

Berndt Keller, Hartmut Seifert

Arbeitsmarktpolitik

S. 97 bis 110

URN: urn:nbn:de: 0156-5599109



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Arbeitsmarktpolitik

Gliederung

- 1 Definitionen und Abgrenzungen
- 2 Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
- 3 Von der fürsorgenden zur aktiven Arbeitsmarktpolitik
- 4 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- 5 Beschäftigungspolitik der EU

Literatur

Als Bestandteil der Beschäftigungspolitik zielt die Arbeitsmarktpolitik auf eine quantitative wie qualitative Beeinflussung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Historisch gesehen hat sich die Konzeption der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland von einer fürsorgenden über eine aktive hin zu einer aktivierenden Politik gewandelt, die auch mit Änderungen im Finanzierungsmodus und der Organisation verbunden war.

1 Definitionen und Abgrenzungen

Arbeitsmarktpolitik ist ein Teilbereich der Beschäftigungspolitik. Letztere umfasst in einer breiten Definition sämtliche Aktivitäten, die auf Prozesse und Ergebnisse von Arbeitsmärkten einwirken. Dazu gehören makropolitische Möglichkeiten der Einflussnahme wie die Geld-, Finanz- oder Lohnpolitik ebenso wie mikropolitische Entscheidungen der Unternehmen. In Abgrenzung hierzu umfasst die Arbeitsmarktpolitik den durch das Sozialgesetzbuch II und III (SGB II und III) der Bundesagentur für Arbeit (BA) übertragenen Handlungsbereich, der darauf gerichtet ist, Angebot und Nachfrage am *Arbeitsmarkt* in quantitativer oder qualitativer Weise zu beeinflussen (Niveau- und Strukturdimension).

Ergänzt wird dieses Politikfeld durch Programme der Europäischen Union (EU; *Europäische Union*) wie den Europäischen Sozialfonds (ESF) oder die Europäische Beschäftigungspolitik. Eine Zwischenstellung nehmen die zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundesländer ein (Weiterbildung für Langzeitarbeitslose, Berufsvorbereitung für Jugendliche usw.). Ihre Finanzierung basiert auf Landesmitteln, häufig verknüpft mit Mitteln der EU. Arbeitsmarktpolitisch aktiv sind auch die Kommunen. Vor den sogenannten Hartz-Gesetzen (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz I-IV) waren sie für die Sozialhilfe zuständig und organisiert im Rahmen der Sozialhilfe gemäß Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) Arbeitsgelegenheiten („Hilfe zur Arbeit“).

Die Arbeitsmarktpolitik hat sowohl beschäftigungs- als auch sozialpolitische Funktionen. In beschäftigungspolitischer Hinsicht hat sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten und finanziellen Ressourcen für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu sorgen. Ungleichgewichte, vor allem Unterbeschäftigung, kann sie nicht allein lösen, sondern nur flankierend zur Wirtschafts- und Finanzpolitik wirken. Die sozialpolitische Aufgabe besteht darin, Beschäftigten bei Arbeitsplatzverlust die materielle Existenzgrundlage zu sichern.

Weiterhin ist zu unterscheiden zwischen Ordnungspolitik, welche durch Gestaltung bzw. Veränderung der Arbeitsmarktverfassung die Rahmenbedingungen vorgibt, und Prozesspolitik, welche durch Anreize die Entscheidungen der Akteure zu beeinflussen versucht. Die Arbeitsmarktpolitik ist überwiegend Prozesspolitik.

2 Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung liegt in den Händen der BA. Sie gliedert sich in drei funktionale Ebenen, die Zentrale, die zehn Regionaldirektionen und die 178 örtlichen Agenturen für Arbeit mit rund 660 Geschäftsstellen. Eine Besonderheit stellt die Selbstverwaltung der BA dar, die traditionell im Rahmen tripartistisch zusammengesetzter Gremien (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Gebietskörperschaften) erfolgt. Das Prinzip der Selbstverwaltung gilt für alle Ebenen. Die Mitglieder in den Organen werden nicht gewählt, sondern berufen. Seit 2002 verfügt die BA über einen dreiköpfigen Vorstand als Leitungs- sowie einen tripartistisch besetzten Verwaltungsrat als Kontrollorgan. Die Selbstverwaltungsorgane verfügen

nur über eingeschränkten Handlungsspielraum. Haushalt, Satzung und Anordnungen sind durch die Bundesregierung zu genehmigen, die damit letztlich den Kurs bestimmt (vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck et al. 2010).

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgt vorrangig durch Beiträge und zu kleineren Anteilen durch Mittel der Bundesregierung (Zuschusspflicht und Verpflichtung der Defizitübernahme) und Umlagen (Winterbauumlage und Insolvenzgeld). Die Beiträge werden paritätisch von Beschäftigten und Arbeitgebern aufgebracht und beziehen sich auf das sozialversicherungspflichtige Bruttoeinkommen mit einer Beitragsbemessungsgrenze (2015: monatliches Bruttoeinkommen 6.050 Euro West, 5.200 Euro Ost). Beitragspflichtig sind sämtliche Arbeiter und Angestellten, nicht aber Beamte und Selbstständige.

Die Beitragssätze stiegen seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) mit jeder neuerlichen Konjunkturabschwächung weiter von ursprünglich 1,3 auf 6,5 % und sanken erst seit 2007 aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage (s. Tab. 1). In Phasen konjunkturell steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Beschäftigtenzahlen stieg der Bundeszuschuss (s. Tab. 2).

Tabelle 1: Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung in % des Bruttoarbeitsentgeltes und Arbeitslosenquote, 1969–2014 (Zeitpunkte mit Änderung des Beitragssatzes)

Jahr	1969	1972	1975	1976	1982	1983	1985	1986
Beitragssatz	1,3	1,7	2,0	3,0	4,0	4,6	4,2	4,0
Arbeitslosenquote	0,8	1,1	4,6	4,5	7,2	8,8	8,9	8,5

Jahr	1987	1991	1992	1993	2007	2008	2009	2011
Beitragssatz	4,3	6,2	6,3	6,5	4,2	3,3	2,8	3,0
Arbeitslosenquote	8,5	6,1	6,5	8,1	9	7,8	8,1	7,1

Jahr	2012	2013	2014
Beitragssatz	3,0	3,0	3,0
Arbeitslosenquote	6,8	6,9	6,7

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1970–2003; Bundesagentur für Arbeit 2004–2015

Die in jedem Konjunkturabschwung wiederkehrenden Finanzierungsprobleme resultieren aus dem dominierenden Finanzierungsmodus: Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlten gleiche Pflichtbeiträge, die der Bund aufgrund seiner Budgethaftung durch Zuschüsse ergänzte. In konjunkturellen Abschwunghasen stiegen die Ausgaben für passive Lohnersatzleistungen (Muss-Leistungen),

während die Beitragseinnahmen trotz steigender Beitragssätze, aber wegen sinkender Beschäftigtenzahlen nicht Schritt hielten. Der Handlungsspielraum für die in diesen Phasen besonders wichtigen aktiven Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Beschäftigung schrumpfte (Kann-Leistungen). Dieser Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben führte zu einer prozyklisch ausgerichteten „Stop-and-Go-Politik“.

Tabelle 2: Haushalte der BA - Defizite und Zuschüsse des Bundes 1992-2013

Jahr	Haushaltssaldo	Bundeszuschuss
1992	-7.077	4.571
1993	-12.489	12.485
1994	-5.313	5.185
1995	-3.524	3.522
1996	-7.037	7.033
1997	-4.895	4.895
1998	-3.970	3.970
1999	-3739	3.739
2000	-867	867
2001	-1.931	1.931
2002	-5.623	5.623
2003	-6.215	6.215
2004	-4.175	4.175
2005	-397	397
2006	11.215	0
2007	6.642	0
2008	-1.118	-
2009	-13.804	-
2010	-8.143	5.207
2011	40	0
2012	2.587	0
2013	61	0

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik stiegen im Laufe der Jahre deutlich auf über 4 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP); die sogenannte Aktivitätsrate, der Anteil der Ausgaben für aktive Maßnahmen an den Gesamtausgaben, sank langfristig und lag in den 1990er Jahren zwischen 30 und 40 %. 2013 entfielen nur noch knapp 27 % auf diesen Ausgabenblock, aber etwas über die Hälfte auf Lohnersatzleistungen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014). Gemessen an ihrem konzeptionellen Anspruch führten die seit Mitte der 1970er Jahre vorgenommenen Veränderungen zu einer Rückverlagerung von der präventiven zur reaktiven Arbeitsmarktpolitik.

3 Von der fürsorgenden zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Eine gesetzlich kodifizierte Arbeitsmarktpolitik geht zurück auf das seit 1927 geltende Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG). Arbeitsmarktpolitik orientierte sich primär am sozialen Fürsorgeprinzip. Im Vordergrund stand die finanzielle Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit. Eine konzeptionelle Neuausrichtung brachte 1969 das AFG. Basierend auf Empfehlungen der OECD und auf praktischen Erfahrungen in Schweden sollte die Arbeitsmarktpolitik weniger als bislang reaktiv sein, sondern aktiv in das Geschehen am Arbeitsmarkt eingreifen. Die neue Qualität der Arbeitsmarktpolitik sah der Gesetzgeber vor allem darin, im engen Zusammenwirken mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik die Entwicklung des Arbeitsmarktes durch vorausschauende und präventive Interventionen vor ungleichgewichtigen Angebots-Nachfragesituationen zu bewahren. Die Arbeitsmarktpolitik erhielt in enger Verbindung mit dem 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) einen beschäftigungspolitischen Auftrag. Seitdem ist es üblich, zwischen passiv-verwaltender und aktiv-gestaltender Arbeitsmarktpolitik zu differenzieren (s. auch Tab. 3).

Tabelle 3: Phasen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Phasen	Prinzipien
soziales Fürsorgeprinzip	finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit reaktiv-kompensatorische Arbeitsmarktpolitik
aktive Arbeitsmarktpolitik	vorausschauend-präventive Intervention aktive Gestaltung des Strukturwandels
aktivierende Arbeitsmarktpolitik	„Fordern und Fördern“, „verschärfte Zumutbarkeit“ Selbstverantwortung und Eigeninitiative Angebotspolitische Orientierung

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Prinzipien und Instrumente

Die mit dem AFG intendierte konzeptionelle Abkehr von der reaktiv-kompensatorischen hin zur aktiv-gestaltenden und vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik brachte das übergeordnete Ziel explizit zum Ausdruck: Die Maßnahmen waren „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1 AFG). Die Reintegration in den Erwerbsprozess durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wurde als vorrangig gegenüber passiven Leistungen angesehen.

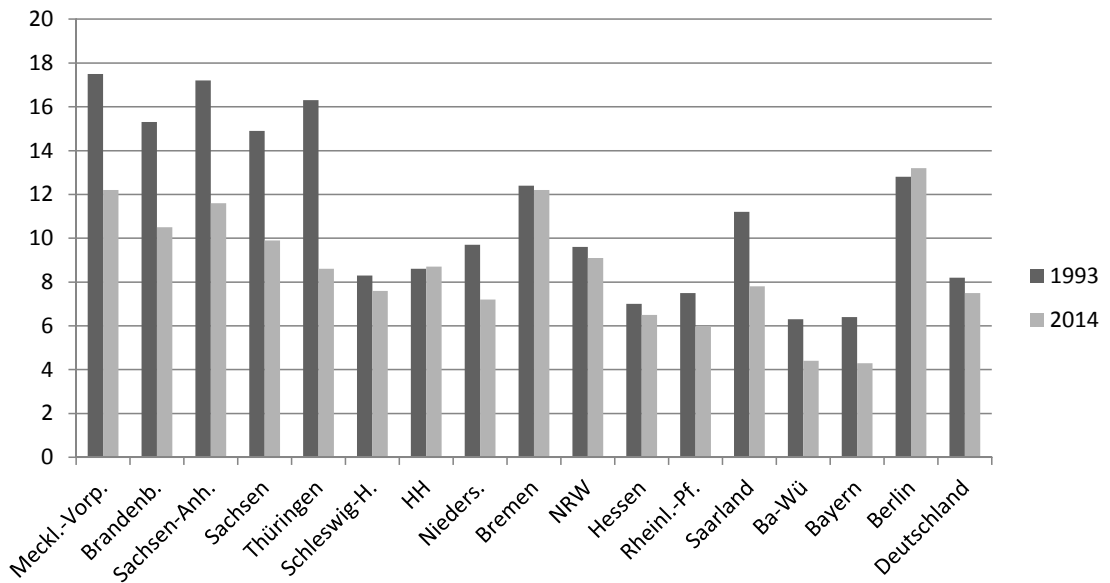
Die Reihenfolge der Maßnahmen und Instrumente im Gesetzestext zeigte eine Hierarchie der Ziele an: Vorbeugende Maßnahmen, welche Arbeitslosigkeit antizipieren und den Strukturwandel durch Verbesserung der beruflichen und regionalen Mobilität der Arbeitnehmer sowie durch Qualifizierungsmaßnahmen (Umschulung und Weiterbildung) fördern sollten, rangierten explizit vor kompensatorischen Leistungen, vor allem Arbeitslosengeld als dominierender Entgeltersatzleistung. Instrumente und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich zu drei Gruppen zusammenfassen:

- Information und Beratung (u. a. Arbeitsvermittlung, Förderung der Arbeitsaufnahme) sollten die Markttransparenz erhöhen bzw. Informationsdefizite abbauen und dadurch die Suchdauer verkürzen bzw. die Allokationseffizienz verbessern.
- Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Ausbildung, Fortbildung, Umschulung) bildete den Kern der aktiven Arbeitsmarktpolitik; sie sollte die qualifikatorische Anpassung der Arbeitskräfte an den Strukturwandel fördern, strukturelle Arbeitslosigkeit verhindern bzw. die berufliche (Aufstiegs-)Mobilität verbessern.
- Kurzarbeitergeld und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sollten bedrohte Arbeitsplätze sichern und während konjunktureller Schwächephasen befristet neue schaffen. Beide Instrumente sollten im Sinne der Beschäftigungstheorie von Keynes als eingebaute Stabilisatoren die Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes unterstützen.

Nach der deutschen Wiedervereinigung und den dadurch ausgelösten massiven Beschäftigungsproblemen in Ostdeutschland kamen zu Beginn der 1990er Jahre zahlreiche Sonderregelungen für die neuen Bundesländer hinzu, um den Beschäftigungseinbruch sozialverträglich abzumildern (u. a. verschiedene Vorruhestandsregelungen, spezielle Regelungen im Rahmen von ABM wie Strukturanpassungsmaßnahmen, bis dato unbekannte Kombinationen von Maßnahmen, u. a. von Weiterbildung und ABM oder Kurzarbeit und Weiterbildung). Deren massiver Einsatz konnte den Zusammenbruch des Arbeitsmarktes in der Transformationskrise von der Plan- zur Marktwirtschaft lediglich abfedern, nicht aber verhindern. Nach wie vor besteht ein erhebliches Gefälle zwischen alten und neuen Bundesländern in der Höhe der Arbeitslosigkeit (s. Abb. 1).

Die Arbeitslosenquoten lagen 2014 zwischen 4,3 % in Bayern und 12,2 % in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Gegenüber 1993 ist die Arbeitslosenquote vor allem in den ostdeutschen Bundesländern kräftig gesunken, was teilweise auf Abwanderungen von vorwiegend jüngeren Arbeitskräften zurückzuführen ist. Die in diesem Zeitraum insgesamt leicht verbesserte Arbeitsmarktlage hat die regionalen Unterschiede nicht ausgeglichen, aber reduziert und umgewandelt. Das nach der Wiedervereinigung starke Ost-West-Gefälle der Arbeitslosigkeit weicht allmählich einem Nord-Süd-Gefälle (Fuchs/Ludewig/Weyh 2015).

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten der Bundesländer 1993 und 2014



Quelle: Destatis 2015

3.2 Immanente Handlungsgrenzen

Das grundlegende Problem des AFG bestand darin, dass es nicht nur in einer Zeit deutlicher Arbeitskräfteknappheit, sondern auch für eine Zeit der Vollbeschäftigung sowie die Bewältigung des Strukturwandels konzipiert war. Die Instrumente beschränkten sich darauf, Arbeitskräftemangel durch gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, Weiterbildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Umschulung sowie die regionale Mobilität durch finanzielle Förderung zu verbessern. Die Instrumente zur Beeinflussung der Arbeitsnachfrage waren primär auf konjunkturelle Schwächephasen ausgerichtet. Kurzarbeit sollte Beschäftigung sichern, ABM durch vorübergehend öffentlich geförderte Arbeitsplätze Phasen der Arbeitslosigkeit überbrücken und Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt reintegrieren, Lohnkostensubventionen sollten private Beschäftigungsnachfrage stimulieren. Konzeptionell weitgehend ausgeblendet waren Phasen dauerhaft struktureller Massenarbeitslosigkeit aufgrund zu geringen wirtschaftlichen Wachstums. Hier stieß die Arbeitsmarktpolitik mit ihrem überwiegend auf die Beeinflussung des Arbeitsangebotes ausgerichteten Instrumentariums an Grenzen (vgl. Arbeitskreis AFG-Reform 1994).

Mit dem infolge der ersten Ölkrise Mitte der 1970er Jahre abrupten Ende der kurzen Vollbeschäftigungsphase kam es zu zahlreichen Novellierungen und weiteren Änderungen (wie Erhöhungen der Beitragssätze, Leistungs- bzw. Ausgabenkürzungen, Veränderungen bei Instrumenten und Maßnahmen). Kein anderes sozialpolitisches Gesetz erfuhr so viele Änderungen wie das AFG. Auch gerieten – neben den wiederkehrenden Finanzierungsproblemen – die Instrumente in die Kritik. Die sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung (vgl. Schmid/O'Reilly/Schömann 1996) legte mangelnde Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente (vor allem ABM, auch Weiterbildung und Lohnsubventionen) bloß und verwies auf nicht intendierte Folgewirkungen wie:

- Substitutions- und Verdrängungseffekte, d. h., Teilnehmer an Maßnahmen (wie ABM) besetzen Arbeitsplätze, die sonst Nichtteilnehmer einnehmen würden,
- Rotations- oder Drehtüreffekte, d. h., eine dauerhafte Wiedereingliederung der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt gelingt nicht (u. a. bei ABM),
- Mitnahmeeffekte, d. h., das Ergebnis wäre auch ohne Einsatz der Maßnahmen (wie Lohnsubventionen oder Eingliederungszuschüsse) eingetreten.

4 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

4.1 Prinzipien und Instrumente

Aufgrund dieser andauernden, immanent kaum zu lösenden Probleme wurde das AFG nach der Anpassung zum Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) schließlich 1998 durch das SGB III ersetzt, das konzeptionell in stärkerem Maße als das AFG neoklassischen Prämissen folgte. Während das AFG darauf zielte, dass weder Arbeitslosigkeit noch unterwertige Beschäftigung eintreten oder fort dauern sollten, betont das SGB III stärker Selbstverantwortung und Eigeninitiative, insbesondere der Arbeitnehmer, und gibt das Ziel auf, unterwertige Beschäftigung zu verhindern. Die Instrumente des SGB III lassen sich nach den Akteuren gliedern:

- Leistungen an Arbeitnehmer umfassen u. a. die Verbesserung der Eingliederungsaussichten, die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung, der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung sowie die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Ziele sind die Verbesserung der Eingliederungsaussichten über Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen wie auch die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung über Mobilitätshilfen.
- Leistungen an Arbeitgeber umfassen die Eingliederung von Arbeitnehmern, die Förderung der beruflichen Ausbildung sowie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Eingliederungszuschüsse bzw. Lohnsubventionen sollen Produktivitätsnachteile bestimmter Arbeitnehmergruppen kompensieren (vor allem Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte).
- Leistungen an institutionelle Träger umfassen die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder der beruflichen Rehabilitation, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen, die Förderung von ABM, Strukturanpassungs- und Infrastrukturmaßnahmen.

Zudem wurden einige neue Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (u. a. Eingliederungsverträge) eingeführt; der häufig kritisierte Finanzierungsmodus blieb jedoch unverändert. Allerdings nahm die Halbwertszeit der gesetzlichen Regelungen weiter ab. Bereits 2002 traten zwei Novellierungen des SGB III in Kraft, das „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ („Job-AQTIV-Gesetz“ Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) sowie das „Gesetz zur Reform der Arbeitsverwaltung und Arbeitsvermittlung“.

Eine konzeptionelle Neuausrichtung brachte die Unterscheidung zwischen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Letztere betont im Rahmen eines sich ändernden Verständnisses von Sozialstaat und damit von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nachdrücklicher das Prinzip des

„Förderns und Forderns“, d. h. einer engeren Verbindung von staatlichen Leistungen und individuellen Gegenleistungen stärker eigenverantwortlicher Arbeitnehmer (einschließlich verschärfter Zumutbarkeitskriterien).

4.2 Die Hartz-Gesetze

Nachdem Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der BA bekannt geworden waren, wurde Anfang 2002 die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt („Hartz-Kommission“). Sie unterbreitete „Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002). Die unter der Leitidee „Eigeninitiativen auslösen und Sicherheiten einlösen“ stehenden 13 Module dienten als Basis für eine grundlegende Reform, welche die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einschneidender veränderte als alle vorherigen Reformen.

Der zuvor eingeleitete Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde forciert. Das bereits mit dem SGB III eingeführte Leitmotiv „Fordern und Fördern“ wurde instrumentell ausgebaut. Der Druck auf Arbeitslose zur Annahme angebotener Stellen wurde im Rahmen der neu definierten Zumutbarkeit gemäß regionaler, finanzieller und sozialer Kriterien verstärkt.

2003 traten das erste und zweite Hartz-Gesetz in Kraft. Die wichtigsten Änderungen sind:

- Die 181 Arbeitsämter wurden grundlegend reformiert und in Agenturen für Arbeit umgewandelt. Sie erhielten eine neue Organisationsstruktur bei veränderter Arbeitsteilung und bieten Arbeitnehmern wie Arbeitgeberinnen umfassende Dienstleistungen an, indem sie nicht nur Angebot und Nachfrage auf lokalen und regionalen Arbeitsmärkten koordinieren, sondern weitere umfangreiche Aufgaben übernehmen, u. a. bisherige Zuständigkeiten der Sozialämter.
- Das Herzstück der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sollten die Personalserviceagenturen (PSA) darstellen, welche bei den Agenturen für Arbeit eingerichtet wurden. Sie sollten Eintrittsbarrieren abbauen und Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt reintegrieren. PSA verliehen Arbeitslose zeitweise an Unternehmen mit dem Ziel, sie in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu übernehmen. Die Phasen zwischen Verleihungen sollten durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen überbrückt werden.
- Eine neue, befristete Form der Selbstständigkeit waren Ich-AG bzw. Familien-AG (mit einem Jahreseinkommen bis 25.000 bzw. 50.000 Euro), welche Arbeitslose gründen konnten. Ziele waren die Legalisierung von Schwarzarbeit durch Überführung in reguläre Beschäftigung sowie die Förderung von Selbstständigkeit.
- Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wurden von monatlich maximal 325 auf aktuell 450 Euro aufgestockt und in Minijobs umbenannt.
- Zudem wurde zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung eine Gleitzone für monatliche Einkommen zwischen 451 und aktuell 850 Euro in Form von Midijobs eingeführt. Dadurch soll die Niedriglohnfalle vermieden werden, die sich ergibt, wenn eine zusätzliche Erwerbstätigkeit infolge hoher Grenzsteuersätze unattraktiv wird.

- Durch Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) wurde Leiharbeit dereguliert (Aufhebung des Synchronisations-, Befristungs- und Wiedereinstellungsverbots sowie der beschränkten Überlassungsdauer, Einführung des Gleichstellungsgrundsatzes).

Das 2004 in Kraft getretene dritte Hartz-Gesetz sollte die BA zu einer modernen Dienstleistungsorganisation umbauen. Die neu eingeführten Jobcenter betreuen die Bezieher von Arbeitslosengeld II. Die Agenturen für Arbeit, die zuständig sind für die Betreuung von Beziehern von Arbeitslosengeld I (60 % des letzten Bruttoarbeits-Entgelts für Bezieher ohne und 67 % für Bezieher mit Kindern), werden über Zielvereinbarungen gesteuert. Arbeitslose werden nach Risikokriterien eingestuft und differenziert betreut. Für Langzeitarbeitslose sind Fallmanager zuständig.

Das 2005 erlassene vierte Hartz-Gesetz legte die Leistungen der bisher getrennten Bereiche Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammen („Hartz IV“). Arbeitsuchende, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben, erhalten eine unbefristete, bedarfsabhängige Grundsicherung, deren Höhe im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe unabhängig vom vorherigen Einkommen ist. Mit dem Arbeitslosengeld I und II wurden zwei Rechts- bzw. Regelungskreise für unterschiedliche Gruppen der Arbeitsuchenden geschaffen, die von verschiedenen Institutionen betreut werden: Agenturen für Arbeit für die Empfänger von Arbeitslosengeld I und Jobcenter für die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Neu eingeführt wurden außerdem Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor für Langzeitarbeitslose (sogenannte Ein-Euro-Jobs). Organisatorisch räumt die Reform der Arbeitsmarktpolitik den Kommunen die Option ein, anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben nach dem SGB II (Durchführung der Grundsicherung) zu übernehmen (Optionskommunen). 69 kreisfreie Städte und Landkreise machten hiervon Gebrauch.

4.3 Kritik

Wohl keine Gesetzesänderung der letzten Jahrzehnte löste derartig kontroverse Reaktionen aus wie die Hartz-Gesetze. Während ihre Befürworter sie als entscheidenden Faktor für die 2005 einsetzende Besserung der Arbeitsmarktlage begreifen (vgl. SRW 2011), verweisen ihre Kritiker insbesondere auf die sozialen Probleme infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Keller/Seifert 2013). Die empirische Wirkungsforschung ermittelt eher geringe Beschäftigungseffekte (vgl. Deutscher Bundestag 2006; Horn/Herzog-Stein 2013; Klinger 2013), die hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Einige Instrumente, die im Vorfeld der Gesetzgebung als besonders beschäftigungswirksam eingestuft wurden, wie PSA oder Ich-AG, wurden wegen mangelnder Effizienz zurückgenommen. Andere Analysen argumentieren, dass weniger die Hartz-Gesetze als vielmehr die bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einsetzende Lohnmoderation und -spreizung den Beschäftigungsaufschwung ausgelöst hätten (vgl. Dustmann/Fitzenberger/Schönberg et al. 2014).

Weitgehend unstrittig sind die durch die Hartz-Gesetze ausgelösten sozialen Probleme. Vor allem Leiharbeit und Minijobs expandierten in den ersten Jahren nach ihrer Deregulierung bzw. Neufassung. Gleichzeitig trugen sie wesentlich dazu bei, dass sich der Niedriglohnbereich auf über 20 % der abhängig Beschäftigten ausweitete. Da diese Beschäftigungsformen außerdem im Vergleich zu Normalarbeitsverhältnissen geringere Chancen auf Teilnahme an betrieblich-beruflicher Weiterbildung bieten und instabiler sind, verursachen sie höhere Risiken der Altersarmut. Diese Risiken verstärken sich aufgrund der gesunkenen Aufwärtsmobilität (vgl. SRW 2012). Nicht nur unter sozialen, sondern auch unter allokativen Aspekten problematisch ist der durch verschärfte

Zumutbarkeitskriterien und strengere Sanktionen erhöhte Druck auf Arbeitslose, möglichst rasch auch schlechter entlohnte unterwertige Tätigkeiten anzunehmen. Werden qualifizierte Arbeitskräfte in Tätigkeiten vermittelt, die deutlich unter ihren Qualifikationsniveaus liegen, gehen mittel- und langfristig Kompetenzen verloren, die fehlen, um den drohenden Fachkräftemangel infolge des demografischen Wandels abwehren zu können. Damit können sich kurzfristig positive Effekte langfristig in das genaue Gegenteil kehren. Schließlich setzten die Hartz-Gesetze den mit der Eingliederung des AFG in das SGB III begonnenen paradigmatischen Wechsel fort: Sie nahmen den ursprünglich an keynesianischer Nachfragesteuerung orientierten, präventiven Anspruch zurück und verstärkten den angebotspolitischen Kurs. Seinen Ausdruck findet diese Orientierung in dem kräftig reduzierten Einsatz von ABM und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

5 Beschäftigungspolitik der EU

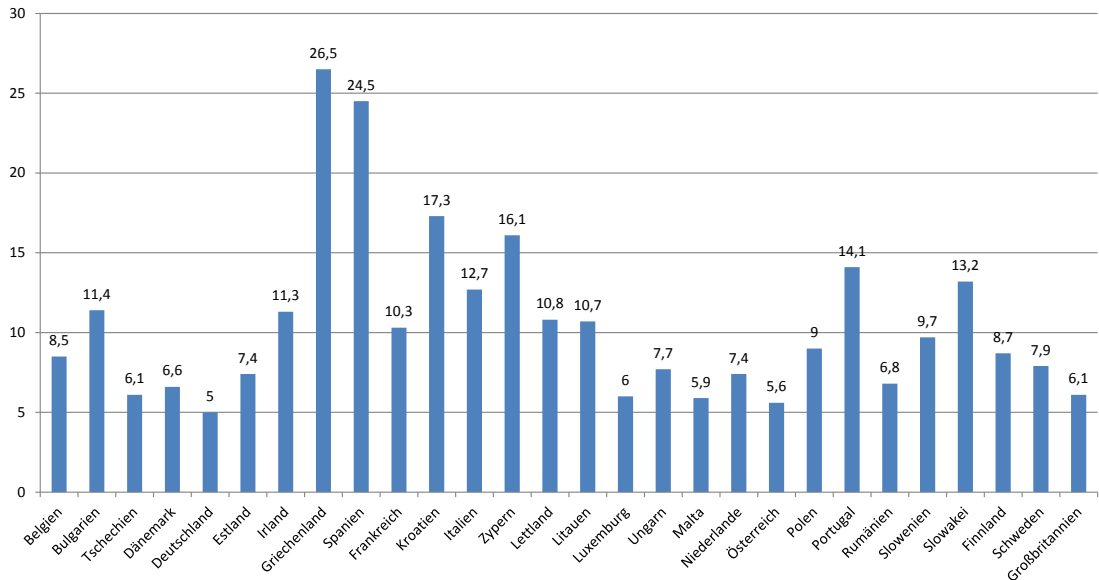
Eine vergleichbare Arbeitsmarktpolitik mit ähnlichen Prinzipien der Konzeption, Organisation, Finanzierung und auch Instrumenten wie in Deutschland existiert auf der EU-Ebene nicht. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ist wesentlich Aufgabe der Mitgliedsländer. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds unterstützt die EU jedoch die nationale Arbeitsmarktpolitik mit beträchtlichen Mitteln. Dabei geht es vorrangig um die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt sowie die Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den Strukturwandel. Die Fördermittel werden hauptsächlich im Rahmen von Kofinanzierungen mit Programmen der Bundesländer eingesetzt.

Die Konstellation nationaler Zuständigkeiten ändert sich seit Mitte der 1990er Jahre allmählich, nachdem die Arbeitslosigkeit in verschiedenen Mitgliedsländern deutlich zugenommen hatte (s. Abb. 2) (European Commission 2014; ETUI 2015). Die europäische Beschäftigungsstrategie gemäß dem in den Amsterdamer Unionsvertrag (1997) eingeführten, eigenständigen Beschäftigungskapitel (inzwischen Art. 145-150 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) stellt den Versuch dar, diese Probleme nicht mehr ausschließlich in nationaler Kompetenz zu lassen. Der sogenannte Luxemburger Prozess (später offene Methode der Koordination – OMK) besteht aus allgemeinen Zielvorgaben durch Leitlinien, deren autonomer Umsetzung in nationalen Aktionsplänen (NAP), aus Monitoring und jährlicher Berichterstattung sowie Empfehlungen an einzelne Mitgliedsländer. Diese Abstimmung zwischen nationalen und supranationalen Akteuren soll eine wirksamere Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit sowie eine Verbesserung der Arbeitsmarktverfassung erreichen.

Zunächst wurden mehr als 20 beschäftigungspolitische Leitlinien vereinbart, die sich zu vier Säulen zusammenfassen lassen: (1) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, (2) Entwicklung des Unternehmergeistes, (3) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, (4) Stärkung und Ausbau der Maßnahmen für Chancengleichheit. In einer umfassenden Reform, die nach einer Zwischenevaluation im Rahmen der Lissabon-Strategie zur Modernisierung der EU durchgeführt wurde, wurden 2003 die folgenden Querschnittsthemen formuliert: Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und -produktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration. Seit 2005 werden die nach der Osterweiterung der EU geltenden Leitlinien (etwa Ziele für spezifische Beschäftigungsquoten oder Fristen für Reintegration bestimmter Gruppen) mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik abgestimmt, was 2010

zu einer Anpassung der beschäftigungspolitischen Leitlinien an die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ geführt hat (u. a. Erhöhung der Beschäftigungsquote, Abbau struktureller Arbeitslosigkeit, Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung). Seit 2010 ist die europäische Beschäftigungspolitik integrierter Bestandteil des infolge der Finanz- und Schuldenkrise eingeführten Governance-Konzepts „Europäisches Semester“, mit dem eine engere Ex-ante-Koordination und Überwachung der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer erreicht werden soll, um makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote in den EU-Mitgliedsländern 2014 in %



Quelle: Eurostat 2015

Probleme bestehen vor allem in der notwendigen Kooperation der Mitgliedsländer bei der Umsetzung der allgemein gehaltenen Zielvorgaben sowie in deren Finanzierung. Der Einfluss der Kommission ist auf die Formulierung von Leitlinien sowie nicht verbindliche, aber öffentliche Empfehlungen an Mitgliedsländer beschränkt („management by objectives“). Die europäische Beschäftigungspolitik hat insofern nur appellativen Charakter und gelangt über den Austausch von Informationen und Ansätze freiwilliger Koordination kaum hinaus, wobei fehlende Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Nichteinhaltung europäischer Zielvorgaben – im Gegensatz zur dauerhaften Einhaltung der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – eine freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten keineswegs fördern. Die maßgeblichen Kompetenzen verbleiben demgegenüber in nationaler Zuständigkeit, sodass eine genuine europäische Politik nicht zustande kommt.

Außerdem differieren in Bezug auf Voraussetzungen und Maßnahmen einer EU-Beschäftigungspolitik die Vorstellungen der nationalen und europäischen Sozialpartner, die seit 2000 in Prozesse der Implementation und des Monitoring integriert sind. Weiterhin besteht das Problem, dass in den Berichten über die NAP, welche die gemeinsam beschlossenen Leitlinien mit

nationalspezifischen Instrumenten umsetzen, quantitative Betrachtungsweisen dominieren, weil Erfolge der eigenen Politik demonstriert werden sollen. Außerdem treten Implementationsprobleme bei der Realisierung beschäftigungspolitischer Ziele auf, da die Kommission in Ermangelung eigener Institutionen und Instrumente auf die Mitgliedstaaten angewiesen ist. Vor dem Hintergrund der genannten Probleme muss gegenwärtig offenbleiben, welche Entwicklungsperspektiven sich zukünftig für das Politikfeld der EU-Beschäftigungspolitik ergeben.

Literatur

- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) (1994): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz. Düsseldorf.
- Bäcker, G.; Naegele, G.; Bispinck, R.; Hofemann, K.; Neubauer, J. (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1970–2003): Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg/Bad Honnef.
- Bundesagentur für Arbeit (2004–2015): Geschäftsberichte der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2014): Interaktive Haushaltsdarstellung 2014: Ausgaben (Beiträge in Mrd. EUR) und Vergleichswerte. <http://www.haushalt.arbeitsagentur.de/#zeitreihen/ZR-003/> (22.01.2015).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit: 13211-0007. Arbeitslose, Arbeitslosenquoten, Gemeldete Arbeitsstellen: Bundesländer, Jahre. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=A664CEE F1AA42EBB9FB6C17598FC7723.tomcat_GO_1_2?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1441630447078&index=2 (07.09.2015).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2006): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/3982. Berlin.
- Dustmann, C.; Fitzenberger, B.; Schönberg, U.; Spitz-Oener, A. E. (2014): From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. In: Journal of economic perspectives, 28(1), 167-188.
- ETUI – European Trade Union Institute (ed.) (2015): Benchmarking working Europe 2015. Brussels.
- European Commission (ed.) (2014): Employment and social developments in Europe 2014. Luxembourg.
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (Hrsg.) (2015): Arbeitslosenquote, insgesamt. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=de&code=tsdec450&toolbox=type> (07.09.2015).
- Fuchs, M.; Ludewig, O.; Weyh, A. (2015): Arbeitslosigkeit in Ost und West. Unterschiede verschwimmen immer mehr. In: IAB-Forum 1/2015, 22-29.

- Horn, A. G.; Herzog-Stein, A. (2013): Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität. In: Wirtschaftsdienst 93 (3), 151-155.
- Keller, B.; Seifert, H. (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin.
- Klinger, S. (2013): Solider Arbeitsmarkt trotz wirtschaftlicher Schwäche. In: Wirtschaftsdienst 93(3), 143-147. Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hrsg.) (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (eds.) (1996): International handbook of labour market policy and evaluation. Cheltenham/Brookfield.
- SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.
- SRW – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa: Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13. Wiesbaden.

Weiterführende Literatur

- Bothfeld, S.; Sesselmeier, W.; Bogedan, C. (Hrsg.) (2012): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden.
- Brinkmann, C.; Hujer, R.; Koch, S. (2006): Themenheft Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 39 (3/4), 317-617.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2013): Richtfest: Zehn Jahre Agenda 2010 – ein Besuch auf der Reformbaustelle. Nürnberg. IAB-Forum 2.

Bearbeitungsstand: 12/2016