3 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Ursula Filipič (Hg.)

ARBEITSMARKTPOLITIK IN EUROPA

März 2007

wien.arbeiterkammer.at



WIEN

ARBEITSMARKTPOLITIK IN EUROPA

AUSEINANDERSETZUNGEN – HERAUSFORDERUNGEN

Dokumentation der gleichnamigen Tagung
vom 14. und 15. November 2005
AK Bildungszentrum Wien

Organisiert von der Abteilung Sozialwissenschaft der AK Wien und dem Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien

Hg. von Ursula Filipič

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 3

Begrüßung und Einleitung 6

Jean-Michel Bonvin
Entspricht die Europäische Beschäftigungsstrategie dem Ansatz der Verwirklichungschancen? Eine vorläufige Einschätzung 11

Hartmut Seifert
Die Hartz-Gesetze – Enttäuschte Hoffnungen und neue Probleme 27

Workshop I: Arbeitsmarktpolitik in Österreich 41

Herausforderungen vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie 41

Workshop II: Europäische Beschäftigungsstrategie und Österreich 46

Johannes Schweighofer
Die Europäische Beschäftigungsstrategie und ihre Umsetzung in Österreich 1997-2005 46

Jean-Michel Bonvin
Internationale Organisationen und ihre Strategien der Beschäftigungsförderung: Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkrise aus der Perspektive von OECD, EU und IAO 52

Workshop III: Aktivierende Arbeitsmarktpolitiken in Deutschland und Dänemark 68

Marcel Fink
Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark 68

Hartmut Seifert
Aktiv(ierend)e Arbeitsmarktpolitik in Deutschland 76
Arbeitsmarkpolitik: Dänemark und Deutschland im Vergleich 78

Abkürzungsverzeichnis 79

AutorInnen 80

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

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

Dwora Stein

BEGRÜSSUNG UND EINLEITUNG

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen!

Auch ich darf sie herzlich zu unserer gemeinsamen Veranstaltung begrüßen!

Das Thema dieser Veranstaltung könnte nicht aktueller sein: Vor wenigen Tagen wurden die aktuellen Arbeitsmarktzahlen für Österreich veröffentlicht. Das Ergebnis ist wieder einmal – wie immer in den letzten Monaten und auch schon Jahren – ein Negativrekord.

Wir haben zur Zeit die höchste Arbeitslosigkeit in der Nachkriegsgeschichte! Im Oktober 2005 waren in Österreich, inklusive der in Schulung befindlichen Personen, rund 300.000 Menschen arbeitslos.

Dessen ungeachtet wird immer wieder betont, Österreich stünde im EU-Vergleich noch relativ gut da. Das stimmt auch. Österreich liegt mit seiner Arbeitslosenquote von 5,3% nach EU-Zählung an fünfter Stelle, also tatsächlich relativ gut.

Was jedoch besorgniserregend ist, ist der sich abzeichnende Trend: Österreich ist eines jener EU-Länder in denen die Arbeitslosigkeit seit dem Jahr 2000 am stärksten gestiegen ist. Im Jahr 2000 lag die Arbeitslosenquote noch bei 3,6%, jetzt, im Oktober 2005, schon bei 5,3% – und ein Ende dieses Trends ist nicht in Sicht!

Was uns besonders große Sorgen bereitet, sind die sehr hohen Zuwächse der Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen. Dies gilt insbesondere für jene, die über keine abgeschlossene Schulbildung verfügen. Deren Arbeitslosigkeit ist – verglichen mit dem Vorjahr – um 19,2% hochgeschnellt. Aber auch bei jungen Menschen, die einen Pflichtschulabschluss haben, ist der Anstieg gegenüber 2004 beachtlich: er liegt bei 7,3%.

Das ist ein Grund warum das Thema unserer heutigen Veranstaltung so besonders aktuell ist.

Ein weiterer Grund findet sich bei einem Blick in andere europäische Länder: dort sind wir gerade in den letzten Tagen, und vor allem auch Nächten, mit Vorgängen konfrontiert, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Entwicklungen der Arbeitsmärkte und der hohen Arbeitslosigkeit stehen. In verschiedenen französischen Vorstädten – und mittlerweile auch in anderen Ländern Europas – zeigt sich gerade jetzt, dass fehlende Arbeit und die damit einhergehende Perspektivenlosigkeit enorme individuelle und soziale Instabilität mit sich bringen. Diese kann – im wahrsten Sinne des Wortes – zu einem Flächenbrand führen: Junge Menschen, die in Gebieten mit hoher Erwerbslosigkeit leben und mittlerweile jede Hoffnung auf eine bessere Zukunft verloren haben, machen ihrer Frustration, ihrem Zorn, ihrer Wut, Luft: Sie gehen gewaltsam gegen öffentliche Einrichtungen und andere Dinge vor, die für sie den Staat bzw. das unterdrückende System repräsentieren. Explosiv wird es, wenn sie dann auch noch mit der Arroganz der Macht konfrontiert werden.

Wie wir gerade miterleben müssen, sind keine oder eine nur schlechte Ausbildung, Diskriminierung, fehlender Zugang zu Arbeitsplätzen und gekürzte Sozialbudgets eine höchst explosive Mischung – und das muss Anlass zum Handeln sein.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass einiges falsch läuft in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – in Österreich wie auch in Europa. In Frankreich liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote derzeit bei 9,4%. In den Problemregionen, von denen ich gerade gesprochen habe, jedoch bei über 40%.

Auch die Referenden über die Europäische Verfassung und deren Ausgang haben deutlich gezeigt, dass es bei den Menschen in Europa eine tief verankerte Europaskepsis gibt. Das ist traurig, denn viele von uns sind für das Europäische Projekt eingestanden und tun dies nach wie vor. Allerdings muss sich in der Politik einiges ändern – so gesehen ist das französische und niederländische Votum gegen die Europäische Verfassung wohl weniger eine Ablehnung der Verfassung an sich, als vielmehr eine Absage an wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, die Ergebnis der Politik der EU aber auch – und das betone ich ausdrücklich – der nationalen Regierungen sind: Was die Menschen unmittelbar spüren, sind Einschnitte im Sozialbereich, sind die hohe Arbeitslosigkeit und die schlechte wirtschaftliche Stimmung. Dies alles steht im scharfen Kontrast zu den Versprechungen, die den Menschen in Europa gemacht worden sind.

Österreich bereitet sich auf die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 vor, es wird in der EU und bei der Entwicklung eines europäischen Sozialmodells eine maßgebliche Rolle spielen. Die amtierende britische Ratspräsidentschaft wird sehr viele Themen nicht erledigt haben und deren Behandlung damit an Österreich weiter geben. Welche Themen das im Konkreten sind, ist gerade für uns als Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen besonders interessant:

- Es geht um eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – dabei möchte ich ausdrücklich betonen, dass die ArbeitnehmerInnen in Österreich ohnehin schon Europameister der Flexibilität sind.

- Es geht um die Forderung nach einer Senkung der Löhne und Gehälter, um damit angeblich mehr Beschäftigung schaffen zu können.

- Es geht um die Erleichterung der Mobilität von Arbeitskräften – auf den ersten Blick klingt diese Forderung sehr schön und **das** Stichwort in dem Zusammenhang ist die viel diskutierte EU-Dienstleistungsrichtlinie. Diese droht in Wirklichkeit jedoch, wenn sich daran nichts Grundlegendes ändert, zu einem beispiellosen Sozialabbauprogramm zu werden.

- Es geht um die Erhöhung der Mittel für Forschung und Entwicklung – dies ist zwar immer wieder eingefordert, jedoch nicht umgesetzt worden. Und es geht um den Ausbau des lebensbegleitenden Lernens.

Wohin geht also der Weg, den Europa bzw. seine EntscheidungsträgerInnen einschlagen möchten?

Derzeit ist es en vogue, Europa immer wieder mit den USA zu vergleichen. Für uns als Inter-

essensvertretung der ArbeitnehmerInnen ist jedoch eines unbestritten: Wir haben ein anderes Sozialmodell als die Vereinigten Staaten von Amerika und wir wollen dieses soziale Modell, ungeachtet aller nationalstaatlicher Unterschiedlichkeiten, nicht nur beibehalten sondern es auch weiterentwickeln!

Was wird dem europäischen Sozialmodell – auf das wir, so glaube ich, noch immer zu Recht stolz sind – vorgeworfen?

Da wird behauptet, unsere Arbeitszeiten seien zu kurz, wir würden daher im Vergleich mit den USA nicht genug erwirtschaften.

Wir seien zudem nicht ausreichend flexibel, weshalb die Arbeitsbeziehungen stärker dereguliert werden müssten.

Die Produktivität im Dienstleistungsbereich sei zu niedrig und gleichzeitig seien unsere Lohnnebenkosten zu hoch. Die Debatte über die angeblich zu hohen Lohnnebenkosten flammt immer wieder auf – v.a. in Österreich, aber auch in anderen Ländern Europas. Dabei unterbleibt der Hinweis zumeist, dass diesen Kosten auch nennenswerte Leistungen gegenüber stehen.

Und letzten Endes wird auch der angeblich fehlende Binnenmarkt für Dienstleistungen als Ursache für die Strukturschwäche Europas benannt. Worum es bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Wirklichkeit geht, ist die weitgehende Untergrabung bzw. Aushöhlung von nationalem Arbeitsrecht. Dies trifft insbesondere für die Umsetzung des so genannten „Herkunftslandsprinzips“ zu.

Österreich wird als EU-Ratsvorsitz zu all diesen relevanten Fragen Stellung beziehen müssen. Wir als ArbeitnehmerInnenvertretung sind dabei gefordert, Entwicklungen zu verhindern, die ArbeitnehmerInnenrechte gefährden und eine Spirale nach unten in Gang setzen würden.

Welche Entwicklungen sind das?

U.a. planen die Strategen in der Europäischen Kommission eine Öffnung des Niedriglohnsektors. Davon versprechen sie sich – und uns – mehr Beschäftigung. Menschen sollen also, polemisch gesagt, „aktiviert“ werden, um zu noch niedrigeren Löhnen noch mehr zu arbeiten.

Zudem sollen durch so genannte „Reformen“ der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsrechts angebliche Beschäftigungshemmnisse beseitigt werden: denn in gewissen Kreisen herrscht die Auffassung vor, dass durch Einschnitte bei den Sozialleistungen und die Deregulierung des Arbeitsrechts ein nennenswerter Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit geleistet werden könne. Aus unserer Sicht ist das jedoch ein vollkommen falscher Ansatz der ganz offensichtlich auch nicht funktioniert.

Unsere Forderung ist es weiterhin, dass das Erwerbseinkommen ausreichend hoch sein muss, um damit den Lebensunterhalt tatsächlich bestreiten zu können. Denn das viel zitierte, vermeintliche „Jobwunder“ in den USA während der 1990er Jahre ist ja auch darauf zurückzuführen, dass – aufgrund der niedrigen Löhne – zur Sicherung der Existenz zwei Jobs

gebraucht werden. Das Problem der „working-poor“, also jener Menschen, die trotz Erwerbsarbeit unter Armut leiden, ist ein gravierendes.

In Europa benötigen wir eine andere Arbeits- und Beschäftigungspolitik. Dies möchte ich am Beispiel der laufenden Diskussionen betreffend Qualifizierungsmaßnahmen und die Qualität der Arbeitsvermittlung verdeutlichen: beide sind wichtig, ebenso wie auch Qualifizierung, lebensbegleitendes Lernen und aktive Arbeitsmarktpolitik wichtig sind.

Das allein reicht allerdings nicht! Denn was uns am stärksten fehlt, sind die Arbeitsplätze selbst. Qualifizierung und eine hochwertige Vermittlung kann zweifellos einen Beitrag zur raschen (Wieder)Eingliederung eines Teils der Arbeitslosen leisten. Wenn es jedoch nicht ausreichend Arbeitsplätze gibt, weil Wirtschaft und Staat keine zusätzliche Beschäftigung schaffen, dann helfen auch die beste Qualifikation und Vermittlung nichts.

Wir erleben zur Zeit die längste wirtschaftliche Stagnationsphase im Europa der Nachkriegszeit. Wann diese Wirtschaftsschwäche überwunden werden wird, ist offen.

Notwendig (im wahrsten Sinne des Wortes) und gleichzeitig effektiv wäre eine Europäische Beschäftigungsstrategie, die auf einen Mix aus makroökonomischer Wachstumspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik setzt. Denn nur so werden letzten Endes mehr Arbeitsplätze entstehen können.

Alle bisherigen Strategien hatten hingegen nur einen Effekt und der lässt sich gut in einem einfachen Bild zusammenfassen: Die Katze beißt sich selbst in den Schwanz. Die Binnennachfrage, d.h., heißt Konsum und Investitionen, wurden in Europa stark gedämpft, wodurch wiederum eine Abwärtsspirale im Gang gesetzt worden ist. Gebremst wird dieser Abwärtstrend nur durch Erfolge bei den Exporten, also durch die Nachfrage aus Regionen außerhalb der Europäischen Union. Wenn jedoch die Kaufkraft nachlässt und es keine Nachfrage gibt, dann investieren auch Unternehmen nicht.

Im Hinblick auf die Staatsfinanzen begegnet uns immer häufiger das Argument, die vorgenommenen Kürzungen würden im Interesse künftiger Generationen durchgeführt. Pensionskürzungen, Leistungskürzungen im Gesundheitsbereich, Studiengebühren: alles im Interesse künftiger Generationen. Wie man aus vielen Beispielen in Österreich und Europa ersehen kann, ist „Generationengerechtigkeit“ für viele ganz offensichtlich nur eine Frage von Schulden bzw. Schuldenfreiheit. Da drängt sich der Vergleich mit einem Familienvater geradezu auf, der seinem Kind ein schuldenfreies Haus hinterlassen will: durch das Dach kann es zwar regnen, die Grundmauern können bröckeln, der Verputz von den Wänden fallen, die Heizung nicht funktionieren und zur Not können auch Teile der Einrichtung verkauft werden: Hauptsache ist, dass das Haus – oder besser gesagt, das was davon noch über ist – am Ende des Prozesses schuldenfrei ist. Was wir künftigen Generationen hinterlassen, entscheidet sich aber nicht primär an der Verschuldung, sondern am realwirtschaftlichen Gegenwert!

Liebe Kolleginnen und Kollegen, unser Weg muss ein anderer sein, denn auf dem Spiel steht das europäische Sozialmodell. Diesbezüglich gibt es zahlreiche Herausforderungen, v.a. auch durch die Erweiterung der Europäischen Union. Dieser Integrationsprozess ist eine große Herausforderung, weil es beträchtliche Unterschiede gibt – nicht nur im Hinblick auf die wirt-

schaftliche Leistungsfähigkeit, sondern auch bei den sozialen Institutionen. Das was wir wollen, ist eine Angleichung nach oben. Denn eine Nivellierung auf dem niedrigsten Niveau wird nie im Interesse der arbeitenden Menschen in Europa sein.

Erkämpfte Sozial- und Rechtsstandards dürfen nicht vom trojanischen Pferd des Wirtschaftsliberalismus – u.a. transportiert über den Weg der neuen Beitrittsländer – wieder beseitigt werden. Dafür gilt es zu kämpfen und gerade vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung ist eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik von Nöten, die Angebots- und Nachfrageseite in gleicher Weise berücksichtigt und die soziale Frage wieder in das Zentrum der Politik rückt.

Nur so kann auch den negativen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten gegengesteuert werden; nur mit einer erkennbaren Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik kann das Vertrauen der ArbeitnehmerInnen zurück gewonnen werden; nur so lässt sich auch das Vertrauen der VerbraucherInnen stärken und nur so können wir nachhaltig dafür sorgen, dass der soziale Friede erhalten bleibt bzw. wieder geschaffen wird.

Dafür ist es hoch an der Zeit, das sind die Herausforderungen mit denen wir konfrontiert werden, das sind die Fragen, die uns bewegen. In diesem Sinne wünsche ich uns heute interessante Beiträge und Erkenntnisse, die uns auf diesem Weg weiter bringen. Dankeschön!

Jean-Michel Bonvin

ENTSPRICHT DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGS-STRATEGIE DEM ANSATZ DER VERWIRKLICHUNGS-CHANCEN? EINE VORLÄUFIGE EINSCHÄTZUNG

Aus dem Englischen von Eva Hager und Ursula Filipič

EINLEITUNG

Der Wohlfahrtsstaat ist heute einem dreifachen Wandel unterworfen: hin zur Aktivierung der LeistungsempfängerInnen, zur Individualisierung bzw. Kontraktualisierung von Leistungen („keine Leistung ohne Gegenleistung“) und zu Lokalismus-Ansätzen in Governance-Methoden zur Verlagerung der Governance auf die regionale Ebene. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das übergeordnete Ziel von Wohlfahrtsstaaten tendenziell ein anderes geworden ist und nicht länger darin besteht, Lohnersatzleistungen auszubezahlen; es geht nun vielmehr um die (Wieder)Herstellung der Handlungsfähigkeit, insbesondere der Arbeitsfähigkeit und des Produktivpotenzials der/des Einzelnen. Dies erfordert jedoch die Berücksichtigung der jeweils besonderen Situation der/des Einzelnen im Rahmen von wohlfahrtsstaatlichen Programmen, diese sind – im Unterschied zu bisher – nicht mehr primär auf die Bewältigung verschiedener Kategorien von sozialen Risiken ausgerichtet. Es erfordert zudem auch eine Dezentralisierung der Methoden, mittels derer die lokalen Akteure des Wohlfahrtsstaates maßgeschneiderte Strategien entwickeln sollen. Diese Veränderungen gehen einher mit einer Neuformulierung der Kriterien zur Beurteilung dessen, welche Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates richtig und angemessen sind (inhaltliche Ebene) und welche Verfahren Anwendung finden sollen (prozedurale Ebene).

Die Debatte um die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) findet vor diesem Hintergrund statt, und dieser Artikel versucht eine Verortung der europäischen Beschäftigungsstrategie in diesem Veränderungsprozess.

Bisherige Methoden der Analyse von Wohlfahrtsstaaten (die sich v.a. auf statistische Indikatoren und Power-Resource-Theorien stützen), sind m.E. nur wenig geeignet, den aktuellen Wandel in seinem vollen Ausmaß zu erfassen und zu beurteilen. Denn der reflexiven und prozeduralen Wende in den Sozialpolitiken kann mit diesen Analyseinstrumenten nur unzureichend Rechnung getragen werden: Indikatoren sind zu statisch, und Power-Resource-Theorien orientieren sich oft zu stark an nationalstaatlichen Daten zur politischen Repräsentation im Parlament. Der zunehmende Einfluss lokaler Akteure auf politische Prozesse bleibt dabei weitgehend ausgeblendet.

Als alternativer Analyseraster soll daher der von Amartya Sen (1992, 1999a) entwickelte „Ansatz der Verwirklichungschancen“[1] (Capabilities-Approach) dienen, in dessen Mittelpunkt

[1] Wir haben uns hier für die Übersetzung von Sen’s Begriff „capabilities“ mit „Verwirklichungschancen“ entschieden, da dieser umfassender ist, als die Begriffe „Kompetenz“ oder „Fähigkeiten“. Denn „‚capability‘ steht für dreierlei: ➔

drei Dimensionen stehen: a) Ressourcen (resources) bzw. Güter und Dienstleistungen, über die eine Person verfügt, b) Verwirklichungschancen, d.h. das Spektrum an Wahlmöglichkeiten, die eine Person hat bzw. das Ausmaß, in dem diese wirklich frei ist, ihr Leben so zu gestalten, wie sie es für richtig hält[2] und c) ihre Funktionen (functionings) bzw. das Leben, das die Person tatsächlich führt.

Die Frage, welcher Maßstab an Wohlfahrtsstaaten angelegt und worin deren Hauptaufgabe gesehen wird, ist dabei von großer Relevanz: Liegt die Bestimmung von Sozialschutzsystemen darin, Geld oder ähnlich geartete Ressourcen zu verteilen? Oder ist es ihre Aufgabe, den SozialleistungsempfängerInnen ein bestimmtes Verhalten oder eine bestimmte Funktion aufzuzwingen? Oder sollen Sozialschutzsysteme vielmehr die Voraussetzung dafür schaffen, dass die/der Einzelne in allen Lebensbereichen frei über ihr/sein Tun entscheiden kann?

In diesem Artikel wird der Versuch unternommen, diese brandaktuellen Fragen in zweierlei Hinsicht zu beantworten:

Inwieweit erhöhen Wohlfahrtsprogramme die tatsächliche Freiheit der/des Leistungsempfängerin/s, einer Beschäftigung nachzugehen, die diese/r als sinnvoll erachtet (bzw. seine „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“[3])? Dem liegt die Grundannahme zugrunde, dass sinnstiftende Arbeit für die Identität der/des Einzelnen wesentlich ist und maßgeblich zu ihrer/seiner persönlichen Entfaltung beiträgt.

Inwieweit ist es LeistungsempfängerInnen gestattet, aktiv Einfluss auf Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates zu nehmen? In Anlehnung an Amartya Sen wird diese Dimension als „Fähigkeit zur Mitsprache“[4] bezeichnet, d.h. die Möglichkeit, die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen (im Gegensatz zu adaptiven Präferenzen), und diese in die öffentliche Diskussion einfließen zu lassen. Eine solche Auffassung der „Fähigkeit zur Mitsprache“ erfasst m.E. die Versprechen aktueller Lokalismus-Ansätze in der Wohlfahrtspolitik gut.

Diese beiden Dimensionen – „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und „Fähigkeit zur Mitsprache“ – bilden den Maßstab, anhand dessen die europäische Beschäftigungsstrategie bewertet werden soll.

Der vorliegende Artikel ist folgendermaßen gegliedert: Im ersten Abschnitt werden die wichtigsten Elemente des Ansatzes der Verwirklichungschancen erläutert. Die Abschnitte 2 und 3 erläutern die beiden Schlüsselkonzepte „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und „Fähigkeit zur Mitsprache“ und behandeln die wichtigsten Fragen im Bezug auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Die Abschnitte 4 und 5 untersuchen die EBS aus der Perspektive der „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und der „Fähigkeit zur Mitsprache“. Im Abschnitt 6 wird schließlich

---

Befähigungen, Infrastruktur und Berechtigungen (‚entitlements‘), sei es in Form von Kaufkraft oder sei es in Form des Zugangs zu Ressourcen und Infrastruktur“ (Thomas Kesselring [2005], Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik aus ethischer Perspektive, download (26.6.2006): http://www.philosophie.de/default.asp?page=127&id=17 (Anmerkung U.F).

[2] Der Ansatz der Verwirklichungschancen beinhaltet nicht, dass jeder Mensch Anspruch auf unbegrenzte Wahlmöglichkeiten bzw. auf völlige Befreiung von Zwängen und Einschränkungen hat. Er fordert vielmehr eine gerechte Verteilung von Verwirklichungschancen. In anderen Worten: Jedes Mitglied der Gesellschaft sollte über das gleiche Spektrum an Wahlmöglichkeiten verfügen. Das übergeordnete Ziel ist nicht völlige Freiheit, sondern gleiche Wahlmöglichkeiten.

[3] Wir übersetzen den Begriff „capability for work“ mit „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ (Anmerkung U.F.).

[4] Wir übersetzen den Begriff „capability for voice“ mit „Fähigkeit zur Mitsprache“ (Anmerkung U.F.).

der Versuch unternommen, einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der grundsätzlichen Orientierung der EBS und des europäischen Sozialmodells zu formulieren: Inwiefern stellt es Ressourcen, Verwirklichungschancen oder Funktionen in den Vordergrund?

1. DER ANSATZ DER VERWIRKLICHUNGSCHANCEN

Der „Ansatz der Verwirklichungschancen“ (capability approach) gründet auf zwei grundsätzlichen Unterscheidungen:

Zum einen wird eine klare Trennlinie zwischen Funktionen – das, was ein Mensch ist oder tut – und Verwirklichungschancen – das, was ein Mensch sein oder tun kann – gezogen. So sind etwa zwei Menschen, die sich identisch verhalten, nicht notwendigerweise mit denselben Verwirklichungschancen ausgestattet. Dies lässt sich anhand des Beispiels einer nicht essenden Person veranschaulichen: diese kann entweder unter Hunger leiden oder aber fasten. Im ersten Fall ist sie dazu gezwungen, nicht zu essen; im zweiten ist es ihre freie Wahl. Nach Sen sollte sich staatliches Handeln nicht an Funktionen, sondern an Verwirklichungschancen orientieren. Dadurch wird das Bemühen um die (Wahl)Freiheit der Individuen ins Zentrum staatlichen Handelns gerückt.

Zum anderen unterscheidet Sen zwischen Waren[5] und Verwirklichungschancen. Werden einem Menschen Ressourcen und Waren zur Verfügung gestellt – sei es in Form von Geld oder Sachleistungen – wird dadurch nicht automatisch deren Spektrum an Wahlmöglichkeiten bzw. deren tatsächliche Handlungsfreiheit erweitert. Dafür sollte auch die Frage der „Konvertierungsfaktoren“ aufgeworfen werden: Ist ein Mensch nicht dazu imstande, ihre/seine Ressourcen oder Güter in tatsächliche Freiheit zu übersetzen, erlangt sie/er keine Verwirklichungschancen. Das klassische Beispiel des Fahrrads veranschaulicht dies sehr deutlich: Besitzt eine Person ein Fahrrad, weiß jedoch nicht, wie man damit fährt, oder darf nicht damit fahren (aufgrund soziokultureller, religiöser oder anderer Gründe), oder kann nicht damit fahren, da es keine geeigneten Straßen gibt oder keine andere Infrastruktur besteht, so lässt sich der Besitz eines Fahrrades nicht in tatsächliche Freiheit oder die Fähigkeit zur Fortbewegung übersetzen.

Aus genau diesem Grund übt Sen scharfe Kritik an Theorien, die ausschließlich auf der Ebene der Ressourcen ansetzen.[6] Folglich, so Sen, sei das Ziel staatlicher Politik nicht nur ein Ausgleich in Bezug auf Geld- und Sachleistungen, sondern, staatliche Politik müsse auf eine entsprechende Kombination von Ressourcen sowie von individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren abzielen; denn nur durch ein Zusammenspiel aller Faktoren kann Entwicklung

[5] Im Sinne von „commodities“ (Anmerkung U.F.).

[6] Sen und seine Kollegin Martha C. Nussbaum (die wesentlich an der Entwicklung des Ansatzes der Verwirklichungschancen beteiligt war) kritisieren beispielsweise ökonomische Ansätze, die die „Lebensqualität“ eines Landes ausschließlich am Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt messen, „sodass ein Land natürlich auf der Basis einer solchen Messung sehr gut abschneiden kann, selbst wenn es gewaltige Ungleichheiten beinhaltet“ (Martha C. Nussbaum [2004]), Die Verteidigung universaler Werte in einer pluralistischen Welt. Programm für eine aristotelische Sozialdemokratie; download (26.6.2006): http://www.frankfurter-hefte.de/ausschnitt/thema_02_04.html. Es geht also nicht nur um die Frage, ob Ressourcen vorhanden sind oder nicht, sondern ganz wesentlich darum, ob, von wem und wie sie genützt werden können (Anmerkung U.F.).

als Freiheit[7] gefördert werden (vgl. Sen, 1982, 1999a). Ohne ein solches Zusammenspiel können Ressourcen alleine unzureichend sein um auch in Verwirklichungschancen umgesetzt zu werden (Bonvin, Farvaque 2006).

Der Ansatz der Verwirklichungschancen erfordert eine Verzahnung der (Lehr)Inhalte dieser beiden Unterscheidungen: Im Hinblick auf Kapazitäten müssen Ressourcen mit entsprechenden individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren einhergehen. In anderen Worten: staatliches Handeln wird nur dann zu einer höheren Befähigung und Selbstbestimmung (Empowerment) von Individuen führen, wenn die Angleichung von Ressourcen durch entsprechende Maßnahmen vervollständigt wird, die darauf abzielen zum einen die individuelle Fähigkeit zur Nutzung derselben zu erhöhen und zum anderen das soziale Umfeld im Sinne einer Erweiterung der Verwirklichungschancen zu gestalten. Im Hinblick auf die Freiheit, soll staatliches Handeln nicht darauf abzielen, den Individuen ein bestimmtes Verhalten oder bestimmte Funktionen aufzuzwingen, sondern vielmehr versuchen, die Verwirklichungschancen bzw. die tatsächliche Freiheit zu stärken. Folglich sind im Rahmen des Ansatzes der Verwirklichungschancen für die Entwicklung und Bewertung von staatlich-öffentlichen Maßnahmen zwei Aspekte zentral: die starke Förderung von Konvertierungsfaktoren zum einen und die möglichst geringe Beschränkung der individuellen Wahlmöglichkeiten zum anderen.

Dazu müssen zwei Dimensionen von Freiheit Beachtung finden: die prozessuale Freiheit[8] sowie die Gestaltungsfreiheit[9]. Auf der einen Seite sollen betroffene Individuen wirksam am Entwurf, an der Umsetzung sowie an der Beurteilung von staatlichen politischen Maßnahmen mitwirken können. D.h., dass sie nicht zu passiven LeistungsempfängerInnen degradiert sondern, so weit als möglich, zu MitgestalterInnen von Politiken werden. Auf der anderen Seite muss öffentliche Politik das Spektrum an vorhandenen (Wahl)Möglichkeiten für alle betroffenen Personen erweitern. Der Ansatz der Verwirklichungschancen impliziert, dass es jedem Mitglied der Gesellschaft gleichermaßen möglich sein sollte, zwischen geeigneten Alternativen bzw. Möglichkeiten zu wählen. Dies steht im krassen Gegensatz zur Auffassung von den „adaptiven Präferenzen", wonach sich der/die Einzelne nicht frei entscheidet, sondern ihre/seine Präferenzen am jeweiligen sozial-gesellschaftlichen Umfeld ausrichtet.

M.E. ist die Voraussetzung für beide Dimensionen von Freiheit – die Freiheit, an Verfahren mitzuwirken sowie die Freiheit, zwischen Alternativen zu wählen –, dass jede Person die Möglichkeit hat, zwischen folgenden drei Optionen zu wählen (Hirschmann, 1970):

a) Loyalität bzw. Gefolgschaft gegenüber kollektiven Vorschriften oder Normen; oder

---

[7] Für Sen sind Entwicklung und individuelle Freiheit auf engste miteinander verknüpft: „Individuelles Handeln und soziale Einrichtungen sind zwei Seiten einer Medaille. Es ist sehr wichtig, gleichzeitig die zentrale Bedeutung der individuellen Freiheit *und* die Macht gesellschaftlicher Einflüsse auf Ausmaß und Reichweite der individuellen Freiheit zu erkennen [...] Die Erweiterung der Freiheit wird dabei sowohl als Zweck an sich wie auch als oberstes Mittel für die Entwicklung betrachtet. Entwicklung besteht darin, die verschiedenen Arten von Unfreiheit aufzuheben, die den Menschen nur wenig Entscheidungsspielraum und wenig Gelegenheit lassen, wohldurchdachten Gründen gemäß zu handeln. Meine These lautet, daß die Beseitigung gewichtiger Unfreiheit eine grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung ist" (Sen [3]2005, 9f). In dem Sinne wird Entwicklung immer als Erweiterung von Freiheit verstanden (Anmerkung U.F.)

[8] In Sen's Terminologie: processual freedom; wobei der Terminus „processual" auf die Ebene der Umsetzung und Implementierung von Entscheidungen, Maßnahmen, Politiken etc. abzielt (Anmerkung U.F.).

[9] Wir übersetzen den Begriff „opportunity freedom" mit „Gestaltungsfreiheit", da er sich auf die freie (Aus)Wahl zwischen allen substanziellen Lebensmöglichkeiten, -chancen und -freiheiten bezieht, so etwa im Hinblick auf Arbeitsplätze, das familiale Leben, die Freizeit etc. (Anmerkung U.F.).

b) Mitspracherechte (voice), um Kritik an Vorschriften üben oder diese ändern zu können, ohne dadurch Nachteile in Kauf nehmen zu müssen; oder
c) die Möglichkeit des Ausstiegs (exit), um der Last dieser kollektiven Normen zu zumutbaren Kosten entkommen zu können (zum Beispiel durch die Kündigung eines Jobs mit unangemessenen Arbeitsbedingungen).

Die wirksame Gewährleistung dieser drei Alternativen ist eine Voraussetzung für die Erweiterung des individuellen Spektrums an Verwirklichungschancen: Denn solange ein/e ArbeitnehmerIn keinerlei Möglichkeiten hat, gegen Arbeitszeiten, Lohn oder Arbeitsbedingungen zu protestieren, oder das Arbeitsverhältnis nicht unter zumutbaren Bedingungen beenden kann (beispielsweise aufgrund einer, den Unterhalt ausreichend sichernden Arbeitslosenleistung), ist er/sie zur Gefolgschaft gezwungen, was auch in den Begrifflichkeiten der „adaptiven Präferenzen“ interpretiert werden kann. Folglich erfordert die Freiheit zur Mitgestaltung die wirkliche Möglichkeit zwischen geeigneten Alternativen zu wählen. Fehlen geeignete Alternativen, existiert die Freiheit zur Mitgestaltung lediglich auf formaler Ebene.

Im ersten Teil dieses Artikels wurde der Ansatz der Verwirklichungschancen unter dem Gesichtspunkt von Hirschmans Unterscheidung zwischen Ausstieg (exit), Mitspracherechten (voice) und Gefolgschaft (loyalty) untersucht. Dies stellt m.E. ein adäquates Instrument zur Analyse des gegenwärtigen Wandels in der öffentlichen Wohlfahrts- und Beschäftigungspolitik dar. Eine solche Operationalisierung des Ansatzes der Verwirklichungschancen beruht auf zwei Schlüsselkonzepten, nämlich der „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ (capability for work[10]) und der „Fähigkeit zur Mitsprache“ (capability for voice). Im Folgenden sollen die beiden Konzepte näher erläutert werden.

2. „FÄHIGKEIT ZU SINNSTIFTENDER ARBEIT“ UND GESTALTUNGSFREIHEIT (OPPORTUNITY FREEDOM)

Die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit ist – um es mit Sen’s Worten zu umschreiben – „die wahre Freiheit, jene Arbeit zu wählen, die man begründet als sinnvoll erachtet“. Somit beinhaltet die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit zum einen die Möglichkeit, eine Arbeit abzulehnen, die man als sinnlos erachtet (bei annehmbarer Exit-Option) und zum anderen die Möglichkeit, effektiv an der Festlegung der konkreten Arbeitsaufgaben, der Arbeitsorganisation und -bedingungen, der Entlohnung etc. mitzuwirken (Mitbestimmungs-Option).

Die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit setzt somit voraus, dass allen Mitgliedern der Gesellschaft geeignete Möglichkeiten bzw. Chancen eröffnet werden. Um es zu präzisieren: Die Stärkung der Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit beruht auf der Gewährleistung eines angemessenen Mixes aus Ressourcen (= Löhne/Gehälter oder Geldleistungen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige), individuellen Konvertierungsfaktoren (z.B. Kompetenzen oder Qualifikationen) sowie sozialen Konvertierungsfaktoren (Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von

[10] Weil es dabei nicht um irgendeine Arbeit geht, sondern um eine, die Freiheit und Entwicklung im Sen’schen Sinne ermöglicht, übersetzen wir dies mit „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“.

hochwertigen Arbeitsplätzen) für alle AkteurInnen des Arbeitsmarktes. Um eine solche Gestaltungsfreiheit (opportunity freedom) – also die Freiheit, zwischen verschiedenen Alternativen oder Chancen wählen zu können – gewährleisten zu können, ist öffentliche Politik beträchtlich gefordert. Eine geeignete Exit-Option – in Form von angemessenen Arbeitslosenleistungen oder der Verfügbarkeit von hochwertigen Arbeitsplätzen – ist die unabdingliche Voraussetzung für die Fähigkeit zur Mitgestaltung von Arbeitsbedingungen; ohne diese Option ist der/die ArbeitnehmerIn gezwungen, die vom Arbeitgeber vorgegebenen Bedingungen zu akzeptieren.

In einer solchen Konzeption sind Arbeitsrecht und Sozialschutz mehr als bloß Mechanismen zum Schutz der Arbeitenden und Arbeitslosen (in Sinne ihrer materiellen Absicherung); sie sind die Conditio sine qua non ihrer tatsächlichen Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit (also ihrer Fähigkeit, auf dem Arbeitsmarkt als selbst bestimmt Agierende aufzutreten). In der Tat reichen Marktmechanismen allein nicht aus, um die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit für alle AkteurInnen auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Vielmehr obliegt es dem Staat bzw. den Sozialpartnern, die Bedingungen kollektiv festzulegen, unter denen der/die Einzelne beschäftigt werden darf. Nimmt der Staat diese Aufgabe nicht wahr, wird die Mitsprache-Option für die ArbeitnehmerInnen (und insbesondere die Schwächsten unter ihnen) auf eine rein formale Möglichkeit reduziert.

Folglich ist die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit unvereinbar mit einer eingeschränkten Auffassung von Beschäftigungspolitik, bei der lediglich individuelle Konvertierungsfaktoren (im Hinblick auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden) im Mittelpunkt stehen; die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit zielt vielmehr auf eine Neugestaltung des sozialen Umfelds ab, mit dem Ziel eine verbesserte Eingliederung der/s Einzelnen zu ermöglichen. In anderen Worten: Beschäftigungsfähigkeit ohne entsprechendes Beschäftigungsangebot entbehrt unter dem Blickwinkel der Verwirklichungschancen jedweden Sinns. Darin unterscheidet sich der Ansatz der Verwirklichungschancen grundlegend von dominierenden Humankapital-Ansätzen oder der Rhetorik des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. In diesen beiden Konzeptionen werden individuelle Möglichkeiten/Chancen (opportunities)[11] mit Beschäftigungsfähigkeit gleichgesetzt, gleichzeitig wird jedoch die Frage nach den Ressourcen und den sozialen Konvertierungsfaktoren ausgeblendet.

Zweifelsohne bestehen Unterschiede zwischen neoliberalen Sichtweisen und Dritte-Weg-Ansätzen im Hinblick auf die Frage von Möglichkeiten/Chancen sowie deren Ausbau und Erweiterung. Erstere betrachten die Flexibilisierung von Arbeitskosten als wichtigste Voraussetzung für eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und favorisieren die Schaffung von Arbeitsplätzen (egal mit welchen Bedingungen). Ein klassisches Beispiel dafür ist das Insider-Outsider-Dilemma (Lindbeck/Snower, 1998) in welchem Arbeitslosigkeit auf das zu geringe Gefälle zwischen Erwerbseinkommen und Lohnersatzleistungen zurückgeführt wird. Dies wiederum ziehe Abhängigkeitsfallen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige nach sich. Im Unterschied dazu sehen VerfechterInnen des Dritten Weges die Entwicklung von Kompetenzen als Voraussetzung für die Steigerung sowohl der Beschäftigungsfähigkeit als auch der Beschäftigung selbst. Durch eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der arbeitsfähigen Bevölkerung entstünde, nach Auffassung von Layard und Nickell (1991), eine dynamischere

[11] Wir übersetzen „opportunities“ mit „Möglichkeiten/Chancen“ weil sich der Terminus auf alle substanziellen Lebensmöglichkeiten, -chancen und -freiheiten bezieht (Anmerkung U.F.).

Wirtschaft, an der sämtliche Bevölkerungsgruppen stärker teilhätten. Ungeachtet dieser Unterschiede findet die Frage der Möglichkeiten/Chancen in all diesen Ansätzen nur beschränkt Beachtung; dessen Bedeutung wird den Erfordernissen des Marktes untergeordnet und Beschäftigungspolitik darauf ausgerichtet, eine attraktive und leicht einsetzbare Ware[12] für den Arbeitsmarkt zu schaffen. Dies soll durch eine stärkere Anpassung der/s Einzelnen an die Anforderungen des Arbeitsmarktes erfolgen. In Übereinstimmung mit „angebotsseitigem Egalitarismus“ (Streeck, 1999) werden individuelle Konvertierungsfaktoren in den Mittelpunkt gestellt; das Ziel von angebotsseitigem Egalitarismus besteht jedoch weniger darin, alle mit den gleichen Verwirklichungschancen oder der gleichen Freiheit auszustatten, selbst zu entscheiden, wie sie leben und arbeiten möchten, als darin, die Marktfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der/s Einzelnen am Arbeitsmarkt zu stärken. Diesbezüglich gibt es Übereinstimmungen zwischen neoliberalen Politiken und Politiken des Dritten-Weges. Beide Richtungen stehen jedoch in starkem Kontrast zum Ansatz der Verwirklichungschancen, der die Gewährleistung adäquater Ressourcen bei gleichzeitiger Stärkung individueller und sozialer Konvertierungsfaktoren fordert und dessen Auffassung von Möglichkeiten/Chancen (opportunities) somit viel umfassender ist. Im Ansatz der Verwirklichungschancen wird die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität als zentrale politische Herausforderung angesehen, während im Gegensatz dazu die Logik der „Beschäftigungs- und Marktfähigkeit“ im Zentrum von neoliberalen und Dritte-Weg-Ansätzen steht.

3. „FÄHIGKEIT ZUR MITSPRACHE“ UND PROZESSUALE FREIHEIT (PROCESSUAL FREEDOM)

Nach Sen beinhaltet die „Fähigkeit zur Mitsprache“ (capability for voice) die tatsächliche Freiheit, seine Meinung in öffentlichen politischen Prozessen zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen. Für Sen (1999b) hat Demokratie drei konstitutive Dimensionen:

> Erstens hat Demokratie einen intrinsischen Wert, da politische Freiheit ein wesentliches Element menschlichen Wohlergehens ist.
>
> Zweitens ist Demokratie insofern instrumentell, als Individuen ihre Interessen in einem demokratischen Umfeld wirksamer verteidigen können.
>
> Drittens hat Demokratie – und das ist am wichtigsten – eine konstruktive Dimension, sind doch sämtliche Aspekte des gesellschaftlichen Lebens (soziale Normen, individuelle Wünsche und Grundannahmen etc.) nicht naturgegeben und werden nicht ein für alle Mal fixiert, sondern durch soziale Interaktion geschaffen und ständig neu geschaffen bzw. geändert.

Nach Sen erfordert Demokratie die Möglichkeit für alle, aktiv an diesem Schaffensprozess mitzuwirken und dessen Ergebnisse zu beeinflussen; diese Auffassung von Demokratie unterscheidet sich grundlegend von der wohlbekannten Auffassung einer Trennung der Gesell-

[12] Im Sinne von „commodity“ (Anmerkung U.F.).

schaft in politische EntscheidungsträgerInnen bzw. ExpertInnen einerseits und passive LeistungsempfängerInnen andererseits. M.E. beruht diese Vision von Demokratie auf folgenden Voraussetzungen (Bonvin, 2005):

Ausstattung der Bevölkerung mit politischen Ressourcen, also der Möglichkeit, ihre Meinung wirksam zu vertreten (was nicht bedeutet, dass sich diese letztendlich durchsetzen muss; doch sie sollte in Entscheidungsprozessen zumindest Beachtung finden). Dies erfordert zum einen die Entwicklung entsprechender Konvertierungsfaktoren auf Seiten der Individuen, wie zum Beispiel argumentative oder kognitive Fähigkeiten (dieses Ziel kann auch von repräsentativen Körperschaften verfolgt werden, deren Aufgabe es ist, die Standpunkte von Individuen gegenüber der öffentlichen Administration zu verteidigen) und zum anderen – auf institutioneller Ebene – die Fähigkeit Interessen, Wünsche und Erwartungen der/s Einzelnen zu berücksichtigen und ihr/ihm nicht die institutionellen Standpunkte aufzuzwingen. Gemäß dem Ansatz der Verwirklichungschancen sind die zentralen Ergebnisse staatlich-öffentlichen Handelns nicht bereits im Vorhinein fixiert, sondern werden – im Verlauf der jeweiligen Maßnahmen – situations- und kontextabhängig formuliert. Dabei soll allen Betroffenen die Möglichkeit offen stehen, sich wirksam einzubringen. Folglich müssen nicht nur die Inhalte staatlichen Handelns, sondern auch die Parameter für die Entscheidungsfindung unter Einbindung aller betroffenen AkteurInnen festgelegt werden. Werden, im Gegensatz dazu, auf lokaler Ebene getroffene Entscheidungen rigoros einer Kosten-Nutzen-Analyse oder Leistungszielen unterworfen, bedeutet dies eine beträchtliche Einschränkung der Fähigkeit zur Mitsprache von lokalen AkteurInnen. Nach Sen sollten alle Entscheidungen Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung sein (Sen, 2004), um so eine wahrhafte Reflexivität zwischen der/dem Einzelnen und den Institutionen sowie auch zwischen öffentlichen und privaten Institutionen (zu diesen werden neben öffentlichen Verwaltungen auch Akteure des Marktes und des Dritten Sektors gezählt) zu fördern. Unter solchen Voraussetzungen wird sich keine Liste mit eingeforderten Verhaltensweisen oder Funktionen lange halten können und die Frage der Festlegung von adäquaten Funktionen und der Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu diesen muss je nach Situation neu beantwortet werden.

Freiheit, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen: Das Konzept der „Fähigkeit zur Mitsprache“ ist keineswegs gleichbedeutend mit einer Verpflichtung, sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, es geht im Gegenteil vielmehr darum, die Freiheit zur Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten sicherzustellen. Insofern ist die „Fähigkeit zur Mitsprache“ nicht mit einer „athletischen“ Auffassung von Demokratie (Cohen, 1993) gleichzusetzen, wonach alle AkteurInnen ständig beratend an normativen Entscheidungsprozessen mitwirken müssten. Wäre dies der Fall, würde eine neue elitäre Konzeption entstehen, welche die Gesellschaft spalten würde, jedoch nicht in soziale Klassen (basierend auf Einkommensunterschieden), sondern entlang von unterschiedlichen Fähigkeiten, sich aktiv in politischen Entscheidungsfindungsprozessen einzubringen. Folglich umfasst die „Fähigkeit zur Mitsprache“ die Möglichkeit, öffentlichen Debatten fern zu bleiben, ohne einen zu hohen Preis dafür bezahlen zu müssen. Nach Sen wird dies durch die Idee des „passiven Empowerment“ unterstützt, bei der allen Mitgliedern der Gesellschaft – ob sie sich nun aktiv in öffentliche Debatten einbringen oder nicht – der uneingeschränkte Zugang zu adäquaten Ressourcen sowie zu individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren garantiert wird.

Der aktuelle Trend, zentralisierte Regierungsformen zu kritisieren und auf der Notwendigkeit

einer Modernisierung öffentlicher Verwaltungen zu beharren, sollte nach den Maßstäben des Konzepts der „Fähigkeit zur Mitsprache“ beurteilt werden. Die neuen Formen von Governance gehen nicht mit einem Rückzug des Zentralstaates einher (wie neoliberale Denker es gerne hätten, um den Weg für marktorientierte Lösungen zu ebnen), sondern mit der Entwicklung neuer Modelle staatlichen Handelns, die den Grundsätzen des so genannten New Public Management (NPM) entsprechen: Aus dieser Perspektive betrachtet, behält der Staat eine Schlüsselrolle im öffentlichen Handeln insofern, als er die Verantwortung für die Überwachung sämtlicher Prozesse trägt und deren Effizienz mittels Managementwerkzeugen wie Leistungsindikatoren, Benchmarking, budgetärer Rahmensetzung u.a überprüft. Unter dem Blickwinkel der „Fähigkeit zur Mitsprache“ verursacht dies zahlreiche Probleme, insbesondere wenn die, auf zentraler Ebene, formulierten Richtlinien lokale Akteure in bestimmte Vorgehensweisen zwingen und die Entwicklung und Umsetzung maßgeschneiderter Programme auf lokaler Ebene unmöglich machen. In solchen Fällen wirkt NPM eher als „Verfeinerung“ althergebrachter technokratischer Logiken denn als neue Form von Verwaltungsführung, welche ihr Handeln an reale Gegebenheiten anzupassen vermag.

Zahlreiche empirische Studien bescheinigen eine bedenkliche Diskrepanz zwischen NPM-Diskursen (in denen zu Eigeninitiative ermutigt wird) und der tatsächlichen Praxis in lokalen Arbeitsämtern: Während die Rhetorik des NPM mehr Autonomie für lokale Akteure verspricht, ist deren Handlungsspielraum in Wahrheit durch die strikte Vorgabe von Leistungszielen und deren budgettechnische Abhängigkeit (lokale Arbeitsämter, die das festgelegte Soll nicht erfüllen, laufen Gefahr, einen Teil der ihnen zugewiesenen Mittel zu verlieren) stark eingeschränkt. Dies gilt umso mehr, als derartige Reformen der Governance zumeist primär von der Absicht getragen sind, öffentliche Gelder einzusparen (Giauque, 2004). In vielen Fällen wirkt der zunehmende Trend der Einführung von Leistungszielen, anhand derer die Leistung von lokalen Arbeitsämtern kontrolliert wird, als Hemmschuh, welcher ihre Fähigkeit zur Mitsprache stark beeinträchtigt. In der Tat führen, durch zentrale Stellen festgelegte Ziele, die lokalen Akteuren bestimmte Verhaltensweisen aufzwingen, nicht unbedingt zu einer besseren Serviceleistung insofern, als sie „schöne Zahlenergebnisse zum Selbstzweck“ erheben (Blau, 1963, in Wright, 2001: 247). Sind diese Leistungsziele einmal von allen AkteurInnen der sozialen Integrationspolitik – LeistungsempfängerInnen und MitarbeiterInnen in Arbeitsämtern und Behörden – verinnerlicht, verwandeln diese Leistungsziele Wünsche, Erwartungen etc. in adaptive Präferenzen. Selbst wenn lokale AkteurInnen ihr Bestes tun, um den Bedürftigsten zu helfen, wirken die auf nationaler Ebene festgelegten Zielvorgaben in vielen Fällen kontraproduktiv, da sie die Fähigkeit der/des Beamtin/en erheblich einschränken, ihrem/seinem Gegenüber tatsächlich zuzuhören und ihren/seinen Wünschen und Erwartungen Beachtung zu schenken. In der Erfüllung der täglichen Aufgaben ist die/der Beamt/in/e mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre/seine quantitativen Zielvorgaben mit ihrer/seiner tatsächlichen Arbeit in Einklang zu bringen. Für die Zielgruppe beschäftigungspolitischer Maßnahmen – und insbesondere für die am schlechtesten Qualifizierten und am schwersten Vermittelbaren – bedeutet dies oft eine Dienst- und Beratungsleistung von sehr geringer Qualität.

Wie empirische Belege zeigen, stehen solche NPM-Ansätze oft im Einklang mit klassischen Top-down-Verfahren: Die wesentliche Veränderung besteht hauptsächlich darin, Verantwortung auf lokale AkteurInnen zu übertragen und sie stärker zur Erfüllung zentral festgelegter Leistungsziele anzuhalten. In dieser Ausgestaltung werden NPM-Ansätze dem Versprechen situationsangepasster öffentlicher Politik nicht gerecht. Und, wie bei Top-down-Prozessen üblich, rufen sie auf lokaler Ebene oft Widerstand gegen die von zentraler Ebene vorgegebe-

nen Richtlinien hervor (z.B. in dem Indikatoren „frisiert“ werden) oder erhalten nur Pro-forma-Zustimmung. Tatsächlich tendieren diese neuen Formen der Governance dazu, die selbe Kluft zwischen zentralen Richtlinien und lokaler Praxis zu reproduzieren, wie sie in autoritären Systemen beobachtet werden kann – so etwa Max Weber’s bürokratischem eisernen Käfig oder dem Tayloristischen Produktionssystem.

In den folgenden zwei Abschnitten wird die Europäische Beschäftigungsstrategie nach Maßstäben des Ansatzes der Verwirklichungschancen untersucht.

4. DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND DIE „FÄHIGKEIT ZU SINNSTIFTENDER ARBEIT“

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) wurde als eine mögliche Form der Reform des keynesianischen Wohlfahrtsstaates entwickelt. Auf der gleichen Linie argumentieren VerfechterInnen des Dritten Weges, wonach das wichtigste Ziel von Sozialpolitik sei, „auf jede erdenkliche Weise in Humankapital zu investieren, anstelle direkte materielle Sicherung zu gewähren. Der Wohlfahrtsstaat soll durch den Sozialinvestitionsstaat ersetzt werden“[13] (Giddens, 1998: 117). Staatliche sozialpolitische Intervention wird nur dann als legitim erachtet, wenn es eine produktive Investition ist, und die Umverteilung von Ressourcen ist nur dort zulässig, wo sie zur Schaffung neuen Produktivpotenzials beiträgt. In anderen Worten: Die Logik der finanziellen Ersatzleistung muss von der Logik der Investition durchdrungen, nicht aber – wie von neoliberaler Politik gewünscht – ersetzt werden.

Folglich soll die „tax and spend“-Haltung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates dem Diskurs der Sozialinvestition, und insbesondere der Investition in Human- und Sozialkapital, weichen. So präsentiert sich der Dritte Weg als goldene Mitte zwischen den alten sozialdemokratischen Modellen (in deren Mittelpunkt ausschließlich Ressourcen stehen) und den neoliberalen Patentrezepten (deren Fokus ausschließlich auf Möglichkeiten/Chancen liegt) und behauptet, das einzige politische Programm zu sein, welches Ressourcen und Möglichkeiten erfolgreich miteinander verbindet. Aus diesem Blickwinkel wird der auf finanzielle Ersatzleistungen fokussierende Wohlfahrtsstaat als eine der Hauptursachen für Passivität bzw. Abhängigkeit der/des Einzelnen und die aktuellen niedrigen Beschäftigungsquoten verantwortlich gemacht.

Dies ist indes eine falsche Interpretation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates: dessen Ziel war es wohl, Einkommen umzuverteilen (um jenen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, eine adäquate materielle Sicherung zu gewährleisten), die Schaffung von Arbeitsplätzen für LeistungsempfängerInnen lag jedoch nicht im Aufgabenbereich des Wohlfahrtsstaates, sondern wurde hauptsächlich durch makroökonomische Wirtschaftspolitik gewährleistet. Wird diese Teilung von Kompetenzen innerhalb des keynesianischen Wohlfahrtsstaates beachtet, erscheint das Phänomen der so genannten „Abhängigkeitsfallen“ (dependency traps) in einem anderen Licht: Die zentrale Ursache für die aktuell hohe Arbeitslosigkeit und

[13] „Investment in human capital wherever possible, rather than direct provision of economic maintenance. In place of the welfare state we should put the social investment state“ (Originalzitat, Anmerkung U.F.).

Nicht-Erwerbstätigkeit liegt nicht in der (angeblich) durch den Wohlfahrtsstaat geförderten Passivität, sondern vielmehr im Abgang von früheren Mechanismen der keynesianischen nachfrageseitigen Politik, welche für die Schaffung von (Job)Möglichkeiten Sorge trug. Anders ausgedrückt: Wenn Individuen nicht erwerbstätig sind, liegt die Ursache dafür nicht darin, dass sie lieber von Sozialleistungen leben, sondern darin, dass Vollbeschäftigung als Ziel makroökonomischer Wirtschaftspolitik weitgehend aufgegeben wurde.

Diese Konzeption führt zu einer grundlegend unterschiedlichen Diagnose hinsichtlich der Ursachen von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit und empfiehlt andere Maßnahmen: die zentrale Frage ist nicht, wie angeblich „arbeitsunwillige" Personen in einen Job gebracht werden können, sondern vielmehr, wie die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze (wieder)hergestellt werden können. Denn, Arbeitslosigkeit kann entweder als ein Zustand betrachtet werden, für den die/der Einzelne selbst die Verantwortung trägt, oder aber als soziales Problem, für deren Bewältigung Politiken mobilisiert werden können, die auf Vollbeschäftigung abzielen. Demgegenüber bevorzugen sowohl neoliberale Ansätze wie auch Konzeptionen des Dritten Weges die erste Option und betonen die Notwendigkeit, arbeitslose und nichterwerbstätige Menschen stärker in die Pflicht zu nehmen.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie geht von den gleichen Grundannahmen aus: a) die Schaffung von Arbeitsplätzen obliegt in erster Linie dem Markt (vgl. die jüngste Fassung der Leitlinie 2); b) das Problem von Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit ist durch eine Revision des wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystems sowie durch die Förderung aktiver Arbeitsmarktprogramme zu bewältigen (Leitlinie 8). Ebenso wird, mit dem Ziel der Beseitigung von Wohlfahrts- bzw. Abhängigkeitsfallen, der Abgang von keynesianisch geprägter nachfrageorientierter Politik sowie die Neujustierung von Sozialleistungssystemen befürwortet. Die EBS fordert zudem die Einrichtung von Dienstleistungsinstitutionen (servicing state); durch diese soll die/der Einzelne Zugang zu maßgeschneiderten Programmen erhalten, die auf die Erhöhung ihrer/seiner Beschäftigungsfähigkeit abzielen. In einer solchen Perspektive wird Sozialpolitik eher als Instrument erachtet, mit dem die Fähigkeit der/des Einzelnen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verbessert wird und weniger als Mittel, sie/ihn vor dem Markt zu schützen (vgl. dazu die Verschiebung des wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzips von der Dekommodifizierung zur Rekommodifizierung – Unternehmen Esping-Andersen, 1999). In der Sozialpolitik wird zurzeit danach gestrebt, allen BürgerInnen die gleiche Startposition am Markt zu sichern. Dazu werden öffentliche Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie in Dienstleistungen für Familien verstärkt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie heftet sich dementsprechend, wie die meisten nationalstaatlichen Sozialsysteme, den Grundsatz der Chancengleichheit auf ihre Fahnen. Im Rahmen des Ansatzes der Verwirklichungschancen kommt der Frage eine Schlüsselbedeutung zu, wie geeignete Möglichkeiten/Chancen definiert werden: Was haben die EBS und andere VerfechterInnen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates im Blick, wenn sie von Chancengleichheit sprechen?

Trotz ihrer großzügigen Intentionen in Bezug auf soziale Kohäsion enthält die europäische Beschäftigungsstrategie eine restriktive Auffassung von Möglichkeiten/Chancen: Indem die EBS dazu auffordert, Sozialleistungssysteme dahingehend zu reformieren, dass deren angeblicher Tendenz entgegengewirkt wird, Faulheit und Abhängigkeit herzurufen (Leitlinie 8), übernimmt sie explizit die Auffassung vom Wohlfahrtsstaat als einen Passivität steigernden Faktor; und indem sie den Schwerpunkt auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und des

lebensbegleitenden Lernens für Arbeitslose und Nichterwerbstätige legt (Leitlinien 1 und 4), vertritt sie eindeutig eine Strategie, die sich mit angebotsseitigem Egalitarismus deckt.[14]

Im Kontrast zum früheren, stark an Ressourcen orientierten Modell des Ersatzleistungswohlfahrtsstaates, ist die Europäische Beschäftigungsstrategie – ebenso wie neoliberale und Dritte-Weg-Modelle – auf die Entwicklung von Möglichkeiten auf der Mikro-Ebene ausgerichtet.[15] Gleichzeitig wird die Aufgabe, Möglichkeiten auf makroökonomischer Ebene zu schaffen, den Marktakteuren übertragen. Im Gegensatz zu Sen's Konzeption, nach der ein entsprechendes Gleichgewicht zwischen Programmen auf der Mikro- und auf der Makro-Ebene (oder, wie Sen es ausdrückt, zwischen individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren) hergestellt werden muss, liegt das Hauptgewicht der EBS auf der Transformation der Individuen und nicht des Arbeitsmarktes.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet kommt der Investition in Humankapital Priorität zu, will die EU der wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden. Die Leitlinie 1 streicht die Bedeutung von „aktiven und präventiven Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen" hervor. Dabei wird als besonders wichtig angesehen, „den Arbeitssuchenden die Möglichkeit [zu] bieten, an wirksamen und effizienten Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Eingliederungschancen teilzunehmen, wobei besonderes Augenmerk denjenigen gelten sollte, die auf dem Arbeitsmarkt mit den größten Schwierigkeiten konfrontiert sind". Die Leitlinien 3 und 4 stellen auf die „Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit und Mobilität am Arbeitsmarkt" und die „Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens" ab. In einem von globalem Wandel geprägten Umfeld ist die Wettbewerbsfähigkeit der Beschäftigten das oberste Ziel der EBS. Ihr Herzstück ist produktive Arbeit, und alle Formen von Nicht-Erwerbsarbeit (d.h., alle Aktivitäten außerhalb des Arbeitsmarktes) werden als minderwertige Funktionen angesehen. Folglich birgt der Diskurs „von der Gleichheit der Chancen" in der EBS eine sehr einseitige Auffassung von Möglichkeiten/Chancen: Ihr Wert besteht allein darin, ein Instrument zur Erreichung wirtschaftlicher Produktivität auf dem Arbeitsmarkt zu sein.

In diesem Zusammenhang wird eine Bedrohung durch Negativanreize innerhalb der sozialen Sicherungssysteme zunehmend stärker postuliert, was tief greifende und ständige Reformen von Sozialleistungssystemen nach sich zieht. Das Ziel dieser Reformen besteht darin, potenzielle Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu orten und die Systeme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Der erste Kok-Bericht bestätigt diesen Trend: Indem die Notwendigkeit in den Vordergrund gestellt wird, Erwerbsarbeit in finanzieller Hinsicht lohnend zu machen[16] (durch eine Senkung des Niveaus von Sozialleistungen im Verhältnis zu den Löhnen), aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu stärken, aktives Altern zu fördern und die Frauenbeschäftigungsquote zu erhöhen, wird ein neues Verhältnis zwischen Belangen von Dekommodifizierung und Rekommodifizierung geschaffen. Oder anders ausge-

[14] In angebotsseitig orientierten Programmen werden präzise quantitative Zielvorgaben festgelegt und Überprüfungsverfahren entwickelt. Gleichzeitig wird die Regulierung des Arbeitsmarktes den Marktakteuren und Unternehmern (vgl. Leitlinie 2 zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist) sowie den Sozialpartnern (sofern es um Fragen der Sicherheit und Arbeitsplatzqualität geht) überlassen. Dadurch werden diese Fragen stark vom guten Willen dieser Akteure abhängig gemacht.

[15] Indem es die Notwendigkeit unterstreicht, sowohl den Willen wie auch die Fähigkeiten der Arbeitssuchenden zu verbessern.

[16] Konzept des „making work pay" (Anmerkung U.F.).

drückt: Dekommodifizierung wird nur insoweit als legitim angesehen, als sie aktiv zur Rekommodifizierung beiträgt.

Dementsprechend ist die schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt oberste Priorität, mit der dezidierten Begründung, dass ein schlechter Job immerhin besser als gar keine Arbeit sei; ein mieser Job könne ja, so wird argumentiert, bessere berufliche Aussichten eröffnen. Dieses Postulat, wonach Jobs von minderer Qualität allen Formen von Nichterwerbsarbeit vorzuziehen wären, untergräbt Bestrebungen zur Regulierung von Arbeitsmärkten. Im Diskurs der EBS wird Arbeitskraft als Ware erachtet, deren Marktfähigkeit durch finanzielle Anreize und Ausbildungsprogramme erhöht werden muss, damit so die Beschäftigungsquoten gesteigert werden können. Aus diesem Blickwinkel wird die Frage nach der Qualität der Möglichkeiten, die der/dem Einzelnen geboten werden, der Ambition zur Verfolgung quantitativer makroökonomischer Zielvorgaben untergeordnet.[17] In solchen Politikansätzen wird der Mensch als Instrument zur Erreichung übergeordneter (Makro-)Ziele betrachtet, während im Ansatz der Verwirklichungschancen makroökonomische Stabilität und Wohlstand als Instrument für die persönliche Entfaltung der/des Einzelnen gelten.

In allen diesen Aspekten geht die EBS konform mit Modellen, die auf Kapitalvermehrung ausgerichtet sind und steht im Gegensatz zum Ansatz der Verwirklichungschancen. Was in der EBS letztendlich zählt, ist nicht die tatsächliche Freiheit der/des Einzelnen, sondern vielmehr ihre/seine Fähigkeit, Kapital zu verarbeiten, um wiederum neues Kapital zu produzieren. Als solche zeigt sich die Rhetorik um die EBS als kapitalistischer Diskurs, in welchem die Sorge um die Stärkung der menschlichen Freiheit eine untergeordnete Rolle spielt. In dem Bericht, den Esping-Andersen und seine Kollegen der belgischen Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2001) übermittelten, wurde dieser auf Wachstum ausgerichtete Ansatz explizit begrüßt und die Entwicklung einer Strategie der Sozialinvestition empfohlen, die darauf abzielt, die Anpassungsfähigkeit der/des Einzelnen und der Gesellschaft zu fördern und sie so für die neue wissensbasierte Wirtschaft zu wappnen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Nach Finlayson geht es dabei darum, eine ideale Vorstellung von der/dem AkteurIn als „reflexives Individuum, welches sich selbst als eine Form von Kapital betrachtet, das bearbeitet, veredelt und investiert werden muss, und dies auf Grundlage einer Verpflichtung zur Produktivität, die es gegenüber der Gemeinschaft zu erfüllen hat“, zu fördern (Finlayson, 2003: 166; in Lister, 2004).

Ungeachtet der unterschiedlichen Rhythmen bei der Umsetzung der EBS durch die einzelnen Mitgliedsstaaten, hat der Ruf nach einer investiven sozialen Strategie eine Art allgemeinen normativen Rahmen geschaffen, der eine starke Wirkung auf den Entwurf und die Entwicklung sozialpolitischer Maßnahmen ausübt. Die EU ist mit der Rhetorik von der Europäischen Beschäftigungsstrategie maßgeblich an der Verbreitung dieses normativen Rahmens beteiligt. Wenn man jedoch die EBS selbst anhand dieses normativen Rahmens bewertet, lässt sich die Einseitigkeit des Modells in mindestens dreifacher Hinsicht feststellen: a) sobald Sozialschutz über ein bestimmtes Niveau (die Armutsschwelle) hinausgeht, wird er als Faktor interpretiert, der Abhängigkeit verursacht; b) die Verbesserung von Möglichkeiten/Chancen wird als Verbesserung der Markttauglichkeit der/des Einzelnen bewertet; c) die Frage der Verwirklichungschancen und der tatsächlichen Freiheit von Individuen wird dem Anliegen untergeordnet, Pro-Kopf-Output sowie Human- und Sozialkapital zu steigern.

[17] Gemäß der EBS soll bis 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70%, eine Frauenbeschäftigungsquote von 60% und eine Beschäftigungsquote von 50% bei den älteren ArbeitnehmerInnen erreicht werden.

5. DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND DIE FÄHIGKEIT ZUR MITSPRACHE (CAPABILITY FOR VOICE)[18]

Der konventionelle Wohlfahrtsstaat gründet sich auf einen zentralistischen Modus von staatlichem Handeln. Zentrale politische Gremien definieren mit der Unterstützung zentraler Verwaltungen verschiedene Kategorien von sozialen Risiken und lokal tätige BeamtInnen zeichnen für die Umsetzung dieser Richtlinien verantwortlich. Das System ist so angelegt, dass die Umverteilung finanzieller Ressourcen automatisch erfolgt und menschlichem Gutdünken wenig Raum lässt; der Handlungsspielraum lokaler AkteurInnen wird beschränkt, um willkürliche Entscheidungen zu verhindern. Es verwundert wenig, dass innerhalb solcher Systeme Reformen hauptsächlich durch Lobbying und Druck auf die zentralen politischen Gremien und Verwaltungen herbeigeführt werden, um Veränderungen im Hinblick auf Höhe und Bezugsdauer von Geldleistungen des Wohlfahrtsstaates zu erzielen. Derart gestaltete Systeme wurden in der Ära des Neo-Korporatismus geschaffen, als Gewerkschaften und die politische Linke ihre Kräfte bündelten, um ihre Überzeugungen in den parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozessen durchzusetzen. In akademischen Kreisen war dies das goldene Zeitalter von „Macht-Ressourcen-Theorien“, welche die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten mit dem ungleichen Vermögen der Gewerkschaften und linken Entscheidungsträger erklärten, die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates zu beeinflussen (vgl. zum Beispiel Korpi, 1983).

Die EBS wird demgegenüber nach Grundsätzen umgesetzt, die sich stark an NPM anlehnen (vgl. weiter oben). Die Weiterentwicklung der EBS erfolgt durch die so genannte offene Methode der Koordinierung (OMK), mittels der Elemente von Managementdoktrinen in die EU-Governance einfließen (Clarke/Newman, 1997): dies beinhaltet genau festgelegte Zeitschienen, Indikatoren zur Messung von Erfolg, die Ermittlung bewährter Praktiken (best practices), Planziele, deren regelmäßige und institutionalisierte Überprüfung und Evaluierung usw. Unter diesen Bedingungen können sich lokale und einzelstaatliche Initiativen gut entwickeln, sofern sie sich in diesen allgemeinen Rahmen einfügen. Auf nationalstaatlicher Ebene lassen sich Einstellungen von Pro-forma-Gefolgschaft in der Form feststellen, dass die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) zwar einer Demonstration guten Willens gleichkommen, den Indikatoren zu entsprechen, jedoch wenig Aufschluss über tatsächliche Praktiken geben. In der aktuellen Ausgestaltung der OMK trägt die Anwendung von Managementgrundsätzen zu dieser Kluft zwischen europäischer, nationaler und lokaler Ebene bei und verhindert reflexives öffentliches Vorgehen. Das Demokratiedefizit, das in Bereichen beobachtet werden kann, in denen Ziele und quantitative Zielvorgaben im Vorhinein festgelegt werden, kommt nicht von ungefähr.[19]

Die technokratischen Modi, mit denen Zielvorgaben und Indikatoren festgelegt werden, sind zu weiten Teilen für die unzureichende Einbindung von AkteurInnen des Sozialbereichs und der Zivilgesellschaft in der OMK verantwortlich: ziehen ExpertInnengruppen die Entwicklung von Verfahren an sich, wird der Handlungsspielraum und die Fähigkeit zur Mitsprache lokaler AkteurInnen durch den Zwang beträchtlich beschnitten, ohne ihr Zutun fixierte Vorgaben

[18] Für detaillierte Informationen vgl. dazu den Beitrag von Jean-Michel Bonvin zu den diversen Strategien der Beschäftigungsförderung in diesem Band, 61-82.
[19] Im Bezug auf die EU ist dies sehr gut dokumentiert, vgl. zum Beispiel Salais u.a., 2002 oder Zeitlin, 2004.

erfüllen zu müssen. Demgemäß ist es äußerst fraglich, ob EU-Schlagwörter wie „Subsidiaritätsprinzip“ und „offene Methode der Koordinierung“ tatsächlich ausreichend sind, den Weg für eine wahrhaft reflexive Ausgestaltung politischer Entscheidungsfindung zu ebnen. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels kann die Wirkung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die Fähigkeit zur Mitsprache bestenfalls als ambivalent eingeschätzt werden. Noch ist nicht absehbar, ob sich der Governance-Ansatz der OMK, der zurzeit sehr en vogue ist, tatsächlich von konventionellen Regierungsmethoden abhebt und die Handlungsfähigkeit (capability for action) lokaler AkteurInnen erweitert, oder ob dadurch erneut und auf subtile Weise die Vorherrschaft von Technokratie und konventioneller Regierungsführung bestätigt wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das europäische Sozialmodell stellt sich selbst als vom US-Modell unterschiedlich dar, und dies in dreifacher Hinsicht: 1) der Verbindung zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Kohäsion, 2) der Fokussierung auf sozialen Dialog und koordinierte Kollektivverhandlungen und 3) der Sorge um eine gerechtere Lohn- und Einkommensverteilung (Ferrera u.a., 2001). In inhaltlicher Hinsicht plädiert das europäische Sozialmodell für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen und fordert auf prozeduraler Ebene die aktive Einbindung sowohl von sozialen AkteurInnen als auch von VertreterInnen der Zivilgesellschaft. Im Hinblick auf seine Grundsätze bzw. Ziele entsprechen daher sowohl die EBS wie auch das europäische Sozialmodell weitgehend dem Ansatz der Verwirklichungschancen. Doch welcher politischen Maßnahmen und Vorgehensweisen bedienen sie sich, um ihre hehren Versprechen zu erfüllen? In diesem Beitrag konnten folgende schwere Mängel festgestellt werden:

Im Bezug auf die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit verbinden die EBS und das europäische Sozialmodell eine starke Fokussierung auf die Anhebung der allgemeinen Beschäftigungsquote[20] mit einer klaren Präferenz für angebotsseitige Programme, mit dem prioritären Ziel, das Humankapital zu steigern und so genannte Abhängigkeitsfallen zu beseitigen. Diese Sichtweise kontrastiert stark mit dem Ansatz der Verwirklichungschancen und dessen Eintreten für die tatsächliche Freiheit zu arbeiten.[21]

Im Bezug auf die Fähigkeit zur Mitsprache gehen technokratische Governance-Methoden mit Maßnahmen zur Förderung lokaler Initiativen einher: Während diese Governance-Methoden regelmäßige Überprüfungen implizieren, sind die lokalen Initiativen sehr stark vom guten Willen und der Initiativfähigkeit der betroffenen AkteurInnen anhängig. Zurzeit stellt die von Managementansätzen geprägte offene Methode der Koordinierung (OMK) eher eine Verfeinerung althergebrachter technokratischer Modi Procedendi dar denn eine neue Form situationsangepasster öffentlicher Politik.

Trotz deren großzügigen Intentionen weisen die EBS und das europäische Sozialmodell aus

[20] Wodurch Erwerbsarbeit – ungeachtet der Frage der Arbeitsplatzqualität – zur wichtigsten Funktion erklärt wird.
[21] Dieser Ansatz gründet auf einer Auffassung von sinnstiftender Arbeit als wichtiges Element für persönliche Entfaltung.

der Perspektive des Ansatzes der Verwirklichungschancen große Mängel auf. Die Umsetzung der in der EBS und im europäischen Sozialmodell vorhandenen Intentionen erfordert eine Infragestellung von deren dreifacher normativer Bias zugunsten a) angebotsseitiger Programme (versus nachfrageseitiger politischer Maßnahmen); b) deren sehr restriktiven Auffassung von Möglichkeiten/Chancen als produktiver Arbeit (versus Verwirklichungschancen); c) seiner technokratischen Governance-Methoden (versus situationsangepasstem und reflexivem staatlichem Vorgehen).

BIBLIOGRAPHIE

Bonvin, J.-M. (2005), La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen, in: L'économie politique, 2005, Nr. 27, 24-37.

Bonvin, J.-M. and N. *Farvaque* (2006), Promoting Capability for Work: the Role of Local Actors, in: S. *Deneulin* et al. (eds.), The Capability Approach, Towards Structural Transformations, Dordrecht, 121-43.

Clarke, J. and J. *Newman* (1997), The managerialist state, London.

Cohen, G. (1993), Equality of what? On welfare, goods and capabilities, in: *Nussbaum,* M. und A. *Sen* (eds.), The quality of life, Oxford, 9-29.

Esping-Andersen, G. (1999), Social foundations of post-industrial economies, Oxford.

Ferrera, M. et al. (2001), The future of social Europe, Lisbon.

Giddens, A. (1998), The third way, Bristol.

Hirschman, A. O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge.

Korpi, W. (1983), Democratic class struggle, London.

Layard, R. and S. *Nickell* (1991), Unemployment, macroeconomic performance and the labour market, Oxford.

Lindbeck, A. and D. *Snower* (1988), The insider-outsider theory of employment and unemployment, Cambridge Mass.

Lister, R. (2004), Towards a social investment state?, RC19 annual conference, Paris, 2-4 September.

Salais, R. et al. (2002), L'évaluation de la politique européenne de l'emploi, Etude pour la DARES, Paris : IDHE.

Sen, A. (1982), Equality of What?, in: *Sen* A. (ed.), Choice, Welfare and Measurement, Cambridge Ma: The MIT Press, 353-69.

Sen, A. (1992), Inequality reexamined, Oxford.

Sen, A. (1999a), Development as freedom, Oxford.

Sen, A. (1999b), Democracy as a universal value, in: Journal of Democracy, 10/3, 3-17.

Sen, A. (2004), Elements of a human rights theory, in: Philosophy and public affairs, 32/4, 315-56.

Streeck, W. (1999), Competitive solidarity: rethinking the European social model, annual meeting of the SASE, 8-11 June, Madison.

Wright, S. (2001), Activating the unemployed: the street-level implementation of UK policy, in: *Clasen* J. (ed), What future for social security?, Dordrecht, 235-50.

Zeitlin, J. (2004), The open method of coordination in action: The European employment and social inclusion strategies, conference The EES: discussion and institutionalisation, Brussels, 30-31 August.

Hartmut Seifert

DIE HARTZ-GESETZE – ENTTÄUSCHTE HOFFNUNGEN UND NEUE PROBLEME

1. PROBLEMSTELLUNG

Keine arbeitsmarktpolitische Reform hat derartige scharfe Kontroversen ausgelöst wie die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, populär auch als „Hartz-Gesetze“ bezeichnet. Das überrascht nicht. Denn kein Reformvorhaben hat Konzeption und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik derartig einschneidend verändert wie diese vier in kurzer Folge in Kraft getretenen Gesetze. Konzeptionell betonen sie den Grundsatz der vermehrten Eigenverantwortung, orientieren sich am Prinzip des „Fordern und Förderns“, sie schrauben den Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurück, lenken die Förderung stärker als bislang auf flexible bzw. atypische Formen der Beschäftigung, spalten die Arbeitsmarktpolitik institutionell in zwei Regelungsbereiche, der eine zuständig für Kurzzeitarbeitslose und der andere für Langzeitarbeitslose, und bauen die Bundesagentur zu einer modernen Dienstleistungsagentur um.

Mit den Hartz-Reformen waren große Erwartungen verknüpft. Ein neues Arrangement von Anreizen, Sanktionen, neuen Instrumenten sowie flexiblen Formen der Beschäftigung sollte die Lage am Arbeitsmarkt maßgeblich verbessern. Mittlerweile ist Ernüchterung eingetreten. Die Reformpakete haben den erhofften Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht in Gang setzen können. Hartnäckig dauern die Strukturprobleme, vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit, weiter an. Auch die groß angelegte Begleitforschung kann kaum mit Erfolgsmeldungen aufwarten.[1] Die Kosten der Arbeitslosigkeit verharren auf hohem Niveau, geändert hat sich lediglich die Verteilung zwischen dem steuer- und dem beitragsfinanzierten Anteil. Damit nicht genug: Die Hartz-Gesetze werfen neue Probleme auf. Die breit angelegte Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse untergräbt die Einnahmesituation der Sozialversicherungen. Kaum weniger gravierend dürften die langfristigen Folgen für den Arbeitsmarkt durch den Rückbau öffentlich geförderter Weiterbildung zugunsten vermehrter Eigenverantwortung wiegen. In der Bilanz scheint es, als habe die groß angelegte Reform der Arbeitsmarktpolitik dem Arbeitsmarkt mehr neue Probleme beschert als alte beseitigt.

Bevor einige Aspekte der Hartz-Reformen bilanzierend bewertet werden, skizziert der Beitrag zunächst die Grundzüge der Hartz-Reformen (Kap. 2). Anschließend diskutiert er die Aufspaltung in zwei Regelkreise (Kap. 3), erörtert die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der Hartz-Reformen (Kap. 4) und verweist auf Folgeprobleme der Hartz-Reformen (Kap. 5), bevor ein Fazit gezogen wird (Kap. 6).

[1] Die Bundesregierung hat acht Forschungskonsortien aus etwa 20 Forschungseinrichtungen mit der Evaluierung der Hartz-Gesetze I bis III beauftragt. Eine Zusammenfassung der vorliegenden Zwischenberichte liefert ein Bericht der Bundesregierung (2006).

2. GRUNDZÜGE DER HARTZ-REFORMEN

Die vier Hartz-Gesetze haben den lange Zeit beklagten Reformstau in hyperaktiven Reformeifer umschlagen lassen. Seit Jahresbeginn 2003 sind in rascher Abfolge bis Anfang 2005 die vier Hartz-Gesetze in Kraft getreten und die Reform der Hartz-Reformen selbst ist bereits in vollem Gange[2], weitere Reformschritte sind angekündigt. Inhaltlich lassen sich die zahlreichen Reformelemente wie folgt gruppieren (Seifert 2005):

1. Die Bundesanstalt für Arbeit wird als Bundesagentur für Arbeit (BA) zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen umgebaut. Die BA orientiert sich an einer neuen Steuerungslogik und rückt als handlungsleitende Kriterien Wirtschaftlichkeit und prognostizierte Wirkungen in den Vordergrund. „Kundenzentren der Zukunft" bilden in den Arbeitsagenturen die Schnittstelle zum Kunden. Sie reorganisieren den gesamten Prozess in einer einheitlichen Logik funktional gegliedert nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten (Hielscher 2006). Die Einführung von Vermittlungs- und Bildungsgutscheinen soll den Gedanken der Eigenverantwortung stärken. Der Qualitätsverbesserung soll die Zulassung von Weiterbildungsträgern durch „Zertifizierungsagenturen" dienen.

2. Der arbeitsmarktpolitische Leistungsbereich wurde in zwei Regelungskreise aufgespalten, die jeweils eigenen Funktionsprinzipien, Finanzierungsmodi und teilweise auch Instrumenten unterliegen. Kurzzeitarbeitlose (bis zu einem Jahr ohne Beschäftigung) fallen in den Regelungsbereich des Sozialgesetzbuches III (SGB III) und erhalten ein proportional zum ehemaligen Einkommen bemessenes Arbeitslosengeld I. Erwerbsfähige Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, können Ansprüche auf das nach dem SGB II geregelte Arbeitslosengeld II geltend machen. Diese Leistung fasst die ehemalige Arbeitslosenhilfe, die auf einem im Vergleich zum Arbeitslosengeld zwar geringeren aber ebenfalls proportionalen Regelsatz basierte, mit der ehemaligen Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II mit festen Sätzen zusammen.

3. Mehr Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden lautet die Schlüsselbotschaft. Demgegenüber gerät der bei Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 verankerte Grundgedanke der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der die Lösung der Arbeitsmarktprobleme als Aufgabe öffentlicher Politik ansah, weiter in den Hintergrund. Dem Leitgedanken der gestärkten Eigenverantwortung entspricht, dass sich das Leistungsrecht am Prinzip des Fordern und Förderns orientiert. Mit dieser Neuausrichtung folgt die Arbeitsmarktpolitik dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates, das als Leitgedanke die Reformansätze in sämtlichen Bereichen der Sozialpolitik ebenso durchzieht wie auch Überlegungen zur Reform der beruflichen Weiterbildung (Evers/Leggewie 1999; Mezger/West 2000). Die Grundidee ist, durch staatliche Maßnahmen die Handlungsautonomie der Betrof-

[2] Die Arbeitsmarktpolitik gleicht einer Dauerbaustelle. Zu den permanenten Nachkorrekturen gehören das am 31.12.2005 in Kraft getretene fünfte Gesetz zur Änderung des SGB II, das am 24.3.2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetz und anderer Gesetze und das am 1.8.2006 wirksam gewordene Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

fenen, der arbeitsmarktpolitischen Adressaten, zu vergrößern, ihre „Marktfähigkeit“ zu stärken – und zwar hinsichtlich ihrer erforderlichen kognitiven Fähigkeiten sowie ihrer Motivation (Ullrich 2004).

Was unter der Losung Fordern und Fördern prima facie nach einem ausbalancierten Nebeneinander zweier Prinzipien klingt, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als eine umfangreiche Liste an sozialen Einschnitten und sanktionierenden Regularien, der ein vergleichsweise bescheidenes Repertoire an Förderaktivitäten gegenüber steht. Zu dem Katalog der Forderungen gehören die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von max. 32 auf max. 12 Monate bzw. 18 Monate für Arbeitslose ab 55 Jahre, die Verschärfung der Zumutbarkeit[3], die Umkehrung der Beweispflicht[4], die Abschaffung des Anschluss-Unterhaltsgeldes bei Weiterbildungsmaßnahmen, die Senkung der Leistungen für einen Teil der Langzeitarbeitslosen in Folge der zum Arbeitslosengeld II zusammen gelegten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie die Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung bei der Arbeitsagentur unmittelbar nach Kündigung und die Mitwirkungspflicht bei der Arbeitsuche.

Bei den Förderaktivitäten schlagen auf jeden Fall die im Vergleich zur bisherigen Praxis neu konzipierten und intensivierten Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsbemühungen positiv zu Buche. Im Bereich des SGB II erhält jeder erwerbsfähige Hilfebedürftige einen persönlichen Ansprechpartner, Eingliederungsvereinbarungen legen die Eigenleistungen der Arbeitsuchenden sowie die der Arbeitsmarktpolitik fest, und Beratungsleistungen im psychosozialen Bereich dienen der Vermittlungsfähigkeit. Positiv zu werten ist auch die Einbeziehung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger in den arbeitsmarktpolitischen Leistungskanon.

4. Die Förderung atypischer und selbstständiger Beschäftigung soll die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen und neue Beschäftigung schaffen. Hierzu gehören die Einführung der Ich-AG[5], die Neuregelung geringfügiger Beschäftigung in Form der Mini- und Midi-Jobs[6], die Förderung der Leiharbeit im Rahmen der Personalservice-Agenturen (PSA)[7] sowie die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs).[8]

---

[3] Jüngeren Personen ohne familiäre Verpflichtungen wird eine größere regionale Mobilität zugemutet. Das wohl finale Stadium der Zumutbarkeit ist mit Hartz IV für Bezieher des Arbeitslosengeldes II erreicht. Ihnen wird nach einjähriger Arbeitslosigkeit jede Form der Beschäftigung, auch versicherungsfreie und untertariflich entlohnte, zugemutet.

[4] Arbeitslose müssen nun nachweisen, dass sie die Arbeitslosigkeit nicht selbst verschuldet bzw. die Aufnahme einer Tätigkeit nicht schuldhaft verhindert haben.

[5] Existenzgründer erhalten einen degressiv gestaffelten Zuschuss für max. drei Jahre, wenn ihr Jahreseinkommen 25.000 € nicht übersteigt. Seit dem 1. August 2006 ersetzt der neue Gründungszuschuss den Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld. Weiterhin sind nur Bezieher von Arbeitslosengeld I anspruchsberechtigt, nicht aber die von Arbeitslosengeld II (Langzeitarbeitslose).

[6] Für Arbeitnehmer sind die Mini-Jobs abgabenfrei, der Arbeitgeber hat 23% des Arbeitsentgelts als Beitrag an die Renten- (12%) und Krankenversicherung (11%) sowie 2% Lohnsteuer zu zahlen. Bei den Midi-Jobs zahlen die Arbeitnehmer einen gestaffelten Beitrag zu den Sozialversicherungen, der bei 800 € den vollen Satz von 21% erreicht. Arbeitgeber zahlen die üblichen Anteile an den Beiträgen. Die Abgaben wurden jüngst von 25 auf 30% erhöht.

[7] Sie sollen Arbeitslosen zunächst temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten bei Entleihunternehmen bieten mit dem Ziel, sie längerfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren („Klebeeffekt“).

[8] Nach § 16 Abs. 3 SGB II können für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein müssen. Hierbei handelt es sich nicht um Arbeitsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Für die Tätigkeiten wird eine Entschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde geleistet.

5. Einige Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden reformiert, Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengelegt, die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeitergeld durch Transfermaßnahmen und Transfer-Kurzarbeitergeld abgelöst. Gekürzt und zugleich umgeschichtet wurde der Mitteleinsatz bei bislang zentralen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie den Arbeitsbeschaffungs- und den Weiterbildungsmaßnahmen (Sachverständigenrat 2005).

6. Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde ferner das Arbeitsrecht weiter dereguliert. Die befristete Beschäftigung von Älteren (ab 52 Jahre) kann beliebig häufig wiederholt werden. Mittlerweile hat der Europäische Gerichtshof diese Regelung als nicht mit der Anti-Diskriminierungsrichtlinie vereinbar erklärt. Außerdem ist der Schwellenwert für den Geltungsbereich des Kündigungsschutzes von bisher mehr als fünf auf nun mehr als 10 Beschäftigte angehoben worden.

Von der Verknüpfung dieser vielfältigen Reformelemente aktiver wie passiver Arbeitsmarktpolitik werden Beschäftigung fördernde Impulse erhofft (Koch/Walwei 2005): Offene Stellen sollen zügiger besetzt, unechte Arbeitslose durch die aktivierenden Maßnahmen aus dem Bestand ausgesondert werden („Bestandsbereinigung“), die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden soll für zusätzliche Beschäftigung vor allem im Niedriglohnbereich sorgen, atypische Beschäftigungsverhältnisse sollen Überstunden ersetzen und neue Beschäftigung ebenso generieren wie die verschiedenen Varianten von Lohnkostensubventionen. Haben die zahlreichen Stellschrauben, die die Hartz-Gesetze neu justiert haben, die hoch gesteckten Erwartungen erfüllen und den Arbeitsmarkt beflügeln können?

3. BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNGEN

3.1 Vermittlungsnahe Dienstleistungen

Im Vorfeld der Hartz-Gesetze waren Forderungen aufgekommen, durch beschleunigte Vermittlungsaktivitäten der BA die Dauer und damit auch das Niveau der Arbeitslosigkeit spürbar verringern zu können.[9] Bereits das Job-AQTIV-Gesetz hatte die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten neu ausgerichtet und intensiviert, um die Umschlagsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen. Diesen Kurs setzen die Hartz-Reformen mit folgenden Instrumenten fort:

- Personalserviceagenturen (PSA) sollen Arbeitslosen mit Hilfe von Zeitarbeit eine vermittlungsorientierte Brücke in dauerhafte Beschäftigung schlagen.

- Private Personalvermittler können an den Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsagenturen beteiligt werden (§ 37 SGB III).

- Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB II) bieten Arbeitslosen die Möglichkeit, in Eigenregie private Arbeitsvermittler einzuschalten.

[9] Kritisch hierzu: Karr (2002).

Inwieweit haben die intensivierten Vermittlungsaktivitäten die Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt fördern können? Wie die Zwischenberichte der Hartz-Evaluierung zeigen (WZB/Infas 2005), sind die Wirkungen eher bescheiden wenn nicht gar enttäuschend. Kaum Zweifel dürften bestehen, dass die geringen Beschäftigungszahlen in den PSA als Misserfolg zu werten sind. Mit gut 30.600 erreichten sie im Dezember 2003 rasch einen Höhepunkt und sind seitdem auf magere rd. 9.440 im März 2006 gefallen. Angesichts von insgesamt etwa gut 450.000 Leiharbeitnehmern ist es den PSA nicht gelungen, auf diesem expandierenden Teilsegment des Arbeitsmarktes Fuß zu fassen. Auch der erhoffte Integrationseffekt ist keineswegs überwältigend. In der ersten Phase der neu eingerichteten PSA konnten 42% der Beschäftigten in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis wechseln (Jahn 2005). Die ursprüngliche Hoffnung war, über diesen Weg mehrere hunderttausend Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt einschleusen zu können.

Fast bedeutungslos erscheint der Einsatz von Vermittlungsgutscheinen (Pfeiffer/Winterhager 2006; WZB/Infas 2005). Im April 2006 wurden lediglich knapp 3.600 Vermittlungsgutscheine ausgezahlt. Gemessen an den monatlichen Arbeitsvermittlungen von schätzungsweise knapp 70.000 durch die Arbeitsagenturen bewegt sich der Anteil der Vermittlungsgutscheine in einem marginalen Bereich. Bedeutsamer ist dagegen die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), die monatlich etwa 25.000 Fälle ausmacht.

Erste Anhaltspunkte auf die Frage, inwieweit die im Rahmen der Hartz-Gesetze intensivierten Vermittlungsaktivitäten die Einstellungsprozesse beeinflusst haben, können Veränderungen der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit und der Vakanz- bzw. Suchzeiten von offenen Stellen liefern.[10] Beide Indikatoren haben sich seit Inkrafttreten der Hartz-Gesetze (zwischen 2003 und 2005) nur wenig verändert.[11] Bei der Interpretation der Daten ist allerdings zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit durch die Hartz-Gesetze verzerrt sein kann. Durch die Einführung der frühzeitigen Meldeverpflichtung dürfte die „Job-to-Job-Vermittlung“ an Bedeutung gewonnen haben. In dem Maße, wie es gelingt, gekündigte Beschäftigte noch vor Beendigung des alten in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln und einen nahtlosen Wechsel zu organisieren, sinkt die Zahl der kurzzeitigen Arbeitslosigkeitsfälle. Dieser nicht genau quantifizierbare institutionelle Effekt verhindert, dass die gemessene Dauer der Arbeitslosigkeit zurückgeht, da aufgrund frühzeitiger Arbeitsvermittlung Arbeitslosigkeit gar nicht erst entsteht.

Der zweite Indikator, der für Hinweise auf die Wirkung von Vermittlungsaktivitäten in Frage kommt, zeigt kein eindeutiges Bild. Die durchschnittliche Suchzeit ist in Westdeutschland zwischen 2002 und 2005 von 41 auf 44 Tage gestiegen und die Vakanzzeit von 20 auf 18 Tage zurückgegangen; die entsprechenden Werte für Ostdeutschland lauten 38 und 41 bzw. 13 und 14 Tage. In diesen eher mäßigen Veränderungen spiegelt sich vor allem die im Zuge der konjunkturellen Wiederbelebung anziehende Nachfrage nach Arbeitskräften. Darüber hinaus verdeutlichen die starken Unterschiede zwischen West und Ost, dass die Dauer von Such- bzw. Vakanzzeiten wesentlich von der allgemeinen Arbeitsmarktlage geprägt wird. Angesichts dieser Daten fällt es schwer, den intensivierten Vermittlungsaktivitäten einen spürbaren Einfluss auf die Vakanzzeiten zuzurechnen. Der konjunkturelle Einfluss erscheint stärker.

---

[10] Vakanzzeit ist die Zeit zwischen gewünschter und tatsächlicher Arbeitsaufnahme und Suchzeit die Phase vom Beginn der Suche bis zum Abschluss des Arbeitsvertrages (Kettner/Spitznagel 2006).

[11] Daten über die Dauer der Arbeitslosigkeit beruhen auf einer Auswertung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erstellt wurden.

Näheren Aufschluss über die Wirkungen der neuen Vermittlungsinstrumente liefert die Begleitforschung (WZB/Infas 2005). Weder die Vergabe der Vermittlung an Dritte noch die Einlösung der Vermittlungsgutscheine oder der Arbeitnehmerverleih im Rahmen der PSA haben die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen können. Der Einsatz von PSA wirkt sich sogar negativ auf die Dauer der Arbeitslosigkeit aus. Dieses Experiment muss also als gescheitert angesehen werden.

3.2 Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Die Hartz-Gesetze fördern zwei Formen atypischer Beschäftigung: durch Leiharbeit im Rahmen der Personalserviceagenturen und der generell gelockerten Regelungen zur Leiharbeit sowie durch geringfügige Beschäftigung in Form der Mini- und Midijobs. Diese Beschäftigungsformen sollen die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen und zusätzliche Beschäftigung generieren. Darüber hinaus sieht das SGB II für Langzeitarbeitlose bzw. Empfänger von Arbeitslosengeld II befristete Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) vor. Sie sollen schwer vermittelbare Arbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranführen. Außerdem gelten sie als Testmöglichkeit, die Verfügbarkeit von Arbeitslosen am Arbeitsmarkt zu überprüfen. Im Unterschied zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen basieren die Arbeitsgelegenheiten nicht auf einem arbeitsrechtlichen Verhältnis, werden nicht nach der entrichteten Tätigkeit vergütet, sondern pauschal mit einer Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zum Arbeitslosengeld II abgegolten, und sie begründen auch keine neuen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung. Da sie die Kriterien eines Beschäftigungsverhältnisses nicht erfüllen, sind sie nur bedingt als atypische Beschäftigungsform zu klassifizieren.

Die genannten drei Instrumente haben sehr unterschiedliche Resonanz gefunden. Während die Zahl der geringfügig Beschäftigten zwischen Juni 2003 bis März 2006 von gut 5,5 Mio. auf gut 6,8 Mio. kräftig in die Höhe geschnellt ist, hat die im Rahmen der PSA geförderte Leiharbeit nur bescheidene Werte erreicht (vgl. Kap. 3.1), deren Entwicklung zudem stark nach unten zeigt. Bei den Mini-Jobs geht ein Großteil (56 vH) des Zuwachses auf das Konto von Nebentätigkeiten oder wird von Personengruppen (Schüler, Studenten, Rentner) ausgeübt[12], die nicht primär Erwerbstätige sind. Arbeitslose haben von der Ausweitung geringfügiger Beschäftigung kaum profitiert. Eine Rolle könnte hierbei spielen, dass Arbeitslose primär an Vollzeitstellen mit Subsistenz sichernden Einkommen und sozialer Absicherung interessiert sind. Ebenfalls auf beachtliche Größenordnungen kommen die befristeten Arbeitsgelegenheiten, die seit Anfang 2005 Einsatz finden und zuletzt (Juli 2006) 281.000 oder gut 10 vH der Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit boten, das Arbeitslosengeld etwas aufzustocken.

Die Inanspruchnahme der genannten drei Beschäftigungsformen besagt noch nichts über deren Beschäftigungswirkungen. Denkbar sind Substitutions- und Verdrängungseffekte. Indizien deuten hierauf hin. Sie legen nahe, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in einer bislang nicht quantifizierten Größenordnung Vollzeitarbeitsplätze bzw. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entweder ersetzt haben oder bei der Einrichtung von neuen Arbeits-

[12] Diese Personengruppen werden in den verfügbaren Statistiken zwar nicht ausgewiesen. Es ist aber zu vermuten, dass die Altersklasse bis 25 Jahre, die 15 vH der geringfügig Beschäftigten ausmacht, einen hohen Anteil an Schülern und Studenten enthält und in der Altersklasse über 55 Jahre (Anteil 19,6 vH) die Zahl der Rentner groß ist.

plätzen zur Aufteilung von solchen genutzt wurden (Fertig et al. 2005; Bundesregierung 2006). Ähnliche Effekte sind den Ein-Euro-Jobs zuzuschreiben. Ein einfacher Vergleich dieser Arbeitsform mit der Zahl der ABM-Stellen legt die Vermutung von zumindest partieller Substitution nahe. Zwischen August 2002 (vor den Hartz-Gesetzen) und August 2006 hat die Zahl der ABM-Stellen um ca. 110.000 ab- und die der 1-Euro-Jobs um 285.000 zugenommen. Für das Substitutionsargument spricht ferner, dass ein Großteil der Ein-Euro-Jobs in Bereichen eingerichtet wurde, die zu den typischen Feldern von ABM gehörten, wie bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter oder im Bereich Erziehung und Unterricht. Resümierend bringt eine Evaluierung der Arbeitsgelegenheiten die betriebliche Praxis auf den Punkt: „Gestern ABM, heute Ein-Euro-Jobs“ (Bellmann et al. 2006, S. 206).

3.3 Lohnkostensubventionen

Lohnkostensubventionen in drei Varianten[13] sollen vermutete Einstellungsrestriktionen bei unterschiedlichen Zielgruppen überwinden helfen. Sie unterscheiden sich in ihren Anspruchsgrundlagen und Funktionsmechanismen wie folgt: Der Eingliederungszuschuss (EGZ) soll in der Person der Arbeitslosen liegende Vermittlungshemmnisse ausgleichen und als vorübergehend angesehene Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit überbrücken. Arbeitgeber erhalten für maximal 12 Monate (für besonders betroffene ältere schwer behinderte Menschen bis zu 90 Monaten) einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 50% bzw. 70%. Die Entgeltsicherung (EGs) setzt am Reservationslohn an mit dem Ziel, die Bereitschaft älterer Arbeitsloser (ab 50 Jahren) zu erhöhen, geringer entlohnte Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Für einen befristeten Zeitraum federt er die Einkommensdifferenzen zwischen ehemaligem und neuem Arbeitsverhältnis ab. Der Lohnzuschuss entspricht der Hälfte der Differenz zwischen den pauschalierten Nettoentgelten aus der alten und der neuen Beschäftigung. Bei dem Beitragsbonus (BB) handelt es sich um eine Lohnkostensubvention an den Arbeitgeber, der bei der Einstellung älterer Arbeitsloser vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung befreit wird.

In der Praxis haben EGZ mit Abstand die größte Bedeutung erlangt. Allerdings sind die Förderzahlen wie auch bei den beiden anderen Instrumenten rückläufig.

- Beim EGZ ist die Zahl der Zugänge von 2004 von 160.000 auf 134.000 im Jahr 2005 zurückgegangen und lag zuletzt (April 2006) sogar nur noch bei 67.200.

- Die Inanspruchnahme der EGs entwickelt sich ebenfalls rückläufig, die Zahl der Förderfälle ist zwischen 2004 und 2005 von 6.000 auf 5.400 und dann bis April 2006 auf lediglich 4.600 gesunken.

- Beim BB wurden 2003 rd. 7.000 Zugänge verzeichnet.

Die bescheidene Resonanz von EGs und BB hat nach den Zwischenergebnissen der Begleitforschung mit Informations- und Anreizdefiziten zu tun (ZEW/IAB/IAT 2005). Nur unzureichend bekannt in den Betrieben sind auch die Förderbestimmungen von EGZ. Wiederholte Rechts-

[13] Eingliederungszuschüsse (§§ 217ff SGB III), Beitragsbonus (§ 421k SGB III), Entgeltsicherung für Ältere (§ 421j SGB III).

änderungen und neu eingeführte Instrumente dürften nicht gerade Transparenz förderlich gewesen sein. Offensichtlich scheinen selbst die Arbeitsvermittler nicht immer Schritt mit den Reorganisations- und Reformprozessen zu halten. Denn selbst bei ihnen wurden Informationsmängel über die Einsatzmöglichkeiten von EGs und BB festgestellt (ZEW/IAB/IAT 2005). Deshalb sind diese Instrumente im Vermittlungsprozess kaum zum Einsatz gekommen. Aufgrund von Informationsdefiziten nehmen die Arbeitsagenturen den Beitragsbonus nur selten in ihren Budgetplanungen auf (ZEW/IAB/IAT 2005). Hinzu kommt, dass der BB aus Sicht der Arbeitsagenturen nur einen geringen finanziellen Anreiz für Betriebe darstellt, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Bei den EGs spielt nach Aussagen der Bundesagentur für Arbeit außerdem eine Rolle, dass Dauer und Höhe der Zuschüsse bewerberorientiert sind und deshalb auf das notwendige Mindestmaß begrenzt werden, um Mitnahmeeffekte zu minimieren und die Kosten je geförderter Integration zu senken (Bundesagentur 2006). Ferner gehen die Vermittler bei älteren Arbeitnehmern von relativ schlechten Vermittlungschancen aus und verhalten sich deshalb eher restriktiv. Arbeitsuchende begreifen dagegen EGs als attraktives Instrument, das sie eigeninitiativ bei der Bewerbung um neue Stellen einsetzen. Bei ihren Bemühungen um neue Beschäftigung zeigen sie nach anfänglichem Zögern, geringer entlohnte Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen, mit zunehmender Dauer der vergeblichen Arbeitsuche eine steigende Konzessionsbereitschaft zu teilweise erheblichen Einkommenseinbußen (Männer stärker als Frauen). Nur in geringem Maße begründen inadäquate Qualifikationsanforderungen an den neuen Arbeitsplätzen die Einkommensabstriche.

Bescheidener noch als die Inanspruchnahme ist die Beschäftigungswirkung dieser drei Lohnkostenvarianten. Nach Einschätzung der Arbeitsvermittler hat die Förderung durch EGZ kaum zu zusätzlichen oder vorgezogenen Einstellungen geführt. Die Evaluationsanalyse stellt beim EGZ jedoch eine positive Wirkung auf die Dauer der geförderten Beschäftigung fest. Zumindest zeitweise haben geförderte Arbeitslose ein geringeres Risiko, wieder den Arbeitsplatz zu verlieren, als Nicht-Geförderte (ZEW/IAB/IAT 2005). EGZ beeinflussen die Übernahmequote positiv.

Auch der Einsatz von EGs kann beschäftigungspolitisch nicht überzeugen. Die Evaluationsanalyse verweist auf eine hohe Empfindlichkeit gegenüber Mitnahmeeffekten, konstatiert eine unterstützende Wirkung auf die Arbeitsaufnahme, sieht hierin aber nicht das entscheidende Kriterium für das Zustandekommen eines neuen Arbeitsverhältnisses (ZEW/IAB/IAT 2005). Kaum anders fällt die ebenfalls vorläufige Einschätzung über die Beschäftigungswirkungen des BB aus. Dort, wo der BB genutzt wird, werden hohe Mitnahmeeffekte vermutet. Die Steuerungswirkung dieses Instrumentes zugunsten älterer Arbeitsloser wird als gering eingeschätzt.

Wenngleich quantifizierte Ergebnisse über die Beschäftigungswirkungen der hier diskutierten drei Varianten von Lohnkostensubventionen noch nicht vorliegen, so deuten die Zwischenergebnisse der Evaluierungsforschung doch darauf hin, dass die genannten Förderprogramme insgesamt allenfalls bescheidene Nettoeffekte bei der Beschäftigung ausgelöst haben dürften. Mitnahme- und Substitutionseffekte haben sich nicht vermeiden lassen.

4. AUFSPALTUNG IN ZWEI REGELKREISE

Das 4. Hartz-Gesetz hat die bislang weitgehend einheitlich organisierten arbeitsmarktpolitischen Verantwortlichkeiten institutionell in zwei Regelkreise aufgespalten: Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige wurden im neuen SGB II zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Die im SGB III aufgelisteten Instrumente beziehen sich auf Kurzzeitarbeitslose (bis zu einem Jahr arbeitslos) und die des SGB II auf alle übrigen längerfristig Arbeitslosen. Die beiden Regelkreise unterscheiden sich nicht nur in den Zielgruppen, sondern auch in der Konzeption, den Organisationsstrukturen und Steuerungssystemen, den Finanzierungsmodi und den Instrumenten.

Konzeptionell folgt das SGB III dem versicherungsförmigen und das SGB II dem fürsorgerechtlichen Regime (Knuth 2006). Das Versicherungsregime basiert auf der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung und gewährt den beitragspflichtig Beschäftigten bei Eintritt in den Status „arbeitslos“ eine zum Referenzeinkommen proportionale Lohnersatzleistung. Dagegen sind fürsorgerechtliche Leistungen nicht an den Status der Arbeitslosigkeit gebunden, sondern erwachsen vielmehr aus der Hilfebedürftigkeit, die sich nach der Einkommens- und Vermögenslage bemisst. Folglich zielen die Leistungen nach SGB II primär darauf, die Hilfebedürftigkeit zu beenden und sind nicht ausschließlich arbeitsmarktpolitisch begründet wie die des SGB III.

Organisatorisch ist die Arbeitsmarktpolitik nicht mehr bei den lokalen Arbeitsämtern angesiedelt, sondern verteilt sich auf zwei lokal gegliederte Institutionen. Für den Regelungsbereich des SGB III sind die lokalen Arbeitsagenturen, die Nachfolgeeinrichtungen der Arbeitsämter zuständig. Der Bereich des SGB II ist nochmals aufgespalten und liegt entweder bei den neu geschaffenen 350 Arbeitsgemeinschaften (Arge), die sich aus Vertretern der ehemaligen lokalen Arbeitsämter sowie der Sozialämter zusammensetzen, oder bei den so genannten Optionskommunen. Für einen zunächst auf sechs Jahre befristeten Zeitraum haben 69 Kommunen für die Möglichkeit der alleinigen Zuständigkeit optiert.

Bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen den Arbeitslosen in beiden Regelkreisen mit zwei Ausnahmen identische Leistungen zur Verfügung. Leistungen für Existenzgründer (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss sowie der diese beiden Instrumente ablösende neu geschaffene Gründungszuschuss) sind auf den Bereich des SGB III beschränkt. Nur für den Regelungsbereich des SGB II vorgesehen sind dagegen die Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs). Während die Leistungen des SGB III über Beiträge finanziert werden, stammen die Leistungen für die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im Rahmen des SGB II aus dem Bundeshaushalt sowie für einige soziale Dienstleistungen aus kommunalen Haushalten.

Die Förderpraxis der beiden Regelungskreise zeigt ein unterschiedliches Muster. Selbst Instrumente, die identisch für beide Regelungsbereiche gelten, kommen mit unterschiedlicher Intensität zum Einsatz. Langzeitarbeitslose profitieren von Weiterbildungsmaßnahmen und von der Förderung abhängiger Beschäftigung[14] deutlich weniger als Kurzzeitarbeitslose,

[14] Hierzu gehören: Personalserviceagenturen (Leiharbeit) und verschiedene Varianten von Lohnkostensubventionen.

obwohl die Vermittlungschancen der ersten Gruppe ungünstiger sind. Im April 2006 lag die Förderquote (Anteil der Geförderten an den Arbeitslosen) bei Weiterbildungsaktivitäten im Bereich des SGB III bei 3,7 vH, im Bereich des SGB II dagegen nur bei 1,4 vH. Weiterbildung für Langzeitarbeitslose findet kaum noch statt. Die entsprechenden Werte bei den Förderaktivitäten abhängiger Beschäftigung zeigen mit 2,3 vH (SGB III) und 1,5 vH (SGB II) ein nicht ganz so asymmetrisches Verhältnis. Auch die neuen Vermittlungsinstrumente (Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung) finden bei Kurzzeitarbeitslosen relativ häufiger Anwendung als bei längerfristig Arbeitslosen. Wenn dagegen Beschäftigung schaffende Maßnahmen (hauptsächlich Ein-Euro-Jobs und ABM) im Bereich des SGB II deutlich intensiver (Förderquote 10,7 vH) als im Bereich des SGB III (0,7 vH) Einsatz finden, überrascht das nicht, da die Arbeitsgelegenheiten nur für den ersten Bereich gelten.

Bezieht man außerdem die nur für den Regelungsbereich des SGB III reservierten Förderaktivitäten der Selbständigkeit ein, deren Förderquote beachtliche 16,0 vH beträgt, dann erscheinen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Kurzzeitarbeitlose stärker auf den ersten und die für Langzeitarbeitslose eher auf den zweiten oder dritten Arbeitsmarkt orientiert. Denn die relativ hohen Werte der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen für Langzeitarbeitslose dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass es sich hierbei in der Hauptsache weder um versicherungspflichtige Beschäftigung auf Basis eines Beschäftigungsverhältnisses handelt noch um Tätigkeiten mit guten Aussichten, in den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln. Die institutionelle Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreise setzt sich in gespaltenen Förderstrukturen und einem gespaltenen Muster der Förderpraxis fort.

Wenn sich gleichzeitig die Zahlen der Kurz- und die der Langzeitarbeitslosen zuletzt gegenläufig entwickeln[15], stellt sich die Frage, inwieweit die besseren Reintegrationschancen der ersten Gruppe in den ersten Arbeitsmarkt auf die ungleichgewichtige Förderpolitik zurückzuführen sind. Empirisch ist das nicht eindeutig zu beantworten. Die unterschiedlichen Wirkungseffekte[16] der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lassen aber gewisse Schlüsse auf den Einfluss der gespaltenen Förderpolitik zu. Als Reintegration fördernd gelten Weiterbildungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse sowie die Förderung zur beruflichen Selbstständigkeit. Bei diesen drei Instrumenten sind Kurz- im Vergleich zu Langzeitarbeitslosen deutlich bevorzugt. Eine solche Ungleichbehandlung kommt aufgrund der institutionellen Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreise nicht überraschend. So stellt der von der Bundesagentur an den Bundeshaushalt zu zahlende Aussteuerungsbetrag für Arbeitslose[17], die aus dem Regelungskreis des SGB III in den des SGB II wechseln, einen zusätzlichen Anreiz zur schnellen Re-Integration in den Arbeitsmarkt dar. Wie es aussieht, haben die Arbeitsmarktreformen die relativen Chancen von Langzeitarbeitslosen, im Wettbewerb um ein zu knappes Arbeitsplatzangebot mithalten zu können, kaum verbessert. Eher scheint das Gegenteil der Fall.

[15] Zwischen Juli 2005 und Juli 2006 ist die Zahl der Arbeitslosen im Regelkreis des SGB III um 21,8 vH gesunken, im Regelkreis des SGB II dagegen um 1,7 vH gestiegen.
[16] Einen Überblick liefern: Kaltenborn et al. (2006).
[17] Er beträgt pro Fall etwa 10.000 €. Für das Jahr 2006 hatte die BA hierfür Mittel in Höhe von 5,3 Mrd. € eingeplant.

5. NEBENWIRKUNGEN

Wenig Beachtung in der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion finden die Nebenwirkungen der Hartz-Reformen. Vor allem die Förderung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse wirkt über den Arbeitsmarkt hinaus in die Systeme der sozialen Sicherung hinein (Keller/Seifert; Klammer/Leiber 2006). Die Notwendigkeit wächst, stärker als bisher Interdependenzen der in politischen wie wissenschaftlichen Kontexten bislang meist separierten Handlungsfelder Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu berücksichtigen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse beeinflussen sowohl das Niveau der individuellen Sicherheit als auch die Systeme selbst, insbesondere deren Finanzierungsbedingungen. Die aktuellen Probleme resultieren in beiden Dimensionen aus der Tatsache, dass sich die Systeme sozialer Sicherung und deren Finanzierungsmodi nach wie vor im Grundsatz an der Erwerbsarbeit und speziell am Normalarbeitsverhältnis orientieren, obwohl die Beschäftigungsformen sich wandeln und dieser Prozess auch Ergebnis politischer Förderaktivitäten ist.

Die im Rahmen der Hartz-Reformen geförderten atypischen Beschäftigungsverhältnisse können die individuelle soziale Sicherung sowohl während als auch nach der Erwerbsphase in Frage stellen. Während der Erwerbsphase geht es um die Risikoabsicherung gegenüber Krankheit und Arbeitsplatzverlust und deshalb um ausreichende Ansprüche an die Arbeitslosen- und Krankenversicherung; während des Ruhestandes geht es vor allem um die Rentenversicherung.[18] Die Auswirkungen auf die einzelnen Zweige der Sozialversicherung sind unterschiedlich je nach Form und Dauer des atypischen Beschäftigungsverhältnisses, wobei die Scheidelinie nicht automatisch zwischen Normalarbeits- und atypischen Beschäftigungsverhältnissen verläuft.

Unproblematisch ist die Absicherung atypisch Beschäftigter in der Krankenversicherung nur bei der Gruppe der Leiharbeitnehmer und der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob. Ausschließlich geringfügig Beschäftigte, die nicht anderweitig (z. B. Familienzusammenhang) krankenversichert sind, erwerben keinen eigenen Versicherungsschutz, obwohl der Arbeitgeber Beiträge entrichtet. Bei der Arbeitslosenversicherung sind dagegen Arbeitnehmer, die ausschließlich auf Basis von Mini-Jobs tätig sind, überhaupt nicht abgesichert. Bei Nebenerwerbstätigkeit resultiert die Versicherungspflicht aus der Hauptbeschäftigung. Probleme können vor allem bei der Rentenversicherung (in Form reduzierter Rentenhöhe) auftreten. Bei Mini-Jobs besteht die Option auf Aufstockung der Rentenbeiträge, die aber, wegen des zu geringen Einkommens, kaum wahrgenommen wird (Fertig et al. 2005); zudem würden die erworbenen Ansprüche gering bleiben. Je länger diese Beschäftigungsform ausgeübt wird, desto höher ist das Risiko der Altersarmut, sofern keine anderen Ansprüche an die Rentenversicherung bestehen. Für die dann zu leistende Mindestsicherung sind zusätzliche öffentliche Mittel aufzubringen. Durch den Einsatz von atypischen Beschäftigungsformen können Unternehmen Kosten externalisieren.

Rein formal ist die Leiharbeit (auf Vollzeitbasis) gegen soziale Risiken nicht schlechter abgesichert als Normalarbeitsverhältnisse. Allerdings bestehen wegen der geringeren Beschäftigungsstabilität sowie der niedrigeren Einkommen faktische Nachteile im Vergleich zu entspre-

[18] Probleme der Pflegeversicherung bleiben hier ausgeklammert, da sich Probleme analog zu denen der Krankenversicherung stellen.

chenden Normalarbeitsverhältnissen. Die vergleichsweise geringeren Einkommen mindern langfristig auch das Niveau der Rentenhöhe.

Die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse hat neben Konsequenzen für den Einzelnen auch Folgen für die Institutionen der sozialen Sicherung. Das Hauptproblem erwächst aus der Substitution sozialversicherungspflichtiger durch sozialversicherungsfreie oder in den Beitragszahlungen reduzierter Beschäftigung (speziell Mini-Jobs und hier besonders bei den Nebentätigkeiten). Die bisherigen empirischen Befunde sprechen für eine partielle Verdrängung von Normalarbeitsverhältnissen in bestimmten Branchen durch Mini-Jobs (Deutscher Bundestag 2006). Dadurch entstehen Ausfälle auf der Einnahmeseite, ohne dass die Ausgaben entsprechend entlastet werden.

Schließlich kann die Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in mittel- bis langfristiger Sicht die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beeinträchtigen. Leiharbeitnehmer und in besonderem Maße geringfügig Beschäftigte sind an betrieblicher Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert (Promberger 2006). Deren Möglichkeiten, sich im Rahmen betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten an veränderte Qualifikationsanforderungen anpassen und die Beschäftigungsfähigkeit erhalten oder gar verbessern zu können, sind eingeschränkt. Der Lernort Betrieb bleibt ihnen weitgehend versperrt. Sie sind auf eigeninitiierte und -finanzierte Weiterbildung angewiesen. Informations- und Ressourcendefizite dürften dieser Alternative jedoch enge Grenzen setzen. In dem Maße, wie diese atypischen Beschäftigungsformen an Bedeutung gewinnen, sinkt der Anteil der Beschäftigten, die laufend ihr Wissen, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten an sich rasch ändernde betriebliche Prozesse anpassen können. Die Gefahr von Qualifikationsengpässen wächst, zumal die öffentlich geförderte Weiterbildung im Rahmen der Hartz-Gesetze insgesamt drastisch zusammen gestrichen wurde. Bei anziehender Konjunktur ist der Fachkräftemangel vorprogrammiert und droht zu einer Wachstumsbremse zu werden.

6. FAZIT

Die Endberichte der Evaluationsforschung zu den Hartz-Gesetzen stehen zwar noch aus. Die beschäftigungspolitisch eher magere Zwischenbilanz dürften sie aber kaum grundsätzlich umkehren können. Die ursprünglichen Erwartungen, mit dem groß angelegten Reformwerk die Dauermisere am Arbeitsmarkt lindern zu können, haben sich nicht erfüllt. Die Aufspaltung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen in zwei Regelkreise haben die relativen Reintegrationschancen von Langzeitarbeitslosen nicht verbessert. Neue Probleme wirft vor allem die Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, Minijobs und Leiharbeit, auf. Sie erhöhen die Flexibilität am Arbeitsmarkt, ohne die Arbeitslosigkeit spürbar zu entlasten und ohne die geminderte soziale Sicherung an anderer Stelle zu kompensieren. Sie gefährden die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und den Erhalt und Ausbau des gesellschaftlichen Humankapitalstocks. Dieser Effekt wiegt um so schwerer, da zugleich auch die öffentliche Weiterbildungsförderung eingeschränkt wurde.

Vor diesem Hintergrund besteht keinerlei Anlass, die Subventionierung atypischer Beschäftigung fortzusetzen. Gleichzeitig stellt sich die Notwendigkeit, die Systeme der sozialen

Sicherung den sich ändernden Strukturen der Erwerbsformen anzupassen und den Gedanken der Grundsicherung vor allem in der Rentenversicherung zu stärken. Um die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes langfristig zu sichern ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung zu revitalisieren und mit speziellem Zuschnitt auch auf Langzeitarbeitslose auszudehnen.

BIBLIOGRAPHIE

Bellmann, L. und C. *Hohendanner* und M. *Promberger* (2006), Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? in: Sozialer Fortschritt 55 (8), 201-207.

Bundesagentur für Arbeit (2006), Pressemitteilung 02/2006, 9.

Bundesregierung (2006), Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 16/505.

Evers, A und C. *Leggewie* (1999), Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 50 (6), 332–340.

Fertig, M. und J. *Kluve* und M. *Scheuer* (2005), Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, Berlin.

Jahn, E. (2005), Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen, in: IABForum 1, 14-17.

Hielscher, V. (2006), Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister" für wen? in: WSI-Mitteilungen 59 (3), 119-124.

Kaltenborn, B. und P. *Knerr* und J. *Schiwarov* (2006), Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand, in: Sozialer Fortschritt 55 (5), 117-124.

Karr, W. (2002), Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, in: IABKurzbericht Nr. 06.

Keller, B. und H. *Seifert* (2006), Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, In: WSI-Mitteilungen 59 (5), 235-240.

Kettner, A. und E. *Spitznagel* (2006), Kräftiger Anstieg nach jahrelangem Rückgang, in: IAB-Kurzbericht Nr. 06/2006.

Klammer, U. und S. *Leiber* (2006), Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung, in: WSI-Mitteilungen 59 (5), 287-292.

Koch, S. und U. *Walwei* (2005), Hartz IV: Neue Perspektiven für Arbeitslose, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16, 10-17.

Knuth, M. (2006), „Hartz IV" – die unbegriffene Reform, in: Sozialer Fortschritt, 55 (7), 160-168.

Mezger, E. und K. *West* (2000), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg.

Pfeiffer, F. und H. *Winterhager* (2006), Selektivität und direkte Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen: Empirische Befunde aus der Einführungsphase, ZEW Discussion Paper No. 06-017, Mannheim.

Promberger, M. (2006), Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis, in: WSI-Mitteilungen 59 (5), 263-269.

Sachverständigenrat zur *Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2005), Jahresgutachten 2005/06, Berlin.

Seifert, H. (2005), Was bringen die Hartz-Gesetze? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16, 17-24.

Ullrich, C. G. (2004), Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie, in: Soziale Welt 55 (2), 145–158.

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)/Infas (2005), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin/Bonn.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB) und *Institut für Arbeit und Technik* (IAT) (2005), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Nürnberg/Gelsenkirchen/Mannheim.

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22,–.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20,–.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25,–.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25,–.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25,–.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 42-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexis.at

WORKSHOP I:
ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH

Der Workshop wurde von Gudrun Biffl und Gernot Mitter geleitet, die Ergebnisse des Workshops von Nikolaus Graf zusammengefasst.

HERAUSFORDERUNGEN VOR DEM HINTERGRUND DER EUROPÄISCHEN BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE

Ein wesentlicher Ausgangspunkt der Diskussion im Workshop war die Feststellung, dass österreichische Arbeitsmarktpolitik in die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) der EU eingebunden ist. Die österreichische Arbeitsmarktpolitik muss daher bei ihren Strategien zur Lösung der Probleme in Österreich auf die EU-Beschäftigungsstrategie rekurrieren und zur Kenntnis nehmen, dass die Probleme in Österreich immer stärker nicht nur auf hausgemachte Ursachen zurückgehen, sondern ihre Ursache in Entwicklungen im Binnenmarkt bzw. in einzelnen anderen Mitgliedstaaten haben können.

Innerhalb der EU stellt die EBS ein Instrument zur Koordinierung beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Prioritäten und Strategien entlang von beschäftigungspolitischen Leitlinien dar. Im Rahmen von Aktionsplänen erarbeiten die Mitgliedsstaaten Konzepte zur nationalen Umsetzung dieser Leitlinien. Österreichische Arbeitsmarktpolitik ist insofern ein Instrument zur Umsetzung der EBS in Österreich und damit zugleich auch ein Teil von dieser.

Gleichzeitig ist – auch historisch – ein hohes Maß an Kongruenz von Prioritäten und Strategien auf EU- und österreichischer Ebene feststellbar. Nach der Organisationsreform der Arbeitsmarktverwaltung und der Etablierung des Arbeitsmarktservice (AMS) im Jahr 1994 sind schon die ersten Zielsetzungen der EBS in die Konzeption von Instrumenten und Strategien des AMS eingeflossen. Angesichts der ähnlichen Schwerpunktsetzung (etwa Langzeitarbeitslose, Segregation, betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik) war die österreichische Arbeitsmarktpolitik auch im Hinblick auf die Einbettung in das System des ESF bzw. die Teilfinanzierung von Maßnahmen aus dem ESF kompatibel und leicht integrierbar. Die Integration der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in die der EU hat eine wichtige Innovation für Österreich gebracht, die Etablierung betriebsnaher, präventiver Arbeitsmarktpolitik, konkret ausgeprägt etwa in der Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung bestimmter Beschäftigtengruppen durch das Arbeitsmarktservice.

Weitere Orientierungsgrößen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik ergeben sich zudem im Hinblick auf die, der EBS übergeordneten, Ziele der EU. So sehen insbesondere die Lissabon-Ziele Maßnahmen der Produktivitätsförderung vor, ergänzt um Strategien, die den sozialen Zusammenhalt sowie den Aufbau einer Wissensgesellschaft fördern sollen. Die Aspekte des Gender- und Integration-Mainstreaming sind in allen Politikbereichen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Workshop insbesondere mit der Analyse der in Österreich eingesetzten Instrumente und Strategien beschäftigt. Eine der vorrangigen Aufgaben-

stellungen war es, zu hinterfragen, welchen Einfluss diese haben können und welche Wirkungsweisen zu beobachten sind. Schwerpunktthemen der Diskussion waren ferner Grenzen der Arbeitsmarktpolitik sowie die Notwendigkeit der Abstimmung mit anderen Politikfeldern, wie etwa der Bildungspolitik oder einer wachstumsfördernden Technologiepolitik.

1. PROBLEME EINER REGIONALEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Einer der ersten Diskussionspunkte befasste sich mit dem stark regionalen Charakter von Arbeitsmarktpolitik. Instrumente und Maßnahmen sind zunehmend auf Regionen ausgerichtet. Zwar ist Arbeitsmarktpolitik in Österreich grundsätzlich eine Kompetenz des Bundes, dennoch entspricht das AMS in seiner Organisationsstruktur einer stark dezentralen Organisation.

Mögliche Probleme einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bestehen einerseits darin, dass Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Instrumente kaum überprüfbar sind; zum anderen besteht die Gefahr der mangelnden Abstimmung von Strategien in unterschiedlichen Regionen. Die Arbeitsmarktbezirke sind politischen Grenzen nachempfunden, was zu einer geografischen Segmentierung regional integrierter Arbeitsmärkte führen kann. Eine mangelnde überregionale Abstimmung kann zudem die Wirksamkeit regional eingesetzter Instrumente stark einschränken. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass Beschäftigte ein und desselben Betriebes unterschiedlich behandelt würden, weil sie unterschiedlichen Arbeitsmarktbezirken zugeordnet sind.

Ein positives Beispiel für eine regionale Abstimmung von Aktivitäten stellt das *Interdisk*-Netzwerk in Wien dar. Die Gemeinschaftsinitiative *Interreg* des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung wiederum fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen. Beide Modelle können beispielgebend für eine verstärkte Zusammenarbeit auch auf landespolitischer Ebene sein.

2. ZIELGRUPPENORIENTIERUNGEN IN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Im Zuge der Diskussion im Workshop tauchten Bedenken auf, ob bestimmte Gruppen mit abgrenzbaren und standardisierten Problemlagen am Arbeitsmarkt noch im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen. Arbeitsuchende, die die Kriterien der „job-readiness“ nicht erfüllen, könnten zusehends in einen zweiten arbeitsmarktpolitischen Steuerungskreis mit eigenen Instrumenten und Regelungsmodi gedrängt werden. Auf AMS-Geschäftsstellen abzielende Effizienzkriterien wie etwa Vermittlungs- oder Übertrittsquoten können zudem negative Anreize aus Sicht der Vermittlungs- und Betreuungsstruktur schaffen.

Wenn Arbeitsmarktpolitik in ihrem Instrumenteneinsatz zu stark zwischen Kern- und Problemgruppen differenziert, kann dies Segmentierungstendenzen verschärfen und eine weitere Verfestigung Arbeitslosigkeit in Form von Langzeitarbeitslosigkeit bewirken.

3. AKTUALITÄT DER URSPRÜNGLICHEN HERAUSFORDERUNGEN VON ARBEITSMARKTPOLITIK

In diesem Abschnitt wurden die aktuellen Herausforderungen von Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Dabei wurde u.a. hervorgehoben, dass Vollbeschäftigung in einem industrialisierten Umfeld grundsätzlich nicht dauerhaft sicherzustellen sei. Angesichts anhaltenden Arbeitsplatzmangels sei auch Vollbeschäftigung allein auf Basis von Arbeitsmarktpolitik nicht wiederherzustellen. Arbeitsmarktpolitik könne lediglich in die Verteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden eingreifen. Es sei ein struktureller Zynismus, wenn Arbeitsmarktpolitik in Form von Aktivierungsmaßnahmen Druck auf Arbeitslose ausübe, tatsächlich aber stünden für eine Mehrzahl „von Menschen zu wenig Stühle bereit“. Allerdings sei der derzeit verfolgte Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik, das Risiko von Arbeitslosigkeit möglichst gleichmäßig zu verteilen und damit dauerhafte Arbeitsmarktausgrenzung und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, in einer solchen Situation nicht vor vorneherein abzulehnen. Wenn die Prognosen einer dauerhaften Unterbeschäftigung in Österreich stimmen, auf Dauer zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind, um Vollbeschäftigung zu ermöglichen, müsse man sich vom Paradigma der Vollbeschäftigung verabschieden und den Betroffenen Alternativen, kombiniert mit einer Grundsicherung, anbieten.

4. ABGRENZUNG VON ARBEITSMARKTPOLITIK ZU ANDEREN POLITIKFELDERN

In Abgrenzung dazu wurde in anderen Diskussionsbeiträgen hervorgehoben, dass gesellschaftspolitische Zielsetzungen grundsätzlich über arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen hinausgingen. Arbeitsmarktpolitik solle daher nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, die sie allein nicht realisieren könne. Vielmehr fände die Formulierung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines gesellschaftlichen Grundkonsenses statt. Ansätze wie jene eines Grundeinkommens gingen derzeit über diesen Grundkonsens hinaus. Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich handelt in diesem Rahmen, mit Einschränkungen (Situation von Frauen, MigrantInnen), durchaus effizient und effektiv.

Ferner wurde die mangelnde Abstimmung zwischen verschiedenen Politikfeldern kritisiert. Isoliert betrachtet könne Arbeitsmarktpolitik tatsächlich nur auf die Verteilung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sein. Es zähle zudem nicht zu den Aufgaben von Arbeitsmarktpolitik, Bildungsangebote etwa im Übergang zur Wissensgesellschaft zur Verfügung zu stellen.

5. MÖGLICHE ABSTIMMUNGEN ZWISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK UND ANDEREN POLITIKFELDERN

Zwar könne Arbeitsmarktpolitik nicht von sich aus die Arbeitsnachfrage beeinflussen, sodass ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stünden. Arbeitsmarktpolitik könne aber in wachstumsfördernde Gesamtstrategien eingebettet werden, die mehrere Politikfelder zusammen

führen. Anstatt zu versuchen, „60 Personen auf 50 Sessel zu verteilen, sollte man Konzepte definieren, um 10 weitere Sessel herbei zu schaffen."

Ein Ansatz, Arbeitsnachfrage in einem Umfeld globalisierter Arbeits- und Produktmärkte nachhaltig zu erhöhen, wäre eine auf Spezialisierung ausgerichtete Qualifizierungs- und Bildungspolitik auf regionaler Ebene. Regionen sollten sich auf bestimmte Industrien spezialisieren und daraus in bestimmten Produktionsbereichen im internationalen Wettbewerb Standortvorteile aufbauen. Als Beispiel hierfür wurde Finnland mit seiner Spezialisierung im Bereich der Telekommunikationsindustrie angeführt. Eine solche Strategie setze allerdings politikfeldübergreifende Gesamtkonzepte mit entsprechenden technologie-, innovations-, forschungs-, bildungs- und infrastrukturpolitischen Schwerpunktsetzungen voraus. Auch die betriebliche Weiterbildung müsse in Form von Anreizsystemen und Förderungen in ein derartiges Konzept eingespannt werden. Schließlich müsse Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf Weiterbildungsangebote die betrieblichen Prioritäten, die häufig bei Kernbelegschaften liegen, entsprechend ausgleichen. Insofern bedürfe es einer vermehrten Integration und Koordination verschiedener Politiken.

Wenngleich Arbeitsmarktpolitik nicht bildungspolitische Aufgaben erfüllen könne, so solle sie doch Berufsbildungsangebote zur Verfügung stellen, die einen individuellen Berufswechsel und auf allgemeiner Ebene ein ausreichendes Maß an beruflicher Mobilität unterstützen. Kritisch wurde in anderen Diskussionsbeiträgen hervorgehoben, dass Qualifizierungsangebote nur selten auf individuelle Bedürfnisse und Problemlagen eingingen und aus Sicht der Betroffenen häufig nicht nachvollziehbar wären.

6. AUSRICHTUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK AUF EINZELFÄLLE

Abschließend wurden Ansätze und Grenzen eines maßgeschneiderten Einsatzes von Arbeitsmarktpolitik diskutiert.

So müsse Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der projektbezogenen Arbeitsmarktförderungen Felder bereitstellen, in denen auch langfristige Beschäftigungsstabilität erreichbar sei. Arbeitsmarktprojekte wie etwa sozialökonomische Betriebe müssten deshalb in „Nischen" angesiedelt sein, die es erlauben, aus dem unmittelbaren Förderkontext hinaus zu wachsen.

Dem, in letzter Zeit häufig angeführten Ziel, einer verstärkten Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf individuelle Problemlagen stünde die mangelnde Einbindung von Betroffenen auf Ebene der Konzeptionierung und Umsetzung von „Maßnahmen" gegenüber. Der Anspruch, Beschäftigungsfähigkeit her- und sicherzustellen, würde in der Realität nur unzureichend umgesetzt. Tatsächlich besuchen Arbeitslose häufig sehr ähnliche Kurse. Die inhaltliche Ausrichtung dieser Kurse wäre aus Sicht der Betroffenen oft zweifelhaft.

Der individuelle Betreuungsplan stellt einen ersten, wichtigen Ansatz im Hinblick auf einen „maßgeschneiderten" Einsatz von Arbeitsmarktpolitik dar. Er steht für den Einstieg in ein personenbezogenes „Case-Management". Hierzu seien aber weitere Voraussetzungen wie etwa die Sicherstellung einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen Betreuungsintensität

nötig. Dies ist aber angesichts des Missverhältnisses zwischen BetreuerInnen und KlientInnen derzeit nicht gegeben.

Eine weitere Voraussetzung für einen personenbezogenen Einsatz von Arbeitsmarktpolitik besteht in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Auch für den Fall der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müsste eine entsprechende Betreuungsinfrastruktur zur Verfügung stehen. Um Qualifizierungsmaßnahmen an entsprechende individuelle Bedürfnisse und Problemlagen anzupassen, sei zudem eine Erweiterung des Bildungsangebots nötig.

Schließlich wurde noch die Bedeutung der Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben. Die Beobachtung und Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten kann eine wichtige Grundlage erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik sein. Evaluierungsergebnisse können ihrerseits in die Politikformulierung einfließen.

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004

Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004

Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004

Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004

Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005

Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005

Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005

Heft 95: „Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigung in Österreich: Die Entwicklungen 1991-2001 und eine Projektion bis 2010?“; Nov. 2005

Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006

Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006

Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Trilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006

Heft 99: Gender Budgeting in Europa; November 2006

Heft 100: The Effects of Globalization on Income Distribution; Februar 2007

Heft 101: Die Bildungs- und die Berufsstrukturen der Beschäftigung in den Wirtschaftsklassen Wiens 1991-2001; Februar 2007

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet
http://wien.arbeiterkammer.at/www-6007.html

WORKSHOP II:
EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND ÖSTERREICH

Der Workshop wurde von Jean-Michel Bonvin und Johannes Schweighofer geleitet.

Deren Beiträge folgen hier anstatt einer Zusammenfassung des Workshops. Sie widmen sich zwei Schwerpunktthemen: zum einen der konkreten Umsetzung der EBS und deren Implikationen in Österreich und zum anderen den normativen Konzeptionen der EBS und anderen Strategien der Beschäftigungsförderung.

Johannes Schweighofer

DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND IHRE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH 1997-2005

EINLEITUNG

Viele BürgerInnen in Europa haben keine besonders gute Meinung von „ihrer" Europäischen Union. Dafür gibt es mehrere Gründe. Häufig wird die EU von nationalen PolitikerInnen als Sündenbock für ihre eigenen, verfehlten Politiken namhaft gemacht. Manchmal ist die EU aber auch selbst Schuld an ihrem schlechten Image: bürokratische, undurchsichtige Strukturen und Verfahren; „abgehobene" EU-PolitikerInnen, die sich einer völlig unverständlichen Sprache bedienen; hinzu kommen konkrete Politiken – wie etwa die EU-Verkehrspolitik – die die sprichwörtlichen „Menschen auf der Straße" (etwa im Inntal) einfach nicht verstehen können; wer kann etwa verstehen, wenn Maßnahmen gegen die Verdoppelung des LKW-Transits über den Brenner mit dem Hinweis auf den Binnenmarkt verhindert werden? Und hinzu kommen Politikbereiche, in denen die EU bisher schlicht ihren Beitrag schuldig geblieben ist. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken sind ein derartiges Feld. Die Europäischen Bürger und Bürgerinnen haben über die Jahre einfach den Eindruck gewonnen, dass die Gemeinschaft im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit bisher schlicht versagt hat: einerseits, weil sie nichts oder zu wenig für mehr Wachstum und Beschäftigung getan hat; und andererseits, weil sie Maßnahmen, wie die viel zitierten „Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten" befürwortet, unterstützt, ja initiiert, die von den Menschen „Opfer" verlangen, ihnen im Austausch aber nichts oder zu wenig als Kompensation dafür anbietet. Dies erzeugt Frust, der zu einem erheblichen Teil berechtigt erscheint.

1. DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DES „LUXEMBURG-PROZESSES"

Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts war die Wirtschaftspolitik der damaligen EG von zwei politischen Zielsetzungen dominiert: Von der Verwirklichung des Binnen-

marktes, d.h. nichts weniger als die Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Darüber hinaus waren die so genannten Maastricht-Kriterien in aller Munde: die Reduktion der Inflationsraten und der Budgetdefizite bzw. der öffentlichen Schuldenstände; keine kompetitiven Abwertungen, etc. Etwa Mitte der 1990er Jahre kamen die Regelungen des Stabilitätspaktes hinzu. Dies waren alles Maßnahmen und Initiativen, die als „Markt-schaffend" (F. Scharpf) apostrophiert werden können. Die EG wurde in dieser Zeit zum Synonym für Deregulierung und Flexibilisierung aller Märkte. Die genannten Ideen und Politiken bestimmten den Diskurs der so genannten Eliten. Dort bildete sich ein Konsens über die „richtige" Wirtschaftspolitik heraus. Die BürgerInnen in Europa litten inzwischen unter der hohen Arbeitslosigkeit, die im Gefolge des wirtschaftlichen Abschwunges Anfang der 1990er Jahre beinahe alle Länder der EU-15 erfasst hatte.

Ein Politiker wie Jacques Delors war im Stande, diese Diskrepanz zwischen den Diskussionen der politischen Eliten und der konkreten Situation der Bürger und Bürgerinnen wahr zu nehmen. Er führte den Begriff des „Europäischen Sozialmodells" in die Debatte ein; er begann, von Arbeitslosigkeit zu sprechen – ein Begriff, der bis zu diesem Zeitpunkt verpönt war in den wirtschaftspolitischen Diskussionen der EU. So waren in den Jahren 1993-1996 das Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" und der so genannten „Essen-Prozess" die Vorläufer jenes Luxemburg-Prozesses, der im November 1997 bei einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs aus der Taufe gehoben werden sollte.

Es war dies die Zeit, in der die französische Regierung u.a. die Einsetzung einer Wirtschaftsregierung forderte und Großbritannien unter der neuen Labour-Regierung den Widerstand gegen das Sozialprotokoll in den Maastrichter-Verträgen aufgab. In langwierigen Diskussionen einigte man sich am Europäischen Rat von Amsterdam im Juni 1997 auf die Aufnahme eines Beschäftigungstitels in die Verträge. Mit den Artikeln 125-130 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg wurde die so genannte „Europäische Beschäftigungsstrategie" (auch Luxemburg-Prozess genannt) ins Leben gerufen.

Was waren die Kernelemente dieser Strategie? Folgende Aspekte können angeführt werden: Im Zentrum standen die so genannten „Beschäftigungspolitischen Leitlinien", die allgemeine Orientierungen für die als notwendig erachteten Strukturreformen für die Mitgliedstaaten (MS) vorgaben. Diese Leitlinien konnten als politisch mehr oder minder verbindlich erachtet werden, nicht jedoch in einem rechtlichen Sinn. Inhaltlich wurde der Bogen gespannt von der „employability", über die Förderung des Unternehmertums und der Anpassungsfähigkeit bis hin zur Chancengleichheit.

In einem „management by objectives"-Prozess, der nach dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 auch als „Methode der offenen Koordinierung" bezeichnet wurde, sollte die Umsetzung dieser Vorgaben durch die MS von der Europäischen Kommission (KOM) und Rat jährlich überprüft werden. Es wurden in der Folge diese Leitlinien mehrfach revidiert, einzelstaatliche Empfehlungen ausgesprochen und ein Monitoring-Verfahren entwickelt, das sich auf eine Vielzahl von Indikatoren und Benchmarks stützen konnte.

Die gesamte Strategie war zum überwiegenden Teil von angebotsseitigen Struktur-Maßnahmen bestimmt. Im Kern ging es um eine sehr vage Koordination von nationalen Arbeitsmarktpolitiken. Die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes und die stabilitätsorientierte Wirt-

schaftspolitik im Allgemeinen wurden durch die Beschäftigungsstrategie zu keinem Zeitpunkt auch nur in Ansätzen in Frage gestellt.

2. WIRKUNGEN DER BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE AUF DIE EUROPÄISCHEN ARBEITSMÄRKTE

Was waren nun die Auswirkungen dieser Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte im Zeitraum 1997-2004? Diese Frage kann auf mehreren Ebenen beantwortet werden.

2.1 Fehlende Unterstützung von makroökonomischen Politiken

Wie bereits erwähnt, stand zu keiner Zeit der Entwicklung und Ausformulierung dieser Strategie zur Diskussion, für die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten auch einen Beitrag der Geld-, Wechselkurs-, Fiskal- und Lohnpolitiken einzufordern. Wettbewerbs- und Stabilitätspolitiken blieben sakrosankt und konnten so keinen entscheidenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung liefern. Es wäre darum gegangen, beispielsweise eine aktive Geldpolitik zu betreiben, die zwar die Inflation im Auge behält, jedoch keine überambitionierten Inflationsziele verfolgt, und schließlich einen maximal möglichen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung beisteuert. Dies war die Politik der US-Notenbank (FED) im Herbst 2000, als sich der Konjunkturhimmel einzutrüben begann. Die FED regierte mit der Zinspolitik frühzeitig und in großen Schritten Richtung niedrigerem Niveau. Im Gegensatz dazu die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB): Ihre Schritte zur Zinssenkung kamen verspätet und zögerlich. Die Auswirkungen waren im BIP-Wachstum zu sehen: Während die EU-Mitgliedsstaaten in einen lang andauernden Abschwung, der immerhin von 2001-2004 dauerte, hineinschlitterten, erholte sich die US-Wirtschaft bereits nach einem Jahr merklich. Diese unterschiedliche Ausrichtung der markoökonomischen Politiken in der EU und den USA bescherten letzteren im längeren Zeitraum von 1991-2004 42,6% Wachstum, der EU jedoch nur 27,2%. Auch das Beschäftigungswachstum lag in den USA meist über dem EU-Niveau (Ausnahme: 2001-2003; siehe dazu die Anmerkung weiter unten).

2.2 Ist die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten zyklischer oder struktureller Natur?

Die Europäische Beschäftigungsstrategie setzt vor allem auf strukturelle Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten in der EU. Dies ist ihr erklärtes Ziel. Daher stellt sich die Frage, ob die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten eher von den umgesetzten Reformen herrühren oder von der guten Konjunktur der Jahre 1998-2000.

Es spricht einiges dafür, dass bis zu einem gewissen Grad die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten struktureller Natur sind:

Obwohl das Wachstum in den Jahren 2001-2003 sehr niedrig war, konnten im EU-Durch-

schnitt dennoch Beschäftigungszuwächse erreicht werden; dies im markanten Gegensatz zum Abschwung Anfang der 1990er Jahre.

Auch die Arbeitslosigkeit stieg im gegenwärtigen Abschwung weit weniger als Anfang der 1990er Jahre.

Seit 1997 reduzierte sich auch die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) deutlich.

Im Vergleich zu den zwei vorangegangenen Jahrzehnten erhöhte sich in den 1990er Jahren die Beschäftigungsintensität des Wachstums.

Wie aber bereits im vorangegangenen Unterkapitel ausgeführt, kommt einer aktiven Wachstumspolitik für die Entwicklung der Arbeitsmärkte jedoch eine zumindest ebenso große Bedeutung zu wie den Strukturpolitiken.

2.3 Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in den MS

Über die Jahre hinweg ließen die Anstrengungen der MS zur Umsetzung der vereinbarten Ziele mehr und mehr nach. Die MS schienen ihre eigenen Agenden zu verfolgen. Dabei verstanden sie es aber, die sehr spezifischen, nationalen Politiken unter den vorgegebenen Überschriften der Beschäftigungsstrategie als Umsetzung zu „verkaufen“. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn man etwa die Entwicklung von so genannten Input-Indikatoren (auch Politik-Indikatoren genannt; diese sind von den MS großteils autonom steuerbar) in den folgenden Bereichen analysiert: Prävention und Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik; Reform des Steuer-/Abgaben- und Transfer-Systems und der Besteuerung des Faktors Arbeit; Aus- und Weiterbildung, Lebensbegleitendes Lernen; Förderung des Unternehmertums; Modernisierung der Arbeitsorganisation; Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen.

Ein besonders drastisches Beispiel der Nicht-Umsetzung stellt in diesem Zusammenhang die so genannte „Non-Compliance-Rate“ dar: 1997 verpflichteten sich die MS, jedem jugendlichen Arbeitslosen, bevor er/sie sechs Monate arbeitslos ist und jedem erwachsenen Arbeitslosen, bevor er/sie 12 Monate arbeitslos ist, ein Angebot (in Form einer Schulung, eines Ausbildungsplatzes, einer Lohnsubvention, eines intensiven Beratungsgespräches, etc.) für einen Neustart zu unterbreiten. In etwa der Hälfte der MS wurde diese Vorgabe nicht umgesetzt, sodass etwa 30% der Betroffenen eben kein Angebot solcher Art erhalten hatten.

Dieser über die Jahre stärker werdende „Umsetzungswiderstand“ der MS stand sicherlich mit mehreren Faktoren in Zusammenhang, wahrscheinlich rührt er auch von dem engeren Spielraum in der Wirtschaftspolitik insgesamt her, der durch die Währungsunion und durch den Stabilitätspakt entstanden ist. Auch die Osterweiterung mag ihren Teil dazu beigetragen haben, dass die MS die Bereitschaft zu einem Mehr an Integration verloren haben.

3. UMSETZUNG IN ÖSTERREICH: NAP

Österreich hat, wie die anderen MS auch, seit 1998 Nationale Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) vorgelegt. Darin wurden detailreich Maßnahmen, Initiativen und Programme in den verschiedenen Politikbereichen angeführt, die jeweils auf der österreichischen wirtschaftspolitischen Agenda standen. Der kausale Zusammenhang von nationaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mit der EBS war dabei immer ein eher loser. Bestimmte Diskussionen – wie etwa die Aktivierung passiver Mittel, die Schulung von Beschäftigten im Rahmen des ESF, etc. – können allerdings durchaus als „EU-Import" nach Österreich begriffen werden. Manchmal hat der Austausch an Erfahrungen und Praktiken tatsächlich zu dem häufig strapazierten „Voneinander Lernen" geführt.

Bei der Erhöhung des Budgets für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme hat sich jedoch seit Mitte der 1990er Jahre einiges zum Besseren gewendet: Bildet man einen Index der realen (d.h. mit dem Verbraucherpreisindex [VPI] bereinigten) Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und lässt ihn 1980 mit dem Wert 100 starten, so steigt dieser Index bis 2004 auf eine Höhe von etwa 850 an, im gleichen Zeitraum steigt der Index für die Arbeitslosigkeit nur auf knapp unter 300. Die Ausweitung des aktiven Budgets (ohne Altersteilzeit gerechnet) fand insbesondere in den Jahren 1996-2000 statt – wenn man so will: in Vorwahlzeiten –, aber auch 2003; besonders erhöht werden die Mittel aber auch nächstes Jahr (also wieder in einem Wahljahr). Diese Aktivierung der bis zu diesem Zeitpunkt doch eher „passiven" Arbeitsmarktpolitik geht zu einem nicht geringen Ausmaß auf internationale Einflüsse zurück.

4. RE-LAUNCH DER LISSABON-STRATEGIE

Im März 2005 ging die bisherige Europäische Beschäftigungsstrategie in der Reform der so genannten Lissabon-Strategie auf. Unter dem Titel der Vereinfachung und Fokussierung auf die übergeordneten Ziele Wachstum und Beschäftigung, der Integration der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien" und der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" in ein gemeinsames Leitlinien-Paket und der Verlagerung einer größeren Verantwortung wurde der so genannte „relaunch" der gesamten Strategie verkündet. Ein wenig skeptisch ist der Umstand zu beurteilen, dass die Mitgliedsstaaten einerseits mehr Verantwortung übernehmen sollen, auf der anderen Seite jedoch der Monitoring-Prozess insofern erschwert wurde, als die Leitlinientexte weniger präzise formuliert wurden und weniger quantitative Vorgaben und Benchmarks postuliert wurden. Daher erscheinen Zweifel angebracht, dass die MS ernsthaft an der Umsetzung der neuen Lissabon-Strategie interessiert sind. Diese Zweifel werden bestärkt durch ein kurzes Studium der im Oktober 2005 von den MS vorgelegten „Nationalen Reformprogramme" (NRP), die sich vor allem als eine Ansammlung von Ankündigungen und Absichtserklärung lesen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bisher ist die EU ihren Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und für mehr Wachstum und Beschäftigung schuldig geblieben. Man kann die negativen Abstimmungsergebnisse in Frankreich und den Niederlande hinsichtlich einer Europäischen Verfassung auch derart lesen: Die BürgerInnen in Europa möchten von ihrer EU auch etwas haben, sie möchten konkrete Vorteile erkennen können, warum sie sich als EuropäerInnen fühlen sollen. Auch wenn die viel zitierten „kleinen Frauen und Männer" auf der Straße nicht die Details der verschiedenen EU-Prozesse und Verfahren kennen, so ahnen sie doch, dass die EU für sie nur den „Stock" bereit hält, aber keine „Karotte". Es werden viele Opfer verlangt, bei den konkreten Vorteilen werden die Bürger und Bürgerinnen auf die lange Frist vertröstet: Überüberübermorgen wird dann alles besser werden. Die Menschen zweifeln inzwischen diese vagen Versprechungen fundamental an. Dies ist ihnen auch nicht zu verdenken!

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien"
Reihe Band 8

„US-amerikanisches und EUropäisches Modell"

hrsg von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl
Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier
Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann
Übernimmt EUropa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann
Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister
Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler
Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler
Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,–

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexis.at

Jean-Michel Bonvin

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND IHRE STRATEGIEN DER BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG: DIE BESCHÄFTIGUNGS- UND ARBEITSMARKTKRISE AUS DER PERSPEKTIVE VON OECD, EU UND IAO

Aus dem Französischen von Eva Hager

EINLEITUNG

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hat die Arbeitswelt einen tief greifenden Wandel erfahren. Die bisherige Norm der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung weicht mehr und mehr flexibleren Beschäftigungsmustern wie Teilzeitarbeit oder befristeten Verträgen, Erwerbsbiographien sind heute zunehmend von Diskontinuitäten geprägt. Auch die Politik gegenüber Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen verändert sich im Sinne einer Aktivierung dieser Gruppen: Das Ziel der Dekommodifizierung, welches für keynesianisch geprägte Sozialpolitik charakteristisch ist, liegt heute im Widerstreit mit jenem der Rekommodifizierung bzw. wird vollständig von diesem verdrängt. Menschen ohne Erwerbsarbeit, so die neue Prämisse, sollen nicht nur finanzielle Ersatzleistungen erhalten, sondern es gilt auch, sie verstärkt aktiv bei der (Wieder)Eingliederung ins Berufsleben zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der Flexibilisierung von Erwerbsarbeit und der Aktivierung der Nichterwerbstätigen werden, auf staatlicher und supranationaler Ebene, Strategien für die Förderung von Beschäftigung ausgearbeitet, deren vorrangiges Ziel darin besteht, die Beschäftigungsquote sowie die Zahl der Arbeitsplätze zu erhöhen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die EU und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) stehen hier in vorderster Reihe. Ausgehend von derselben Diagnose – nämlich dem chronischen Mangel an produktiven Arbeitsplätzen – liefern sie divergente Analysen der Ursachen dieses Arbeitsplatzmangels und formulieren unterschiedliche Strategien, um dem entgegenzuwirken. Jede dieser Strategien besteht aus zehn Empfehlungen oder Leitlinien. Das allen Dokumenten zugrunde liegende Ziel – die Schaffung von mehr produktiven Arbeitsplätzen – wird jeweils auf unterschiedliche Weise verfolgt; und dies sowohl im Hinblick auf den Inhalt der empfohlenen Maßnahmen als auch die Verfahren, die der Formulierung und Implementierung der Ziele Umsetzung zugrunde gelegt werden. Der folgende Text besteht aus drei Teilen, in denen versucht wird, auf analytische Weise darzustellen, welche Standpunkte die OECD, die EU und die IAO vertreten und worin sich diese unterscheiden.

1. DIE STRATEGIE DER OECD: „ARBEIT LOHNEND MACHEN“ (MAKING WORK PAY)

Im Mai 1992 beauftragte der OECD-Ministerrat das Sekretariat der OECD mit der Ausarbeitung einer umfassenden Studie zur Beschäftigungsfrage. Die Ergebnisse der Arbeiten wurde 1994 in der OECD-Beschäftigungsstudie veröffentlicht. In dieser werden die aktuellen Beschäftigungsprobleme auf das Unvermögen der Wirtschaften zurückgeführt, sich dem Wandel schnell anzupassen. Auf Grundlage dieser Studie, hat der Ministerrat der OECD eine Strategie verabschiedet, die im Folgenden in komprimierter Form vorgestellt wird.

Die Beschäftigungsstrategie der OECD

1. Entwicklung einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die anhaltendes Wachstum begünstigt, d.h., einer antiinflationären Politik
2. Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Weitergabe von technologischem Know-how
3. Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität: diesbezügliche Verträge sollen direkt zwischen der/dem ArbeitnehmerIn und der/dem ArbeitgeberIn abschlossen werden
4. Schaffung eines günstigen Unternehmensklimas durch die Beseitigung von Hindernissen und Hemmnissen für die Gründung und Führung von Unternehmen
5. Flexiblere Gestaltung der Lohnkosten, welche den herrschenden (lokalen) Gegebenheiten sowie dem Qualifikationsniveau jeder/s Einzelnen, und insbesondere junger ArbeitnehmerInnen, anzupassen sind
6. Überprüfung und Modifikation der Bestimmungen betreffend die Arbeitsplatzsicherheit mit dem Ziel, das Beschäftigungswachstum zu fördern
7. Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
8. Verbesserung der Qualifikationen und Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen durch Umgestaltung der Ausbildungssysteme
9. Überprüfung der Arbeitslosenversicherungssysteme und der damit verbundenen Transferleistungen
10. Stärkung des Wettbewerbs auf den Warenmärkten, um die Unterschiede zwischen den Erwerbstätigen und jenen, die aus dem Arbeitsleben ausgeschlossen sind, auszugleichen

Aus OECD, 1997

„Arbeit lohnend machen“ ist der Leitgedanke der OECD-Beschäftigungsstrategie: Arbeit soll unter finanziellen Gesichtspunkten attraktiver werden, und zwar sowohl für jene, die Arbeit schaffen (Nachfrage), als auch für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Angebot). Nachfrageseitig gilt es, Anreize zu schaffen, die den Unternehmergeist fördern, indem die Kosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen verringert werden. Angebotsseitig sollten Anreizmaßnahmen unmissverständlich aufzeigen, dass es erstrebenswerter ist, irgend einer Erwerbsarbeit nachzugehen, als arbeitslos oder nicht erwerbstätig zu sein. Im Folgenden wird kurz dargestellt, welche Logik den verschiedenen Kategorien von Empfehlungen in der OECD-Beschäftigungsstudie zugrunde liegt.

Die Studie prangert expansive makroökonomische Wirtschaftspolitik an, deren Ziel es sei, den Staat in den Dienst der Arbeitsplatzschaffung zu stellen, und dies im Namen des Inflationsdruckes, den diese Politik selbst verursacht (Leitlinie [im Folgenden LL] 1). Nach Ansicht

der OECD-ExpertInnen soll der Staat in diesem Bereich vor allem durch die Schaffung finanzieller Anreize für die MarktakteurInnen intervenieren; die Aufgabe, Arbeitsplätze zu schaffen, obliegt in erster Linie dem Markt. Jedwede Form von kollektiver Regulierung, welche den Handlungsspielraum der MarktakteurInnen einschränkt (gesetzliche Bestimmungen bezüglich Mindestlohn und Arbeitszeiten, Beschränkungen betreffend atypische Beschäftigungsformen, Kündigungsschutz etc.) seien im Sinne einer stärkeren Flexibilität zu reformieren, um den MarktakteurInnen mehr Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Humanressourcen-Strategie zu lassen (vgl. LL 3, 4, 5 und 6 der OECD-Strategie). Insbesondere streicht die Studie auch die Vorteile von erhöhter Lohn- und Arbeitszeitflexibilität hervor: diese erweitere die Palette an Möglichkeiten sowohl für die/den Einzelnen als auch für das Unternehmen und ließe Vereinbarungen zu, die für beide Seiten vorteilhaft seien.

Staatliches Eingreifen sei allerdings dort zulässig, wo Funktionsstörungen des Marktes durch eine strenge Regulierung des Wettbewerbs entgegengewirkt und so die Bildung von Oligopolen bzw. Monopolen verhindert wird. Oligopole und Monopole würden dazu tendieren, ihren MitarbeiterInnen zu hohe Löhne zu zahlen, was wiederum einen Hemmschuh für die Einstellung neuer Arbeitskräfte darstelle (vgl. LL 10).

Die Überlegungen der OECD zur Frage der Arbeitskosten orientieren sich grundlegend am Insider-Outsider-Dilemma (Lindbeck/Snower, 1988), wonach die „OutsiderInnen“ mit umso größeren Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche konfrontiert sind, je umfangreicher die Rechte der „InsiderInnen“ sind – also jener, die in die Erwerbsarbeit integriert sind. Jede Flexibilisierung der Arbeitskosten wird als Faktor zur Verbesserung der Performance des Arbeitsmarktes, im Sinne einer Erhöhung der Beschäftigungsquote, gewertet. Öffentliche Politik habe daher einen zweifachen Auftrag: einerseits die Mechanismen des Marktes nicht durch unangemessene Regulierungsmaßnahmen zu behindern und andererseits Marktverzerrungen zu korrigieren, die durch monopolistische oder oligopolistische Konstellationen verursacht werden.

Im Hinblick auf das Arbeitskräfteangebot besteht die in der OECD-Beschäftigungsstudie[1] zum Ausdruck gebrachte Hauptsorge darin, so genannte Arbeitslosigkeitsfallen zu beseitigen, die Arbeitslose und Nichterwerbstätige in einer Abhängigkeitsmentalität festhalten würden. Zu diesem Zweck wird eine restriktive Handhabung der sozialen Sicherungssysteme befürwortet, die den – durch Leistungsansprüche bedingten Negativanreizen – entgegen wirken sollen. So wird etwa vorgeschlagen, eine zufällige Stichprobe von LeistungsempfängerInnen ins Visier zu nehmen und die Legitimität ihrer Leistungsbezüge zu untersuchen, um so auf schnellstem Wege die eindeutigsten Fälle von Missbrauch festzustellen und zu beseitigen. Auch sei es angebracht, die gesetzlich vorgesehenen Leistungsansprüche zu reduzieren und von Arbeitslosen zu verlangen, die (materielle) Unterstützung ihrer Angehörigen in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig müsse der Handlungsspielraum der lokalen AkteurInnen des Wohlfahrtsstaates erweitert werden, damit diese ungerechtfertigte Anträge abweisen und die gesetzlichen Restriktionen effizient zur Anwendung bringen können. Die, in Folge dessen,

[1] Der Frage der Ausbildung kommt in der OECD-Studie nur eine nebensächliche Bedeutung zu: Die einzigen Empfehlungen, die sich damit befassen, beziehen sich auf zu schaffende Anreizmechanismen, durch welche die AkteurInnen des Arbeitsmarktes in die Ausbildung eingebunden werden sollten. Das oberste Ziel besteht eher darin, die Ausbildungssysteme an die Anforderungen des Marktes anzupassen als darin, eine wissensbasierte Wirtschaft zu fördern (OECD, 1994: 168-191).

zwischen den Arbeitssuchenden und den in den Arbeitsämtern Beschäftigen entstehenden Spannungen werden als wünschenswert betrachtet, da sie zu größeren Anstrengungen bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen führen würden (OECD, 1994: 235-6).

Nach Ansicht der OECD, würden ohne Reformen im Sinne einer rigorosen Handhabung der Lohnersatzleistungen gering qualifizierte Arbeitsplätze von der Bildfläche verschwinden und die Vollbeschäftigung kontinuierlich erodieren. In der OECD-Beschäftigungsstudie wird zwar zugegeben, dass es keinen empirischen Beleg für einen kausalen Zusammenhang zwischen großzügig bemessenen Sozialleistungen und der Arbeitslosenquote gibt. Dennoch schreckt die OECD nicht vor der Schlussfolgerung zurück, dass „*es unerlässlich ist,* Leistungsansprüche zu kürzen und sie jenen Arbeitslosen zu verweigern, die keine Arbeitswilligkeit zeigen" (ebd. 237 – Hervorhebung durch den Autor). Auf diese Weise wird die keynesianische Auffassung, wonach die Arbeitslosigkeit ein unfreiwilliges und durch die unzureichende Nachfrage verursachtes, Phänomen ist, abgewertet. Stattdessen wird eine Auffassung vertreten – und dies ungeachtet des anerkannten Fehlens überzeugender empirischer Belege – wonach die Arbeitslosigkeit aufgrund zu hoher sozialer Leistungen freiwillig gewählt werde.

In der OECD-Beschäftigungsstudie wird Arbeit als Ware betrachtet, für die neue Absatzmärkte gefunden werden müssen. Aus diesem Betrachtungswinkel würde eine entsprechende Anpassung der Variablen „Arbeitskosten" und „Niveau des Sozialschutzes" einerseits Anreize für Arbeitergeber schaffen, neue Arbeitsplätze zu schaffen; anderseits brächte dies für Arbeitslose und Nichterwerbstätige Anreize, schnell einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Essenz der empfohlenen Maßnahmen – Lockerung der Arbeitsmarktregulierung und Senkung der Sozialleistungen – orientiert sich an der heute alles dominierenden Logik des Marktes, wonach Anreize schaffende Mechanismen die politische Auseinandersetzung mit der Frage nach der Gerechtigkeit und Ausgewogenheit des Arbeitsmarktes verzichtbar machen (Eymard-Duvernay u.a., 2003). Die Beschäftigungsstrategie der OECD basiert also auf dem anerkannten Primat der Gesetze des Marktes; diese werden als ausschließlich prozedural und neutral betrachtet (genau wie in den Werken Friedrich Hayek's in denen der Markt lediglich als eine reine Prozedur betrachtet wird). Nur durch das Fehlen einer alles beherrschenden Regulierung werde eine stärkere „Reflexivität" der Institutionen des Arbeitsmarktes gefördert – in anderen Worten, ihre Fähigkeit, sich an den Wandel anzupassen.[2]

Was die prozedurale Ebene betrifft, wurde bei der Entwicklung und Umsetzung der Strategie wenig Wert auf Reflexivität gelegt. Tatsächlich wurden die Schlussfolgerungen der OECD-Beschäftigungsstudie nicht in einem offenen und iterativen Prozess formuliert, in den verschiedene Parteien eingebunden gewesen wären. Sie sind vielmehr das Ergebnis einer Forschungsarbeit, welche durch das OECD-Sekretariat in enger Zusammenarbeit mit den damit befassten Ausschüssen durchgeführt wurde.[3] Der ständige Austausch zwischen den gleichen ExpertInnen aus Wissenschaft und Politik ist wenig geeignet, gegensätzliche Standpunkte kritisch zu diskutieren, sondern zielt vielmehr darauf ab, auf Konsens gegründete Lösungen herbeizuführen, die in weiterer Folge zu Entscheidungen des OECD-Ministerrates führen sol-

[2] Die Auffassung von der Neutralität des Marktes ist selbstverständlich anfechtbar. Ohne regulierendes Eingreifen kommt es in Wahrheit dazu, dass die am besten ausgestatteten AkteurInnen völlige Freiheit in ihrem Streben nach der höchstmöglichen Rentabilität erhalten. Der aktuelle Trend der marktorientierten Lösungen droht, das Recht des Stärkeren wieder einzusetzen.

[3] In den Ausschüssen sind die Vertreter der Mitgliedsstaaten versammelt; diese kommen entweder aus den staatlichen Verwaltungen oder den ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten bei der OECD.

len[4] (Bonvin/Morrisson, 1998). Der ganze Aufbau der OECD fördert das Entstehen epistemischer Gemeinschaften im Sinne von Haas, d.h., von „Netzwerken von Professionellen mit anerkanntem Expertenwissen und Kompetenz für ein bestimmtes Themenfeld“ (Haas 1992: 3). Nach Haas ist für solche Gemeinschaften charakteristisch, dass ihre Mitglieder dieselben Normen anerkennen, die gleichen Analyseschemata anwenden (insbesondere im Hinblick auf die Darstellung von Kausalketten), Erkenntnisse nach den gleichen Gesichtspunkten bewerten und anerkennen und gleiche Ansichten in Bezug auf politische Strategien haben. Wie schwierig es ist, in Arbeiten von epistemischen Gemeinschaften unterschiedlichen Meinungen Rechnung zu tragen, wird an der Beschäftigungsstudie besonders deutlich.[5]

Dieser – der OECD eigene – „esprit de club“ zeigt sich deutlich auch an der Art und Weise der Implementierung der Strategie. Informellen Modi wird gegenüber formellen und bindenden Rechtsverfahren der Vorzug gegeben. Doch selbst wenn die Akte der OECD nur in Ausnahmefällen bindenden Charakter haben, so kann ihr moralisches Gewicht nicht geleugnet werden – dies ist nicht zuletzt auf den Druck zurückzuführen, der durch das Peer Review-Verfahren ausgeübt wird. Im Rahmen der OECD-Beschäftigungsstrategie nimmt der Ausschuss für die Untersuchung der Wirtschaftslage und von Entwicklungsproblemen eine zentrale Position ein: Er verfasst auf der Grundlage von Fragebögen, die von den untersuchten Staaten beantwortet werden, und auf Basis von verfügbaren statistischen Daten (selbst Berichte von ExpertInnen, welche die Verwaltungen der einzelnen Staaten aufsuchen, werden verwendet) den ersten Entwurf eines ausführlichen Berichts. Im Rahmen der Peer-Review muss der jeweils untersuchte Staat während einer ganzen Arbeitssitzung seinen Peers – den anderen Staaten – Rede und Antwort stehen. Das oberste Ziel dieses Verfahrens liegt darin, den Grad der Konformität mit den Empfehlungen der OECD bzw. deren Einhaltung durch die im jeweiligen Staat verfolgte Politik festzustellen (Pagani, 2002). Das Peer Review-Verfahren kann eine einschüchternde Wirkung entfalten: Weigert sich ein Staat, die OECD-Empfehlungen umzusetzen, läuft er Gefahr, die Achtung der anderen Staaten zu verlieren.

Ein Charakteristikum dieses Verfahren ist der ihm zugrunde liegende Top-down-Ansatz: Ein Zwischenschritt, der eine Reflexivität des Verfahrens sicher stellen würde, bei dem also Reaktionen „von unten“ einfließen und eine Neuformulierung der Strategie bewirken könnten, ist formal nicht vorgesehen. Zudem sind das gegenseitige Lernen und der Austausch von bewährten Verfahren (good practice) nur insoweit relevant, als sie einer stärkeren Konformität mit den in der Strategie festgelegten Zielen förderlich sind. Eine allfällige Neuformulierung erfolgt nicht im Rahmen eines reflexiven Beteiligungsprozesses, sondern durch eine Entscheidung des Ministerrats. So geschieht es auch zurzeit: Der Ministerrat hat das Sekretariat explizit dazu aufgefordert bis 2006 eine Neuformulierung der OECD-Strategie vorzunehmen. Die sukzessiven OECD-Beschäftigungsausblicke deuten darauf hin, dass in der neuen OECD-Beschäftigungsstrategie auch soziale Belange stärkere Berücksichtigung finden werden (vgl. zum Beispiel OECD, 2004). Insgesamt wird jedoch der steigenden Vielfalt der Arbeitsnormen in der von der OECD empfohlenen Lösung nicht Rechnung getragen. Vielmehr

[4] Die Entscheidungen im Ministerrat werden nicht nach dem Mehrheitsprinzip gefällt, sondern basieren auf stillschweigendem Konsens. Diskussionen werden so lange fortgesetzt, bis der Vorsitzende, der gleichzeitig Generalsekretär der OECD ist, feststellt, dass es gegen ein bestimmtes Vorhaben keine formellen Einwände mehr gibt.

[5] So wird in der Beschäftigungsstudie wiederholt auf abweichende Standpunkte zu bestimmten Fragen hingewiesen; allerdings wird es nicht der Mühe wert empfunden, auf diese nähere einzugehen bzw. sie zu widerlegen. Auch schreckt die Studie nicht davor zurück, Schlussfolgerungen, die mit den Werten der Mitglieder dieser epistemischen Gemeinschaft konform gehen, aufzunehmen (vgl. das weiter oben angeführte Beispiel zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Großzügigkeit bei der Gewährung von Sozialleistungen).

wird nahe gelegt, unter Anwendung technokratischer Verfahren Beschäftigung stärker den Kräften des Marktes zu unterwerfen. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die OECD vorwiegend von einer Gruppe von Wirtschaftsexperten dominiert ist; diese tendiert dazu – so verhielt es sich zumindest in den 1990er Jahren – sich wie eine selbstreferentielle und autopoietische Gemeinschaft zu verhalten. Auf prozeduraler Ebene wird jenem Anspruch auf Autorität Genüge getan, der für epistemische Gemeinschaften im Sinne von Haas charakteristisch ist: Die ExpertInnen im OECD-Sekretariat und die Mitglieder der Ausschüsse nehmen eine zentrale Position ein und überprüfen anhand des Top-down-Verfahrens der Peer Pressure, inwieweit den marktorientierten Lösungen entsprochen wird. Die Sozialpartner sind bei diesem Verfahren, in dem sie eine rein konsultative Rolle haben, nur Randfiguren, wodurch wiederum die Homogenität der epistemischen Gemeinschaft verstärkt wird (Casey, 2004).

So wird einer sehr konventionellen Auffassung von Institution der Vorzug gegeben, in der WissenschafterInnen und politische ExpertInnen versuchen, ihren Standpunkt durchzusetzen, ohne auf regionale Bedingungen und Umstände Rücksicht zu nehmen.

2. DIE EUROPÄISCHE UNION: „MEHR ARBEITSPLÄTZE, BESSERE ARBEITSPLÄTZE“

„Mehr und bessere Arbeitsplätze“ – so lautet das Motto der Europäischen Beschäftigungsstrategie, deren erste Version im November 1997 verabschiedet wurde. Die neue Version aus dem Jahre 2003 unterscheidet sich lediglich im Aufbau von der Erstversion. An die Stelle von vier Grundpfeilern und rund zwanzig Leitlinien sind zehn Leitlinien getreten, wodurch die Lesbarkeit des Dokuments verbessert wurde. Die allgemeine Orientierung der EBS ist jedoch im Wesentlichen die gleiche geblieben.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie 2003

1. Erarbeitung und Umsetzung aktiver und präventiver Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen
2. Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist
3. Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt
4. Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens
5. Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns
6. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter
7. Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt
8. Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen
9. Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung
10. Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung

Aus 2003/578/EG

Schon 1997 bestand das Ziel der EBS in der Erhöhung der Beschäftigungsquote (insbesondere bei Jugendlichen, älteren ArbeitnehmerInnen und Frauen), um hier den relativen Rückstand gegenüber der amerikanischen und japanischen Konkurrenz aufzuholen. Die wichtigs-

ten Faktoren, auf die dieser Rückstand zurückgeführt wird, können in zwei Kategorien zusammen gefasst werden[6]:

Im Hinblick auf die Angebotseite werden die unzureichende Ausbildung, die häufige Inanspruchnahme von vorzeitigem Ruhestand und beträchtliche Defizite bei den Kinderbetreuungseinrichtungen angeführt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, das lebensbegleitende Lernen für Erwerbstätige, Arbeitslose und Nichterwerbstätige zu forcieren, das aktive Altern zu fördern und – mit dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf – die Anzahl der verfügbaren Kinderbetreuungsplätze zu vervielfachen (vgl. LL 4, 5, 6 und 7). Es geht also im Wesentlichen darum, zum einen durch die Aktivierung von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen (LL 1) und zum anderen, durch eine Vervielfachung von (Aus)Bildungsinitiativen für alle Zielgruppen die Qualität des Arbeitskräfteangebots zu verbessern. Gleichzeitig werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre Sozialleistungssysteme mit dem Ziel zu überprüfen, Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu erkennen und zu beseitigen (LL 8). Hier finden sich also Parallelen zum „Making Work Pay"-Ansatz der OECD, jedoch misst die EU den Sozialleistungen und der Qualifizierung von Arbeitskräften größere Bedeutung bei.

Im Rahmen der EBS stellt das lebensbegleitende Lernen ein immer wiederkehrendes Motiv dar, welches nicht nur darauf abzielt, die Kompetenzen der Erwerbstätigen zu erhöhen, sondern auch Arbeitslose und Nichterwerbstätige zur (Wieder)Aufnahme einer Beschäftigung zu veranlassen: Die Qualifizierung von Menschen mit Behinderung und älteren Personen soll deren schnelle (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollen Müttern einen schnellen Widereinstieg ins Berufsleben erleichtern etc. Der Aktivierung von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen kommt also auch in den Dokumenten der EU ein hohen Stellenwert zu, doch unterscheiden sich die empfohlenen Aktivierungsmaßnahmen stark von jenen, die in der OECD-Beschäftigungsstudie nahe gelegt werden: Um das brachliegende Produktivpotenzial von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen besser zu erschließen, stellt die EBS nicht vorrangig darauf ab, Zwang auf Arbeitslose auszuüben oder die Sozialleistungen zu senken, sondern setzt viel mehr auf Ausbildung, das heißt, die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt.

Hier sind Parallelen zu den von Layard-Nickell (Layard u.a., 1991) entwickelten Analyseansätzen erkennbar, wonach das beste Mittel zur Förderung der Dynamik und Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes darin bestünde, die Qualifikation und Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitssuchenden zu erhöhen. Die Erwerbstätigen wiederum würde dies zu größerer Dynamik anhalten. Das Beharren auf der Bedeutung von (Aus)Bildung und Qualifikation entspricht dem in der Lissabon-Strategie (2000) zum Ausdruck gebrachten Willen, Europa zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Im Hinblick auf die Nachfrageseite werden folgende Faktoren angeführt: mangelnder Unternehmergeist, insbesondere im Dienstleistungssektor, sowie der geringe Anteil an Teilzeitarbeit. Die politischen Empfehlungen bestehen hier darin, einerseits den Unternehmergeist durch Abbau bürokratischer Hürden zu fördern und andererseits die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsorganisation im Sinne größerer Flexibilität zu erhöhen, wobei auch der Dimension der

[6] Für eine detaillierte Aufstellung der Faktoren, auf die der europäische Rückstand zurückgeführt wird, vgl. Europäische Kommission, Employment Rates Report, 1998 (nur in englischer und französischer Fassung zugänglich).

Sicherheit am Arbeitsplatz Rechnung getragen wird (LL 1 und 2). Gemäß der EBS obliegt den Sozialpartnern die Sorge darum, sowohl dem Anliegen der Flexibilität als auch dem der Sicherheit gerecht zu werden. Die Sozialpartner werden beauftragt, die dazu am besten geeigneten Methoden zu entwickeln – unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation von Wirtschaftsbranchen und Unternehmen auf lokaler Ebene. Die nachfrageseitig angestrebten Maßnahmen bringen also den Willen zum Ausdruck, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es dem Markt gestatten, jene Arbeitsplätze zu schaffen, die zur Entfaltung des Produktivpotenzials der Arbeitlosen und Nichterwerbstätigen notwendig sind.

Angebotsseitig ist diese Politik, die sowohl die Qualität als auch die Quantität der verfügbaren Arbeitskräfte erhöhen will, sehr voluntaristisch geprägt; umso paradoxer mutet ihre doppelte Zurückhaltung auf der Nachfrageseite an:

In Bezug auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze empfiehlt die EBS die Förderung eines günstigen Unternehmensumfelds, also den Abbau von Hürden, die den Unternehmensgeist beeinträchtigen. Im Gegensatz zur Vollbeschäftigungspolitik der keynesianischen Ära wendet man sich nunmehr von der nachfrageseitigen Politik ab, um demgegenüber angebotsorientierte Maßnahmen vorzuziehen, mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen zu erhöhen.

Im Hinblick auf die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze trägt das Ziel der erhöhten Anpassungsfähigkeit der Arbeitsorganisation der Pluralisierung von Beschäftigungsformen Rechnung. Auch wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Normen zu entwickeln, welche die Sicherheit der ArbeitnehmerInnen garantieren, die der zunehmenden Flexibilisierung unterworfen sind. Diese Absicherung der Erwerbsverläufe soll in erster Linie durch den sozialen Dialog gewährleistet werden, jedoch schweigt sich die entsprechende Empfehlung der EU über deren konkrete Ausgestaltung und Umsetzung aus. Realiter steht in der EBS vor allem die Erhöhung der Beschäftigungsquote im Vordergrund, für die genau quantifizierte Ziele festgelegt sind, während gleichzeitig für die Frage der Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze keine formalen Verfahren vorgesehen sind.

Kurz gesagt, dem sehr entschlossenen Vorgehen im Hinblick auf die qualitative und quantitative Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit stehen nur sehr zögerliche Maßnahmen in Bezug auf die zweifache Frage von Qualität und Quantität der Arbeitsplätze gegenüber. Während angenommen wird, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem den Akteuren des Marktes obliegt, geht man davon aus, dass die Frage der Qualität der Arbeitsplätze in den Verantwortungsbereich der Sozialpartner fällt. Manche bedauern diese Zurückhaltung der EU und sehen darin ein Zeichen dafür, dass Arbeitsmarktpolitik den wirtschaftlichen, monetären und finanziellen Zielen untergeordnet wird (vgl. Salais, 2004 oder Raveaud, 2004).

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt (in dem auch die Kontrolle der öffentlichen Defizite verlangt und ein Sanktionspaket für den Fall der Nichteinhaltung durch einen Staat vorgesehen sind) verankerte Währungspolitik ist dessen Dreh- und Angelpunkt. Ihr ist die Wirtschaftspolitik untergeordnet, welche im Rahmen der Ausarbeitung und Umsetzung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ festgelegt wird. In diesen ist unter anderem explizit vorgesehen, dass die Löhne und Gehälter dem Ziel der Preisstabilität so wie den Produktivitätszuwächsen anzupassen sind (ECOFIN, 2003). Das in der EBS verankerte Ziel der Maximierung der Beschäftigungsquote ist also dem der Preisstabilität untergeordnet. Eine derart angelegte

vertikale Integration der einzelnen Politikbereiche vermindert den Handlungsspielraum in jenen Bereichen gravierend, die ganz unten in der Pyramide angesiedelt sind. Dennoch muss betont werden, dass die EBS einen Fortschritt gegenüber der vorher bestehenden Situation darstellt, in der jedwedes sozialpolitische Handeln der EU vom Einstimmigkeitsprinzip behindert wurde. In diesem Sinne stellt die EBS den ersten Schritt in Richtung eines sozialen Europa dar (Goetschy, 2004).

In prozeduraler Hinsicht war vor allem der Druck der öffentlichen Meinung zugunsten eines europäischen Vorgehens im Bereich der Beschäftigungspolitik ausschlaggebend für den Beschluss, den Titel „Beschäftigung" in den Vertrag von Amsterdam aufzunehmen und die EBS schrittweise zu entwickeln. So hat sich eine Koalition, bestehend aus sozialdemokratischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission (angeführt vom schwedischen Generaldirektor Allan Larrson)[7] und einigen nationalen Regierungen (insbesondere der französischen und der deutschen Regierung) für die Aufnahme des Titels „Beschäftigung" in den Vertrag von Amsterdam stark gemacht. Im Unterschied zur Beschäftigungsstrategie der OECD, die aus einer Vereinbarung zwischen Ministern hervorgegangen ist, die sich nur einmal pro Jahr treffen, hatte die EBS eine starke politische Unterstützung auf höchster Ebene (Barbier/Sylla, 2004). In Bezug auf den Inhalt der EBS, die im November 1997 anlässlich des Beschäftigungsgipfels in Luxemburg angenommen wurde, spielte ein vorbereitendes Dokument der Europäischen Kommission eine entscheidende Rolle. Stark beeinflusst von den Konzeptionen Allan Larrsons betreffend die positive Flexibilität und die Notwendigkeit einer Modernisierung und Aktivierung der Sozialschutzsysteme (in Anlehnung an das in den skandinavischen Ländern vorherrschende sozialdemokratische Modell) wurde es ohne größere Änderungen angenommen (mit Ausnahme der Streichung der meisten quantitativen Ziele, die im ursprünglichen Kommissionstext vorgesehen waren).[8]

Das Verfahren zur Umsetzung der EBS – seit Beginn an orientiert an Methoden moderner Verwaltungsführung – versucht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedsstaaten und zahlreichen AkteurInnen der Zivilgesellschaft zu begünstigen. Aufgrund der Schwierigkeit, in Belangen der Beschäftigung, auf das klassische Gemeinschaftsrecht zurückzugreifen (Einstimmigkeitsprinzip), gab man flexibleren Verfahren, im Konkreten der „offenen Methode der Koordinierung" (OMK) den Vorzug. Gemäß den *Schlussfolgerungen* des Gipfels von Lissabon (2000) besteht das Ziel der OMK darin, bewährte Verfahren zu verbreiten und eine größere Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU herzustellen. In weiterer Folge wurden Leitlinien in verschiedenen Politikbereichen definiert: sie beinhalten quantitative (und in wenigen Fällen qualitative) Zielsetzungen mit genau festgelegtem Zeithorizont, in dem diese erreicht werden müssen sowie Verfahren zur Überwachung und regelmäßigen Bewertung (Benchmarking, Peer Review, etc.). Im Fall der EBS umfasst die OMK regelmäßige Koordinierungszyklen, bei denen die Leitlinien neu ausgehandelt werden können. Dies erfolgt nach folgendem Verfahren: Die Generaldirektion (GD) der Kommission Beschäftigung und soziale Angelegenheiten verfasst ein erstes Dokument, das im Anschluss durch die anderen, für die Wirtschaftspolitik der EU zuständigen GD, insbesondere die GD

[7] Unter dem Iren Pádraig Flynn, Kommissar für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuss.

[8] Weitere geringfügige Änderungen ermöglichten es, dass bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene – wie etwa die Einführung der 35-Stunden-Woche oder besondere Fördermaßnahmen für junge ArbeitnehmerInnen in Frankreich („Emplois jeunes") – ihren Platz in der EBS fanden.

ECOFIN (Wirtschaft und Finanzen), begutachtet wird. Während das Dokument die Generaldirektionen durchläuft und bevor es vom Rat angenommen wird, haben die Mitgliedsstaaten Gelegenheit, ihre Meinung dazu zum Ausdruck zu bringen. Somit umfasst die OMK ein Moment der Reflexivität zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsstaaten, wodurch eine allfällige Neuformulierung der EBS ermöglicht wird. Zudem schließt die OMK Beziehungen zwischen über- und untergeordneten Ebenen, zwischen einer Vielzahl anderer Akteure wie den Regionen, den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen mit ein.

Dieser Ansatz, dessen Vokabular und Instrumente stark vom Trend des New Public Management (NPM) geprägt sind (Varone/Bonvin, 2004), definiert sich als völlig dezentral und subsidiär: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen, sodass die Union, die Mitgliedsstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken“.[9]

Der offiziellen Definition der OMK folgend liegt also vor, was Cohen und Sabel als „deliberative Polyarchie“ bezeichnen. In deren Rahmen wird die Gewährung von fundamentalen Rechten – wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung und politische Teilhabe – durch transparente Debatten sichergestellt, in denen der Vielzahl möglicher Standpunkte Rechnung getragen wird (Cohen/Sabel, 2003). So sollte eine Beschäftigungsstrategie entwickelt werden, die dem Prinzip der Reflexivität tatsächlich gerecht wird, eine gleichberechtigte Teilhabe aller BürgerInnen am europäischen Meinungsfindungsprozess gewährleistet und gegenseitiges Lernen im Dienste einer Demokratie ermöglicht, die dazu bereit ist, dazuzulernen und ihre Positionen zu überdenken.

Die Realität der OMK ist jedoch weit von diesen schönen Versprechen entfernt: Die Einbindung der Sozialpartner und VertreterInnen der Zivilgesellschaft ist nicht im erhofften Ausmaß erfolgt, und selbst die überschwänglichsten VerfechterInnen der OMK bedauern den Mangel an Transparenz in den der EBS zugrunde gelegten Verfahren (Zeitlin, 2004). In Wirklichkeit werden diese Verfahren von einer kleinen Anzahl von ExpertInnen dominiert, die in zahlreichen Ausschüssen der Europäischen Kommission (insbesondere seien hier der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik erwähnt) vertreten sind. Die Beratungen dieser Ausschüsse, in welche die Mitgliedsstaaten und die Kommission jeweils zwei ExpertInnen entsenden, werden nicht veröffentlicht, und dies, obwohl die dort getroffenen Entscheidungen die konkrete Ausrichtung diverser europäischer Politikbereiche maßgeblich beeinflussen. Hinzu kommt, dass der Europäische Rat in den meisten Fällen nur noch als Kammer zur Aufzeichnung der Schlussfolgerungen dieser Ausschüsse fungiert (Salais/Raveaud/Grégoire, 2002).

So vereint die EBS zwei völlig konträre verfahrenstechnische Prinzipien: Zum einen werden ExpertInnengremien eingesetzt, die den im Rahmen der OECD bereits angesprochenen epistemischen Gemeinschaften entsprechen, zum anderen wird der Wille zum Ausdruck gebracht, eine Vielzahl von AkteurInnen in einen wahrhaft reflexiven Prozess einzubinden. In den Augen mancher KritikerInnen besteht das Risiko einer Entwicklung in Richtung einer völlig bürokratischen Governance, welche durch Expertentum und einen Mangel an demokratischer Transparenz geprägt ist. In einem solchen Rahmen würde der Wille zur Förderung einer

[9] Schlussfolgerungen des Lissabon-Gipfels, Absatz 38.

deliberativen Demokratie, wie sich ihn die OMK auf ihre Fahnen heftet, bestenfalls zu einer Instrumentalisierung des gemeinsamen Lernens im Dienste der Ziele und quantitativen Indikatoren verkommen, die durch die ExpertInnenausschüsse festgelegt werden. Andere Autoren betonen wiederum die Möglichkeiten, die durch die OMK eröffnet werden, wobei sie anerkennen, dass die derzeitigen Verfahren im Sinne einer stärken Reflexivität verbessert werden müssten (vgl. Zeitlin, 2004; Cohen/Sabel, 2003).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die EBS in prozeduraler Hinsicht zwischen einem klassischen bürokratischen Vorgehen und einem Ansatz schwankt, dem Grundsatz der Reflexivität gerecht zu werden. Ähnliches gilt hinsichtlich der Inhalte der EBS: sie schwankt zwischen dem sozialdemokratischen Modell und dem liberalen Modell der Arbeitsmarktregulierung.

3. DIE INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION (IAO): „DECENT WORK“

Seit dem Amtsantritt von Juan Somavia als Generaldirektor im Jahr 1999 hat das Internationale Arbeitsamt (IAA) seine Aktivitäten unter dem Banner der menschenwürdigen Arbeit (decent work) neu organisiert. Die Grundzüge menschenwürdiger Arbeit beruhen auf folgenden vier Zielsetzungen:

1. Die Gewährleistung grundlegender Rechte bei der Arbeit[10]: Nach den Worten Somavia’s gelte es nicht nur, Arbeitsplätze zu schaffen, sondern es gehe insbesondere darum, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Die Frage der Quantität der Arbeitsplätze sei nicht von jener der Qualität zu trennen (IAO, 1999). Der Begriff der Arbeitsplatzqualität ist hier ein umfassender und umschließt die Thematik der Arbeitszeit, des Entgelts, der Möglichkeiten persönlicher Entfaltung und des Einsatzes persönlicher Fähigkeiten sowie die Frage nach dem Stellenwert der Arbeit im Leben des Menschen (im Sinne eines Verbots einer zu starken Intensivierung der Arbeit).

2. Die Förderung von produktiven Arbeitsplätzen durch die das Wirtschaftswachstum unterstützt und gleichzeitig Mittel für eine ehrgeizige und dennoch „gesunde“ makroökonomische Wirtschaftspolitik bereitgestellt werden.

3. Die Sicherung von sozialem Schutz für alle Personen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt fragil ist. Der Begriff des ArbeitnehmerInnenschutzes wird sehr weit gefasst: er erfordert die Gewährleistung von physischer Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die materielle Sicherung für den Fall einer Kündigung oder eines Arbeitsplatzverlustes aus anderen Gründen. ArbeitnehmerInnenschutz ist durch gesetzliche Bestimmungen, Kollektivvereinbarungen, Sozialversicherungen oder mittels anderer, stärker informeller Solidaritätsmaßnahmen zu gewährleisten.

[10] Diese werden in der 1998 verabschiedeten *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* aufgelistet und umfassen u.a. die Freiheit, sich in Gewerkschaften zusammen zu schließen sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung.

4. Sozialer Dialog: Dieser beruht auf der Teilhabe der ArbeitnehmerInnen an Entscheidungsprozessen und ihrer Fähigkeit, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen. Der soziale Dialog kann durch Gewerkschaften erfolgen – im Fall von informeller Arbeit aber auch mittels anderer Organisationsformen.

Im Gegensatz zur OECD vertritt die IAO eine Konzeption, nach der die vier Prinzipien von menschenwürdiger Arbeit eng miteinander verzahnt sind und nicht getrennt voneinander betrachtet werden können[11]: grundlegende Rechte bei der Arbeit, sozialer Schutz, produktive Arbeitsplätze und sozialer Dialog. Wird eine der vier Dimension in einer konkreten Beschäftigungsstrategie nicht berücksichtig, laufen auch alle anderen Dimensionen Gefahr, sich nicht entfalten zu können. Qualität und Quantität sind komplementär. In anderen Worten: Die beste Strategie zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze besteht darin, ein hohes Qualitätsniveau dieser Arbeitsplätze, die Mitsprachemöglichkeit von ArbeitnehmerInnen sowie qualitativ hochwertigen Sozialschutz im Fall der Arbeitslosigkeit zu sichern.

Weiters ist für die IAO-Strategie charakteristisch, dass sie keine Patentrezepte zur effektiven Umsetzung dieser vier Prinzipien anbietet und für jeden einzelnen Fall eine Vielzahl an möglichen Verfahrensweisen anerkennt. Im Gegensatz dazu präsentiert die OECD eine genau ausformulierte Strategie und meint zu wissen, wie alle involvierten AkteurInnen zu handeln haben. Die IAO begnügt sich damit, die Grundprinzipien vorzugeben, an denen sich Handlungsstrategien orientieren sollen. Die konkrete inhaltliche Gestaltung obliegt in der Folge dem Dialog und der Verhandlung zwischen den Sozialpartnern auf lokaler Ebene. In einem solchen Rahmen kann der niedrige Entwicklungsstand einer Region nicht als Vorwand für die Nichteinhaltung der Grundsätze von menschenwürdiger Arbeit benützt werden: Deren Einhaltung gilt als Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Rogers, 2002).

Die Grundbasis menschenwürdiger Arbeit kann gemäß IAO nicht verhandelt werden, jedoch gibt es – je nach Kultur oder Entwicklungsstand eines Landes – unterschiedliche Wege, diese im Konkreten herzustellen. Im Unterschied zur Governance der OECD durch ExpertInnen, ist die Governance der IAO durch Prinzipien charakterisiert.[12] Doch wäre es voreilig zu behaupten, dieser Ansatz sei auf wahrhafte Überzeugung zurückzuführen und nicht aus der Not heraus entstanden: Die Universalität des IAO-Ansatzes basiert auf der Vielzahl der in ihr vertretenen ideologischen und sozioökonomischen Realitäten, wodurch sich die Einigung auf ehrgeizige Lösungen als viel schwieriger erweist als in der OECD oder der EU.

Zur Umsetzung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit (und nach Erteilung eines diesbezüglichen Mandates durch die Vereinten Nationen) veranstaltete die IAO im Jahr 2002 das Globale Beschäftigungsforum. Nach einigen Monaten, in denen das Konzept in verschiedenen dreigliedrigen Organen diskutiert wurde (insbesondere erwähnt sei hier der *Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik* der Internationalen Arbeitskonferenz des IAA[13]) wurde

---

[11] Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit beinhaltet zudem alle Formen der Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Informelle Arbeit wird also nicht aus dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit ausgeschlossen, ebenso wenig wie selbständige Arbeit oder eine Tätigkeit im Rahmen der Familie, die in der Definition von formeller Arbeit nicht berücksichtigt wird. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit bezieht sich also nicht nur auf Erwerbsarbeit im engeren Sinn, sondern umfasst sämtliche Formen von bezahlter Arbeit in allen Ländern.

[12] Die Europäische Union schlägt hier einen Mittelweg zwischen *Governance* durch Experten und *Governance* durch Prinzipien ein.

[13] Die dreigliedrige Struktur der IAO ermöglicht es Interessensvertretungen von ArbeitgeberInnen und Arbeitneh- ➔

schließlich die Globale Beschäftigungsagenda verabschiedet. Unter dem Druck der Fraktion der ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen konnten wichtige Punkte wie die Notwendigkeit, die Frage der Beschäftigung in den Mittelpunkt von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu rücken, definiert werden (als Gegenbeispiel wird hier auf den Internationalen Währungsfonds hingewiesen, der die Ausgewogenheit der öffentlichen Haushalte ins Zentrum seiner Strukturpolitik stellt). Die Globale Beschäftigungsagenda, in welcher der Rahmen für Beschäftigungspolitik nicht durch das Ziel der monetären und makroökonomischen Ausgewogenheit diktiert wird, stellt gewissermaßen eine Umkehrung der durch die OECD und die EU verordneten Strategien dar. Die IAO geht nämlich davon aus, dass makroökonomische Wirtschaftspolitik die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen fördern und ein ausreichendes Investitionsniveau in Bezug auf das Gesundheitswesen und Bildung sicherstellen muss. Die Globale Beschäftigungsagenda enthält jedoch keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der makroökonomischen Wirtschaftspolitik, da diesbezüglich keine Einigung zwischen den verschiedenen Fraktionen erzielt werden konnte.

Auch in der Frage des Sozialschutzes geht die IAO ihren eigenen Weg: Sozialschutz wird nicht als Kostenaufwand angesehen, der reduziert werden müsse, sondern als Produktivfaktor, durch den die Wirtschaft dynamisiert und die Mobilität der Arbeitskräfte gefördert werden kann. Sozialschutz könne zudem – wie durch Lohnersatzleistung in Zeiten von Rezession – zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen (ebd.). Wirtschafts-, Budget- und Sozialpolitik, so die Forderung der IAO, sollen nicht länger als einander über- bzw. untergeordnete Politikbereiche betrachtet, sondern in einem integrierten Ansatz zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Die Globale Beschäftigungsagenda

1. Förderung des Handels mit und von Investitionen in Entwicklungsländern, um dort die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen anzukurbeln und diesen Ländern Zugang zu den Märkten zu ermöglichen
2. Förderung der technologischen Entwicklung mit dem Ziel, die Produktivität von Arbeitsplätzen zu steigern, die Schaffung von Arbeitsplatzen zu begünstigen und zu einem höheren Lebensstandard beizutragen
3. Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung die nachhaltige Einkommen sichern kann
4. Entwicklung einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt. Dies erfordert die Integration aller relevanten Politikbereiche
5. Förderung menschenwürdiger Arbeit durch Unterstützung des Unternehmergeistes
6. Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch Verbesserung der Kenntnisse und Erhöhung der Qualifikationen
7. Verfolgung einer Arbeitsmarktpolitik, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert, die Anpassung an den Wandel unter Berücksichtigung des Erfordernisses der Sicherheit am Arbeitsplatz begünstigt, soziale Gerechtigkeit herstellt und Armut beseitigt
8. Auffassung von Sozialschutz als Produktivitätsfaktor

---

merInnen sowie Regierungen, auf die Entscheidungen der Organisation Einfluss zu nehmen. Hierin besteht ein großer Unterschied sowohl zur OECD, in der die Sozialpartner nur eine marginale, beratende Position inne haben, als auch zur Europäischen Union, in der sozialer Dialog in der Theorie zwar ganz groß geschrieben wird, in der Praxis jedoch wenig Bedeutung hat.

9. Erzielung von Synergien zwischen Sicherheit und Produktivität
10. Erhöhung der Produktivität von Arbeitsplätzen um die Entwicklung zu fördern

Aus GB.286/ESP/1(Rev.)[14]

Die IAO-Beschäftigungsagenda zeichnet sich durch die Bemühung aus, sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Dimension von Beschäftigung Rechnung zu tragen: „Das beste Mittel, produktive Arbeit zu fördern besteht darin, sich gleichzeitig für menschenwürdige Arbeit einzusetzen“ (GB.286/ESP/1).[15]

So wird in Bezug auf die Wirtschaftspolitik (vgl. oben, LL 1 bis 4) die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes betont: makroökonomische Wirtschaftspolitik, Handel, Produktivität, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und menschenwürdige Arbeit sind miteinander verzahnt. In arbeitsmarktpolitischer Hinsicht (LL 5 bis 10) sind die Ziele der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Förderung des Unternehmergeistes dem der menschenwürdigen Arbeit untergeordnet. Zudem wird explizit betont, dass sich Maßnahmen im Bereich des Sozialschutzes sowie im Hinblick auf Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz positiv auf die Produktivität auswirken (LL 8 und 9).

Die Bemühung um einen integrierten Ansatz manifestiert sich auch auf prozeduraler Ebene: Gemäß einer bewährten Methode der IAO werden hinreichend offen formulierte Grundsätze entwickelt; die Art und Weise der Umsetzung dieser Grundsätze bleibt den nationalen und lokalen Akteuren überlassen, wobei jedoch auf jeden Fall dem Erfordernis des sozialen Dialogs Rechnung zu tragen ist. So soll die Globale Beschäftigungsagenda in erster Linie als „Einladung an die Regierungen, die Sozialpartner, die Institutionen des Systems der Vereinten Nationen und von Bretton Woods sowie an die Regionalbanken, ihre Politik zu überdenken und neu auszurichten“ (ebd.), verstanden werden.

Die globalen Allianzen für Beschäftigung, die als organisierte und gut strukturierte Partnerschaften zwischen der IAO und anderen internationalen Organisationen definiert werden, sollen ebenfalls dahingehend wirken. Das Ziel besteht jedoch nicht darin, anderen Akteuren fertige Lösungen[16] aufzudrängen; es wird vielmehr versucht, auf eine bessere Koordinierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik hinzuwirken, um auf diese Weise die Beschäftigung zu fördern. In gewisser Weise geht es darum, mit der Logik der epistemischen Gemeinschaft zu brechen, welche eine Zusammenarbeit zwischen ExpertInnen aus *unterschiedlichen* Fachgebieten verhindert. Auf diese Weise soll eine umfassende und integrierte Sichtweise auf politisches Handeln in verschiedensten Bereichen wie auch dessen Folgen gefördert werden. Folglich entsprechen die Grundsätze der Governance wie sie von der IAO konzipiert werden gleichermaßen der derzeitigen Pluralisierung von Beschäftigungsformen wie auch der Vielzahl von AkteurInnen, die für die Regulierung von Beschäftigung verantwortlich sind.

---

[14] Eigene Übersetzung, da eine offizielle deutschsprachige Übersetzung der Globalen Beschäftigungsagenda nicht vorliegt (Anmerkung E.H.).

[15] Im Jargon der IAO steht das Akronym ESP für den Ausschuss „Employment and Social Policy“, die Zahl 286 bezieht sich auf die 286. Tagung des IAA-Verwaltungsrates.

[16] Hier muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das IAA derzeit an einer Indikatoren-Liste arbeitet, die einige ExpertInnen in ein formaleres Verfahren (wie es auch für die Europäische Beschäftigungsstrategie entwickelt wurde) integrieren möchten. Eine derartige Entwicklung im Rahmen der global angelegten IAO erscheint jedoch eher unwahrscheinlich.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die von der OECD, der EU und der IAO konzipierten Beschäftigungsstrategien weisen grundlegende Unterschiede sowohl im Hinblick auf deren Inhalt wie auch die Verfahren, die ihrer Entstehung und Umsetzung zugrunde liegen, auf.

Auf inhaltlicher Ebene gibt die OECD marktorientierten Lösungen den Vorzug und betrachtet die Löhne/Gehälter als wichtigste Variable zur Anpassung (zumindest in der ersten Fassung der Strategie, in der die Frage der Ausbildung nur eine ungeordnete Rolle spielt). Die Strategie der EU weist gewisse Parallelen zu jener der OECD auf, wobei hier jedoch der Arbeitsmarkt durch die Förderung der Qualifikation und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dynamisiert werden soll. Was die Nachfrageseite betrifft, lehnen sowohl die Strategie der EU als auch die der OECD einen Rückgriff auf expansive makroökonomische Wirtschaftspolitik explizit ab.

Im Gegensatz dazu vertritt die IAO eine ungleich weniger rigide Strategie, bei der die von der EU und der OECD propagierten marktorientierten Lösungen nur als eine Möglichkeiten unter vielen anderen betrachtet werden. Die IAO betont den Vorrang von vier Grundprinzipien, die auf jeden Fall eingehalten werden müssen und nicht an bestimmte Bedingungen (Wirtschaftslage, Entwicklungsstand eines Staates) geknüpft werden dürfen. Sie kennt viele verschiedene Arbeitsnormen als legitim an, während OECD und EU (und insbesondere die OECD) viel kategorischer sind und eine sehr eng gefasste Vorstellung von der legitimsten und effizientesten Strategie haben.

Dieser Unterschied macht sich auch auf prozeduraler Ebene bemerkbar: die ExpertInnengemeinschaft der OECD steht im stärksten Widerspruch zum Prinzip der Reflexivität. Die Verfahren der EU bei der Annahme und Umsetzung von Entscheidungen sind insgesamt offener, jedoch bleibt die Realität nach wie vor hinter den Versprechen der offenen Methode der Koordinierung zurück. Die IAO und ihr Rekurs auf globale Allianzen für Beschäftigung lässt sowohl im Bereich der Entscheidungsfindung als auch bei der Umsetzung von Entscheidungen mehr Raum für Reflexivität zwischen den einzelnen AkteurInnen.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier, J.-C. et N.S. *Sylla* (2004), La Stratégie européenne pour l'emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale; rapport de recherche pour la Direction de l'animation des recherches, des études et des statistiques (DARES).

Bonvin, J.-M. and C. *Morrisson* (1998), L'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Bonvin, J.-M. (1998), L'Organisation internationale du travail, Paris.

Casey, B. (2004), The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State", in: European Journal of Industrial Relations, 3, 329-52.

Cohen, J. and C. *Sabel* (2003), Sovereignty and solidarity in the EU, in: *Zeitlin*, J. and D. *Trubek* (eds.), Governing Work and Welfare in a New Economy, Oxford, 345-75.

Dubet, F. (2002), Le déclin de l'institution, Paris.

ECOFIN (2003), Broad Economic Policy Guidelines (for the period 2003-2005), Deutschsprachige Fassung: Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Zeitraum 2003-2005) http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/librairie/PDF/Econ.Pol.2003DE.pdf; Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg.

Europäische Kommission, Employment Rates Report, 1998 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl99/rates_en.pdf). (nur in englisch- und französischsprachiger Fassung zugänglich)

Eymard-Duvernay, F. et al. (2003), Des contrats incitatifs aux conventions légitimes. Une alternative aux politiques néo-libérales; papier présenté au colloque Conventions et Institutions, Paris, 11-13 décembre.

Goetschy, J. (2004), L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne, in: P. Magnette (ed.), La grande Europe, Brüssel, 141-67.

Haas, P. M. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization, 1-35.

International Labour Organisation (1999), Decent Work, Report of the Director-General to the International Labour Conference, Genf.

International Labour Organisation (2001), Reducing the Decent Work Deficit – A Global Challenge, Report of the Director-General to the International Labour Conference, Genf.

Layard, R. et all (1991), Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.

Lindbeck, A. and D. Snower (1988), The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge Mass.

OCDE (1997), La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Paris.

OCDE (2004), Perspectives de l'emploi, Paris.

OCDE (1994), L'étude sur l'emploi, Paris.

Pagani, F. (2002), L'examen par les pairs: un instrument de coopération et de changement, Working Paper, Paris, OCDE.

Rat der Europäischen Union (2003), Beschluss des Rates vom 22. Juni 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 197/13, 5.8.2003.

Raveaud G. (2004), Economie politique de la stratégie européenne pour l'emploi, thèse de doctorat, mimeo, Université de Paris X-Nanterre.

Rodgers, G. (2002), Decent Work as a Goal for the Global Economy, in: *Rogers,* G. et al., Training, Productivity and Decent Work, Montevideo.

Salais, R. (2004), La politique des indicateurs, in: *Zimmermann,* B. (ed.), Les sciences sociales à l'épreuve de l'

action, Paris, 287-331.

Salais, R. et G. *Raveaud* et M. *Grégoire* (2002), L'évaluation de la politique européenne de l'emploi, Etude pour la DARES, Paris.

Varone, F. et J.-M. *Bonvin* (2004, eds), La nouvelle gestion publique, numéro spécial de Les politiques sociales, 1-2.

Zeitlin, J. (2004), The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, presentation to the conference „The EES: Discussion and Institutionalisation", Brüssel, 30-31 August.

WORKSHOP III:
AKTIVIERENDE ARBEITSMARKTPOLITIKEN IN DEUTSCHLAND UND DÄNEMARK

Der Workshop wurde von Marcel Fink und Hartmut Seifert geleitet. Die Ergebnisse des Workshops von Michaela Kampl zusammengefasst.

Marcel Fink

AKTIVIERENDE ARBEITSMARKTPOLITIK IN DÄNEMARK

1. AUSGANGSSITUATION UND HISTORISCHER RÜCKBLICK

Dänemark gilt als eines der „Pionierländer“ so genannter aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Wenn hier einerseits auch eine bis in die 1930er Jahre zurück reichende Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik existiert, so ist der inhaltliche und institutionelle Reformprozess im Sinne der Implementierung „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ jedoch eine Entwicklung der 1990er Jahre. Zentraler Ausgangspunkt war die Arbeitsmarktreform 1993/94 im Gefolge der Zeuthen-Kommission, welche noch unter der konservativen Regierung (1983-1993) eingesetzt worden war.

Dänemark befand sich Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre in einer ökonomisch schwierigen Situation mit sehr geringem wirtschaftlichen Wachstum und zweistelligen Arbeitslosenraten. Ein besonderes Problem stellte die Integration von Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt dar. Hintergrund war unter anderem, dass nach den damaligen Regelungen die Teilnahme an öffentlichen Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen zu einem Neuanspruch auf Arbeitslosengeld führte. Auf diese Art und Weise konnte generell über einen sehr langen Zeitraum – bis zu neun Jahre – Arbeitslosengeld bezogen werden. Man sprach damals in Dänemark von einer „Lost Generation“. Es handelte sich um eine vergleichsweise große Gruppe von (insgesamt eher jungen) Personen, die laufend zwischen einem Beschäftigungs-/Bildungsprogramm für Arbeitslose und einem neuerlichen Bezug von Arbeitslosengeld ohne Maßnahmenintegration wechselten.

2. „AKTIVIERENDE“ ARBEITSMARKTPOLITIK IN DÄNEMARK

Ein erster wesentlicher Inhalt der Reform von zu Beginn der 1990er Jahre war, dass die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht mehr zu einem Neuanspruch auf Arbeitslosengeld führte. Zugleich wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld 1994 zuerst auf sieben Jahre ausgedehnt (damit nicht jene Personen, die zuerst immer zwischen Beschäftigungsmaßnahmen und Arbeitslosengeld wechselten plötzlich ohne soziale

Sicherung waren). Danach wurde die maximale Bezugsdauer in Schritten auf vier Jahre (ab 1998) verkürzt.

Zugleich wurde eine verpflichtende Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingeführt. Aktuell müssen ArbeitslosengeldbezieherInnen zum Weiterbezug der Leistungen spätestens nach einem Jahr Arbeitslosigkeit (Beginn der „Aktivierungsphase“) an einer aktivierenden Maßnahme (Ausbildungsmaßnahme oder Beschäftigungsprojekt) teilnehmen (im Alter unter 25 Jahren bereits nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit). Um Arbeitslosengeld insgesamt vier Jahre beziehen zu können, müssen 75% der „Aktivierungsphase“ durch eine entsprechende Maßnahme abgedeckt werden. Hervorzuheben ist, dass die Pflicht, aber auch das Recht zur Teilnahme an einschlägigen Programmen existiert. Arbeitslose EmpfängerInnen von Sozialhilfe müssen nach einem Jahr Bezugsdauer in eine öffentliche Beschäftigungsmaßnahme integriert werden. Sie erhalten in der Regel ein Einkommen, das dem Generalkollektivvertrag entspricht (diese Beschäftigung qualifiziert jedoch nicht zu einem späteren Arbeitslosengeldbezug) und etwas höher ist als der Sozialhilferichtsatz. Im Alter von unter 30 Jahren erfolgt die Integration in ein solches Projekt nach 13 Wochen Sozialhilfebezug. Auch hier existieren die Pflicht und das Recht zur Teilnahme an einschlägigen Programmen. Wichtig ist, dass das im internationalen Vergleich relativ generöse Niveau des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe im Zuge der Reformen insgesamt nicht abgesenkt wurde.

Im Zuge dieser Umgestaltung wandelte sich auch die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik: von einem zentral-strukturierten Modell hin zu einem verstärkt dezentral-bedarfsorientierten. Damit ging eine Stärkung der Rolle der regionalen Arbeitsmarkträte und der Kommunen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik einher, allerdings weiterhin im Rahmen einer starken nationalen Rahmengesetzgebung.

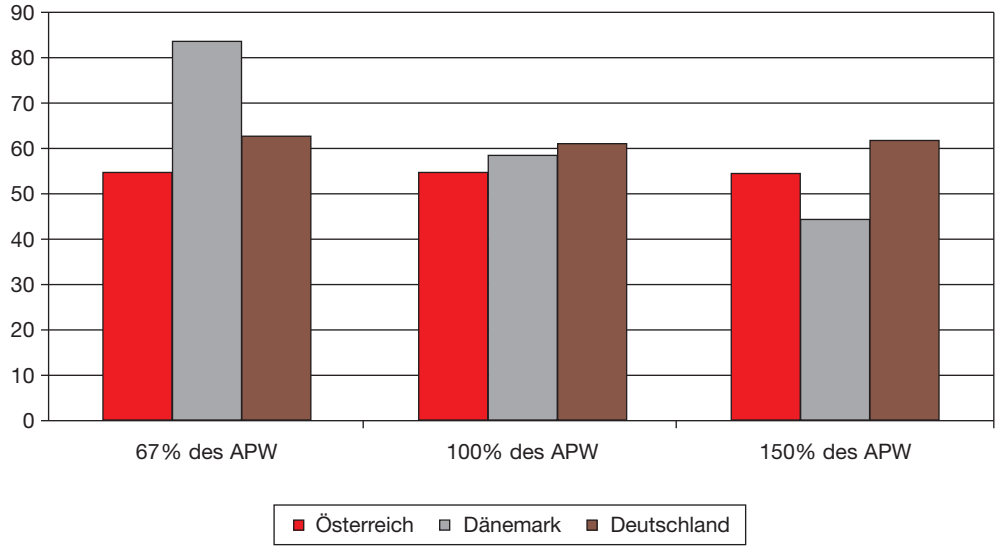
3. LEHREN AUS DEM DÄNISCHEN MODELL: DÄNEMARK ALS ERFOLGSBEISPIEL?

„Aktivierung“ ist nicht gleich „Aktivierung“

Eine Analyse des dänischen Modells und insbesondere ein Vergleich mit anderen Strategien „aktivierender Sozialpolitik“, z.B. im Vereinigten Königreich oder Deutschland, zeigt, dass so genannte „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ höchst unterschiedlichen Charakter haben kann. Insbesondere wird am Beispiel Dänemarks deutlich, dass so genannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ein vergleichsweise hoher Absicherungsgrad durch monetäre sozialstaatliche Transfers kein Widerspruch sein müssen. Dabei ist hervorzuheben, dass die einschlägigen dänischen Systeme insbesondere für Personen mit ehemals relativ niedrigen Erwerbseinkommen ein relativ generöses Leistungsniveau bieten (vgl. Grafiken 1 und 2).

Es geht also in Dänemark ganz offensichtlich nicht um die Etablierung eines Niedriglohnsektors (für sonst nur schwer vermittelbare Personen).

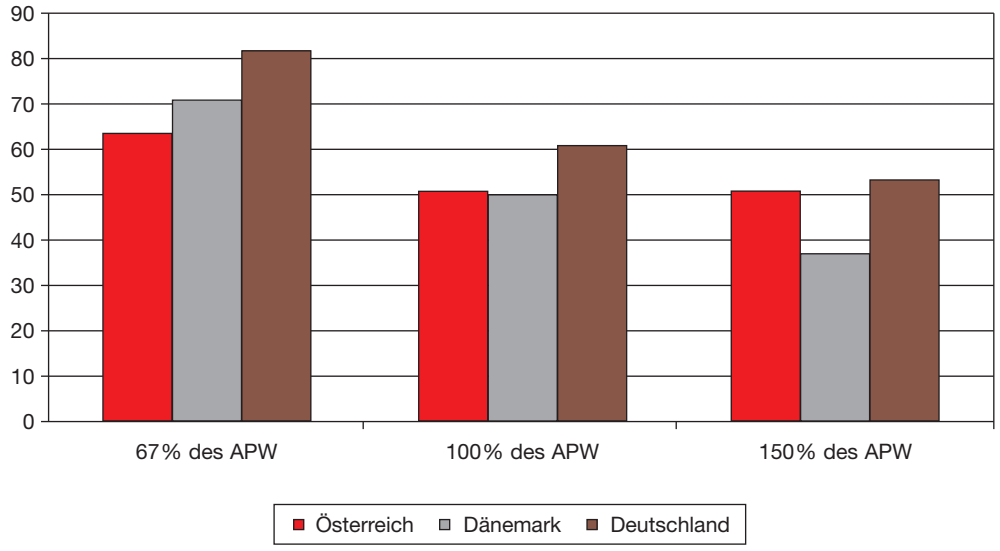
Grafik 1:
Nettoersatzrate durch monetäre Transfers
für alleinstehende Personen
zu Beginn der Arbeitslosigkeit nach vorheriger Einkommenshöhe (2002)



APW = Average Production Worker Wage

Quelle: OECD Benefits and Wages 2004

Grafik 2:
Nettoersatzrate durch monetäre Transfers
(inkl. Sozialhilfe) für alleinstehende Personen
nach 5 Jahren Arbeitslosigkeit nach vorheriger Einkommenshöhe (2002)



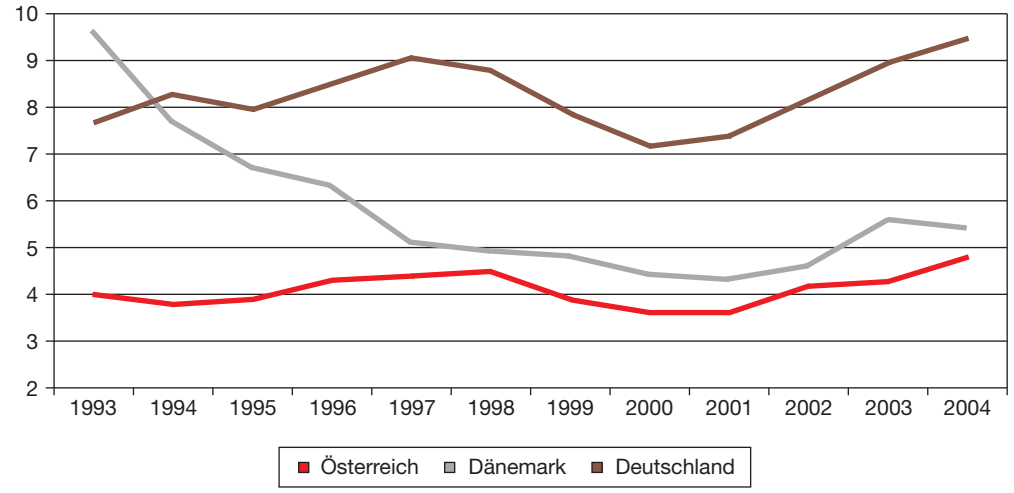
APW = Average Production Worker Wage

Quelle: OECD Benefits and Wages 2004

Arbeitsmarkteffekte: Erfolg durch wechselseitige Abstimmung unterschiedlicher Politikbereiche

Kann das dänische Modell im Hinblick auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung als Erfolgsbeispiel gelten? Der dänische Arbeitsmarkt hat sich nach 1993 – gemessen an den Arbeitslosenraten – tatsächlich sehr rasch erholt (vgl. Grafik 3).

Grafik 3: Gesamtarbeitslosenquoten 1993-2004

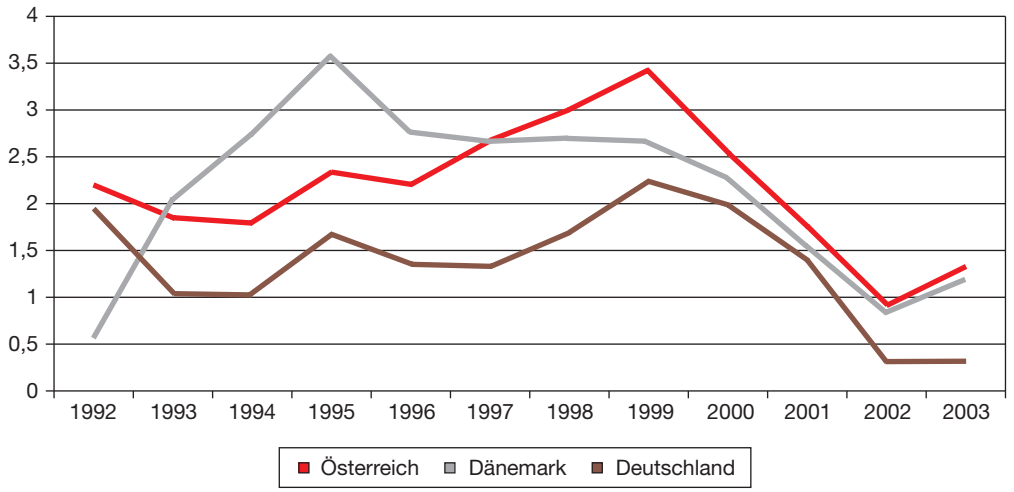


Quelle: Eurostat Structural Indicators Database.

Allerdings stimmt die überwiegende Mehrzahl einschlägiger Studien darin überein, dass dies nicht nur auf die Reformen einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ zurückgeht:

Erstens startete die sozialdemokratische Regierung 1993 mit einem keynesianisch-nachfrageorientierten *Kick-Off*-Programm, das die Konjunktur ankurbelte (vgl. Grafik 4). Die Verbes-

Grafik 4: Reales BIP-Wachstum 1992-2003; dargestellt als dreijährige Durchschnittswerte



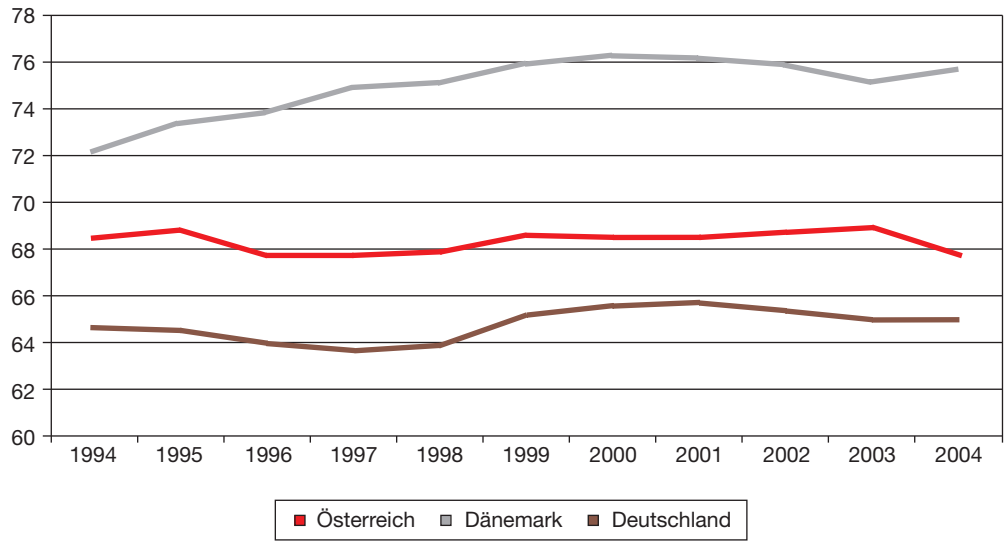
Quelle: OECD Economic Outlook 77 Database; eigene Berechnungen.
Erklärung/Lesebeispiel: der für 1992 ausgewiesene Wert entspricht dem Wert der Jahre (1991 + 1992 + 1993) dividiert durch 3.

serung der Arbeitsmarktsituation ging also wesentlich auf die insgesamt verbesserte gesamtwirtschaftliche Situation zurück.

Zweitens wurde durch die 1990er Jahre hindurch der lohnpolitische Handlungsspielraum in weit höherem Maß ausgenutzt als in vielen anderen Ländern, wodurch die Konsumnachfrage gestärkt wurde.

Drittens wurde der Arbeitsmarkt bis in das letzte Drittel der 1990er Jahre durch breit angelegte Maßnahmen der finanziellen Unterstützung des zeitweiligen Rückzugs aus dem Erwerbsleben unterstützt (unterschiedliche Formen von *Sabbaticals*, Bildungskarenz etc.). Aus diesem Grund hat auch die Beschäftigungsquote nicht so rasch zugenommen wie die Arbeitslosenquote abgenommen hat (vgl. Grafik 5).

Grafik 5: Beschäftigungsquoten 1994-2004



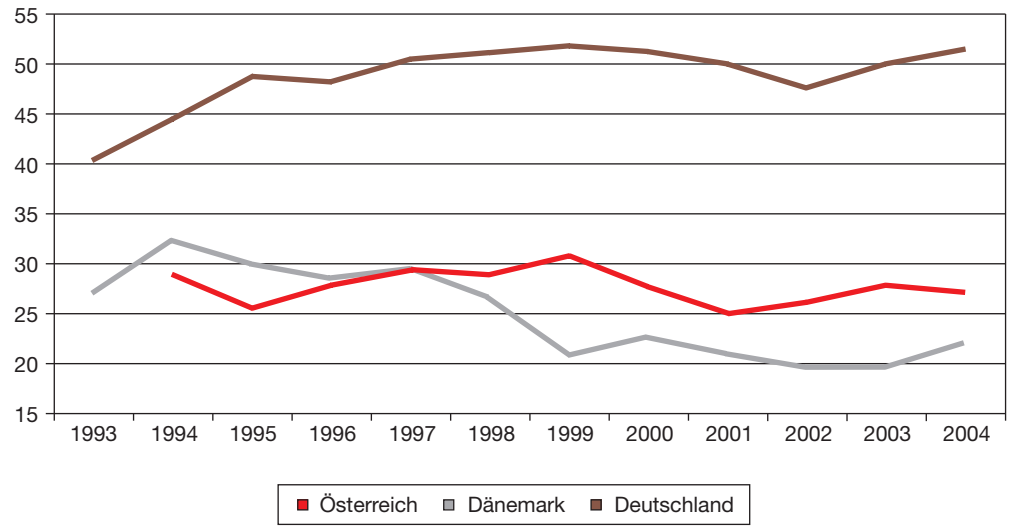
Quelle: Eurostat Structural Indicators Database.

Insgesamt ist damit evident, dass die dänische arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolgsgeschichte auf eine ganze Reihe an Faktoren zurückgeht, nicht nur auf die Reformen in Richtung mehr „Aktivierung".

Aktivierung als taugliches Mittel zur Integration von besonders benachteiligten Arbeitsmarktgruppen?

Das dänische Modell der Aktivierung verfolgte nicht nur das Ziel, die Arbeitsmarktsituation insgesamt zu verbessern, sondern wollte auch jene Personen verstärkt in den ersten Arbeitsmarkt integrieren, die offensichtlich auf Grund von geringer Qualifikation und anderen Vermittlungshindernissen besondere Probleme haben, eine bezahlte Arbeit zu finden. Tatsächlich ist es gelungen, parallel mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch den Anteil der Langzeitarbeitslosen am Gesamtarbeitslosenbestand zu reduzieren (vgl. Grafik 6).

Grafik 6: Langzeitarbeitslosenquote (länger als ein Jahr) in % der Gesamtarbeitslosenquote



Quelle: Eurostat Structural Indicators Database; eigene Berechnungen.

Allerdings ist dies eine Entwicklung, die bei einer verbesserten Gesamtarbeitsmarktlage generell zu beobachten ist und Kritiker wenden ein, dass die Erfolge hier geringer sind als man vor dem Hintergrund der aufgewendeten Mittel erwarten müsste. Es gibt auch in Dänemark nach wie vor eine Gruppe an Arbeitslosen, bei welchen vor dem Hintergrund struktureller Vermittlungshindernisse weder „Zuckerbrot noch Peitsche“ *(carrots and sticks)* zu einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt führen. Weil dies aber als Ziel auch für diese Personen aufrechterhalten wird, ist ein systematisches Scheitern (mit allen damit einher gehenden psychischen Belastungen etc.) vorprogrammiert. Es wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass es für solche Personen keine besonderen Angebote gibt, die ihren Lebensumständen besser gerecht würden.

Kritisiert wird darüber hinaus, dass das dänische System der Aktivierung unter Kosten-/Nutzen-Gesichtspunkten nicht immer zu optimalen Ergebnissen führt. Dies vor allem aus dem Grund, dass auch solche LeistungsbezieherInnen zu (kostenintensiven) Aktivierungsmaßnahmen verpflichtet werden, welche diese eigentlich zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht bräuchten und tatsächlich im Rahmen eines Arbeitslosengeldbezuges eine „Auszeit“ von der Erwerbstätigkeit nehmen wollen o. Ä. Im Rahmen der verpflichtenden aktivierenden Maßnahmen werden jedoch die in diesem Zusammenhang anfallenden Aufwendungen quasi künstlich erhöht.

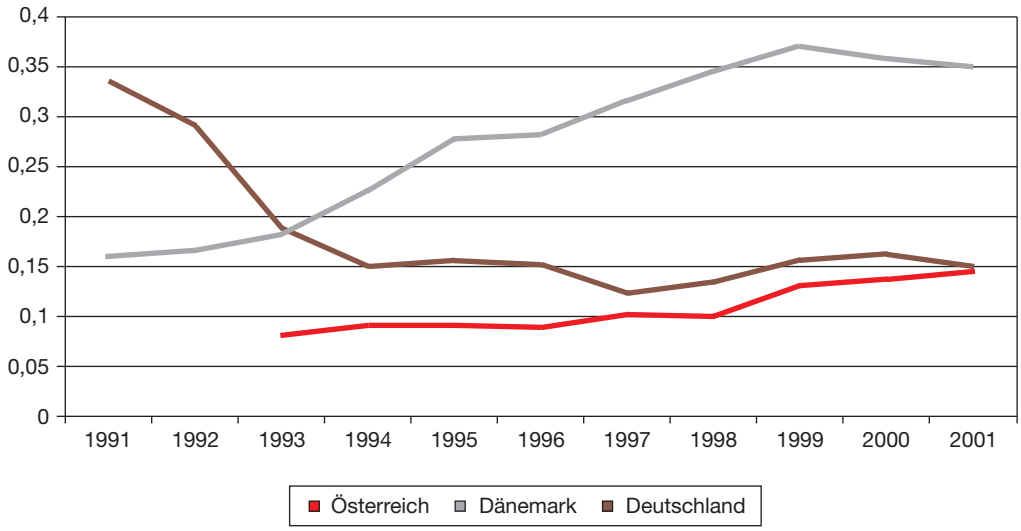
Aktivierung à la Dänemark: Kein Modell zur kurzfristigen direkten Kostensenkung

Das dänische Modell der Aktivierung inklusive der damit einher gehenden Begleitmaßnahmen ist kein taugliches Mittel, die aus Arbeitslosigkeit entstehenden Belastungen der öffentlichen Haushalte rasch zu senken, in anderen Worten also kurzfristig Geld zu sparen. Vielmehr han-

delt es sich dabei – auch aus international vergleichender Perspektive (vgl. die Grafiken 7 und 8) – um ein sehr kostenintensives Programm.

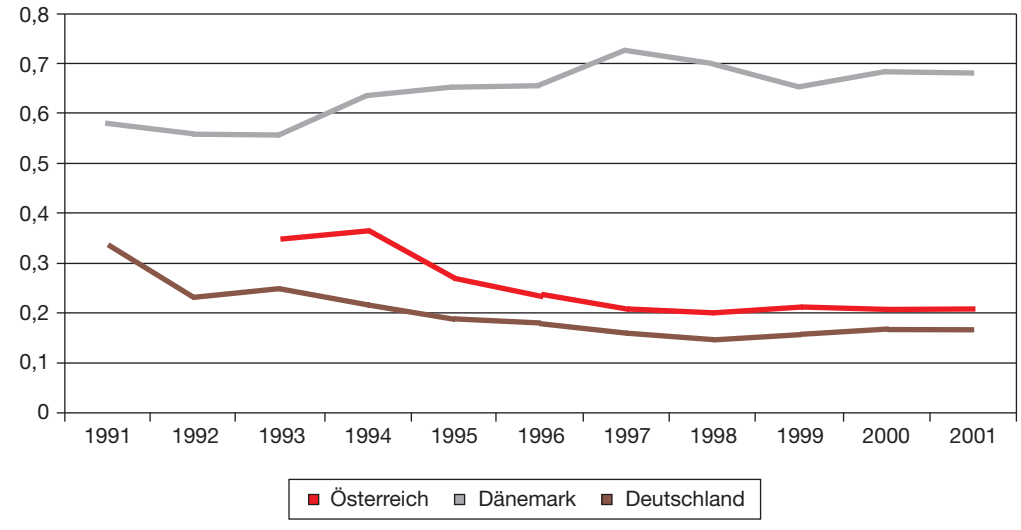
Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen in Dänemark trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit von 1,3% des BIP im Jahr 1991 auf 1,8% im Jahr 1999. Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik gingen vor dem Hintergrund einer insgesamt verbesserten Arbeitsmarktsituation von 5,3% des BIP (1993) auf 3% (2000) zurück. Sie waren jedoch Ende der 1990er relativ zum Niveau der Arbeitslosigkeit höher als zu Beginn der Dekade.

Grafik 7: Öffentliche Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP pro Prozentpunkt Arbeitslosigkeit



Quelle: OECD Social Expenditure Database.

Grafik 8: Öffentliche Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP pro Prozentpunkt Arbeitslosigkeit



Quelle: OECD Social Expenditure Database.

Kontrollierte Dezentralisierung mit gesamtstaatlicher Verantwortung statt Verschiebung von „Soziallasten“

Der Erfolg der Dezentralisierung der „active line“ der dänischen Arbeitsmarktpolitik fußt unter anderem darauf, dass sich die dezentrale Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark im Rahmen einer starken gesamtstaatlichen Rahmengesetzgebung und vor dem Hintergrund gesamtstaatlicher akkordierter Finanzierungsmodi (inkl. garantierter interregionaler finanzieller Ausgleichsmechanismen) vollzieht. Es handelt sich also um einen gesamtstaatlich geplanten und mit Finanzierungsgarantien ausgestatteten Prozess, und nicht um Muster der Problemverlagerung zwischen staatlichen Ebenen oder eines chronisch unterfinanzierten „lokalstaatlichen arbeitsmarktpolitischen Experimentierens“ etc.

Hartmut Seifert

AKTIV(IEREND)E ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Der Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik von aktiver hin zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik beginnt bereits mit dem Arbeitsreformgesetz von 1997 und der Verabschiedung des Sozialgesetzbuches III im selben Jahr. Die vier so genannten „Hartz-Gesetze" stellen somit eine logische Fortschreibung dieses Kurswechsels dar und passen den Instrumentenset den konzeptionellen Leitlinien an, die die heutige Arbeitsmarktpolitik in Deutschland maßgeblich prägen.

Der Beginn der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist mit dem Arbeitsförderungsgesetz aus dem Jahre 1969 auszumachen, in dem bereits – über den Umweg der OECD – Impulse aus Dänemark aufgenommen worden waren. Die bis dato eher passive Arbeitsmarktpolitik, mit Schwerpunkt auf der Gewährung von Lohnersatzleistungen für einen begrenzten Zeitraum zur Kompensation des Einkommensentgangs, wurde mit dem Arbeitsförderungsgesetz 1969 von einem Ansatz abgelöst, in dem sich der Staat verantwortlich für die Lösung von Beschäftigungsproblemen erklärte. Darin wurden die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstandes und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit als eine kollektive Aufgabe öffentlicher Politik festgelegt. Der Staat und dessen Wirtschaftspolitik zeichneten somit für einen hohen Beschäftigungsstand verantwortlich.

Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden lange Zeit in erster Linie Beschäftigung schaffende Maßnahmen verstanden. Hohe Ersatzleistungen sollten ein Absinken der Kaufkraft vermeiden und auch das Instrument der Kurzarbeitszeit war Teil des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Weiters sollte der Strukturwandel am Arbeitsmarkt durch öffentliche Weiterbildungsförderung und Umschulungen gefördert werden. Mobilitätshilfen sollten die Flexibilität der ArbeitnehmerInnen erhöhen und insgesamt ein Mismatch am Arbeitsmarkt verhindern. Dieser Maßnahmenkatalog der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellte eine relativ ausgewogene Mischung aus angebots- und nachfrageseitig orientierten Elementen dar.

Hingegen werden nun, mit der Verlagerung des Schwerpunktes hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, nachfrageseitige Elemente immer weiter in den Hintergrund gedrängt. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik legt ihren Fokus auf Beratung und Vermittlung, die auch in Zukunft gefördert und ausgebaut werden sollen.

Entstehungskontext des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 war jedoch – im Unterschied zu heute – nicht eine dauerhafte Strukturkrise am Arbeitsmarkt, vielmehr sollte damit ein Beitrag zur Beseitigung des Arbeitskräftemangels und zur Erreichung des Vollbeschäftigungszieles geleistet werden. Insofern war das Arbeitsförderungsgesetz 1969, salopp formuliert, ein „Schönwettergesetz", dessen Zielsetzung und Instrumentarium für die Bewältigung der heutigen Probleme am Arbeitsmarkt unzureichend sind.

Ebenso wenig ist aber auch die erhöhte Anpassungsflexibilität der einzelnen Arbeitslosen, wie sie von der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik heute gefordert wird, in der Lage, die Beschäf-

tigungsmisere in Deutschland zu entschärfen. Notwendig wäre vielmehr eine offensive Beschäftigungspolitik. Innerhalb eines solchen Konzeptes kann Arbeitsmarktpolitik eine flankierende Rolle spielen, indem sie zur Besetzung offener Stellen und der Vermeidung von Mismatch-Problemen beiträgt. Makroökonomische Steuerung ist in Deutschland jedoch nur mehr rudimentär vorzufinden, hingegen wird verstärkt auf Maßnahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik gesetzt.

Die Hartz-Gesetze führten den 1997 eingeleiteten Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik fort. Ziel und Merkmal der Neuausrichtung ist es, die Handlungsautonomie und Marktfähigkeit der Erwerbslosen zu erhöhen, deren Motivation zu steigern und das Prinzip der Eigenverantwortung zu stärken. Die Betroffenen sollen durch vermehrte Eigeninitiative wieder Anschluss an den Arbeitsmarkt finden. Die Stärkung der Eigenverantwortung impliziert eine Schwächung des Solidar- zugunsten des Individualprinzips. Die Individualisierung des Problems der Erwerbslosigkeit stellt eine deutliche Akzentverschiebung innerhalb der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar.

Das Arbeitsförderungsreformgesetz sowie das Sozialgesetzbuch III von 1997 bedeuteten die Reduzierung der staatlichen Verantwortung in der deutschen Arbeitsmarktpolitik und die stärkere Betonung der Eigenverantwortung. Dieser Trendwechsel in Richtung aktivierender Arbeitsmarktpolitik spiegelt sich u.a. in folgenden Maßnahmen:

- frühe Meldepflicht der Arbeitslosen
- Förderung atypischer Beschäftigung, mit dem Ziel der Schaffung eines Sprungbretts in reguläre Beschäftigung
- Beschäftigungsmaßnahmen und Weiterbildung, als ein wichtiges Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor 1997, werden auf kurzfristige Trainingsmaßnahmen reduziert
- Aufweichung des Berufsschutzes, in dem jede Art von Beschäftigung angenommen werden muss, sofern die Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr andauert
- Umkehr der Beweispflicht und Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, was eine Trennung arbeitsmarktpolitischer Leistungen in zwei unterschiedliche Regelsysteme mit unterschiedlichen Richtlinien und Instrumenten zur Folge hat

Während in Österreich noch immer eine Trennung zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besteht, wurde diese in Deutschland mit der Einführung der Hartz-Gesetze partiell aufgehoben – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden im Rahmen von „Hartz IV“ zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Erwerbslose, die auch nach einem Jahr keine Beschäftigung finden können, verlieren ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Anschlussleistung Arbeitslosengeld II ist einkommensunabhängig und stellt keine Versicherungsleistung, sondern vielmehr eine von der Bedürftigkeit abhängige Grundsicherung dar.

Ziel der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II in Deutschland war es, die Einbeziehung von SozialhilfeempfängerInnen in Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen. Aktivierung wurde somit auch für SozialhilfeempfängerInnen verpflichtend.

Die Veränderungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik finden vor dem Hintergrund der anhaltenden Beschäftigungskrise statt. Als deren Ursache wird die so genannte „Sklerose“ des Arbeitsmarktes benannt. Für den derzeitigen politischen Mainstream liegen die Gründe

für diese „Verknöcherung“ u.a. in einer Tarifpolitik, die ein Abweichen der Löhne nach unten verhindere und in der mangelnden Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes, die eine adäquate Reaktion auf die Herausforderungen internationaler Konkurrenz unmöglich mache. Makropolitik wird mit dem Hinweis auf die Maastricht-Kriterien, die enge budgetpolitische Grenzen setzen würden, vernachlässigt bzw. für unmachbar erklärt.

Die deutsche Wirtschaftspolitik setzt derzeit auf angebotsseitige Maßnahmen zur Lösung der Beschäftigungskrise. Makroökonomische Steuerungspolitik findet nur mehr rudimentär statt. Sowohl aktive als auch aktivierende Arbeitsmarktpolitik sind allerdings ohne makroökonomische Steuerungselemente nicht in der Lage grundsätzliche Beschäftigungsprobleme zu lösen. Der derzeitigen Krise am Arbeitsmarkt ist nur im Rahmen einer offensiven Beschäftigungspolitik (Geld-, Finanz- und Lohnpolitik) beizukommen.

ARBEITSMARKTPOLITIK: DÄNEMARK UND DEUTSCHLAND IM VERGLEICH

Die Gemeinsamkeiten in der Arbeitsmarktpolitik Deutschlands und Dänemarks beschränken sich darauf, dass in beiden Ländern Aktivierungsmaßnahmen nach dem Prinzip „Fordern und Fördern“ zum Einsatz kommen. Auch Qualifizierungsmaßnahmen spielen in beiden Ländern eine bedeutende Rolle.

Unterschiede lassen sich hingegen bezüglich der Ausgaben für aktivierende Arbeitsmarktpolitik konstatieren: In Dänemark war der Ausgabenlevel sowohl für aktive als auch für passive Arbeitsmarktpolitik traditionell sehr hoch und er ist auch nach den Reformen der 1990er Jahre auf diesem hohen Niveau verblieben. Demgegenüber stagnieren die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Deutschland auf ohnehin geringem Niveau.

Trotz der Reformen, die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes mit sich brachten und auch den Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erschwerten, ist das finanzielle Sicherungsniveau in Dänemark hoch geblieben. An der Lohnersatzquote von bis zu 90% änderte sich auch mit den Reformen von 1994 nichts. Das Modell der dänischen Arbeitslosenversicherung ist weiterhin von generösen Leistungen und relativ breiten Zugangsmöglichkeiten gekennzeichnet.

In der Grundausrichtung der dänischen Arbeitsmarktpolitik gibt es auch in Dänemark Tendenzen zur Individualisierung des Problems der Arbeitslosigkeit, dennoch entzieht sich der Staat – im Unterschied zu Deutschland – seiner Verantwortung nicht. Das dänische Arbeitsmarktmodell zeigt, dass aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ein hohes Maß sozialer Absicherung nicht im Widerspruch zueinander stehen müssen.

Die dänischen Arbeitsmarktreformen waren eingebettet in eine makroökonomische Steuerungspolitik, ohne die der Erfolg der Reformen nicht in diesem Maße eingetreten wäre. In Deutschland hingegen dominieren angebotsseitige Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – makroökonomische Steuerungselemente kommen nur äußerst spärlich zum Einsatz.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABM – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG – Arbeitsförderungsgesetz (Deutschland)
AMS – Arbeitsmarktservice (Österreich)
BA – Bundesagentur für Arbeit (Deutschland)
BB – Beitragsbonus
DK – Dänemark
EBS – Europäische Beschäftigungsstrategie
EG – Entgeltsicherung
ECOFIN – Rat der EU „Wirtschaft und Finanzen“
EGV – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGZ – Eingliederungszuschuss
ESF – Europäischer Sozialfonds
ESM – Europäisches Sozialmodell
EU – Europäische Union
EZB – Europäische Zentralbank
FED – Federal Reserve Board; US-Notenbank
GD – Generaldirektion
IAA – Internationales Arbeitsamt
IAO – Internationale Arbeitsorganisation
KOM – Europäische Kommission
MS – Mitgliedsstaaten
NAIRU – Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment;
inflationsstabile Arbeitslosenquote
NAP – Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung
NPM – New Public Management
NRP – Nationales Reformprogramm
OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK – Offene Methode der Koordinierung
PSA – Personalserviceagenturen
SGB – Sozialgesetzbuch
VPI – Verbraucherpreisindex

AUTOR/INNEN

Gudrun Biffl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und ao. Professorin an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Jean-Michel Bonvin ist Professor am Institut für Soziologie der Universität Genf.

Marcel Fink ist Assistent am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien.

Gernot Mitter ist Mitarbeiter der AK Wien, Abteilung Arbeitsmarkt.

Johannes Schweighofer ist freier Ökonom, Wien.

Hartmut Seifert ist Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22.
Printmarketing: Johann Polonyi, 1180 Wien. Druck: Druckerei Hans Jentzsch & Co GmbH, 1210 Wien.

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Dwora Stein:

- Die Arbeitslosigkeit in Österreich ist im internationalen Vergleich zwar relativ gering, in den letzten Jahren jedoch besonders stark angestiegen, v.a. bei den Jugendlichen
- Die Ereignisse in europäischen (Vor)Städten zeigen, dass Arbeitslosigkeit und die damit einhergehende Perspektivlosigkeit eine höchst explosive Mischung sind
- Es bedarf des Ausbaus und der Stärkung des europäischen Sozialmodells
- Entwicklungen, die ArbeitnehmerInnenrechte gefährden und eine Spirale nach unten in Gang setzen müssen verhindert werden
- Soziale Einschnitte und eine Deregulierung des Arbeitsrechts taugen nicht zum Abbau von Arbeitslosigkeit – es geht um die Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen, die den Menschen u.a. ein ausreichend hohes Einkommen sichern
- Dies wird nur durch einen Mix aus makroökonomischer Wachstumspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik gelingen; die bisherige Politik der EU hat gerade das nicht getan

Jean-Michel Bonvin:

- Die Debatte um die Europäische Beschäftigungsstrategie findet vor dem Hintergrund eines dreifachen Wandels von Wohlfahrtsstaaten statt: der forcierten Aktivierung der LeistungsempfängerInnen, der Individualisierung der Leistungen (keine Leistung ohne Gegenleistung) und die Verlagerung der Governance auf die lokale Ebene
- Damit ändert sich tendenziell auch ein wohlfahrtsstaatliches Ziel: im Vordergrund soll nicht mehr die Gewährung von Ersatzleistungen stehen, sondern die (Wieder)Herstellung der Arbeitsfähigkeit und des Produktivitätspotenzials der/des Einzelnen
- Sen's Ansatz der Verwirklichungschancen eignet sich besonders gut als Raster zur Analyse dieser reflexiven und prozeduralen Wende, denn es bezieht drei Dimensionen mit ein: 1) die Ressourcen über die eine Person verfügt; 2) die Verwirklichungschancen, d.h. das Spektrum an Wahlmöglichkeiten, die eine Person hat und 3) ihre Funktionen bzw. das Leben, das die Person tatsächlich führt
- Nach Sen erhöht staatliches Handelns die individuelle Selbstbestimmung nur dann, wenn die Angleichung der (materiellen) Ressourcen durch Maßnahmen

ergänzt wird, die sowohl die individuelle Fähigkeit erhöhen, diese Ressourcen zu nutzen als auch das soziale Umfeld im Sinne einer Erweiterung der Verwirklichungschancen gestalten

- Unter dem Blickwinkel der Verwirklichungschancen macht z.B. die Erhöhung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit (etwa mittels Qualifizierung) ohne tatsächliche Beschäftigungsmöglichkeiten keinen Sinn
- Der starke Fokus der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf angebotsseitige Programme wird Sen's Ansatz ebenso wenig gerecht, wie die mangelnde Möglichkeit einer breiten Beteiligung an der offenen Methode der Koordinierung

Hartmut Seifert:

- Die zwischen 2003 und 2005 verabschiedeten Hartz-Gesetze haben Konzeption und Instrumente der deutschen Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert:
- Durch die Betonung der verstärkten Eigenverantwortung gerät der ursprüngliche Gedanke aktiver Arbeitsmarktpolitik ins Hintertreffen, wonach die Lösung von Arbeitsmarktproblemen eine Aufgabe öffentlicher Politik sei
- Das Prinzip des „Fordern und Fördern" zielt auf eine Stärkung der „Marktfähigkeit" der Betroffenen sowohl hinsichtlich deren Fähigkeiten/Fertigkeiten wie auch deren Motivation ab; das Fordern steht dabei eindeutig im Vordergrund (die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden gekürzt)
- Mit der Forcierung atypischer Beschäftigung geht zum Teil eine Deregulierung des Arbeitsrechts einher
- Die Arbeitsmarktpolitik wurde – je nach Dauer der Arbeitslosigkeit – institutionell in zwei Regelungsbereiche getrennt (für Kurzzeitarbeitslose einerseits und Langzeitarbeitslose andererseits), mit unterschiedlichen Funktionsprinzipien, Finanzierungsmodi und zum Teil auch Instrumenten
- Die Bundesanstalt für Arbeit wurde zur Bundesagentur für Arbeit, sie ist an Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und an prognostizierten Wirkungen orientiert
- Die großen Erwartungen, wonach mit den Hartz-Gesetzen die Lage am Arbeitsmarkt deutlich verbessert werden könnte, sind der Ernüchterung gewichen: die Strukturprobleme dauern ebenso an wie die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit
- Die Hartz-Gesetze schaffen zudem neue Probleme: mit der Forcierung atypischer Beschäftigung erodieren zum einen die Einnahmen der Sozialversicherungen und zum anderen sinkt das Niveau der individuellen Sicherheit

Workshop I

- Die österreichische Arbeitsmarktpolitik ist in die Europäische Beschäftigungsstrategie eingebunden und muss bei ihren Strategien zur Lösung der Probleme auf diese Bezug nehmen
- Dabei gibt es ein hohes Maß an Übereinstimmung bei Prioritäten und Strategien auf EU-Ebene und in Österreich
- Die Integration der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in die der EU brachte wichtige Innovationen, wie etwa die Etablierung betriebsnaher, präventiver Arbeitsmarktpolitik
- Der regionale Charakter österreichischer Arbeitsmarktpolitik birgt mögliche Probleme, wie die mangelnde Überprüfbarkeit von Effekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen oder die Gefahr fehlender Abstimmung von Strategien in unterschiedlichen Regionen
- Eine aktuelle Herausforderungen liegt darin, dass Arbeitsmarktpolitik allein weder Arbeitsplätze schaffen noch die Arbeitsnachfrage beeinflussen kann; insofern darf sie nicht mit Erwartungen überfrachtet werden; wohl aber kann Arbeitsmarktpolitik in wachstumsfördernde Gesamtstrategien eingebunden werden
- Dem häufig postulierten Ziel einer verstärkten Ausrichtung der Maßnahmen auf individuelle Problemlagen steht die mangelnde Einbindung von Betroffenen bei der Konzeptionierung und Umsetzung von Maßnahmen gegenüber

Workshop II

Johannes Schweighofer:

- Eine der Ursachen für das schlechte Image der EU bei vielen BürgerInnen ist, dass die EU in manchen Politikbereichen ihren Beitrag schuldig geblieben ist; die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sind ein solches Feld
- Die Europäische Beschäftigungsstrategie ist in den 1990er Jahren entstanden, als die Wirtschaftspolitik der damaligen EG von zwei politischen Zielsetzungen dominiert war: der Verwirklichung des Binnenmarktes und den Maastricht-Kriterien
- Sie ist seit ihrer Schaffung von angebotsseitigen Struktur-Maßnahmen bestimmt, wobei die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes und die stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik Priorität haben
- Die Europäische Beschäftigungsstrategie konnte keinen entscheidenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung liefern, weil sie keine Unterstützung makroökonomischer Politiken beinhaltet

Jean-Michel Bonvin:

- OECD, EU und die Internationale Arbeitsorganisation haben ihre jeweils eigenen Handlungsstrategien für Beschäftigung entwickelt, die sich nicht nur inhaltlich sondern auch im Hinblick auf die Form der Entscheidungsfindung teils gravierend voneinander unterscheiden
- Die OECD plädiert unter dem Motto „Arbeit lohnend machen“ dafür, die Erwerbsarbeit unter finanziellen Aspekten attraktiver zu machen; sie empfiehlt die Lockerung von Arbeitsmarktregulierungen und die Senkung der Sozialleistungen
- Die EU-Beschäftigungsstrategie kritisiert unter dem Motto „mehr und bessere Arbeitsplätze“ die niedrigen Beschäftigungsquoten und empfiehlt u.a. eine Forcierung des lebensbegleitenden Lernens und des aktiven Alterns; sie stellt aber nicht vorrangig darauf ab, Zwang auf Arbeitslose auszuüben sondern setzt auf die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt
- Das Konzept „menschenwürdiger Arbeit“ der Internationalen Arbeitsorganisation beruht auf der 1) Gewährleistung grundlegender Rechte bei der Arbeit, 2) der Förderung produktiver Arbeitsplätze, 3) der Sicherung von hochwertigem sozialem Schutz und 4) dem sozialen Dialog

Workshop III

Marcel Fink / Hartmut Seifert:

- Dänemark verfügt über eine lange Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Implementierung aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist aber eine Entwicklung der 1990er Jahre
- Wesentlicher Bestandteil sind das Recht und die Pflicht spätestens nach einem Jahr Arbeitslosigkeit an einer aktivierenden Maßnahme teilzunehmen
- Das relativ generöse Niveau der Ersatzleistungen wurde dabei nicht gesenkt; insofern müssen aktivierende Politiken und hohe soziale Absicherung kein Widerspruch sein – es geht in Dänemark nicht um die Etablierung eines Niedriglohnsektors
- Die rasche Erholung des dänischen Arbeitsmarkts verdankt sich einem Bündel von Politiken, u.a. einem keynesianisch-nachfrageorientiertes Kick-Off-Programm
- Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Deutschland unterscheidet sich in diesem Punkt wesentlich von der in Dänemark

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

ISBN 978-3-7063-0337-8

Publikationen aus dieser Reihe bestellen Sie bitte unter Tel. (01) 501 65 401
AK Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Artikelnummer: 224

AK WIEN

wien.arbeiterkammer.at