



Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt

Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen

Forschungsimpulse für eine innovative und
sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik



JobCenter

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt

Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen

Forschungsimpulse für eine innovative und
sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik



Impressum

Herausgeber:

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Verantwortlich: Dr. Erika Mezger, Abteilung Forschungsförderung

Text, Satz und Layout: WAHLE & WOLF,
Agentur für PR und soziale Kommunikation, 56479 Elsoff

Fotos: Werner Bachmeier, Jürgen Seidel, picture-alliance

Design: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Best.-Nr.: 30299

Stand: Düsseldorf, August 2006

Inhalt

Einleitung	Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik	4
Themenbereich I	Neue Rahmenbedingungen der deutschen Arbeitsmarktpolitik und ihre Grenzen	6
I.1	Von der Deregulierung zur Re-Regulierung	7
I.2	Widersprüchliche Neuorientierung des Sozialstaats	12
I.3	Einstellungswandel gegenüber einer flexibleren Arbeitswelt	19
Themenbereich II	Soziale Folgen der Arbeitsmarktreform – Eine Zwischenbilanz	22
II.1	Prekäre Arbeit im Trend	23
II.2	„Hartz IV“: Viele Verlierer, wenige Gewinner	33
II.3	Starkes West-Ost-Gefälle bei der Arbeitsmarktpolitik	35
	Interview mit Annelie Buntenbach: „Es droht eine Spaltung des Arbeitsmarkts“	38
Themenbereich III	Die Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit	41
III.1	Wege zu einer effizienteren Arbeitsvermittlung	42
III.2	Die Rolle der Arbeitsgemeinschaften	45
III.3	Fallmanagement zur Betreuung Arbeitsuchender	49
	Interview mit Prof. Dr. Günther Schmid: „Wende zur leichten Besserung“	53
Themenbereich IV	Regionalisierung – Die Möglichkeiten kommunaler Beschäftigungspolitik	57
IV.1	Europäische Erfahrungen mit einer integrierten kommunalen Beschäftigungspolitik	58
IV.2	Kommunale Beschäftigungspolitik – Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit	60



Einleitung

Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist in Bewegung geraten. Nicht erst mit den im August 2002 der Öffentlichkeit präsentierten Empfehlungen der „Reformkommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die schließlich in den „Hartz-Gesetzen“ I bis IV mündeten, sondern weit früher wurden die Weichen für einen zunehmend flexibilisierten Arbeitsmarkt gestellt. Erste Schritte auf dem Weg waren seit Mitte der neunziger Jahre die Umsetzung der tariflichen 35-Stunden-Woche um den Preis einer fortschreitenden Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie deregulierende Eingriffe in das Arbeitsrecht, insbesondere beim Kündigungsschutz.

Mit der „Hartz-Reform“ – benannt nach dem Vorsitzenden der Kommission, Peter Hartz – hat jedoch der Wandel auf dem Arbeitsmarkt erheblich an Tempo gewonnen. Damit wurde ein umfassender Veränderungsprozess angestoßen, der sich auf die bisherigen Institutionen des Arbeitsmarkts, das Leistungsrecht und die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik erstreckt. So soll die Bundesanstalt zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen namens „Bundesagentur für Arbeit“ (BA)

umgebaut werden. Beim neuen Leistungsrecht steht das Prinzip „Fordern und Fördern“ im Mittelpunkt. Und die Maßnahmen sollen sich am Konzept der „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ orientieren, das heißt: Sie sollen vor allem die Eigenverantwortung des/der Arbeitsuchenden stärken.

Mit dem Inkrafttreten von „Hartz IV“ Anfang 2005 ist zwar die gesetzgeberische Umsetzung der „Hartz-Reform“ weitgehend beendet. Dennoch ist es verfrüht, endgültig Bilanz zu ziehen, welche Erfolge sie erbracht hat. Die bisherigen Beobachtungen lassen jedoch den Schluss zu, dass das Reform-Werk noch weit von seinem Ziel entfernt ist, die Zahl der Arbeitslosen spürbar zu senken, hartnäckige Strukturprobleme aufzubrechen und Beschäftigung zu stimulieren.

Am ehesten sind positive Wirkungen innerhalb der Arbeitsverwaltung erkennbar: Die neuen Managementstrukturen der BA führen tendenziell auf kommunaler Ebene zu einer besseren Kooperation mit den örtlichen Sozialämtern und beschäftigungspolitischen Akteuren. Besonders negativ fällt dagegen auf,



dass Personengruppen mit den größten Problemen am Arbeitsmarkt von der Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen tendenziell ausgeschlossen werden. Und auch die Rechtslage ist eineinhalb Jahre nach der Reform wegen unterschiedlicher Urteile unübersichtlich.

Damit stößt der eingeleitete Umbau der Arbeitsmarktpolitik auf zunehmenden Widerstand. Kritisiert wird vor allem, dass die Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ – trotz bereits erfolgter weitreichender Sparmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik – erheblich mehr Kosten nach sich zieht, als ursprünglich veranschlagt. Derzeit wird der Ruf – insbesondere im Lager von CDU und CSU und angefacht durch eine Debatte über Missbrauch- und Mitnahmefälle – nach weiteren Leistungskürzungen immer lauter. Aus „Hartz“ soll nunmehr „Hartz light“ werden. Doch schon jetzt sichert der Regelsatz in der Grundsicherung das sozio-kulturelle Existenzminimum nicht ab.

Auch die Gewerkschaften betrachten die bisherigen Reformschritte mit Skepsis. Sie befürchten ein weiteres Anwachsen der Armut. Aus ihrer Sicht werden zudem ihre anfänglichen Hoffnungen auf eine innovative, öffentlich geförderte aktive Arbeitsmarktpolitik und eine personenbezogene gezielte Förderung als Voraussetzung dafür, dass das eigentliche Ziel der Reform – die Stärkung der individuellen Autonomie der Arbeitslosen – eingelöst werden kann, durch eine weit verbreitete Praxis zerschlagen: Der Alltag orientiert sich vor allem daran, Kosten zu sparen.

Auch viele Wissenschaftler warnen vor einer solchen Arbeitsmarktpolitik, die sich einseitig am Kostenkalkül ausrichtet. Sie befürchten, dass durch Daumenschrauben und Spardiktat – bei ausbleibender Arbeitsnachfrage – die Akzeptanz der gesamten Arbeitsmarktreform leidet und damit Vertrauen und Zuversicht als Fundament eines demokratischen Sozialstaats schwinden.

Die Hans-Böckler-Stiftung hat die Veränderungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt seit Mitte der neunziger Jahre mit vielen Forschungsprojekten wissenschaftlich begleitet. Ausdrücklich geht sie den damit zusammenhängenden Fragen seit dem Jahr

2003 in drei Förderschwerpunkten nach:

- Erwerbsarbeit im Wandel,
- Zukunft des Sozialstaats und
- Kooperativer Staat in der Dienstleistungsgesellschaft.

Das gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung der IG Metall geförderte Projekt „MonApoli – Monitor Arbeitsmarktpolitik“ wird auch zukünftig die Umsetzung der Arbeitsmarktreform kritisch begleiten. Zudem organisiert es für diejenigen, die Akteure der neuen Arbeitsmarktpolitik sind, praktische Hilfen und Erfahrungsaustausch (www.monapoli.de oder: www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de).

Auch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung steuert mit seinen Forschungsarbeiten und Studien zur Arbeitsmarktentwicklung, zur Flexibilisierung der Arbeit und zu den daraus erwachsenden sozialen Folgen dazu bei, die Chancen und Risiken zu erkennen, die mit der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ insbesondere für erwerbstätige und arbeitslose Arbeitnehmer/-innen verbunden sind.

Die vorliegende Broschüre präsentiert in konzentrierter Form die Ergebnisse verschiedener Forschungsförderungsprojekte und Studien der Hans-Böckler-Stiftung und des WSI zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik. Dabei geht es nicht nur darum, die wichtigsten Neuerungen und deren Wirkungen vorzustellen, sondern auch die Rahmenbedingungen zu beleuchten, in die die Reformansätze eingebunden sind. Ziel ist es, insbesondere gewerkschaftlich interessierte Leser/-innen zu orientieren und ihnen den Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen zu erleichtern. Darüber hinaus will die Broschüre mit dazu beitragen, die Debatte über notwendige arbeitsmarktpolitische Veränderungen und fortschrittliche Alternativen zur laufenden Arbeitsmarktreform öffentlich zu führen, um so weitere Reformbedarfe formulieren zu können.

Dr. Erika Mezger
Leiterin der Abteilung Forschungsförderung der
Hans-Böckler-Stiftung

Themenbereich I

Neue Rahmenbedingungen der deutschen Arbeitsmarktpolitik und ihre Grenzen

Durch den verschärften internationalen Wettbewerb geraten die Wirtschafts- und damit die Arbeitsmärkte weltweit immer stärker unter Druck. Mit wachsender Flexibilität am Arbeitsmarkt versuchen die meisten europäischen Mitgliedstaaten gegenzusteuern. Ihr Ziel: mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit.

In Deutschland haben seit den achtziger Jahren zahlreiche gesetzliche und tarifliche Vorstöße dafür gesorgt, das von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Regelwerk am Arbeitsmarkt allmählich zu lockern. Viele Unternehmen reagieren seither mit weit reichend flexibilisierter Arbeit auf die He-

erausforderungen globalen Wirtschaftens. Arbeitszeiten und Arbeitsverhältnisse werden zunehmend den Gegebenheiten des Marktes angepasst und ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen unterworfen.

Nennenswerte Erfolge brachten diese veränderten Rahmenbedingungen allerdings nicht. Die Arbeitslosenzahlen halten sich seit Jahren unverändert auf Rekordniveau. Mehr Beschäftigung war in den vergangenen zwanzig Jahren allenfalls kurzfristig dann festzustellen, wenn die Konjunktur anzog.

Es wird deutlich, dass die eingeleiteten Reformschritte zunehmend an ihre Grenzen stoßen. So organisiert sich gegen die fortschreitende Deregulierung des Arbeitsrechts und die verstärkte Ökonomisierung der Arbeitszeit in der Praxis vielfach Widerstand. Auch die Neuausrichtung der Sozialpolitik und die mit den „Hartz-Gesetzen“ verbundene Reform der Arbeitsmarktpolitik stoßen in Deutschland zunehmend auf Kritik.

Viele von der Hans-Böckler-Stiftung und dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und mitgetragene Studien haben solche Reformgrenzen bereits seit Jahren im Blick. Ihr Fazit: Die (einseitige) Deregulierung des Arbeitsmarkts ist kein Patentrezept. Sie läuft in der Praxis nicht nur häufig den postulierten Zielen entgegen. Sie könnte notwendige weitergehende Reformschritte sogar blockieren wenn sie die Arbeitnehmer/-innen überfordert, besonders wenn sie deren Sicherheitsbedürfnis und Gerechtigkeitsvorstellungen nicht ausreichend beachtet. Viele Wissenschaftler/-innen mahnen daher neue Regulierungsverfahren in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und neue Leitbilder für den Sozialstaat an.



I.1 Von der Deregulierung zur Re-Regulierung

Flexible Arbeitszeitmodelle und die Deregulierung im Arbeits- und Sozialrecht sind Wegbereiter eines gravierenden arbeitsmarktpolitischen Wandels, der sich zunehmend an Kosten-Nutzen-Kalkülen orientiert. Davor warnen immer mehr Wissenschaftler/-innen. Sie fordern neue Regulierungsverfahren ein, die der wachsenden Komplexität und den veränderten sozialen und ökonomischen Handlungsbedingungen von Beschäftigten und Unternehmen besser Rechnung tragen.

Die „Normalarbeit“ verändert sich. Insbesondere die Arbeitszeiten sind in Bewegung geraten. Das traditionelle Modell der „Normalarbeitszeit“ wird brüchig. Der Acht-Stunden-Tag, die Fünf-Tage-Woche, die klare Trennung von Arbeits- und Freizeit gehören für immer mehr Beschäftigte der Vergangenheit an. Bei mehr als der Hälfte aller Erwerbstätigen weicht die Arbeitszeit heute bereits vom traditionellen Muster ab, weil sie Schicht-, Nacht- oder Wochenendarbeit leisten. Zahlreiche Tarifverträge erlauben es, die Regelarbeitszeit zeitlich befristet zu variieren, wenn damit Beschäftigung gesichert wird. Viele Beschäftigte arbeiten dadurch länger, für andere verkürzen sich die Arbeitszeiten. Gleichförmige Muster werden von einer differenzierten Palette flexibler Arbeitszeitmuster abgelöst. Arbeitszeitkonten und „Vertrauensarbeitszeit“ halten in vielen Bereichen der Wirtschaft Einzug.

„Ökonomisierung der Zeit“

Hinter diesen Arbeitszeittrends verbirgt sich für den Arbeitszeitexperten Hartmut Seifert vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung eine fortschreitende „Ökonomisierung der Zeit“. Er macht diese an zunehmenden Abweichungen von der Normalarbeitszeit fest, bei denen es den Unternehmen vor allem um Kostenvorteile geht.

Diese „Ökonomisierung der Zeit“ und die damit verbundene Vielzahl flexibler Arbeitszeitformen enthält aus Seiferts Sicht ein hohes Konfliktpotenzial. So erlaubten hochgradig fle-

xibilisierte Arbeitszeiten es den Betrieben zwar, Kosten zu senken und ihre Produktivität zu steigern. Den Wünschen der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität entsprächen sie jedoch nur sehr begrenzt. In der Regel schränkten die neuen Zeitmodelle aufgrund eines rigiden Kosten-Nutzen-Kalküls deren Möglichkeiten eher ein, ihre außerbetriebliche Zeit für soziale und familiäre Aufgaben zu planen. Nicht von ungefähr – so der Wissenschaftler – stuft ein großer Teil der Erwerbstätigen die eigene Arbeitszeit als „suboptimal“ ein. Zwischen gewünschter und tatsächlicher Arbeitszeit liege für viele eine große Kluft.

Selbst mit Arbeitszeitkonten, die es grundsätzlich erlauben, Spannungen zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Zeitanforderungen auszubalancieren, zeigen sich – nach Seifert – viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unzufrieden. Zwar legen aus seiner Sicht die Ergebnisse der Betriebsrätebefragung des WSI aus den Jahren 1999/2000 die Vermutung nahe, dass Arbeitszeitkonten den Zeitbedürfnissen von Erwerbstätigen entgegenkommen. Empirisch belegt sei dies jedoch nicht. Generell – so Seifert – betrachte nur eine Minderheit der Beschäftigten (17 Prozent) ihre Arbeitszeit als eher selbstbestimmt. Dies habe eine entsprechende Umfrage im Auftrag des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums (ISO-Arbeitszeiterhebung 2000) ergeben. Die Mehrheit der Befragten fühlte sich demnach selbst mit Arbeitszeitkonten relativ fremdbestimmt in der Arbeitszeitgestaltung.

Ein hohes Konfliktpotenzial sieht der Wissenschaftler in flexiblen Arbeitszeiten als Ausdruck einer forcierten „Ökonomie der Zeit“ vor allem dadurch gegeben, weil sich in ihnen zunehmend konkurrierende Anforderungen widerspiegeln. Diese resultierten nicht nur aus den unterschiedlichen Interessen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten, sondern darüber hinaus aus gegensätzlichen Perspektiven verschiedener Beschäftigtengruppen. Wünsche nach bezahlter längerer Arbeitszeit oder vergüteter Mehrarbeit stünden etwa gesundheitlichen Interessen entgegen. Ähnlich verhalte es sich mit Nacht- und Schichtarbeit, deren Ausweitung sich nicht unbedingt mit dem Interesse vieler

Teilzeitarbeit, befristet Beschäftigte, Leiharbeit

	Beschäftigte insgesamt ¹⁾	Teilzeitarbeit ²⁾		befristet Beschäftigte ³⁾		Leiharbeit ⁴⁾	
		Teilzeitarbeit in 1000	Anteil an Beschäftigten	befristet Beschäftigte	Anteil an Beschäftigten in 1000	Leiharbeit in 1000	Anteil an Beschäftigten
1991	33 887	4 736	14,0	1 888,9	6,4		
1992	33 320	4 763	14,3	1 974,1	6,7		
1993	32 722	4 901	15,0	1 802,7	6,3	121,4	0,4
1994	32 300	5 122	15,9	1 946,9	6,8	138,5	0,4
1995	32 230	5 261	16,3	1 929,4	6,8	176,2	0,5
1996	32 189	5 340	16,6	1 956,5	6,9	177,9	0,6
1997	31 917	5 659	17,7	2 067,2	7,4	212,7	0,7
1998	31 878	5 884	18,5	2 149,3	7,7	252,9	0,8
1999	32 497	6 323	19,5	2 344,1	8,3	286,4	0,9
2000	32 638	6 478	19,8	2 282,8	8,0	339,0	1,0
2001	32 743	6 798	20,8	2 297,6	8,0	357,3	1,1
2002	32 469	6 934	21,4	2 149,9	7,5	336,3	1,0
2003	32 043	7 168	22,4	2 211,1	7,8	327,3	1,0
2004	31 405	7 168	22,8	2 249,2	8,1	399,8	1,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005); BA (2004)

1) Ohne Auszubildende, 2) Jeweils April, 3) Arbeiter und Angestellte, 4) Jeweils Ende Juni

Atypische Formen der Beschäftigung nehmen immer mehr zu. Die Unternehmen verfolgen damit das Ziel, Arbeitskosten zu senken und den Arbeiseinsatz zu flexibilisieren.

Väter und Mütter nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verträge.

Die besondere Schwäche der heutigen Arbeitszeitpolitik sieht Seifert in ihrem Unvermögen, diese verschiedenen Ziele auszutariieren. Gravierend ist für ihn dabei, dass ihr mit der Vielzahl von flexiblen Arbeitszeitmodellen und den sich dahinter verborgenden teilweise widersprüchlichen Interessen nach und nach das Leitbild abhanden kommt. Dieses stellt eine wichtige Grundlage dar, um Arbeitszeitstandards auszuhandeln. In der Vergangenheit habe sich die Arbeitszeitpolitik am Leitbild der „Normalarbeitszeit“ orientiert. Doch inzwischen würden unterschiedliche Arbeitszeitformen immer mehr zu einer neuen „Normalität“ und verlören ihren Status des Besonderen. Damit wachse die Gefahr, dass der Arbeitszeitgestaltung allmählich die Maßstäbe entglitten, um abweichende Arbeitszeiten überhaupt noch bewerten zu können, befürchtet der Autor.

Vor diesem Hintergrund fordert er neue Regulierungsinhalte und -verfahren für die Arbeitszeitgestaltung. Er plädiert für eine „kontrollierte Flexibilität“, um der wachsenden Komplexität von Anforderungen an die Arbeitszeitgestaltung gerecht zu werden und die in der neuen Vielfalt von Arbeitszeitformen enthaltenen Konfliktpotenziale „auszubalancieren“ zu können. Diese „kontrollierte Flexibilität“ müsse tarifvertraglich und betrieblich ausgestaltet werden.

Zwar hält Seifert die Ausbreitung flexibler Arbeitszeiten für unumkehrbar. Es sei jedoch notwendig, dass sie sich nicht einseitig an ökonomischen Effizienzaspekten orientierten, sondern wirtschaftliche und zentrale gesellschaftliche Aspekte berücksichtigten. Dann könnten beide Seiten, Betriebe wie Beschäftigte, von variablen Arbeitszeitmodellen profitieren. Sollte dagegen die Entwicklung zu flexiblen Arbeitszeiten in ein neues Stadium treten mit dem Ergebnis, dass die bisherigen Rege-

lungsinhalte und -verfahren aufgegeben würden, könnten sich bereits heute vorhandene Zielkonflikte weiter verschärfen.

Deregulierung des Arbeitsrechts

Zu den neuen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts gehört nicht nur, dass sich arbeitszeitliche Standards allmählich auflösen und zu Konflikten führen. Hinzu kommen arbeits- und sozialrechtliche Veränderungen, die vor allem deregulierend wirken. Sie zielen ebenfalls darauf, den Arbeitsmarkt den Anforderungen des globalisierten Wirtschaftens besser anzupassen, ihn effektiver auszugestalten und eine hohe Erwerbsquote zu erreichen. Zu den wichtigsten Instrumenten gehören ein restriktiver Kündigungsschutz, mehr Teilzeitarbeit, um flexiblere Arbeitsverhältnisse zu schaffen, befristete Arbeitsverträge und Leiharbeit sowie flexiblere Übergänge und mehr Mobilität zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung.

Doch auch in diesem Zusammenhang warnen Wissenschaftler/-innen – beispielsweise im Schwerpunktthema der WSI-Mitteilungen 3/2004 zur Arbeitsmarktreform – vor einseitigen Entwicklungen und eingleisigen „Denkfallen“, die Kosten-Nutzen-Kalküle gegenüber gesellschaftlichen Zielen immer stärker in den Vordergrund rücken. Sie sehen den breiten gesellschaftlichen Konsens in Gefahr, der für eine fortschreitende Modernisierung des Arbeitsmarkts notwendig ist, wenn die neuen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik den komplexen Bedürfnissen der betrieblichen Akteure nicht mehr angemessen Rechnung tragen.

Tatsächlich gibt es dafür bereits Anhaltspunkte: Arbeitsrechtliche Deregulierungen haben offenbar in der betrieblichen Praxis bislang nicht das von ihren Schöpfern erhoffte Ziel erreicht, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren und mehr Beschäftigung zu generieren. Zu diesem Ergebnis kommen Marcus Bradtke, Nicole Fischer, Sabine Hübner, Florian Schramm und Ulrich Zachert in ihrem Beitrag „Personalpolitische Wirkungen von Arbeitsrechtsreformen“. Weder der verän-

derte Kündigungsschutz noch der gesetzlich fixierte Anspruch der Beschäftigten auf Teilzeitarbeit haben bisher nachweislich in nennenswertem Umfang Neueinstellungen bewirkt.

Auch Armin Höland, Ute Kahl, Karen Ullmann und Nadine Zeibig halten es in ihrem Beitrag „Recht und Wirklichkeit der Kündigung von Arbeitsverhältnissen – Erste Erkenntnisse aus der Forschung“ für wenig wahrscheinlich, dass das seit Januar 2004 veränderte Kündigungsschutzrecht zu zusätzlichen Neueinstellungen führen wird, wie vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt.

Dass dies so ist, führt Ulrich Zachert in seinem Beitrag „Kündigungsschutz, Befristung und Leiharbeit in Europa“ in erster Linie auf „psychologische Gesetzmäßigkeiten“ zurück. Die nämlich seien nicht nur wesentliche Bestimmungsfaktoren wirtschaftlichen Handelns, sondern auch ein wichtiges Kriterium dafür, wie arbeitsrechtliche Regelungen wahrgenommen werden. In seiner Analyse verschiedener europäischer Arbeitsrechtsreformen kommt er zu dem Ergebnis, dass das Arbeitsrecht in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und in der betrieblichen Praxis längst nicht immer den damit verbundenen Zielen entsprechend umgesetzt wird. Daher zweifelt er auch an der Sinnhaftigkeit arbeitsrechtlicher Deregulierungen: Weil vielfältige Faktoren eine Rolle dabei spielen, ob und wie neue gesetzliche Spielräume in den Betrieben umgesetzt werden, sei es schwierig, eindeutige Zusammenhänge zwischen Gesetzesänderungen und dem Erreichen des angestrebten Verhaltens nachzuweisen. Die Wirkung arbeitsrechtlicher Deregulierung in der betrieblichen Praxis sei daher weit weniger eindeutig als wissenschaftlich häufig unterstellt.

Die Ergebnisse der qualitativen empirischen Studie von Bradtke u. a. bestätigen diese These. Experteninterviews mit zahlreichen Personalverantwortlichen und Betriebsräten belegen, dass Betriebe auf arbeitsrechtliche Veränderungen sehr unterschiedlich reagieren. Neue Arbeitsgesetze werden offenbar zumeist pragmatisch im Rahmen der jeweiligen Personalpolitik

und je nach Bedarf, häufig erst im Konfliktfall, oft aber auch gar nicht betrieblich umgesetzt. Bradtke u. a. räumen dabei psychologischen Faktoren eine zentrale Bedeutung ein. Insbesondere zu erwartende Konflikte, die damit verbunden sind, neue Arbeitsgesetze umzusetzen oder nicht zu beachten, spielen eine große Rolle. Den Schlüssel für das Verständnis dafür, wie arbeitsrechtliche Änderungen wirken, sehen sie daher in der Analyse von Einstellungen und Verhaltensweisen der betrieblichen Akteure.



Ob und wie Betriebe personalpolitische Spielräume nutzen, die ihnen die arbeitsrechtliche Deregulierung eröffnet, hängt jedoch auch von vielen weiteren Aspekten und Rahmenbedingungen ab. Dazu zählen die konjunkturelle Lage, die jeweilige Unternehmensstrategie und die spezifische Konstellation von Absatzmärkten und Produktionsweisen sowie der Umgangston in der Zusammenarbeit von Personalleitung und Betriebsrat. Ebenso in grundsätzlichen Widerständen der betrieblichen Akteure gegen neue Gesetze und damit gegen „Einflüsse von außen“ sehen die Wissenschaftler/-innen einen entscheidenden Faktor. Gerade kleine und mittlere Unternehmen scheine die Informationsfülle des Arbeitsrechts enorm zu belasten. Dies könne bei ihnen zu einer Abwehrhaltung führen, die es erschwere, sich produktiv mit arbeitsrechtlichen Fragen auseinander zu setzen.

In ihrem Aufsatz „Deregulierung und Regulierung von Übergangsmärkten“ nehmen Ralf Rogowski und Ton Wilthagen die wachsende Rechtskomplexität bei der arbeitsrechtlichen Deregulierung in den großen EU-Mitgliedstaaten ins Visier. Damit Arbeitsrechtsreformen erfolgreich umgesetzt werden könnten, bedürfe es neuer und kontinuierlicher Strategien, diese Komplexität zu reduzieren. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von einer „reflexiven Deregulierung“. Als Beispiel nennen sie die „Flexicurity-Strategie“, „die auf synchrone und koordinierte Weise versucht, auf der einen Seite die Flexibilität von Arbeitsmärkten und die Organisation der Arbeit und der Arbeitsbeziehungen und auf der anderen Seite die Beschäftigungssicherheit und die soziale Sicherung insbesondere für benachteiligte Gruppen innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarkts zu verbessern.“

„Psychologische“ und faktische Grenzen einer erfolgreichen Deregulierungspolitik, wie sie derzeit in den meisten europäischen Ländern betrieben wird, erkennt auch Hedva Sarfati. In ihrem Beitrag „Sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformen in Europa: Soziale Partnerschaft als Schlüssel zum Erfolg“ beschreibt sie zunächst den impliziten „Gesellschaftsvertrag“, der nach 1945 die Basis für die nationalen Wohlfahrtsstaaten und

das europäische Sozialmodell legte. Dieser habe nun einen kritischen Wendepunkt erreicht, der sich in zunehmendem Widerstand der Gewerkschaften gegen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen zeige.

Dennoch hält es Sarfati für notwendig, die Arbeitsmärkte in weiteren Schritten zu modernisieren: um Beschäftigungsanreize zu setzen, lebenslange Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und die sozialen Sicherungssysteme zu festigen und so auszugestalten, dass sie auch nicht-lineare Erwerbsverläufe berücksichtigen. Sie plädiert deshalb für einen intensiveren Dialog zwischen den Sozialpartnern. Dieser Dialog müsse sich auch auf Arbeitsmarktreformen, Reformen der industriellen Beziehungen, berufliche Bildungsreformen und Sozialreformen erstrecken. Außerdem regt sie Tarifverhandlungen an, deren Inhalte weit über die traditionellen Regelungsbereiche – Festlegen von Arbeitsbedingungen, Lohnstrukturen und Lohnhöhen – hinausgehen.

Am Beispiel des Projekts „Wandel des Arbeitsmarkts und Reformen der sozialen Sicherung“ unter der Leitung der in Genf ansässigen „International Social Security Association“ (ISSA) belegt die Autorin, dass Sozialsysteme durchaus fähig sind, sich im neuen sozio-ökonomischen Kontext veränderten Arbeitsmarktbedingungen anzupassen. Beispielhaft nennt sie die „Flexicurity“-Strategien in Dänemark und den Niederlanden.

Erfolg erwartet sich Harvati dabei von einem umfassenden, sorgfältig ausbalancierten Policy-Mix und einer genauen Koordination von Arbeitsmarkt- und sozialer Sicherungspolitik. Notwendig sei ferner eine auf breiter Grundlage geführte Diskussion zwischen Experten, Politikern und sozialen Akteuren über die politischen Optionen und die Rollen, die darin der Staat und die übrigen Beteiligten einnehmen sollen. Sie hält einen „Konsens über die neue Art der Solidarität“ für notwendig, die „zwischen den Generationen und den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, zwischen dem Kern der Arbeitsmarkt-Insider und der Randgruppe der Arbeitsmarkt-Outsider

herrschen soll“. Auch sollten Sozialpartner und Unternehmen über die wirtschaftliche und gesellschaftliche Rolle von Frauen, Beschäftigten im mittleren Alter und älteren Beschäftigten nachdenken. Für Harvati liegt eine Grundbedingung erfolgreicher Reformpolitik darin, die Sozialpartner daran zu beteiligen, Arbeitsmarkt- und Sozialreformen festzulegen und ihre Umsetzung zu überwachen.

Info

Seifert, H. (2004): Arbeitszeitpolitischer Modellwechsel. Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität, WSI-Diskussionspapier 127, Düsseldorf 2004, 26 Seiten

WSI-Mitteilungen 03/2004, Schwerpunktthema:
Deregulierung am Arbeitsmarkt? Wege aus der
Denkfalle, Düsseldorf; hier insbesondere

**Zachert, U. (2004): Kündigungsschutz, Befristung
und Leiharbeit in Europa, in: WSI-Mitteilungen
03/2004, S. 132-137**

**Bradtke, M./Fischer, N./Hübner, S./Schramm, F/
Zachert, U. (2004): Personalpolitische Wirkungen
von Arbeitsrechtsreformen, in: WSI-Mitteilungen
03/2004, S. 138-144**

**Höland, A./Kahl, U./Ullmann, K./Zeibig, N. (2004):
Recht und Wirklichkeit der Kündigung von Arbeits-
verhältnissen – Erste Erkenntnisse aus der For-
schung, in: WSI-Mitteilungen 03/2004, S. 145-152**

**Rogowski, R./Wilthagen, T. (2004): Deregulierung
und Regulierung von Übergangsmärkten, in: WSI-
Mitteilungen 03/2004, S. 153-158**

**Sarfati, H. (2004): Sozial- und arbeitsmarktpoliti-
sche Reformen in Europa: Soziale Partnerschaft
als Schlüssel zum Erfolg, in: WSI-Mitteilungen
03/2004, S. 159-166**



I.2 Widersprüchliche Neuorientierung des Sozialstaats

Die eingeleitete Arbeitsmarktreform in Deutschland spiegelt die zunehmend auseinander fallenden Vorstellungen in Gesellschaft und Politik über die Aufgaben des Sozialstaats. Verschiedenste Ansätze für eine Neuorientierung des Sozialstaats werden bemüht, an denen sich staatliches Handeln ausrichten soll. Aber oft dienen sie nur dazu, bestehende Gerechtigkeitslücken und Sicherungsprobleme zu legitimieren und soziale Ungerechtigkeit zu verfestigen. Auch den Gewerkschaften mangelt es bisher an einem stimmigen Leitbild des Sozialstaats, um Zukunftsperspektiven entwickeln zu können.

Vom „aktivierenden“ Sozialstaat ist im Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen immer wieder die Rede. Durch neue Strategien des Forderns und Förderns soll der Staat die Bürgerinnen und Bürger stärker als bisher dazu anhalten, aktiv zum Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit beizutragen und mehr Eigenverantwortung zu übernehmen.

Für Hans-Jürgen Urban, Sozialexperte beim Vorstand der IG Metall, steckt hinter dieser Strategie selten nicht mehr als die „Kürzung sozialer Leistungen“ und „Infragestellung sozialer Rechte“. In seinem Beitrag „Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?“ im Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen 9/2004 zum Thema „Zukunftsperspektiven für die Sozialpolitik“ setzt er sich kritisch mit dem „neusozialdemokratischen“ Entwurf eines aktivierenden Sozialstaats auseinander.

Der „aktivierende“ Sozialstaat in der Kritik

Aktivierung und Eigenverantwortung sind für ihn Schlüsselkategorien einer neuen Sozialpolitik, „die eine politische Rhetorik der Sozialstaatserhaltung mit einer politischen Praxis des Sozialstaatsrück- und -umbaus kombiniert“. Im Mittelpunkt dabei steht die Neuzuteilung von Rechten und Pflichten zwischen dem leistungserbringenden Staat beziehungsweise der Gesellschaft und risikogefährdeten Leistungsempfängern sowie die Neuverteilung der Traglast der Sozialstaatsfinanzierung. Die

wichtigsten Prinzipien dieser „neusozialdemokratischen Wohlfahrtsarchitektur“ beschreibt er folgendermaßen:

- Von der Regulierung und Zähmung der Märkte zur Aktivierung und Befähigung der Bürger
- Von der kompensierenden zur investiven Sozialpolitik
- Inklusion statt Gleichheit
- Von der staatlichen zur vermarktlichten Sozialpolitik
- Umkehr der „sozialen Bringschuld“
- Von der Parität zur Eigenfinanzierung
- Vom geschützten Normalarbeitsverhältnis zur prekären Niedriglohnarbeit.

Für Urban beginnt jedoch die Attraktivität dieses Sozialstaatsmodells, das oft auch als „dritter Weg“ zwischen keynesianischem Staatsinterventionismus und neoliberalen Marktradikalismus gekennzeichnet wird, bereits zu verblassen. Dazu trägt vor allem bei, dass es den gesteckten Ansprüchen in der Praxis nicht gerecht wird.

So ignoriert dieses Sozialstaatsmodell – aus seiner Sicht – unverzichtbare Basisaufgaben wohlfahrtsstaatlicher Regulierung. Speziell versagt es, wenn es darum geht, Vorkehrungen gegen die Massenarbeitslosigkeit und die Verteilungsungleichheit bei Reichtum und Einkommen zu treffen. Durch mangelnde Regulierung schließt es vielmehr wesentliche Bevölkerungsgruppen aus dem System der Erwerbsarbeit aus und trägt darüber hinaus dazu bei, dass die ungerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie von sozialem und kulturellem Kapital sich weiter verfestigt. Das nimmt den Ausgegrenzten nicht nur soziale Sicherheit, sondern darüber hinaus auch die notwendigen Ressourcen, um ein aktives und eigenverantwortliches Leben überhaupt führen zu können.

Da überdies der „Sozialrückbau“ und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als „ökonomische Imperative“ akzeptiert würden, so Urban, beraube sich der „aktivierende Sozialstaat“ zudem noch der Ressourcen, die notwendig seien, „um durch Einkommenssicherung, Investitionen in öffentliche Güter und Programme positiver Diskriminierung die Voraus-



setzungen eigenverantwortlicher Lebensführung zu schaffen, die der Markt vielen systematisch verweigert.“ Die Privatisierung sozialer Risiken – die Urban als Ausdruck des Prinzips „Eigenverantwortung“ betrachtet – und die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen mit dem Ziel einer stärkeren „Aktivierung“ der Betroffenen unterliefen daher, was sie zu erhalten und zu modernisieren vorgaben. Sie wirkten nicht als regulative Ideen zur Erneuerung sozialstaatlicher Strukturen, sondern eher als Vehikel eines „subversiven Liberalismus“. Mit ihm gehe einher

- der Abschied von der Verteilungsgerechtigkeit durch Umverteilung zulasten abhängig Beschäftigter und Leistungsempfänger,
- die Festigung der „sozialen Vererbung“ ungleicher Lebenschancen und
- eine Politik des Zwingens und Kürzens statt des Förderns und Forderns.

Das Kernproblem des „aktivierenden Sozialstaats“ sieht er darin, dass dieser den Erwartungsdruck auf das Individuum erhöht und zugleich dessen Chancen, ihm entsprechen zu können, verringert. Ein solches Konzept trete zwar an, über Leistungskürzungen und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen Arbeitsanreize zu erhöhen und damit der Bildung einer sozialen Unterklasse insbesondere von Langzeitarbeitslosen entgegenzuwirken. In der Praxis jedoch bleibe die Integration von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt oftmals prekär und von elementarer Unsicherheit geprägt. Für die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen ende sie oft, so Urban, „in einer eigentümlichen Mischung aus bedarfsgeprüfter Sozialfürsorge und administrativer Disziplinierung“, bei der es vor allem darauf ankomme, „Wohlverhaltensstandards“ durch den Aufbau von sozialstaatlichen Fremdkontrollen durchzusetzen. Auf diese Weise versuche der „aktivierende Sozialstaat“, aus Produktivitätspotenzialen politischen Honig zu saugen und nehme dabei in Kauf, dass Vertei-

lungsfairness, soziale Sicherheit und individuelle Bürgerrechte zurückgedrängt würden.

Urban stellt diesem neoliberalen Sozialstaatskonzept den Entwurf einer aktivierten und solidarischen Wohlfahrtsgesellschaft gegenüber, der dem „neusozialdemokratischen Sozialstaatsentwurf“ überlegen sei. Dieser zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass er eine neue Kombination aus staatlicher, gesellschaftlicher, familialer und marktwirtschaftlicher Wohlfahrtsproduktion anstrebt. Die Aktivierung gesellschaftlicher Selbsthilfe – über die Einbeziehung und Unterstützung von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen, sozialen Netzwerken der Alternativökonomie, sozialen Initiativen und Selbsthilfegruppen und nicht zuletzt der Individuen selbst – bekommt hierbei einen bedeutenden Stellenwert.

Vom Sozialstaat zum Minimalstaat

Auch Irene Becker setzt sich in ihrem Beitrag „Soziale Gerechtigkeit und Privatisierung von Sicherungssystemen“ mit der verstärkten Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an den Kategorien „Eigenverantwortung“ und „Aktivierung“ kritisch auseinander. Durch die – zumindest teilweise – Rücknahme staatlicher Sicherung, die Privatisierung von Sicherungssystemen und die geforderte Eigenverantwortung werde das Leitbild eines subsidiären Sozialstaats allmählich durch das eines Minimalstaats abgelöst. In der Praxis würde dieser seinem Anspruch, soziale Gerechtigkeit herzustellen, nur wenig gerecht.

Indem sie verschiedene Ziele sozialer Gerechtigkeit, die in der neueren Diskussion eine wichtige Rolle spielen – Chancengleichheit für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit – mit der empirischen Wirklichkeit konfrontiert, legt sie die tiefe Kluft zwischen Gerechtigkeitsrhetorik und alltäglicher Praxis offen.

Trotz des hohen Anspruchs, die Bildungsbeteiligung aller Bürgerinnen und Bürger verbessern zu wollen und allen jungen Menschen gleiche Zugangsmöglichkeiten zum Ausbildungs-

wesen zu gewähren, sei Bildung nach wie vor stark von der sozialen Herkunft abhängig. Auch die „Schieflage“ bei der Vermögensverteilung habe sich kaum verändert. So besitze die untere Hälfte der Bevölkerung nur sechs bis sieben Prozent des gesamten Nettogeld- und Nettoimmobilienvermögens in Deutschland. Das obere Fünftel verfüge demgegenüber über knapp zwei Drittel des gesamten Nettovermögens. Bei der Einkommensverteilung gehe der Trend sogar in Richtung einer zunehmenden Ungleichheitsentwicklung.

Das Ungleichheitsmaß bei den Marktäquivalenzeinkommen (Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit, selbstständiger Tätigkeit, aus Zinsen, Dividenden und sonstigen Ausschüttungen, Vermietung und Verpachtung einschließlich des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums) lag 1998 um 15 Prozent über dem Vergleichswert von 1973. Von einem allgemeinen Trend der Angleichung kann daher – aus der Sicht der Wissenschaftlerin – keine Rede sein. Auch habe sich seither der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung um insgesamt zwei Drittel erhöht. Damit stünden einem wachsenden Teil der Bevölkerung immer weniger Ressourcen zur Verfügung, um mögliche Chancen für ein selbstbestimmtes Leben wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund hält Becker einen sozialen Ausgleich durch den Staat weiterhin für erforderlich. Denn insbesondere für Personen unterhalb oder nur wenig über der Armutsgrenze fehlten die Möglichkeiten ausreichender Risikoabsicherung über den „freien“ Markt. „Statt den Bürger lediglich verbal und mit der Reduzierung staatlicher Leistungen auf seine Eigenverantwortung zu verweisen“, so die Wissenschaftlerin, wäre es Erfolg versprechender, durch

- die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (insbesondere über Nachfrageförderung und eine differenzierte Arbeitszeitpolitik),
- ein qualitativ hochwertiges – hinsichtlich der Kostentragung einkommensabhängiges – Angebot von außerhäuslichen Betreuungs- und Förderangeboten für Kinder,
- die Rücknahme von Restriktionen im Bildungsbereich sowie

- die regelmäßige Überprüfung und Anpassung von Sozialleistungen,
- die Voraussetzungen für eigenverantwortliches Handeln zu schaffen.

Aktivierung ohne Autonomie

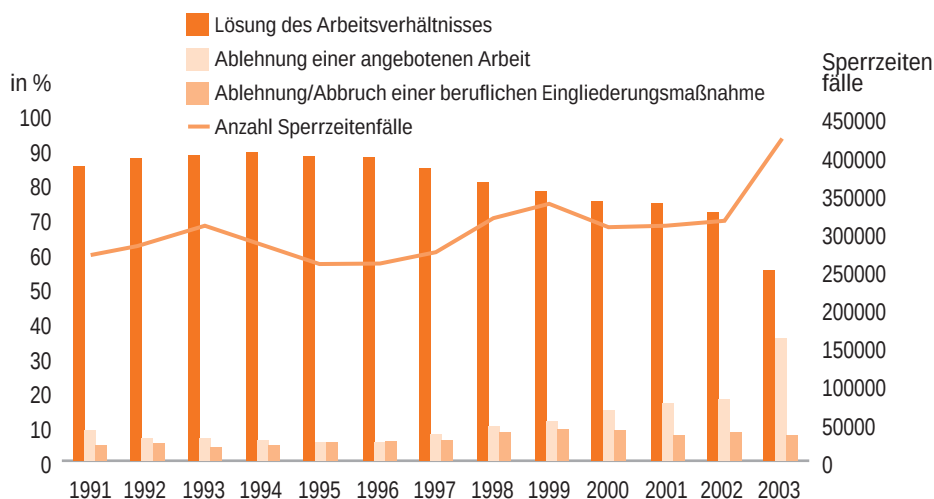
Auch für Silke Bothfeld, Sigrid Gronbach und Kai Seibel geht die Aktivierungsstrategie in der deutschen Arbeitsmarktpolitik in die falsche Richtung. In ihrem Beitrag „Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen“ kritisieren sie, dass die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik auf eine verstärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen bereits auf zweifelhaften Grundannahmen basiert. Unterstellt werde dabei, dass es sich bei der Arbeitslosigkeit nicht um ein dauerhaftes Massenphänomen handelt, sondern um ein kurzfristiges und phasenweises Ereignis, das viel mit einer mangelnden Motivation der Arbeitslosen zu tun habe.

Ferner belegen die Wissenschaftler/-innen, dass die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente keineswegs angemessen sind, um ihr Ziel, die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer größeren Handlungsautonomie zu stärken, zu erreichen. Der Grund: Die in diesen Ansätzen enthaltenen Repressionsmechanismen laufen den angestrebten Zielen deutlich entgegen.

So etwa sei das Leistungsrecht von dem wachsenden Zwang gekennzeichnet, Arbeitskraft zu verwerten. Die leistungsrechtlichen Änderungen hätten die Notwendigkeit zur schnellstmöglichen Arbeitsaufnahme forciert. Lebensstandard und Qualifikationserhalt der Arbeitslosen würden dabei nicht mehr berücksichtigt. Dies komme – so Bothfeld u. a. – vor allem in der radikalen Leistungssenkung beim Arbeitslosengeld II, aber auch darin zum Ausdruck, dass die Bezugsdauer der Lohnersatzleistung für ältere Arbeitnehmer/-innen gekürzt wurde. Auch sei das Unterhaltsgeld als eigenständige Leistung für Teil-

Anzahl der Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld nach Gründen 1991-2003

Deutsche Erwerbstätige 1991-2000



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2003; Bundesagentur für Arbeit 2004

Nach Inkrafttreten der neuen Zumutbarkeitsregelung 2003 stiegen die Sperrzeiten – ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Sanktionsinstrument – um 34 Prozent auf 423 800 Fälle an.

nehmer/-innen an der beruflichen Weiterbildung abgeschafft worden. Diese müssten nun für diese Zeit das Arbeitslosengeld verbrauchen.

Dies alles mindere – so die Wissenschaftler/-innen – den Handlungsspielraum der Betroffenen und unterminierte den Anreiz, sich höher zu qualifizieren. Zudem wirkten – aus ihrer Sicht – die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und der Sanktionsmechanismen für alle Leistungsbezieher/-innen sowie die Erweiterung der Pflichtverletzungen ebenfalls eher demotivierend. Als negativ bilanzieren sie zudem den Wegfall jeglichen Berufs-, Einkommens- und Tarifschutzes bei der Definition zumutbarer Beschäftigung. Arbeitslose könnten dadurch gezwungen werden, völlig inadäquate und sogar sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen.

Auch die Änderungen im Bereich der Weiterbildung betrachten sie unterm Strich größtenteils als wenig geeignet, die Eigenverantwortung der Arbeitslosen zu stärken. Dazu zählt für sie die Kürzung der Ausgaben für die berufliche Weiterbildung, die einen enormen Rückgang der Teilnehmerzahlen bewirkt hat. So waren allein zwischen Januar und März 2004 35,4 Prozent weniger Personen in entsprechende Maßnahmen eingetreten als im Vorjahreszeitraum. Vor allem aber kritisieren sie die Umorientierung bei den Fördermaßnahmen. Diese sollen künftig noch stärker auf leicht vermittelbare Arbeitslose konzentriert werden. Besonders förderungsbedürftige Problemgruppen, wie etwa Schwerbehinderte, Ältere, Langzeitarbeitslose, bekämen dadurch noch weniger Chancen, an beruflicher Weiterbildung teilzunehmen. Auch die praktische Umsetzung eines qualitativ hochwertigen Fallmanagements, das gerade



diesen Gruppen zugute kommen könnte, stehe noch aus. Damit gerate die „Aktivierungsstrategie“ immer deutlicher an ihre Grenzen.

Die Übernahme von mehr Eigenverantwortung halten Bothfeld u. a. nur dann für machbar, wenn neue Rahmenbedingungen geschaffen würden, die die Betroffenen in die Lage versetzen könnten, überhaupt eigene Entscheidungen zu fällen. Wichtigste Voraussetzung wäre, dass mehr Arbeitsplätze geschaffen und Arbeitslose wieder stärker nachgefragt würden. Auch müssten für die Reform der Arbeitsvermittlung ausreichende finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um beispielsweise einen günstigeren Betreuungsschlüssel zwischen Fallmanager/-innen und Arbeitslosen zu erreichen oder auch die Qualifikation der Vermittler/-innen zu verbessern. Schließlich müsste eine bessere Balance zwischen „Fördern und Fordern“ erreicht werden. Denn bislang sei das Verhältnis zwischen den Mitwirkungspflichten und Rechten der Arbeitslosen unausgewogen.

Die Politik müsse Abschied nehmen vom Bild des abhängigen Hilfeempfängers, so die Wissenschaftler/-innen. Arbeitslosen Bürgern/-innen müssten mehr substantielle Rechte an die Hand geben werden, um deren Handlungsautonomie gegenüber der Sozialverwaltung zu stärken: individuelle soziale Bürgerrechte, die ihnen mehr Einspruchsrechte und einklagbare Mitwirkungsmöglichkeiten einräumten.

Leitbild für den „demokratischen Sozialstaat“

Dies ist auch eines der Ziele des von Stephan Lessenich und Matthias Möhring-Hesse in ihrer Expertise für die Otto-Brenner-Stiftung skizzierten Leitbilds eines neuen „demokratischen Sozialstaats“. In einer demokratischen Gesellschaft, so die Autoren, müsse für alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit gleicher Teilhabe gewährleistet sein.

Aus ihrer Sicht offenbart der real existierende deutsche Sozialstaat jedoch immer deutlicher Leistungs-, Finanzierungs- und Gerechtigkeitsdefizite. Der Hauptpunkt ihrer Kritik: Er leistet nicht das, was man von ihm erwartet und ist – gemessen an

dem, was er leistet – zu teuer; zudem ist er nicht nur in seinen Leistungen, sondern auch hinsichtlich der Finanzierung seiner Ausgaben ungerecht.

Lessenich und Möhring-Hesse fordern daher, die staatliche Sozialpolitik anhand eines neuen Leitbilds auszurichten. Bei dem von ihnen charakterisierten „demokratischen Sozialstaat“ der Zukunft handelt es sich um einen Sozialstaat, „der Ausdruck und Garant der wechselseitigen Anerkennung und gegenseitigen Solidarität einander verpflichteter, politisch gleicher und sozialpolitisch gleich berechtigter Bürgerinnen und Bürger ist“. Er bestimme sich von seiner umfassenden Funktion her, die materiellen Voraussetzungen allgemeiner Beteiligung in und an der demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten und allen Bürgerinnen und Bürgern vergleichbare Lebenslagen einzuräumen.

Kernelement dieses neuen Leitbilds nach Lessenich und Möhring-Hesse ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger in das Recht auf sozialstaatliche Unterstützung eingebunden, im Gegenzug aber auch bei der Finanzierung seiner zu diesem Zweck notwendigen Ausgaben in die Pflicht genommen werden. Im einzelnen bedeutet dies, dass vornehmlich die bestehenden Sozialversicherungen verallgemeinert werden und jede Bürgerin und jeder Bürger in die Solidarität einbezogen wird. Alle sollen zudem Zugang zu einem breit gefächerten Angebot von professionell betriebenen, allgemein zugänglichen und spontan erreichbaren sozialen Diensten erhalten. Dafür würden aber auch alle Bürgerinnen und Bürger in die Finanzierung der sozialen Leistungen einbezogen – unabhängig davon, wie hoch ihr Einkommen ist. Es soll eine Mindestsicherung geben, und es sollen mindestsichernde Elemente in den sozialen Systemen ausgebaut werden.

Weitere Elemente dieses Konzepts sind:

- „die konsequente Demokratisierung der Leistungserbringung und die erweiterte Kooperation staatlicher Instanzen mit gesellschaftlichen Akteuren;
- der strikt am Prinzip der Leistungsfähigkeit orientierte soziale Ausgleich über Beiträge und Steuern;



- eine dem strukturellen Wandel der Haushalts- und Lebensformen entsprechende Individualisierung sozialpolitischer Leistungen und Belastungen; schließlich
- eine den veränderten Bedingungen der individuellen Ver-
ausgabung von Arbeitskraft Rechnung tragende Neujustie-
rung der sozialstaatlichen Regulierung der Erwerbsarbeit
und des Verhältnisses von Arbeit und Leben.“

Der so konzipierte „demokratische Sozialstaat“ passt aus der Sicht von Lessenich und Möhring-Hesse besser in die Situation der verfestigten Massenarbeitslosigkeit als das gegenwärtige Sozialstaatsmodell. Letzteres versage vor allem dadurch, dass es gerade denjenigen Personengruppen, die auf soziale Unterstützung besonders angewiesen sind, nur unzureichende Förderung anbiete. Überdies könne es keine wirksamen Anreize für mehr Arbeit setzen und so auch nicht zu mehr Beschäftigung beitragen. Demgegenüber überwinde der „demokratische Sozialstaat“, weil dessen Leistungen verallgemeinert sind, die Ausgrenzung der von Arbeitslosigkeit besonders Betroffenen und könne sie besser fördern. Zudem sei er in der Lage, mehr Beschäftigung zu erreichen, weil er stärker in öffentliche Güter und dabei vor allem in personenbezogene Dienstleistungen investiere.

Dieses Leitbild vom „demokratischen Sozialstaat“ haben Lessenich und Möhring-Hesse insbesondere mit Blick auf die Gewerkschaften entwickelt, die sich gegenwärtig schwer tun, sich in der widersprüchlich geführten Debatte über die Zukunft des Sozialstaats eindeutig zu positionieren. Allerdings – so räumen sie ein – würde ihnen dies die programmatische Abkehr vom etablierten, erwerbsarbeitszentrierten Sozialstaat abverlangen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden jedoch davon profitieren, wenn die Solidarsysteme auf alle Bürgerinnen und Bürger ausgeweitet würden.

Info

WSI-Mitteilungen 09/2004, Schwerpunktthema: Privatisierung – Aktivierung – Eigenverantwortung. Zukunftsperspektiven für die Sozialpolitik?, Düsseldorf; hier insbesondere:

Urban, H.-J. (2004): Eigenverantwortung und Aktivierung – Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur?, in: WSI-Mitteilungen 09/2004, S. 467-473

Becker, I. (2004): Soziale Gerechtigkeit und Privatisierung von Sicherungssystemen, in: WSI-Mitteilungen 09/2004, S. 474-482

Bothfeld, S./Gronbach, S./Seibel, K. (2004): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 09/2004, S. 507-513;
dies. (2005): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier 134, Düsseldorf.

Lessenich, S./Möhring-Hesse, M. (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin.

I.3 Einstellungswandel gegenüber einer flexibleren Arbeitswelt

Es gibt viele Anzeichen dafür, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die soziale Sicherung und insbesondere darin, auch in Zukunft gegen Arbeitslosigkeit abgesichert zu sein, schwindet. Auch einer immer flexibler werdenden Arbeitswelt stehen viele Bürgerinnen und Bürger zunehmend skeptisch gegenüber. Die Reform des Arbeitsmarkts wird aber nur dann langfristig Erfolg haben, wenn diese Bedenken ernst genommen und bei weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden.

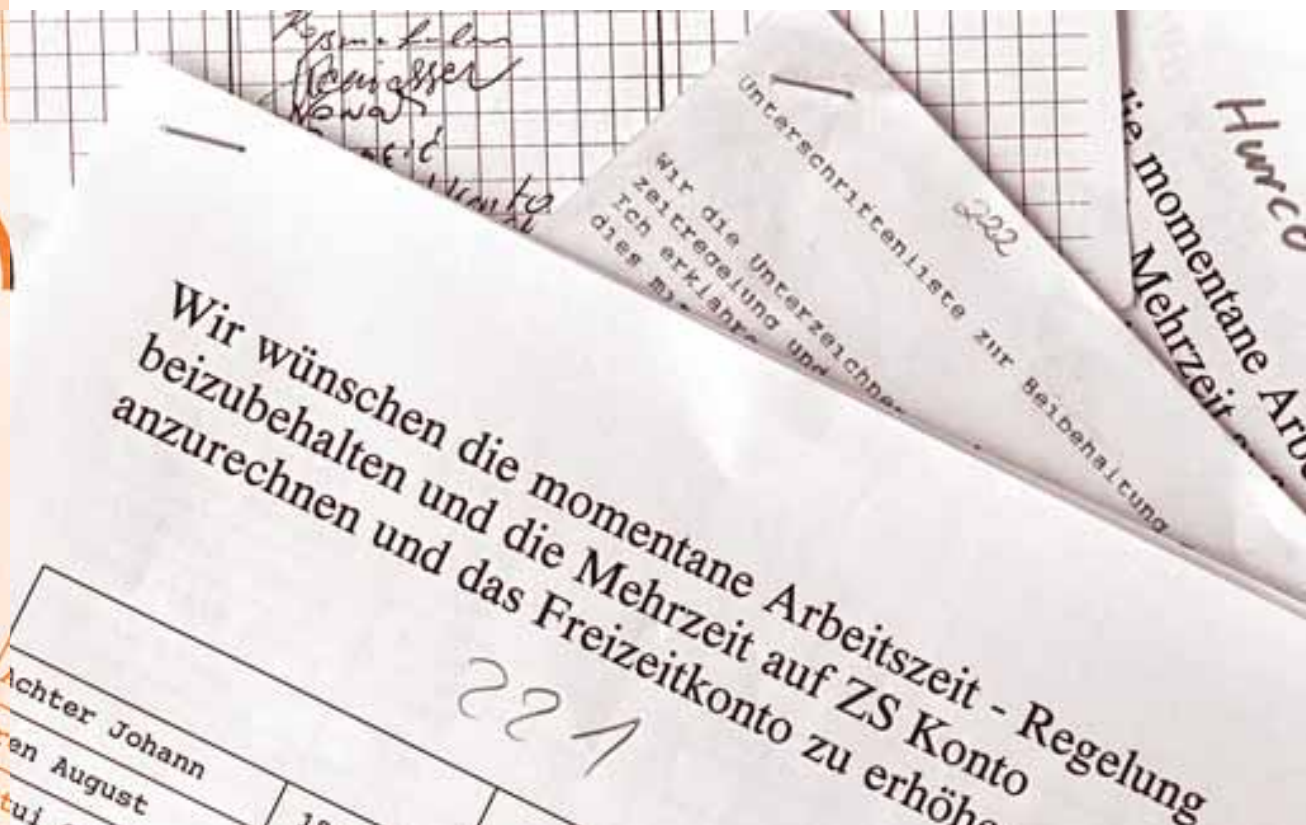
Globalisierte Wirtschaftsprozesse und der forcierte internationale Wettbewerb verstärken den Kostendruck in den Unternehmen. Um sich den veränderten Marktbedingungen besser anzupassen und um insbesondere die Kosten zu senken und die Produktivität zu steigern, greifen immer mehr Betriebe auf Strategien zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten, Arbeitsorten, Löhnen und Beschäftigungsverhältnissen zurück. Diese stoßen jedoch zunehmend auf den Widerstand der Beschäftigten. Oft erweisen sich diese Strategien für die Unternehmen daher als nicht erfolgreich. Vor allem Lohnabstriche und Entlassungen werden von der deutschen Erwerbsbevölkerung vielfach als ungerecht empfunden und damit negativ beurteilt.

In den USA hingegen, darauf weisen Knut Gerlach u. a. in ihrer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie: „Arbeit und Gerechtigkeit: Die Akzeptanz von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen in Deutschland“ hin, werden solche Maßnahmen viel differenzierter bewertet. Gründe dafür sehen sie darin, dass dort bereits seit Mitte der achtziger Jahre eine Ausdifferenzierung des Normalarbeitsverhältnisses stattfindet, betriebliche Reorganisationsmaßnahmen insbesondere als schnelle Reaktion auf sich wandelnde Umweltbedingungen für erforderlich gehalten werden und der Arbeitsalltag in den USA stärker als in Deutschland durch instabile Arbeitsbedingungen geprägt ist. Zudem hat dort die Bedeutung der Gewerkschaften spürbar abgenommen.

Dieser Unterschied zur deutschen Situation war für die Wissenschaftler/-innen Anlass danach zu fragen, unter welchen Umständen Lohnkürzungen und Entlassungen auch hierzulande als gerecht empfunden werden und wann sie den Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung widersprechen. Um hierüber zu repräsentativen Aussagen zu gelangen, führten sie über 3000 Telefoninterviews mit Arbeitnehmern/-innen und Erwerbslosen in West- und Ostdeutschland. Im Mittelpunkt der Gespräche standen nicht nur Fragen darüber, wie gerecht oder ungerecht sie bestimmte, von den Interviewern vorgegebene Entlassungs- und Lohnkürzungssituationen bewerteten, sondern auch ihre eigenen Erfahrungen mit derartigen Situationen.

Dabei zeigte sich, dass die deutsche Bevölkerung betriebliche Lohn- und Beschäftigungsanpassungen im Regelfall als eher ungerecht wahrnimmt. Dies gilt vor allem dann, wenn Unternehmen von den Arbeitnehmern/-innen erhöhte Flexibilität, Mobilität, Innovation und Selbstverantwortung verlangen, selbst aber den Erwartungen der Beschäftigten oder ihren Pflichten aus den Arbeitsverträgen nicht nachkommen. Bei der Bewertung spielen jedoch auch das Verhalten des Managements und die Prozessabläufe eine Rolle, insbesondere wie Kündigungen ausgestaltet werden. Viele Befragte akzeptierten Entlassungen eher, wenn diese mit Abfindungszahlungen und Outplacementberatungen für die Beschäftigten verknüpft wurden und wenn die Unternehmensleitung auf eine Erfolgsprämie im Zusammenhang mit ausgesprochenen Kündigungen verzichtete. Allgemeine Lohnkürzungen bewerteten sie eher als ungerecht, als wenn variable, vom Unternehmenserfolg abhängige Prämien gestrichen wurden. Auch wenn ausschließlich Frauen von Lohnabstrichen oder Entlassungen betroffen waren, wurde dies zu meist als ungerechter wahrgenommen, als wenn nur Männer von derartigen Maßnahmen betroffen gewesen wären.

Seltener akzeptiert werden Kündigungen und Lohnkürzungen von Gewerkschaftsmitgliedern. Die Studie legt ferner dar, dass Entlassungen und Einkommensabstriche in kleineren Betrieben eher gutgeheißen werden als in Großbetrieben. Auch wer seine eigenen Beschäftigungschancen als günstig einschätzt,



bewertet Entlassungen eher als gerecht. Einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz der Beschäftigten hat überdies, wenn die Belegschaft an den Entscheidungsprozessen beteiligt wird und der Arbeitgeber aus Sicht der Beschäftigten versucht hat, Entlassungen oder Einkommenseinbußen zu verhindern.

Die Autoren der Studie vermuten jedoch, dass die Flexibilisierung der Arbeitswelt und entsprechende betriebliche Reorganisationsmaßnahmen in der Bevölkerung zunehmend als normal angesehen werden. Sie gehen davon aus, dass sich parallel dazu mittelfristig die Gerechtigkeitswahrnehmung ändert, auch wenn bisherige Untersuchungen gezeigt haben, dass solche Einstellungen im Zeitablauf eher stabil sind.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Michael Ebert, Steffen Kühnel und Ilona Ostner in ihrer Studie „Flexibilisierung und soziale Sicherheit: Eine empirische Untersuchung

von Einstellungen zu Flexicurity-Maßnahmen“. Sie haben untersucht, was erwerbsfähige Frauen und Männer in Deutschland mit Flexibilisierung verbinden, wie diese in ihren Alltag eingreift, welche Unsicherheiten sie dabei erfahren und welche Arten von Sicherheit im Erwerbsverlauf sie sich wünschen. Hierfür befragten sie 2 000 nach einem modifizierten Zufallssystem ausgewählte Personen mit Hilfe von computergestützten Telefoninterviews.

Allgemein stellen Ebert u. a. fest, dass das Vertrauen der Deutschen in das bestehende System der sozialen Sicherung schwindet. Das trifft insbesondere für Personengruppen mit eingeschränkten Arbeitsmarktchancen oder mit Merkmalen sozialer Ausgrenzung zu, das heißt für Arbeitslose, Personen mit geringem Einkommen, Alleinerziehende und Personen, deren Erwerbsbiografie von häufigen Unterbrechungen oder flexiblen Beschäftigungsverhältnissen geprägt ist. So glauben – nach dieser Erhebung – nur zwei von drei Personen, dass sie auch in den

nächsten Jahren gegen Kosten, die durch gesundheitliche Probleme eintreten, abgesichert sind. Nur gut die Hälfte der Befragten erwartet, den Lebensstandard auch im Alter noch halten zu können. Und weniger als 50 Prozent, in Ostdeutschland sogar nur ein Drittel, fühlen sich in Zukunft vor den Folgen von Arbeitslosigkeit ausreichend geschützt.

Auch gegenüber flexiblen Arbeitsformen, insbesondere gegenüber Teilzeitarbeit, Arbeitszeitkonten, befristeter Beschäftigung und Leiharbeit, äußern sich die meisten Befragten skeptisch. Dabei schneidet Teilzeitarbeit bei ihren Bewertungen am besten ab – und zwar von Frauen und Männern gleichermaßen. Knapp die Hälfte der befragten Frauen und Männer würde – nach der Studie – insbesondere aus familiären, weniger jedoch aus beschäftigungspolitischen Gründen vorübergehend Teilzeit arbeiten. Vor allem für Erwerbslose ist Teilzeitarbeit größtenteils eine akzeptable Alternative zu einer Vollzeitstelle – besonders dann, wenn sie mit Lohn- und Rentensubventionen einhergeht. Die relativ hohe Akzeptanz von Teilzeitarbeit liegt vor allem daran, so vermuten die Wissenschaftler/-innen, dass diese Arbeitsform von vielen Befragten in erster Linie als verkürzte Vollzeit- und damit am ehesten als der „Normalarbeit“ ähnlich angesehen wird. Dennoch glauben sie nicht, dass Teilzeitbeschäftigung im Rahmen einer Flexicurity-Strategie mit dem Ziel, die negativen Folgen flexibler Beschäftigung besser abzufedern, wesentlich stärker nachgefragt würde als bisher.

Befristete Beschäftigung und Zeitarbeit werden dagegen in der Untersuchung von beiden Geschlechtern deutlich negativer als Teilzeitarbeit beurteilt. Der Grund: Beide Arbeitsformen erschweren die Lebensplanung. Aber auch Einkommensrisiken und Karrierehindernisse wurden genannt. Allerdings werden befristete Arbeitsverträge positiver bewertet, wenn sie – ebenfalls in eine Flexicurity-Strategie eingebettet – der Weiterbildung dienen und wenn geregelt ist, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht zu einer geringeren Rente führen. Das Gleiche gilt für Zeitarbeit: Die Befragten beurteilten sie weitaus weniger negativ, wenn sicher wäre, dass Leiharbeiter Löhne erhielten, die denen der Stammbesatzung entsprächen.

Auch Arbeitskonten wurden von den Befragten vorwiegend abgelehnt. Ein großer Teil der Befragten befürchtete oder schien bereits Erfahrung damit zu haben, dass mit ihrer Einführung die Arbeitszeiten unregelmäßiger würden und sich dies auf das Privatleben auswirken könnte. Sie bewerteten dieses Flexibilisierungsinstrument jedoch besser, wenn zugleich eine bessere Abstimmung von Dienstleistungen, insbesondere von Kinderbetreuung, erreicht werden könnte.

Die belegte Skepsis der Befragten gegenüber den angesprochenen flexiblen Arbeitsformen verweist – nach Ansicht der Autoren/-innen der Studie – auf einen Bedarf an neuen Sicherungsformen und Flexicurity-Maßnahmen, die geeignet sind, vor allem Arbeitsuchende zu motivieren, „jenseits des Zwangs“ atypische Beschäftigung anzunehmen. Sie stellen generell fest, dass Selbstsicherheit einen großen Einfluss darauf hat, wie flexible Arbeitsformen wahrgenommen und bewertet werden. Selbstsichere Menschen sind eher dazu bereit, sich – zumindest zeitweise – in weniger gesicherte Jobs zu begeben. Das Schutzbedürfnis von Menschen, ihre Ansprüche an „Systemsicherheit“ und der Bedarf nach staatlicher Unterstützung und Flexicurity-Maßnahmen werden jedoch umso größer, folgern Ebert u. a., je weniger sich die Betroffenen „in unserer Gesellschaft zuhause fühlen“. Dies gilt ihrer Ansicht nach nicht nur für viele Langzeitarbeitslose, sondern zunehmend auch für die von der neuen Arbeitsmarktpolitik „Aktivierten“.

Info

Ostner, I./Kühnel, S.: Projekt Flexibilisierung und soziale Sicherheit – Eine empirische Untersuchung von Einstellungen zu Flexicurity-Maßnahmen. [Projektnummer S-2003-507-3 B]

Gerlach, K. et al. (2005): Arbeit und Gerechtigkeit: Die Akzeptanz von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen in Deutschland: Endbericht. [Projektnummer S-2003-546-3 F]

Themenbereich II

Soziale Folgen der Arbeitsmarktreform – Eine Zwischenbilanz



Die seit 2002 auf den Weg gebrachten „Hartz-Gesetze“ befinden sich noch immer in einer Testphase. Das unter dem Namen „Hartz IV“ vorläufig letzte dieser Reformpakete trat erst mit dem Jahresbeginn 2005 in Kraft. Es wird also noch einige Zeit dauern, bis es seine Wirkungen voll entfalten kann.

Dennoch vergeht kaum ein Monat, in dem nicht grundlegender Korrekturbedarf angemeldet wird. Die Zahl der Arbeitslosen ist unverändert hoch. Und schon heute steht fest, dass die mit den vier „Hartz-Gesetzen“ verbundene Reform der Arbeitsmarktpolitik deutlich teurer wird als ursprünglich angenommen. Auch aufgrund der sozialen Folgen der ersten Reformschritte werden insbesondere aus Kreisen der Wissenschaft dringend notwendige Korrekturen eingefordert.

So lassen erste Zwischenbilanzen vermuten, dass die Reformen den Umbau des Arbeitsmarkts in Richtung atypischer Beschäftigungsformen fördern, Dequalifizierungsprozesse intensivieren und Armutsrisiken verstärken. Das Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge von „Hartz IV“ zum Arbeitslosengeld II verschlechtert zudem für den größten Teil der ärmsten Haushalte die Einkommenssituation noch weiter. Besonders in Ostdeutschland ist die Reform der Arbeitsmarktpolitik mit hohen sozialen Risiken verbunden.

Die sozialen Folgen der „Hartz-Gesetze“ zeigen jedoch ihr wahres Ausmaß erst vor dem Hintergrund der weiteren Reformvorhaben im Bereich der sozialen Sicherung (Gesundheits- und Rentenreform).

II.1 Prekäre Arbeit im Trend

Verschiedene Vorschriften der „Hartz-Gesetze“, insbesondere zu den mit „Hartz II“ eingeführten Mini- und Midi-Jobs, sollen flexible Beschäftigungsformen ausweiten. Mit der Folge, dass sozialversicherungspflichtige Normalarbeit zunehmend durch die neuen prekären Flexi-Formen ersetzt wird. Dadurch geraten auch die Sozialsysteme unter Druck.

Die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit verzeichnete 2004 einen leichten Zuwachs um jahresdurchschnittlich 128 000 Erwerbspersonen. Das entspricht einem Plus von drei Prozent. Die Agentur sah darin erste Anzeichen dafür, dass sie die Talfahrt der in den Vorjahren kontinuierlich sinkenden Beschäftigtenzahlen stoppen konnte.

Dazu haben aus ihrer Sicht die durch die „Hartz-Gesetze“ ausgelösten Impulse wesentlich beigetragen, zum Beispiel

- der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen mit dem Namen „Bundesagentur für Arbeit“,
- ein neues Leistungsrecht auf der Basis des Prinzips „Fordern und Fördern“,
- die Förderung atypischer und selbstständiger Beschäftigung/Flexibilisierung und
- die Reform der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Für Hartmut Seifert, Experte für Arbeitsmarktpolitik beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), entspricht dieses Ergebnis jedoch gerade nicht dem, was sich viele von der Arbeitsmarktreform erhofft hatten. In seinem Beitrag „Was bringen die »Hartz-Gesetze«?“ gibt er zu bedenken, es beruhe zu großen Teilen auf Verdrängungseffekten am Arbeitsmarkt. Die durch die Reform geförderten flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten ersetzen in wachsendem Maße sozialversicherungspflichtige Normalarbeit. Solche Flexi-Formen der Arbeit seien vor allem die mit „Hartz II“ eingeführten Mini- und Midi-Jobs mit Verdienstgrenzen bis 400 Euro beziehungsweise zwischen 401 und 800 Euro. Hinzu kämen Leiharbeit im Rahmen der Personal-

service-Agenturen und Zuschüsse zu individuellen Existenzgründungen (Ich-AG).

Tatsächlich, so belegt Seifert anhand von Zahlen, haben lediglich diese durch die „Hartz-Gesetze“ besonders geförderten flexiblen Beschäftigungsformen besonders zugelegt:

- Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse stiegen zwischen September 2003 und September 2004 um knapp eine Million oder 17 Prozent auf 6,873 Millionen. Die Bundesagentur zählte außerdem Ende Dezember 2003 rund 669 000 Midi-Jobs.
- Knapp 176 000 Arbeitslose erhielten 2004 Existenzgründungszuschüsse für Ich-AGs. Im Jahresdurchschnitt 2004 waren es 154 000.
- Insgesamt 57 800 Arbeitslose wurden bei den Mitte 2003 eingeführten Personalservice-Agenturen eingestellt, jahresdurchschnittlich waren es 27 800.

Demgegenüber sank die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten im gleichen Zeitraum – gegenläufig zu der gestiegenen Gesamtzahl der Erwerbstätigen – kräftig um 1,6 Prozent. Besonders deutlich, erklärt Seifert, habe sich dieser Trend in den Hochburgen geringfügiger Beschäftigung abgezeichnet: in den Bereichen Gastgewerbe, Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

Bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Mini-Jobs) handle es sich zudem zu 60 Prozent um geringfügige Nebenbeschäftigungen. Für diese Mini-Jobs zahlten die Beschäftigten keine Sozialversicherungsbeiträge, denn sie seien bereits im Rahmen ihrer Hauptbeschäftigung sozialversicherungspflichtig. Über das Ausmaß von Leiharbeit im Rahmen der Personalservice-Agenturen lagen Seifert keine Zahlen vor. Er vermutet jedoch auch hier Verdrängungseffekte.

Ergebnis dieser Entwicklung: Immer mehr Arbeitnehmer/-innen werden offenbar infolge der „Hartz-Gesetze“ in prekäre Arbeitsverhältnisse abgedrängt. Seifert spricht in diesem Zusammenhang von einer „prekären Inklusion“ in den Arbeitsmarkt.

Damit sieht er weitere soziale Risiken verbunden – besonders in Fällen, in denen solche flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten nicht nur vorübergehend wahrgenommen werden, beispielsweise als Brücke in ein sozialversicherungspflichtiges Normalarbeitsverhältnis oder als phasenweise Nebentätigkeit. Vor allem die langfristige Beschäftigung in Mini-Jobs könnte dazu führen, im Alter ohne eigenständige, den Lebensunterhalt gewährleistende soziale Sicherung zu sein. Auch eigenständige Ansprüche an die Krankenversicherung würden so nicht erworben. Geringfügig Beschäftigte würden außerdem kaum in die betriebliche Weiterbildung einbezogen, könnten also nur äußerst begrenzt Einfluss auf den Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit nehmen.

Seifert sieht die Reformmaßnahmen auch deshalb kritisch, weil die Arbeitsmarktpolitik offenkundig die Problemgruppen des Arbeitsmarkts immer mehr aus dem Auge verliert. Stattdessen komme es immer stärker zu Selektionsprozessen bei der Arbeitsvermittlung und der Förderung von Weiterbildung, die auf eine „Bestenauslese“ hinauslaufen.

Als weitere Folge der von den „Hartz-Gesetzen“ geförderten flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten gerate das gesamte soziale Sicherungssystem unter Druck, warnt Seifert. Denn im gleichen Maße, wie Mini- und Midi-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen, entgingen den Sozialversicherungen Einnahmen. „Die Renten- und die Krankenversicherungen“, so sein Resümee, „erhalten nicht den vollen Beitragssatz, obwohl Anspruch auf volle Leistungen bei der Krankenversicherung besteht. Die Arbeitslosenversicherung geht bei den Mini-Jobs sogar leer aus.“

Seiferts Fazit: Die „Hartz-Gesetze“ vergrößern die Flexibilität am Arbeitsmarkt, ohne die dadurch geminderte soziale Sicherung zu kompensieren. Deshalb plädiert er dafür, die Arbeitsmarktpolitik künftig mehr am Konzept der „Flexicurity“ auszurichten, um auch bei erweiterter Beschäftigungsflexibilität die soziale Sicherheit aufrechtzuerhalten. Das bedeutet, mehr Flexibilität auf der Basis versicherungspflichtiger Normalarbeitsverhältnisse zu erreichen. Zusätzlich empfiehlt der Wissen-



schaftler, die sozialen Risiken atypischer Beschäftigung durch Konzepte der Grundsicherung abzumildern.

Verdrängungseffekte und weniger Schutz

Ähnlich kritisch bewerten auch die Autoren einer von der Hans-Böckler-Stiftung beim Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und bei der Universität Potsdam in Auftrag gegebenen Zwischenbilanz die bis 2004 umgesetzten „Hartz-Reformen“. In dem von Werner Jann und Günther Schmid herausgegebenen Sammelband „Eins zu eins?“ bestätigen die Autoren/-innen die von Seifert beschriebenen und belegten Verdrängungseffekte und Einschnitte bei der sozialen Sicherung.

Deshalb rät Frank Oschmiansky vom WZB in seinem Beitrag „Bekämpfung von Schwarzarbeit (Ich-AG, Mini-Jobs)“, besonders die Privilegierung geringfügiger Nebenbeschäftigungen grundlegend zu überdenken. Das massive Verdrängen normaler durch geringfügige Beschäftigung widerspreche den Intentionen der Hartz-Kommission, die den enormen Einbruch bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausdrücklich hätte vermeiden wollen. Ebenso wie Seifert erwartet auch Oschmiansky durch die Mini- und Midi-Job-Regelungen hohe Einnahmeverluste bei Steuern und Sozialversicherungen. Dabei verweist er auf Schätzungen, die die voraussichtlichen Kosten der Neuregelung auf mehr als zwei Milliarden Euro beziffern. Auf die negativen Folgen für die soziale Absicherung von Beschäftigten mit Mini- oder Midi-Jobs geht er ebenfalls ein. „Für beide Beschäftigte gilt gleichermaßen, dass sie in der gesetzlichen Rentenversicherung nur geringe Anwartschaften erwerben, womit eine eigenständige, Existenz sichernde Rente nicht begründet werden kann.“

In seinem Beitrag „Weitere wichtige Bausteine – Zielgruppeninitiative (für Jugendliche, Ältere), Beschäftigungsbilanz, Bonussystem für Unternehmen und Berufliche Weiterbildung“ belegt Oschmiansky ferner das steigende Risiko für Ältere, „in das Arbeitslosengeld II oder gar ins Sozialgeld abzurutschen“. Eine weitere negative Folge der „Hartz-Gesetze“ gerade für ältere und erfahrene Mitarbeiter sieht er auch in dem Anreiz für Unter-

nehmen, diese Menschen praktisch bis zu 15 Jahre lang ohne Kündigungsschutz anstellen zu können. Individuell könne eine mögliche Zeitspanne von 15 Jahren befristeter Beschäftigung bis zum Renteneintritt höchst belastend sein. Sie könne aber vielfach Realität werden, „da die Übergangswahrscheinlichkeit nach einer Befristung in eine erneute Befristung oder in Arbeitslosigkeit hoch ist.“

Besorgt äußert sich Oschmiansky obendrein zu den Einschränkungen der beruflichen Weiterbildung infolge der „Hartz-Gesetze“. Wie Seifert befürchtet auch er, dass aufgrund der augenblicklichen Arbeitsmarktlage weniger Maßnahmen angeboten werden – und nur ausgewählten Personengruppen. „Personengruppen mit Nachteilen am Arbeitsmarkt, z. B. ehemalige Strafgefangene, Behinderte oder Migranten, haben so kaum noch eine Chance zur beruflichen Bildung.“ Skeptisch äußert er sich auch zum Konzept der Bildungsgutscheine: Das neue System verlange vom Einzelnen ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz, wie es gerade bei schwächeren Teilnehmern am Arbeitsmarkt nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden könne. Die drastischen Kürzungen bei der Weiterbildung kritisiert er besonders auch vor dem Hintergrund, dass lebenslanges Lernen immer notwendiger werde und Arbeitsmarktexperten auf mittlere Sicht einen Fachkräftemangel prognostizierten. Daher plädiert Oschmiansky für eine neue Bildungsexpansion.

Leiharbeit und befristete Beschäftigung

Auch Leiharbeit und befristete Beschäftigung dürften sich mit den „Hartz-Gesetzen“ in Deutschland weiter verfestigen. Ihren Aufschwung erlebten diese Formen von flexibler Arbeit mit dem 1985 in Kraft getretenen „Beschäftigungsförderungsgesetz“. Es erweitert unter anderem die Möglichkeiten für befristete Arbeitsverhältnisse und regelt die Zulässigkeit der Arbeitnehmerüberlassung, auch Leiharbeit genannt. Unmittelbare Folge: Zwischen 1985 und dem Jahr 2000 wuchs bei steigenden Erwerbszahlen der Anteil der befristet Beschäftigten um 1,4 Prozent, der Anteil der Leiharbeitnehmer stieg im gleichen Zeitraum um 0,8 Prozent auf ein Prozent der abhängig Beschäftigten.



Auf den ersten Blick keine dramatische Veränderung, wie Helmut Rudolf, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, in seinem Beitrag „Befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit. Quantitäten und Strukturen »prekärer Beschäftigungsformen«“ im Arbeitspapier 68 der Hans-Böckler-Stiftung feststellt. Die Dynamik wächst jedoch spätestens ab dem Jahr 1996, als eine Novelle des Beschäftigungsförderungsgesetzes unter anderem eine Verlängerung der befristeten Arbeitsverträge „ohne sachlichen Grund“ auf 24 Monate und drei (nahtlose) Verlängerungen zulässt. Insgesamt sinkt der Anteil der unbefristeten „Normalarbeitsverhältnisse“ zwischen 1985 und 2000 von 67,3 auf 60,8 Prozent aller Erwerbstätigen.

Betroffen sind von diesen Vorboten eines „liberalisierten“ Arbeitsmarkts vor allem Berufseinsteiger und jüngere Arbeitnehmer. Dies gilt nicht nur für die Absolventen einer Lehre, sondern auch für (Fach-)Hochschulabsolventen. Nicht zuletzt deshalb, weil seit 1996 der Abschluss eines befristeten Vertrags nach Beendigung der Lehre nicht mehr an das Fehlen eines Dauerarbeitsplatzes im Unternehmen gebunden ist. Dennoch gibt es

markante Unterschiede, wer von Zeitarbeitsverträgen betroffen ist: Ein Drittel der „Befristeten“, vor allem besser Qualifizierte, schaffen den Wechsel in Dauerarbeitsverträge. Zwei Drittel dagegen, die eher gering Qualifizierten, haben mit geringerer Entlohnung und häufiger Arbeitslosigkeit zwischen den Zeitarbeitsverträgen zu kämpfen.

Auch bei der Zeitarbeit wachsen die Zahlen seit Mitte der neunziger Jahre dynamisch. Eine Ursache dafür ist das Beschäftigungsförderungsgesetz aus dem Jahr 1994, das das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit auf diesem Gebiet aufhob. Von 1995 bis 2001 hat sich die Zahl der Zeitarbeiter von rund 176 000 auf rund 357 000 verdoppelt, ihr Anteil stieg von 0,49 auf 1,28 Prozent der abhängig Beschäftigten. Und Leiharbeit ist überwiegend Männersache: 1995 waren 81,7 Prozent der verliehenen Arbeitnehmer männlich, 2001 noch immer 77,8 Prozent.

Gleichzeitig sind „überlassene“ Arbeitnehmer im Durchschnitt eher jung, mehr als die Hälfte jünger als 35 Jahre. Sie wechseln häufig ihre Jobs. Im Jahr 2001 lief rund die Hälfte der

Verträge bis zu drei Monate. Etwa 60 Prozent der Leiharbeiter waren vorher arbeitslos, und entsprechend niedrig fallen ihre Verdienste aus: In der Industrie erreichten die Monatseinkommen im Jahr 2001 im Schnitt rund 59 Prozent der vergleichbaren Einkommen im Westen, rund 68 Prozent der Löhne im Osten Deutschlands.

Wofür Zeitverträge und Leiharbeiter benötigt werden, ist für Rudolph klar: Befristete Arbeitsverträge geben Arbeitgebern die Gelegenheit, notwendige Personalanpassungen mit Arbeitnehmern zu gestalten, die in der Regel den Betrieb und die Mitarbeiter schon kennen. Deshalb haben sie oft den Vorzug gegenüber Leiharbeitern, die vor allem für kurzfristige Kapazitätsschwankungen eingesetzt werden – oder um in der jeweiligen Branche Lohnkosten gegenüber den regulär Beschäftigten einzusparen.

Differenzierte Bewertungen

Welche gesamtwirtschaftlichen Folgen die zunehmende Zeitarbeit hat, stellt Michael Neugart, John F. Kennedy-Fellow an der Harvard University, in seinem Beitrag unter dem Titel „Zeitarbeit versus Normalarbeitsverhältnis: Ergebnisse einer makroökonomischen Simulation“ im gleichen Arbeitsheft der Hans-Böckler-Stiftung dar. Er kommt dabei zu einer differenzierten Bewertung. Seine Analyse stützt sich auf ein „vereinfachtes Arbeitsmarktmodell“, das Arbeitnehmer in vier möglichen Zuständen beschreibt: in regulärer Beschäftigung, in Arbeitslosigkeit, bei einer Zeitarbeitsfirma und im Entleihbetrieb arbeitend. Der Wechsel zwischen diesen Zuständen ist durch Brüche gekennzeichnet, die Übergänge können in verschiedene Richtungen führen – etwa von Zeitarbeit in reguläre Beschäftigung oder in die Arbeitslosigkeit.

Interessant ist dabei für Neugart die Frage, warum in den letzten Jahren die „Vermittlungseffizienz“ der Verleihfirmen zugenommen hat. Er führt dies auf das gestiegene Ansehen der Unternehmen zurück. Immerhin teilen sich inzwischen die fünf größten Unternehmen rund 50 Prozent des deutschen Leiharbeitermarkts. Auch die Tarifverträge, die einige Gewerkschaften mit den seri-

ösen Zeitarbeitsunternehmen abgeschlossen haben, tragen zu einem Vertrauensverhältnis mit Arbeitnehmern und nachfragenden Betrieben bei. Aber diese Gründe allein reichen kaum als Antwort auf die Frage aus, weshalb die Zeitarbeit boomt – und vor allem, ob die Leihbeschäftigung gesamtwirtschaftlich eher normale Jobs frisst oder vielleicht sogar zusätzliche schafft.

Neugarts überraschende Antwort: Seine Simulationen zeigen, dass die Ausbreitung der Zeitarbeit nicht notwendigerweise zu einem Abbau regulärer Arbeitsverhältnisse führt – solange ein fließender Übergang aus Zeitarbeit in Normalarbeitsverhältnisse gewährleistet ist. Als wichtigsten Grund für diese These führt er an, dass die „Sucheffektivität“ eines Zeitarbeiters nach einem regulären Job, verursacht nicht zuletzt durch die Beschäftigung in einem Betrieb oder durch die Angst vor den Rückfall in die Arbeitslosigkeit, höher ist als bei den anderen Gruppen. Und selbst wenn die Suche nicht erfolgreich ist, gibt es für den Zeitarbeiter noch immer die Option, eben Zeitarbeiter zu bleiben. Zumindest für die Arbeitslosenquote bleibt dieses Schicksal ohne Bedeutung.

Auch Wilhelm Adamy vom DGB-Bundesvorstand und Karin Schulze Buschoff vom ver.di-Vorstand lehnen Leiharbeit nicht grundsätzlich ab. In ihrem Beitrag „Leiharbeit – zwischen Sozialdumping und sozialorientierter Eingliederung“ im gleichen Arbeitspapier untersuchen sie das Spannungsverhältnis, in dem sich diese Beschäftigungsform bewegt. Sie greifen dabei auf die Erfahrungen mit dem größten nicht gewerbsmäßigen Unternehmen zurück, das es bislang in Deutschland gibt: Die START-Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. START begann bereits 1992 als ein Modellprojekt nach niederländischem Vorbild, seine Arbeit kann also heute aufgrund langjähriger Erfahrung beurteilt werden.

Die Gewerkschaften hatten ihre Zustimmung zu START von Beginn an von einer Reihe von Forderungen abhängig gemacht. Dazu gehörte unter anderem, dass nur Arbeitslose eingestellt werden, um beschäftigte Arbeitskräfte nicht abzuwerben. Dumpinglöhne sollten vermieden werden, das Lohnniveau an



den aufnehmenden Betrieb orientiert sein. Und mögliche Gewinne sollten nicht kassiert, sondern vor allem in die Qualifikation benachteiligter Zielgruppen investiert werden. Insgesamt ein „integrationsorientierter Ansatz“, der vornehmlich schwer vermittelbaren Arbeitslosen zu neuer Beschäftigung verhelfen soll.

Die Zwischenbilanz von Adamy und Schulze Buschoff fällt differenziert aus. Auf der einen Seite führte der Konkurrenzdruck gegenüber den gewerblichen Verleihern dazu, dass Hilfskräfte bei START für eine begrenzte Zeit vom Lohnniveau des Einsatzbetriebs abgekoppelt werden durften. Dennoch stand die unterste Stundenvergütung noch immer weit über dem Niveau der Konkurrenz (zum Vergleich: START 14,50 DM, Randstad 10,90 DM). Nach wie vor wird die Qualifizierung bei START groß geschrieben, sie findet bereits im Wirtschaftsplan des Unternehmens ihren Platz. Und immerhin entfallen 56 Prozent der Ein-

stellungen auf „schwer vermittelbare“ Gruppen des Arbeitsmarkts, wovon zwischen 1995 und 1999 rund 46 Prozent wieder eingegliedert werden konnten.

Aus diesen Gründen glauben die Autoren, dass START bei der Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) durchaus Pate stehen könnte. Sichergestellt werden müsse jedoch, dass die Arbeitsbedingungen der PSA-Beschäftigten tarifvertraglich geregelt sind. Ebenso sollte ein „unseriöser Wettbewerb“ zu den gewerblichen Vermittlern vermieden werden, wofür eine entsprechende EU-Richtlinie in anderen Ländern bereits die Grundlage schaffe. Und um „Rosinenpickerei“ auf dem Markt zu verhindern, sollten die PSA direkt bei den Arbeitsagenturen angesiedelt sein.

Problematisch bleibt für Adamy und Schulze Buschoff jedoch, was mit den Gruppen des Arbeitsmarkts wird, für die es

schwierig bis unmöglich ist, über einen längeren Zeitraum einer vollen Berufstätigkeit nachzugehen – oder die in Krisenregionen kaum eine Chance auf Beschäftigung haben. Hier wäre die Frage zu prüfen, ob die PSA nicht auch Funktionen von Beschäftigungsgesellschaften wahrnehmen könnte.

Die Sicht der Betroffenen

Welche sozialen Folgen haben Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse aus der Sicht der Betroffenen? Dieser Frage geht Berthold Vogel in seinem Beitrag unter dem Titel „Leiharbeit und befristete Beschäftigung – neue Formen sozialer Gefährdung oder Chance auf Arbeitsmarktintegration?“ im gleichen Arbeitspapier nach.

Zunächst folgt er den Annahmen des französischen Sozialwissenschaftlers Robert Castel, wonach sich die Integration dieser Gruppen in den Arbeitsmarkt in drei Zonen aufgliedern lässt: Die Zonen der „Integration“, der „Vulnerabilität“ (gemeint ist eine beruflich-soziale Gefährdung) und der „Ausgliederung“.

Diese dritte Zone des Arbeitsmarkts ist nicht nur durch eine geringere Beschäftigungssicherheit gekennzeichnet, sondern auch durch verminderte Standards wie Bezahlung, Anerkennung und soziale Leistungen. Sie verknüpft die Arbeitsmarktsituation mit den sozialen Verhältnissen, in denen sich die Betroffenen befinden. Dieser Zusammenhang erlaubt einen Blick auf die wechselseitigen Wirkungen – und auf die Dynamik, die für die Menschen bei einer Veränderung ihrer aktuellen beruflichen Situation entsteht. Dadurch werden gefährdete Arbeitsverhältnisse weniger als ein Zustand, sondern als sozialer Prozess gekennzeichnet.

Möglich werden dadurch Antworten auf eine wichtige Frage: Erleben die Menschen Leiharbeit und befristete Beschäftigung als neue Formen sozialer Gefährdung oder als Chance auf Integration in den Arbeitsmarkt? Als Grundlage für seine Schlussfolgerungen hat Vogel eine Feldstudie genommen, die sich mit Leiharbeit in der west- und der ostdeutschen Automobilindustrie befasst. In den Regionen Stuttgart und Zwickau,

beide von der Autoindustrie geprägt, hat er in insgesamt 13 Betrieben 143 offene Leitfaden-Interviews durchgeführt. Der Schwerpunkt lag bei Leiharbeitern und befristet Beschäftigten, als „Kontrastgruppe“ wurden Arbeitslose einbezogen, die zuvor als Leiharbeiter beschäftigt waren – und fest Beschäftigte, die zuvor als Leiharbeiter tätig waren.

Als wichtiges Ergebnis der Studie, die auch die bisherigen Erwerbsbiografien der Befragten einbezieht, lassen sich vier „Typen“ von Betroffenen identifizieren:

- Leiharbeiter und befristet Beschäftigte (L&B), die mit Hilfe dieser Beschäftigungsformen versuchen, einen betrieblichen und sozialen Aufstieg zu realisieren (Typ 1)
- L&B, die in diesen Beschäftigungsformen einen Weg sehen, nach langen Auszeiten oder Phasen der Arbeitslosigkeit einen Einstieg in die Erwerbsarbeit zu finden (Typ 2)
- L&B, die ihre aktuelle Erwerbstätigkeit als ein mühevolleres und anspannendes Durchhalten in dauerhafter beruflicher und sozialer Gefährdung sehen (Typ 3)
- Und schließlich L&B, die diese Formen der Beschäftigung als Abstieg und radikale Deklassierung erleben (Typ 4).

Diese Typologie erlaubt es, die spezifischen Auswirkungen von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung als einer „gesellschaftlichen Übergangszone“ zwischen stabilen Arbeitsverhältnissen und Nichterwerbstätigkeit beziehungsweise Arbeitslosigkeit aus vier unterschiedlichen Blickwinkeln zu erfassen. Dabei zeigt sich, dass die verbreitete betriebliche Praxis, diese Zwischenzone verstärkt als „Rekrutierungsfeld“ für Arbeitskräfte zu nutzen, mit gravierenden Folgen auch für die Stabilität bestehender und künftiger Normalarbeitsverhältnisse verbunden ist.

Gleichzeitig zeigt die Typologie auch Richtungen bei den Erwerbsbiografien der Beteiligten an: Zum Beispiel im Fall des Typ 1, dass diejenigen, die relativ stark am Arbeitsmarkt sind und sich selbst relativ stark fühlen, Leiharbeit und befristete Beschäftigung als Chance für eine Brücke in den Arbeitsmarkt nutzen. Die Mehrheit der Befragten erlebt ihre Situation am Arbeitsmarkt allerdings als gefährdet mit all den Belastungen, die daraus

Zugang von Leiharbeitern nach ihrem vorherigen Arbeitnehmerstatus

Anteil in Prozent der Zugänge im Bundesgebiet (jeweils erstes Halbjahr)

Jahr	beschäftigt	davon bei anderen Verleihern	nicht beschäftigt	davon noch nie beschäftigt	davon vor 1-12 Monaten beschäftigt	davon vor mehr als 12 Monaten beschäftigt
1994	38,2	11,2	61,8	8,6	42,9	10,2
1996	38,7	11,7	61,3	8,6	42,4	10,3
1998	34,6	10,3	65,4	8,7	44,4	12,2
2000	37,3	10,8	62,7	8,0	43,8	10,9
2001	40,1	11,9	59,9	7,8	41,7	10,5

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA

Leiharbeit kann ein Sprungbrett für Problemgruppen des Arbeitsmarktes sein. Fast 60 Prozent der Leiharbeiter haben zuvor noch nie gearbeitet, gut 40 Prozent waren zuvor in einem anderen Betrieb beschäftigt.

für sie folgen. Mit anderen Worten: Leiharbeit und befristete Beschäftigung stärken offensichtlich nicht jene, die schwach sind am Arbeitsmarkt. Genau das suggeriert aber die aktuelle politische Debatte, zu Unrecht.

Peter Noller geht in seinem Beitrag „Gefährdungsbewusstsein: Erfahrungen und Verarbeitungsformen beruflich-sozialer Gefährdung in Leiharbeit und befristete Beschäftigung“ im gleichen Heft den sozialen und politischen Folgen dieser Arbeitsformen weiter nach. Dabei geht er von der These aus, dass der „erkämpfte soziale Kompromiss“ zwischen Markt und Arbeit, den die Erwerbsgesellschaft geschlossen hat und der über lange Zeit ein gewisses Maß an sozialer Stabilität garantierte, durch Massenarbeitslosigkeit und wachsende Armut zunehmend gefährdet wird. Seine Schlussfolgerung: Das Selbstverständnis der Erwerbsgesellschaft, wonach individuelle Arbeitsleistungen eine gerechte Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum sowie Sicherheit und Anerkennung garantieren, werde von der Mehrheit nur noch als „leere Versprechung“ empfunden.

Bei seinen Untersuchungen greift Noller ebenfalls auf die Ergebnisse der Feldstudie in Stuttgart und Zwickau zurück, die

dem Beitrag von Vogel zugrunde liegen. Allerdings konzentriert er sich noch stärker auf die subjektiven Aussagen der Befragten in den Interviews. Drei gemeinsame Erfahrungen bilden die Kernsätze dieser Feldforschung: Die Erfahrungen von Leiharbeitern und befristet Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt, mit ihrer betrieblichen Eingliederung und ihrer beruflichen Anerkennung.

„Arbeitslosigkeit kann jeden treffen“: In dieser Aussage gipfelt die Arbeitsmarkterfahrung der meisten befragten Leiharbeiter und befristet Beschäftigten. Gleichzeitig betrachten sie Erwerbsarbeit als ein wertvolles Gut, weit wertvoller als der Erwerb von Einkommen. Der Kontrast: Rund die Hälfte der Befragten fühlt sich massiv von Arbeitslosigkeit bedroht, fürchtet um Einkommen und Status. Die zweite Hälfte sieht sich zwar nicht unmittelbar bedroht, dennoch ist auch ihr Blick von der Gefahr der Arbeitslosigkeit geprägt. „Wie eine vierspurige Autobahn“, so die Aussage eines Leiharbeiters, sei der Weg in die Arbeitslosigkeit ausgebaut.

Zweite Erfahrung ist die Stellung der Befragten im Betrieb. „Die Ungewissheit ist belastend“, lautet hier die Kernaussage. Auch hier können zwei Gruppen mit unterschiedlichen Erfahrungs-

hintergründen ermittelt werden: Die einen sind in diese Arbeitsverhältnisse eher hineingeschlittert, „weil man nichts Besseres bekommen konnte“. Die andere, etwas kleinere Gruppe entschied sich für diese Arbeitsverhältnisse mit dem Ziel, sich neue berufliche Perspektiven zu erschließen. Nur wenige wählten Leiharbeit als Chance, „einfach mal etwas auszuprobieren“. Ihre Erfahrungen sind in beiden Gruppen jedoch weitgehend ähnlich: Oft stehen sie am Fuß der betrieblichen Hierarchie, machen ungeliebte Arbeiten, wagen seltener krank zu werden. Und sie empfinden die Unplanbarkeit ihrer Zukunft als eine erhebliche Belastung.

Dritter Schwerpunkt der individuellen Erfahrungen ist die Anerkennung der Arbeit: „Man ist nicht so viel wert.“ Besonders bei den Leiharbeitern klafft eine „Anerkennungslücke“ zu den Stammebelegschaften. Sie haben den Eindruck, „nicht voll anerkannt“ zu sein. Selbst Angestellte mit relativ hoher Qualifikation berichten, im Betrieb „hin- und hergeschoben“, in ihrer Leistung nicht gewürdigt zu werden. Das betrifft auch ihr Verhältnis zum Verleiher: „Die versprechen viel und halten wenig, man muss um jede Mark kämpfen.“

Die Folgerungen von Peter Noller: Leiharbeit und befristete Beschäftigung werden von den Betroffenen zwar nicht einfach abgelehnt. Viele sehen sie als ein „Sprungbrett“ in normale Arbeitsverhältnisse. Aber Leiharbeit und befristete Beschäftigung werden auch zwiespältig beurteilt. Einerseits als Chance, andererseits als Gefahr, in eine „Beschäftigungsfalle“ zu geraten. Die Möglichkeit, sich daraus zu befreien, wird als äußerst begrenzt angesehen. Und je näher sich die Befragten an den „Rand der Erwerbsgesellschaft“ gedrängt fühlen, desto stärker sind mehr soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit gefragt. Sonst gerät das sozial-moralische Fundament der Gesellschaft in Gefahr.

Befristete Arbeit als „Sprungbrett“

Das Argument von befristeten Arbeitsverhältnissen als „Sprungbrett“ zu regulärer Beschäftigung greifen auch Bernhard Boockmann und Tobias Hagen in ihrem Abschlussbericht einer Studie für die Hans-Böckler-Stiftung auf. Unter dem Titel „Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt

oder Instrumente der Segmentierung?“ haben sie eine repräsentative Längsschnittanalyse auf der Basis von Individualdaten betroffener Arbeitnehmer angefertigt.

Die Ergebnisse von Boockmann und Hagen ähneln den Zahlen aus den Feldstudien in Stuttgart und Zwickau: Fast 40 Prozent der Fälle von befristeter Beschäftigung werden nach einem Jahr in unbefristete Arbeitsverträge umgewandelt. Das sind weit mehr gelungene „Sprungbrett-Karrieren“ als die Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in unbefristete Arbeitsverhältnisse. Zugleich zeichnet sich auch hier das Ergebnis früherer Studien ab, dass befristet Beschäftigte noch immer mit einem weitaus größeren Risiko der Arbeitslosigkeit leben müssen als ihre Kollegen, die unbefristete Verträge haben.

Auch bei der Analyse künftiger Erwerbschancen der befristet Beschäftigten ergibt sich ein differenziertes Bild. Innerhalb des Betriebs sind die Arbeitskräfte, die zunächst befristet eingestellt wurden, zwei Jahre nach Arbeitsaufnahme entweder ausgeschieden – oder so konsolidiert, dass sie die gleiche Beschäftigungssicherheit haben wie unbefristet Beschäftigte. In einem Zeitraum von drei bis vier Jahren sind die verbliebenen, ursprünglich befristet Beschäftigten in ihren Verhältnissen sogar stabiler als ihre Kollegen. Hier deutet sich ein „Ausleseprozess“ auf betrieblicher Ebene an, der allerdings nur eine Minderheit der Befristeten betrifft.

Aber auch diejenigen befristet Beschäftigten, die innerhalb von zwei Jahren den Betrieb verlassen (müssen), finden nach einiger Zeit wieder einen Job. Insofern findet die Analyse wenig Anhaltspunkte dafür, dass befristete Beschäftigung eine Segmentierung zwischen stabilen und instabilen Erwerbsgeschichten hervorruft. Allerdings wird die „beschleunigte Mobilität“, die befristete Arbeitsverhältnisse in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens hervorrufen, von den Betroffenen als negativ empfunden.

Welche Gestaltungsoptionen für Arbeitnehmer und Betriebsräte ergeben sich aus diesen Befunden? Für die Autoren



sind es vor allem folgende: Unter den knapp 30 Prozent befristet Beschäftigten, die innerhalb eines Jahres in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übergehen, sind viele „starke“, qualifizierte und gut ausgebildete Kräfte. Eher „schwache“, also weniger qualifizierte Arbeitnehmer, fallen öfter in die Arbeitslosigkeit zurück. Auch die gesetzliche Höchstdauer für eine Befristung ohne sachliche Gründe stellt ein verstärktes Risiko für Arbeitnehmer mit Zeitverträgen dar.

Zweites Thema sind die Arbeitsbedingungen befristeter Jobs. Hier gibt es klare Nachteile, sowohl bei den objektiven Bedingungen als auch in der subjektiven Wahrnehmung. Offensichtlich existiert hier ein Handlungsspielraum, vor allem für

Betriebsräte: Mittelbar in Sachen Eingruppierung und Entlohnung, unmittelbar bei den Themen Weiterbildung, Aufstiegsmöglichkeiten im Betrieb sowie ungerechtfertigter Behandlung durch Vorgesetzte. In jedem Fall sollten Beschäftigte besser über die Rolle und Einflussmöglichkeiten des Betriebsrats informiert werden. Und die Gewerkschaften, die sicher an der Integrationsfunktion von befristeten Arbeitsverhältnissen interessiert sind, haben Stoff für Diskussion und praktisches Handeln.

Info

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

Jann, W./Schmid, G. (Hg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin. [Projektnummer S-2003-517-4 F]; hier insbesondere:

Oschmiansky, F. (2004): Bekämpfung von Schwarzarbeit (Ich AG, Mini-Jobs), S. 51-62;

ders. (2004): Weitere wichtige Bausteine – Zielgruppeninitiative (für Jugendliche, Ältere), Beschäftigungsbilanz, Bonussystem für Unternehmen und Berufliche Weiterbildung, S. 76-91

Linne, G./Vogel, B. (Hrsg.): Leiharbeit und befristete Beschäftigung Arbeitspapier 68 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Juni 2003 – mit folgenden Beiträgen:

Rudolph, H.: Befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit. Quantität und Strukturen „prekärer Beschäftigungsformen“, S. 9-26

Neugart, M.: Zeitarbeit versus Normalarbeitsverhältnis: Ergebnisse einer makroökonomischen Simulation, S. 27-30

Adamy, W./Schulze Buschoff, K.: Leiharbeit – zwischen Lohndumping und sozialorientierter Eingliederung, S. 31-38

Vogel, B.: Leiharbeit und befristete Beschäftigung – neue Formen sozialer Gefährdung oder Chance auf Arbeitsmarktintegration?, S. 39-46

Noller, P.: Gefährdungsbewusstsein: Erfahrungen und Verarbeitungsformen beruflich-sozialer Gefährdung in Leiharbeit und befristeter Beschäftigung, S. 47-56

Boockmann, B./Hagen, T.: Befristete Arbeitsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung? Abschlussbericht zum Projekt 2003-458-3 der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim, Juli 2005

II.2 „Hartz IV“: Viele Verlierer, wenige Gewinner

Im Rahmen von „Hartz IV“ wurde die frühere Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II ersetzt. Für die meisten der davon Betroffenen, besonders aber für ältere Langzeitarbeitslose, bedeutete dies deutliche Einkommenseinbußen. Aber es gibt auch Gewinner der Reform. Dennoch wächst für viele das Armutsrisiko.

Etwa für drei Fünftel der früheren Arbeitslosenhilfebezieher und derjenigen, die mit ihnen in einem gemeinsamen Haushalt leben, verringert sich das Einkommen durch die zum Arbeitslosengeld II zusammengefügte Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Bei immerhin zwei Fünfteln dieser Bevölkerungsgruppe verbessert sich dadurch das Einkommen. Dies ist das Ergebnis der von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie von Irene Becker und Richard Hauser, „Verteilungseffekte der »Hartz-IV-Reform«“. Die beiden Armutsforscher analysierten dazu Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und des Sozio-ökonomischen Panels aus dem Jahr 2003.

Gewinner der Neuregelung sind viele, die zuvor in verdeckter Armut gelebt hatten. Dazu zählen vor allem Arbeitslosenhilfebezieher, die keine ergänzende Sozialhilfe in Anspruch

genommen haben, beispielsweise viele allein Erziehende. Durchschnittlich erhöhte sich ihr Haushaltseinkommen durch „Hartz IV“ um 18 bis 30 Prozent.

Dagegen müssen vor allem solche Personen Einkommensverluste hinnehmen, deren Erwerbseinkommen vor ihrer Arbeitslosigkeit relativ hoch gewesen ist, insbesondere viele ältere Langzeitarbeitslose. Der Grund: „Hartz IV“ koppelt die Leistungsbemessung vom früheren Erwerbseinkommen ab. Aber auch für rund 80 bis 90 Prozent der früheren Arbeitslosenhilfebezieher/-innen mit erwerbstätigem Lebenspartner bedeutet „Hartz IV“ starke Einkommenseinbußen. Überwiegend davon betroffen sind arbeitslose Frauen. Das Haushaltseinkommen dieser Reformverlierer vermindert sich um durchschnittlich 20 Prozent.

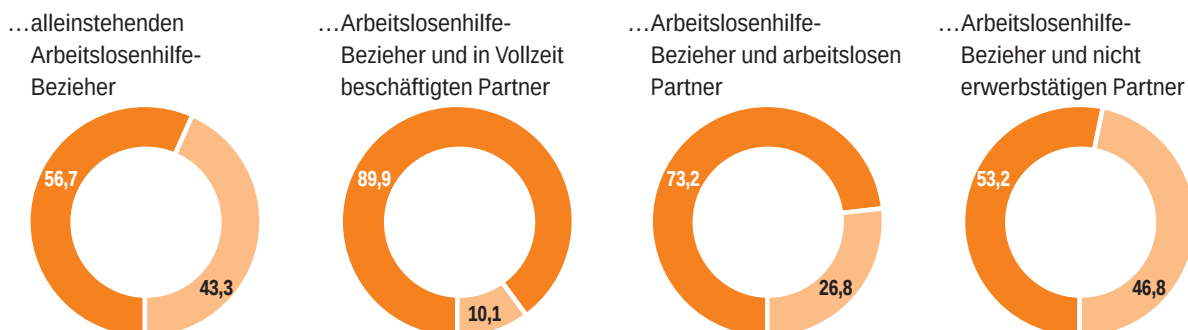
Durch diese Einkommensverluste rutscht ein großer Teil der Betroffenen unter die Armutsgrenze. Dies, so fanden Becker und Hauser heraus, treffe überwiegend solche Haushalte, die mit der früheren Arbeitslosenhilfe knapp oberhalb des Existenzminimums gelebt hatten. Ihr Armutsrisiko – gemessen an der EU-Definition, nach der relative Einkommensarmut dann gegeben ist, wenn jemand mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkom-

Einkommensverluste überwiegen

Simulationsrechnung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Angaben in Prozent

So viele ■ Verlierer und ■ Gewinner gibt es nach Hartz IV in Haushalten mit einem ...



Quelle: Hauser/Becker 2006 I • Hans-Böckler-Stiftung 2006

Durch die Einführung des Arbeitslosengelds II werden Einkommen unter den ärmsten Haushalten umverteilt. Rund 60 Prozent der früheren Arbeitslosenhilfe-Empfänger verlieren, etwa 40 Prozent gewinnen.

Relative Einkommensarmut

Personen in Haushalten mit bisherigem Arbeitslosenhilfe-Bezug
– tatsächliche und fiktive Armutsquoten

	EVS* 2003 (1. Halbjahr)		SOEP** 2003	
	tatsächliche Quote (ohne Reform)	fiktive Quote (nach Reform)	tatsächliche Quote (ohne Reform)	fiktive Quote (nach Reform)
Armutsgrenze: 60 Prozent des Medians				
Gesamtbevölkerung	49,5	63,5	51,3	69,3
Westdeutschland	53,9	59,7	50,1	65,7
Ostdeutschland	45,0	67,5	53,2	75,0
Kinder unter 18 Jahre	63,8	72,1	62,9	80,3
Erwachsene, 18+ Jahre	45,9	61,3	47,4	65,6
davon: Männer	44,5	60,1	47,7	67,1
Frauen	47,2	62,4	47,2	64,2

Bezug: alte OECD-Skala

* Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, ** Sozio-ökonomisches Panel

Die Abschaffung der bisherigen Arbeitslosenhilfe führt zu einem deutlichen Anstieg der Armutsquoten.

mens auskommen muss – stieg von etwa 50 auf 65 Prozent. Gesamtgesellschaftlich hat sich dies allerdings nur wenig ausgewirkt, denn die Bezieher/-innen des Arbeitslosengelds II stellen nur rund fünf Prozent der Bevölkerung. Hauptsächlich führte „Hartz IV“ also zu einer Umverteilung innerhalb des untersten Segments der Einkommensskala, wobei die Zahl der Verlierer überwiegt. Die Armutsquote für Deutschland insgesamt stieg dadurch nach Angaben der beiden Wissenschaftler um lediglich 0,5 bis 1 Prozent.

Dennoch befürchten Becker und Hauser, dass sich mit der Arbeitsmarktreform die in Deutschland auch schon zuvor weit verbreiteten Armuts- und prekären Einkommenslagen in Zukunft ausdehnen könnten. So hätten sich die neuen Instrumente zur schnelleren Arbeitsmarktintegration weitgehend als stumpf erwiesen. Auch könne „Hartz IV“ negative Impulse für den Niedriglohnsektor geben. Insbesondere die verschärfte Definition der Zumutbarkeit von Arbeit berge die Gefahr, dass reguläre Arbeitsplätze zunehmend durch Ein-Euro-Jobs und prekäre Arbeitsformen (Zeitarbeit, Mini- und Midi-Jobs, befristete Beschäftigungsverhältnisse) verdrängt würden. Auch die in vielen Unternehmen wieder eingeführten längeren Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich führten tendenziell zu einem Lohndruck im unteren Einkommensbereich – mit der Folge, dass die Zahl der „working poor“ wachse.

Ferner halten es die beiden Wissenschaftler für wahrscheinlich, dass sich das Grundsicherungsniveau weiter nach unten bewegt. Auch deshalb sei damit zu rechnen, dass mehr Menschen unter die Armutsgrenze rutschten. Zudem sei die Anpassung des gesetzlichen Existenzminimums in der Vergangenheit mehrfach ausgesetzt, die Regelanpassungen seien gedekelt worden. Kritisch bewerten die Autoren auch, dass sich die Regelleistung zur Grundsicherung nicht an der Entwicklung des mittleren Lebensstandards orientiere. Der Maßstab für ihre Berechnung sei vielmehr das Konsumverhalten des unteren Fünftels der – nach der Einkommenshöhe gestaffelten – westdeutschen Einpersonenhaushalte. Angesichts der zunehmend gespreizten Verteilung, in deren Folge die Einkommen des unteren Fünftels der Einkommenspyramide weiter abfallen, sinke absehbar das relative Grundsicherungsniveau.

Info

Becker, I./Hauser, R. (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin. Projekt „Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die personelle Einkommensverteilung“ [Projektnummer S-2005-741-4 B].

II.3 Starkes West-Ost-Gefälle bei der Arbeitsmarktpolitik

Die ohnehin schwierige soziale Lage in Ostdeutschland könnte sich durch die vier „Hartz-Gesetze“ noch weiter verschlechtern. Denn die damit verbundene arbeitsmarktpolitische Neuorientierung bringt dem ostdeutschen Arbeitsmarkt mehr Risiken als Chancen. Beschäftigungsimpulse löst sie kurzfristig jedenfalls nicht aus.

Mehr Beschäftigung sei an wirtschaftliche Wachstumsprozesse gebunden und könnte daher bestenfalls mittel- bis langfristig eintreten. Das geben Alexandra Wagner (Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt – FIA) und Karsten Schuldt (Progress-Institut für Wirtschaftsforschung – PIW) zu bedenken. Deshalb gehen sie nicht davon aus, dass die „Hartz-Reform“ in Ostdeutschland kurzfristig Beschäftigungsimpulse setzen wird. In erster Linie werde sie, befürchten die Autoren, in den neuen Bundesländern weitere Umschichtungen auf dem Arbeitsmarkt bewirken, insbesondere einen Anstieg der „Stillen Reserve“. Dadurch werde das Niveau der Unterbeschäftigung nicht geringer.

In ihrem Kurzgutachten „Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt“ im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung kommen Wagner und Schuldt zu dem Ergebnis, dass sich positive Effekte in Grenzen halten werden. Viel wahrscheinlicher sei hingegen, dass die Sparpolitik der Bundesagentur für Arbeit, besonders bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der beruflichen Weiterbildung, die in Ostdeutschland ohnehin lahrende Binnen- nachfrage noch weiter schwächen werde.

Dort dürften sich die neuen „Hartz-Gesetze“, so die beiden Wissenschaftler, vor allem für besonders förderbedürftige Personengruppen nachteilig auswirken. Denn die neue Arbeitsmarktpolitik konzentriere ihre Instrumente darauf, Arbeitslose möglichst gezielt und schnell (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Zielgruppenorientierte Maßnahmen mit dem Ziel, sie im zweiten Arbeitsmarkt zu etablieren,

mit denen bisher vor allem die Erwerbschancen von Arbeitslosen mit Handicap oder in strukturschwachen Regionen verbessert wurden, würden dagegen abgebaut.

Schon seit dem Jahr 2000 werden die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern zurückgefahren, beobachteten Wagner und Schuldt. Dies komme besonders im starken Teilnehmerrückgang derartiger Maßnahmen zum Ausdruck. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl habe zwischen 2000 und 2003 um 25,8 Prozent abgenommen. Die Dramatik dieser Entwicklung wird deutlich beim Vergleich mit dem Westen, wo es im gleichen Zeitraum lediglich zu einem Rückgang um 1,6 Prozent kam.

Auch für einkommensschwache Arbeitslosenhaushalte in Ostdeutschland wirken sich die „Hartz-Gesetze“ besonders negativ aus, prognostizieren Wagner und Schuldt. Die verringerten Lohnersatz- und Unterhaltsleistungen aufgrund der ersten beiden „Hartz-Gesetze“ etwa hätten in den neuen Bundesländern noch negativere Folgen als im Westen. Und zwar, so Wagner und Schuldt, allein schon deshalb, weil in Ostdeutschland mehr Erwerbslose ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bestreiten als in Westdeutschland. Im Jahr 2002 waren es 84 Prozent, in Westdeutschland dagegen nur 67 Prozent. Relativ seien von den Leistungskürzungen also mehr Ost- als Westdeutsche betroffen.

Besonders kritisch bewerten Wagner und Schuldt das Zusammenlegen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und damit den Wegfall der Arbeitslosenhilfe. Damit würden in vielen Fällen Leistungen für Erwerbslose ganz gestrichen oder unter das bisherige Arbeitslosenhilfeniveau gesenkt. Da aber die Arbeitslosenhilfe in Ostdeutschland eine viel bedeutendere Rolle spiele als in Westdeutschland, gingen die neuen Regelungen überwiegend zu Lasten ostdeutscher Arbeitsloser.

In diesem Zusammenhang verweisen Wagner und Schuldt darauf, dass 2002 die Arbeitslosenhilfebezieher/-innen in Ost-



deutschland mit 55,4 Prozent einen größeren Anteil an der Zahl der Leistungsbezieher/-innen hatten als in Westdeutschland (41,4 Prozent). Auch die durchschnittliche Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe liege in Ostdeutschland mit 56 Wochen deutlich höher als in Westdeutschland (47,9 Wochen).

Zudem erkennen die beiden Wissenschaftler in den „Hartz-Gesetzen“ besonders für Ostdeutschland die große Gefahr, dass reguläre Beschäftigung zunehmend durch niedrig entlohnte (subventionierte) Leiharbeit ersetzt werde. Vor allem die neuen Personal-Service-Agenturen, die in jedem Arbeitsamtsbezirk Arbeitslose zu günstigen Bedingungen vermitteln sollen, bewerten sie in diesem Zusammenhang sehr kritisch. Diese nämlich müssen gewinnorientiert arbeiten. Deshalb befürchten die Autoren, dass sie künftig verstärkt Leiharbeit zu Bedingungen anbieten werden, die erheblich unter denen für regulär Beschäftigte im Entleihbetrieb liegen. Damit stelle sich für die Entleihbetriebe die Frage, warum sie Personal übernehmen sollten, wenn es für sie billiger sei, die benötigten Arbeitskräfte über Personal-Service-Agenturen oder auch gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen zuzukaufen.

Gefahr von Verdrängungseffekten

Auch sehen Wagner und Schuldt weder in der geplanten Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs noch in den Ich-AGs Instrumente, um zu mehr Beschäftigung in den neuen Bundesländern zu kommen. Eher erkennen sie hier das Risiko erheblicher Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte.

Beispiel Mini-Jobs: Hier verweisen die Autoren auf das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das zwar mit einem deutlichen Anstieg geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der Neuregelung der Mini-Jobs rechnet. Zugleich aber prognostiziert das IAB, dabei werde es sich in erster Linie um umgewandelte, bisher versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zwischen 325 und 400 Euro und um Nebenbeschäftigungen versicherungsrechtlich freigestellter Arbeitnehmer handeln. Tatsächlich wies die Mini-Job-Zentrale 2003 ein Plus von 1,67 Millionen geringfügigen

Beschäftigungsverhältnissen aus. Darin dürften – so mutmaßen Wagner und Schuldt – rund 740 000 durch „Umbuchung“ bisher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entstandene Mini-Jobs enthalten sein. Auch rechnen die beiden Wissenschaftler damit, dass bereits Erwerbstätige mehrere Mini- und Midi-Jobs parallel übernehmen könnten. Hierdurch würden die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen weiter verringert.

Bei den Ich-AGs zeigt sich nach Ansicht der Autoren, dass viele Antragsteller gar nicht ernsthaft eine eigene Existenz gründen wollten, sondern mit ihrem Sprung in die Selbstständigkeit auf die restriktiveren Regelungen in Bezug auf die Lohnersatzleistungen reagierten. So hätten in Ostdeutschland 28 Prozent der Gründer/-innen in den beiden Jahren vor ihrem Eintritt in eine selbstständige Existenz angegeben, sie würden „sicher“ oder „wahrscheinlich“ ihren Arbeitsplatz verlieren. In Westdeutschland sei dies nur bei weniger als fünf Prozent der Gründer/-innen der Fall gewesen. Die Wissenschaftler sehen ihre Vermutung dadurch bestätigt, dass viele der Betroffenen neben einem Existenzgründungszuschuss auch Überbrückungsgeld beanspruchten.

Zwar sei die Zahl der so Geförderten stark angestiegen, bemerken Wagner und Schuldt. Sie bleiben dennoch skeptisch, ob sich die Ich-AGs als taugliches Instrument für mehr Beschäftigung erweisen. Denn zum einen sei gerade in Ostdeutschland der „besondere“ Bedarf an Existenzgründungen weitgehend gedeckt. So sei das ostdeutsche Gründungsniveau im Jahr 2000 erstmals seit 1991 unter das westdeutsche gesunken. Dagegen seien 1998 und 1999 in Ostdeutschland noch 1,5- und 1,3-mal so viele Betriebe je 1000 Erwerbspersonen neu errichtet worden. Zum anderen sei anzunehmen, dass ein größerer Teil der Gründungen langfristig nicht überleben werde, da bei zunehmender Zahl der Existenzgründungen auch die Gefahr ihres Scheiterns wachse. Ich-AGs könnten daher – so die Wissenschaftler – vor allem eine zeitweilige Entlastung des Arbeitsmarkts bewirken. Allerdings auf die Gefahr hin, dass bisher sozialversicherungspflichtige

Zugänge in Überbrückungsgeld und in Existenzgründungszuschüsse

	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Zugänge in Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit	
1998	66 594	31 706
1999	65 927	32 187
2000	62 203	30 401
2001	64 454	31 202
2002	88 998	34 270
bis August 2003	77 119	28 684
	Zugänge in Existenzgründungszuschuss	
bis August 2003	35 082	16 777

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Monatsbericht August 2003

Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss spielten nach 2002 eine zunehmende Rolle, um Beschäftigung zu fördern. Doch ihr langfristiger arbeitsmarktpolitischer Erfolg ist strittig.

Tätigkeiten dauerhaft in kostengünstigere (schein-)selbstständige umgewandelt würden.

Nicht zuletzt kritisieren Wagner und Schuldt die neuen Regelungen der beruflichen Fort- und Weiterbildung. Sie trügen tendenziell dazu bei, die arbeitsmarktpolitische Förderung zu verengen, da sie in erster Linie darauf orientiert seien, in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Ergebnis der neuen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sei eine „Positivauslese“, die die Beschäftigungschancen für so genannte schwer Vermittelbare verringerte und so vor allem in Ostdeutschland letztlich dazu beitrügen, Langzeit- und Dauerarbeitslosigkeit zu verfestigen.

Auswege aus der sich weiter verschlechternden sozialen Lage in Ostdeutschland sehen Wagner und Schuldt in folgenden beschäftigungspolitischen Alternativpfaden:

- in einer beschäftigungsorientierten und innovationsfördernden Wirtschafts-, Struktur-, Finanz- und Regionalpolitik sowie in einer Bildungspolitik, die die Humanressourcen frühzeitig und lebensbegleitend entwickelt;

- in einer nicht nur beitrags-, sondern auch steuerfinanzierten und antizyklisch auszugestaltenden aktiven Arbeitsmarktpolitik;
- darin, regional- und zielgruppenspezifische Rahmenbedingungen stärker zu berücksichtigen, wenn es darum geht, arbeitsmarktpolitische Strategien zu entwickeln und umzusetzen;
- in den verschiedenen Möglichkeiten, Arbeitszeit zu verkürzen, statt über längere Arbeitszeiten zu diskutieren.

Info

Wagner, A./Schuldt, K. (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht/Otto Brenner Stiftung (Hg.), Arbeitsheft 34, Berlin. [Projektnummer S-2003-496-4F]

Interview

Annelie Buntenbach

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstands
des Deutschen Gewerkschaftsbundes



„Es droht eine Spaltung des Arbeitsmarkts“

Wie wird der Arbeitsmarkt in Deutschland in fünf bis zehn Jahren aussehen? Welche (direkten) Effekte dürften den „Hartz-Reformen“ zugeschrieben werden?

Annelie Buntenbach: Die derzeit erkennbaren Entwicklungen werden sich fortsetzen. Das so genannte Normalarbeitsverhältnis prägt weiter das Gros der Beschäftigung, franst aber von den Rändern her zunehmend aus. Prekäre Beschäftigungsformen sind vielfältig und reichen von geringfügigen Tätigkeiten bis hin zur unsicheren Klein- und Scheinselbstständigkeit. Eine Spaltung des Arbeitsmarkts hinsichtlich der Entlohnung und der sozialen Absicherung droht. Die „Hartz-Gesetze“ verstärken den Trend in Richtung Niedriglohnarbeit und ungesicherte Beschäftigungsformen, zum Beispiel durch den Zwang zur Aufnahme von untertariflichen Jobs und die Begünstigung von Minijobs.

Daneben haben wir eine Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Entwicklungen. Aufgrund des ab 2010 langsam, ab 2015 schneller wirkenden demografischen Wandels sinkt das Potenzial an Erwerbspersonen. Der demografische Wandel bietet damit die gewerkschaftliche Chance, dass der „Faktor Mensch“ am Arbeitsmarkt wieder stärker in den Blickpunkt rückt. Ohne mehr Investitionen in Arbeitnehmer/-innen, ihre Qualifizierung und gesundheitliche Prävention droht das Phänomen eines Fachkräftemangels bei gleichzeitiger Unterbeschäftigung. Erste Anzeichen hierfür sind heute bereits erkennbar. Schließlich rechne ich weiterhin mit großen regionalen Unterschieden, nicht nur in den neuen Ländern.

Reicht es aus, wie mit den „Hartz-Reformen“ angestrebt, die Arbeitsmarktinstitutionen zu modernisieren und effizienter zu gestalten, um die Arbeitslosigkeit zu verringern?

Buntenbach: Nein, eine optimale Arbeitsvermittlung kann allenfalls die Arbeitslosigkeit um einen Prozentpunkt senken. Das ist nicht wenig und lohnt die Anstrengungen, reicht aber nicht aus. Wir brauchen neben einer besseren Arbeitsmarktpolitik eine offensive Beschäftigungspolitik, die mehrere Politikfelder umfasst. Nur durch die Schaffung von neuen Jobs sowie durch eine breitere Verteilung des Arbeitsvolumens lässt sich die Arbeitslosigkeit nachhaltig reduzieren.

Worin liegen die Chancen der „Hartz-Gesetze“ für eine präventive Arbeitsmarktpolitik und die Förderung betrieblicher Anpassungsflexibilität?

Buntenbach: Einige Elemente der „Hartz-Gesetze“ und des Job-AQTIV-Gesetzes gehen in die richtige Richtung. Durch Instrumente, die bereits im Betrieb ansetzen, soll das Entstehen von Arbeitslosigkeit verhindert werden. Dazu zählt die Förderung betrieblicher Weiterbildung für Menschen ohne Berufsabschluss sowie, in mittelständischen Betrieben, für ältere Mitarbeiter. Auch die frühzeitige Einschaltung der Arbeitsagentur und die individuelle Vereinbarung einer Eingliederungsvereinbarung sind im Grundsatz richtig – wenn sie nicht als Instrument für Sanktionen, sondern zur Förderung angelegt sind. In der Praxis leben diese Instrumente aber kaum oder werden nur formalbürokratisch (etwa als Profiling oder Eingliederungsvereinbarung) eingesetzt. Auch die speziell für Ältere zur Verfügung stehenden Förderinstrumente werden durch die Betriebe kaum abgerufen. Deshalb entfalten diese potenziell positiv wirkenden Elemente in der Praxis kaum Wirkung.

Der DGB schlägt vor, dass die Bundesagentur für Arbeit stärker von sich aus vor allem auf kleinere Betriebe zugeht, um deren Personalpolitik zu unterstützen. Auch externe Stellen zur Beratung von Klein- und Mittelunternehmen, zum Beispiel hinsichtlich von Qualifizierungsbedarfen und Fördermöglichkeiten, haben sich bewährt.

Wo liegen die Grenzen einer Arbeitsmarktpolitik, die vor allem auf stärkere Eigenverantwortung und Aktivierung der Arbeitsuchenden abstellt?

Buntenbach: Angesichts des bestehenden Arbeitsplatzdefizits lässt sich durch Aktivierung allein das Beschäftigungsproblem nicht lösen. Das Gefährliche ist, dass die Politik suggeriert, unzureichende Eigenbemühungen der Arbeitslosen seien für die Arbeitslosigkeit verantwortlich. Damit wird eine Pseudo-Legitimation für Leistungskürzungen aufgebaut und von den eigentlichen Verantwortlichkeiten abgelenkt. Die Bereitschaft zur Aufnahme auch schlecht bezahlter Arbeit ist bereits groß. Viele Arbeitslose drängen sich selbst nach so genannten Ein-Euro-Jobs. Aktivierung macht dann Sinn, wenn tatsächlich Wege in den ersten Arbeitsmarkt offen stehen, und/oder ausreichend Förderangebote zur Verfügung gestellt werden. Dies ist bisher aber nicht der Fall.

Wie lassen sich die sozialen Risiken, insbesondere das durch „Hartz IV“ gegebene verstärkte Armutsrisiko, die „Bestenauslese“ bei der Vermittlung und die wachsende Ausgrenzung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen vermindern?

Buntenbach: Das „HartzIV“-System ist überlastet, weil mit sieben Millionen Leistungsberechtigten viel mehr Menschen auf diese Grundsicherungsleistung angewiesen sind, als vernünftig kalkuliert war. Das vom Vermittlungsausschuss angeordnete organisatorische Chaos bei der Administration kommt noch hinzu.

Wir müssen das Prinzip durchsetzen, dass, wer vollzeitig arbeitet, nicht auf Fürsorgeleistungen angewiesen sein darf. Dazu müssen wir das Absacken der Löhne stoppen. Zum Beispiel durch Regelungen für einen Mindestlohn und/oder eine Aus-

weitung der Geltung von Tarifverträgen. Außerdem brauchen wir eine Stärkung der vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme. Kindergeld und Kinderzuschlag sollten zu einer armutsfesten Kindergrundsicherung ausgebaut werden, damit erwerbstätige Eltern nicht nur aufgrund von Kindern zum „Hartz-IV“-Fall werden. Auch beim Bafög und beim Wohngeld ist eine armutsfeste Ausgestaltung wichtig und möglich. Die Regelsätze müssen auf ein armutsfestes Niveau angehoben werden. Eine Segmentierung von Arbeitslosen in eine erste und eine zweite Klasse lehnen wir ab. Dazu muss die Bundesagentur auch so genannten Betreuungskunden Angebote machen. Im Gegenzug sollte der Aussteuerungsbetrag als „Strafgebühr“ der Bundesagentur abgeschafft werden. Schließlich brauchen wir einen „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ für Menschen, die realistischere Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt mehr haben. Hier denke ich an die rentennahen Jahrgänge und an gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer, für die Möglichkeiten zur dauerhaften, öffentlich geförderten Beschäftigung eröffnet werden sollten.

Was setzen die Gewerkschaften einer Politik der „Arbeit um jeden Preis“ – wie sie in den „Hartz-Reformen“ angelegt ist – entgegen?

Buntenbach: Es geht um mehr und ebenso um bessere Beschäftigung. Allein auf immer billigere Arbeit und den Abbau von Sozialleistungen zu setzen, führt nicht zu mehr Beschäftigung, sondern zu einer qualitativen Verschlechterung der vorhandenen Beschäftigung. Deshalb wirken die Restriktionen in den „Hartz-Gesetzen“ auch auf das gesamte Beschäftigungssystem zurück. Was heute Arbeitslosen oder Sozialleistungsempfängern schadet, schadet spätestens morgen auch den Beschäftigten. Nicht nur, weil sie selbst arbeitslos werden können, sondern weil sich ihre Beschäftigungsbedingungen parallel verschlechtern. Die Antwort der Gewerkschaften lautet deshalb: „Besser statt billiger“. Wenn die Bundesrepublik im Wettbewerb bestehen will, brauchen wir gut ausgebildete Arbeitnehmer, deren Arbeit in hochwertige Produkte und Dienstleistungen mündet. Wir brauchen außerdem gesündere Arbeitsbedingungen und eine altersgerecht gestaltete Arbeitswelt.



Wie kann verhindert werden, dass infolge von „Hartz IV“ sozialversicherungspflichtige Arbeit zunehmend durch prekäre Beschäftigung ersetzt wird und damit das gesamte soziale Sicherungssystem weiter unter Druck gerät?

Buntenbach: Wir müssen die Sogwirkung der „Hartz-Gesetze“ auf sinkende Lohnstandards stoppen. Die Begünstigung von Mini-Jobs muss durch ihre grundsätzliche Abschaffung oder zumindest eine Eingrenzung beendet werden. Auch prekäre Selbstständigkeit (Scheinselbstständigkeit, Ich-AGs) stellt oft eine unfaire Dumpingkonkurrenz zur regulären Beschäftigung dar. Die Zumutbarkeitsregelung muss so geändert werden, dass nur tarifliche oder ortsübliche Arbeitsangebote akzeptabel sind. Durch Mindestlöhne soll zudem ein freier Fall der Löhne verhindert werden. Kombilöhne sind keine Lösung. Sie würden nur Lohnbestandteile durch staatliche Subventionierung ersetzen und die Spirale weiter nach unten drehen.

Wie kann der DGB mehr Einfluss auf die Umsetzung der „Hartz-Reformen“ nehmen?

Buntenbach: Der DGB drängt auf gesetzliche Änderungen, die die Wiedereingliederung von Arbeitslosen, besonders Langzeitarbeitslosen, in den Mittelpunkt stellen. Die bisherigen Änderungen haben im Wesentlichen nur den Druck auf die Arbeitslosen erhöht, aber weder das organisatorische Wirtswarr gelöst noch die Förderangebote verbessert. Die „Hartz-Reformen“ haben den Einfluss der Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung erheblich geschwächt. Im SGB II („Hartz IV“) besteht sogar überhaupt keine Selbstverwaltung. Allenfalls in freiwilligen Beiräten der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen können Gewerkschaftsvertreter mitreden, aber nicht mitentscheiden. Der DGB fordert hier eine verbindliche Einrichtung von Beiräten mit substantiellen Mitbestimmungsrechten. Bisher kann von einem Einfluss des DGB auf die Umsetzung der „Hartz-Reformen“ nicht geredet werden.



Themenbereich III

Die Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit



Noch bis Anfang 2000 galt die Bundesanstalt für Arbeit (BA) als ineffizienter bürokratischer Moloch. Bis dahin hatte sie nur zaghafte Modernisierungsschritte eingeleitet. Das Reformprojekt „Arbeitsamt 2000“, das bereits 1994 angelaufen war, steckte noch immer in seiner Anfangsphase. Erst 2002 zog das Reformtempo spürbar an – nachdem der Bundesrechnungshof gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik festgestellt hatte und die „Hartz-Kommission“ eingesetzt worden war, um Vorschläge für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ auszuarbeiten.

Ziel war eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation. Die BA sollte von einer Behördenorganisation zu

einem Dienstleistungsanbieter mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen werden. Bis heute ist dieser Reformprozess nicht abgeschlossen. Immer wieder gibt es neue Turbulenzen: Nach der Reform ist vor der Reform.

Nach wie vor strittig sind die Wege, auf denen mehr Arbeitsuchende in Jobs vermittelt werden sollen. Das Problem liegt darin, mit begrenztem Mitteleinsatz die Modernisierungspotenziale der Arbeitsverwaltung auszuschöpfen und beispielsweise zu mehr Effizienz bei der Arbeitsvermittlung zu gelangen. Und noch längst nicht absehbar ist, wie sich das Nebeneinander von Kommune und Bundesagentur für Arbeit bei der Betreuung Arbeitsloser bewährt.



III.1 Wege zu einer effizienteren Arbeitsvermittlung

Die Modernisierung des öffentlichen Sektors ging an der Bundesanstalt für Arbeit (BA) lange Zeit vorbei. Spürbare Impulse für Reformen mit dem Ziel größerer Effizienz der Arbeitsverwaltung gibt es erst seit 2002. Aber auch da ist noch strittig, ob und in welchem Maße sie erfolgreich sind.

Den Medien ist die Arbeitsmarktpolitik häufig für Schuldzuweisungen gut. Ihr wird immer wieder die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit angelastet. Besonders die Stop-and-go-Politik in der Arbeitsförderung und der Abbau von Leistungen in den letzten Jahren stehen in der Kritik. Aber wie kann Arbeitsmarktpolitik effizienter, wie kann sie nachhaltig verbessert werden?

Das im Herbst 2000 gestartete und von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt „Effizienzmobilisierung der Arbeitsmarktpolitik“ nahm sich dieser Frage an. Dabei gingen die Wissenschaftler von zwei Annahmen aus.

- Erstens: Arbeitsämter sind unterschiedlich effizient, und dafür gibt es Ursachen.
- Zweitens: Die Modernisierungspotenziale der Arbeitsverwaltung sind in Deutschland bis heute bei weitem nicht ausgeschöpft.

Darauf deuteten internationale Erfahrungen hin. Allerdings war zunächst unklar: Woran bemisst sich effizienteres Handeln von Arbeitsämtern? Worin liegen ihre unterschiedlichen Stärken und Schwächen? Wie werden dort die von der „Hartz-Kommission“ angestoßenen Reformen greifen?

Das Projekt lief über zwei Untersuchungsperioden. In der ersten wurden Kriterien für eine Effizienzanalyse erarbeitet, um damit die effizientesten Arbeitsämter ausfindig zu machen. In der zweiten Periode konzentrierten sich die Projektmitarbeiter darauf, Erfolgsbedingungen für eine raschere Vermittlung von Arbeitslosen herauszufinden.

Die Ergebnisse der ersten Untersuchungsphase hielten Hugh Mosley, Holger Schütz und Günther Schmid vom Wis-

senschaftszentrum Berlin in ihrer Studie „Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis“ fest. Mit Hilfe einer technischen Effizienzanalyse und an Hand von Fallstudien fanden sie heraus, warum einzelne Arbeitsämter besser abschnitten als andere.

Bei der technischen Effizienzanalyse untersuchten sie in erster Linie, wie Arbeitsämter ihre Personalressourcen nutzten, um freie Stellen zu ermitteln und möglichst viele Arbeitslose in Fördermaßnahmen unterzubringen beziehungsweise in neue Jobs zu vermitteln. Untersuchungszeitraum war das Jahr 2000. Gemessen wurden unter anderem die Arbeitsbelastung der Beschäftigten, das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, Zugänge von Arbeitslosen zu Fördermaßnahmen sowie Übergänge von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt pro Mitarbeiter/-in. Als besonders effizient wurden die Arbeitsämter gewertet, die pro Mitarbeiter/-in die meisten Arbeitslosen vermittelten.

Die Wissenschaftler stellten dabei fest, dass einige Arbeitsämter nur etwa halb so viele Arbeitslose vermittelten wie die Besten von ihnen. Der Durchschnitt erreichte lediglich 70 Prozent des Leistungsniveaus dieser Vorbilder. Würden demnach alle Ämter auf dem Niveau ihrer Spitzenreiter arbeiten, könnten sie ihre Effizienz um durchschnittlich 40 Prozent erhöhen. Da jedoch die unterschiedlichen Leistungen der Arbeitsämter zu einem großen Teil von mehr oder weniger günstigen lokalen Arbeitsmarktbedingungen abhängen, halten die Autoren eine durchschnittliche Leistungssteigerung um 25 Prozent für realistisch.

Auch die Fallstudien bestätigen, dass die Effizienz vieler Arbeitsämter durchaus gesteigert werden kann. So erfuhren die Wissenschaftler, dass der Spielraum der Arbeitsämter in Bezug auf ihre eigenständige Arbeitsorganisation und Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt ist. Dies liegt im Wesentlichen an den unzähligen komplizierten Rechts- und Verfahrensgrundlagen, die ihnen die Nürnberger Zentrale vorgibt. Viele Arbeitsämter haben aufgrund arbeitsorganisatorischer Mängel und hoher Arbeitsbelastung den Kontakt zu den Unternehmen verloren. Ihr Kernproblem ist nach wie vor die zu große Zahl von Arbeit-

suchenden pro Vermittler. Auf immer mehr Arbeitsuchende kommt tendenziell weniger Vermittlungspersonal. Wo es darum geht, berufliche Weiterbildung zu fördern, beschränkten sich deshalb viele Arbeitsämter weitgehend auf bewährte Maßnahmen und Weiterbildungsträger, statt neue Wege und Angebote zu erproben. Zumeist – besonders in strukturschwachen Regionen – wird der Qualifikationsbedarf nicht vorausschauend erfasst. Überdies steckt das Controlling vielerorts noch in den Kinderschuhen. Es fehlt nicht nur an leistungsfähiger und übersichtlicher Controlling-Technologie, sondern vielfach auch an der Glaubwürdigkeit des Controllings bei den Mitarbeitern.

Bürokratischer Verwaltungstanker

Dennoch sind die Autoren der Studie zuversichtlich, dass der begonnene – und von den Mitarbeitern ersehnte – Wandel der Bundesanstalt für Arbeit von einem bürokratischen Verwaltungstanker zu einer ziel- und effizienzorientierten Organisation weiter an Fahrt gewinnen wird. Wichtige Ansatzpunkte für mehr Effizienz bei den Arbeitsämtern sehen sie in vereinfachten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, einem gestärkten Vermittlungsgeschäft anstelle ständigem Aktionismus sowie darin, die Aufgabenwahrnehmung zu verstetigen und den EDV-Einsatz zu modernisieren. Die größte Gefahr für den laufenden Reformprozess liege allerdings darin, zu viel in zu kurzer Zeit ändern und durchsetzen zu wollen.

Während ihrer zweiten Untersuchungsperiode – die Bundesanstalt für Arbeit hatte sich inzwischen zur Bundesagentur gewandelt, die Arbeitsämter hießen Agenturen für Arbeit – konzentrierten sich die Forscher vor allem auf die Frage, wie Arbeitsuchende rascher und besser vermittelt werden könnten. Dabei maßen sie die Effizienz unter verschiedenen Aspekten. Dazu zählten beispielsweise der Eingliederungserfolg, eine praktizierte Sanktionspolitik und Kosteneffizienz der Arbeitsvermittlung sowie der gelungene Einsatz von Förderinstrumenten. Ebenfalls bewertet wurde, wie das neuartige Controlling, die neue „Einkaufsorganisation“ der Bundesagentur für Arbeit, Besonderheiten der Geschäfts- und Managementpraktiken und das neue Organisationsmodell „Kundenzentrum“ beziehungsweise „Job-

Center“ in den deutschen Arbeitsagenturen wirkten. Hierbei werteten die Wissenschaftler auch Erfahrungen aus dem Ausland aus.

Wichtigstes Ergebnis der Studie „Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung“ von Holger Schütz, Hugh Mosley u. a. ist, dass die Arbeitsagenturen die Eingliederungsquoten nur geringfügig durch verändertes Handeln beeinflussen können. Die nach wie vor bescheidenen Erfolge beim Versuch, Arbeitsuchende in den Arbeitsmarkt zu integrieren, haben ihre Ursache vor allem in einer mangelnden Nachfrage nach Arbeitskräften. Auch die „beste“ Organisationsreform könne das Arbeitsmarktpolitik nicht lösen, so die Autoren der Studie, solange in einem Großteil der Regionen die zahlenmäßige Diskrepanz zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen unverhältnismäßig hoch ist.

Dennoch sehen sie viele Ansatzpunkte, um die Vermittlungsergebnisse zu verbessern. So erreichen die Arbeitsagenturen mit allen Weiterbildungs-, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen in Westdeutschland lediglich Eingliederungsquoten von durchschnittlich 42 Prozent. Im Schnitt kostete es sie 2002 38 486 Euro, um einen Arbeitslosen über eine Fördermaßnahme – Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, Fort- und Weiterbildung oder Eingliederungszuschuss – in reguläre Beschäftigung zu bringen. Dabei gibt es eine hohe Streubreite. In Duisburg waren diese Pro-Kopf-Kosten am höchsten (68 977 Euro), in Ravensburg am niedrigsten (25 966 Euro).

Die Studie ergab, dass die besten Integrationserfolge mit Hilfe von Eingliederungszuschüssen erzielt wurden – auch wenn dabei die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders groß ist. Kritisch betrachten die Wissenschaftler auch die Wirkung der mit der „Hartz-Gesetzgebung“ erheblich verschärften Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen, um Arbeitslose schneller und dauerhafter in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Sie verweisen auf internationale Erfahrungen, denen zufolge höhere Sanktionen die Aktivierung der Betroffenen eher beeinträchtigen. Insbesondere hemmten sie sie, eigenständig – auch über informelle Suchkanäle – nach einem neuen Arbeitsplatz zu suchen.

Auch Leistungskennziffern, an denen sich viele Arbeitsagenturen ausrichten, bringen nach Ansicht der Autoren nicht unbedingt bessere Resultate, besonders wenn sie wenig differenziert und lediglich auf Daten einzelner Jahre bezogen sind. Für weitaus vielversprechender halten es die Forscher, sich an Vergleichszahlen auszurichten, die auch wirtschaftspolitische Faktoren und Daten zur Qualifikation oder zur Betriebsstruktur einbeziehen, also bereichs- und zielgruppenspezifisch sind. Aber auch dann sehen sie noch praktische Grenzen für Leistungsvergleiche. Denn einige Schlüsselindikatoren – beispielsweise „Integrationen“ – sind nach wie vor schwer zu operationalisieren. Datenmängel gibt es überdies auf Teamebene. Ohnehin halten die Wissenschaftler Vergleiche nur dann für leistungsverbessernd, wenn sie Lernprozesse auslösen. Besser als ein Benchmarking, das bei vielen Arbeitsagenturen vor allem als Vergleich von Kennziffern missverstanden wird, finden Schütz, Mosley u. a. konstruktive Dialoge und „die stimulierende Interpretation quantitativer Leistungsvergleiche“.

Generell warnen die Autoren der Studie vor zu hohen Ansprüchen an die Neuordnung der Arbeitsverwaltung. Die Jahre 2003 und 2004, in denen sie ihre Analysen durchführten, betrachten sie als Übergangsjahre der Reform, deren letztendliche Wirkungen noch nicht abzusehen seien. Dennoch zeichne sich für die Zukunft ein eher positiver Trend ab.

Besonders heben die Autoren das wachsende Gewicht für den Arbeitgeberzweig in der Vermittlung hervor. Die Arbeitgebervermittler verfügten heute über mehr Zuständigkeiten und im neuen „Kundenzentrum“/„Job-Center“ sei dieser Arbeitsbereich auch institutionell abgesichert. Allerdings geben Schütz, Mosley u. a. zu bedenken, dass sich die Agenturen bisher allzu stark auf die kleineren und mittleren Unternehmen konzentrierten. Positiv werten sie, dass inzwischen das Erstgespräch zwischen Vermittler und Klient große Bedeutung für den gegenseitigen Aufbau von Vertrauen habe. Allerdings sei hier mehr notwendig als bloße Absichtserklärungen. Für wechselseitige Selbstverpflichtungen müssten Standards erarbeitet werden, um davon verbindliche Schritte abzuleiten. Zudem fürchten die Wis-

senschaftler, ein wachsender Ergebnisdruck könne die Vermittlungsgespräche belasten. Dadurch könnten in der Arbeitsvermittlung Zielkonflikte – vor allem zwischen Aktivierung und Aktivismus – entstehen. Ein besonderes Spannungsfeld sehen sie auch zwischen der „sozialen Grundorientierung“ vieler Vermittler, der verschärften sanktionsorientierten Aktivierungspolitik der Bundesagentur und der effizienzgetriebenen Steuerung.

Schütz, Mosley u. a. begrüßen es allerdings, dass die Arbeitsagenturen viele Handlungsspielräume beim Führungsstil, den Steuerungspraktiken und Kommunikationsmethoden bis hin zur Teamebene nutzen. Dagegen bedauern sie, dass noch zu viele Arbeitsagenturen darauf verzichten, mögliche Leistungspotenziale durch offene Kommunikationsformen, flache Hierarchien und Mitarbeiterbeteiligung auch wirklich auszuschöpfen.

Info

Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G. unter Mitarbeit von Müller, K.-U. (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin. [Projektnummer S-2000-211-4 B]

Schmid, G. (2003): Wege zu einer effizienteren Arbeitsvermittlung, in: WSI-Mitteilungen 05/2003, S. 291-299.

Schütz, H./Mosley, H. (Hg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin. [Projektnummer S-2000-211-4 B]

Ochs, P. (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel – Voraussetzungen und Wirkungen eines betriebsorientierten Organisationskonzeptes. Vorläufiger Abschlussbericht. [Projektnummer 2002-382-4]

III.2 Die Rolle der Arbeitsgemeinschaften

Die zusammengeführte Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat in der Praxis zu einem experimentellen Wettbewerb zwischen Arbeitsgemeinschaften der örtlichen Arbeitsagenturen mit kommunalen Trägern (ARGE) einerseits und 69 Optionskommunen andererseits geführt. Ob Langzeitarbeitslose dadurch wirksamere Hilfen erwarten können, ist fraglich. Auch den Beschäftigten der neuen Einrichtungen bringen diese Strukturen keine Vorteile.

Ernüchternd wirkt die Bilanz von Lars Czommer, Matthias Knuth und Oliver Schweer über die Leistungsfähigkeit der neuen Organisationsstrukturen der zusammengeführten Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Darin stehen die „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGEn) der kommunalen Träger und örtlichen Arbeitsagenturen im Wettbewerb mit „Optionskommunen“, die ähnliche Aufgaben haben. Bis heute kann die Integrationslei-

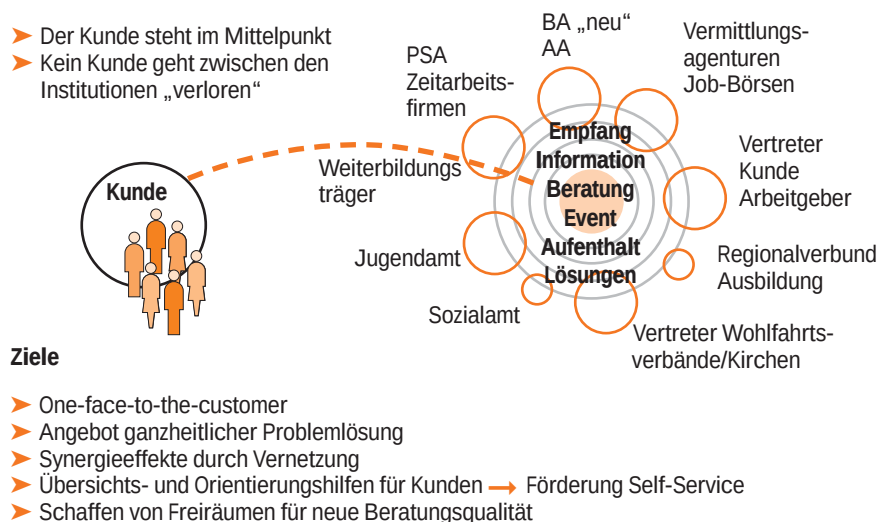
stung dieses neuen Systems nicht eingeschätzt werden. Klar ist für die Wissenschaftler nur: Erst einmal gab es große Schwierigkeiten, Langzeitarbeitslose zu vermitteln – und die Arbeitsmarktstatistik wurde nachhaltig durcheinander gebracht.

Die im Zuge der „Hartz-Reformen“ auf dem Weg zum „Arbeitsamt der Zukunft“ entwickelten neuen Einrichtungen bezeichnen die Autoren in ihrem Bericht für die Hans-Böckler-Stiftung über „ARGE – Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nicht von ungefähr als „Baustelle der Bundesrepublik Deutschland“. Sie hätten „einen instabilen Zustand geschaffen, der weitere Reformen unausweichlich nach sich zieht“.

Das hatte sich die „Hartz-Kommission“ 2002 ursprünglich ganz anders vorgestellt. Ihrem Vorschlag zufolge sollten Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengeführt werden, um Beziehern von Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Job-Center in der Konzeption der „Hartz-Kommission“

Soll-Zustand



Quelle: Hartz et al. 2002

Kern der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ ist die Erweiterung der Dienstleistungen im Job-Center, verbunden mit der Früherkennung etwaiger individueller Beschäftigungshemmnisse.



sowie zur Arbeitsförderung Dienstleistungen „aus einer Hand“ anzubieten. Unter dem Dach der „Kunden-“ oder „Job-Center“ und in alleiniger Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit. Die Kommunen sollten lediglich ergänzend dazu aktiv werden. Doch beim Polit-Poker zwischen rot-grüner Bundesregierung und Opposition sowie in zwei parlamentarischen Vermittlungsverfahren kam Ende 2003 ein ganz anderes Modell heraus. Zum einen wurde die Arbeitslosenhilfe durch die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ abgeschafft und durch das Arbeitslosengeld II ersetzt. Zum anderen wurde die Rolle der Kommunen gestärkt, besonders bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

Das Sozialgesetzbuch II bestimmte nun Bundesagentur und Kommunen zu Trägern für jeweils einen Teil der Leistungen und verpflichtete die örtlichen Arbeitsagenturen und die kommunalen Träger, „Arbeitsgemeinschaften“ zu bilden. Außerdem sollten einzelne Kommunen – mit Zustimmung der jeweiligen Landesregierung – die Möglichkeit (Option) erhalten, die Aufgaben nach dem SGB II allein wahrzunehmen. Inzwischen gibt es 69 dieser so genannten Optionskommunen. Sie wurden nach einem festgelegten Schlüssel und Verfahren auf die Bundesländer verteilt.

An die Stelle des ursprünglich geplanten „Job-Centers“ als einheitliche und moderne Dienstleistungsorganisation für die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, für Arbeitsvermittlung und -förderung trat die Trennung in zwei Arbeitslosigkeitsregimes – für Versicherte und nicht Versicherte – und drei Leistungsanbieter: die Agenturen für Arbeit, die ARGEn und die Optionskommunen. Die „Agentur pur“ gibt es nur noch für Arbeitslose mit Anspruch auf Versicherungsleistungen. Die „Agentur plus kommunaler Träger“ in der ARGE sowie die Optionskommunen sehen ihre Klientel in den „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“. „Job-Center“ betrachten Czommer, Knuth und Schwer nur noch als die gemeinsame Anlaufstelle dieser Dienstleistungsorganisationen. Obendrein stehen die 69 Optionskommunen nicht mehr – wie bisher – neben der Dienstleistungsstruktur der Bundesagentur für Arbeit, sondern

in gesetzlich verordneter experimenteller Konkurrenz zu ihr. Dieser Wettlauf zwischen ARGEn und Optionskommunen soll Ende 2008 entschieden werden.

Bisher können die Wissenschaftler jedoch nicht absehen, zu wessen Gunsten er auslaufen wird. Beide Organisationsformen – ARGEn und Optionskommunen – kämpfen derzeit noch mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten, die aus der Umsetzung des neuen Leistungsrechts, dem organisatorischen Umbau, einer nicht angemessenen EDV und den hohen Anforderungen an die statistische Datenerfassung resultieren. Hinzu kommen eine unzureichende Personalausstattung, weitgehend fachfremde und für ihre Tätigkeit nicht adäquat ausgebildete Mitarbeiter/-innen und ungeklärte Kooperationsbeziehungen zu anderen Bereichen, etwa zur Berufsberatung, beruflichen Rehabilitation, Jugendhilfe und Ausbildungsförderung. Generell vermissen Czommer, Knuth und Schwer die Kapazitäten und Konzepte, um die 2005 zur Verfügung gestellten Mittel zur Eingliederung von Arbeitsuchenden auszuschöpfen.

Auch können die Wissenschaftler kaum ausmachen, welche Vor- oder Nachteile auf der einen oder anderen Seite überwiegen. Eindeutig belegen sie, dass die Startbedingungen für die 69 Optionskommunen besser waren als die der ARGEn.

In den optierenden Kommunen lag beispielsweise die Quote der Arbeitslosengeld-II-Bezieher deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt. Auch konnten sie frühere Organisationseinheiten für die Umsetzung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ aufbauen als die ARGEn, bei denen sich die Verhandlungen über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften teilweise bis zum Sommer 2005 hinstreckten. Ferner konnten sie diese Organisationseinheiten nach eigenem Ermessen aufbauen – als kommunales Amt, kommunaler Eigenbetrieb oder kommunale Gesellschaft. Dabei konnten sie auf klare Leitungsstrukturen, auf Beschäftigte mit einheitlichem tarifrechtlichen beziehungsweise dienstrechtlichen Status und auf einheitliche Interessenvertretungsstrukturen zurückgreifen.

Demgegenüber mussten die ARGen zwei völlig unterschiedliche Organisationsbereiche mit verschiedenartigen Beschäftigungsverhältnissen und Tarifverträgen zusammenbringen. Auch stand für die zugelassenen kommunalen Träger von vornherein fest, dass sie, um offene Stellen akquirieren zu können, einen eigenen Arbeitgeberservice aufbauen mussten. Obendrein konnten sich viele ARGen erst verspätet einen Zugang zu den Arbeitgebern verschaffen.

Einen klaren Vorteil der ARGen sehen Czimmer, Knuth und Schweer allerdings darin, dass die von der Bundesagentur eingebrachten Beschäftigten mehr Erfahrung mit den Förderinstrumenten und einen besseren Zugang zu den Informationssystemen der Bundesagentur haben. Als Arbeitsvermittler dürften sie auch über intensive Kenntnisse des Arbeitsmarkts und über eine bessere Arbeitsmarktorientierung verfügen, während der Großteil der Beschäftigten bei den Optionskommunen vornehmlich in der Tradition der „Hilfe zur Arbeit“ steht. Dennoch bleibt es beim kritischen Urteil: ARGen erscheinen den drei Wissenschaftlern lediglich als Provisorien mit hohen arbeits- und personalrechtlichen Unsicherheiten.

Viel wesentlicher als die Frage, welche Organisationsform sich nach 2008 durchsetzen wird, sind für Czimmer, Knuth und Schweer Antworten darauf, wie ein professionelles Fallmanagement und die „bestmögliche Organisation und Governance von wirksamen und effizienten Arbeitsmarkt-Dienstleistungen“ erbracht werden können. Denn bisher gibt es keine Daten zum Übergang aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug in ungeforderte Beschäftigung. Ebenso wenig ist darüber bekannt, wie ARGen auf der einen und Optionskommunen auf der anderen Seite ihre Aufgaben wahrnehmen, welcher Instrumente sie sich in welcher Situation bedienen und welche Form der Zielgruppenansprache sie wählen.

Mitbestimmungslücken vermeiden

Dass besonders die ARGen mit erheblichen Unwägbarkeiten und Widersprüchen belastet sind, kommt auch in der Studie von Thomas Blanke und Ralf Trümner „Die Bildung von

Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II“ zum Ausdruck. Sie belegt eine große Variationsbreite, sowohl in Bezug auf die Rechtsform als auch bei den eingesetzten Rechtsinstrumenten zum Personaltransfer. Daraus können für die Beschäftigten und ihre Mitbestimmungsrechte weitgehende Risiken erwachsen, sofern diese nicht durch arbeits- und tarifrechtliche Regulierungen aufgefangen werden.

In den ARGen werden Beamte wie Angestellte zusammengeführt, die bislang bei den jeweils zuständigen Trägern mit Aufgaben der Arbeitslosen- und Sozialhilfe befasst waren, sei es in kommunalen Sozialhilfeämtern oder bei der Bundesagentur für Arbeit. Für beide Gruppen wurden die Aufgaben neu zugeschnitten und in den ARGen auf neue Art organisatorisch verzahnt. Allerdings sollen sie arbeits- und dienstrechtlich an ihre bisherige Stammdienststelle angebunden bleiben. Dies betrifft Zehntausende von Beschäftigten im öffentlichen Dienst – der Agenturen für Arbeit, der Kreise und der kreisfreien Städte.

Für problematisch halten es Blanke und Trümner, dass sich hierdurch in Verwaltungseinrichtungen eine neue atypische Beschäftigungsform herausbildet, wie sie bisher nur in privatrechtlichen Arbeitsbeziehungen für die Arbeitnehmerüberlassung anzutreffen war. Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung waren solche Formen des „drittbezogenen“ Personaleinsatzes im Zusammenhang mit Privatisierungen eher die Ausnahme.

Damit sind etliche Rechtsfragen verbunden, besonders in Bezug auf die betriebliche Interessenvertretung der Beschäftigten. Es ist nicht eindeutig, auf welcher rechtlich zulässigen Grundlage die Angestellten und Beamten den ARGen überhaupt zur Dienstleistung „überlassen“ werden können. Welche Rechtsformen sind für die ARGen erlaubt? Von dieser Frage hängt ab, ob die ARGen als Dienststellen im Sinne des Personalvertretungsrechts oder als Gemeinschaftsbetriebe mehrerer Arbeitgeber im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes anzusehen sind. Wie muss dann die betriebliche Interessenvertretung aussehen? Sollen sie die Form eines (oder mehrerer) Personalräte haben oder muss es Betriebsräte geben?

In ihrem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung gehen Blanke und Trümner diesen Fragen nach. Für rechtlich zulässig halten sie bei ARGen private und öffentliche Rechtsformen. Sofern sie privatrechtlich organisiert sind, kommen dafür die Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder die GmbH in Betracht, als öffentliche Institution können sie als rechtsfähiger Zweckverband oder (wie in Niedersachsen) als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert sein.

In privatrechtlich organisierten Gesellschaften können Beamte auch ohne ihre Zustimmung den ARGen zugewiesen werden. Bei Angestellten ist eine solche „Zuweisung“ dagegen problematisch. Hier kommt nur eine „Entsendung“ auf individualrechtlicher Grundlage in Betracht. Schwieriger wird es bei ARGen, die als öffentlich-rechtliche Einrichtungen gegründet wurden. Handelt es sich um eine ARGE ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die keine eigene Dienststelle oder Behörde bildet, dann ist im Rahmen des Weisungs- und Direktionsrechts des Dienstherrn beziehungsweise Arbeitgebers die „Umsetzung“ das angemessene Mittel. Für Beamte ist in diesem Falle auch eine „Zuweisung“ zulässig. Eine „Abordnung“ auch ohne die Zustimmung des/der betroffenen Beschäftigten ist dagegen nur dann sachgerecht, wenn die ARGE als Dienststelle oder Behörde anzusehen ist. Aufgrund dieser juristischen Tücken und Unterschiedlichkeiten sehen Blanke und Trümner den Trend, ARGen von Anfang an so auszugestalten, dass die Beschäftigten „umgesetzt“ werden können. Das erfordert personalrechtlich die geringsten Anforderungen, setzt aber voraus, dass die ARGE organisatorisch nicht als Dienststelle/Behörde verselbstständigt ist.

Auch hinsichtlich der betrieblichen Interessenvertretung gibt es bei den ARGen manche juristische Tücke. Nach dem Willen des Gesetzgebers dürfen sie keine eigenen Vertragsarbeitnehmer beschäftigen, sondern decken ihren Personalbedarf durch Beschäftigte, die ihnen von den Arbeitsagenturen beziehungsweise den Kommunen überlassen wurden. Deshalb erfüllen sie – als privatwirtschaftlich organisierte Einrichtungen – nicht die Voraussetzungen des § 1 Betriebsverfassungsgesetz und sind rechtlich und tatsächlich nicht betriebsratsfähig. Für die

Beschäftigten sehen Blanke und Trümner dadurch eine empfindliche Mitbestimmungslücke, wenn dem Geschäftsführer Weisungsrechte übertragen wurden, die grundsätzlich der Mitbestimmung des Betriebsrats unterworfen sind (beispielsweise Festlegen der Arbeitszeit, der Arbeitsordnung im Betrieb usw.). Dann jedoch könnte eine tarifvertraglich vereinbarte betriebsverfassungsrechtliche Sondervertretung – in Anlehnung an die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes – die Mitbestimmungsrechte wahrnehmen.

Auch wenn sie als öffentlich-rechtliche Einrichtungen organisiert sind, gibt es für die Beschäftigten in den ARGen Hindernisse, einen eigenen Personalrat zu gründen. Oft ist auch unklar, nach welchem Personalvertretungsgesetz sich die Interessenvertretung dann richten muss: nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz oder den einschlägigen Landespersonalvertretungsgesetzen. Deshalb empfehlen Blanke und Trümner auch den öffentlich-rechtlichen ARGen, sich auf ergänzende tarifliche Regelungen zu einigen. Einige Beispiele für derartige Vereinbarungen finden sich im Anhang ihrer Studie.

Info

Czommer, L./Knuth, M./Schweer, O. (2005): ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier 104 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. [Projektnummer S-2003-533-4 F]

Knuth, M./Koch, F./Schweer, O. (2006): Optionskommunen in Hessen. Pilotstudie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. (Bericht in Bearbeitung)

Blanke, T./Trümner, R. (2006): Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II: Rechtsform, Personalüberleitung und Interessenvertretung. Nomos, Baden-Baden [Projektnummer: S-2004-682-4 F]

III.3 Fallmanagement zur Betreuung Arbeitsuchender

Das Fallmanagement ist ein Kernstück der derzeitigen Arbeitsmarktreform. Dem Arbeitssuchenden soll damit im Rahmen einer effizienteren Arbeitsverwaltung „aktivierende Hilfe“ und ein individuelles Förderangebot zuteil werden, um ihn schnellstmöglich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Aber dieser Reformansatz greift nicht tief genug, kritisieren Wissenschaftler. Und vor allem: Es fehlen die personellen Ressourcen.

Mit der Verschmelzung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe wurde zum einen eine neue materielle Leistung – das Arbeitslosengeld II – geschaffen. Und zum anderen wurde die Leistungsgewährung stärker auf das Prinzip des „Förderns und Forderns“ orientiert. Damit wurden gleichzeitig Ansätze des Fallmanagements (oder auch „Case Management“), die bis dahin in vielen Kommunen vor allem in der Sozialhilfe praktisch wirksam wurden, verallgemeinert und auf die Arbeitsförderung übertragen.

Fallmanagement basiert auf einem neuen Verständnis bei der Vermittlung sozialer Leistungen, Dienste und Hilfen. Sie sollen den Betroffenen nicht pauschal, sondern individuell gewährt werden – zugeschnitten auf deren Situation, Bedürfnisse, Anforderungen und Ressourcen. Art und Umfang der Hilfen variieren daher im Einzelfall. Überdies wird der/die Betroffene als kooperierende Person verstanden, deren eigene Einstellungen und Beiträge wichtig sind. Das setzt eine gute Zusammenarbeit zwischen Fallmanagern und ihren Klienten voraus, die sich auf Vertrauen gründet und sich idealerweise in einer Art „Kooperationsvertrag“ niederschlägt.

Doch im Bereich der Beschäftigungsförderung funktioniert dieses Konzept gegenwärtig noch unzureichend. So fanden Christian Kolbe und Claus Reis in ihrer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie „Vom Case Management zum »Fallmanagement«“ heraus, dass ein integriertes System „aktivierender Hilfe“ – mit dem der Gesetzgeber von „Hartz IV“ das Fallmanagement verband – bis Mitte 2003 nur in knapp zehn

Prozent der Kommunen eingerichtet worden war. Den Hauptgrund für dieses Defizit sehen Kolbe und Reis darin, dass nicht genug und nicht ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden war, um die mit dem „Case Management“ verbundenen anspruchsvollen neuen Aufgaben zu bewältigen. Als weitere Ursache nennen sie, dass vor Ort oft die Kenntnisse fehlten, wie die Angebote und Leistungen, die bisher auf verschiedene Träger und Institutionen verteilt waren, personenbezogen gebündelt und organisatorisch „eingebettet“ werden können.

Anhand von Fallstudien gingen sie den Schwierigkeiten nach, denen sich verschiedene Kommunen beim Aufbau von „Case Management“ gegenüber sahen. Dabei konzentrierten sie sich auf vier lokale „Produktionsmodelle“, die zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Sie lassen sich konzeptionell und aufgrund ihrer organisatorischen Einbindung in drei Modelle unterteilen.

- Modell der Stadt A: Zusammenführung der Gewährung materieller Leistungen und des Fallmanagements,
- Modell der Stadt B: Zusammenführung von bewerberorientierter Vermittlung und Teilen des „Case Managements“ bei organisatorisch getrennter Leistungserbringung,
- Modell der Stadt C: Spezialisierung von „Case Management“ als Angebot für bestimmte Personen(gruppen).

Im Mittelpunkt ihrer Studie stand, die Erfolgsbedingungen für ein integriertes Fallmanagement zu ermitteln.

Generell geben die Wissenschaftler zu bedenken, dass sich je nachdem, wie das „Case Management“ organisatorisch eingebunden ist, unterschiedliche Anforderungen an die Qualifikationen und Entscheidungskompetenzen der Mitarbeiter stellen. Die analysierten vier Standorte flankierten den Aufbau ihres Fallmanagements daher mit Prozessen der Organisations- und Personalentwicklung. So wurde der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der betroffenen Beschäftigten mit der Einführung des „Case Managements“ erheblich ausgedehnt. Parallel dazu fanden Qualifizierungen für die Mitarbeiter/-innen statt und wurden Systeme der Angebotsplanung und -steuerung eingeführt.

Dennoch gab es immer wieder Probleme bei der Einführung des Fallmanagements. Wesentlicher Grund dafür ist für Kolbe und Reis, dass „Case Management“ auf der einen Seite partiell Handlungsautonomie, gleichzeitig jedoch auch Handlungsunsicherheit schafft. So bleiben tradierte Routinen und Bewertungsstandards weiter erhalten, weil die Regularien des Bundessozialhilfegesetzes und der materiellen Leistungsgewährung sich nicht verändert haben. Eine „Ungewissheitszone“ bilden jedoch die neue Methodik, die neuen Instrumente und die neuen Dokumentationssysteme, die teilautonomes Handeln und Denken zulassen. Dies kann bei einzelnen Mitarbeitern/-innen Angst auslösen.

Hinzu kommt, dass beim „Case Management“ oft Unsicherheiten aus unklaren Orientierungen erwachsen – beispielsweise darüber, was Fallmanagement letztlich leisten kann oder soll. Hilfreich sind in diesem Fall, so die beiden Wissenschaftler, klare Orientierungen über Fortbildung, Supervision, kollegiale Unterstützung, aber auch ein klares innerorganisatorisches Zielsystem sowie Dienstanweisungen und Handbücher. Fehlen klare Orientierungen oder bleiben sie instabil, geben Kolbe und Reis zu bedenken, drohe die „Renaissance der Sachbearbeitung“ und damit das Überhandnehmen von „bewährten Routinen“. Das gelte erst recht, solange es weder ein Berufsbild noch Standards für „Case Management“ gebe. Beide fordern daher ein konsistentes Organisations- und Personalentwicklungskonzept, das auf einem lokal spezifizierten Zielsystem aufbaut.

Im Einzelnen identifizieren sie folgende „Erfolgsfaktoren“ für ein integriertes Fallmanagement:

- „Mit der Einführung muss der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich ausgedehnt werden. Die »Fallverantwortung« der Fallmanager/-innen muss sich organisationsintern in entsprechenden Entscheidungskompetenzen niederschlagen.
- Der Autonomiegewinn muss flankiert und stabilisiert werden durch die Vermittlung einer den Aufgaben entsprechenden Qualifikation.

- Die hohe Handlungskompetenz der Fallmanager/-innen muss abgestützt werden durch professionelle Formen fachlicher Unterstützung, zum Beispiel Coaching, Supervision und kollegiale Fallberatung.
- Die Organisationsstrukturen der Ämter müssen an die neuen Aufgaben angepasst werden. So ist es notwendig, klar die Aufnahmekriterien ins Fallmanagement zu bestimmen und die Schnittstelle »Zugang« eindeutig zu gestalten. Auch müssen die Erfolgskriterien für alle Akteure transparent sein.
- Die Vorgesetzten müssen in der Lage sein, den Prozess des Fallmanagements zu verstehen und müssen ihre Bewertungskriterien für eine Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Zielen des Fallmanagements ausrichten.
- Effektives Fallmanagement benötigt funktionierende Angebotsnetze. Das bedeutet, dass qualitativ und quantitativ ausreichende Hilfeangebote existieren müssen beziehungsweise ein Modus institutionalisiert ist, um die entsprechenden Angebote – wenn sie denn fehlen – rasch aufzubauen. Hierzu bedarf es einerseits eines Überblicks über die Angebote (zum Beispiel Angebotsdatenbank), gleichzeitig aber auch geeigneter Steuerungsformen (Kontraktmanagement).“

Dennoch stehen Kolbe und Reis der gegenwärtigen umfassenden Arbeitsmarktreform skeptisch gegenüber. Besonders kritisch werten sie die fehlende Verbindlichkeit und Orientierung in den gesetzlichen Regelungen. Ihr Fazit: Die Reform greift dort nicht tief genug, wo sie innovativ hätte sein können – bei der Steuerung der Eingliederungsleistungen.

Fallmanagement benötigt Angebotsnetze

Die Kooperation mit Dritten ist eine wichtige Voraussetzung für wirkungsvolles „Case Management“. Darauf machen auch Adalbert Evers und Andreas Schulz in ihrem Beitrag „Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse“ aufmerksam. Vor allem von Kooperationsbündnissen in der Beschäftigungsförderung kann Fallmanagement deutlich profitieren, meinen die Wissenschaftler.

So lassen sich im Rahmen von Kooperationsbündnissen Ziele, Normen und Standards von Dienstleistungen festlegen, die für alle beteiligten Dienstleistungsträger verbindlich sind. Dies erleichtert das Fallmanagement und steigert die Produktivität persönlicher Dienstleistungen.

Evers und Schulz haben das Fallmanagement in sieben Städten (Bielefeld, Braunschweig, Gießen, Halle, Hamm, Hannover, Wiesbaden) im Rahmen eines von der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Kommunen der Zukunft“ untersucht. Die Daten wurden im Zeitraum 2000 bis 2002 gewonnen, berücksichtigen daher nicht jüngste Umsetzungsschritte zur Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit. Sie geben dennoch wichtige Hinweise für die Entwicklung von Fallmanagement im Bereich der Beschäftigungsförderung.

Fallmanagement besteht für Evers und Schulz in erster Linie darin, benötigte individuelle Hilfen und strategische Ressourcenbeschaffung und -steuerung miteinander zu verknüpfen. Dies setzt eine hohe Kooperationsbereitschaft und hohe Koordinationsanforderungen zwischen Fallmanagern, Angebotsträgern und Klienten voraus. In der Praxis stößt die Zusammenarbeit der Beteiligten jedoch allzu häufig auf Schwierigkeiten.

So kommt es – je nachdem, wo das Fallmanagement angesiedelt ist – immer wieder zu Koordinierungsproblemen an den Schnittstellen zu anderen Institutionen. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die erforderlichen Leistungen aus ganz unterschiedlichen Bereichen stammen und dass häufig verschiedene Strategien erforderlich sind, um Zugang zu den Hilfeangeboten zu bekommen (kooperative Vereinbarungen, Einkauf von Hilfen). Dabei gestaltet sich der Zugriff von Fallmanagern auf Dienstleistungen kommunaler Einrichtungen zumeist unproblematisch. Schwierigkeiten gibt es – nach Evers und Schulz – dagegen eher bei der Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsämtern. Häufiger Grund sind Konkurrenzsituationen. Hier kommt es entscheidend darauf an, mit der Leitung des örtlichen Arbeitsamts ein kooperatives Verhältnis aufzubauen.

Mitunter entwickeln sich aber auch innerhalb von Kooperationsnetzwerken mit einzelnen Hilfetragern Monopolstellungen einzelner Anbieter. Damit wächst die Gefahr, dass andere – innovative – Angebotsträger ausgeschlossen und Wettbewerbseffekte nicht genutzt werden, um die Qualität zu verbessern. Um dies zu verhindern, empfehlen Evers und Schulz, die Ausschreibungen und den Einkauf von Leistungen so auszubalancieren, „dass erforderliche Partner weder eine für sie bequeme Monopolstellung aufbauen, noch durch die Art des Wechsels von Partnern und die Festlegung von Leistungsanforderungen Kooperationsmöglichkeiten dauerhaft untergraben werden“.

Häufig kommt es auch zu Monopolstellungen, wenn die Leistungsträger relativ stark von Zuwendungen des kommunalen Haushalts abhängig sind. Dennoch sollten sich Fallmanager nicht davon abschrecken lassen, sich der Aufgabe zu stellen, optimale Hilfeleistungen herauszufinden. Vor allem sollten sie eine zu starke Fixierung auf arbeitsbezogene Angebote – wie Qualifizierungen, Hilfe zur Arbeit, Vermittlungsangebote – überwinden. Ansonsten kann dies nach Ansicht der Wissenschaftler leicht dazu führen, sozialpolitische Hilfeangebote unterzubeurteilen, die für die Klienten oft genauso wichtig sind.

Kritisch bewerten sie daher auch, wenn die aktivierenden Hilfen und das Fallmanagement im Rahmen von Strategien des „Förderns und Forderns“ in erster Linie an der Vermittelbarkeit von Beschäftigten orientiert werden. Glaubwürdig wären solche Konzepte nur dann, wenn sie durch mehr Beschäftigungsangebote ergänzt würden. Wenn Fallmanagement mit Blick auf die Personengruppe der arbeitsfähigen und arbeitswilligen, aber nicht vermittelbaren Personen alle Aspekte umfassen soll, die der „Employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) dient, so Evers und Schulz, brauche es „auch die Option für eine dauerhafte Arbeitsmöglichkeit jenseits des ersten Arbeitsmarkts.“ In diesem Zusammenhang stellen sie die Frage nach Anrechten auf Beteiligung an Arbeits- und Wertschöpfungsprozessen. Ein solches Anrecht sei zwar für Personen, die körperlich behindert und in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind, weithin anerkannt, bis-



lang nicht aber für die zunehmende Gruppe arbeitswilliger und -fähiger, aber nicht vermittlungsfähiger Personen.

Ebenfalls im Zusammenhang mit den neuen Aktivierungsstrategien kritisieren Evers und Schulz den Verzicht auf gleiche Leistungsgarantien im Rahmen detaillierter Regelungen. An ihre Stelle trete nun die individualisierte, im Prinzip offene Aushandlung von Leistungsvereinbarungen. „Was sich damit weiter entwickelt“, bemängeln sie, „sind Chancen und (Selbst-) Verpflichtungen der Bürger und Klienten, nicht jedoch ihre Rechte“. So sehen sie es als problematisch an, dass die Nichteinhaltung von Leistungsversprechen weit eher auf der Klientenseite sanktionierbar ist, beispielsweise indem die Zahlung ausgesetzt wird. „Eine faire Balance von Fördern und Fordern“ stellt sich daher aus ihrer Sicht bei Fallmanagement erst ein, „wenn nicht nur der Fallmanager selbst sein Bestes tut, sondern auch Politik und Verwaltung sich mit Erfolg bemühen, das institutionelle Setting von Hilfen und Angeboten so zu entwickeln, dass mit Fallmanagement gebündelte Kräfte tatsächlich zeitnah verfügbar gemacht werden können.“

Vor dem Hintergrund der jüngsten Reformschritte in der Arbeitsmarktpolitik blicken sie eher skeptisch in die Zukunft, was die sozialpolitische und strategische Bedeutung von Fallmanagement betrifft. Beispielsweise erwarten sie angesichts veränderter Ziele und Prioritäten – insbesondere durch die Konzentration darauf, die am ehesten Vermittelbaren unter den Arbeitslosen am Arbeitsmarkt unterzubringen –, dass sich der Stellenwert umfassender „Hilfebündel“ und entsprechender Kooperation per Fallmanagement verringert. Ebenfalls fragen sie sich, wie die örtlichen Agenturen für Arbeit, die bisher – anders als die Kommunen – kaum Erfahrungen damit haben, zu einem umfassenden Fallmanagement gelangen können, das auch Arbeitsuchenden mit vielfachen sozialen Problemen angemessene Hilfe bietet.

Hinzu kommen aus ihrer Sicht spezifische Kooperationsdefizite im Bereich der örtlichen Agenturen für Arbeit, insbesondere mit andern Trägern sozialer Leistungen. Zukünftige Job-

center, an denen Fallmanagement zu verorten wäre, könnten nur dann funktionieren, wenn sie von einer wirklichen Kooperation beider Seiten, der Arbeitsmarktverwaltung und den Kommunen, getragen würden. Besonders bedenklich erscheint Evers und Schulz jedoch die drastische Kürzung eines Teils von Förderangeboten im Zuge der Hartz-Gesetze. Dies schränke auch die Angebotspalette, von der Fallmanager Gebrauch machen könnten, erheblich ein. Ferner dürfte bei den tatsächlichen Betreuungsquoten und der dünnen Personaldecke ein qualifiziertes „Profiling“ kaum möglich sein.

Info

Reis, C./Kolbe, C. unter Mitarbeit von Hobusch, T. et al. (2005): **Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung – Dimensionen und Reichweite der Einführung „aktivierender Instrumente“ in die deutsche Sozialhilfeverwaltung.** Abschlussbericht. [Projektnummer S-2002-422-4 F]

Reis, C.: **Fallmanagement unter Hartz IV. Die Transformation der Sozialhilfepraxis durch Inkrafttreten des SGB II.** [laufendes Projekt, Projektnummer S-2005-724-4 B]

Evers, A./Schulz, A. (2005): **Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse**, in: Kodré et al. (Hg.): **Lokale Beschäftigungsbündnisse. Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis**, Berlin, S. 173-188.

Interview

Prof. Dr. Günther Schmid

Direktor der Abteilung Arbeitsmarkt und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin



„Wende zur leichten Besserung“

Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland unverändert hoch. Hat die Arbeitsmarktreform ihr Ziel verfehlt?

Günther Schmid: Die kühne Ankündigung von Peter Hartz, die Arbeitslosigkeit innerhalb von zwei Jahren zu halbieren, hat unrealistische Erwartungen geweckt. Aber ist es sinnvoll, den Erfolg der Reformen nur an dieser Messlatte zu beurteilen? Natürlich können die „Hartz-Reformen“ – oder Arbeitsmarktpolitik generell – nicht alle Strukturprobleme des Arbeitsmarkts beseitigen. Das ist schon daran zu erkennen, dass sie fast ausschließlich auf die Angebotsseite zielen. Dennoch können intensivere Beratung, schnellere Vermittlung, Anreize zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit oder einer geringfügigen Beschäftigung einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten.

Schauen wir nicht nur auf die einzelnen Instrumente, sondern auf das grundlegende Tableau des Projekts „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Es besteht aus umwälzenden Strukturereformen: Mit der Reform der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsvermittlung soll aus der größten Bürokratie der Republik eine strategiefähige Organisation werden (Job-AQTIV-Gesetz, „Hartz I, II, III“). Die überfällige Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“) und der „Paradigmenwechsel“ zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bringen neue Chancen. Mit diesen Grundsatzreformen geht eine graue Zeit der Stagnation und des „Durchwurstelns“ in der Arbeitsmarktpolitik zu Ende. Mit manchem Detail kann man nicht zufrieden sein – aber die Marschrichtung stimmt. Im Übrigen scheint in jüngster Zeit doch eine Wende zur leichten Besserung erkennbar.

Was muss getan werden, um mehr Beschäftigung und mehr Eingliederungserfolge zu erreichen?

Liegt die Lösung in einer größeren Effizienz der Arbeitsverwaltung?

Schmid: Hohe Eingliederungsquoten sind allein kein angemessenes Ziel der Arbeitsmarktpolitik. Ein grundsätzliches Manko in der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit (BA) liegt bei der betriebswirtschaftlichen Kostenbetrachtung der Eingliederung, die sich vor allem an Bruttokosten orientiert. Bei allen Schwierigkeiten, die relevanten Kosten zu schätzen, ist es klar, dass die Kosteneffizienz der Maßnahmen – wie immer definiert – letztlich von einem Netto-Kosten-Nutzen-Kalkül abhängt. Grundsätzlich sind höhere Eingliederungskosten auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive gerechtfertigt, wenn der „Gewinn“ durch eine verkürzte Arbeitslosigkeitsdauer überwiegt. Im Umkehrschluss wären niedrigere Eingliederungskosten dann nicht gerechtfertigt, wenn die tatsächliche Wirkung der Maßnahme wegen Mitnahmeeffekten gering oder negativ ausfällt. Ein Beispiel dafür ist Vermittlung eines „marktfähigen“ Kunden ohne Vermittlungshemmnisse über einen teuren Lohnkostenzuschuss oder eine Weiterbildungsmaßnahme. Darüber hinaus ist eine reine Effizienzbetrachtung verkürzt, da die Arbeitsmarktpolitik auch einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen hat.

Inwiefern verträgt sich eine stärker effizienzgetriebene Steuerung mit der Aktivierungspolitik der Bundesagentur für Arbeit?

Schmid: Es stimmt, dass die „Hartz-Gesetze“ einen „Paradigmenwechsel“ in der Arbeitsmarktpolitik einleiten: eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen, aber auch zunehmenden Druck („Fördern und Fordern“). In der Tat holt der deutsche Wohlfahrtsstaat damit nach, was in anderen (auch sozialdemo-



kratisch regierten) Ländern selbstverständlich ist. Sicher ist es eine Frage der Balance zwischen den Rechten und Pflichten der Arbeitslosen, die nicht in ein bloßes Schikanieren der Arbeitslosen ausarten darf. Andererseits existieren wirtschaftliche Zwänge bei mehr als vier Millionen Arbeitslosen, aber auch Legitimationsdruck den Beitrags- und Steuerzahlern gegenüber.

Wo sehen Sie Reibungspunkte zwischen Effizienz und Aktivierung?

Schmid: Die „Hartz-Reformen“ zielen auch darauf ab, die Instrumente zur Bewerberaktivierung zu erneuern und damit die Arbeitsvermittlung zu verbessern. Die frühzeitige Meldepflicht verpflichtet Arbeitnehmer unter Androhung einer Sanktion, sich sofort nach Erhalt der Kündigung als „Arbeit suchend“ zu melden. Damit soll die Zeitspanne vor Beginn der Arbeitslosigkeit (die so genannte „Aktionszeit“) besser genutzt werden, um möglichst eine direkte „Job-zu-Job-Vermittlung“ zu erreichen.

Dieses in der Theorie überzeugende Konzept erwies sich in der Praxis als problematisch. Bei der Anmeldung und in der „Aktionszeit“ finden zwar Vermittlungstätigkeiten statt, aber zum einen sind die zu vermittelnden Stellen meist kurzfristig zu besetzen, und zum anderen mangelt es an der Mitarbeit der Arbeitsuchenden (zum Beispiel Termintreue).

Hauptdefizit der Regelung sind fehlende verbindliche Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber (insbesondere Freistellungsanspruch), die noch im Bericht der „Hartz-Kommission“ vorgeschlagen wurden. Darüber hinaus führt die Meldepflicht zu zusätzlicher, in vielen Fällen unnötiger Arbeitsbelastung in den Agenturen. Da hierzu bislang keine Wirkungsanalyse vorliegt, ist keine Aussage darüber möglich, ob die Vermittlungseffekte den Verwaltungsaufwand rechtfertigen.

Und was ist mit anderen verschärften Sanktionen?

Schmid: Die neue „flexible“ Sperrzeitenregelung und die Umkehr der Beweislast sollen die Verhängung von Sperrzeiten handhabbarer machen und so vor allem die Pflicht des Arbeitslosen verstärken, selbst Initiativen für eine neue

Beschäftigung zu ergreifen. Die neue Sperrzeitenregelung führte zunächst zu einem merklichen Anstieg bei der Verhängung von Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Jobangebots. Diese Sperrzeitenquote hat Mitte 2003 fast fünf Prozent erreicht, fällt aber seitdem stark zurück. Die Quote erhobener und erfolgreicher Widersprüche und Klagen hat sich nach einem Rückgang im ersten Jahr der Umsetzung wieder normalisiert; diese Indikatoren liefern also keinerlei Evidenz für eine leichtere Durchsetzbarkeit von Sanktionen. Die Auswirkungen der Änderungen im Sperrzeitenrecht bleiben damit eher marginal.

Als Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft stehen für Vermittler das Instrument „Trainingsmaßnahme“ und die „Kontaktdichte“ im Vordergrund. Der Vermittlungsansatz und die Qualitätsstandards des Kundenzentrums besagen, dass Vermittlungsvorschläge nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden dürfen.

Wie kann das Vermittlungsgeschäft gestärkt werden? An welche Bedingungen ist eine raschere und nachhaltigere Vermittlung gebunden?

Schmid: Das Kundenzentrum ist das neue Organisationsmodell der Arbeitsagenturen. Das Zwischenfazit der Evaluation dieses Konzepts lautet: Das Kundenzentrum trägt zu einer effektiveren Arbeitsweise bei und erhöht die Qualität der Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zu nennen sind insbesondere folgende Verbesserungen: Die Anliegen der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden werden in einem Eingangsbereich und im Servicecenter vorgefiltert, ein beträchtlicher Anteil der Anliegen wird bereits dort abschließend bearbeitet. Festgelegte Gesprächstermine ermöglichen die ungestörte Beratung sowie die Vermeidung langer Wartezeiten. Neu strukturierte Vermittlungsgespräche zielen nun auf die sorgfältige Ermittlung der Kundenbedürfnisse. Die Personalressourcen wurden erhöht, und Qualitätsstandards wurden konsequent in die arbeitgeberorientierte Vermittlung eingeführt.

Es bedarf jedoch noch einiger Zeit, bis die neuen Qualitätsstandards auch tatsächlich umgesetzt werden, denn dies

setzt auch entsprechende Weiterbildung und Erfahrungen der Vermittler voraus. Im Prinzip ist die Bundesagentur jetzt jedoch gut aufgestellt, wenn die Konjunktur nachhaltig anzieht.

Reichen die derzeitigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik aus, um den Arbeitsmarkt in Schwung zu bringen? Wo liegen ihre Defizite?

Schmid: Wie schon erwähnt, ist der Wirkungsbereich der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich begrenzt. Ohne Nachfragebelegung greifen weder die neuen Instrumente noch der Umbau der Arbeitsverwaltung so recht. Die beiden größten Defizite im Rahmen der „Modernisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen“ liegen jedoch im Bereich der Weiterbildung und im Bereich der Betreuungskunden – also solchen Arbeitssuchenden, die nach dem ersten Interview als schwer vermittelbar eingestuft werden.

Könnten Sie dies konkretisieren?

Schmid: Tatsächlich verringerten sich die Teilnehmerzahlen in der öffentlich geförderten Weiterbildung drastisch: von 520 000 Eintritten in Maßnahmen im Jahr 2000 auf 132 000 geförderte Eintritte im Jahr 2005.

Angesichts der im gleichen Zeitraum steigenden Arbeitslosenzahlen, der überdurchschnittlichen Betroffenheit von gering qualifizierten Arbeitslosen sowie einer ansteigenden „Fachkräftelücke“ darf die arbeitsmarktpolitische Rationalität dieses rapiden Verfalls der Weiterbildungsförderung bezweifelt werden. Dieser Zweifel wird durch die jüngsten – methodisch rigorosen – Wirkungsanalysen erhärtet. Auch wenn deren Ergebnisse nach wie vor als vorläufig zu betrachten sind, heben sie gerade bei der Weiterbildung klar positive Effekte hervor.

Insbesondere gilt es als weitgehend abgesichert, dass die jüngsten Reformen die üblichen „Lock-in-Effekte“ arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen reduziert haben. Unter „Lock-in-Effekten“ verstehen wir beispielsweise, dass Arbeitslose ihre Suchaktivitäten vernachlässigen, wenn sie an Maßnahmen teilnehmen.

Wo liegen die Schwachstellen im Bereich der Betreuungskunden?

Schmid: Das zweite zentrale Problem, zu dem auch das derzeitige Steuerungsmodell keine Antwort hat, ist die Vernachlässigung der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden. Diese befinden sich im Verantwortungsgefüge zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsgemeinschaften beziehungsweise den Kommunen sozusagen zwischen Baum und Borke, weil die Verantwortung institutionell ungeklärt ist. Viele der Betreuungskunden werden derzeit bei den Agenturen geparkt, bis sie in den Verantwortungsbereich des SGB II – also der ARGEN oder „Optionskommunen“ – fallen. Gerade für die am meisten verletzliche Gruppe der gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen grenzen die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen sogar an „organisierte Verantwortungslosigkeit“, für die dringender Reformbedarf angezeigt ist.

Was sind aus Ihrer Sicht die nachhaltigsten Effekte der eingeleiteten Reformschritte?

Schmid: Das Wichtigste an den „Hartz-Reformen“ ist nicht dieses oder jenes neue Instrument, sondern die umfassende Strukturreform der Bundesagentur für Arbeit. Wer die „Hartz-Reformen“ bewerten will, muss sich mit den neuen Managementstrukturen der BA auseinandersetzen, mit denen eine etwas träge Bürokratie umgewandelt werden soll in eine strategiefähige Organisation.

Den regionalen Agenturen werden beispielsweise Ziele gesetzt, und diese können freier als früher entscheiden, mit welchen arbeitsmarktpolitischen Mitteln sie diese Ziele erreichen wollen. Die Tendenzen sind hier positiv. Das gilt auch für das neue Kundenzentrum, in dem die Struktur der Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer völlig neu gestaltet wurde. Die Qualität der Dienstleistungen für den Arbeitgeber, vor allem aber der tägliche Umgang mit den Kunden wurde deutlich verbessert.

Dies ist immerhin der Versuch, die größte Bürokratie in Deutschland umzuorganisieren. Jetzt sind Geduld und harte Arbeit am Detail angesagt.



Nach der Reform ist vor der Reform. Worin sehen Sie den dringlichsten Nachbesserungsbedarf?

Schmid: Einige Aspekte der Umsetzung des Kundenzentrums-konzepts sind kritisch zu betrachten. Grundsätzlich richtig in der neuen Steuerungslogik der Bundesagentur ist die Differenzierung des Dienstleistungsangebots nach Kundenbedürfnissen und nach den geschäftspolitischen Zielsetzungen der Bundesagentur für Arbeit. Die Umsetzung dieser Strategie in der neuen Fördersystematik (sogenannte „Handlungsprogramme“) birgt aber Probleme in sich.

Vorgelagert ist ein neues Profiling, nunmehr „Standortbestimmung“ genannt, das die Bewerber in vier Kundengruppen einteilt. Die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen werden nach diesen Kundengruppen differenziert, wodurch ein passgenauerer und effizienterer Einsatz der Dienstleistungen ermöglicht werden soll. Es ist derzeit aber noch offen, ob mit dieser Kundengruppensystematik die Anforderungen der Kunden hinreichend differenziert und zutreffend festgelegt werden können.

Darüber hinaus werden Fördermaßnahmen systematisch auf das mittlere Kundensegment der „Beratungskunden“ konzentriert. Eine Förderung von Arbeitslosen ohne „Vermittlungshemmnisse“, den „Marktkunden“, wird dagegen möglichst vermieden, weil sie auch ohne Hilfe der BA mit großer Wahrscheinlichkeit Arbeit finden. Das Gleiche gilt aber auch – wie schon angeführt – für marktferne „Betreuungskunden“, denen kaum Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt eingeräumt werden.

Das führt dazu, dass die Personengruppen mit den größten Problemen am Arbeitsmarkt von der Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgeschlossen werden – wenn man von den wenigen Ausnahmen wie den immer seltener gewordenen ABM-Stellen absieht.

Diese betriebswirtschaftliche Steuerungslogik, die durch den 2005 eingeführten „Aussteuerungsbetrag“ für Langzeitarbeitslose verstärkt wurde, ist sozialpolitisch sehr bedenklich.



Themenbereich IV

Regionalisierung – Die Möglichkeiten kommunaler Beschäftigungspolitik



Die „Hartz-Reform“ und die Gesetze zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ verändern die deutsche Arbeitsmarktpolitik. Hierbei erhält die kommunale Beschäftigungspolitik zunehmendes Gewicht.

Bereits seit den achtziger Jahren ist die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu einem wichtigen kommunalen Politikfeld geworden. Dies, obwohl die allgemeine Gestaltungskraft der Kommunen in Deutschland seit Jahren abnimmt. Allein bis 1994 dürften knapp 200 000 neue Arbeitsplätze auf das Konto kommunaler Beschäftigungsinitiativen gehen.

Als Investoren, Arbeitgeber und Gewerbeförderer avancierten die Kommunen mit der Zeit zu einem wichtigen Akteur auf dem Arbeitsmarkt, der zugleich sozialpolitische und gemeinwohlorientierte Ziele verfolgt, um die Lebensqualität der Bürger zu sichern.

Doch die „Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit“ setzte die Kommunen unter einen immer stärker werdenden finanz- und sozialpolitischen Handlungsdruck. Dieser zwingt sie dazu, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Strategien zu entwickeln.

Noch steht nicht fest, welche Rolle die kommunale Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zur staatlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik spielt. Für die Kommunen stellt sich damit die Frage der Kooperation und Koordination zwischen gesamtstaatlicher und kommunaler Ebene. Eine noch größere Aufgabe besteht für sie jedoch darin, die relevanten Akteure auf lokaler beziehungsweise regionaler Ebene in die kommunale Arbeitsmarktpolitik einzubinden. Daraus sind in einzelnen Städten bereits kommunale Bündnisse für Arbeit und neue Formen einer vernetzten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entstanden. Der Erfolg ihrer Arbeit ist jedoch eng daran gekoppelt, wie diese ihre Initiativen finanzieren können.



IV.1 Europäische Erfahrungen mit einer integrierten kommunalen Beschäftigungspolitik

Während für die kommunale Beschäftigungspolitik in Deutschland im Mittelpunkt steht, die Vermittlung von Arbeitsuchenden zu verbessern, setzt die EU-Kommission vor allem darauf, mit Hilfe einer integrierten kommunalen Beschäftigungspolitik strukturelle Beschäftigungsprobleme zu lösen. Dabei zeigt sich, dass dieser ambitionierte Ansatz der EU ein hohes Maß an Kooperation erfordert.

In Deutschland hat sich die Beschäftigungspolitik ohne großes Zutun von staatlicher oder europäischer Seite als kommunales Politikfeld herausgebildet. Sie war zunächst Antwort darauf, dass angesichts wachsender Massenarbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und der Kürzung von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen immer mehr Arbeitslose aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung herausfielen und die als „letztes Auffangnetz“ gedachte Sozialhilfe – und damit die kommunalen Haushalte – belasteten. Zumeist fehlte den Kommunen ein strategisches Gesamtkonzept. Stattdessen versuchten sie mit einem Mix aus verschiedenen Einzelmaßnahmen die lokalen Beschäftigungsquoten wieder zu erhöhen.

Demgegenüber betrachtet die Europäische Union die lokale Beschäftigungspolitik als wichtiges strategisches Handlungsfeld für mehr Beschäftigung. Ihr Ziel ist es vor allem, die unterschiedlichen und oft unverbundenen Politikansätze in den Mitgliedstaaten und den lokalen Gebietskörperschaften zusammenzuführen. So bekannte sie sich 1997 im Vertrag von Amsterdam zu einer offensiven Beschäftigungspolitik, in deren Rahmen die kommunale Ebene einen wichtigen Beitrag zu leisten hat. Im Mittelpunkt steht dabei nicht nur, die wesentlichen Akteure einer aktiven kommunalen Arbeitsmarktpolitik – aus den Kommunal- und Arbeitsverwaltungen, der Politik, Wirtschaft, aus dem „dritten Sektor“ (also den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden) – in lokale Partnerschaften zur Entwicklung einer integrierten Strategie einzubinden. Es sollen darüber hinaus auch die entscheidenden Politikfelder zu einer integrierten Beschäftigungspolitik verknüpft werden. Der EU geht es dabei vor allem darum, neue Beschäftigungsfelder zu schaffen.

Wie diese europäische Strategie kommunaler Beschäftigungspolitik in den europäischen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, ist Gegenstand der von Leo Kißler und Karsten Schneider vorgelegten Literaturstudie „Integrierte kommunale Beschäftigungspolitik im europäischen Vergleich“. Sie wertet dabei die Ergebnisse aus vier Bestandsaufnahmen zur kommunalen Beschäftigungspolitik aus (Bestandsaufnahme der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin; Bericht zu einer vergleichenden Untersuchung zur sozialen Integration von Evers u. a.; Positionspapier und verschiedene Handlungshilfen der Bertelsmann-Stiftung zur kommunalen Beschäftigungsförderung; Ergebnisse des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“).

Zentrales Ergebnis ihrer Recherchen ist, dass ein hohes Maß an staatlicher Kontrolle die Wirksamkeit von beschäftigungspolitischen Maßnahmen vermindert. Es bedarf daher aus ihrer Sicht neuer „weicher“ Formen der Koordination.

Besonders aufschlussreich ist hier die umfangreiche Bestandsaufnahme der Europäischen Stiftung, die die in den EU-Mitgliedstaaten praktizierten Koordinationsformen ausführlich an Hand von Beispielen dokumentiert. Sie belegt außerdem, dass das fachliche Vorgehen auf lokaler Ebene in den einzelnen Ländern relativ einheitlich war: Praktisch flächendeckend wurde individuell zugeschnittenes Fallmanagement eingeführt, eine enge Kooperation mit den Arbeitgebern praktiziert, Klienten wurden auch in der Anfangsphase eines neuen Arbeitsverhältnisses betreut und die Vertrautheit der lokalen Akteure mit den örtlichen Gegebenheiten wurde genutzt.

Die Studien zeigen ebenfalls, dass lokale Akteure verstärkt Verantwortung übernehmen. Aber mitunter bereitet es Schwierigkeiten, gemeinsame Interessen zu definieren. Zudem wird die Koordinierung von Akteuren und Handlungsfeldern auf kommunaler Ebene immer wichtiger.

Auf der Basis der Bestandsaufnahmen lassen sich ferner drei Kooperationstypen identifizieren: Kooperationsbündnisse,



- um die vorhandene Nachfrage nach Arbeitskräften mit dem vorhandenen Arbeitskräfteangebot zusammenzubringen,
- um Beschäftigungspolitik als Teil breit angelegter auf Integration bedachter Regionalentwicklung zu betreiben und
- um zusätzliche Beschäftigung zu erreichen.

Die Bestandsaufnahmen, insbesondere die Erfahrungen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“, weisen zudem auf die zentrale Rolle von Vertrauen als Grundlage für Kooperationsbeziehungen hin. Allerdings ist noch zu wenig darüber bekannt, wie sich verschiedene Formen der Koordination und des Ver-

trauensaufbaus – insbesondere auf der lokalen Ebene – unter den Akteuren herausgebildet haben.

Info

Kißler, L./Schneider, K. (2003): Integrierte kommunale Beschäftigungspolitik im europäischen Vergleich. Literaturstudie zum Vergleich verschiedener Policies. Abschlussbericht. [Projektnummer S-2002-415-5 F]

IV.2 Kommunale Beschäftigungspolitik – Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist seit den achtziger Jahren zu einem differenzierten und traditionsreichen Handlungsfeld der Kommunen avanciert. Mit den „Hartz-Gesetzen“ besteht jetzt die Chance, auf kommunaler Ebene eine vernetzte kommunale Beschäftigungsförderung in Gang zu bringen.

Die „Hartz-Gesetze“ könnten der kommunalen Beschäftigungspolitik zu neuem Schwung verhelfen. Sie erweitern die Instrumente und Maßnahmen der Kommunen in diesem Handlungsfeld und bieten ihnen die Möglichkeit, die kommunale Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verknüpfen und damit die eigenen Ressourcen zu bündeln. Wichtige Voraussetzung für eine solche integrierte kommunale

Beschäftigungsförderung ist allerdings, dass sich hierbei die Kommunen und die – bisher zentralistisch organisierte – Bundesagentur für Arbeit ergänzen. Dies sind die Kernaussagen des Gutachtens von Leo Kißler und Ralph Greifenstein „Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

Dabei gab es zunächst viele Bedenken der Kommunen gegen die „Hartz-Gesetze“. So befürchteten beispielsweise die Reformkritiker des Deutschen Landkreistags, dass die Kommunen durch die neuen Ansätze auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingeengt werden könnten. Insbesondere äußerten sie eine Sorge: Wenn künftig zwischen Erwerbsfähigen, die in die Zuständigkeit des Arbeitsamts fallen, und Nichterwerbsfähigen, für die die kommunalen Sozialhilfeträger zuständig sind, unterschieden würde, hätten Personen-



gruppen mit Vermittlungshemmnissen kaum noch Chancen auf Leistungen zur Erwerbsintegration.

Im Gegensatz zu ihnen ging den Vertretern des Deutschen Städtetags und des Städte- und Gemeindebunds die geplante „Kommunalisierung von Hartz IV“ bereits viel zu weit. Sie forderten vielmehr ein eigenständiges bundesfinanziertes Leistungsgesetz für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfebezieher. Auch sahen sie in den Reformvorschlägen – insbesondere in der Errichtung von Job-Centern – viel bessere Möglichkeiten für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu bekommen.

Herausgekommen ist schließlich ein Kompromiss: die Wahlmöglichkeit für viele Kommunen, sich dem Optionsmodell anzuschließen und die kommunale Beschäftigungsförderung eigenständig auf den Weg zu bringen, oder in kooperativer Form auf der Grundlage einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) (siehe auch Kapitel III.2). Wie bei diesem Kompromiss insbesondere die Bundesagentur für Arbeit diesen Spagat zwischen zentraler und dezentraler Steuerung bewältigt und ihre Kundenorientierung verbessert, ist für Kißler und Greifenstein noch nicht abzusehen. Allerdings hoffen sie darauf, dass diese „kühnen Trägerschaftsregelungen“ ein ungewöhnliches Kreativitätspotenzial für mehr Wettbewerb um die richtigen Lösungen bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen freisetzen werden.

Klar ist für beide Wissenschaftler jedoch, dass der Ausgang dieses Modernisierungsprozesses über die Erfolgsaussichten von „Hartz IV“, die Vernetzungen mit der kommunalen Beschäftigungspolitik sowie über den Erfolg zweier wesentlicher Reformbausteine zur Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung, den neuen Job Centern und PersonalServiceAgenturen, entscheidet.

Job Center und PersonalServiceAgenturen

Die Job Center betrachten Kißler und Greifenstein als das neue „Herzstück“ zwischen bundesstaatlicher Arbeitsmarkt- und kommunaler Beschäftigungspolitik. Sie sind aus ihrer Sicht die

tragende Säule der aktuellen Reform der Arbeitsverwaltung, um deren Kerngeschäft – die Vermittlung von Arbeitslosen – zu stärken. Ihren Vorteil sehen sie vor allem darin, dass hier die personellen Ressourcen auf die Vermittlung von Arbeitssuchenden konzentriert werden und sich Fallmanager mit einem angestrebten Betreuungsschlüssel von 1:75 intensiv um einzelne Arbeitslose und kommunale Dienstleistungsangebote kümmern können.

Voraussetzung für den Erfolg der neuen Job Center ist nach Kißler und Greifenstein, dass die Kommunen frühzeitig und umfassend an deren Aufbau beteiligt werden. Ebenfalls sollten sie das Know-how und die Ressourcen der kommunalen sozialen Dienste und Wohlfahrtsverbände einbeziehen. Dies sei sogar unverzichtbar, heben die beiden Wissenschaftler hervor. Die Job Center sollten daher Dienstleistungen integriert anbieten, wobei folgende „Aufgabenteilung“ realisiert werden könnte:

- Die „Agentur für Arbeit“ ist für Berufs- und Rehabilitationsberatung, Vermittlung, Leistungsgewährung etc. zuständig. Ihre Klientel sind in erster Linie die „Informations- und Beratungskunden“.
- Das „Sozialamt“ bietet ergänzende soziale Dienstleistungen in den Bereichen Sucht- und Schuldnerberatung, Wohngeld, Kinderbetreuung an. Es widmet sich vorrangig den „Betreuungskunden“.
- Dritte – so etwa kommunale Beschäftigungsträger, medizinisch-psychologischer Dienst, PersonalServiceAgenturen, Weiterbildungsträger und andere – flankieren das Aufgabenspektrum.

In Rahmenvereinbarungen der beteiligten Akteure, dafür plädieren Kißler und Greifenstein, sollte festgeschrieben werden, wie diese integrierten Dienstleistungen erbracht werden. Dabei geht es vor allem darum, die Aufgabenverteilung, die gemeinsame Führung und die Kostenstruktur zu regeln. Auch gilt es auszuloten, nach welchen arbeitsrechtlichen Konzepten kommunale Mitarbeiter in die Job Center integriert werden könnten.



Wichtig für den Erfolg der stärkeren Kommunalisierung der Arbeits- und Beschäftigungspolitik mit Hilfe der „Hartz-Gesetze“ ist aus der Sicht der Wissenschaftler, dass die Einführung von Job Centern und die in lokale Netzwerke und Kooperationsstrukturen eingebettete kommunale Beschäftigungsförderung nicht als isolierte arbeitsmarktpolitische Strategieansätze angesehen werden. Zentralstaatliche Arbeitsmarktpolitik und kommunale Beschäftigungsförderung müssten vielmehr vernetzt und die Job Center zu einer Schnittstelle werden, „an der sich künftig die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune noch zu bewähren hat“.

Ebenfalls aus der Sicht von Kißler und Greifenstein könnten die PersonalServiceAgenturen (PSA), die in jedem Arbeitsamtsbezirk einzurichten sind, neue beschäftigungspolitische Akzente setzen. Ehemals Arbeitslose sollen hier die Chance erhalten, über Zeitarbeit den Weg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Zugleich soll damit Betrieben die Möglichkeit eröffnet werden, Arbeitslose ohne die üblichen Arbeitgeberberrisiken betrieblich erproben zu können.

Jedoch gestehen Kißler und Greifenstein, dass die erste Erfolgsbilanz der PSA noch eher bescheiden ausfällt. Sie verfehlen im Grunde ihr Ziel. Ihre Integrationsleistung falle bislang schwach aus. In der Praxis böten sie ehemaligen Sozialhilfeempfängern und Problemarbeitslosen kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Und als Qualifizierungsinstitutionen seien sie – im Vergleich zu anderen Weiterbildungsträgern – oft zu teuer. Zudem schafften sie keine zusätzliche Beschäftigung.

Dennoch warnen Kißler und Greifenstein davor, dieses neue arbeitsmarktpolitische Instrument voreilig zu „verbrennen“, bevor es seine Reformqualität unter Beweis stellen konnte. PSA könnten sinnvoll sein, wenn sie lokal ausschließlich auf die Integration schwer Vermittelbarer abgestellt würden. Im Rahmen regionaler Beschäftigungspakte beziehungsweise kommunaler Bündnisse für Arbeit könnten sie als weiteres arbeitsmarktstrategisches Instrument für eine erweiterte Klientel von Arbeitsuchenden genutzt werden.

Die Gefahr eines von den Reformkritikern befürchteten „Ausverkaufs“ der kommunalen Beschäftigungsförderung schätzen Kißler und Greifenstein jedenfalls nur als gering ein. Eher rechnen sie damit, dass sie weiter wächst, sofern es gelingt, die mit den „Hartz-Gesetzen“ gegebenen Spielräume für eine „sozialraumorientierte“ Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen und die Agenturen für Arbeit noch stärker in die lokalen Netzwerke einzubinden.

Beschäftigungsgesellschaften

In den vergangenen dreißig Jahren prägten auch Beschäftigungsgesellschaften das Bild kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Es handelt sich dabei um Institutionen, in denen Arbeitslose und erwerbslose Sozialhilfeempfänger in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Maßnahmen im Rahmen der Sozialhilfe („Arbeit statt Sozialhilfe“) beschäftigt werden, an Trainingsmaßnahmen verschiedener Art teilnehmen oder soziale Unterstützung erhalten. Ziel ist es, die Chancen der Betroffenen auf einen Platz im „ersten Arbeitsmarkt“ zu verbessern.

Mit der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik erscheint jedoch ihre Zukunft ungewiss. So nahm die Bundesregierung die vielfach geringen Vermittlungserfolge der Beschäftigungsgesellschaften in den ersten Arbeitsmarkt zum Anlass, die Fördermittel des Bundes für ABM radikal zu kürzen. Zudem sollen Job Center künftig – mit einem anderen Arbeitskonzept – deren Rolle übernehmen.

Eine Umfrage von Adalbert Evers und Andreas Schulz unter rund 300 Beschäftigungsgesellschaften im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung legt jedoch nahe, diese Form von sozialen Beschäftigungsunternehmen nicht gleich zum Auslaufmodell zu erklären. Was sie geleistet hätten, so lautet das Ergebnis ihrer Erhebung, könne sich durchaus sehen lassen und gebe keinen Anlass, sich der Überlegenheit der neuen Politik- und Organisationskonzepte sicher zu sein.

Evers und Schulz belegen mit ihrer Umfrage die Vielfalt von Beschäftigungsgesellschaften. Sie unterscheiden sich nicht nur in ihrer Größe, sondern auch in ihrer Trägerschaft: Es gibt

kommunale Beschäftigungsgesellschaften, lokal selbstständige Initiativen in Vereinsformen, Beschäftigungsunternehmen in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände sowie Soziale Betriebe auf der Basis der Landesprogramme in einigen Bundesländern. Initiatoren sind zumeist Vereine oder Wohlfahrtsverbände. Sie gehen damit wesentlich auf Initiativen aus der Zivilgesellschaft zurück.

Dabei entwickelten sie sich zu einem Organisationstypus, bei dem (kommunal)politische und gesellschaftliche Akteure in einer Partnerschaft agieren. Hier dominieren kleinere soziale Beschäftigungsunternehmen, die aber häufig Holding-Strukturen ausgebildet haben.

Auch mit Blick auf die Aufgaben, die sie wahrnehmen, ergibt sich bei den Beschäftigungsgesellschaften ein hoch differenziertes Bild. Sie verfolgen zumeist nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele, sondern produzieren auch Güter und Dienstleistungen, vermitteln soziale Unterstützung und nehmen in der Öffentlichkeit oft die Rolle von Interessenvertretern ein. Am ehesten kann ihr Handeln mit dem Begriff „sozialwirtschaftlich“ umschrieben werden, so Evers und Schulz. Denn für die Auswahl ihrer Produkte und Dienstleistungen sind nicht Gewinn- und Marktorientierung maßgeblich, sondern auch die Bedarfslagen im öffentlichen Bereich, hier insbesondere von besonders belasteten und einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen.

Professionalität und eine starke Orientierung auf den lokalen Raum (Gemeinwesen) hat für soziale Beschäftigungsunternehmen einen hohen Stellenwert. Knapp die Hälfte von ihnen bezieht kommunale Mittel – vorwiegend auf der Basis des Bundessozialhilfegesetzes. Zum größten Teil finanzieren sie sich jedoch aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit.

Mit der eingeleiteten Konzentration der staatlichen Arbeitsmarktpolitik auf Aktivitäten zur direkten Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und – damit verbunden – insbesondere auf solche Zielgruppen, die sich aufgrund ihrer Qualifikation oder ihrer sozialen Voraussetzungen schneller vermitteln lassen,



zeigt sich bei den Beschäftigungsgesellschaften die gegenläufige Tendenz: Sie widmen sich verstärkt solchen Bevölkerungsgruppen mit Vermittlungshemmnissen oder deren Vermittlung besonders schwierig ist. Rund ein Drittel der Beschäftigten in diesen Organisationen, so fanden die Wissenschaftler heraus, sind Langzeitarbeitslose oder Jugendliche. Ihnen bieten sie zum einen sozialpolitische Hilfen im Verbund mit direkt arbeitsmarktbezogener Unterstützung sowie zeitlich begrenzte Beschäftigung.

Diese wachsende Ausrichtung auf Problemgruppen, die in den PSA bisher vernachlässigt werden und bei denen noch ungewiss ist, wie sie von den Job Centern unterstützt werden, wird jedoch für die Beschäftigungsgesellschaften zunehmend zum Problem. Denn damit schränken sie auch tendenziell ihre Dienstleistungen und Produkte ein.

Dies ist ein Grund, weshalb Beschäftigungsgesellschaften auf ihre sozialwirtschaftlichen Aktivitäten mindestens ebenso viel Wert legen wie auf ihre arbeitsmarktpolitischen – auch wenn die daraus erwachsenden Einnahmen in der Regel weniger als zehn Prozent ihres Gesamtbudgets ausmachen. Angesichts der häufigen Unberechenbarkeit von Umfang und Zeitpunkt der Auszahlung öffentlicher Programmmittel, so vermuten Evers und Schulz, sehen sie in den eigenen Einnahmen offensichtlich ein Mittel zur flexiblen Fehlbedarfsfinanzierung. Allerdings betrachten sie es als zunehmend schwierig, das sozialwirtschaftliche Tätigkeitsfeld auszuweiten.

Auch die Einbindung in zivilgesellschaftliche Netzwerke vor Ort hat für soziale Beschäftigungsunternehmen einen hohen Stellenwert. Dazu zählen insbesondere die informellen Kontakte zu anderen Beschäftigungsunternehmen, sozialpolitischen Einrichtungen, politischen Akteuren. Dies weniger aus finanziellen Gründen, denn nur ein kleiner Teil von ihnen erhält Spenden – diese machen nur maximal zehn Prozent des Gesamtbudgets aus. Bedeutender ist für sie das freiwillige Engagement und die Unterstützung durch Dachverbände sowie vielfältige Hilfen durch andere Netzwerke, in denen sie mitwirken.

Betriebsräte spielen in Beschäftigungsgesellschaften kaum eine Rolle. Zumeist üben die hauptamtlichen Mitarbeiter und die kommunalen Vertreter einen starken Einfluss auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Organisation aus. Dort, wo vor allem Güter und Dienstleistungen produziert werden, werden die Konzepte und Angebote überwiegend mit den potenziellen Kunden gemeinsam entwickelt. Das jeweilige Zusammenspiel



zwischen den Beteiligten prägt demnach die „soziale Bindung“ eines Beschäftigungsunternehmens.

Charakteristisch für soziale Beschäftigungsunternehmen ist, nach der Umfrage von Evers und Schulz, dass sie nicht nur verschiedene Aufgaben in ihrer Organisation verbinden, die mit der Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zusammenhängen. Dazu zählt das ganze Spektrum von beschäftigungspolitischen Förder- und sozialen Betreuungsmaßnahmen. Sie verknüpfen darüber hinaus diese Tätigkeiten mit Zielen der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung – und sorgen beispielsweise für zusätzliche Beschäftigung durch neue lokal nützliche Dienstleistungsangebote.

Damit nehmen sie nicht nur die Rolle eines „sozialen Puffers“ auf dem zweiten Arbeitsmarkt ein, sondern sind oft Ausgangspunkt für innovative Dienstleistungsentwicklungen auf einem Übergangs-Arbeitsmarkt. Charakteristisch ist für sie ferner: Sie werden gesteuert durch die Beteiligung unterschiedlicher Akteure, sind oft in weitere Netzwerke eingebunden und können so verschiedene Ressourcen bündeln.

Diese „verbindenden“ Eigenschaften, über die Beschäftigungsgesellschaften hinaus, haben nach Evers und Schulz klare Vorteile gegenüber PSA und Job Centern. Letztere sind organisatorisch eher darauf abgestellt, eine einzige Kernaufgabe wahrzunehmen – nämlich die Vermittlung Arbeitsuchender in die existierenden Arbeitsmärkte. Ob sie aber geeignet sind, auch die sozialen Problemlagen ihrer Klientel aufzugreifen, müssen sie erst noch beweisen.

Zudem unterhalten diese neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen – PSA und Job Center – weitaus enger gefasste Kooperationsbeziehungen mit anderen Akteuren. Diese beruhen vornehmlich auf Geschäftspartnerschaften, die auf der Basis entsprechender Kontrakte und Einkaufsmodelle ausgestaltet werden. Gerade aber dieser Kooperationsansatz ist es, mit dem sich PSA und Job Center aufgrund der geteilten Verantwortung

von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in der Praxis bislang noch schwer tun. Kooperationen, in die Beschäftigungsgesellschaften eingebunden sind, haben demgegenüber eher den Charakter von Mehrfachpartnerschaften im Rahmen „lokaler Bündnisse für Beschäftigung“.

Regionale und kommunale Bündnisse

Lokale Beschäftigungsbündnisse oder kommunale Bündnisse für Arbeit stellen eine weitere Form kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar. Auch sie haben seit Ende der neunziger Jahre deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Dabei handelt es sich um Verabredungen zur koordinierten Beschäftigungspolitik, an denen unterschiedliche kommunale und regionale Akteure zusammenwirken. Ihr Ziel ist es vor allem, dem lokalen Arbeitsmarkt neue Impulse zu geben.

In Deutschland wurden die lokalen Beschäftigungsbündnisse vielfach durch „Territoriale Beschäftigungspakte“ inspiriert, wie sie die Europäische Union seit 1996 initiiert und unterstützt hat. Bei diesem neuen Ansatz regionaler Selbstorganisation werden arbeitsmarkt- und strukturpolitische Förderprogramme mit dem Gedanken lokaler Kooperation verbunden. In Deutschland kam dieser konzeptionelle Ansatz zunächst auf zentralstaatlicher Ebene in Form des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ zum Tragen.

Bisher allerdings ist noch wenig bekannt, wie Beschäftigungsbündnisse auf der lokalen Ebene funktionieren und unter welchen Bedingungen sie erfolgreich sein können. Denn es gibt inzwischen eine Vielzahl derartiger Entwicklungscoalitionen und regionaler Partnerschaften – nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen Ländern der Europäischen Union.

Einen ersten Einblick in die Situation kommunaler Bündnisse für Arbeit in Deutschland geben Leo Kißler, Ralph Greifenstein und Elke Wiechmann mit ihrer Studie „Kommunale Bündnisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten“ im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Am Beispiel der Kommunalen Bündnisse für Arbeit der Stadt-

verwaltung Wuppertal und der Stadtverwaltung Essen untersuchten sie deren Praxis und Perspektiven. Um ihre Ergebnisse zu generalisieren, griffen sie auch auf die Erfahrungen zurück, die mit der „Hamburger Initiative für Arbeit und Ausbildung“ und bei dem kommunalen Bündnis für Arbeit in Hamm gewonnen wurden.

Ihre wichtigste Erkenntnis dabei: Kommunale Bündnisse für Arbeit sind in Deutschland noch in gewisser Weise unterentwickelt. Ihre Potenziale, um lokale Krisen zu bewältigen und beschäftigungspolitische Effekte zu erreichen, sind zwar erkannt, aber noch mit erheblichen Mängeln belastet. Angesichts wachsender finanz-, arbeitsmarkt- und beschäftigungs- sowie sozialpolitischer Problemlagen erscheinen sie jedoch als „Solidarpakte“ und „Verbund“ aller verfügbaren lokalen/regionalen gesellschaftlichen Kräfte wichtiger denn je.

Bei den untersuchten Bündnissen unterscheiden Kißler u. a. zwei Ansätze:

- eine stärker verwaltungsintern beziehungsweise binnenorientierte, begrenzte Bündnisstrategie, die auf den „Konzern Stadt“ orientiert ist (Beispiele hierfür sind Essen und Wuppertal) sowie
- eine ebenfalls zunächst verwaltungsintern ansetzende Bündnisstrategie, die sich im Laufe der Zeit zu einem lokalen (Sozial-)Pakt weiterentwickelt hat (Beispiele hierfür sind Hamburg und Hamm).

Generelle Merkmale beider Arten von lokalen Bündnissen sind unter anderem:

- Sie verfolgen einen pluralistischen Ansatz, das heißt: Sie beziehen unterschiedliche Akteure ein und können einen gesellschaftlichen Demokratisierungsschub auslösen. Gleichwohl handeln die Hauptakteure im Wesentlichen als „closed shops“ und damit eng bezogen auf ihre Interessen.
- Sie können als neues Politikmodell verstanden werden, das zwischen den Polen der politisch-administrativen und rein marktlichen Regulierung anzusiedeln ist. Die zivilgesell-

schaftlichen Anteile dieser Politikbeziehung sind allerdings noch deutlich unterrepräsentiert.

- Ihre Arbeitsbeziehungen beruhen auf Kooperation und Konsens.
- Sie können als Tauschgeschäfte verstanden werden, bei dem jeder Partner im Zuge eines Interessenausgleichs einen Gewinn durch seine Bündniskooperation erzielt.
- Sie sind nicht nur von der Akzeptanz der wichtigsten Akteure abhängig, sondern auch vom Wohlwollen in den beteiligten Organisationen, wenn es darum geht, Maßnahmen umzusetzen, die das Bündnis beschlossen hat.
- Sie basieren auf dem gegenseitigen Vertrauen unter den Partnern.
- Sie sind keine „Selbstläufer“, sondern bedürfen der Steuerung beziehungsweise Koordinierung im Rahmen eines permanenten Diskussions-, Kommunikations- und Austauschprozesses.
- Sie benötigen sachgerechte und ortsspezifische Regeln als Grundlage für die (Selbst)Verpflichtung.

In der Praxis stoßen derartige lokale/regionale bündnisbeziehungsweise netzwerkförmige Arrangements jedoch auf viele Schwierigkeiten. Entscheidend für die Akzeptanz des Bündnisses sind beispielsweise dessen Promotoren. Kißler u. a. zeigen, dass diese dort besonders hoch war, wo der Oberbürgermeister eine „Schlüsselposition“ einnahm.

Die untersuchten Bündnisse verfolgten zwar in etwa das gleiche Ziel – nämlich die „Schaffung und Sicherung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen“. Auch die Maßnahmefelder waren im Grunde bei allen gleich. Aber gerade bei den Standardmaßnahmen – Ausbildung, Altersteilzeit, Teilzeitarbeit und Abbau von Überstunden – kamen sie vielfach an beschäftigungspolitische Grenzen. So taten sich alle untersuchten lokalen Bündnisse schwer, zu erreichen, dass im Rahmen der Altersteilzeit freigewordene Stellen von älteren Beschäftigten mit jüngeren besetzt wurden. Auch gelang es nur in bescheidenem Maße, die durch generelles Ausweiten von Teilzeitstellen gewonnenen Arbeitszeitanteile zu nutzen, um neue Beschäftigte einzustellen. Ebenfalls nur mäßig erfolgreich waren

die kommunalen Bündnisse dabei, Überstunden abzubauen und neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.

Für Kißler u. a. zeigt sich darin die begrenzte beschäftigungspolitische Reichweite der Bündnisse insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung und einer darauf ausgerichteten Modernisierung der Verwaltung. Vor allem von dem Ziel, zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst zu schaffen, mussten sie sich vor diesem Hintergrund verabschieden.

Weitgehende Abstriche von ihrer Wirksamkeit mussten auch die lokalen Bündnisse machen, die zunächst als binnenorientierte kommunale Bündnisse gestartet waren, aber auch die Idee verfolgten, aus eigener Kraft über die Verwaltung hinaus dazu beizutragen, mehr Beschäftigung zu erzielen. Vielmehr mussten sie einsehen, dass dies nur erreichbar ist, wenn der Kreis der lokalen Partner erweitert wird und unterschiedliche Politikfelder – wie die Arbeits- und Beschäftigungspolitik, Sozialpo-

litik, Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik – zu einer „gemeinsamen kommunalen Entwicklungspolitik“ zusammengeführt werden.

Auch die Organisation der untersuchten Bündnisse wies vielfach Schwächen auf. In allen Fällen änderte sich mit der Zeit insbesondere die Steuerung der Bündnisaktivitäten. Sie wurde von den anfänglich ausgewiesenen Steuerungsorganen – in einem Fall das „Spitzengespräch“, in anderen Fällen Teams oder Arbeitsgruppen – zunehmend in das Verwaltungshandeln integriert. Das führte teilweise dazu, dass die Personal- und Organisationsleitungen der Stadtverwaltung das Bündnis managen mussten – mit der Folge widersprüchlicher Aktivitäten.

Problematisch ist für Kißler u. a. auch, dass die Bündnisse weitgehend auf Erfolgskontrollen verzichteten. Auch spielten beteiligungsorientierte Ansätze bei ihnen kaum eine Rolle. Vielfach wurden die Beschäftigten, die für die Umsetzung der Bünd-



nisaktivitäten verantwortlich sind, schlichtweg „vergessen“ und mit den praktischen Problemen allein gelassen. Dennoch sehen Kißler u. a. in lokalen Bündnissen für Arbeit wichtige Instrumente, um lokale/regionale Probleme bewältigen zu können. Dies umso mehr, je stärker sie wirtschaftspolitische Akteure mit einbinden können.

Weitere Erfolgsfaktoren sind aus ihrer Sicht

- die Entkoppelung der Bündnis- und Politikzyklen und damit die Fortführung von Bündnisaktivitäten über verschiedene Legislaturperioden hinweg;
- die Beförderung der Bündnisfähigkeit und damit der Aufbau einer „neuen Kultur von Bündnisarrangements“, die bis in die Organisationen hinein wirken muss;
- klare Spielregeln, die von den Akteuren gemeinsam ausgehandelt werden und als gemeinsam entwickelte Leitbilder den Selbstverpflichtungsgedanken stärken sollen;
- eine möglichst dezentrale Prozessorganisation, die die einzelnen Bündnisakteure mit Handlungskompetenzen ausstattet, damit sie die vereinbarten Ziele erreichen können. Zudem sollte es eine zentrale Koordination – verstanden als Kompetenzzentrum – und stärkere Erfolgskontrollen geben, um das Erreichen der Ziele, den Ressourceneinsatz und die angewandten Verfahren zu überprüfen;
- die Einbeziehung weiterer lokaler Partner und Betroffenenengruppen, um vielfältige Kompetenzen einzubinden und eine möglichst breite lokale Akzeptanz zu erreichen.



Beschäftigungspakte und -bündnisse

Die von Kißler u. a. dargelegten Erfolgsbedingungen von lokalen Bündnissen für Arbeit werden bestätigt durch die Ergebnisse des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Territoriale Beschäftigungspakte: Erfolgchancen und institutionelle Rahmenbedingungen im Europäischen Vergleich“. Diese wurden – zusammen mit den Erfahrungen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Lokale Beschäftigungspakte im Mehrebenensystem der EU: Weiche Steuerungsinstrumente auf lokaler Ebene“ – von Petra Kodré, Martin Roggenkamp, Christian Roth und Elke Scheffelt in dem Sammelband „Lokale Beschäftigungsbündnisse“ zusammengetragen.

Kodré u. a. sehen den „Mehrwert“ regionaler beschäftigungspolitischer Kooperationen vor allem „in der Koordination arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Kompetenzen und Ressourcen verschiedener Träger im Sinne regionalpolitischer Zielstellungen und Strategien“. Voraussetzung für ihren Erfolg ist, dass vorhandene Kompetenzen effizient gebündelt und/oder neue Kompetenzen erschlossen und im Sinne regionaler Zielstellungen eingesetzt werden.

Beschäftigungsbündnisse können besonders dann erfolgreich sein, wenn auf der lokalen Ebene das Thema Beschäftigung noch nicht durch schon bestehende Institutionen abgedeckt wird. In Deutschland trifft dies insbesondere auf lokaler Ebene zu.

Für ihren Erfolg ist ebenfalls entscheidend, ob es ihnen gelingt, die Akteure des Markts und die lokalen Unternehmen einzubinden. Dies hängt vielfach davon ab, wer sie initiiert. Die besten Chancen, Unternehmen auf lokaler Ebene einzubinden und mit ihnen strukturpolitische Ziele zu verfolgen, haben aus der Sicht von Kodré u. a. private oder korporative Akteure, insbesondere die Sozialpartner. Auch die Einbindung von bildungspolitischen Akteuren kann – nach Meinung der Wissenschaftler – für die Entwicklung der lokalen Beschäftigungspolitik bereichernd sein.

Der Erfolg von lokalen Bündnissen hängt ferner davon ab, ob es ihnen gelingt, sich auf konkrete Ziele festzulegen. Ziele, Strategien und Instrumente müssen dabei in einen stimmigen Zusammenhang gebracht werden – je nachdem, welche inhaltlichen Schwerpunkte sich das Bündnis setzt.

Ein wichtiges Ziel von Beschäftigungsbündnissen ist beispielsweise, Politiken übergeordneter Ebenen an die Bedürfnisse der regionalen beziehungsweise lokalen Ebene anzupassen. Eine solche „Dezentralisierung“ kann dadurch erfolgen, dass etwa Maßnahmen, Programme oder neue Verfahrensabläufe zur Beschäftigungsförderung, die auf den übergeordneten Ebenen beschlossen wurden, über das lokale/regionale Netzwerk umgesetzt werden. Hierbei kommt es darauf an, das Bündnis als die entscheidende regionale Plattform für die Umsetzung solcher Maßnahmen oder Prozesse zu etablieren.

Ein anderer Weg ist, zu versuchen, durch regionale Netzwerkpolitik die nationale beziehungsweise Länderpolitik so zu beeinflussen, dass sie regionale Unterschiedlichkeiten und Gegebenheiten aufgreift und diese dann in nationale oder europäische Programme einfließen lässt.

Zunächst sollten sich die Bündnisse auf ein Politikfeld konzentrieren, bevor sie daran gehen, umfassende regionale Strategien zu entwickeln. Deshalb haben regionale Beschäftigungspakte recht gute Aussichten auf Erfolg. Dieser bemisst sich daran, inwieweit es ihnen über Abstimmungsprozesse gelingt, die Partner/Akteure dazu zu bewegen, ihre beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Mittel in das Bündnis einzubringen. Ein transparenter Mitteleinsatz und die Bündelung der von den Akteuren eingebrachten Mittel helfen dabei, möglichst effizient handeln zu können.

Die Koordinierung innerhalb eines Politikfeldes kann aber auch zum Ziel haben, die regionale Wirtschaft zu vernetzen und Netzwerke zwischen Unternehmen sowie Forschungs- und Bildungseinrichtungen aufzubauen und zu fördern. Hierbei geht es darum, im Rahmen einer regional spezialisierten Wirt-

schaftsstruktur Kooperationsbeziehungen aufzubauen mit dem Ziel, innerhalb der Region eine größere Wertschöpfung zu erreichen.

Besonders schwer haben es Bündnisse, die darauf abzielen, verschiedene Politikbereiche miteinander zu verknüpfen, etwa die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik, und die zudem auch bildungspolitische Themen aufgreifen wollen. Dieses – geben Kodré u. a. zu bedenken – gelingt häufig nur in Ansätzen. Hauptsächliches Hindernis sind getrennte Zuständigkeiten und institutionelle Besonderheiten, die im Rahmen von Abstimmungsprozessen innerhalb des Bündnisses oft nicht aufgebrochen werden können.

Auch Beschäftigungsbündnisse, die sich eine umfassende regionale Strategie zum Ziel gesetzt haben und dazu noch sozial-, jugend- und familienpolitische oder stadtplanerische Fragen aufgreifen wollen, scheitern oft daran, dass die Abstimmungsprozesse zu komplex werden. Besser ist es, sich auf einige wenige Ziele zu konzentrieren und diese dann durch verschiedene Politikbereiche zu flankieren.

Generell tragen Beschäftigungsbündnisse dazu bei, die Europäische Beschäftigungsstrategie voranzubringen, die darauf hinausläuft, Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung in Europa dadurch erfolgreich zu bekämpfen, dass alle verfügbaren Ressourcen insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene mobilisiert werden. Die zentrale Herausforderung der Bündnisse besteht – nach Kodré u. a. – darin, gegenseitiges Lernen und damit besonderes Innovationspotenzial zu entfalten. Ein aktives und professionelles Bündnismanagement kann ihnen dabei helfen, Krisen durchzustehen und zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu vermitteln.

Info

KiBler, L./Greifenstein, R. (2004): **Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**, Arbeitspapier 93 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. [Projektnummer S-2003-497-5 F]

Evers, A./Schulz, A. unter Mitarbeit von Meier, M. (2004): **Lokale Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialintegration. Beschäftigungsgesellschaften und ihre Leistungen**. Auswertung einer mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Umfrage unter 300 Beschäftigungsgesellschaften. Projektbericht. [Projektnummer S-2003-478-5 F]

KiBler, L./Greifenstein, R./Wiechmann E. (2003): **Kommunale Bündnisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten**, Berlin. [Projektnummer S-2000-236-5 F]

Kodré, P. et al. (Hg.) (2005): **Lokale Beschäftigungsbündnisse. Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis**, Berlin. [Projektnummer S-2000-174-1 F]

MonApoli

Monitor Arbeitsmarktpolitik

MonApoli – Monitor Arbeitsmarktpolitik ist ein gemeinsam von der Otto Brenner Stiftung der IG Metall und der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt mit dem Ziel, die laufenden Arbeitsmarktreformen wissenschaftlich kritisch zu begleiten. Daran beteiligt sind drei Forschungsinstitute: Das Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) Berlin, das Soziologische Forschungsinstitut (SOFI) an der Universität Göttingen und das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Auf einer eigenen Internetseite bietet das Projekt umfassende Informationen zu aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen. Es beleuchtet die Ergebnisse der offiziellen Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik und führt darüber hinaus Experten/-innen aus Theorie und Praxis der Arbeitsmarktpolitik zusammen. Über ein moderiertes Forum haben diese die Möglichkeit, Erfahrungen auszutauschen. Interessierte können einen regelmäßig erscheinenden Newsletter abonnieren.



Mehr Informationen im Internet unter:

www.monapoli.de

oder

www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de

Hans **Böckler**
Stiftung

Otto
Brenner
Stiftung

Struktur und Schwerpunkte der Abteilung Forschungsförderung

Stand April 2006

Forschungsförderung 4 Abteilungsleitung

Dr. Erika Mezger
Tel.: 02 11/77 78-108
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Rosemarie Pulfrich/Elisabeth Bernhardt/
Gabriele Mülhaupt
Tel.: 02 11/77 78-109/-342/-276
E-Mail: Rosi-Pulfrich@boeckler.de
Elisabeth-Bernhardt@boeckler.de
Gabriele-Muelhaupt@boeckler.de

Förderungsschwerpunkt
 ■ Zukunft des Sozialstaates
 ■ Kooperativer Staat in der
 Dienstleistungsgesellschaft

Forschungsförderung 2 Referat

Dr. Karsten Schneider
Tel.: 02 11/77 78-175
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Astrid Grunewald
Tel.: 02 11/77 78-176
E-Mail: Astrid-Grunewald@boeckler.de

Förderungsschwerpunkt
 ■ Mitbestimmung im Wandel

Forschungsförderung: Dokumentation

Gabriele Hain
Tel.: 02 11/77 78-119
E-Mail: Gabriele-Hain@boeckler.de

EDV-gestützte Forschungsinformation

Forschungsförderung 1 Referat

Dr. Frank Gerlach
Tel.: 02 11/77 78-127
E-Mail: Frank-Gerlach@boeckler.de

Karin Klaus
Tel.: 02 11/77 78-128
E-Mail: Karin-Klaus@boeckler.de

Förderungsschwerpunkt
 ■ Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung

Forschungsförderung 3 Referat

Sebastian Brandl
Tel.: 02 11/77 78-194
E-Mail: Sebastian-Brandl@boeckler.de

Kirsten Hermeling
Tel.: 02 11/77 78-115
E-Mail: Kirsten-Hermeling@boeckler.de

Förderungsschwerpunkt
 ■ Erwerbsarbeit im Wandel

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
<http://www.boeckler.de>

Abteilung Forschungsförderung
Fax: 02 11/77 78-283

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt