VORWORT

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten nimmt seit Mitte der 1990er Jahre einen prominenten Platz auf der Agenda der Europäischen Union ein. Vor dem Hintergrund gravierender Arbeitsmarktprobleme in den Mitgliedsstaaten, insbesondere anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, hat die EU verschiedene Schritte gesetzt: von der Verankerung der Beschäftigung im Vertrag von Amsterdam über die Europäische Beschäftigungsstrategie bis hin zu den anspruchsvollen Zielsetzungen der Europäischen Räte von Lissabon (2000) und Stockholm (2001) zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten und zur Schaffung von Vollbeschäftigung. Von der Erreichung dieser Ziele ist die EU allerdings weit entfernt.

Die EU und andere internationale Institutionen, wie etwa die OECD, forcieren – wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung – eine Arbeitsmarktpolitik mit Ausrichtung auf Aktivierung. In einigen Mitgliedsstaaten wurden Maßnahmen gesetzt, die in diese Richtung gehen.

Die Ausrichtung auf Aktivierung wirft eine Vielzahl von Fragen auf: Welche Konzepte liegen diesem Ansatz zugrunde? Welche (Aus)Wirkungen hat Aktivierung für die davon betroffenen Menschen? Wie wirkt aktivierende Politik vor dem Hintergrund unterschiedlicher institutioneller sozial- und arbeitsmarktpolitischer Traditionen? Welche Alternativen gibt es? Die Beiträge der Referenten wie auch die Zusammenfassungen der Workshops des vorliegenden Bandes von „Sozialpolitik in Diskussion“ beleuchten diese Fragen aus unterschiedlichen Blickwinkeln.

Dwora Stein betont in ihrer Einleitung die gesellschaftlich destabilisierenden Wirkungen von Arbeitslosigkeit und damit einhergehender Perspektivenlosigkeit. Angesichts dieser Herausforderungen sei eine der wichtigsten Aufgaben der Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen die Sicherung sowie der Ausbau des europäischen Sozialmodells. Es gelte zum einen, ArbeitnehmerInnen vor deren zunehmender Vermarktlichung mittels Deregulierung des Arbeitsrechts und Öffnung des Niedriglohnsektors zu schützen. Zum anderen müssten qualitativ hochwertige Arbeitsplätze geschaffen werden, die die Existenzsicherung der ArbeitnehmerInnen gewährleisten. Dies sei nur durch einen Mix aus makroökonomischer Wachstumspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik möglich. Die bisherige EU-Politik habe diesbezüglich weitgehend versagt.

Jean-Michel Bonvin unterzieht in seinem Beitrag die grundlegenden Konzeptionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie einer kritischen Bewertung. Als Folie dafür dient ihm der „Ansatz der Verwirklichungschancen“ des indischen Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften, Amartya Sen.

Sen’s Ansatz der Verwirklichungschancen ist mittlerweile zu einem viel beachteten Instrumentarium geworden: er dient u.a. als Basis der von den Vereinten Nationen erstellten Human Development Reports und Human Poverty Indizes I und II und hat einen bedeutenden Beitrag für die Weiterentwicklung der Armuts- und Sozialberichterstattung von Weltbank, OECD und

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 4–6

EU geleistet. Auch für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland hat er sich als sehr fruchtbar erwiesen.[1]

Aus der Perspektive der Verwirklichungschancen, so *Jean-Michel Bonvin,* weist die Europäische Beschäftigungsstrategie erhebliche Mängel auf: während sie auf konzeptiver Ebene für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen plädiert und auf prozeduraler Ebene für eine möglichst breite Einbindung von SozialpartnerInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft eintritt, ergibt sich auf Ebene der konkreten Maßnahmen ein anderes Bild. Im Zentrum stehen angebotsseitige Programme zur Anhebung der Beschäftigungsquote. Forderungen nach einer Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit („employability"), nach Lebenslangem Lernen etc. und das Bestreben, „Arbeit lohnend zu machen" stehen im Mittelpunkt. Die Positionen sind – wenn es um eine Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit geht – sehr klar formuliert. Dem gegenüber wird jedoch zum einen vernachlässigt, dass – vor dem Hintergrund anhaltender Massenarbeitslosigkeit in Europa – Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit allein noch keine Arbeitsplätze schaffen. Zum anderen stehen Fragen nach der Qualität der Arbeitsplätze kaum auf der Agenda.

Hartmut Seifert führt in seiner kritischen Analyse die Wirkungen der Hartz-Gesetze deutlich vor Augen. Er zeigt, dass diese „Reform" nicht nur äußerst umstritten, sondern auch sehr einschneidend war. Die Arbeitsmarktpolitik wurde – auf konzeptioneller wie auch auf institutionell-instrumenteller Ebene – grundlegend verändert. Im Fokus der Veränderungen stehen u.a. die Verstärkung der Eigenverantwortung, der Rückbau des Instrumentariums aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Forcierung atypischer Beschäftigungsformen, der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit sowie das Prinzip des „Fordern und Fördern". Die Problematik des letzteren liegt – trotz gegenteiligen Beteuerungen – gerade in der fehlenden Ausgewogenheit zwischen den beiden Prinzipien. Im Rahmen von „Hartz-IV" stellt das Prinzip des Forderns das Fördern eindeutig in den Schatten. Die ursprünglich hohen Erwartungen in die Hartz-Gesetze, wonach diese die prekäre Lage auf dem Arbeitsmarkt deutlich entspannen würden, sind schnell der Ernüchterung gewichen. Ausmaß und Kosten der Arbeitslosigkeit sind auf hohem Niveau geblieben und zudem haben die Hartz-Gesetze neue Problemlagen – auf individueller wie institutioneller Ebene – geschaffen.

Die Berichte[2] aus den Workshops ergeben ein sehr differenziertes Bild.

Im Zentrum des Workshop I „Arbeitsmarktpolitik in Österreich", der von Gudrun Biffl und Gernot Mitter geleitet wurde, standen Fragen nach den konkreten Rahmenbedingungen und Problemen österreichischer Arbeitsmarktpolitik. Als wesentliche Herausforderung wurde u.a. gesehen, dass Arbeitsmarktpolitik alleine weder ausreichend Arbeitsplätze schaffen noch die Arbeitsnachfrage beeinflussen kann. Diese Ziele können nur im Rahmen einer wachstumsfördernden Gesamtstrategie verwirklicht werden.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshop II „Europäische Beschäftigungsstrategie und Österreich" enthält Beiträge der beiden Workshop-Leiter. *Johannes Schweighofer*

[1] Vgl. dazu: Volkert, Jürgen (Hg., 2005), Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Wiesbaden.

[2] Es sei hier darauf verwiesen, dass die Berichte nicht unbedingt den jeweiligen Standpunkt der AK Wien widerspiegeln.

geht dabei der Frage nach den konkreten Wirkungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Österreich nach. *Jean-Michel Bonvin* befasst sich mit den Beschäftigungsstrategien von OECD, EU und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Er identifiziert dabei nicht nur wesentliche Unterschiede auf inhaltlicher Ebene, sondern auch hinsichtlich der Willensbildungsprozesse.

Der Workshop III „Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und Deutschland" befasst sich mit einer vergleichenden Analyse aktiv(ierend)er Arbeitsmarktpolitiken in Dänemark und Deutschland. Wie *Marcel Fink* in seinem Beitrag zeigt, kommt dem Prinzip des Förderns in der dänischen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ein ebenso hoher Stellenwert zu wie dem Prinzip des Forderns. Zudem ist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in ein ganzes Bündel von Maßnahmen eingebunden, wie etwa einem keynesianisch-nachfrageorientiertem Kick-off Programm. Grundlegend anders ist die Situation in Deutschland, wo in der realen Umsetzung das Prinzip des Forderns klar im Vordergrund steht. Werden die aktivierenden Arbeitsmarktpolitiken in Dänemark und Deutschland einander gegenüber gestellt, zeigen sich primär konzeptive Gemeinsamkeiten. Hingegen gibt es deutliche Unterschiede z.B. beim Niveau der Ausgaben für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, dem Niveau der Lohnersatzleistungen und den Verantwortlichkeiten des Staates.

Wien, März 2007
Ursula Filipič, AK Wien
Emmerich Tálos, Universität Wien

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 4–6