



## Arbeitsmarktpolitik – Kontexte, Maßnahmen und Wirkungen

JOSEF SCHMID

- MARTIN ABRAHAM / THOMAS HINZ (Hrsg.), Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden: VS Verlag 2005, 374 S., br., 24,90 €
- GEORG ALTMANN, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland. VSWG-Beihefte Nr. 176. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2004, 374 S., br., 24,90 €
- ANDREAS H. BRÖKER / WERNER SCHÖNIG, Marktzugänge von Langzeitarbeitslosen trotz vermittlungshemmender Merkmale. Detailergebnisse zum beruflichen Re-Integrationserfolg und zur fiskalischen Effizienz gemeinsamer Beschäftigungsförderung von Kommunen und Agenturen für Arbeit. Frankfurt/Main: Peter Lang 2005, 112 S., br., 24,50 €
- SUSANNE A. DREAS, Private Arbeitsvermittlungsagenturen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen. Eine organisationssoziologische Analyse. München: Rainer Hampp Verlag 2003, 266 S., kt., 29,80 €
- KARSTEN GRABOW, Die westeuropäische Sozialdemokratie in der Regierung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag 2005, 284 S., br., 35,90 €
- LEO KISSLER / WERNER ZETTELMEIER (Hrsg.), Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Deutschland und Frankreich im Vergleich. Frankfurt/Main: Campus Verlag 2005, 140 S., kt., 29,90 €
- BORIS NAUMANN, Betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ und Zukunft der Tarifautonomie. Remscheid: Gardez!-Verlag 2005, 112 S., br., 24,95 €
- CHRISTINE STELZER-ORTHOFFER (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte. Wien: Mandelbaum Verlag 2006, 340 S., br., 15,80 €
- STEFANIE WAHL / MARTIN SCHULTE, Arbeitslosigkeit abbauen – von Besseren lernen! Hintergründe der Beschäftigungsunterschiede in Deutschland, Österreich und der Schweiz. München: Olzog Verlag 2005, 160 S., br., 20,- €
- HANS GEORG ZILLIAN / JÖRG FLECKER (Hrsg.), Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik. München: Rainer Hampp Verlag 2002, 293 S., kt., 27,90 €

Arbeitsmarktpolitik und Soziologie? Ist das überhaupt das klassische Terrain des Fachs oder gehört es nicht eher zum Metier der Ökonomen und der Politikwissenschaftler (der Verfasser ist ein solcher). Unbestritten ist die politische Brisanz des Themas, aber wo liegt das Erkenntnisinteresse der Disziplinen bei der Behandlung des Themas? In der Generierung von Theorien, in der Formu-

lierung von gesellschaftskritischen Beiträgen oder in der methoden- und anwendungsbezogenen (Auftrags-)Forschung und – last but not least – wie weit ist es her mit der vielfach propagierten Interdisziplinärität? Solche Fragen berühren das Selbstverständnis des Fachs Soziologie und den state of the art in der Arbeitsmarktpolitikforschung insgesamt. Letzteres steht hier im Vordergrund.

### *Markt oder mehr?*

Der Arbeitsmarkt ist für den Wirtschaftshistoriker *Altmann* der „ökonomische Ort des Aufeinandertreffens von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage“ (22) und er folgt den einschlägigen ökonomischen Mechanismen. Zugleich wird diese Position relativiert durch den Hinweis, dass es bei genauerer Betrachtung eigentlich nur Teilarbeitsmärkte nach Regionen und Qualifikationen gibt. Demgegenüber betonen *Abraham/Hinz* aus soziologischer Perspektive, dass es sich eben nicht um einen gewöhnlichen Markt handelt, da die Austauschverhältnisse ganz besondere sind, und sich daraus wesentliche soziale Strukturen ergeben: „Der ‚Zustand‘ des Arbeitsmarktes bestimmt maßgeblich, wer und zu welchem Anteil am wirtschaftlichen Wohlstand einer Gesellschaft teilhaben kann.“ Arbeitslosigkeit beeinträchtigt das individuelle Einkommen, das Versorgungsniveau der Haushalte und schmälert soziale Anerkennung der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen. Probleme des Arbeitsmarktes üben daher immer auch Druck auf die gesamte Gesellschaft aus“ (11). Demnach ist der Arbeitsmarkt sozial eingebettet; er bildet ein Subsystem der Gesellschaft, das in wechselseitigen Beziehungen und Abhängigkeiten zu anderen gesellschaftlichen Bereichen, etwa zu sozialen Normen und Werten, dem Rechtssystem einer Gesellschaft, der Herrschafts- und Machtverteilung und dem Geschlechterverhältnis steht. Daher behandeln einzelne Beiträge in dem Band die Übergänge vom Bildungssystem ins Erwerbsleben, die Bedeutung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung, die Entwicklung von Segregations- und Segmentationstendenzen bei Frauen, Migrantinnen, Behinderten usw.

Angesichts der Komplexität des Phänomens kommt den möglichen theoretischen Zugriffen eine wichtige Rolle zu. *Abraham/Hinz* entscheiden sich für eine pragmatische Synopse aus ökonomischen und soziologischen Ansätzen. Wichtige Einfluss- und Erklärungsfaktoren aus der Tradition der Neoklassik kommend sind Ansätze, die (asymmetrische) Informationen und Präferenzen der Akteure modellieren. Ferner werden die Such- und Matchingtheorie, Effizienzlohnmodelle, Theorien des sozialen Vergleiches sowie der Humankapitalansatz behandelt. Aus soziologischer Richtung wird dies ergänzt um Theorien, die die Rolle von Macht und Ungleichheit, von Konflikten und Institutionen sowie die Rolle sozialer Netzwerke und Karrierewege behandeln. Schließlich werden Einflüsse dargestellt, die sich aus der Arbeitsorganisation ergeben, wozu dann die Nachfrage nach Arbeitskräften, deren Einsatz und die sich daraus ergebenden Folgen für die Strukturierung und Segmentierung sowie Mobilitätschancen betrieblicher Arbeitsmärkte zählen.

Am Rande vermerken *Abraham/Hinz*, dass sich auch die Politikwissenschaft mit dem Thema beschäftigt, wobei es vor allem um die politische Ausgestaltung der institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes und ihre Auswirkungen geht (17). Exemplarisch stehen dafür die berühmten „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ von *Esping-Andersen* oder arbeitsrechtliche Regelungen (s. dazu *Buscher u. a.* 2006). Freilich liegt ein weiteres großes Arbeitsfeld der Politikwissenschaft und anderer Fächer im Bereich der Policyanalyse, d. h. der Untersuchung staatlicher Interventionen in den Arbeitsmarkt, die nicht nur

mit Recht, sondern auch mit Geld und Organisation umgesetzt werden. *Kißler/Zettelmeier* untersuchen etwa die kommunale Arbeitsmarktpolitik, deren Programme, Instrumente und Wirkungen in Deutschland und Frankreich. Bei *Zilian/Flecker* geht es um Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik, während bei *Naumann* die betrieblichen Bündnisse und Verhandlungen im Lichte der Regulationstheorie behandelt werden. Ein breites Set an neuen Konzepten und Instrumenten werden im Band von *Stelzer-Orthofer* behandelt, etwa die Aktivitäten der Europäischen Union (durch *Falkner* und *Bieling*), aber auch auf lokaler Ebene (*Zauner* und *Brandstetter*).<sup>1</sup>

### *Arbeitsmarktpolitik – Formen und Entwicklungen*

„Üblicherweise“ – so *Ludwig-Mayerhofer* (in *Abraham/Hinz*) – „wird zwischen zwei Grundformen von Arbeitsmarktpolitik unterschieden (die sich nicht wechselseitig ausschließen, sondern zumeist gleichzeitig, aber mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung praktiziert werden), nämlich *passiver* und *aktiver* Arbeitsmarktpolitik“ (228). Mit Ersterem sind die finanziellen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose gemeint; Zweiteres bezeichnet alle Maßnahmen, die Arbeitssuchende und Arbeitslose in Beschäftigung bringen sollen, vor allem durch Qualifikationsmaßnahmen, aber auch Arbeitsbeschaffungen und Lohnsubventionen. Die genauen Begriffe wie auch deren Relevanz variieren im Laufe der Zeit. Ergänzend führt er zwei weitere Formen auf: a) die „deaktivierende Arbeitsmarktpolitik“, die vor allem in den 1990er-Jahren ganz massiv betrieben wurde, um das Angebot an Arbeitskräften durch Vorruhestandsregelungen zu reduzieren; b) die „symbolische“ Politik, die sich in gesellschaftlichen Diskursen manifestiert.

Im Kern der rechtlichen Regelungen steht das so genannte AFG (Arbeitsförderungsgesetz), dessen Rekonstruktion im Mittelpunkt der Studie *Altmanns* steht.<sup>2</sup> Der „Beginn der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik“ basiert zum einen auf dem Ende des Nachkriegsbooms und der Vollbeschäftigung in den 1960er-Jahren; zum anderen tragen die Forderungen der Gewerkschaften nach einer Erweiterung des staatlichen Instrumentenkastens Früchte und schließlich wirken internationale Vorschläge, wie etwa die 1964 gefassten Beschlüsse der Internationalen Arbeitsorganisation ILO und der OECD. Dahinter steht ein breiter Modernisierungsdiskurs um die Leitbegriffe „Planung“, „Verwissenschaftlichung“ und „Ökonomisierung“, die freilich die öffentliche Darstellung der Reform weitaus mehr als deren Substanz prägten: „Bei genauerer Betrachtung zeigte sich, dass es zwei Wirklichkeiten der Arbeitsmarktreform gab, die Regulierungsebene und die Verlautbarungsebene. Beide Wirklichkeiten unterschieden sich beim Arbeitsförderungsgesetz ganz erheblich“ (249). Das Gesetz war im Grunde nur eine Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums, an dessen Beginn kein übergeordnetes Konzept, sondern punktuelle Änderungsvorschläge standen. Zugleich bleibt für *Altmann* das AFG hinsichtlich seiner Wirkungen hinter den ursprünglichen Zielen zurück: „Die Hoffnung, Vollbeschäftigung durch staatliches Handeln herstellen und sichern zu können, blieb letztlich eine Illusion“ (255). Freilich ist das auch eine sehr hohe Messlatte für den Erfolg; angemessener wären Kriterien wie Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Unterstützung von besonders benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt oder regionale Problem- und Betriebsnähe.

### *Instrumente und Wirkungen*

Die Evaluation von Programmen und Instrumenten bildet ein wichtiges Teilgebiet der Arbeitsmarktpolitik-Forschung. Hier liegt ein zweiter Schwerpunkt der Studie *Altmanns* sowie einer Reihe ergänzender Beiträge. Er wendet sich einerseits gegen die verbreitete Meinung, dass die aggregierte Arbeitslosenquote ein geeigneter Indikator für die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik sei. „Die Arbeitsmarktpolitik anhand gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktdaten wie der Arbeitslosenquote zu beurteilen, wäre daher so wenig sinnvoll wie die Beurteilung eines Bodenverlegers nach der Gesamtqualität eines Hauses, bei dessen Erbauung er für die Verlegung von Parkett und Fliesen zuständig war“ (217). Zum anderen gibt es allerdings deutliche Hinweise auf Mängel etwa wegen Planungsdefiziten, Mitnahmeeffekten usw. Wenig positiv fallen zum Beispiel die Ergebnisse der Evaluationsforschung zur Wirkung von Lohnsubventionen aus, ebenso zu den unterschiedlichen Formen der subventionierten Beschäftigung, wie z. B. so genannte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Allerdings gibt es auf der anderen Seite Hinweise dafür, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik sich leicht positiv auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung auswirkt, und dass dies vor allem für Maßnahmen in der Beratung und Vermittlung gilt. Fort- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmaßnahmen (bzw. ganz allgemein Qualifizierungsmaßnahmen) werden in der Evaluationsforschung hingegen gemischt beurteilt.

Eine der entscheidenden Beschränkungen der meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. eine Überforderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt für *Altmann* darin, dass die durch sie möglicherweise verbesserte Matching-Effizienz nur dann beschäftigungswirksam wird, wenn überhaupt relevante Stellen auf dem Arbeitsmarkt angeboten werden. Bei einer anhaltend geringen Nachfrage nach Arbeitskräften könnten diese Maßnahmen jedoch selbst dann keine wesentlichen Beschäftigungseffekte bewirken, wenn sie auf der Mikroebene einzelner Teilnehmer wirksam wären. Umgekehrt ist auch denkbar, dass bei einer starken Arbeitsnachfrage (wie in den Jahren vor 1974) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur wenig wirksam weil substitutiv waren, z. B. weil eigentlich die Unternehmen die Qualifizierung der neu eingestellten Mitarbeiter auf eigene Initiative und Kosten durchführen müssten. In diesem Fall führt die aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem zu Mitnahmeeffekten durch einstellende Unternehmen. Diese Ambivalenzen gelten bis heute.

Auch *Becker/Hecken* (in *Abraham/Hinz*) konstatieren, dass etwa die Trägerstrukturen im Weiterbildungsbereich unübersichtlich und die Statistiken defizitär sind: In Deutschland gibt es keine amtliche Weiterbildungsstatistik, sodass auf Informationen aus unterschiedlichen Einzel- und Panelerhebungen zurückgegriffen werden muss. Und: „Die Befunde sind durchgängig ernüchternd. So zeigen ältere Evaluationen aus den 1970er- und 1980er-Jahren, dass Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, wobei insbesondere Langzeitarbeitslose als eine primäre Zielgruppe von überbetrieblichen oder staatlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen angesehen werden, kaum Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen haben“ (155). Positiver urteilen *Bröker/Schönig* im Fall der Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit vermittlungshemmenden Merkmalen wie z. B. Alter, gesundheitliche Einschränkungen, Verschuldung oder geringe Qualifikation. Diese Nachteile lassen sich durch „adressatenspezifische Maßnahmen“ kompensieren. Das erfordert neben dem Fordern eben auch ein angepasstes Fördern etwa durch Case Management oder der Kooperation lokaler Akteure – mit oder ohne lokale bzw. betriebliche Beschäftigungspakte – sowie eine verstärkte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure – also nicht mehr nur

die Tarifparteien – , was in mehreren Beiträgen über „innovative Konzepte“ (Stelzer-Orthofer) der Arbeitsmarktpolitik vertieft wird (s. a. Kißler/Zettelmeier und Zilian/Flecker).

Hier kommen dann zunehmend private Vermittler ins Spiel – besonders nach den so genannten Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt.<sup>3</sup> Deren arbeitsmarktpolitische Leistungsfähigkeit hängt nicht zuletzt davon ab, wie sie intern die unterschiedlichen Ansprüche von Arbeitslosen, Märkten und Hierarchien bzw. gesetzlichen Rigiditäten bewältigen – und dabei noch effizient vermitteln sollen. Dreas untersucht dies in einer facettenreichen Organisationsanalyse; indirekt zeigt diese Studie freilich ebenfalls, dass ähnlich komplexe Lernprozesse wie bei den Privaten auch von den staatlichen Arbeitsagenturen vollzogen werden müssten, um Nähe zu den einzelnen Arbeitslosen, Situationsbezüge zu den lokalen Arbeitsmärkten und administrative Effizienz zu verbinden.

Schließlich gehört zu einer Bewertung der Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik im Wohlfahrtsstaat auch die Frage, inwieweit eine Vermeidung von Armut erreicht wird. Ludwig-Mayerhofer (in Abraham/Hinz) sieht diese Gefahr der Einkommensarmut arbeitsloser Haushalte (hiermit sind Haushalte gemeint, in denen keine Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht). Hier steht die Bundesrepublik sogar schlechter als viele andere europäische Staaten da.

### *Internationale Vergleiche als Lernpotenzial für Politik?*

Wahl/Schulte gehen davon aus, dass Deutschland, Österreich und die Schweiz vieles gemeinsam haben – Geschichte, Sprache und Kultur. „Ihre ausgeprägte Wirtschaftsgesinnung geht auf dieselben Wurzeln zurück. Ihre drei Völker genießen einen der höchsten Lebensstandards der Welt. Ihre politischen Strukturen und Institutionen ähneln sich. Sie teilen viele Stärken und Schwächen. Nur bei der Beschäftigungssituation unterscheiden sie sich fundamental. Während Österreich und die Schweiz seit Jahrzehnten ihre Beschäftigung hoch und ihre Arbeitslosigkeit niedrig halten, bekommt Deutschland seine Arbeitsmarktprobleme nicht in den Griff“ (11). Allerdings hellt sich das Bild für Deutschland auf, wenn Bayern und Baden-Württemberg als geeignetere Vergleichsregionen herangezogen werden. In Bezug auf Größe, Bevölkerungsumfang, Wirtschaftsstruktur sowie Wirtschafts- und Arbeitskultur sind diese der Schweiz, aber auch Österreich wesentlich ähnlicher als ganz Deutschland. Dies gilt auch für die Performanz auf dem Arbeitsmarkt.

Aber die „arbeitsmarktpolitischen Lehren“ aus dem Vergleich „sind ambivalent“ (121). Denn die Beschäftigungserfolge der beiden Nachbarländer beruhen auf Bedingungen und Maßnahmen, die entweder nicht übertragbar oder nur sehr langfristig wirksam oder in der Bevölkerung schwer durchsetzbar sind.<sup>4</sup> Österreich profitiert dabei vom Beitritt zur EU und der EU-Osterweiterung, die in Verbindung mit seinen günstigen geografischen, historischen und kulturellen Standortbedingungen nicht nur einen Modernisierungs- und Wachstumsschub auslösten, sondern auch die Beschäftigung stabilisierten. Dagegen sind die hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit in der Schweiz maßgeblich auf die Abschottung im Binnensektor zurückzuführen, die Deutschland als EU-Mitglied verwehrt ist. Gleichwohl entwickeln Wahl/Schulte eine Reihe von Vorschlägen, von denen manche eher wirtschaftspolitische Lyrik als Lehren aus dem Vergleich darstellen. Reformen des Sozialen Sicherungssystems und des Föderalismus, bessere Schul-, Erst- und Weiterbildung, beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik, weniger Steuern und Bürokratie, mehr Unternehmergeist. Außerdem loben sie die Arbeitsvermittlung vor allem in Österreich. Dort

wird ein Arbeitsloser durchschnittlich nach 14 Wochen wieder in eine Stelle vermittelt; in Deutschland dauerte es rund 38 Wochen – trotz Hartz-Reformen. Zudem ist in Österreich der organisatorische Wandel der Arbeitsmarktbörden zu einem „Service“ graduell und ohne größere Pannen vollzogen worden. Der Band von *Stelzer-Orthofer* informiert über weitere interessante Projekte; eine knappe Skizze der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihren Maßnahmen liefert dabei *Zauner*.

### *Vollbeschäftigung als sozialdemokratisches Projekt?*

Über die Analyse von Gesetzen, Programmen und Instrumenten hinaus verweist die Fragestellung von *Grabow*, ob denn sozialdemokratische Regierungsparteien, wie vielfach angenommen, eine starke politische Präferenz für Vollbeschäftigung aufweisen bzw. die Senkung von Arbeitslosigkeit prioritär gegenüber anderen makroökonomischen Zielen, wie Vermeidung von Inflation oder Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, verfolgen. Das erklärt sich – so die These – nicht nur aus „programmatischen Bekenntnissen sozialdemokratischer Parteien (Recht auf Arbeit, Chancengleichheit, Erwerbsbeteiligung von Frauen u. a.), hohe Beschäftigungsquoten sind gleichsam notwendige Bedingung für alle anderen wohlfahrtsstaatlichen und Sozialversicherungsleistungen, die über Steuern auf Arbeitseinkommen sowie Beiträge der Arbeitnehmer und -geber finanziert werden“ (4f.).

Diese Strategie kommt zunehmend unter politisch-ökonomischen Druck und erfordert Neuorientierungen, die unterschiedliche Ergebnisse mit sich bringen. Die Beurteilung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Bilanz einer Regierung soll jedoch nicht nur nach dem allgemeinen Niveau der Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbstätigkeit, sondern ebenfalls nach der Struktur, also nach der Arbeitslosenquote bzw. der Beschäftigungsquote von Frauen, Jugendlichen und älteren Erwerbspersonen erfolgen. Ein für sozialdemokratische Parteien charakteristisches Zielprofil auf dem Arbeitsmarkt wäre dann durch niedrige Arbeitslosigkeit, eine hohe allgemeine und eine hohe Frauenbeschäftigungsquote gekennzeichnet, denn gerade Frauen sollte unter sozialdemokratischer Amtsführung die Möglichkeit gegeben werden, sich durch Erwerbsarbeit von traditionellen Abhängigkeiten, z. B. dem berufstätigen und alleinverdienenden Ehemann bzw. Alleinversorger, aber auch von sozialstaatlichen Transfers (Mutterschafts- oder Erziehungsgeld, Sozialhilfe) zu befreien. *Grabow* untersucht zu diesem Zweck sieben Länder: die Bundesrepublik, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden.

Was führt nun zum Erfolg? Der „empirische Policy-Mix“ (143) zum Abbau von Arbeitslosigkeit umfasst a) die Senkung von Unternehmens- und Einkommenssteuern im Anschluss an restriktive Finanzpolitik zur Anregung des privaten Konsums und von Investitionen; b) die Deregulierung vom Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitvorschriften; c) eine selektive, aktive Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Verschärfung der Bedingungen für Transferbezüge; d) die Senkung der Brutto-Personalkosten durch Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten und den Ausbau privater Zusatzversicherungen.<sup>5</sup>

Dabei spielen verschiedene Einflüsse eine Rolle:

- die Traditionen und Typik des jeweiligen Wohlfahrtsstaates, d. h. Art und Umfang der sozialpolitischen Versorgung samt Aufbau und Finanzierung, woraus sich wiederum verschiedene Versorgungsinstitutionen, -normen, -leistungen und Leistungserwartungen entwickeln,

- die Muster der gesellschaftlichen Konfliktaustragung einschließlich der Organisationsstruktur und Stärke der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände,
- die Struktur des politischen Systems, d. h. die Frage, ob es sich um Einheitsstaaten mit starker, konzentrierter Exekutive oder um Föderalstaaten mit heterogener Legislative und Exekutive handelt,
- die Art der Regierung, also Allein- versus Koalitionsregierung,
- die Distanz zwischen den politischen Lagern und den damit verbundenen Wahlrisiken bei weitreichenden Reformen sowie
- die interne Struktur der Parteien, die die Regierungen der Länder stellen.

Vor diesem politisch-institutionellen Hintergrund sind die Reformpotenziale in der Bundesrepublik generell und in der Arbeitsmarktpolitik im Besonderen eher niedrig und der Policy-Mix nur schwer umsetzbar. Das Land steht hier erst am Beginn eines Reformprozesses, der in anderen Ländern teilweise schon vor Jahren in Angriff genommen wurde, etwa die „Notoperation“ der niederländischen Großen Koalition zu Beginn der 1990er-Jahre, als die Bedingungen für den Bezug der Erwerbsunfähigkeitsrente drastisch verschärft und Lohnersatzleistungen deutlich gekürzt wurden, mit der Folge, dass die Beitragssätze zur Sozialversicherung fielen und die Beschäftigungsquoten wieder stiegen. Ähnliche Wege haben auch die sozialdemokratischen Parteien in Skandinavien eingeschlagen. Aufbauend auf einer konsequent restriktiven Finanzpolitik haben die sozialdemokratischen Regierungen in Schweden und Finnland Karenztage bei Krankheit eingeführt und sozialpolitische Transferleistungen, beispielsweise beim Kinder- und Wohngeld, der Rente und beim Arbeitslosengeld, gekürzt.

Einfache Lösungen und Vorbilder gibt es wohl kaum, aber die „Suche nach Lösungsansätzen, die zu mehr Beschäftigung führen, ohne dass damit zwangsläufig eine stetig voranschreitende soziale Entsicherung der Bürgerinnen und Bürger oder eine komplette Risikoverlagerung auf ihre Schultern (...) verbunden ist, zählt heute zu den größten Herausforderungen an sozialdemokratische Politik (ebenso wie an den sozialpolitisch orientierten Zweig der Politikwissenschaft)“ (244).

### *Ein Fazit: wissenschaftliche Heterogenität und politische Paradoxien*

Deutlich sichtbar ist aus der besprochenen Literatur, dass es sich bei der Arbeitsmarktpolitik um ein vielschichtiges Feld handelt. Die verfolgten soziologischen Leitfragen gehen von den Besonderheiten des Arbeitsmarktes aus und analysieren seine sozial strukturierenden Wirkungen bzw. gravierenden Probleme im Falle einer Arbeitslosigkeit für das Individuum wie für die Gesellschaft. Ökonomische und auch politikwissenschaftliche Forschungen konzentrieren sich hingegen auf die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und die Wirkung der Maßnahmen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik. Die Ebenen und Faktoren, die in die Analyse einbezogen werden, unterscheiden sich dabei erheblich: internationale Vergleiche stehen neben kommunalen Fallstudien. Die Vielzahl von Gesetzen, Instrumenten und Programmen in der politischen Wirklichkeit korrespondiert wohl mit einer Fülle von Detailanalysen – ohne Integration und Kumulation, obwohl beides in Theorie und Praxis dringend nötig wäre. Interdisziplinäre Kooperation findet dabei kaum statt, vielfach stehen heterogene Ergebnisse bloß nebeneinander, manchmal widersprechen sie sich auch. Ein Mehr an Studien erzeugt wohl nicht immer mehr Erkenntnisfortschritt!

Arbeitsmarktpolitik als Staatsintervention ist freilich auch politisch umstritten, wenngleich nicht nur neoliberale Autoren auf erhebliche Implementa-

tions- und Wirkungsdefizite verweisen. Das führt zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen, denn die hohen Summen für vielfach unwirksame oder kontraproduktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sind hoch und werden (weitgehend) über Beiträge finanziert, was damit zu einer Erhöhung der Arbeitskosten führt. Dies wieder senkt dann mit hoher Wahrscheinlichkeit – so *Altmann* – die Arbeitsnachfrage und trägt damit im Endeffekt zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit bei. Gut gemeint ist dann eben nicht immer gut!

Verursacht wird diese Tendenz zu relativ hohen Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die von jeglicher empirischer Evidenz weitestgehend abgekoppelt ist – so *Altmann* weiter, durch den falschen politischen Anreiz, der von der Berechnungsweise der amtlichen Arbeitslosenstatistik ausgeht. Da die meisten Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos im Sinne des Gesetzes gelten, hat seit Mitte der 1970er-Jahre ein Anreiz für politische Akteure bestanden, die Arbeitslosenstatistik durch die temporäre Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu beschönigen. Ähnliches wird durch veränderte Definitionen erreicht, was sich besonders gravierend im Bereich international vergleichbarer statistischer Daten auswirkt. Hier haben die Europäische Union und die OECD jedoch inzwischen ein hohes Maß an Standardisierung erreicht. Allerdings – das zeigt sich ebenfalls – wäre es falsch, vor allem der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur Ineffizienz und symbolische Funktion vorzuhalten. Gute Konzepte und Maßnahmen existieren in diesem Feld ebenfalls; nur sind sie zumeist nicht billig und erfordern leistungsfähige Arbeitsagenturen sowie lernfähige Akteure und Organisationen (s. etwa *Bröker Schöning* oder *Dreas*). Das gilt auch für das Lernen von Referenzstaaten.

Aber auch diese Erfolge zeigen bemerkenswerte Folgen: „Ein beschäftigungssteigernder Umbau des Sozialstaates ist jedoch (...) ein äußerst kompliziertes Projekt, das für die Initiatoren erhebliche wahlstrategische Risiken birgt“ (244). Denn hier werden materielle Lebensgrundlagen berührt und zahlreiche Interessen tangiert, was diese wiederum aktiviert, um ihre Besitzstände zu wahren. Aber noch schlimmer ist, dass selbst wirksame Regierungspolitiken, die einen nachhaltigen Abbau von Arbeitslosigkeit herbeiführen, wahlpolitisch nicht immer erfolgreich sind. Und: „Arbeitsmarktreformen sind, wie am holländischen Beispiel gesehen, keine Garantie für dauerhafte Wahlerfolge für die Sozialdemokratie“ – so *Grabow* (244). Umgekehrt könnte man an die Ära Kohl erinnern, in der eine hohe Arbeitslosigkeit nicht vom Wähler bestraft wurde. Gute Politikergebnisse sind offensichtlich nicht immer gut für die Wahlergebnisse! Vielleicht neigt ja auch der Wähler und Bürger zu Paradoxien – was ihn mit der Wissenschaft und Politik vereinen würde.

#### Literatur

- Blanke, Susanne* (2004): Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Wiesbaden: VS Verlag.
- Buscher, Herbert S. / Dreger, Christian / Walwei, Ulrich* (Hrsg.) (2006): Institutionen und Arbeitsmarkt: Messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich. Aus: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 304). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Empter, Stefan / Vehrkamp, Robert B.* (Hrsg.) (2006) : Wirtschaftsstandort Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag.
- European Commission* (2006): European Employment Observatory Review: Autumn 2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hans-Böckler-Stiftung* (2006): Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.



- Jann, Werner / Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Kodré, Petra / Roggenkamp, Martin / Roth, Christian / Scheffelt, Elke (Hrsg.) (2005): Lokale Beschäftigungsbündnisse. Berlin: edition sigma.
- Merkel, Wolfgang et al. (2006): Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmid, Günther (2006): Der Mensch denkt und die Institution lenkt: Zur Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift, 47. Jahrgang, Heft 3. Wiesbaden: VS Verlag, S. 367-379.
- Schmid, Josef (2004): Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden. In: Siegfried Frech / Josef Schmid (Hrsg.): Der Sozialstaat in der Krise. Schwalbach: Wochenschau Verlag, S. 114-134.
- Schmuhl, Hans-Walter (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871 – 2002. Aus: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 270). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Trampusch, Christine (2003): Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: WeltTrends, Nummer 47. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 77-90.

#### Anmerkungen

- 1 Ebenfalls um lokale Beschäftigungspakte in Europa geht es in dem Band von Kodré u. a. (2005); ferner behandelt Blancke (2004) die wenig beachtete Bundesländerebene und die föderative Dynamik in der Arbeitsmarktpolitik.
- 2 Bis zu den Anfängen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik zurück reicht die Studie von Schmuhl (2003).
- 3 Zu den Hartz-Reformen liegen verständlicherweise sehr heterogenen Beurteilungen vor; vgl. etwa G. Schmid (2006), Jann/Schmid (2004), Trampusch (2003) und Hans-Böckler-Stiftung (2006).
- 4 Vgl. dazu ausführlicher Schmid (2004); zur Einschätzung des Standort Deutschland vgl. auch Empter/Vehrkamp 2006 sowie als wichtige Datengrundlage das „European Employment Observatory Review“ der EU.
- 5 Dabei ist die Frage nach der Rolle der Lohnkosten für Arbeitslosigkeit umstritten; ebenso die simple Gleichsetzung „Arbeitsplatzverlagerung = Arbeitsplatzverlust“. Ludwig-Mayerhofer (in Abraham/Hinz) betont, dass dies kurzfristig gesehen, etwa mit Blick auf die Schließung eines Werkes richtig sein kann, aber in einer umfassenden Betrachtung berücksichtigt werden muss, dass diese Verlagerung gesamtwirtschaftlich positive Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt haben kann, gerade bei einem stark export-orientierten Land wie der Bundesrepublik. So werden in dem Billiglohnland zusätzliche Einkommen erzeugt, die den Export von Gütern in dieses Land stimulieren können, wobei hier branchenspezifische Unterschiede auftreten können.