-innen durch BMWI, Kammern, Länder und Kommunen andererseits verdeutlichen abermals das Erfordernis der systematischen und kohärenten zwischen den verschiedenen arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitisch tätigen Akteuren und Institutionen.

Den Befunden der im Auftrag des damaligen BMWA vorgenommenen Evaluation des Existenzgründungszuschuss ist des Weiteren hinzuzufügen, dass dessen ursprüngliche Ausgestaltung als Pflichtleistung der Arbeitsförderung ordnungspolitisch als völlig inakzeptabel zu bewerten ist.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die „Nagelprobe“ für das Förderinstrument der Ich AG noch aussteht, da die maximal mögliche Förderdauer für das Gros der entsprechenden Gründer/-innen noch nicht abgelaufen ist. Die Gründungsumstände eines relevanten Teils der Ich AG geben aber Anlass zur Erwartung, dass sich diese als nicht so bestandfest und beschäftigungsintensiv wie diejenigen Gründungen erweisen, die mit Hilfe des Überbrückungsgeldes gefördert wurden.

Geringfügige Beschäftigung (Mini- und Midi-Jobs)

Durch die Umgestaltung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen haben diese eine große Ausweitung erfahren. Überten im Juni 2000 noch 173.300 Personen in der Region Berlin-Brandenburg eine geringfügige Beschäftigung aus, so waren es im Juni 2005 bereits 297.900. Allein dies ist jedoch kein Erfolgskriterium: Zu fragen ist vielmehr nach den beschäftigungs- sowie einkommens- und verteilungspolitischen Wirkungen insgesamt.

Wie bereits an anderer Stelle gezeigt werden konnte, stagnieren Erwerbstätigenzahlen und Arbeitsvolumen in der Region Berlin-Brandenburg.⁸⁰ Diese gesamtwirtschaftlichen Indikatoren einerseits sowie die steigende Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und die sinkende Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten andererseits erhärten die These, dass das Wachstum der Mini- und Midi-Jobs vielfach zulasten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ging.

Das standardisierte Beschäftigungsverhältnis – vollzeitnahe unbefristete Beschäftigung, sozialversicherungspflichtig oder im Beamtenstatus – ist mit einem Anteil von etwa 65% an allen Erwerbsverhältnissen in der Region Berlin-Brandenburg zwar noch immer die dominante Beschäftigungsform und kann damit als „Normalarbeitsverhältnis“ bezeichnet werden.⁸¹ Allerdings wird dieser „Kern“ der Beschäftigungsverhältnisse immer kleiner, verliert damit suk-

⁷⁹ Vergleiche dazu /Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 5/.

⁸⁰ Vergleiche dazu Abschnitt 1.1.

⁸¹ /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005a/ sowie /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005b/

zessive an Normalität. Auf der Grundlage der Erhebungen des IAB-Betriebspanels und von Untersuchungen des WSI lässt sich ermitteln, dass noch vor fünf Jahren fast 70% aller Beschäftigungsverhältnisse in der Region auf das „Normalarbeitsverhältnis“ entfielen.

Entsprechend wird der „Rand“ der Beschäftigungsverhältnisse – beispielweise in Form von befristeter Beschäftigung, Mini- und Midi-Jobs, Leiharbeit, Teilzeitarbeit⁸² oder auch Kurzarbeit – immer größer; nicht zuletzt weil derartige atypische Beschäftigungsformen von den seit 2002 intensivierten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen teilweise erheblich unterstützt wurden. Gegenwärtig ist fast jedes zehnte Beschäftigungsverhältnis in der Region Berlin-Brandenburg befristet, ein weiteres Zehntel der Erwerbstätigen geht einem Mini- oder Midi-Job bzw. einer Teilzeitarbeit unterhalb der Grenze von 15 Wochenstunden nach.⁸³

Einkommens- und überdies verteilungspolitisch ist von Interesse: Ein großer Teil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten, nämlich knapp 19%, erzielt so geringe – d.h. nicht existenzsichernde – Einkommen, dass der ergänzende Bezug von Sozialleistungen, von Arbeitslosengeld II erforderlich ist. Selbst von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind in der Region 2,9% auf den ergänzenden Bezug von Arbeitslosengeld II zur Existenzsicherung angewiesen.

Übersicht 10 Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ergänzenden SGB II-Leistungen, Juni 2005

	Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit ergänzenden SGB II-Leistungen (in %)	nachrichtlich: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ergänzenden SGB II-Leistungen (in %)
Berlin	19,2	2,9
Brandenburg	18,1	2,9
Potsdam-Mittelmark	10,9	1,8
Potsdam	10,7	1,9
Dahme-Spreewald	14,2	2,2
Teltow-Fläming	14,9	2,4
Cottbus	22,0	3,1
Havelland	18,6	3,2
Brandenburg a.d.H.	23,1	3,5
Märkisch-Oderland	18,4	3,6
Elbe-Elster	23,8	3,6
Prignitz	24,0	4,0
Oberspreewald-Lausitz	24,9	4,0
Frankfurt (Oder)	26,5	4,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

⁸² Teilzeitarbeit oberhalb von Mini- bzw. Midi-Jobs aber unterhalb der sozialversicherungsrechtlich relevanten Grenze von 15 Stunden.

⁸³ /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005a/ sowie /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005b/

Insgesamt müssen damit aufgrund von nicht existenzsichernden Einkommen 113.000 Personen in der Region Berlin-Brandenburg, davon 65.300 in Berlin und 47.700 in Brandenburg, trotz Erwerbstätigkeit den Gang zu den Umsetzungssträgern des SGB II antreten. Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, sind prekäre Erwerbseinkommen überdurchschnittlich stark in den strukturschwachen und/oder peripheren Regionen Brandenburgs anzutreffen, während sich die Situation – insbesondere im südlichen Umland Berlins – etwas günstiger darstellt.⁸⁴

Alle diese Befunde zeigen, dass die Förderung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen kein arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Königsweg ist.

2.2.3 Gesamtwirtschaftliche, gesellschaftliche und individuelle Implikationen der Reformen

Über die bereits an anderer Stelle benannten Kritikpunkte⁸⁵ hinaus, sind die Ende 2002 eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen mit weiteren gesamtwirtschaftlichen, gesellschaftlichen sowie individuellen Implikationen verbunden. Inwieweit diese Folgewirkungen von den Reformen/-innen intendiert oder nicht intendiert waren, muss offen bleiben.

Leistungskürzungen führen zu Kaufkraftentzug, steigender Armut und sinkender Binnennachfrage

Die mit verschiedenen Reformelementen verbundenen Kürzungen der passiven Leistungen nach dem SGB III und SGB II – in Form von Lohnersatzleistungen oder Leistungen zur Grundsicherung – haben die ohnehin geringe Kaufkraft in der Region Berlin-Brandenburg weiter verringert.⁸⁶

Die folgenden Zahlen verdeutlichen, dass von den verschiedenen Leistungskürzungen große Teile der Bevölkerung betroffen sind und dies nicht etwa eine Randerscheinung ist: Ende 2005 waren in der Region Berlin-Brandenburg 1.050.700 Personen auf Transferleistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld) oder nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) angewiesen; dies entspricht etwa 18% der Bevölkerung in der Region. In Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit, wie beispielsweise der brandenburgischen Uckermark, sind dies sogar fast 30% der Bevölkerung.

Individuelle Folge dieser Politik ist steigende Armut der Leistungsbezieher/-innen sowie von deren Familien. Besonders dramatisch hat sich die Kinderarmut entwickelt: In der Region Berlin-Brandenburg muss inzwischen fast jedes dritte Kind unter 15 Jahren – mithin 206.400

⁸⁴ Informationen zur Situation in den fünf Optionskommunen Brandenburgs liegen, wie bereits mehrfach erwähnt, derzeit nicht vor.

⁸⁵ Vergleiche dazu die Abschnitte 2.2.1 und 2.1.3.

⁸⁶ Das Pro-Kopf-BIP liegt nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Berlin (23.000 EURO), noch mehr aber in Brandenburg (17.500 EURO) weit unter dem bundesdeutschen Durchschnitt in Höhe von 26.400 EURO.

Kinder – von Transferleistungen nach dem SGB II leben; in Berlin sind es 34% aller Kinder, in Brandenburg 23%.⁸⁷

Regional- und gesamtwirtschaftlich betrachtet, führen die Leistungskürzungen zu einer sinkenden Binnennachfrage. Dies ist um so problematischer, als dass die Wirtschaftsentwicklung in der Region Berlin-Brandenburg aufgrund unterdurchschnittlicher Außenwirtschaftsverflechtungen überproportional stark von eben dieser Binnennachfrage abhängig ist.⁸⁸ Damit folgen jeder Leistungskürzung, kreislauftheoretisch betrachtet, sinkende Umsätze von nahabsatzorientierten Unternehmen und Selbstständigen, diesen wiederum weitere Arbeitsplatzverluste etc. – eine wirtschaftliche Abwärtsspirale ist damit vorgezeichnet.

Am Rande: Als Folge der Bindung der Renten- an die Einkommensentwicklung sinken nach Berechnungen des VDR die Renten je 100.000 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung um 0,3%, da diese statistisch als Erwerbstätigkeit registriert werden. Auch dies wird zu einer weiteren Schwächung der Binnennachfrage führen.

Aushöhlung der Sozialversicherungskassen

Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung werden auf der Einnahmeseite durch die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen gleich in mehrfacher Hinsicht ausgehöhlt:

- Die sozialversicherungsrechtliche Besserstellung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen belastet die Sozialversicherungskassen, wie bereits mehrfach erwähnt, p.a. mit Einnahmeverlusten in Höhe von mehr als 600 Mio. EURO.
- Die Substitution von sozialversicherungspflichtigen durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse⁸⁹ führt ebenfalls zu sinkenden Beitragseinnahmen bei den Sozialversicherungskassen.
- Die Pauschalierung der vom Bund zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge für die Empfänger/-innen von Leistungen nach dem SGB II höhlt die Beitragsgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme weiter aus.⁹⁰

Auch dies gehört zur Reformbilanz: Die Schnittstellen mit anderen Politikbereichen und Politikerebenen – in vorstehendem Fall mit der Sozialpolitik – wurden völlig unzureichend berücksichtigt.

Neujustierung der Kooperation zwischen den arbeitsmarktpolitisch wichtigsten Akteuren steht noch aus

⁸⁷ Nur am Rande sei erwähnt: Seit der Einführung des SGB II zum 1.1.2005 melden unisono alle Träger der sogenannten „Tafeln“, d.h. die Träger von Essensausgabestellen an Bedürftige, ein sprunghaftes Anwachsen der um Essensspenden nachsuchenden Menschen. Die Zuwächse schwanken zwischen +50% und +100%; sind jedoch in jedem Fall alarmierend für eines der reichsten Länder dieser Erde – ein wahres Armutszeugnis.

⁸⁸ Vergleiche dazu Kapitel 3.

⁸⁹ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.2.

⁹⁰ Die erst kürzlich beschlossene Senkung der pauschalen Abführungen zur gesetzlichen Rentenversicherung für diesen Personenkreis wirkt in der gleichen Richtung.

Weitreichende – bislang jedoch kaum absehbare und noch weniger untersuchte⁹¹ – Konsequenzen haben die eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen auch für die Interaktionen zwischen den wichtigsten Akteuren der Arbeitsförderung. Von diesen Prozessen tangiert sind insbesondere der Bund mit seinen inzwischen nahezu unübersehbaren Sonderprogrammen, die BA mit ihrer Arbeitsförderung nach dem SGB III, die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen mit ihren Eingliederungsleistungen nach dem SGB II sowie die Bundesländer mit ihren Länderarbeitsmarktpolitiken.

Nachfolgend sollen vor diesem Hintergrund einige, derzeit bereits absehbare, Implikationen für die Länderarbeitsmarktpolitiken von Berlin und Brandenburg diskutiert werden.

Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsmarktpolitik sowohl Berlins als auch Brandenburgs – unter Nutzung von Landesmitteln einerseits und ESF-Mitteln andererseits – in der Vergangenheit stark auf die inhaltliche sowie finanzielle Ergänzung von SGB III-Interventionen (z.B. von ABM, SAM und FbW) und Interventionen nach dem BSHG (insbesondere Arbeit statt Sozialhilfe) ausgerichtet war. Angesichts der Veränderungen in der Geschäftspolitik der BA und der Überführung der Sozialhilfe in den Rechtskreis des SGB II müssen die Länderarbeitsmarktpolitiken sowohl eine neue inhaltliche Identität finden als auch neue Kofinanzierungsquellen für die von ihnen bewirtschafteten Landes- und ESF-Mittel erschließen. Diese Prozesse sind nicht zuletzt mit Blick auf die Neuprogrammierung der kommenden EU-Förderperiode 2007-2013 mehr als dringlich, bislang jedoch bei weitem noch nicht abgeschlossen.

Zweitens führen die arbeitsmarktpolitischen Reformen aufgrund der neu gestalteten Leistungsansprüche, in Folge von Kundensegmentierung und Handlungsprogrammen sowie im Ergebnis von Creamingeffekten zur Herausbildung eines Personenkreises, welcher von Leistungen der Arbeitsförderung weitgehend ausgeschlossen bleiben dürfte.⁹² Diese Nichtleistungsberechtigten bzw. aus geschäftspolitischen Gründen der BA, der Arbeitsgemeinschaften und der Optionskommunen nicht unterstützten Personen, sind aber in vielen Fällen gleichwohl arbeitsmarktlich förderungsbedürftig. Damit kommt auf die Länder u.E. ein neues Förderklientel zu; zumindest dann, wenn nicht deren dauerhafte arbeitsmarktliche und soziale Ausgrenzung in Kauf genommen wird.

Drittens verändert sich das finanzielle und damit auch das politische Gewicht der Länder im Reigen der arbeitsmarktpolitischen Akteure. Waren bislang die Länder nach dem Bund bzw. der BA die diesbezüglich wichtigsten Akteure, so sind mit Einführung des SGB II die Kommunen an diese Stelle getreten. Bereits im Jahr 2005 verausgabten die Umsetzungsträger des SGB II, trotz nur 58-prozentiger Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel, mehr als 537 Mio. EURO für Eingliederungsleistungen. Im Vergleich dazu setzten Berlin und

⁹¹ Eine der wenigen diesbezüglichen Analysen findet sich in /RWI, SÖSTRA 2005/.

⁹² Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.2.

Brandenburg Landes- sowie ESF-Mittel in Höhe von insgesamt etwa 260 Mio. EURO für Zwecke der Arbeitsförderung ein.⁹³

Alles in allem werden die vorstehend skizzierten Aspekte Auswirkungen auf die arbeitsmarktpolitische Gestaltungskraft der Bundesländer haben, wobei Berlin als Stadtstaat die mit diesen Veränderungen verbundenen Herausforderungen aus administrativen Gründen möglicherweise eher bewältigen wird können als Brandenburg.

⁹³ Die jahresscharfe Abgrenzung der von den Ländern Berlin und Brandenburg eingesetzten Landes- und Mittel ist insbesondere aufgrund der Kofinanzierungsmodalitäten nur schwer möglich.

Die Ausgestaltung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen steht, wie vorstehend gezeigt⁹⁴, ganz eindeutig unter den Prämissen der Lösung eines Vermittlungsproblems als Hauptursache von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit einerseits sowie einer betriebswirtschaftlichen, allein auf die Institution bezogenen Handlungslogik der BA andererseits. Das gebetsmühlenartig von den Reformbefürworter/-innen vorgetragene Prinzip des „Fördern und Fordern“ unterstreicht die erstgenannte Prämisse insofern, als das es unzureichende Eigenaktivitäten von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden als Teil des identifizierten Vermittlungsproblems implizit mit unterstellt.

Die diesen handlungsleitenden Prämissen der eingeleiteten Reformen zugrunde liegenden Problemdiagnosen bzw. Annahmen⁹⁵ treffen zwar in Teilen für bestimmte Arbeitsmarktregionen der alten Bundesländer, insbesondere in Südwestdeutschland, zu – müssen aber für Ostdeutschland, und damit auch für die Region Berlin-Brandenburg⁹⁶, sowie für weite Westdeutschlands als größtenteils unzutreffend bezeichnet werden.⁹⁷

Angesichts dieser vielfach fehlerhaften Problemdiagnosen ist es nicht verwunderlich, dass Akzeptanz, Ergebnisse, Wirkung und Wirksamkeit der einzelnen Reformelemente – nicht nur in der Region Berlin-Brandenburg – zu wünschen übrig lassen. Die mit den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen verbundenen Ziele wurden – betrachtet man die „harten Fakten“ – praktisch vollständig verfehlt. Im Saldo der vorstehend ausführlich inhaltlich skizzierten und bewerteten Reformschritte sowie weiterer externer Einflussfaktoren muss konstatiert werden:

- Das Arbeitsvolumen in der Region Berlin-Brandenburg hat sich nicht vergrößert.
- Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Juni 2000 in der Region Berlin-Brandenburg bei 1.950.100, während es im Juni 2005 nur noch 1.712.700 waren.
- Die Erwerbstätigenzahl insgesamt ging im Betrachtungszeitraum zwar nicht zurück, sondern blieb weitgehend stabil – allerdings allein aufgrund von Zuwächsen bei den, vielfach nicht existenzsichernde Einkommen schaffenden, geringfügigen und selbstständigen Beschäftigungsverhältnissen.
- Die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen ist ebenso wenig gesunken wie die Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen abgebaut werden konnte.⁹⁸

Mithin ist festzustellen, dass von der – auch durch die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen getragenen – Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatz-

⁹⁴ Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.

⁹⁵ Ebenda

⁹⁶ Vergleiche dazu die Kapitel 1 und 3.

⁹⁷ Vergleiche dazu auch /Schuldt, Wagner 2003/.

⁹⁸ Vergleiche dazu die Abschnitte 1.1 und 1.2.

zes keine Impulse für die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsperformance ausgegangen sind.

Abschließend ist noch einmal zu betonen: Die vorstehende Einschätzung ist kein Generalvorwurf gegen eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik, sondern vielmehr nur Ausdruck der den Reformen vielfach zugrunde liegenden unzutreffenden Problemdiagnosen sowie entsprechend falschen Rezepten.

Im nachstehenden Kapitel soll daher der Versuch unternommen, die wesentlichen Determinanten für die ungünstige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in der Region Berlin-Brandenburg heraus zu arbeiten.

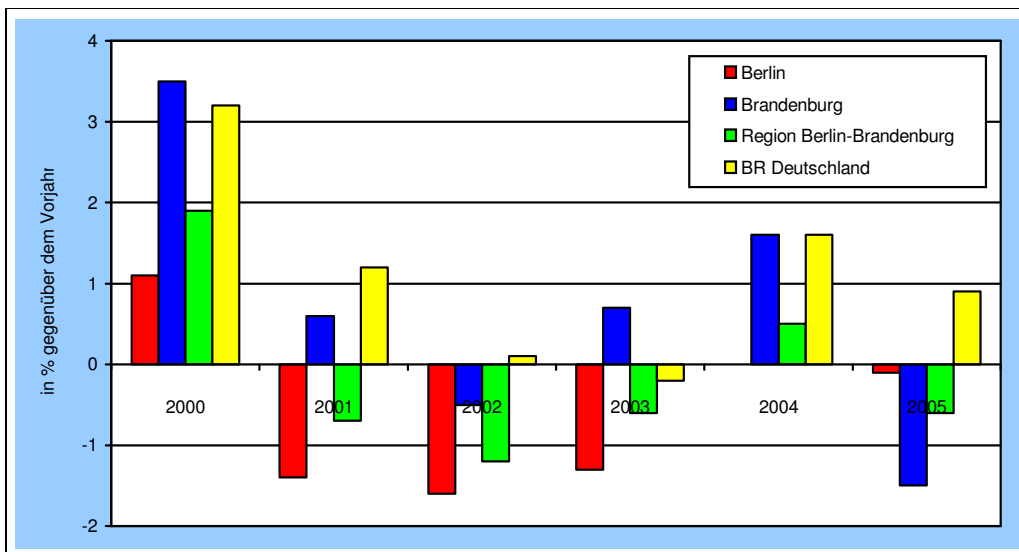
3 Problemdiagnose – zu den Ursachen der schlechten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformance in Berlin-Brandenburg

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

3.1 Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsstrukturen

Wichtigste Ursache für die ungünstige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in der Region Berlin-Brandenburg⁹⁹ ist die schwache Wirtschaftsdynamik. Wie die folgende Übersicht zeigt, liegt das Wirtschaftswachstum in der Region seit längerem unter demjenigen in der Bundesrepublik insgesamt. Bedeutsamer aber als dieser Vergleich ist: Das Wirtschaftswachstum ist seit Ende der 90er Jahre so gering, dass es unterhalb der Beschäftigungsschwelle verharrt.

Übersicht 11 Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukt 2000-2005



Quelle: LDS Brandenburg, Statistisches Landesamt Berlin, eigene Berechnungen

Was sind nun wiederum die Gründe für diese schwache **Wachstumsdynamik**? Gesamtwirtschaftlich betrachtet, gibt es zwei wesentliche **Determinanten** für das Wirtschaftswachstum: Die Inländische Verwendung einerseits sowie der Außenbeitrag andererseits. Bei beiden potenzielle Triebkräften des Wirtschaftswachstums weist aber die Region Berlin-Brandenburg eklatante Schwächen auf.¹⁰⁰

- Der Wachstumsbeitrag der inländischen Verwendung ist seit mehreren Jahren negativ, wobei alle drei Einflussfaktoren eine kritische Entwicklung aufweisen:

⁹⁹ Vergleiche dazu die Abschnitte 1.1 und 1.2.

¹⁰⁰ Vergleiche dazu detailliert /LDS Brandenburg 2005/ und /Statistisches Landesamt Berlin 2005/.

- Im Saldo von sinkenden Realeinkommen der Arbeitnehmer/-innen, stagnierenden Transfereinkommen¹⁰¹ und ansteigenden Vermögenseinkommen stagniert der private Verbrauch.¹⁰²
- Der Staatsverbrauch geht aufgrund der restriktiven Haushaltspolitik der Länder Berlin und Brandenburg real gleichfalls zurück.
- Besonders problematisch ist die Tendenz der ebenfalls sinkenden Bruttoanlageinvestitionen, da damit letztlich die Produktionsbasis der Zukunft quantitativ und qualitativ geschmälert wird.
- Die außenwirtschaftlichen Verflechtungen leisteten in den vergangenen Jahren zumeist zwar leicht positive Wachstumsbeiträge, diese blieben aber aufgrund nachstehend noch näher zu beschreibender Faktoren letztlich begrenzt.¹⁰³

Mit Blick auf die von den Reformbefürworter/-innen hervor gebrachten Argumente ist von Interesse, dass die Lohnkosten in den vergangenen Jahren weitgehend stagnierten und die **Lohnstückkosten** sogar zurück gingen. Von überbordenden Arbeitskosten als Ursache geringen Wirtschaftswachstums kann mithin keine Rede sein. In dieses Bild passt auch der mikroökonomische Befund, wonach sowohl in Berlin¹⁰⁴ als auch in Brandenburg¹⁰⁵ 58% aller Unternehmen in den nächsten beiden Jahre keine Personalprobleme – gleich welcher Art – erwarten.

Wirtschaftspolitisch besonders brisant ist hingegen der, vorstehend bereits benannte, Trend der rückläufigen Bruttoanlageinvestitionen – dies deshalb, weil damit die Chancen auf die schrittweise Überwindung der ohnehin ungünstigen Wirtschaftsstrukturen in der Region Berlin-Brandenburg nicht größer, sondern sogar kleiner werden.

Diese Wirtschaftsstrukturen in der Region werden maßgeblich durch die folgenden Merkmale geprägt.

Berlin-Brandenburg weist im bundesweiten Vergleich insgesamt eine ungünstige **Wirtschaftszweigstruktur** auf. Diese hat vor allem zwei Implikationen: Einerseits sind wachstumsstarke und wachstumsträchtige Wirtschaftszweige bzw. Wertschöpfungsketten sowie Cluster in der Region relativ schwach vertreten.

Prognos hat in einem mehrstufigen Verfahren für die Bundesrepublik fünf Wachstumsbereiche identifiziert: F&E-Dienstleistungen, Logistik, Luft- und Raumfahrttechnik, Medizintechnik sowie Pharma. Nur in einem Fall wurde die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als Kern-

¹⁰¹ Sinkenden Sozialtransfers, insbesondere in Form von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, stehen ansteigende Bezüge aus der Alters- und Hinterbliebenenversorgung gegenüber.

¹⁰² Nach Angaben des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg ist in 2005 der Einzelhandelsumsatz in Brandenburg im vierten Jahr in Folge zurückgegangen; in Berlin stagnierte er nach 13 Jahren mit rückläufigen Umsätzen.

¹⁰³ Werden die Länder Berlin und Brandenburg separat betrachtet, so zeigt sich, dass Berlin einen positiven Außenbeitrag, Brandenburg aber einen negativen Außenbeitrag aufweist.

¹⁰⁴ /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005b, S. 26/

¹⁰⁵ /IAB, SÖSTRA, TNS Infratest 2005a, S. 25/

oder Wachstumsregion qualifiziert – dies war die Einstufung als Kernregion bei den F&E-Dienstleistungen, wobei hier insbesondere die überragende Ausstattung von öffentlichen Forschungseinrichtungen den Ausschlag für die Region gegeben hat.¹⁰⁶

Andererseits sind stark exportorientierte Wirtschaftszweige in der Region Berlin-Brandenburgs, ungeachtet der anzuerkennenden Fortschritte in diesem Bereich, nach wie vor nur unterproportional vertreten. Dies betrifft übrigens nicht nur Branchen innerhalb des Verarbeitendes Gewerbes, sondern auch fernabsatzorientierte Dienstleistungsbereiche; etwa Forschung und Entwicklung sowie andere wissens- und know-how-intensive Bereiche. Daher ist der Export nach wie vor eine Achillesferse, eine Schwachstelle der Hauptstadtregion.

Während sich die Exporte von Berlin und Brandenburg in den letzten Jahren auf etwa 13% des Wertes des Bruttoinlandsprodukts beliefen, lag diese so genannte Exportquote im Bundesdurchschnitt mit 36% deutlich höher.

Ebenfalls ungünstig ist die **Betriebsgrößenstruktur**, die durch die Dominanz von Klein- und Kleinstunternehmen einerseits sowie das Fehlen von mittelständischen und großen Unternehmen andererseits geprägt ist.¹⁰⁷ Gesamtwirtschaftliche Konsequenz dieser Betriebsgrößenstruktur sind insbesondere die geringen unternehmensstrategischen Kompetenzen bei dem Gros der Unternehmen, so dass kurzatmige Unternehmer/-innenentscheidungen die Regel und vorausschauende sowie strategisch angelegte Unternehmenspolitiken die Ausnahme sind. Darüber hinaus resultieren aus dieser Betriebsgrößenstruktur sowohl gravierende Innovationsschwächen bei Produkten und Verfahren als auch, aufgrund schwacher Eigenkapitalquoten¹⁰⁸, Probleme bei der Bereitstellung von Fremdkapital.

Bei vielen der mittleren und größeren Unternehmen in der Region Berlin-Brandenburg handelt es sich zudem über „verlängerte Werkbänke“ westdeutscher oder ausländischer Eigner, die keine oder nur geringe unternehmensstrategische Handlungsspielräume besitzen und insgesamt nur über wenige Forschungs- und Entwicklungskapazitäten verfügen. In diesem Kontext ist auch darauf zu verweisen, dass in der Region nur einige wenige Headquarters von Großunternehmen ihren Sitz haben:

- Von den 500 größten Unternehmen Europas haben nur zwei ihren Sitz in der Region Berlin-Brandenburg.
- Die Region ist nur für drei der 100 größten deutschen Unternehmen Sitz von deren Headquarters.
- Selbst von den 100 größten Unternehmen Ostdeutschlands sind nur 15 in der Region Berlin-Brandenburg lokalisiert.

¹⁰⁶ /Prognos 2006/

¹⁰⁷ /IAB, SÖSTRA,TNS Infratest 2005a, S. 9/ sowie /IAB, SÖSTRA,TNS Infratest 2005b, S. 10 ff./

¹⁰⁸ Nach Angaben der Sparkassen hat sich in den letzten Jahren die Finanzsituation der Unternehmen in der Hauptstadtregion zwar verbessert; so stieg die Eigenkapitalquote von 4% auf 10%. Gleichwohl ist diese nach wie vor weit vom bundesdeutschen Durchschnittswert entfernt. Gleiches gilt für die Umsatzrendite, die in der Metropolregion bei 2,4% liegt, bundesweit aber 5% beträgt.

In diesen, hier nur knapp skizzierten, Wirtschaftsstrukturen der Region Berlin-Brandenburg kommen das historische Erbe und deren langfristige Folgen zum Ausdruck: Zum Einen sind die aus dem ehemaligen Westberlin und aus den Bezirken Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam der ehemaligen DDR sowie deren Hauptstadt Ostberlin überkommenen Wirtschaftsstrukturen zu nennen. Diese Wirtschaftsstrukturen waren in beiden Fällen häufig nicht gerade wettbewerbsfähig. Zum Anderen muss auf die Transformationsprobleme und Transformationsversäumnisse in Brandenburg, in Ostberlin, aber eben auch in Westberlin hingewiesen werden.

3.2 Ausblick – Implikationen der demographischen Entwicklung für Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Vorstehend konnte aufgezeigt werden, dass das weder das quantitative noch das qualitative Erwerbspersonenangebot relevante Engpassfaktoren für die Wirtschaftsentwicklung in der Region Berlin-Brandenburg sind.¹⁰⁹ Vorhandene Defizite bei den allgemeinen, sozialen und berufsfachlichen Kompetenzen eines Teils der (nachwachsenden) Erwerbspersonen, die aus offenbar unzureichenden Schul-, Berufs- und Weiterbildungsbildungssystemen sowohl in Berlin als auch in Brandenburg resultieren¹¹⁰, wirkten sich bislang deshalb kaum hemmend aus, weil das quantitativ übergroße Erwerbspersonenangebot den Rückgriff auf hinreichend qualifizierte Personen möglich machte; den Unternehmen entsprechende personalpolitische Auswahlmöglichkeiten offen standen.¹¹¹ Insofern waren Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Fach- und Führungskräfte bislang nur vereinzelt zu verzeichnen. Derartige Probleme hängen im übrigen teilweise auch mit dem nicht gänzlich zu vermeidenden qualitativen mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage zusammen.

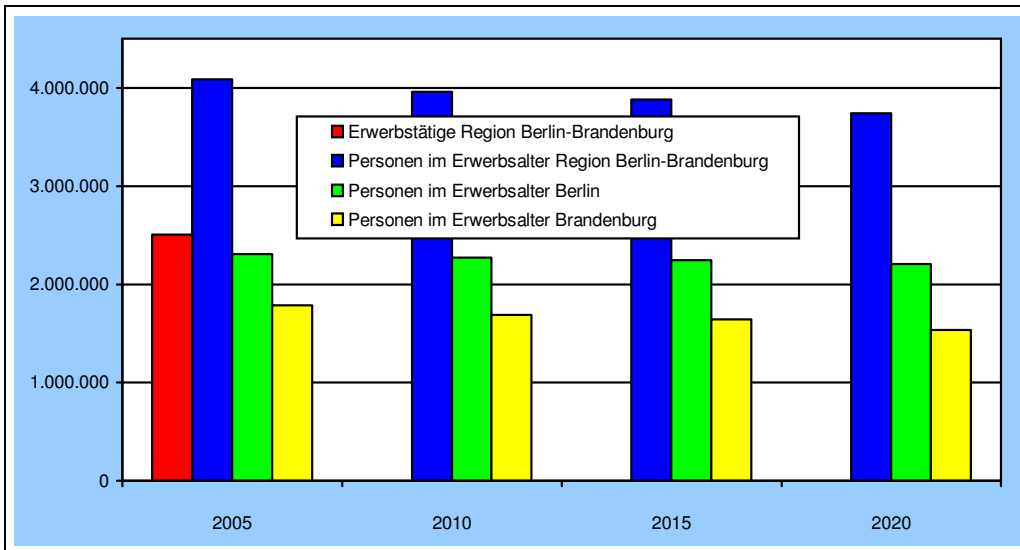
Aufgrund der demographischen Entwicklung wird in den kommenden Jahren das Angebot an Erwerbspersonen in der Region Berlin-Brandenburg jedoch deutlich zurück gehen, wobei sich insbesondere die Anzahl der neu in das Erwerbsleben strömenden Jugendlichen aufgrund geburtenschwacher Jahrgänge in den 90er Jahren der letzten Dekade drastisch reduzieren wird.

¹⁰⁹ Siehe dazu den vorstehenden Abschnitt.

¹¹⁰ Zu verweisen ist in diesem Kontext beispielsweise auf die PISA-Studien, die sowohl für Berlin als auch für Brandenburg – im bundesweiten Vergleich – eine besonders schlechte Ergebnisqualität des allgemein bildenden Schulsystems aufzeigten. Des Weiteren ist zu nennen, dass ein großer Teil der Jugendliche das Berufsbildungssystem ohne eine abgeschlossene Ausbildung verlässt und der Umfang an – ungeförderter und geförderter – beruflicher Weiterbildung tendenziell zurück geht.

¹¹¹ Vergleiche dazu auch Abschnitt 2.2.1.

Übersicht 12 Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter in der Region Berlin-Brandenburg bis zum Jahr 2020



Quelle: LDS Brandenburg, Statistisches Landesamt Berlin, eigene Berechnungen

Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, wird die Region Berlin-Brandenburg als Ganzes von diesen Entwicklungen betroffen sein; das Land Brandenburg jedoch in besonders starkem Maße.

Vor dem Hintergrund der skizzierten qualitativen Problemlagen am Arbeitsmarkt zum Einen und der demographischen Entwicklung zum Anderen wird der Wirtschaft in der Region Berlin-Brandenburg künftig zwar auch weiterhin ein quantitativ ausreichendes Erwerbspersonenangebot zur Verfügung stehen, der personalpolitische Handlungsspielraum der Unternehmen wird gleichwohl in den kommenden Jahren deutlich geringer sein als bisher. *Behr und Kolleg/-innen* etwa weisen in diesem Kontext auf die Gefahr der Gleichzeitigkeit von Arbeitslosigkeit einerseits und Fachkräftemangel andererseits.¹¹²

Ungeachtet dieser Warnungen ist zu betonen: Da die demographischen Entwicklungen – im Unterschied zu anderen gesellschaftlichen Prozessen – relativ genau prognostizierbar sind, kann es zu einem Fachkräftemangel künftig nur dann flächendeckend kommen, wenn bildungspolitische und/oder personalwirtschaftliche Versäumnisse zu verzeichnen sein werden – sowohl die Bildungspolitik als auch die Unternehmen könnten mithin rechtzeitig die erforderlichen Weichenstellungen vornehmen.

¹¹² /Behr et. al. 2005/.

Die prekäre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in der Region Berlin-Brandenburg¹¹³ ist, wie an anderer Stelle gezeigt, in erster Linie auf gesamtwirtschaftliche und strukturpolitische Probleme zurück zu führen und nicht etwa auf arbeitsmarktpolitische Versäumnisse.¹¹⁴ Die den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen der vergangenen Jahre zugrunde liegenden Diagnosen, oder besser Annahmen, waren daher vielfach unzutreffend, die darauf fußenden administrativen, organisatorischen und instrumentellen Veränderungen mussten insofern auch fehlschlagen.

Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformance in der Hauptstadtregion liegen, entsprechend der vorgelegten Diagnose¹¹⁵, vor allem in solchen Politikbereichen wie der Bildungs-, Finanz-, Regional-, Steuer-, Struktur- und Wirtschaftspolitik. Allerdings wirken Veränderungen in diesen und anderen Politikbereichen i.d.R. erst mittel- bis langfristig und werden auch aus diesem Grund von den politisch Handelnden häufig gering geschätzt.

Arbeitsmarktpolitik kann und sollte zu diesen Politikbereichen flankierend eingesetzt werden; ist aber allein nicht in der Lage, die skizzierten gesamtwirtschaftlichen und strukturpolitischen Probleme zu lösen. Zudem ist zu beachten:

- Arbeitsförderung darf nicht auf wirtschaftsnahe Interventionen reduziert werden, da sie – zumindest nach der derzeit gültigen Rechtslage sowie angesichts anhaltender Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit – immer auch sozial- und bildungspolitische Zielstellungen verfolgen muss. Derartige Akzente müssen insbesondere zugunsten besonders förderungsbedürftiger und arbeitsmarktlich sowie sozial zunehmend ausgegrenzter Personen gesetzt werden; die wenig erfolgreichen Ergebnisse der in den letzten Jahren vollzogenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Reformen unterstreichen dies.
- Arbeitsmarktpolitik allein, weil notwendigerweise im Wesentlichen bei der Angebotsseite ansetzend, ist überfordert, um der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und ihren gesamtwirtschaftlichen sowie strukturpolitischen Ursachen zu begegnen – wer diesbezügliche Versprechungen macht, stellt letztlich Arbeitsmarktpolitik – intendiert oder nicht intendiert – gänzlich in Frage.

Insofern gilt es Arbeitsförderung bundesweit und in der Region Berlin-Brandenburg so auszurichten, dass sie sowohl ihrem ureigensten arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischen

¹¹³ Vergleiche dazu die Abschnitte 1.1 und 1.2.

¹¹⁴ Siehe dazu auch Abschnitt 3.1.

¹¹⁵ Nach Angaben der Sparkassen hat sich in den letzten Jahren die Finanzsituation der Unternehmen in der Hauptstadtregion zwar verbessert; so stieg die Eigenkapitalquote von 4% auf 10%. Gleichwohl ist diese nach wie vor weit vom bundesdeutschen Durchschnittswert entfernt. Gleiches gilt für die Umsatzrendite, die in der Metropolregion bei 2,4% liegt, bundesweit aber 5% beträgt.

Auftrag nachkommen kann als auch Impulse – nicht weniger, aber auch nicht mehr – für die gesamtwirtschaftliche sowie strukturpolitische Entwicklung setzen kann.

Die nachstehend vorgestellten Handlungsempfehlungen folgen dieser Logik. Erstens werden ausgewählte erfolgversprechende bildungs-, finanz-, regional-, steuer-, struktur- und wirtschaftspolitische Ansätze skizziert. Zweitens werden allgemeingültige Handlungsempfehlungen für die bundes-, landes- und kommunalpolitische Ebene der Arbeitsmarktpolitik unterbreitet. Schließlich werden drittens spezifische arbeitsmarktpolitische Handlungsempfehlungen an den Stadtstaat Berlin und die dortigen Akteure in diesem Politikfeld adressiert.

4.1 Policy-Mix notwendige Voraussetzung für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Empfehlungen, die auf die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch wirksame sowie kohärente Gestaltung eines Policy-Mix von Bildungs-, Finanz-, Regional-, Steuer-, Struktur- und Wirtschaftspolitik abzielen, gibt es in großer Zahl.¹¹⁶ Auch mit Bezug zur spezifischen Situation in der Region Berlin-Brandenburg finden sich derartige Handlungsempfehlungen.¹¹⁷

Da diese Politikbereiche jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind, soll an dieser Stelle nur exemplarisch auf einzelne Ausgestaltungserfordernisse eingegangen werden, um beispielhaft die vielfach immanenten Bezüge zur Arbeitsmarktpolitik zu verdeutlichen.

Bildungspolitik: Die allgemein bildenden Schulsysteme in Berlin und Brandenburg sind gegenwärtig, die PISA-Studien haben dies mehr als deutlich gezeigt, durch eine unzureichende Ergebnisqualität charakterisiert; vielfach mangelnde Berufsausbildungsreife sowie eine unzureichende Arbeitswelt- und Berufsorientierung zahlreicher Jugendlicher sind die Folge. Verbesserungen in der Bildungspolitik würden vor diesem Hintergrund auch dazu beitragen, die Probleme an der so genannten 1. Schwelle – beim Übergang vom allgemein bildenden Schulsystem in das Erwerbssystem – zu verringern. Dies setzt allerdings nicht nur einen umfassenden Bildungs- und Erziehungsauftrag der allgemein bildenden Schulen voraus, sondern auch eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung. Dies wiederum erfordert die grundsätzliche Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte (s.u.).

Steuerpolitik: In den vergangenen Jahren ist die langfristige Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte dadurch systematisch unterhöhlt worden, dass deren Aufkommensgrundlagen – trotz zuletzt kräftig steigender Unternehmensgewinne – insbesondere mittels bundespolitischer Weichenstellungen immer mehr geschmälert wurden. Damit wird letztlich die Gefährdung der öffentlichen Daseinsvorsorge billigend in Kauf genommen, wozu nicht zuletzt eine zukunftsorientierte Bildung gehört, die wiederum entscheidende Grundlage für gesamtwirtschaftlichen Wohlstands- und Einkommenszuwachs einerseits sowie individuelle Chan-

¹¹⁶ Zu nennen ist beispielsweise /Priewe, Scheuplein, Schuldt 2002/ oder auch /ver.di 2004/.

¹¹⁷ Vergleiche dazu etwa /Regionomica, SÖSTRA, SLS 2005/.

cengleichheit auf dem Arbeitsmarkt andererseits ist. Sollen derartige gesellschaftliche Zielstellungen nicht sukzessive Preis gegeben werden, gilt es die Aufkommensbasis der öffentlichen Haushalte wieder auf eine langfristig gesunde Grundlage zu stellen und dabei leistungsfähige Teile der Gesellschaft, wie etwa Unternehmen, angemessen einzubinden.

Wirtschaftspolitik: Bis heute ist es weder gelungen, die spezifischen Potenziale der Berliner Wirtschaft umfassend zu entfalten, noch wurde hinreichend auf die ebenfalls sehr spezifischen Problemlagen der Berliner Wirtschaftsstruktur eingegangen. So geht es beispielsweise im Zusammenspiel dieser beiden Herausforderungen darum, die herausragende Wissenschafts- und Forschungslandschaft in der Bundeshauptstadt bzw. deren Forschungsergebnisse nicht nur für große und mittlere Unternehmen nutzbar zu machen, sondern durch geeignete Methoden des Wissenstransfers auch für die zahlreichen Klein- und Kleinstunternehmen in der Stadt zu öffnen, um so deren Beschäftigungspotenziale besser als bislang zu erschließen.

4.2 Allgemeine Handlungsempfehlungen für die bundes-, landes- und kommunalpolitische Ebene der Arbeitsmarktpolitik

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Ausgehend von der vorgelegten Analyse¹¹⁸ können folgende, die verschiedenen Akteurs Ebenen der Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen interessierende allgemeine Handlungsempfehlungen gegeben werden.

Fachpolitische Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik

Mit Blick auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation wird empfohlen, in Übereinstimmung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie und den Einsatzfeldern des ESF die Arbeitsmarktpolitik fachpolitisch breit auszurichten. Arbeitsmarkt-, bildungs-, sozial- und wirtschaftspolitische Zielstellungen sollten sich ergänzen. Der gegenwärtige, maßgeblich von den Reformen getragene Kurs einer einseitigen wirtschaftsnahen Orientierung und ausschließlich an Integrationserfolgen gemessenen Arbeitsmarktpolitik muss hingegen aufgegeben werden, da dieser Kurs zu Diskriminierung und Benachteiligung von ohnehin besonders betroffenen Personengruppen am Arbeitsmarkt führt.

Für die BA bzw. deren Geschäftspolitik ist eine Umkehr von der derzeitigen betriebswirtschaftlichen auf eine gesamtwirtschaftliche Logik zu fordern; eine solche Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik ist im übrigen auch im § 1 SGB III angelegt.¹¹⁹

Den Ländern Berlin und Brandenburg wird angeraten, in den gegenwärtig in Erarbeitung befindlichen Programmplanungsdokumenten zum Einsatz von EFRE, ESF und ELER in der EU-Förderperiode 2007-2013 den integrierten, politikfeld- und ressortübergreifenden Ansatz

¹¹⁸ Siehe dazu die vorstehenden Kapitel.

¹¹⁹ Am Rande sei erwähnt, dass der naheliegendste Beitrag zum Umbau der BA – die Herauslösung der sachfremden Kindergeldkasse – bis heute nicht in Angriff genommen wurde.

der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufzugreifen, welche im Jahr 2005 mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung neu ausgerichtet wurde.

Die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sollten ihre Interventionen auf der Grundlage des SGB II in o.a. Sinne ebenfalls breit anlegen. Dazu ist ein weitaus differenzierterer Instrumenteneinsatz als bislang zwingend erforderlich, der die individuellen Problemlagen der betroffenen Arbeitslosen in den Vordergrund rückt und nicht von anderen, institutionellen Logiken beherrscht wird. Des Weiteren wird der kommunalen Ebene empfohlen, ihre arbeitsmarktpolitischen Förderaktivitäten mit den jeweils angrenzenden Kommunen abzustimmen, da Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsverflechtungen bekanntermaßen nicht an Kreis- oder Stadtgrenzen halt machen.

Akteurskooperation in der Arbeitsmarktpolitik

Die Akteurskooperation zwischen den zentralen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik – der Bund mit seinen Sonderprogrammen und seiner Verantwortung für das Operationelle Programm des Bundes, die BA mit der Arbeitsförderung auf Grundlage des SGB III, die Länder und ihre mit Landes- sowie ESF-Mitteln gestalteten Länderarbeitsmarktpolitiken sowie die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen mit ihren Eingliederungsleistungen auf Basis des SGB II – ist eine auf systematische Basis stellen; das derzeit vielfach zu beobachtenden Nebeneinander, teilweise sogar Gegeneinander ist hingegen aufzubrechen.

Dazu sind zunächst grundlegende Abstimmungen über die jeweiligen Zuständigkeiten zwischen der BA und dem SGB III einerseits und den Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen und dem SGB II andererseits herbei zu führen. Dies gilt etwa in Hinblick auf Berufsberatung, Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Ausbildungsvermittlung. Ebenso ist es erforderlich, die konkrete Arbeitsteilung zwischen dem Bund, d.h. dem BMAS, und den Ländern, d.h. den zuständigen Fachressorts, hinsichtlich der Fachaufsicht zum SGB II verbindlich zu regeln. Schon allein dies würde dazu beitragen, die Rechtssicherheit bei der Umsetzung des SGB II zu erhöhen.

Des Weiteren sind verbindliche und systematische Verfahren zur kohärenten Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Interventionen der o.a. Akteure zwingend erforderlich, da ohne solche Abstimmungen ineffektive sowie ineffiziente Förderkonkurrenzen und Fördersubstitutionen einerseits auftreten und andererseits Förderlücken entstehen. Empfohlen wird daher, etwa über Rahmenvereinbarungen wie sie derzeit in Sachsen-Anhalt zum Einsatz kommen, alle genannten Akteure auf einen abgestimmten Instrumenteneinsatz zu verpflichten; darin sind die Interventionen des ESF auf allen Ebenen, unter Einhaltung der Prinzipien von Additonalität und Komplementarität, einzubeziehen.

Betroffene (wieder) in den Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik rücken

Bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik wurde in den vergangenen Jahren immer stärker von finanziellen Erwägungen geprägt, der arbeitsmarktlich förderungsbedürftige Mensch geriet hingegen sukzessive in den Hintergrund – diese fatale Entwicklung gilt es umzukehren.

Das Verschieben der Verantwortung für bestimmte Personengruppen von einem arbeitsmarktpolitischen Akteur zum anderen muss durch die verbindliche Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (s.o.) beendet werden; derartige neue „Verschiebebahnhöfe ohne Haltstellen“ sind schnellstens zu überwinden.

Die Handlungsprogramme der BA nach Kundengruppen sind weitaus flexibler und vor allem so zu gestalten, dass allen Unterstützungsbedürftigen potenziell alle Förderinstrumente offen stehen, um diese entsprechend den individuellen Voraussetzungen auch sachgerecht einsetzen zu können.

Eine wichtige Aufgabe für die Arbeitsmarktpolitiken der Länder sollte im Zielgruppenkontext auch die Unterstützung von Nichtleistungsberechtigten nach dem SGB III und nach dem SGB II, gleichwohl aber arbeitsmarktlich unterstützungsbedürftigen Personen werden. Eine derartige Schließung von Förderlücken entspricht der regional- und strukturpolitischer Zuständigkeit der Länder im föderalen System der Bundesrepublik und kann überdies dazu beitragen, soziale und arbeitsmarktliche Ausgrenzung zu verhindern. Damit ist zugleich ein weiterer wichtiger Handlungsbereich von Landesarbeitsmarktpolitik benannt, nämlich die – andere Politikbereiche ergänzende – wirtschaftsnahe Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik, die insbesondere regional- und strukturpolitische Zielstellungen verfolgen sollte.

Instrumentelle Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik

Das aktuell verfügbare Förderinstrumentarium muss einerseits problemadäquat genutzt und andererseits optimiert werden. Im Einzelnen werden folgende Empfehlungen gegeben.

Generell ist der Instrumenteneinsatz vorrangig am Prinzip der individuellen Eignung auszurichten, d.h. an den individuellen Voraussetzungen der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden. Darüber hinaus sind weitere Prinzipien zu beachten, so insbesondere die förder- bzw. arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Instrumente zur temporären Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung haben angesichts anhaltender Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in Regionen mit überproportional hohen Arbeitslosenquoten sowohl im Rechtskreis des SGB III als auch im Rechtskreis des SGB II nach wie vor ihre Berechtigung, sollten daher quantitativ ausgebaut sowie zielgerichtet eingesetzt und zudem weiter entwickelt¹²⁰ werden. Dabei ist eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen diesbezüglich zur Verfügung stehenden Instrumenten – ABM, BSI, Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt sowie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – herzustellen. Das letztgenannte Instrument ist dabei nach dem Sinngehalt des SGB II als arbeitsmarktpolitische ultima ratio zu betrachten und sollte daher nur im begründeten Einzelfall zu Einsatz kommen.

¹²⁰ Vergleiche dazu /Schuldt, Wagner 2005/.

Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden, insbesondere solche zur Erhöhung der berufsfachlichen Kompetenzen, sind aufgrund der steigenden Wissensanforderungen im Wirtschafts- und Arbeitsleben einerseits sowie angesichts der Herausforderungen des demographischen Wandels deutlich umfangreicher als zuletzt einzusetzen. Arbeitsmarktpolitik steht, wie viele andere Politikbereiche auch, in der Verpflichtung eine neue gesellschaftliche Bildungsoffensive zu entfalten. Nur so können die Wettbewerbspositionen von Arbeitslosen, Beschäftigten und Unternehmen gestärkt sowie individuelle Lebenschancen eröffnet werden. Anderenfalls ist tatsächlich ein Fachkräftemangel zu befürchten; jedoch nicht aufgrund fehlender Bildungsbereitschaft von Arbeitslosen und Arbeitnehmer/-innen, sondern als Folge personal- und bildungspolitischer Versäumnisse von Unternehmen und Politik.

Für Qualitätsverbesserungen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung ist es erstens erforderlich, dass Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren verbindlich und flächendeckend zu implementieren. Zweitens ist das Verfahren der Bildungsgutscheine dahingehend zu ergänzen, das die Bildungssuchenden von Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen verbindlich unterstützt werden, um die Intransparenz des Bildungsmarktes aufzulösen. Schließlich gilt es drittens auch hier, den Bildungsdienstleistern real kalkulierbare und selbstkostendeckende Preise zu zahlen.

Förderinstrumente, die sich partiell überschneiden, sollten zugunsten einer höheren Transparenz des Instrumentenkanons unter Nutzung der jeweiligen Spezifika sowie der Vorteile zusammen geführt werden. Dies betrifft z.B. das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss. Nur marginal genutzt Förderinstrumente, wie beispielsweise die Entgeltssicherung sowie der Beitragsbonus für Ältere, sind hingegen aufgrund der überproportional hohen Allokationskosten einzustellen.

Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik

Mit den Hartz-Reformen wurde eine top-down-Strategie der Konzipierung und Umsetzung von neuen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Förderansätzen verfolgt; nicht zuletzt auch deshalb mit nur mäßigem Erfolg. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, zukünftig eine duale Strategie der Entwicklung, der Erprobung und der Verbreitung von neuen, leistungsfähigeren arbeitsmarktpolitischen Problemlösungsansätzen zu verfolgen, die Elemente von top-down ebenso einschließt wie bottom-up generierte Innovationen.

Das fördertechnische Instrumentarium für eine solche Strategie steht auf den verschiedenen Ebenen durchaus zur Verfügung, wurde in den letzten Jahren jedoch viel zu wenig und vor allem nicht systematisch genutzt. Für die Bundesebene ist diesbezüglich die noch bis 2008 laufende Gemeinschaftsinitiative EQUAL zu nennen. Die BA verfügt mit der so genannten Freien Förderung nach § 10 SGB III ebenfalls über ein geeignetes Instrument. Auch auf der Landesebene, in Brandenburg ist dies etwa der INNOPUNKT-Wettbewerb, finden sich potenzielle Förderinstrumente für Innovation und Mainstreaming. Die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen haben auf der Grundlage von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II ebenfalls die Möglichkeit, im Gesetz nicht näher spezifizierte und damit in deren eigenem Ermessen lie-

gende Eingliederungsleistungen, mithin auch unter Nutzung neuer Problemlösungsansätze, einzusetzen.

Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik

Die Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik ist in ihren Grundzügen, Beitragsfinanzierung auf der einen Seite und Steuerfinanzierung auf der anderen Seite, beizubehalten – gleichwohl sind eine ganze Reihe von Veränderungen erforderlich, die für mehr Klarheit und Transparenz zwischen diesen beiden Finanzierungssystemen sorgen.

Der Aussteuerungsbetrag ist als sachfremde „Re-Finanzierung“ des Bundeshaushaltes und als neuer „Verschiebepbahnhof“ zulasten der Beitragzahlenden zur Arbeitslosenversicherung, zulasten von Arbeitgebern und Arbeitnehmer/-innen und in Folge zulasten des Beitragsatzes, ist aufzuheben.

Die im Kapitel 3 des Haushaltes der BA eingeordneten sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind auf ihren arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Bezug zu prüfen und dort wo sachgerecht, von der Beitrags- auf die Steuerfinanzierung umzustellen. Damit kann nicht zuletzt der Handlungsspielraum im Bereich des Eingliederungstitels, der in den vergangenen Jahren immer mehr eingeschränkt wurde, wieder geweitet werden.

Arbeitsförderinstrumente, an deren Umsetzung Maßnahmeträger beteiligt sind, sind finanzierungstechnisch in der Regel so auszugestalten, dass die Maßnahmeträger – die einen unmittelbaren oder unmittelbaren Nutzen aus diesen Maßnahmen ziehen – angemessen an der Maßnahmefinanzierung beteiligt werden. Dies stärkt Engagement und Eigeninteresse der Maßnahmeträger, fördert die Qualität der Maßnahmedurchführung und dient überdies der Mobilisierung nichtöffentlicher Mittel für die Arbeitsmarktpolitik. Maßnahmepauschalen zugunsten der Träger, wie sie gegenwärtig bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung angewandt werden, sind hingegen in vielen Fällen weder sachlich geboten noch mit einem effektiven und effizienten Mitteeinsatz vereinbar.

In diesem Finanzierungskontext ist schließlich zu fordern, dass die Vergabe bzw. Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen unterhalb der Selbstkostenschwelle umgehend aufzugeben ist, da nur so ein Mindestmaß an Maßnahmequalität gesichert werden kann.

4.3 Spezifische Handlungsempfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik im Stadtstaat Berlin

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Die Bundeshauptstadt Berlin verfügt im Unterschied zu den Flächenländern – wie die anderen Stadtstaaten Bremen und Hamburg auch – über gute administrativ-institutionelle Voraussetzungen, um zumindest die Landesarbeitsmarktpolitik einerseits und die arbeitsmarktpolitischen Interventionen nach dem SGB II andererseits kohärent miteinander zu verbinden. Die Einflussmöglichkeiten auf die Interventionen der Agenturen für Arbeit nach dem SGB III in

Berlin sind demgegenüber weitaus beschränkter; gleichwohl bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Mit Blick auf das vergangene Jahr 2005 – auf das erste Jahr der Umsetzung zweier getrennter Rechtskreise; Arbeitsförderung nach dem SGB III zum Einen, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II zum Anderen – und unter Berücksichtigung der vorgelegten Analysen¹²¹ müssen folgende Handlungsempfehlungen an die Landesarbeitsmarktpolitik Berlins adressiert werden.

Arbeitsförderung nach dem SGB III beeinflussen

Die Rahmenvereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg zur Arbeitsförderung nach dem SGB III ist angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation so auszugestalten, dass erstens der Umfang des Mitteleinsatzes für aktive Leistungen der Arbeitsförderung – aus dem Eingliederungstitel und nach Kapitel 3 – zumindest auf dem Niveau von 2005 gehalten wird. Zweitens sind die nicht leistungsberechtigten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III, entsprechend ihrem Anteil an allen Arbeitslosen in diesem Rechtskreis, an den aktiven Leistungen der Arbeitsförderung zu beteiligen. Schließlich ist drittens auf einen arbeitsmarktpolitisch sachgerechten Instrumenteneinsatz hinzuwirken, bei dessen Gestaltung die individuellen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchenden im Mittelpunkt stehen und nicht finanzielle Überlegungen der Arbeitsagenturen dominieren. Dies bedeutet u.a., den in den letzten Jahren über das arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Maß hinaus reduzierten Einsatz von FbW und ABM zu korrigieren, und diesen beiden Förderinstrumenten wieder ein deutlich stärkeres Gewicht zu verleihen.

Verfügbare Finanzmittel für arbeitsmarktpolitische Interventionen vollständig ausschöpfen

Im Jahr 2005 hat das Land Berlin die zur Verfügung stehenden ESF-Mittel ebenso nicht vollständig ausgeschöpft wie die Arbeitsgemeinschaft in Berlin die Eingliederungsmittel nach dem SGB II. Damit wurden in 2005 insgesamt etwa 360 Mio. EURO – trotz Verfügbarkeit der Mittel – dem „Fördern“ von Arbeitslosen, Arbeitsuchenden und anderen arbeitsmarktpolitisch Bedürftigen entzogen. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat vor diesem Hintergrund innerhalb der Landesregierung Berlin einerseits und im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft andererseits sowie in Abstimmung mit den Bezirksämtern dafür Sorge zu tragen, dass die für Arbeitsförderung verfügbaren finanziellen Ressourcen – Landes- und ESF-Mittel sowie Eingliederungsmittel nach dem SGB II – zukünftig vollständig genutzt werden.

Eingliederungsleistungen nach dem SGB II aktiv mit gestalten

Die Kommune Berlin muss innerhalb ihrer Arbeitsgemeinschaft mit der Arbeitsagentur, in viel stärkerem Maße als bislang, auf einen arbeitsmarktpolitisch und individuell sachgerechten sowie zweckmäßigen Instrumenteneinsatz hinwirken. Dies bedeutet erstens, dass die bislang dominanten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung¹²² – entsprechend dem Sinngehalt des SGB II als arbeitsmarktpolitische ultima ratio – auf ein Mindestmaß zu

¹²¹ Vergleiche dazu die Kapitel 1 bis 3.

¹²² Siehe Übersicht 8.

verringern sind und lediglich nach fundierter Einzelfallentscheidung ausschließlich für die Überprüfung der Arbeitswilligkeit einzusetzen sind. Demgegenüber sind zweitens andere, gesamtwirtschaftlich im übrigen nicht teurere¹²³, Instrumente zur temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung – insbesondere ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt – angesichts des bestehenden Ungleichgewichts von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt deutlich auszubauen. Würden die Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung des Jahres 2005 um 90% reduziert, könnten damit mehr als 5.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse – in Form von ABM oder Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – mit einem Arbeitnehmerbruttoverdienst in Höhe von monatlich 1.500 € finanziert werden.¹²⁴ Daran könnten u.a. ältere Arbeitsuchende partizipieren, die trotz teilweise guter Qualifikationen am Arbeitsmarkt diskriminiert sind und kaum Einmündungschancen besitzen. Drittens erfordern der anhaltende Wissenszuwachs, die steigenden Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt sowie die desaströsen Ergebnisse der PISA-Studien nicht nur einseitige vermittlungsorientierte, kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen, sondern – als konzertierte Aktion aller Beteiligten – eine Bildungsexpansion, die im Kontext des SGB II vollqualifizierenden Bildungsmaßnahmen ein weitaus größeres Gewicht bemessen muss als bisher. Dazu gehört ein deutlicher Ausbau der, gegenwärtig unberechtigterweise nur eine Nebenrolle spielenden, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW). Viertens sind Interventionen für Jugendliche an der so genannten 1. Schwelle, also beim Übergang von der allgemein bildenden Schule in das Erwerbssystem, wo immer möglich auf vollqualifizierende Bildungsgänge zu konzentrieren. Berufsvorbereitende u.ä. Bildungsmaßnahmen dürfen demgegenüber nur für tatsächlich individuell und/oder sozial benachteiligte Jugendliche ohne Berufsausbildungsreife eingerichtet werden und nicht – wie bislang teilweise gängige Praxis – als „Warteschleifen“ missbraucht werden. Mit den so eingesparten Ressourcen können deutlich mehr vollqualifizierende, gegebenenfalls außerbetriebliche, Ausbildungsangebote für ausbildungsfähige Jugendliche finanziert werden.

Darüber hinaus ist zu fordern: In Anlehnung an die frühere Philosophie des § 249h Arbeitsförderungs-gesetz bzw. der Strukturanpassungsmaßnahmen, könnten auch im Rechtskreis des SGB II passive Leistungen in aktive Leistungen der Arbeitsförderung zugunsten sozialversicherungspflichtiger, öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse umgewidmet werden. Eine derartige „Kapitalisierung“ würde lediglich eine Änderung des Haushaltsrechtes durch die Bundesregierung erfordern, welche – den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – sogar sehr kurzfristig ohne weiteres möglich ist.

Mit Landesarbeitsmarktpolitik eigenständige Impulse und Förderlücken schließen

In kohärenter Arbeitsteilung mit den Interventionen nach dem SGB III und nach dem SGB II sollte sich die Landesarbeitsmarktpolitik Berlins einerseits auf eigenständige arbeitsmarktpolitische Impulsetzungen konzentrieren und andererseits Förderlücken in diesen beiden

¹²³ Vergleiche dazu /Schuldt, Wagner 2005/ ebenso wie /Bundesrechnungshof 2006/.

¹²⁴ Bei der u.a. Einbeziehung von passiven Leistungen in die aktive Arbeitsförderung wäre auf diesem Wege – und zwar kostenneutral – sogar die Schaffung von mehr als 15.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen möglich.

Rechtskreisen schließen. Finanziert werden können derartige Interventionen aus Landes- und ESF-Mitteln. Von der gegenwärtig zu konstatierenden, nahezu einseitigen Kofinanzierung von Maßnahmen nach den beiden Sozialgesetzbüchern III und II mit Mitteln der Landesarbeitsmarktpolitik sollte hingegen schrittweise Abstand genommen werden; so könnte z.B. im Zuge des vorgeschlagenen Abbaus der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (s.o.) das Instrument „Modulare Qualifizierung bei Zusatzjobs“ deutlich zurück gefahren, die frei werdenden Mittel für andere sinnvolle arbeitsmarktpolitische Interventionen genutzt werden (s.u.). Im Einzelnen werden folgende Handlungsempfehlungen als richtungweisend betrachtet:

- Ein wichtiger Handlungsbereich von Landesarbeitsmarktpolitik sollte die – andere Politikbereiche ergänzende – bildungs- wie auch wirtschaftsnahe Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik sein. Bildungs-, regional- und strukturpolitische Interventionen anderer Senatsbereiche könnten beispielsweise durch solche arbeitsmarktpolitische Interventionen wie Qualifizierungsmaßnahmen für gering qualifizierte Beschäftigte oder die gezielte Förderung von Gemeinschaftsgründungen (Genossenschaften, „Wir AG“) unterstützt werden. Die zuletzt genannte Intervention sollte dabei auch die Potenziale erschließen, die die zahlreichen Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund in der Stadt mitbringen. Bei der Förderung der beruflichen Erstausbildung sollte in stärkerem Maße als bislang auf die Verbundausbildung gesetzt werden, der mit der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) im Jahr 2005 neue Möglichkeiten eröffnet wurden. Schließlich gilt auch für die berufsvorbereitenden Interventionen des Landes, mithin für den entsprechenden Teil des Programmes MDQM (Modular-Duale Qualifizierungs-Maßnahmen), dass derartige Aktivitäten an der so genannten 1. Schwelle ausschließlich für tatsächlich individuell und/oder sozial benachteiligte Jugendliche ohne Berufsausbildungsreife eingesetzt werden (s.o.).
- In einer personengruppenfokussierten Betrachtung sollten insbesondere Nichtleistungsberechtigte nach dem SGB III und nach dem SGB II von der Landesarbeitsmarktpolitik Berlins unterstützt werden. Dies gilt etwa für Berufsrückkehrer/-innen, für Frauen und Männer, die aufgrund zu hoher Partnereinkommen keine Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II haben, für Strafgefangene, für bestimmte Personen mit Migrationshintergrund, die systematisch von den Leistungen nach den beiden genannten Sozialgesetzbüchern ausgegrenzt sind sowie für weitere Personengruppen. Damit kann arbeitsmarktlichen und sozialen Ausgrenzung sowie Diskriminierung dieser Personengruppen entgegen gewirkt werden.

Das gegenwärtig von der Landesregierung Berlins vorzubereitende Operationelle Programm zum Einsatz des ESF in der Förderperiode 2007-2013 sollte diese Handlungsempfehlungen aufgreifen und im genannten Programmplanungsdokument verankern, um künftig neben Landes- auch ESF-Mittel für die skizzierten arbeitsmarktpolitischen Interventionen einsetzen zu können.

5 Exkurs: Der Europäische Kontext – Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

5.1 Der Europäische Sozialfonds und die Europäische Beschäftigungsstrategie

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist der älteste der Europäischen Strukturfonds und wurde bereits 1957 auf der Grundlage von Artikel 123 der Römischen Verträge gebildet. Ziel war es zunächst, durch die Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität der Arbeitnehmer/-innen deren Beschäftigungschancen zu verbessern. Die Reform der Europäischen Strukturfonds stellte die nächste Zäsur des ESF dar. Seither ist der ESF das Hauptfinanzierungsinstrument der Europäischen Union (EU) zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zum Aufbau der Humanressourcen. Er unterstützt – nach einem von EU-Förderperiode zu EU-Förderperiode jeweils neu zu verhandelndem Schlüssel – die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, der Arbeitsmarktintegration und der Ausbildungsförderung, nicht zuletzt um Europas Arbeitskräfte und Unternehmen besser zu befähigen, neue, globale Herausforderungen anzunehmen.

Mit dem Europäischen Beschäftigungsgipfel von Luxemburg im Jahr 1997 und den dort gefassten Beschlüssen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie¹²⁵ wurden auch die Interventionen des ESF auf eine neue strategische Basis gestellt: Ausgehend von einem weitgehenden Konsens über den strukturellen Charakter des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsproblems wurde die Notwendigkeit erkannt, durch politikfeldübergreifende Aktivitäten ein beschäftigungsintensives Wachstum zu fördern. Ihren Niederschlag fand diese Europäische Beschäftigungsstrategie in kontinuierlich fortgeschriebenen, verschiedene Politikbereiche ansprechenden Beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Der Europäische Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 sowie der Europäische Rat von Barcelona im Jahr 2002 bekräftigten noch einmal die Intentionen und die strategischen Ausrichtungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und seiner Instrumente; Beschäftigungspolitische Leitlinien, Nationale Aktionspläne, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht sowie Empfehlungen des Rates.

Der ESF-Einsatz in der Bundesrepublik wie auch in den Ländern Berlin und Brandenburg nahm stets Bezug auf die Europäische Beschäftigungsstrategie sowie deren aktualisierte Beschäftigungspolitische Leitlinien – jedoch fand deren strategische Orientierung auf die Verknüpfung verschiedenster Politikbereiche, sei es die Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Finanz-, Regional-, Steuer-, Struktur- oder Wirtschaftspolitik, nur ansatzweise Berücksichtigung. Zwar wurde der ESF sukzessive immer wirtschaftsnäher ausgerichtet, die Beiträge der anderen Politikbereiche zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation wurden von den entsprechenden Ressorts bislang jedoch – entgegen den Intentionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie – noch nicht mit letzter Konsequenz voran getrieben.

¹²⁵ Bereits in diesem Begriff wird der politik- und ressortübergreifende Ansatz auf europäischer Ebene deutlich und zeigt, dass Arbeitsmarktpolitik allein nicht geeignet ist, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation substantiell zu verbessern.

Unabhängig von diesen Unzulänglichkeiten in der nationalen Umsetzung, ist es ein unbestrittenes Verdienst der Europäischen Beschäftigungsstrategie, Verbesserungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformance nicht allein zum Gegenstand der Arbeitsförderung bzw. der Arbeitsmarktpolitik zu machen.

Dieser grundsätzliche Ansatz wurde auf dem Europäischen Gipfel von Brüssel im Jahr 2005 noch einmal untermauert und inhaltlich geschärft. Um die Effektivität der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu erhöhen und die Einheitlichkeit und Komplementarität bestehender Mechanismen zu verbessern, hat der Europäische Rat die Einführung eines neuen Governance-Zyklus beschlossen. Auf dieser politischen Grundlage hat die Europäische Kommission im April 2005 die Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) präsentiert, die fortan auch Handlungsrichtschnur für den Einsatz des ESF sind. Zugleich wurden die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, nationale Reformprogramme zur Umsetzung der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) vorzulegen, die makroökonomische, mikroökonomische, beschäftigungspolitische, arbeitsmarktpolitische und weitere Maßnahmen bündeln sollen.

Die Bundesregierung hat das nationale Reformprogramm für die Bundesrepublik Deutschland *Nationales Reformprogramm Deutschland „Innovationen forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“* als einer der letzten EU-Mitgliedsstaaten im Dezember 2005 beschlossen. In diesem Reformprogramm werden sechs zentrale politische Handlungsfelder identifiziert:

1. Ausbau der Wissensgesellschaft als zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaft,
2. wettbewerbsfähige Gestaltung der Märkte,
3. weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit,
4. konjunkturgerechte Konsolidierung der öffentlichen Finanzen,
5. Nutzung ökologischer Innovation als Wettbewerbsvorteil und
6. Ausrichtung der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik auf mehr Beschäftigung.

Inwieweit dieses Nationale Reformprogramm Handlungsrelevanz erlangen wird, bleibt abzuwarten. Bislang spielt es jedenfalls in den Fachdiskussionen der angesprochenen Politikbereiche faktisch keine Rolle.

Mit Blick auf die Länder Berlin und Brandenburg ist von Interesse, inwieweit die gegenwärtig in Erarbeitung befindlichen Programmplanungsdokumente zum Einsatz von EFRE, ESF und ELER in der EU-Förderperiode 2007-2013 den integrierten, politikfeld- und ressortübergreifenden Ansatz der, im Jahr 2005 mit den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, neu ausgerichteten Europäischen Beschäftigungsstrategie aufgreifen werden. Die an den Programmplanungsprozessen und insbesondere an der Erarbeitung der Operationellen Programme beteiligten Akteure in Berlin sowie Brandenburg sollten darauf ein besonderes Augenmerk legen.

In Bezug auf den in der Brandenburger Programmplanungsdiskussion derzeit genutzten Begriff der Arbeitspolitik wird zu beobachten sein, ob damit nicht eine allzu einseitige Orientierung auf wirtschaftsnahe Interventionen verbunden ist – das umfassende Einsatzspektrum des ESF, welches originär arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitische Aktivitäten umfasst, sollte jedenfalls auch zukünftig erhalten bleiben.

5.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im EU-Mitgliedsstaat Schweden – Impulse für Berlin-Brandenburg?

5.2.1 Das „Schwedische Modell“ als Reflexionsebene heutiger Praxis

Überlegungen zur Übertragbarkeit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Strategien und Förderinstrumente zwischen verschiedenen nationalen Bezugsrahmen offenbaren schnell ihre Ambivalenz. Einerseits existiert heute - zumindest in den Ländern der EU-15 - auf dem Gebiet von Arbeitsmarkt und Beschäftigung ein gemeinsamer Problemkanon. Diese gemeinsame Schnittmenge kann angesichts der langsam vorangeschrittenen europäischen Integration und der Bewältigung ähnlicher Probleme im Zusammenhang mit der Globalisierung sogar als wachsend betrachtet werden. Andererseits muss dennoch konstatiert werden, dass im nationalen Vergleich jedweder Politik und ihrer Förderinstrumente ein historisch verschiedenartiger gesellschaftspolitischer Kontext zu beachten ist. Beide Faktoren zusammen konditionieren die tatsächlichen Übertragbarkeitspotentiale. Dies gilt auch für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Insofern ist es auch für das Beispiel Schweden notwendig, vorab einen knappen gesellschaftspolitischen Bezugsrahmen für das hier im Mittelpunkt stehende Politikfeld zu skizzieren. Hierbei ist insofern auf das so genannte „Schwedische Modell“ einzugehen, weil es – trotz zahlreicher seither vorgenommener Veränderungen – in der schwedischen Politik und Gesellschaft noch immer als Reflexionsebene jüngerer Entwicklungen, Reformen sowie auch zukünftiger Entwicklungen gelten kann. Der Begriff des „schwedischen Modells“ wird im Folgenden nicht als Synonym für die vielfältigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Besonderheiten Schwedens gebraucht. Vielmehr wird es im Kontext des Themas auf seinen Kern zurückgeführt – das von den Gewerkschaftsökonomen *Rudolf Meidner* und *Gösta Rehn* 1951 entwickelte und von da an bis Ende der 80er Jahre in die Praxis umgesetzte gesamtwirtschaftliche Modell einer gezielten Verschränkung von tarifpolitischer Regelungen und Verfahren für die Lohnfindung, arbeitsrechtlicher Regelungen sowie politisch gesetzter Rahmenbedingungen, vor allem auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Finanz- und Währungspolitik.

Nach diesem Modell wurden Tarifverhandlungen zentral zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften (LO als Dachverband der Industriegewerkschaften, auch TCO als Dachverband der Angestelltengewerkschaften) und dem Arbeitgeberverband SAF ausgehandelt.¹²⁶

¹²⁶ Die Basis für die zentrale Tarifautonomie wurde zwischen den Tarifparteien bereits 1938 im Vertragswerk von Saltsjöbaden gelegt.

Die zentral ausgehandelten Abschlüsse wurden differenziert an die Einzelgewerkschaften/Arbeitgeberverbände weitergegeben. Jedoch orientierte man im Rahmen einer so genannten *solidarischen Lohnpolitik* bewusst darauf, dass annähernd gleiche Lohnhöhen für gleiche Arbeit/Berufsgruppen quer über verschiedene Betriebsgrößen in einer Branche und sogar zwischen Branchen zustande kamen und somit insgesamt eine Nivellierung der zuvor unterschiedlich hohen Löhne erreicht wurde. Tarif- und gesellschaftspolitisch formierte diese Entwicklung unter dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und war nach innen und außen wesentlicher Bestandteil gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Selbstverständnisses. Doch auch die damit verbundenen negativen Konsequenzen waren Teil des Modells: Der damit einhergehende zusätzliche Schub für Konzentration und Produktivitätssteigerungen in den Unternehmen – annähernd gleiche Löhne waren für große, produktive Unternehmen kein Problem, eher unrentable mittlere und kleinere Unternehmen hatten die Wahl zwischen einschneidenden Produktivitätszuwächsen durch Kosteneinsparungen oder Betriebsaufgabe – wurde als Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft aufgefasst und – auch von Gewerkschaften – grundsätzlich begrüßt. Korrespondierend dazu wird seither bis heute in Schweden ein Arbeitsrecht praktiziert, dass zwar in der Frage der Arbeitsverträge (Grundsatz unbefristete Verträge, Ausnahmebegründungen für befristete und Teilzeitjobs) aus Arbeitgebersicht gegenwärtig als zu rigide bekämpft wird, jedoch hinsichtlich des Kündigungsschutzes seit jeher relativ wenig Hindernisse (bzw. im Vergleich zu Deutschland geringere finanzielle Abgeltungen) für schnelle Freisetzungen aufweist.

Die von Anbeginn an vorhandene Akzeptanz von Gewerkschaften und Sozialdemokratie gegenüber diesen Konsequenzen wäre jedoch mit dem alleinigen Verweis auf eine so zu erreichende sozial gerechte Lohnfindung nie zustande gekommen. Deswegen war es von vornherein existentielle Bedingung des Modells von Rehn/Meidner, dass die gegenüber anderen Industrieländern überproportional anfallende Zahl freigesetzter Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit eine relativ hohe Lohnersatzrate¹²⁷ erhalten mit ebenso überproportionalem Engagement in neue Jobs zu vermitteln und hierfür bei Bedarf mit großer staatlicher Unterstützung für Qualifizierung etc. buchstäblich fit für eine erneute Reintegration in Arbeit zu machen sind.¹²⁸ Hierfür war es zwangsläufig wichtig, innerhalb der Arbeitsmarktpolitik eine starke Betonung auf aktive und aktivierende Instrumente zu legen und die Verwendung der Mittel für Arbeitsförderung möglichst zielgerichtet und wirksam erfolgen zu lassen. Gleichwohl war es auch Teil dieses gesellschaftlichen Konsensus, dass für diese aktive Arbeitsmarktpolitik – neben sozialpolitischen Leistungen auf anderen Gebieten - stets genügend staatliche finanzielle Ressourcen bereit zu stehen haben und diese in Konjunkturkrisen antizyklisch einzusetzen sind.

Diese ausbalancierte Rollenverteilung zwischen umfangreichen zentralen tarifpolitischen Einflussmöglichkeiten und einer darauf zugeschnittenen Rolle staatlicher Interventionen am Ar-

¹²⁷ Vergleiche dazu den folgenden Abschnitt 4.2.

¹²⁸ Am Ziel der Vollbeschäftigung wurden keine Abstriche gemacht, die realen Arbeitslosenquoten dieser Jahrzehnte bewegten sich zumeist deutlich unter 4%, dies galt auch als die Marke, ab der die Regierung politisch diskreditiert galt und Neuwahlen zu fürchten waren.

beitsmarkt¹²⁹ zielte bewusst auf die Schaffung von Wachstum und instrumentalisierte hierfür auch die Arbeitsmarktpolitik. Flankiert wurde dieser Mechanismus durch eine möglichst restriktive Fiskalpolitik, die mit möglichst geringer Verschuldung der öffentlichen Haushalte (Ausweitung des Geldvolumens) die Inflationsgefahren eindämmen sollte. Als letzte Stellschraube in diesem System fungierte die Währungspolitik, der die Aufgabe zukam, bei wirtschaftlichen Schwächeperioden der sehr exportorientierten einheimischen Wirtschaft mit einer Abwertung der SEK einen weiteren Wachstumsschub zu geben.

Über den „Niedergang“ des derart idealtypisch konstruierten und lange Zeit fast ebenso idealtypisch umgesetzten „Schwedischen Modells“ ab Mitte, spätestens Ende der 80er Jahre sind zahlreiche Analysen erschienen. Zugespielt kann man formulieren, dass das „Schwedische Modell“ an seinem Erfolg zugrunde gegangen und als Sonderweg auch nicht globalisierungstauglich ist. Ohne im Detail auf alle Gründe einzugehen, die eine Rolle gespielt haben, waren hierfür besonders die folgenden Entwicklungen von Gewicht:

- Der Entwicklungsmechanismus war weitgehend gegen interne Problemlagen „geschützt“, so lange jeweils genügend neue Erwerbsarbeit kreiert werden konnte. Es war jedoch naturgemäß kaum geeignet, externe negative Einflüsse wie eine sich verschlechternde Weltkonjunktur u.ä. zu kompensieren. In diesen Fällen wurde seit den 80er Jahren mehrfach Abwertungsentscheidungen für die SEK umgesetzt, was aufgrund des hohen Offenheitsgrades der schwedischen Volkswirtschaft Inflation quasi importierte. Damit wurde eines der Ziele in regelmäßigen Abständen verletzt und auch der Druck auf die Zielerreichung einer restriktiven Haushaltspolitik nahm erkennbar zu.
- Das Modell war auf die Freisetzung wirtschaftlicher Triebkräfte innerhalb einer weitgehend gegebenen Relation zwischen Branchen und Wirtschaftssektoren und letztlich auch auf gleichartige, nach einheitlichen Prinzipien zu fassende Industriearbeit im Zeitalter des „Fordismus“ fixiert. Dieser lineare Charakter zeigte dann seine Unvollkommenheit, als mit dem Strukturwandel und beginnender Globalisierung nicht nur alte Industrien zunehmend schwanden, sondern auch neue entstanden und gefördert werden mussten. Inmitten dieses Strukturwandels veränderte sich auch der einheitliche Charakter der Arbeit; die politisch gewollte Nivellierung der Arbeitseinkommen brach sich zunehmend an der Tatsache, dass Arbeit verschiedenartiger wurde und der durch nivellierte Einkommen induzierte Wachstumsschub zunehmend durch branchen- und berufsindividueller ausgestaltete Arbeitsverträge ersetzt werden mussten. Dies brach in der Konsequenz auch das Prinzip der bis dato ausschließlich zentralen Tarifverhandlungen auf und zwang hier zu einer neuen Balance.
- Die Blütezeit des Modells wurde von zahlreichen schwedischen Unternehmen, die dank der vorherigen Jahrzehnte zu exportstarken Konzernen herangewachsen waren, zu einer Verlagerung der Unternehmenszentralen, nachfolgend auch von Produktionsstätten genutzt. Dies schmälerte das aufzubringende Steuervolumen und die Angriffsfläche für die spezifisch schwedischen Regulierungen.

¹²⁹ Dies kann als geradezu modellhafter Beleg für die seinerzeit von Buci-Glucksmann und Therborn bezeichnete „Absorbierung des Kapitalismus in die Institutionen“ bezeichnet werden. Vgl. Buci-Glucksmann/Therborn: Der sozialdemokratische Staat. Hamburg 1982.

- Speziell in Zeiten wirtschaftlicher Flaute war es auch für eine sehr früh professionell arbeitende Arbeitsverwaltung nicht möglich, fortlaufend ausreichenden „Nachschub“ von Erwerbsarbeit im Bereich der Privatwirtschaft zu schaffen. Insofern geriet der Bereich des öffentlichen Sektors, vor allem bei den Kommunen, mehr und mehr in die Rolle des Ausfallbürgen für neu zu besetzende Jobs. Da dies in großer Zahl geschah, geriet dies hinsichtlich seiner Finanzierung in Schwierigkeiten.

Ungeachtet dieser Veränderungen des „Schwedischen Modells“ gibt es aus dieser Tradition heraus bis heute nachwirkende Eckpunkte, die im Zusammenhang mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit der Entstehung dieses Modells korrespondieren. Hierzu gehören im Kontext des Auftrags dieser Ausarbeitung

- ein nach wie vor bestehender „informeller Gesellschaftsvertrag“, nachdem ein geringer Kündigungsschutz auf der einen Seite dann akzeptabel ist, wenn für die freigesetzten Menschen dann andererseits verbindlich auf arbeitsmarktpolitische Hilfestellungen rechnen können, dies gilt als tragfähige und zu gestaltende Basis für „flexicurity“,
- ein gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit einer aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die möglichst frühzeitig auf Reintegration setzt und damit Langzeitarbeitslosigkeit vermeidet. Die politischen Zielstellungen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik sind in diesem Kontext auch sehr viel präziser im Hinblick auf Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit, Angebote für Weiterbildung und Beschäftigung und Geschlechtergerechtigkeit expliziten gefasst¹³⁰,
- die seit Anbeginn vorhandene Verortung von Arbeitsförderung zum Politikfeld Wirtschaftsförderung, inklusive der damit verbundenen Erwartung, dass Aktivitäten der Vermittlung und Arbeitsförderung zwar im öffentlicher Regie, aber gerade dennoch mit hoher Professionalität und effektiv ablaufen müssen,
- ein weitgehend grundlegender Konsens über die Notwendigkeit, die Ressourcen für aktive Arbeitsförderung in Konjunkturkrisen antizyklisch auszuweiten, um sie ggf. danach wieder reduzieren zu können bzw. bei Schwerpunktsetzung zwischen angebotsorientierten Maßnahmen in Wachstumsphasen und nachfrageorientierten Maßnahmen in Krisenzeiten variieren zu können. Dies wurde zumindest begünstigt durch den Mechanismus einer weitgehenden Steuerfinanzierung, der auch in Krisenzeiten – im Gegensatz zum beitragsfinanziertem Mechanismus – ein relativ hohes Budget leichter erreichbar macht,
- die gesellschaftsübergreifende Überzeugung, dass verschiedene Politikbereiche eng aufeinander abzustimmen sind, um dem Ziel wirtschaftlichen Wachstums und Beschäftigung gleichermaßen gerecht werden zu können.

5.2.2 Zur Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation in Schweden

Insbesondere im Vergleich zur Bundesrepublik weist Schweden – nach Jahren der Wirtschaftskrise und hoher Arbeitslosigkeit derzeit eine relativ günstige Verfassung von Wirt-

¹³⁰ Ministry of Industry, Employment and Communications: A labour market policy for all. Stockholm 2006, S. 7.

schaft und Arbeitsmarkt auf. In den 90er Jahren stieg sie bis zu 13-14% an, alle Jahre zuvor war sie jedoch relativ niedrig. Die Arbeitslosenquote wird zum Jahreswechsel von der *Zentralbehörde für den Arbeitsmarkt* landesdurchschnittlich mit 5% angegeben¹³¹, die zuvor gemessenen Quoten in den Monaten des Jahres 2005 lagen bei ca. 5,5%, der Abfall wird auch durch eine zum Jahreswechsel anstehende Veränderung der statistischen Erfassung begründet. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt bei ca. 20%.

Die Arbeitslosigkeit der Frauen ist gegenwärtig ungefähr 1% niedriger als die der Männer, vor allem Nachwirkungen großer Rationalisierungen in der männlich dominierten Industrie und expandierenden Leistungen im öffentlichen Service, in denen die Frauen dominieren. Durch verbesserte Industriekonjunktur und anhaltende Einsparungen bei Kommunen gleicht sich dies jedoch zunehmend wieder an.

Derzeit hat ein ungewöhnlich hoher Anteil der heutigen Arbeitslosen eine Hochschulbildung, Ergebnis der noch nicht gänzlich überwundene Krise des IT-Sektors und räumlich vor allem auf die Großstadtreionen Stockholm, Malmö und Göteborg konzentriert.

Hinsichtlich der Arbeitslosenquote gilt eine mittelfristige Zielvorgabe der Regierung von landesdurchschnittlich 4%. Das wird eingestandenermaßen dieses Jahr nicht erreicht werden können, jedoch beginnt AMS seit einigen Monaten, den schwedischen Kommunen beträchtliche zusätzliche finanzielle Mittel zur Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in kommunaler Regie zu überweisen, so dass eine „4“ vor dem Komma im Jahresdurchschnitt 2006 möglich erscheint.¹³²

Das Wirtschaftswachstum im Jahr 2005 bewegte sich bei etwa 2,4%, für 2006 rechnet man nach jüngsten Äußerungen des Finanzministeriums mit 3,5% und liegt mit diesen Prognosen klar über dem zu erwartenden EU-Durchschnitt. Hierbei wird das Wachstum vom Export getragen, jedoch gab es bei der Binnennachfrage zufrieden stellende Tendenzen und somit kein Auseinanderklaffen wie in Deutschland.

Der Staatshaushalt weist für 2005 einen Überschuss auf, dies wird auch für 2006 erwartet.

Offizielles Ziel der Regierung ist seit längerem die Erreichung einer Erwerbsquote von 80% der Bevölkerung im Alter 20 – 64 Jahre. Mit Werten von etwa 77% in 2003 und 2004 wurde dieses Ziel nicht erfüllt. Hierfür wird vor allem geltend gemacht, dass

- ein größerer Teil des derzeitigen Bevölkerungswachstums aus im Ausland geborenen Personen besteht, deren Erwerbsbeteiligung verhältnismäßig gering ist. Man versucht, einen möglichst großen Teil durch Schwedischunterricht und andere Ausbildung fit für ei-

¹³¹ Unter rechnerischer Einbeziehung der in Projekten der aktiven Arbeitsförderung einbezogenen Menschen würde die Arbeitslosigkeit ca. 2% höher liegen.

¹³² Dieses im Vergleich zu vorangegangenen Jahren zusätzliche finanzielle Engagement wird in der breiten Öffentlichkeit jedoch auch im Zusammenhang mit den im Herbst 2006 anstehenden Wahlen zum Reichstag diskutiert.

ne Erwerbsarbeit zu machen, einstweilen sind viele Personen aber noch in diesen Kursen,

- in Schweden im Ergebnis der letzten Jahre eine zu große Zahl von Personen durch Frühverrentung und langandauernde Krankschreibung aus dem aktiven Arbeitsmarkt verdrängt hat, die sich in der Sache nicht rechtfertigen ließen. Gegenwärtig kämpft man darum, diese Tendenz umzukehren. In der quantitativen Beurteilung dieser Frage kursieren unterschiedliche Zahlen in der Argumentation, es besteht hinsichtlich des Faktes an sich jedoch Konsens. Nach Aussagen des Gewerkschaftsdachverbandes LO gab es 2005 ca. 1 Million Menschen, die im erwerbsfähigen Alter (20-64) aus den genannten Gründen außerhalb des Arbeitsmarktes standen, knapp die Hälfte war nach Aussagen der LO arbeitsfähig.¹³³ Auch wenn Krankschreibungen statistisch gesehen kurzfristig die Erwerbsquote steigern und die Arbeitslosigkeit verringern können (Stellvertreterereinstellungen), stellen sie ein großes Arbeitsmarktproblem dar, indem sie längerfristig häufig über die Frühverrentung zur Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt führen, was das Arbeitskräfteangebot allmählich aushöhlt.

Die Arbeitskräftenachfrage im öffentlichen und privaten Sektor ist gegenwärtig leicht gegenläufig¹³⁴. Im öffentlichen Sektor ist, aufgrund finanziell geringer gewordener Spielräume und eines vielerorts erreichten Ausgleichs des früheren Nachfrageüberhangs, der Bedarf an Ärzten, Krankenschwestern, Lehrern u.a. Berufen leicht reduziert. Es fehlt jedoch weiterhin an hoch qualifizierten Kräften im Pflege- und Fürsorgebereich. In der Privatwirtschaft herrscht lokal immer noch einiger Mangel an Fachkräften in Industrie und Baubranche. Mit der Erholung auf dem privaten Arbeitsmarkt steigt die Nachfrage nach u.a. EDV-Personal und Ingenieuren wieder an. Personen ohne vollständige dreijährige Gymnasialausbildung oder mit veralteten und wenig nachgefragten Qualifikationsprofilen werden auch in Zukunft große Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Schweden konstatiert gegenwärtig, dass im kommenden Jahrzehnt erst gravierende Auswirkungen des demografisch bedingten Arbeitskräftemangels (Ersatzbedarf) zu spüren sein werden.

5.2.3 Grundzüge der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

5.2.3.1 Grundstrukturen und Institutionen

Vorab der Beurteilung der Übertragbarkeitsmöglichkeiten schwedischer Praxis der Arbeitsmarktpolitik muss eingangs kurz die Struktur dieser Politik, inklusive der mit ihr verbundenen Institutionen eingegangen werden. Es zeigt sich, dass zahlreiche Gemeinsamkeiten in der „institutionellen Gemengelage“, aber auch interessante Unterschiede zu Deutschland im Hinblick auf die Trennung von passiven und aktiven Bereichen der Arbeitsförderung existieren.

¹³³ Handelsblatt 24.03.2005

¹³⁴ Vergleiche SI, short facts about Sweden 2005.

Die *Zentralbehörde für den Arbeitsmarkt (Arbetsmarknadsverket)* ist Bestandteil des Wirtschaftsministeriums und als solches politisches Steuerungsgremium und für die Mittelausstattung für aktive Arbeitsförderung zuständig. Insbesondere ist sie für die Tätigkeitsentwicklung, Überwachung, Aufsicht und Finanzkontrolle der Arbeitsämter, arbeitsmarktpolitischen Programme und Arbeitslosenversicherung zuständig.

Das *Zentralamt für Arbeit (AMS)*, vergleichbar der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, setzt aktive Arbeitsmarktpolitik im Auftrag von Reichstag und Regierung um. Vom Wirtschaftsministerium werden AMS jährlich Zielsetzungen, Aufgaben, Mittelzuwendung sowie deren Verwendung angegeben. Das AMS entscheidet in übergreifenden Fragen, teilt Ressourcen zu und verfolgt die Tätigkeit der Provinzialarbeitsämter und der Arbeitsämter. Die Direktion des AMS wird von der Regierung ernannt, ihr gehören neben dem Generaldirektor des Zentralamtes Vertreter von u. a. Reichstag, Gemeinden, Wirtschaft und Arbeitsmarktparteien an. Die Einbindung der Sozialpartner geschieht jedoch nicht mehr im Rahmen einer Selbstverwaltung.

Die übergreifende exekutive Verantwortung für aktive Arbeitsmarktpolitik in den Regionen haben die 20 *Provinzialarbeitsämter*, vergleichbar den deutschen Landesarbeitsämtern. Jedes Provinzialarbeitsamt hat ein Führungsgremium mit beratender Funktion, das aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, dem Provinzialarbeitsamtdirektor und höchstens neun weiteren Mitgliedern besteht.

Die 325 lokalen *Arbeitsämter* setzen Arbeitsmarktpolitik konkret um, an sie wird der größte Teil der Ressourcen abgetreten. Die Arbeitsämter sind schon seit vielen Jahren auf modernstem technischem Niveau ausgestattet¹³⁵, der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter bei freierwerdenden Stellen beträgt nach Angaben von AMS geschätzte 30% und ist damit mit Westdeutschland vergleichbar. Die Relation zwischen Kundenbetreuungspersonal in den Ämtern (Vermittler/Berater) und registrierten Arbeitslosen beträgt im Landesdurchschnitt 1:50. In diesen Schlüssel sind jedoch einige halb- oder ganz „outgesourcte“ Leistungen, die im Auftrag der Ämter von Dritten für die Arbeitslosen erbracht werden, nicht eingerechnet.

Deutliche institutionelle Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf die Organisation der passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld). Diese werden nicht über die Arbeitsämter ausgezahlt, sondern von derzeit 37 *Arbeitslosenkassen*, die diese Versicherungsgelder – Mitglieder der Kassen zahlen einen mehr oder weniger symbolischen Monatsbeitrag - zuzüglich massiver staatlicher Zuschüsse verwalten.¹³⁶ Bis heute führt die Mitglied-

¹³⁵ Das *Arbeitsamt Internet* (www.ams.se) besteht aus der Stellenbank, der Stellensuchendenbank, der Vertretungsbank, der Bildende-Kunst- und Künstlerbank, Informationen über Berufe und Ausbildungsgänge sowie allgemeiner Information über den Arbeitsmarkt mit Prognosen und vertieften Analysen der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Der Internetservice ist auch über Kundenarbeitsplätze in allen Arbeitsämtern zugänglich.

¹³⁶ AMS hat hier eine Art Fachaufsicht. Die 1934 gesetzlich verankerte Arbeitslosenversicherung folgt damit bis heute dem traditionellen „Genter System“. Die Versicherung ist freiwillig, vom Staat werden steuerfinanzierte Mittel in Umsetzungsstrukturen gegeben, die teilweise Jahrzehnte zuvor im Zuge der Arbeiterselbsthilfe gegründet wurden und schnell eine Verwaltung durch Gewerkschaften erfuhren. Im Ergebnis wird das Versicherungssystem nur zu einem geringen Teil (etwa 7%) durch individuelle Beiträge der Kassenmitglieder finanziert. Der Rest kommt steuerfinanziert aus dem Staatshaushalt.

schaft in einer Gewerkschaft zur Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse, auch wenn dies umgekehrt nicht notwendigerweise der Fall sein muss.¹³⁷ Über diese Verlinkung zwischen passiver Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaften existiert dadurch eine weitere produktive Verbindung zum vorab skizzierten „Schwedischen Modell“, auch wenn diese Strukturen schon weit vor dem Start des Rehn-Meidner-Modells vorhanden waren: Schwedische Gewerkschaften haben nicht nur ein Interesse an umfangreicher und zielgenauer Reintegration Arbeitsloser in das Erwerbsleben, um Freisetzungprozesse ausgleichen zu können, sondern auch, weil ihre Verantwortlichkeit für die Arbeitslosenkassen Motivation zu schneller Reintegration – und damit kürzeren Zahlungen – hervorbringt.¹³⁸

Der jüngste der institutionellen Akteure der Arbeitsmarktpolitik ist das seit 2004 arbeitende *Aufsichtsamt für die Arbeitslosenkassen*. Seine Etablierung ist einerseits ein Ausdruck der auch in Schweden vor allem seit 2002 verstärkt geführten Debatte um Missbrauchsfälle beim Bezug von Sozialleistungen, inklusive einer möglichst effektiven und landesweit nach einheitlichen Kriterien umzusetzenden Administration der Kassen im Zusammenhang mit der Leistungsbewilligung. Zugleich ist es auch der Versuch, die Debatte damit einzugrenzen, in der Verantwortlichkeit der Kontrolle entsprechender Fälle konkrete Verantwortlichkeiten zu dieser Institution zuzuweisen und kein Klima eines von keiner Seite „bearbeiteten“ Generalverdachts aufkommen zu lassen. Nach offiziellen Angaben geht es bei den Aufgaben des Aufsichtsamtes um Fälle von unberechtigtem Leistungsbezug, So beziehen Leistungsbezieher zusätzlich ein Arbeitsentgelt oder ungerechtfertigte Zahlungen von mehreren öffentlichen Systemen, wie zum Beispiel beim Zusammentreffen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Studienfinanzierung und Leistungen aus der Elternversicherung. Darüber hinaus beruhen Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit häufig auf einer fehlerhaften Grundlage, wenn unzutreffende Angaben über das vorherige Einkommen, Arbeitszeiten oder die Dauer der vorher geleisteten Arbeit gemacht wurden. Diese Aufgaben können von den Arbeitslosenkassen selbst ganz offenbar nicht ausreichend wahrgenommen werden.

5.2.3.2 Ausgewählte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Instrumente

Arbeitslosengeld und Sozialhilfe

Die *Arbeitslosenversicherung* ist eine freiwillige Versicherung konzipiert, die prinzipielle sogar Selbstständigen offen steht. Ihre Leistungen bestehen aus einer Grundsicherung und einer einkommensbezogenen Versicherung. Das *einkommensbezogene* Arbeitslosengeld kann von Personen beantragt werden, die unmittelbar vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate Mitglied einer Arbeitslosenkasse und mindestens sechs Monate erwerbstätig gewesen sind. Der Antragsteller muss arbeitslos und als Stellensuchender beim Ar-

¹³⁷ Auch in Folge langen Protestes der Arbeitgeberseite gibt es seit 1998 durch Schaffung einer freien staatlichen Kasse kein durchgängiges faktisches Junktum zwischen Arbeitslosenversicherung und Gewerkschaftsmitgliedschaft mehr.

¹³⁸ Seitens der Kassen existiert eine ausgeprägte Erwartungshaltung an die Arbeitsämter hinsichtlich einer zügigen Vermittlung, auf Reintegration und Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichteten Betreuung. Das reicht für besonders schwierige Klientel bis hin zu Kofinanzierungen der Kassen an die Arbeitsämter, um besonders aufwändige Reintegrationshilfen möglich zu machen.

beitsamt gemeldet sein. Eine weitere Voraussetzung ist die Mitwirkung an der Erstellung eines individuellen Aktionsplans und die Bereitschaft zur Annahme einer angebotenen Arbeit oder Fördermaßnahme. Im Unterschied dazu wird die *Grundsicherung* an jene Personen gezahlt, die Nichtmitglieder einer Arbeitslosenkasse bzw. – aufgrund einer erst kurzfristig aufgenommenen Arbeit - noch nicht zwölf Monate Kassenmitglied sind. Der Grundbetrag beträgt zurzeit 320 SEK pro Tag¹³⁹. Die genannten Bedingungen hinsichtlich Erwerbstätigkeit und Meldung beim Arbeitsamt gelten jedoch auch für diese Personen. Das einkommensbezogene Arbeitslosengeld ist mit einer Leistungskappung nach oben versehen. Es werden zur Zeit 80 Prozent des bisherigen Nettoeinkommens gezahlt, jedoch höchstens 680 SEK pro Tag (Fünftagewoche).¹⁴⁰

Als maximaler *Zeitraum für den Leistungsbezug* wird in Veröffentlichungen zumeist die Zahl von 300 Arbeitstagen angegeben. Dies ist jedoch zu präzisieren. Nach Ablauf dieser ersten Frist besteht die Möglichkeit einer Verlängerung auf weitere 300 Tage; und zwar dann, wenn der für die Betreuung der arbeitslosen Person verantwortliche Arbeitsvermittler nach Rücksprache mit dem Betroffenen zu der Überzeugung gelangt ist, dass eine Vermittlung in Arbeit innerhalb des zweiten Periode nach wie vor möglich ist. Wird das nicht länger als realistisch eingeschätzt, wird die betreffende Person in die so genannte Aktivitätsgarantie (s. weiter unten) überführt, aus der es per definitionem kein come back in den einfachen Arbeitslosengeldbezug mehr gibt.¹⁴¹

Jeder Leistungszeitraum des Arbeitslosengeldes beginnt mit fünf *Karenztagen* ohne Leistungsbezug. Geht die Kündigung vom einzelnen Beschäftigten aus, beträgt diese Karenzzeit 40 Tage.

Aufgrund jahrzehntelanger aktiver Arbeitsmarktpolitik, relativ geringer Langzeitarbeitslosigkeit und der für diese Klientel greifenden Absicherungen existiert der Leistungsbezug der *Sozialhilfe* mit – zumindest vergleichsweise - originärem Klientelbezug.¹⁴² Der Normalsatz für die Sozialhilfe wird vom Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen (*Socialstyrelsen*) festgesetzt. Der Normalsatz beträgt zurzeit 3.370 SEK für Alleinstehende und 5.640 SEK für zwei Personen ohne Kinder. Das Leistungsniveau fällt je nach Alter und Bedarf der Kinder unterschiedlich aus. Alleinerziehende mit einem Kind (1 Jahr) erhalten 5.120 SEK, während gemeinsam Wohnende mit einem Kind (1 Jahr) 7.480 SEK bekommen. Alleinerziehende mit zwei Kleinkindern (1 und 5 Jahre) erhalten 6.970 SEK, gemeinsam Wohnende mit zwei Kleinkindern (1 und 5 Jahre) 9.230 SEK. Diese Beträge sollen die laufenden Ausgaben mit Ausnahme der Wohnkosten und ärztlicher Behandlung decken.

¹³⁹ Kurs der SEK zum Euro zurzeit etwa 9:1.

¹⁴⁰ Personen, aus deren früheren Einkommen sich so eine einkommensbezogene Entschädigung von über 680 SEK pro Tag ergibt, erhalten auf die ersten 100 Tage befristet höchsten 730 SEK pro Tag gezahlt und fallen anschließend auf 680 SEK zurück.

¹⁴¹ Dies betrifft Langzeitarbeitslose mit kumulierten Problemlagen. Gleichwohl kann aus dieser Leistung bei Bedarf dennoch in den Arbeitsmarkt vermittelt werden, nur eine unmittelbare Rückkehr in den „einfachen Leistungsbezug“ ist nicht mehr möglich.

¹⁴² Durch Lohn- und Gehaltserhöhungen der letzten Jahre und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit gehen die Ausgaben für Sozialhilfe zurzeit zurück. Sozialhilfe wird meist sporadisch gezahlt; Arbeitseinkommen, Arbeitslosenunterstützung, Renten usw. verringern die Sozialhilfe entsprechend.

Aktive Arbeitsförderung

Im Folgenden werden die wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgestellt, die von den Arbeitsämtern auf lokaler Ebene angeboten werden. Hierbei werden einige der Instrumente von den Kommunalverwaltungen kofinanziert, teilweise auch von ihnen bzw. von ihnen damit beauftragten Agenturen o.ä. umgesetzt. Da die Landschaft der arbeitsmarktpolitisch aktiven Kommunen sehr breit gefächert ist, muss hier all das unberücksichtigt bleiben, was – quasi im umgekehrten Weg – weitgehend in eigener Zuständigkeit von den Kommunen umgesetzt wird und gegebenenfalls durch freie Zuschüsse der Arbeitsämter ergänzt wird.

Schweden hat mit seinem Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Beschäftigungskrise der Jahre 2000-2003 zunächst mit einer Prioritätensetzung auf nachfrageorientierte Instrumente reagiert und zusätzlich auch den „normalen“ Bereich des öffentlichen Sektors, vor allem in den Kommunen, nach Kräften ausgebaut. Mit der Wiederaufnahme des Wachstumspfades spielen seither die angebotsorientierten Maßnahmen spielen seit den letzten Jahren eine immer größere Rolle, um den gravierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich höhere Anforderungen an Ausbildung, Qualifikation und Anpassungsfähigkeit besser entsprechen zu können.

Unter den Maßnahmen, die darauf abzielen das vorhandene Arbeitskräfteangebot dahingehend zu beeinflussen, dass es der Arbeitskräftenachfrage besser entspricht (*angebotsorientierte Maßnahmen*) sind folgende herauszustellen.

Umschulungsmaßnahmen: Diese Aktivitäten haben seit jeher einen großen Stellenwert und sogar originären Zusammenhang zum Rehn-Meidner-Modell, da ihr gezielter Einsatz einen durch überbordende Arbeitskräftenachfrage in Wachstumssektoren der Volkswirtschaft induzierten Inflationsdruck dämpfen sollten. Berufliche Umschulung wird auch verteilungspolitisch betrachtet, da sie vor allem auf Personen mit einer schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Das Klientel sind Arbeitslose. Teilnehmer, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, erhalten eine so genannte *Aktivitätsbeihilfe*, die dem Arbeitslosengeld entspricht, jedoch mindestens 240 SEK pro Tag bei beruflicher Umschulung in Vollzeit. Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten 223 SEK pro Tag¹⁴³. Diese Höhe der Aktivitätsbeihilfe gilt grundsätzlich für alle in Vollzeit-Programme einbezogenen Personen.

Bis etwa Mitte der 90er Jahre gab es durch das staatliche Netzwerk der AMU-Bildungsstätten eine direkt der Arbeitsverwaltung angegliederte Infrastruktur für Weiterbildung. Im Rahmen der damaligen Reformen wurden diese fast monopolartigen Blockstrukturen aufgebrochen, Personal radikal reduziert. Parallel wurde ein breiter privater Bildungs- und Weiterbildungssektor zur Entstehung ermuntert, aus dem AMU entstand ein privatisierter Bildungsdienstleister, der heute nur noch über normale Auftragsvergabe mit den Arbeitsämtern verbunden ist.

¹⁴³ Bis Beginn 2005 noch mit 143 SEK/Tag angegeben, danach erhöht.

Arbeitgeberzuschüsse für betriebsinterne Qualifizierung sind finanzielle Zuschüsse für Arbeitgeber, die ihre Mitarbeiter ausbilden lassen. Die Beihilfe kann bei Rekrutierung, Anpassung der Qualifikation von Mitarbeitern an geänderte technische oder arbeitsorganisatorische Bedingungen oder als Alternative zu vorübergehender Freistellung bei Weiterzahlung eines Teils des Lohns gewährt werden. Diese Förderungen werden auch außerhalb des ESF umgesetzt, d.h. es gibt bei der Anpassung des Arbeitsvermögens über derartige Qualifizierungen in der Arbeitsförderung auch Erfahrungen, die bis weit vor den Beitritt Schwedens zur EU reichen.

Umzugsbeihilfe können Personen beantragen, die arbeitslos sind oder Gefahr laufen, es zu werden, und die an einem anderen Ort einen Arbeitsplatz erhalten können. Die Umzugsbeihilfe besteht aus mehreren verschiedenen Teilen. Wird ein Stellensuchender zu einem Vorstellungsgespräch an einem anderen Ort geladen, kann ihm die Fahrt als Vorstellungstreise bezahlt werden. Pendlerbeihilfe können Personen erhalten, die an einem anderen Ort einen Arbeitsplatz bekommen und zur Arbeit pendeln wollen.

Es existieren mehrere Möglichkeiten, *Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit* (Behinderte) die Findung eines Arbeitsplatzes zu erleichtern bzw. Arbeitgeber für die eingeschränkte Erwerbsfähigkeit des Beschäftigten zu „entschädigen“. Bei Einstellung dieser Zielgruppe mit *Lohnkostensubvention* können Arbeitgeber einen finanziellen Ausgleich erhalten. Der Beschäftigte erhält Lohn und andere Leistungen gemäß den Tarifverträgen für die Branche. Die Höhe der Subvention variiert nach Lohnkosten und die Erwerbsfähigkeit des Beschäftigten. Die erstmalige Lohnkostensubvention darf höchstens ein Jahr umfassen, sie dürfen in der Regel längstens vier Jahre lang gezahlt werden. Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, kann der Konzern *Samhall AB*, eine zu 100% in staatlichem Besitz befindliche Aktiengesellschaft, Arbeitsplätze bieten. Samhall ist schwedenweit mit Produktionsstätten vertreten und produziert Waren und Dienstleistungen, für die auf dem Markt eine Nachfrage besteht. Die Einnahmen werden durch staatliche Subventionen finanziert, die die zusätzlichen Kosten von Samhall gegenüber anderen Unternehmen abdecken.

Arbeitslosen mit soziomedizinischen Behinderung oder schwerer psychischer Krankheit wird so genannte *beschützende Arbeit bei einem öffentlichen Arbeitgeber* in Anlehnung an das für Lohnkostenzuschüsse praktizierte Verfahren angeboten. Der Staat subventioniert außerdem bei Neueinstellung *Arbeitshilfsmittel* für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit. Eine weitere Subventionsform sind Beihilfen für *persönliche Assistenten* für Arbeitgeber, die Personal zur besonderen Unterstützung eines eingeschränkt erwerbsfähigen Mitarbeiters abordnen. Eine Beihilfe für persönliche Assistenten kann auch für selbstständige Unternehmer gewährt werden. Außerdem gibt es eine *Wirtschaftsbeihilfe*, die eine Förderung bei Gründung eines Unternehmens darstellt.

Ab 2005 gibt es die Möglichkeit für Arbeitnehmer, im Rahmen eines *Sabbatjahres* einen befristeten Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu vollziehen. Offizielles Ziel ist es, Arbeitnehmern

die Möglichkeit zur Weiterqualifikation, Existenzgründung oder Erholung zu bieten und Erwerbslosen eine Chance zu geben, durch eine Vertretung ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Nach Aussage von AMS wird der Sabbat jedoch bisher vorwiegend für Erholungspausen ohne Qualifikationsaktivitäten genutzt. Er ist daher nur eingeschränkt mit dem Prinzip von *jobrotation* in Deutschland und Dänemark vergleichbar. Die eingestellten Vertretungen müssen arbeitslos gemeldete Personen sein, es werden in erster Linie Langzeitarbeitslose, eingeschränkt erwerbsfähige Personen oder Einwanderer angesprochen. Personen im Sabbatjahr erhalten 85% ihres im Fall von Arbeitslosigkeit zustehenden Arbeitslosengeldes, jedoch mindestens 320 SEK pro Tag.

Unter den *nachfrageorientierten* bzw. prioritär beschäftigungsfördernden Maßnahmen sind folgende zu erwähnen:

Die *Einstellungsförderung* (Lohnkostenzuschuss als Steuergutschrift) ist eine Lohnsubvention für Arbeitgeber bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen. Sie soll Arbeitgeber zu einer Vorverlegung von Einstellungen ermuntern. Bei der Einstellungsförderung handelt es sich um eine Lohnsubvention in Form einer Steuergutschrift für Arbeitgeber, die eine arbeitslose Person einstellen. Der Beschäftigte erhält Lohn oder Gehalt gemäß den Tarifverträgen für die Branche. Die Einstellungsförderung gibt es als allgemeine, erweiterte und besondere Einstellungsförderung. Diese unterschiedlichen Förderungstypen können sich auf Beträge von 350–1000 SEK pro Tag belaufen. Die Höhe des Betrages ist davon abhängig, wie lange der Arbeitslose als Stellensuchender gemeldet war sowie von Alter und Teilnahme des Arbeitslosen an der Aktivitätsgarantie.

Gründungshilfe von Kleinunternehmen, ein ähnliches Instrument wie die deutsche Ich-AG, ist eine Förderung für Stellensuchende, die ein eigenes Kleinunternehmen gründen. Die Förderung soll zur anfänglichen Existenzsicherung des Gewerbetreibenden beitragen und ist an die Darstellung einer zufrieden stellenden Rentabilität mit der jeweiligen Tätigkeit verbunden, möglichst mit der erreichen und für den Stellensuchenden eine dauerhafte Beschäftigung darstellen wird. Die Zielgruppe sind Arbeitslose und Personen, die Gefahr laufen arbeitslos zu werden sowie Personen, die in regionalen Fördergebieten wohnhaft sind. Personen, die Anspruch auf einkommensbezogene Entschädigung von der Arbeitslosenkasse haben, wird Gewerbehilfe in entsprechender Höhe gezahlt. Personen ohne Anspruch auf Entschädigung bekommen 223 SEK pro Tag. Gewerbehilfe zur Gründung von Kleinunternehmen darf nicht für Tätigkeiten in den Sektoren Landwirtschaft und Transport gewährt werden.

Arbeitslose, die nach Auffassung des Arbeitsamtes Berufspraxis brauchen, können bis zu sechs Monate lang ein *Berufspraktikum* absolvieren, während dieser Zeit erhalten sie eine Ausbildungsbeihilfe in Höhe des Arbeitslosengeldes. Es wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, seitens der Arbeitgeber einen Finanzierungszuschuss zu erhalten.

Schweden hat eine relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit, dies wird von AMS mit einem nur lückenhaft vorhandenen System der Lehrlingsausbildung und einem mit nur wenigen Ausnahmen praktizierten LIFO-Prinzip (last in, first out) bei Entlassungen begründet. Für Jugendli-

che unter 20 haben die Gemeinden mit den Provinzialarbeitsämtern daher ein Abkommen über ein *kommunales Programm für Jugendliche* abgeschlossen, um dem Entstehen/Fortbestehen von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen entgegenzuwirken. Dies erfolgt durch auf den einzelnen ausgerichtete Maßnahmen in Form eines Praktikums oder einer Ausbildung, um den Eintritt auf den regulären Arbeitsmarkt vorzubereiten oder zu erleichtern. Die Jugendlichen erhalten eine Vergütung von der Gemeinde, die auch über die Höhe der Vergütung entscheidet. Das *kommunale Programm für Jugendliche* (früher *Entwicklungsgarantie*) beinhaltet, dass die Gemeinden aufgrund eines Abkommens die Möglichkeit haben, arbeitslosen Jugendlichen (20–24 Jahre), die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine reguläre Ausbildung absolvieren, nachdem sie längere Zeit beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren, ein Aktivierungsprogramm in Vollzeit anzubieten. Das Kommunale Programm für Jugendliche soll dazu beitragen, die Möglichkeiten des Jugendlichen zu verbessern einen Arbeitsplatz zu bekommen oder eine Ausbildung aufzunehmen und ihn/sie in Stand zu setzen, sofort oder längerfristig für den eigenen Unterhalt zu sorgen. Die Gemeinde wird vom Staat für durch das Programm entstehende Kosten mit 150 SEK pro Tag/Jugendlichen entschädigt. Die Jugendlichen, die an dem Kommunalen Programm für Jugendliche teilnehmen, können eine Vergütung in Form von *Aktivitätsförderung* erhalten, die dem Arbeitslosengeld oder dem Entwicklungsgeld in Höhe von 3 280 SEK pro Monat entspricht. Wenn die Person Anspruch auf Sozialhilfe hat, kann die Aktivitätsförderung in entsprechender Höhe ausbezahlt werden.

Seit 1995 wurden in allen Kommunen des Landes im Rahmen von *Datortek* Computerzentren eingerichtet. Jedes Zentrum verfügt über Computerarbeitsplätze für ca. 50 Teilnehmer mit angegliederten Räumen für zusätzliche Aktivitäten. Der Zweck dieser Zentren besteht in erster Linie darin, jugendlichen Arbeitslosen besseren Zugang zu den durch die Entwicklung der Informationstechnologie geschaffenen Möglichkeiten zu bieten. Während einer Hälfte der 3 Monate lernen die Teilnehmer die Anwendung verschiedener Softwares, und danach nehmen sie an auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Projekten teil. Personen, die einen Anspruch auf einkommensbezogenes Arbeitslosengeld haben, erhalten Aktivitätsförderung in entsprechender Höhe. Personen ohne Anspruch auf einkommensbezogenes Arbeitslosengeld werden 223 SEK pro Tag Ausbildungsbeihilfe ausbezahlt. Die Computerzentren werden von AMS finanziert, teilweise kofinanziert von Kommunen, fallen im laufenden Betrieb aber in die kommunale Zuständigkeit. Die Arbeitsämter hingegen sind für die Betreuung der arbeitslosen Jugendlichen und deren Bewerbungstraining sowie für die inhaltlichen Aspekte des Programms verantwortlich.

Die *Aktivitätsgarantie* kann als letzte Stufe arbeitsmarktpolitischer Interventionen der Arbeitsämter bezeichnet werden. Sie verbindet die Intention eines intensiven „Kümmerns und Helfens“ mit dem Bemühen, den Betroffenen gegenüber klar zu machen, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt kein Leistungsbezug ohne Gegenleistung/Mitwirkung mehr möglich ist (Missbrauch von Sozialleistungen). Die Aktivitätsgarantie richtet sich an Langzeitarbeitslose und solche, die Gefahr laufen es zu werden. Es gibt aus dem laufenden Arbeitslosengeldbezug daher keinen festen Zeitpunkt für diese Intervention, faktisch aber zumeist erst nach einiger Zeit des Leistungsbezuges: Ein Übertritt wird nach eingehender Beratung mit dem Ar-

beitsberater immer dann veranlasst, wenn ein Arbeitslosengeldbezieher nicht durch unmittelbare Vermittlungsbemühungen, auch nicht unmittelbar nach Durchlaufen von Qualifizierung und befristeter öffentlicher Beschäftigung wieder auf den Arbeitsmarkt als vermittlungsfähig erscheint. Die Teilnehmer erhalten intensive Anleitung in Kleingruppen von 15–20 Personen mit einem Arbeitsprogramm aus für ihre Belange und Chancen zugeschnittene Aktivitäten. Der/die Stellensuchende und der Arbeitsberater müssen gemeinsam einen Aktionsplan ausarbeiten. Sämtliche Aktivitäten sind in Vollzeit. Die stellensuchende Person nimmt an der Aktivitätsgarantie teil, bis er/sie einen Arbeitsplatz für mehr als sechs Monate findet, eine reguläre Ausbildung aufnimmt oder ausscheiden will¹⁴⁴. Teilnehmer haben grundsätzlich weiter Zugangsmöglichkeiten zu allen regulären arbeitsmarktpolitischen Programmen. Personen, die einen Anspruch auf einkommensbezogenes Arbeitslosengeld haben, erhalten *Aktivitätsbeihilfe* in entsprechender Höhe. Personen ohne Anspruch auf einkommensbezogenes Arbeitslosengeld werden 223 SEK pro Tag ausgezahlt.

Wesentliche Reformschritte

Die Reformen, die seit Beginn der 90er Jahre in Schweden auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt worden, sind – zumindest in der Wahrnehmung vieler Experten, aber auch im Vergleich zu den späteren Hartz-Reformen in Deutschland - eher als eine Reihe marginaler Veränderungen, allerdings mit damals zum Teil großen gesellschaftlichen Diskussionen verbunden, dazustellen. Die Summe der Veränderungen macht auch deutlich, dass ein eher ganzheitlicher Ansatz verfolgt, d.h. gar nicht prioritär bei der Arbeitsmarktpolitik verändert wurde. Auch nach Einschätzung der schwedischen Gewerkschaften hat die Summe der Reformen das „schwedische Modell“ aber weiter verändert. Es gab strukturelle Reformen, viele Gütermärkte wurden durch solche strukturelle Reformen dereguliert, der Arbeitsmarkt selbst jedoch kaum.¹⁴⁵

Mit den Reformen in den 90er Jahren vor allem verbunden war die Einführung von administrativen *Karenztagen ohne Leistungsbezug*. Bei Bezug von *Arbeitslosengeld* fallen seitdem 5 Karenztage an, auch wenn der Betroffene nicht selbst gekündigt hat.¹⁴⁶ Hierbei handelte es sich um eine Wiedereinführung des bis in die 80er Jahren geltenden Niveaus.¹⁴⁷ Diese unter der bürgerlichen Regierung 1991-1994 eingeführten Karenztage gelten bis heute.

Die bis dato geltende Lohnersatzquote des Arbeitslosengeldes wurde im Zuge der konservativ-liberalen Reformen von 90% auf 80% gesenkt. Zu Beginn der sozialdemokratischen Reformen wurde die Lohnersatzquote des Arbeitslosengeldes nochmals auf 75% gesenkt, liegt aber seit 1998 bei 80%. Zur (Ko-)Finanzierung der Arbeitslosenkassen legte die bürgerliche Regierungskoalition zwischenzeitlich eine obligatorische Abgabe von 1,5% des Monatslohnes fest, die ausschließlich von den Beschäftigten zu tragen war. Die Regierungsübernahme

¹⁴⁴ Laut Aussage von AMS gibt es jedoch keine Rückkehr in einen normalen Leistungsbezug des bedingungslos gewährten Arbeitslosengeldes.

¹⁴⁵ Vgl. Strukturreformen als Wachstumsmotor? In: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik (DBG), Ausgabe 3/05, S. 15ff..

¹⁴⁶ Bei eigener Kündigung gibt es eine längere Sperrzeit, siehe Abschnitt zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

¹⁴⁷ Reformen in den 80er Jahren strichen die bis dahin geltenden 5 Karenztage vollständig.

der Sozialdemokratie machte dies rückgängig. Heute zahlt jedes Mitglied einer Kasse einen Mitgliederbeitrag zwischen 80-100 SEK pro Monat, die Mitgliedschaft in den Kassen ist seit her wieder freiwillig.

Der Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit wurde zudem grundlegend verändert. Die früher einheitliche Arbeitslosenunterstützung (KAS) ist Grundleistung für alle geworden, zusätzlich gibt es eine einkommensbezogene freiwillige Versicherung (siehe 3.2.1). Es wurde eine neue, nicht von den Gewerkschaften geführte Arbeitslosenkasse gegründet.

Die Ebene der Landesarbeitsämter wurde im Zuge struktureller Reformen beibehalten, in ihrem Personalumfang jedoch sehr stark, teilweise bis um 75-80% reduziert. Damit verbunden war eine Fokussierung auf Aufgaben, die mit der Zielsteuerung arbeitsmarktpolischer Vorgaben und einer intensiveren Koordination der Arbeitsämter verbunden waren.

Hinsichtlich der Mittelverausgabung für aktive Maßnahmen der Arbeitsförderung gab es im Zuge der Reformen der 90er Jahre letztlich nur drei wesentliche Veränderungen:

- erstens die Auflösung der bis dato sehr staatlich monopolisierten Anbieterlandschaft von Bildungsanbietern, die zur Umsetzung von Qualifizierungen für Arbeitslose beauftragt wurden,
- zweitens die Einführung der so genannten „Aktivitätsgarantie“ (siehe 3.2.2) und
- drittens eine Verschiebung der Prioritäten von nachfrageseitig zu angebotsseitigen Maßnahmen. Es muss jedoch klargestellt werden, dass dies keinen Zusammenhang zu einem parteipolitischen Umschwenken bietet, da aktive Arbeitsmarktpolitik in parteiübergreifendem Konsens antizyklisch eingesetzt wird.

Ausdrücklich betont werden muss in diesem Zusammenhang, dass es mit der zwischenzeitlichen Regierungsübernahme der bürgerlichen Regierung keine Reduktion, sondern sogar eine Ausweitung der für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel gegeben hat.

Im Zuge der Entwicklungen in den 90er Jahren hat die umsetzende Rolle der Kommunen eine mehr oder weniger größere Bedeutung erfahren, hat ihre Verantwortung zugenommen. Von einer dezidierten Kommunalisierung der Arbeitsförderung zu sprechen scheint jedoch nicht angebracht. Zum einen haben schwedische Kommunen mit ihren Ressourcen immer schon eine relativ gewichtige Rolle bei der Umsetzung jedweder, also auch der Arbeitsmarktpolitik gespielt. Zum anderen gehen die zunehmenden Gestaltungsspielräume der Kommunen bei der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik einher mit ausgeprägten Zielsteuerungsverfahren, die von AMS – als dem finanzierenden Akteur – geprägt sind.¹⁴⁸

Im weiteren Sinne sind für Schweden in den 90er Jahren jedoch noch andere Reformen zu nennen, die mittelbar arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch wirken sollten.

¹⁴⁸ Insofern wird ein und derselbe Prozess von verschiedenen Seiten mitunter als Kommunalisierung und Zentralisierung wahrgenommen.

Bei *Krankschreibung* wurde für Arbeitnehmer die Einführung von 1 *Karenztage* beschlossen. Vor den Reformen zahlte eine staatliche Berufskrankenversicherung 100% des letzten Lohnes. In der Zeit der bürgerlichen Regierung wurde dies auf 80% gesenkt. Die Zeit der sozialdemokratischen Regierung begann mit einer weiteren Herabstufung auf 75%, seit 1997 gelten jedoch wieder 80%, im Ergebnis der Reformen bleibt aber eine Obergrenze für diese Leistungen eingezogen. Zusätzlich wurde die Verantwortung verändert: Der Arbeitgeber (Motivation zu besserer Arbeitsumwelt) ist – nach Abzug des Karenztages - nun für die Zahlung des Krankengeldes in den ersten zwei Wochen verantwortlich, erst danach bezahlt die Versicherung. Ein Arztbesuch wurde mit 25 Euro überdies kostenpflichtig. Übereinstimmend wird auch von einer seit Jahren strengeren Prüfung von Anträgen auf Krankengeld berichtet.

Das *Steuersystem* wurde 1990/1991 grundlegend reformiert. Die Progression wurde stark zurückgenommen, um den Weg für eine breitere Basis der Steuereinnahmen freizugeben. Es wurde ein duales Steuersystem eingeführt, d. h. eine getrennte Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen (Besteuerung Kapitaleinkünfte 30%) und Senkung des höchsten Grenzsteuersatzes für Arbeitseinkommen von 72% (1989) auf rund 50%. Gleichzeitig wurde die Basis für die Besteuerung von Arbeitseinkommen erweitert, indem die Besteuerung auf Lohnersatz- und Sachleistungen, wie Firmenwagen und Vorzugsdarlehen, ausgedehnt wurde. Die Besteuerungsgrundlagen für Kapitaleinkünfte und Veräußerungsgewinne wurden erweitert und die Abzugsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Basis für die Mehrwertsteuer wurde erweitert, um eine einheitliche und allgemeine Besteuerung von Produkten und Dienstleistungen zu erreichen.¹⁴⁹

Das *Rentensystem* wurde auf ein sich weitgehend selbstregulierendes Steuerungsmodell umgestellt. Es ist heute in erster Linie umlagefinanziert, enthält aber auch einen kleinen Anlagenanteil. Ein darin enthaltener Bremsmechanismus senkt die Rentenansprüche, wenn die erwarteten Ausgaben die erwarteten Einnahmen übersteigen. Wenn die Konjunktur also schwächelt und keine hohen Wachstums- und Beschäftigungsraten vorliegen, werden die Renten entsprechend gesenkt. Die Ausgabenstruktur des Rentensystems verdrängt damit nicht länger wie zuvor andere öffentliche Ausgaben. Früher wurden die Rentenansprüche auf der Grundlage von 30 Beschäftigungsjahren berechnet, wobei die 15 besten Jahre maßgeblich waren. Heute werden alle Beschäftigungsjahre zur Berechnung der Rente herbeigezogen, was bedeutet, dass das volle Rentenniveau nur mit einem erhöhten Arbeitseinsatz erreichbar ist. Beschäftigung jenseits des offiziellen Rentenalters von 65 Jahren erhöht die Rentenansprüche, wogegen ein frühzeitiger Ausstieg aus dem Erwerbsleben die Bezüge schmälert. Mit der Reform entwickelten sich starke Antriebskräfte für vermehrte Beschäftigung.

¹⁴⁹ Zu der kommunalen (gegenwärtig durchschnittlich 31%) kommt eine 20%ige staatliche *Einkommensteuer* für jährliche Einkommen von über 291.800 SEK (2004), über 441.300 SEK beträgt sie 25%. Eine 1,5%ige Vermögenssteuer gilt für Personen mit einem Gesamtvermögen von 2 Millionen SEK (Alleinstehende) und 3 Millionen SEK bei Paaren (Januar 2005). Arbeitgeberverbände verlangen aktuell die Abschaffung der Vermögenssteuer, die Kürzung von Sozialabgaben, die Absenkung von Einkommenssteuern und eine erhebliche Anhebung des Eingangssatzes für die Einkommensteuer. Die Erbschaftssteuer und die Schenkungssteuer wurden mit Wirkung ab 2005 abgeschafft.

Das *Kündigungsschutzgesetz* (LAS) von 1974 und 1982 kann bis heute als von den Reformen weitgehend unberührt bezeichnet werden. Arbeitsverträge werden weitgehend unbefristet geschlossen und die Kündigung eines Arbeitnehmers muss auf so genannten sachlichen Gründen basieren. Solche Gründe liegen nicht vor, wenn billigerweise eine Versetzung des Arbeitnehmers innerhalb des Unternehmens gefordert werden kann. Ansonsten kann mit diesem Begriff aus Unternehmenssicht frei umgegangen werden. Die Kündigungsfrist richtet sich nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit bis maximal sechs Monaten, wenn die Beschäftigungsdauer mindestens zehn Jahre beträgt.¹⁵⁰ 1982 wurde eine Möglichkeit eingeführt, Arbeitnehmer bis zu sechs Monaten auf Probe einzustellen. Besonders kleine und mittelgroße Unternehmen (SMEs) sind der Auffassung, dass bei betriebsbedingtem Personalabbau eine gesetzlich vorgeschriebene Regel „zuletzt geheuert – zuerst gefeuert“ (LIFO) für die Arbeitgeber große Schwierigkeiten beinhaltet, die Beschäftigten zu behalten, die sie besonders brauchen. 2001 erhielten Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten deshalb das Recht, zwei Arbeitnehmer von der LIFO-Regel auszunehmen.

5.2.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Reformen, die seit Beginn der 90er Jahre in Schweden auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt wurden, sind – zumindest in der eigenen Wahrnehmung vieler Experten in Schweden, aber auch im Vergleich zu den späteren Hartz-Reformen in Deutschland – einerseits eher als eine Reihe marginaler Veränderungen denn als grundlegende Reform dazustellen. Ohne dafür alle maßgeblichen Gründe aufgelistet zu haben, hat dies zumindest wesentlich auch damit zu tun, dass

- es der weitgehend steuerfinanzierte Mechanismus erlaubte, größere finanzielle Spielräume zu belassen, die bei einer Beitragsfinanzierung im Falle stark angestiegener Arbeitslosigkeit sehr wahrscheinlich geringer ausgefallen wären,
- es auch während der kurzen Regierungszeit einer bürgerlichen Parteienkoalition 1991-1994 nicht zu grundlegenden Abstufungen der Priorität arbeitsmarktpolitischer Interventionen, sondern sogar zu Ausweitungen des Mitteleinsatzes kam,¹⁵¹
- sich die schwedische Arbeitsmarktpolitik in Programm und institutioneller Umsetzung bereits zuvor auf einem hohen Entwicklungsniveau befand, das größere, gar radikalere Veränderungen aus Sicht von Politikern und Experten nicht notwendig erschienen bzw. solche Forderungen von einer kritischen Öffentlichkeit nicht massiv erhoben werden konnten.

Dennoch kann man andererseits im erforderlichen Gesamtkontext der Funktion von Arbeitsmarktpolitik in Schweden trotzdem einige Schlussfolgerungen ziehen, die – freilich unter Be-

¹⁵⁰ In Tarifverträgen können zusätzliche Monate vereinbart werden.

¹⁵¹ Quantitativ erlebten diese Jahre einen bis dahin nicht gesehenen Aufschwung des Mittelvolumens für aktive Arbeitsmarktpolitik. Vgl. Auer, P.; Riegler, C.: Schweden: Das Ende der Vollbeschäftigung. Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Nationale Arbeitsmarktpolitiken (www.eu-employment-observatory.net).

achtung der spezifisch deutschen Strukturen und der bisherigen deutschen Debatte zu den Arbeitsmarktreformen – hier (thesenhaft formuliert) Erwähnung finden können.

Arbeitsmarktpolitik ist wichtiges Politikfeld, aber steht nicht in zentraler Verantwortung für mehr Beschäftigung

Der gesamte Entwicklungskontext der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zeigt überdeutlich, dass dieser Politikbereich - auch in einem beschäftigungspolitisch letztlich offenbar sehr viel erfolgreicherem nationalen Kontext – zu keiner Zeit in einer direkten und schon gar nicht prioritären Verantwortung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze stand. Erfolgreiche Politik für mehr Beschäftigung ist in konsensualer Grundauffassung aller politischen Kräfte und gesellschaftlichen Interessengruppen Aufgabe aller hierfür einzubeziehender Politikfelder und erfordert aus diesem Grund ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen.

Dies kann im Vergleich zur Bundesrepublik, in der die öffentliche Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen in den letzten Jahren eher mit Themen wie Faulheitsdebatte, Leistungskürzungen zur Wahrung von Lohnabstandsgeboten, Leistungsmissbrauch und dies verhindernden Regelungen, schließlich einer permanent über allem stehenden Frage der generellen Sinnhaftigkeit von Arbeitsförderung in Zeiten knapper Kassen u.a.m. gar nicht klar genug als Unterschied herausgestellt werden. Arbeitsmarktpolitische Diskussionen in Schweden kreisen – auch aus diesem Grund - nicht zentral um isoliert betrachtete Förderinstrumente. So hat es in all den Jahren nicht dahingehend vergleichbare Entwicklungen wie in der Bundesrepublik gegeben, vermeintlich neue Arbeitsförderinstrumente (Jobrotation, Kombilohnmodelle) in kontinuierlicher Folge in die Öffentlichkeit zu stellen, sie mit teilweise völlig utopischen Beschäftigungspotentialen zu versehen, bei sich anschließend einstellenden bescheideneren Teilnehmerzahlen das jeweilige Instrument kaum noch mit Budgetansätzen zu versehen und wenig später mit neuen Instrumenten erneut entsprechende Hoffnungen zu erzeugen. Arbeitsmarktpolitik in Schweden praktiziert im Vergleich dazu einen eher ganzheitlichen Ansatz und ist nicht rein instrumentenfixiert.

Arbeitsmarktpolitik als Element eines übergreifenden Ansatzes von „flexicurity“

Die andere „Aufhängung“ von Arbeitsmarktpolitik in Schweden mag durch eine im positiven Sinne andere Tradition - gegenüber dem Stellenwert und den hierzu in den letzten Jahren zu registrierenden Diskussionen in Deutschland - zweifellos begünstigt sein. Jede Tradition hat jedoch einen Beginn und diesbezüglich kann man nicht umhin herauszustellen, dass die andere Funktionszuweisung, die der Arbeitsmarktpolitik in Schweden bis heute zugestanden wird, auch über Jahrzehnte hinweg bewusst „eingeübt“ wurde.

Vor allem die Tatsache, dass Belange der Arbeitsmarktpolitik nicht isoliert diskutiert werden, d.h. nicht allein mit dem Fokus auf „Betroffene“, soziale Problemgruppen und deren Mindeststandards im gesellschaftlichen Leben u.a. versehen wurden, sondern – Arbeitsmarktpolitik ist Teil der Wirtschaftspolitik - stattdessen seit jeher in eine Art gesellschaftliche Flexicurity-Debatte gepackt wurden¹⁵², zeigt bei allen Änderungen seit den Blütezeiten des „Schwedi-

¹⁵² Die Tatsache, dass dieser Bogen nach fast 50 Jahren praktizierter flexicurity in Schweden heute kaum mehr explizit geschlagen wird, belegt seine mittlerweile erreichte Alltäglichkeit.

schen Modells“ noch heute Wirkung. Bis heute gilt als mehrheitlicher Konsens in der schwedischen Gesellschaft, dass auch weitreichende Ausgaben für Arbeitsförderung ihren berechtigten Platz haben, weil sie die auf der anderen Seite bestehenden relativ großen Freiräume der Unternehmen, ihr Personal m.o.w. nach Belieben anpassen zu können, in Grenzen ausbalancieren können und sollen. Um dieses Gegengewicht zur Flexibilität zu erreichen, ist auch eine im Vergleich zu vielen anderen europäischen Staaten sehr hohe Lohnersatzrate in der Arbeitslosigkeit letztlich akzeptiert, wenn durch die Arbeitsämter in dieser Zeit professionell nach Reintegrationslösungen für die Arbeitssuchenden gesucht wird und diese einen „gelenkten Druck“ zur Arbeitssuche und Eigeninitiative spüren.

Mit Blick auf die deutsche Situation kann man dagegen konstatieren, dass im Nachhinein sicher einige sozial- und arbeitsmarktpolitische Leistungen in Relation zu den unternehmerischen Freiheiten in das Bild von „flexicurity“ gepresst werden können – jedoch nur im Nachhinein und theoretisch. Es gibt kein kommuniziertes Leitbild, kein tieferes Verständnis von „flexicurity“ und kein Konzept darüber, was dieser Begriff, heruntergebrochen auf praktische Politik, für die Interessengruppen bedeuten kann. Das hat durchaus Konsequenzen. Praktisch wird Arbeitsmarktpolitik daher bis heute sowohl von Seiten der Unternehmen, als auch mehrheitlich von gewerkschaftlicher Seite in einem sozialpolitischen Diskurs abgehandelt; die dafür auszubehenden Mittel werden je nach Standpunkt als viel zu hoch oder völlig unzureichend dargestellt, aber nicht in den Zusammenhang von „flexicurity“ gestellt. Was umgekehrt vor dem Hintergrund schwedischer Erfahrungen fehlt, ist ein offensives Skizzieren eines solchen Begriffes unter Einbeziehung von Arbeitsmarktpolitik (und korrespondierender Politikbereiche) und ein anschließendes Ausfüllen dieses Bildes mit gewerkschaftlich essentiellen Forderungen bzw. auch dem Deutlichmachen von Punkten, an denen im Gegenzug Entgegenkommen signalisiert werden kann. Selbstverständlich muss zugestanden werden, dass der Erfolg einer solchen Strategie seitens der Gewerkschaften in der Bundesrepublik offen wäre. Dennoch bestehen zumindest Chancen, einigen seit geraumer Zeit im Mittelpunkt stehenden „Kampagnen“, die wirtschaftliche Reformnotwendigkeiten aus rein unternehmerischer Perspektive zu verkaufen suchen, eine substantiell argumentierende flexicurity-Debatte entgegenstellen zu können.

Einbeziehung von Gewerkschaften in Arbeitsmarktpolitik

Die institutionelle Umsetzung schwedischer Arbeitsmarktpolitik sieht im Unterschied zu Deutschland eine sehr umfangreiche Beteiligung der Gewerkschaften, die erneute Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten führte im Ergebnis sogar zu einer Stärkung der Funktion von Gewerkschaften in diesem Politikbereich. Dies muss bis heute so konstatiert werden, obgleich seit Beginn der 90er Jahre auch in Schweden die bis dato praktizierte Selbstverwaltung der Arbeitsverwaltung durch drei „Parteien“ einer Einbindung über Beiräte gewichen ist. Noch immer sind schwedische Gewerkschaften jedoch, durch ihr Engagement in den Beiräten, dem Management der Arbeitslosenstellen und den Stellenwert, den sie Arbeitsmarktpolitik aufgrund des „flexicurity“-Ansatzes politisch beimessen, arbeitsmarktpolitisch stark engagiert.

Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Priorität für kompetente Arbeitsämter

Der bis heute sehr gute Ruf schwedischer Arbeitsmarktpolitik beruht zu einem nicht unwesentlichen Teil auf der über Jahrzehnte durchgesetzten Prioritätensetzung auf Vermittlung in Arbeit, auf das Aufspüren von Arbeitsstellen in und mit Unternehmen, auf die zielgerichtete Reintegration von Menschen in den Arbeitsmarkt. Diese Ziele, die allgemein zunächst für fast alle Länder der EU gelten können, sind in Schweden jedoch stets mit den entsprechenden Mitteln und finanziellen Prioritäten praktisch untersetzt worden.

Die nachfolgende Tabelle wirft auf diesen praktischen Unterschied ein bezeichnendes Licht, obgleich sie nur eine Momentaufnahme des Jahres 2002 darstellt.¹⁵³

Übersicht 13 Deutschland und Schweden: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2002 im Vergleich (in % des BIP)

	Aktivitätsfeld	Bundesrepublik Deutschland	Schweden
1	Öffentliche Arbeitsvermittlung/Administration	0,23	0,37
2	Weiterbildung für den Arbeitsmarkt	0,32	0,29
	davon für Arbeitslose/von Arbeitslosigkeit Bedrohte	0,32	0,28
	davon für Beschäftigte	0,00	0,01
3	Maßnahmen für Jugendliche	0,10	0,02
	davon für Arbeitslose und Benachteiligte	0,09	0,02
	davon für Erstausbildung	0,02	0,00
4	Öffentlich finanzierte Beschäftigung	0,22	0,21
	davon zugunsten erster Arbeitsmarkt	0,03	0,17
	davon für arbeitslose Existenzgründer	0,05	0,04
	davon für Arbeitsbeschaffung (non profit)	0,15	0,00
5	Maßnahmen für Behinderte	0,30	0,50
6	Arbeitslosenunterstützung (passive AMP)	2,10	1,04
7	Vorruhestand aus Arbeitsmarktgründen	0,03	0,01
8	Summe	3,31	2,45
	davon aktiver Teil (1-5)	1,18	1,40
	davon passiver Teil (6-7)	2,13	1,05

Quelle: OECD Employment Outlook 2004

Während Deutschlands Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik – gemessen am BIP – sogar stärker ins Gewicht fallen und dieser Unterschied seit vielen Jahren zu beobachten ist, weist die schwedische Arbeitsmarktpolitik einen höheren „Aktivitätsgrad“, ein anderes Verhältnis zwischen passiven und aktiven Leistungen auf. Dies wiederum ist auf der betrachteten Ebene insbesondere mit einer stärkeren Gewichtung von Arbeitsvermittlung und darauf zugeschnittener Administration zu erklären.

¹⁵³ Die Relationen bzw. Unterschiede gerade zwischen Deutschland und Schweden sind dieser Hinsicht sind jedoch seit vielen Jahren auf diese Weise von der OECD abgebildet worden.

Hinter diesen Zahlenrelationen steht in Schweden die Tatsache, dass die Relation zwischen registrierten Arbeitslosen und den Kundenbetreuern in den Arbeitsämtern (Vermittlern, Beratern) im Landesdurchschnitt gegenwärtig 1:50 ausfällt. Hierzu hat auch beigetragen, dass die noch zu Beginn der 90er Jahre wichtige Ebene der Landesarbeitsämter ihre Personalzahlen bis heute um (!) teilweise 75-80% gesenkt haben, um den lokalen Arbeitsämtern mehr und professionellere Strukturen zur Verfügung stellen zu können. Vor diesem Hintergrund schwedischer Entwicklungen der letzten 15 Jahre wäre die in Deutschland mit dem so genannten „Vermittlungsskandal“ gestartete Debatte um die Neuausrichtung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit und die speziell daran anknüpfenden Reformen (Hartz III) – im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen – sicher mit einigem Gewinn zu reflektieren.

Die Tätigkeit der schwedischen Arbeitsämter stellt – bei allen auch in Schweden diskutierten weiteren Entwicklungsbedarfen – damit eine Qualität dar, die bis heute einen relativ guten Schutz vor dem Markteintritt privater Akteure bietet. Diese Einschätzung ist trotz einer auf den ersten Blick vorhandenen Konkurrenzsituation aufgrund grundsätzlich gleicher Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbestände aufrecht zuhalten.¹⁵⁴ Dies stellt damit – ohne dass dies in allen Facetten im Vergleich abzu prüfen war – der Organisations- und Personalentwicklung schwedischer Arbeitsämter ein sehr gutes Zeugnis aus. Von daher wäre es eine Überlegung wert, in der bundesdeutschen Diskussion auf der Suche nach good practice aus anderen Ländern den Fokus auf solche Themen statt wie fast immer ausschließlich auf neue Förderinstrumente zu legen.

Im Zusammenhang mit der Kompetenz der schwedischen Arbeitsämter ist auch zu erwähnen, dass die von ihnen eingesetzten Instrumente, vor allem bei der Anwendung von Lohnkostenzuschüssen zur Reintegration Arbeitsloser in Unternehmen, vor Ort in weit größerem Umfang nach Maßgabe des konkreten Falles flexibel innerhalb von Entscheidungsspannweiten eingesetzt werden können. Dies bedingt zwangsläufig einen sehr intensiven Kundenkontakt zu Unternehmen und Arbeitslosen, um die tatsächlich notwendige Interventionshöhe vor Ort in Verhandlungen bestimmen zu können. In diesem Zusammenhang wird es im Hinblick auf eine möglichst optimale Wirkung (inklusive möglichst geringer Mitnahmeeffekte) als sinnvoll empfunden, diese Entscheidungsspielräume zu haben.

Generell ist auch herauszustellen, dass eine Reintegration in Arbeit in Schweden durch Vermittlung der Arbeitsämter in sehr viel stärkerer Weise fiskalisch wirksam wird, da nach der Vermittlung zum einen relativ hohe Lohnersatzleistungen wegfallen und gleichzeitig ein relativ großes Steueraufkommen geschaffen wird. Insofern läge ein dem break even point vergleichbarer Punkt, ab dem sich reintegrationsorientierte Arbeitsförderung buchstäblich „rechnet“, in Schweden viel niedriger als in der Bundesrepublik.

¹⁵⁴ Da in der Argumentation der schwedischen Regierung das Softwaresystem zum Ausweis offener Stellen und der Profile Arbeitssuchender durch Steuergelder finanziert wurde, steht es in dieser Form allen offen – auch privaten Dienstleistern. Dennoch hat dies bislang nicht dazu führen können, dass eine Diskussion um die Entbehrlichkeit öffentlich finanzierter Arbeitsämter begonnen hat.

Unterschiedliche finanzielle Regelkreise für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik

Im Vergleich der beiden Arbeitsfördersysteme Schwedens und der Bundesrepublik ist auffällig, dass die Steuerkreise für aktive und passive Leistungen unterschiedlich aufgebaut sind. Während in der Bundesrepublik aktive und passive Arbeitsmarktpolitik von der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Arbeitsagenturen aus einer Hand angeboten und auch aus einem einzigen, durch Beitragseinnahmen finanzierten „Topf“ finanziert werden, ergibt sich für Schweden ein anderes Bild. Abgesehen von eher symbolischen Beitragseinnahmen an die Arbeitslosenkassen werden diese ganz überwiegend durch steuerliche Zuschüsse finanziert, die aktive Arbeitsmarktpolitik wird sogar durchgängig aus Steuermitteln finanziert.

Die sich hieraus latent ergebenden Konsequenzen sind bis in die späten 80er Jahre vor allem vom Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin hinsichtlich positiver Impulse für eine kontinuierliche aktive Arbeitsförderung diskutiert worden. Die Argumentation scheint noch heute evident: Rein beitragsfinanzierte, d.h. unmittelbar am Lohneinkommen ansetzende Arbeitslosenversicherungssysteme wie in der Bundesrepublik erbringen in konjunkturrell guten Zeiten ausreichend finanzielles Volumina, im gegenteiligen Zeiten jedoch nicht nur weniger Aufkommen, sondern auch besonders enge Spielräume für aktive Maßnahmen, da im Rahmen des dann geringeren Aufkommens durch ausufernde passive Pflichtleistungen sehr viel weniger Mittel für aktive Maßnahmen übrig bleibt. Zudem besteht beim bundesdeutschen System keine Kongruenz der Akteursinteressen, da haushaltsbe- bzw. entlastende Faktoren zugunsten/-lasten jeweils verschiedener Akteure gehen¹⁵⁵. Rückblickend muss konstatiert werden, dass die damalige Diskussion bis einige Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung durchaus Eingang in politische Diskussionen gefunden hat, letzte Ausläufer der Debatte noch in oppositionellen Entwürfen der SPD-Fraktion zu einem neuen Arbeitsförderrecht Eingang fanden, seither jedoch das Finanzierungssystem bundesdeutscher Arbeitsförderung (im Hinblick auf Verausgabung von aktiven Maßnahmen und Arbeitslosengeld I aus einem Topf) nicht länger grundlegend unter dem Blickpunkt anstehender Reformen betrachtet wird.¹⁵⁶

Ganz sicher sollte der positive Impuls, der aus einer generellen Finanzierung aus Steuermitteln für eine kontinuierliche aktive Arbeitsmarktpolitik erwächst, nicht überschätzt werden, ist dies doch zuallererst ein Resultat politischer Willensbildung und mit diesem verbundenen Prioritätensetzungen. Dennoch könnte eine generell breitere Finanzierung grundsätzlich bessere Möglichkeiten dafür schaffen, einen ebenso breiten Dialog in der Gesellschaft über Stellenwert, Bewertungskriterien, Prioritäten und institutionelle Strukturen von aktiver Arbeitsförderung zu führen. Im Vergleich dazu lädt der gegenwärtige Finanzierungsmechanismus geradezu dazu ein, fast jedwedes Thema der Arbeitsmarktpolitik völlig einseitig unter die Frage der Verringerung von Lohnzusatzkosten durch zu verringernde Beitragssätze zu sub-

¹⁵⁵ Vgl. Schmid, Günther: Modell Schweden ein Vorbild? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB). 1/1989, S. 83.

¹⁵⁶ Auch die Zusammenführung zum ALGII stellt insofern keine grundlegende neue Situation dar, da die vorherige Arbeitslosenhilfe auch aus Steuermitteln finanziert wurde.

sumieren und den Kreis der in die Diskussion einbezogenen Akteure seitens der Regierung bestenfalls auf die Sozialpartner auszuweiten.

Externalisierung von „Missbrauchsdebatten“

Wie auch in Deutschland seit einigen Jahren spürbar, hat es im Zuge knapper werdender öffentlicher Gelder auch in Schweden eine Zunahme der Diskussion um missbräuchlich bezogene Sozialleistungen, vor allem im Zusammenhang mit längeren Krankschreibungen, aber auch Arbeitslosenunterstützung, gegeben. In Schweden hat man sich im Fall des vermeintlichen/tatsächlichen Missbrauchs des Arbeitslosengeldbezugs jedoch zu einer Strategie entschlossen, die als Versuch einer Externalisierung der Diskussion interpretiert werden kann. Das seit 2004 arbeitende Aufsichtsamt für die Arbeitslosenkassen ist beauftragt, systematisch nach Missbrauchsfällen zu suchen, entsprechende Vorwürfe zu prüfen und ggf. präventive Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch vorzuschlagen.¹⁵⁷

Auch nach Einschätzung schwedischer Experten ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt viel zu früh, um bilanzierende Schlüsse über die Auswirkung der Tätigkeit dieser Behörde zu ziehen. Insofern ist auch nicht klar zu sagen, ob nicht statt einer Externalisierung der Diskussion eher eine durch diesen Auftrag das Diskussionsklima nicht sogar weiter verschärfende Institution geschaffen wurde. Zumindest derzeit liegt letztere Befürchtung offenbar jedoch nicht auf der Hand. Daher wäre es zumindest überlegenswert, die in Schweden seit 2004 gemachten Erfahrungen weiter zu verfolgen. Zumindest dann, wenn es mit einem klaren Arbeitsauftrag an eine solche Institution gelingen würde, die zweifellos vorhandenen Missbrauchsfälle zu identifizieren, im Umkehrschluss dann aber den „alltäglichen Leistungsbezug“ bzw. seine Reflektion in der Öffentlichkeit weitgehend frei von einem oft zu spürenden Generalverdacht des Missbrauchs zu halten, wäre dies überlegenswert.

¹⁵⁷ Ergänzt wird dies durch die mit dem Instrument der so genannten *Aktivitätsgarantie* verbundenen Rahmenbedingungen für schwer vermittelbare, lange im Leistungsbezug befindliche Arbeitslose.

Bach, H.-U. et. al. (2005): Aktuelle Projektion. Der Arbeitsmarkt in den Jahren 2005 und 2006, IAB-Kurzbericht Nr. 23 vom 25.11.2005, Nürnberg

Behr, M. et. al. (2006): Brandenburger Fachkräftestudie. Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf. Reihe Forschungsberichte Nr. 26, Hrsg. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg, Potsdam

Bundesagentur für Arbeit (2003): Reform der BA. Eckpunkte – Projektdokumentation, Nürnberg

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Erläuterungen zum Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin

Bundesrechnungshof (2006): Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven, Hamburg

COMPASS, IMU, PIW, SÖSTRA (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zweiter Bericht, Berlin

Deutsche Bundesbank (2005): Rascher Wandel der Erwerbsarbeit, Monatsbericht Juni 2005, S. 15-28, Wiesbaden

Deutsche Kreditbank (2005): Wirtschaft und Wohnen in Deutschland. Regionale Prognosen bis 2015. Wohnungsmarktentwicklung bis 2030, Berlin

Fuchs, J.; Schnur, P.; Zika, G. (2005): Arbeitsmarktbilanz bis 2020. Besserung langfristig möglich, IAB-Kurzbericht Nr. 24 vom 8.12.2005, Nürnberg

Hartz, P. et. al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin

- IAB, SÖSTRA, TNS Infratest (2005):** Entwicklung von Betrieben und Beschäftigten in Brandenburg. Ergebnisse der neunten Welle des Betriebspanels Brandenburg. Reihe Forschungsberichte Nr. 27, Hrsg. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg, Potsdam
- IAB, SÖSTRA, TNS Infratest (2005):** Betriebspanel Berlin. Ergebnisse der neunten Welle 2004, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin
- LDS Brandenburg (2005):** Entstehung, Verteilung und Verwendung des Inlandsprodukts im Land Brandenburg 1995-2004, Potsdam
- Martens, R. (2004):** Expertise. Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen soziale gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße, Berlin
- peter ochs, iso (2005):** Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2005, o.O.
- Priewe, J.; Scheuplein, C.; Schuldt, K. (2002):** Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Prognos (2006):** Zukunftsatlas 2006. Welche Branchen in Deutschland Wachstum bringen, Berlin
- Prognos (2004):** Brandenburg-Delphi. Studie zu zukünftigen Trends und Handlungsalternativen für den brandenburgischen Arbeitsmarkt, Berlin
- Regionomica, SÖSTRA, SLS (2005):** Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg – Handlungsempfehlungen zum Einsatz der EU-Strukturfonds 2007-2013, Berlin
- Rudolph, H. (2003):** Mini- und Midi-Jobs. Geringfügige Beschäftigung in neuem Outfit, IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 23.5.2003, Nürnberg
- RWI, SÖSTRA (2005):** Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland. Förderperiode 2000-2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1). Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Dritter Zwischenbericht, Essen und Berlin
- Schuldt, K.; Troost, A. (2004):** Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven, Teltow

Schuldt, K.; Wagner, A. (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt, Berlin und Teltow

Schuldt, K.; Wagner, A. (2005): Öffentlich geförderte Beschäftigung mit den Mitteln der Grundsicherung für Erwerbsfähige im Geltungsbereich des SGB II, Berlin und Teltow

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2005): Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2005, Berlin

Stahlmann, G. (2005): 1-Euro-Jobs aus rechtlicher Sicht. unveröffentlichtes Manuskript, o.O.

Statistisches Landesamt Berlin (2005): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Erwerbstätigenrechnung für Berlin, Berlin

ver.di (2004): Mythos Standortschwäche, Berlin

ver.di (2003): Stellungnahme der in ver.di organisierten Sozialrichterinnen und Sozialrichter zum Entwurf der Bundesregierung für ein „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Gerichtliche Zuständigkeit für Streitigkeiten um das sog. Arbeitslosengeld II, ver.di Landesbezirk Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Wende, U. (2004): Hartz IV und das Grundgesetz, Berlin