



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Susanne Blancke und Josef Schmid

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich

Programme, Konzepte, Strategien

**Occasional Papers
Nr. 18**

Susanne Blancke und Josef Schmid

**Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer
im Vergleich**

Programme, Konzepte, Strategien

Occasional Papers
Nr. 18

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

Anschrift: Nauklerstraße 37a
D-72074 Tübingen
Telefon: ++49 (0)7071 / 29-77368 & 29-77190
Fax: ++49 (0)7071 / 922 876
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Günter Püttner
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Uwe Walz
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Thomas Fischer, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, September 1998.

Erschienen im Selbstverlag.

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart

ISBN-Nr.: 3-9805358-6-X

Schutzgebühr: DM 10,-

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abstract | 4 |
| 1. Die Rolle der Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik | 5 |
| 1.1. Einleitung: Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland | 5 |
| 1.2 Ziele und Vorgehen der Studie: Analyse und Vergleich von Programmen | 8 |
| 2. Die Arbeitsmärkte der 16 Bundesländer im Vergleich – Entwicklungen und Strukturen | 10 |
| 2.1 Die Entwicklung regionaler Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit | 10 |
| 2.2 Der Index der Performanz der Arbeitsmärkte als ein Vergleichsinstrument | 12 |
| 3. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Konzeptionelle Grundlagen | 17 |
| 3.1 Möglichkeiten und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik | 17 |
| 3.2 Die aktive Arbeitsmarktpolitik vor neuen Herausforderungen | 22 |
| 4. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder im Vergleich | 25 |
| 4.1 Vorgehen und Bewertungskriterien der Programmanalyse | 25 |
| 4.2 „Reiche“ Südländer | 28 |
| 4.2.1 Bayern | 28 |
| 4.2.2 Baden-Württemberg | 29 |
| 4.2.3 Hessen | 30 |
| 4.2.4 Rheinland-Pfalz | 32 |
| 4.3 Strukturschwache Länder | 34 |
| 4.3.1 Nordrhein-Westfalen | 34 |
| 4.3.2 Schleswig-Holstein | 35 |
| 4.3.3 Niedersachsen | 37 |
| 4.3.4 Saarland | 38 |
| 4.4 Die neuen Bundesländer | 40 |
| 4.4.1 Thüringen | 40 |
| 4.4.2 Sachsen | 41 |
| 4.4.3 Mecklenburg-Vorpommern | 42 |
| 4.4.4 Brandenburg | 44 |
| 4.4.5 Sachsen-Anhalt | 46 |
| 4.5 Die Stadtstaaten | 47 |
| 4.5.1 Berlin | 47 |
| 4.5.2 Bremen | 50 |
| 4.5.3 Hamburg | 51 |
| 5. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer - Vergleich und Schlußfolgerungen | 53 |
| 5.1 Vergleich der Innovationsleistungen | 53 |
| 5.2 Typisierung der Landesstrategien | 60 |
| 6. Resümee | 62 |
| Abkürzungsverzeichnis | 71 |

Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Arbeitspapiers ist die bislang kaum untersuchte aktive Arbeitsmarktpolitik der deutschen Bundesländer. Angesichts der drängenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt und aufgrund der Kompetenz- und Mittelzuweisung durch die Europäische Union entwickeln die Länder seit Ende der 80er Jahre zunehmend Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dabei weichen ihre Politiken z.T. von den herkömmlichen Strategien der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ab. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die Innovationsbereitschaft der Länder im Verhältnis zur herkömmlichen Politik der BA vergleichend zu untersuchen. Hierfür wird ein Katalog mit verschiedenen Indikatoren, die auf eine innovative Politik hindeuten, entwickelt. Datengrundlage bilden die arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramme und Richtlinien der sechzehn Bundesländer. Auf dieser Basis werden darüber hinaus Typologien arbeitsmarktpolitischer Strategien und deren Kontexten auf Länderebene entwickelt. Insgesamt, so zeigt sich, besitzen die Länder im Vergleich zur Politik der Bundesanstalt (bzw. der Bundesregierung) eine deutliche Innovationsbereitschaft; dabei orientieren sie sich an den allgemeinen Forderungen der Arbeitsmarktforschung. Die Analyse kann außerdem zeigen, daß die Länder höchst unterschiedlich auf die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen reagieren – sowohl was ihre Innovationsbereitschaft anbelangt als auch was ihre allgemeinen arbeitsmarktpolitischen bzw. wirtschaftspolitischen Strategien betrifft. Die Ursache für die Differenzen, so kann angenommen werden, sind in erster Linie in den arbeitsmarktpolitischen und ökonomischen Problemlagen und in den finanziellen Kapazitäten der Länder zu suchen; eine weitere Bedeutung scheinen politische Interessen und Grundhaltungen der Regierungen zu haben.

Abstract

This article deals with the analysis of the – until now widely unrecognised - labour market activities of the German Länder. In face of critical problems on the German labour market, steering difficulties by central government and due to extended allocations of implementation tasks and financial resources from the EU, the German Länder developed increasing activities in active labour market politics since the end of the 1980s. While the Federal Labour Office (Bundesanstalt für Arbeit; BA) which is generally responsible for active measures in Germany, is restrained by the Labour Promotion Act (Arbeitsförderungs-gesetz / Sozialgesetzbuch III) the labour market activities of the Länder are not subject to restrictive legislation. Therefore, it can be assumed that the Länder compensate for inadequacies in BA policy by following new paths and innovative strategies. This working paper targets to analyse the capacities and readiness for policy innovation of the German Länder. In order to examine this, a catalogue of various indicators which can denote innovative policies will be developed. Moreover, a typology of labour market strategies on Länder level will be evolved. The empirical basis of the analysis are the labour market programmes of the sixteen German Länder. In sum, it can be shown that the German Länder, in contrast to the Federal Labour Office, reveal definite readiness for policy innovation. In doing so, they try to meet the demands of labour market research and evaluation. Furthermore, the comparison between the Länder can also trace that they respond widely different to the challenges of the labour market, with respect to their capacity for policy innovation as well as regarding their general labour market and economic strategies. It can be presumed that the reason for this can be found in the specific labour market conditions and financial capacities of the single Länder. Other important variables within this context may be partisan influence and the modes of interest mediation, which will be analysed in further research phases.

1. Die Rolle der Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

1.1. Einleitung: Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Angesichts der hohen Arbeitslosenquoten, wie sie seit mehreren Jahren in Deutschland und in den meisten anderen europäischen Ländern anzutreffen sind, genießt das Thema Arbeitsmarkt einen hohen politischen Stellenwert. Problematisch ist nicht nur die Zahl der Arbeitslosen insgesamt, sondern besonders ihre Verfestigung in der Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit.¹

Schaubild: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit

**Siehe gedruckte
Ausgabe**

1 Das Forschungsprojekt Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern – Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik im Föderalismus wird für den Zeitraum von 5/1997 bis 4/1999 unter der Leitung von Prof. Dr. Josef Schmid (Mitglied des Vorstandes des EZFF) von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Teilweise sind Überlegungen auch in ein Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft der Arbeit“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen eingeflossen (Schmid/Blancke 1997).

Die Ursachen für die Krise am Arbeitsmarkt sind vielfältig - an dieser Stelle sei lediglich auf die reichliche Literatur zum Thema verwiesen (für Überblicke siehe z.B. Rothschild 1994; Keller 1997; Friedrich/Wiedemeyer 1994). Doch vieles spricht dafür, daß sich die Probleme heute in vielerlei Hinsicht anders darstellen als in früheren Arbeitsmarktkrisen in der Bundesrepublik, da zunehmend deutlich wird, daß sich der Abwärtstrend auf dem Arbeitsmarkt auch nach der Erholung des Marktes und der Überwindung der Konjunkturkrise fortsetzt, und das bei sinkenden Erwerbsquoten. Theorien der langen Wellen können einen Teil dieser Problematik beschreiben und Ursachen erklären (vgl. z.B. Rothschild 1994: 124f oder Nefiodow 1994). Legt man diese Thesen einer Analyse der derzeitigen Arbeitsmarktkrise zugrunde, so ist die hohe Arbeitslosigkeit vor allem auf fundamentale Strukturschwächen zurückzuführen. Deutschland hat bei der Erschließung neuer Wirtschaftsbereiche (Informationstechnologie, Optoelektronik, Gentechnologie; diverse Dienstleistungsbereiche) lange nicht die Aktivitäten entwickelt, die zur Kompensation der auftretenden Arbeitslosigkeit infolge von Produktivitätszuwächsen und des Niedergangs ganzer Industriezweige notwendig gewesen wären. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist folglich heute vornehmlich eine mittel- und längerfristig angelegte tarif-, wirtschafts-, geld- und strukturpolitische Aufgabe (vgl. z.B. G. Schmid 1996: 82 und Flaßbeck 1997, Franz 1997). Dennoch stellt die aktive

Arbeitsmarktpolitik auch weiterhin eine der wichtigsten beschäftigungspolitischen Strategien dar, gerade weil kurzfristig keine tiefgreifenden Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt erwartet werden können. So gewinnen ihre Instrumente Bedeutung, da sie den Arbeitsmarkt entlasten und der Dequalifizierung der Arbeitslosen entgegenwirken können. Gleichzeitig sind sie geeignet, den Strukturwandel zu flankieren, indem sie das Humankapital an den Wandel anpassen (vgl. Walwei 1996).

Im internationalen Vergleich sind in der aktiven Arbeitsmarktpolitik diverse Unterschiede zu erkennen. Dies betrifft sowohl den Umfang, die Inhalte und den Aufbau der Maßnahmen selbst, als auch den institutionellen Rahmen, in dem politischen Entscheidungen getroffen werden, so die Implementationsstrukturen, die Akteurkonstellationen etc. Varianz ist aber auch im *intranationalen* Vergleich zu erkennen: So haben die deutschen Bundesländer in den vergangenen Jahren zusätzlich zu den Anstrengungen der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eigene arbeitsmarktpolitische Aktivitäten entwickelt, und es wurden in manchen Ländern zudem innovative Projekte und Maßnahmen erprobt. Möglich wurde die Expansion hauptsächlich durch die neuen Einnahmequellen der Länder im Rahmen der Europäischen Strukturfonds. Notwendig wurde sie ferner aufgrund der hohen, z.T. regional spezifisch strukturierten Arbeitslosigkeit (vgl. auch Kap.2). Zwar besteht seitens der Länder keine unmittelbare Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik, und sie haben auch fiskalisch, verglichen mit der BA und dem Bund, wenig unter Einnahmeausfällen bzw. hohen Pflichtausgaben zu leiden (vgl. IAB 1995: 244f, Tab.7.1; 1997: 168f, Tab. 7). Da aber der Bund und die BA Gelder für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitstellen, die von den Trägern kofinanziert werden müssen, sehen sich die Länder dennoch gezwungen, für diese Restfinanzierung Gelder bereitzustellen, wenn sie nicht auf die Mittel der BA verzichten wollen (vgl. auch Lerch 1987; Reissert 1994; Schuller 1990). Dies ist auch deswegen von wachsender Bedeutung, da sich die Kommunen mit steigender Langzeitarbeitslosigkeit und dadurch steigenden Ausgaben für die Sozialhilfe immer weniger in der Lage sehen, diese Gelder selbst bereitzustellen.

Zunehmend werden seitens der Länder ebenfalls eigene Programme und Maßnahmen geplant und durchgeführt. Für die Motivation der Länder zu vermehrten Aktivitäten ist sicherlich auch die politische Wirkung der regionalen arbeitsmarktpolitischen Situation von Bedeutung. Die hohe Arbeitslosigkeit in manchen Ländern läßt ihren Regierungen kaum eine andere Wahl als arbeitsmarktpolitisch aktiv zu werden, gilt doch eine niedrige Arbeitslosigkeit als Indikator für „gute“ Politik.² Da

² Allerdings bleibt hier unbedingt anzumerken, daß der Finanzrahmen für aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder

die Länder zudem für die Strukturpolitik verantwortlich sind, erschließen sich dabei zusätzlich viele Wege, durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik den Strukturwandel zu flankieren. Hierbei sind es vor allem die Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), die solche Verbindungen fördern und fordern. Innovations- und Diffusionsstudien, die in den USA eine lange Tradition haben, können darüber hinaus belegen, daß in Föderalstaaten ein gewisser Grad an Wettbewerb unter den Regierungen besteht, die Bürger zufriedenzustellen (vgl. auch Gray 1994; Pierson 1995).³ Auch hierin mag ein Beweggrund der Länder liegen, eine eigene Arbeitsmarktpolitik voranzutreiben.

1.2 Ziele und Vorgehen der Studie: Analyse und Vergleich von Programmen

Die Anstrengungen der Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind trotz ihrer offensichtlich steigenden Bedeutung bislang kaum aus systematisch-vergleichender Perspektive untersucht worden (Ausnahmen sind Lerch 1986; Reissert 1994 sowie Schuller 1995), insofern herrscht hier ein ausgeprägtes Informationsdefizit. Ein Ziel der vorliegenden Arbeit ist daher, eine systematische Bestandsaufnahme dessen vorzunehmen, was auf der Länderebene an staatlichen *policies*, Programmen und Instrumenten vorhanden ist. Diese Bestandsaufnahme konzentriert sich auf die operativen Mittel und die Unterschiede zwischen den Ländern. Quantifizierungen können aufgrund der überaus schwierigen Datenlage (noch) nicht vorgenommen werden, das gleiche gilt für die arbeitsmarktpolitische Leistungsfähigkeit, d.h. die Erfolge bzw. Mißerfolge der Maßnahmen.

Zur systematischen Darstellung der Programme werden die einzelnen Unterprogramme der Länder zunächst in ihrer Gesamtheit beschrieben und dann insbesondere unter dem Aspekt der *Innovation* betrachtet. Hierfür werden sie entlang verschiedener Indikatoren (betriebliche Nähe der Maßnahmen; Zielgruppen; Verknüpfung mit anderen Politikfeldern; Modulbildung/ Integration von Beschäftigung und Qualifizierung; Prävention; institutionelle Flankierung/ Prozeßsteuerung) untersucht. Für die Wahl der Indikatoren waren einige Vorannahmen ausschlaggebend: Es wurde bei der Wahl der Kriterien erstens davon ausgegangen, daß die Landes-

sehr gering ist und die Maßnahmen der Länder auf keinen Fall die des Bundes bzw. der BA ersetzen kann.

³ Dies mag in den USA stärker zutreffen als in der Bundesrepublik. Hier haben erstens die Länder weniger Autonomie als die amerikanischen Bundesstaaten - und werden damit auch gleichzeitig wesentlich stärker als die deutschen Länder in sozialpolitische Verantwortung gezogen. Zweitens sind die Exit-Optionen der Bevölkerung wegen der hohen regionalen Disparitäten wesentlich stärker ausgeprägt als in der Bundesrepublik. Dennoch ist anzunehmen, daß auch in der Bundesrepublik eine gewisse Konkurrenz zwischen den Staaten besteht - und last but not least auch in der parteipolitischen Rückwirkung auf die Bundesebene (vgl. Schmid 1998; Blancke 1998).

regierungen tatsächlich an einem Abbau der Arbeitslosigkeit interessiert sind; zweitens, daß die Länder in anderer Weise als die BA innovative Wege beschreiten können, da sie nicht den Restriktionen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)⁴ unterliegen, und drittens, daß die Länder ihre Maßnahmen entlang der Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung strukturieren.

Die Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Kap. 3 zeigen die in Wissenschaft und Praxis diskutierten neuen Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf. Die gewählten Indikatoren, die in Kapitel 4 entwickelt werden und die sich auf diese Diskussion beziehen, sollen veranschaulichen, inwieweit die einzelnen Länder die bisherigen Defizite vermeiden und die neuen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen umsetzen. Für den Fall, daß die Länder ganz andere Wege beschreiten, die bisher nicht in der Diskussion standen, haben wir die Kategorie „Sonstiges“ gewählt.

Ein zweites Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Identifikation von verschiedenen Länder-Typen in der Arbeitsmarktpolitik. Die Bildung von Typen in Kap. 5 soll ebenfalls eine Basis für spätere vergleichende Analysen entlang politikwissenschaftlicher, aber auch politisch-praktischer Fragestellungen darstellen. Die Zuordnung der Länder zu verschiedenen Idealtypen erfolgt auf der Basis der Auswertung der arbeitsmarktpolitischen Programme in den Kurzbeschreibungen. Dabei impliziert die Anwendung oder Nichtanwendung bestimmter Instrumente das Verfolgen einer bestimmten (arbeitsmarkt-) politischen Strategie, in der sich auch politische Überzeugungen und Motive manifestieren.

Zuvor ist es allerdings notwendig, die Lage auf den Arbeitsmärkten im Länderkontext zu betrachten, was in Kapitel 2 geschieht. Durch die Bildung von Sondergruppen ist zudem versucht worden, den verschiedenartigen Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

Die empirische Grundlage der Studie bilden eine umfangreiche Sammlung der arbeitsmarktpolitischen Programme aller deutschen Länder sowie telefonische Interviews bei den zuständigen Ministerien, ferner sind sonstige relevante Dokumente wie Richtlinien und Haushaltspläne sowie Arbeitsmarktberichte und 'graue' Evaluationsstudien verarbeitet worden. Als Quelle für Daten zur Arbeitslosigkeit ist vor allem auf die Angaben der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen worden.

⁴ Da der Untersuchungszeitraum 1997 endet, wird sich im folgenden nur auf das bis Ende 1997 gültige AFG bezogen und das SGBIII nicht berücksichtigt.

2. Die Arbeitsmärkte der 16 Bundesländer im Vergleich – Entwicklungen und Strukturen

2.1 Die Entwicklung regionaler Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit

Alle deutschen Bundesländer haben in den letzten Jahren (trotz kurzfristiger Schwankungen) unter wachsender Arbeitslosigkeit zu leiden. Der Trend verläuft damit zwar überall in dieselbe Richtung; zugleich ist jedoch eine erhebliche Varianz zwischen den Ländern zu verzeichnen. So bewegten sich die Arbeitslosenquoten in Westdeutschland 1996 z.B. zwischen 7,9 % in Bayern und 15,6 % in Bremen. Diese Beobachtung kann auch im Längsschnitt bestätigt werden. Auffallend ist ferner, daß in der Mitte der 80er Jahre die Varianz zwischen den Ländern ansteigt und seit Beginn der 90er Jahre wieder absinkt. Offensichtlich existiert ein Zusammenhang zwischen der regionalen Disparität der Arbeitsmärkte und den allgemeinen Arbeitsmarkttrends.

Tabelle: Arbeitslosenquoten seit 1976

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">Siehe gedruckte Ausgabe</p> |
|---|

Ein vergleichender Blick auf die Arbeitslosenquoten belegt die These, daß es in erster Linie die südlichen Länder sind, die zunächst zwar auch eine wachsende, nach 1983 bis in die 90er Jahre aber eine relativ stabile, z.T. sogar sinkende Arbeitslosenquote zeigen, während das Saarland, Nordrhein-Westfalen (NRW), Bremen, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin zunächst noch von einem Anstieg betroffen sind. Danach folgt bis 1991 eine Zeit sinkender Arbeitslosigkeit, bei denen sich die Länder mit schlechten Werten den Ländern mit guten Werten angleichen, indem sie sich nach unten anpassen (mit dem Effekt, daß die Varianz zwischen den Ländern sinkt). Ähnlich jedoch wie bei der Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit, die bekanntlich nach jeder Arbeitsmarktkrise auf einem höheren Niveau als vorher stehen blieb, zeigt sich hier ein ähnlicher Effekt: Die Varianz zwischen den Ländern sinkt nicht wieder auf das alte niedrige Niveau zurück, der Abstand zwischen dem Höchst- und Tiefstwert der Arbeitslosigkeit bzw. die regionale Disparität bleibt höher als vor der Krise. Es sind ganz besonders die Länder, welche am stärksten von der Krise betroffen waren, die sich nicht mehr vollständig erholen können. Eine andere Entwicklung zeigen die 90er Jahre: Die Arbeitslosigkeit steigt nun relativ gleichmäßig verteilt über alle Länder an.

Tabelle: Veränderungen der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">Siehe gedruckte Ausgabe</p> |
|---|

Vieles spricht daher dafür, daß sich für die südlichen Länder (v.a. Bayern und Baden-Württemberg), die bisher mit niedrigen Arbeitslosenquoten aufwarten konnten, nun das Blatt ebenfalls gewendet hat. Die beachtliche Stabilität der vorangegangenen Jahre ist einer Situation am Arbeitsmarkt gewichen, in der auch diese Länder sich ähnlich verletzlich gegenüber ökonomischen Krisen zeigen, wie die strukturschwächeren Länder. So weisen Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die höchste Arbeitslosenquote ihrer Nachkriegsgeschichte auf und auch der Spitzenreiter Bayern hat inzwischen seinen Höchststand von 1982 wieder erreicht. Allerdings bewegen sie sich weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Obwohl eine erhebliche Fluktuation bezüglich der Höhe der Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik zu verzeichnen ist, so zeigt sich doch, daß die einzelnen Länder in den letzten zehn (bzw. in Ostdeutschland fünf) Jahren ihre relative Position im Vergleich zu den anderen Ländern behalten haben - und sich ein stabiles Grundmuster darlegt: nämlich ein deutliches Süd-Nord- und ein West-Ost Gefälle. Bayern und Baden-Württemberg weisen die weitaus geringsten Arbeitslosenquoten im Vergleich auf, gefolgt von Hessen und Rheinland-Pfalz. Innerhalb dieser Gruppe gab es einige Verschiebungen, aber seit 1987 ist diese Grundkonstellation stabil. Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Niedersachsen und das Saarland folgen in der genannten Reihenfolge. Bremen und die ostdeutschen Bundesländer zeigen die höchsten Arbeitslosenquoten, wobei Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt in dieser Gruppe die Spitze bilden; Bremen bewegt sich auf der Ebene von Sachsen und Brandenburg.

2.2 Der Index der Performanz der Arbeitsmärkte als ein Vergleichsinstrument

Arbeitslosenquoten alleine haben jedoch noch keine endgültige Aussagekraft über die Situation auf den Arbeitsmärkten in den verschiedenen Ländern. Zusätzlich ist die Erwerbsquote zu berücksichtigen, denn an der Höhe der Erwerbstätigkeit – vor allem der Frauen – wird auch eine weitere wichtige Dimension der arbeitsmarktmäßigen Performanz sichtbar. So hatte Bayern z.B. im Vergleich mit den anderen westlichen Bundesländern mit 51,9 % (1995) die höchste Erwerbsquote, gleichzeitig aber auch die niedrigste Arbeitslosenquote (7,0 %) - ein deutliches Zeichen für eine sehr gute arbeitsmarktpolitische Situation. Dagegen bietet das Saarland mit einer Erwerbsquote von nur 42,3 % (1995) und einer Arbeitslosenquote von 11,7 % ein überaus schlechtes Bild.

Betrachtet man zudem die Dynamik der Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik nach 1993 (vgl. o.a. Tabelle), so stellen sich einige interessante Entwicklungen dar. Auffallend ist, daß alle Länder seit 1990, spätestens aber nach 1993 einen Rückgang der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen haben. Waren in den vorangegangenen Phasen hoher Arbeitslosigkeit, wie Mitte bis Ende der 80er Jahre noch leichte Zuwächse zu registrieren, sinkt die Zahl der Erwerbstätigen nach 1993 in allen Ländern. Danach steigt sie allenfalls in einigen östlichen Bundesländern wieder leicht an. Hier zeigt sich also eine merkliche Trendwende, die illustriert, wie angespannt die Arbeitsmarktlage in allen Ländern ist. Inwieweit diese Entwicklung gewollt und als Folge (arbeitsmarkt-) politischer Steuerung zu verstehen ist, muß noch systematisch untersucht werden. Dabei könnte insbesondere eine intensive Nutzung des Instruments der Frühverrentung für diese Entwicklung verantwortlich sein.

Tabelle: Erwerbsquoten im Vergleich

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">Siehe gedruckte Ausgabe</p> |
|---|

Oben wurde argumentiert, daß sich eine „gute“ Arbeitsmarktpolitik darin äußert, daß das Land eine geringe Langzeitarbeitslosigkeit aufweist, d.h. die Instrumente also so genutzt werden, daß das Humankapital erhalten bleibt und die Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten der Arbeitslosen verschoben werden. Die folgende Tabelle zeigt, daß in allen Ländern der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit steigender Arbeitslosigkeit ebenfalls angewachsen ist - was auch den einschlägigen Erkenntnissen der Arbeitsmarkttheorie entspricht. Allerdings werden gleichzeitig einige Verschiebungen erkennbar: Die Langzeitarbeitslosenquote Bremens, dem Land mit der im West-Länder-Vergleich höchsten Arbeitslosenquote, bewegt sich unterhalb des Wertes von Nordrhein-Westfalen, das nach dem Saarland die meisten Langzeitarbeitslosen hat. Bayern weist gefolgt von Rheinland-Pfalz die niedrigste Quote auf, während bei Baden-Württemberg ebenfalls eine Entkoppelung der beiden Indikatoren sichtbar wird. Die ostdeutschen Länder schließlich haben trotz hoher Arbeitslosigkeit eher niedrige Langzeitarbeitslosenquoten, sie konnten sie zumindest ab 1995 noch verbessern.

Tabelle: Langzeitarbeitslosenquoten in den Bundesländern

| |
|---|
| <p>Siehe gedruckte Ausgabe</p> |
|---|

Setzt man – quasi als Versuch der Zusammenfassung dieser Informationen – nun Erwerbs-, Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten ins Verhältnis, so kann ein relativ scharfes Bild der eigentlichen Situation gegeben werden; hierfür wurde ein Index arbeitsmarktpolitischen Performanz gebildet. Dieser ist für vergleichende Analysen besser geeignet als die Arbeitslosenquote, die keine solchen Kontextdifferenzen abbildet.⁵

**Siehe gedruckte
Ausgabe**

Nach diesem Index weisen die neuen Bundesländer zwar weiterhin deutliche arbeitsmarktpolitische Probleme auf, jedoch wird die Ausnahmestellung der Länder beachtlich relativiert. Statt dessen wird das Saarland, das sowohl eine ausgesprochen niedrige Erwerbsquote hat als auch mit einer hohen Arbeits- und Langzeitarbeitslosigkeit kämpfen muß, zum deutlichsten Problemfall. Dicht darauf folgt Nordrhein-Westfalen, das gemessen an diesem Indikator eine noch schlechtere Performanz als die neuen Bundesländer zeigt. Auch hier liegt die Ursache in einer Kombination von hoher Arbeits- und Langzeitarbeitslosigkeit bei einer niedrigen Erwerbsquote, die fast neun Prozentpunkte unter der Mecklenburg-Vorpommerns

⁵ Der Index kann dabei maximal den Wert 100 annehmen.

liegt. Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen bleiben bei dieser Betrachtung bei ihrer vergleichsweise guten Position. Eine für ostdeutsche Verhältnisse guten Rang nimmt Mecklenburg-Vorpommern ein. Mit der höchsten Erwerbsquote in Deutschland (53 %) und einer äußerst geringen Langzeitarbeitslosigkeit, die nur knapp über der Bayerns liegt, relativiert sich das Bild Mecklenburg-Vorpommerns als (nach reinen Arbeitslosenquoten gemessen) dem Sorgenkind des Ostens ganz erheblich. Ähnliches gilt für Hamburg, dessen hohe Arbeitslosenquote durch eine relativ hohe Erwerbsquote wieder relativiert wird.

Eine weitere Möglichkeit, die Lage am Arbeitsmarkt so darzustellen, daß das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zum Tragen kommt – bzw. statistisch gesprochen der Kontext kontrolliert wird – bildet ein weiterer Indikator, der sich an den Beveridge-Index der ökonomischen Arbeitsmarkttheorie anlehnt. Dabei wird die Relation zwischen Arbeitslosigkeit und offenen Stellen (meist im Längsschnitt) untersucht; hier soll das Verfahren analog für den Querschnittsvergleich genutzt werden, um eine Rangreihe der Länder herzustellen.

Der Versuch, komplexere Vergleiche als den sonst üblichen Blick auf die Arbeitslosenquote durchzuführen, bedarf sicherlich noch der Verfeinerung und Vertiefung. Vor allem ist vor einer Überinterpretation zu warnen, denn erst die Bewertung weiterer Aspekte, besonders die für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Ressourcen, erlauben ein realistisches Ranking der Länder. So werden für die „guten“ Werte für Ostdeutschland sicherlich die immensen Entlastungseffekte der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum Tragen gekommen sein. Auch sollten die Positionen auf dem Arbeitsmarkt nicht gleichgesetzt werden mit einer „guten“ oder „schlechten“ Arbeitsmarktpolitik der Länder, denn der Mitteleinsatz der Länder ist eindeutig zu gering für eine tiefgreifende Beeinflussung der Arbeitsmärkte. Eher weisen die Daten auf die allgemeine ökonomische Situation der Länder hin. Dennoch bleibt festzuhalten, daß sich das Bild des Arbeitsmarktes in Deutschland deutlich relativiert, wenn man die Komponenten „Erwerbstätigkeit“ und „Langzeitarbeitslosigkeit“ berücksichtigt.

3. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Konzeptionelle Grundlagen

3.1 Möglichkeiten und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Institutionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Entwicklung eines entsprechenden arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums erfolgte in Deutschland 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Neben der makroökonomischen Globalsteuerung und der reaktiv-kompensatorischen Intervention des Staates wurde nun zusätzlich der Rahmen für eine aktive, selektiv und problemorientiert ansetzende Arbeitsmarktpolitik geschaffen, die sich im Idealfall an Wachstumszielen und dem Strukturwandel orientiert (vgl. hierzu etwa Keller 1997: 347ff). Die einzelnen Maßnahmen sollen die berufliche Arbeitsmobilität erhöhen, die Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt fördern sowie den Strukturwandel abfedern und flankieren. Besonders letzterem Aufgabenbereich kann auch eine beschäftigungsfördernde Wirkung zukommen. Dabei ist die Auswahl an Instrumenten in der aktiven Arbeitsmarktpolitik begrenzt; im wesentlichen handelt es sich hierbei um folgende Maßnahmen:

1. *Nachfrageorientierte Maßnahmen*, die weitgehend Anreize für die Arbeitgeber zur Einstellung Arbeitsloser, insbesondere der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, bieten. Die Maßnahmen werden in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie als Lohnkosten- oder Einarbeitungszuschüsse (nach AFG und BSHG) angeboten.⁶ Die Maßnahmen der BA unterliegen dabei gemäß AFG weitgehend den Bestimmungen der Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit.

Zu den nachfrageorientierten Instrumenten gehören im weiteren Sinne auch präventive Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, wie z.B. die Gewährung von Kurzarbeitergeld, die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (Wintergeld, Schlechtwettergeld), oder die Übernahme von Bürgschaften für solche Betriebe, in denen Beschäftigte von Entlassung bedroht sind. Auch die diversen Hilfen für Existenzgründer gehören zu diesem Instrumentenbündel. Hiermit werden den Arbeitslosen Anreize und Möglichkeiten

⁶ Für eine ausführliche Analyse und entschiedene Befürwortung des „zweiten“ Arbeitsmarktes vgl. Trube 1997.

gegeben, über den Weg der Selbständigkeit wieder aktiv ins Berufsleben einzusteigen. Weiterhin besteht die Chance, daß hier dauerhaft weitere Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

Diskussion

Das „Auffangen“ möglichst vieler Arbeitsloser durch den Ausbau des „zweiten“ Arbeitsmarktes wird vor allem dann als sinnvoll erachtet, wenn Arbeitslosigkeit ein vorübergehendes Phänomen, z.B. im Rahmen einer Konjunkturkrise, ist. Im Idealfall werden die Arbeitslosen vor Dequalifizierung geschützt und können später ohne weitreichende Schwierigkeiten in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, daß die Maßnahmen oftmals aufgrund der Voraussetzungen von Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit an den Bedürfnissen des ersten Arbeitsmarktes vorbeigehen. Ihre Distanz zum wettbewerbsorientierten Markt hat zudem eine geringe Produktivität und mangelnde Effizienz der Arbeiten zur Folge (hierzu auch Sperling 1994). Andererseits entstünden, wenn hier diese Voraussetzungen nicht gegeben wären, massive und unerwünschte Substitutions- und Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Als weiteres Problem der Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt wurden die mangelnde soziale Betreuung der Teilnehmer genannt sowie die Zeitspanne der Maßnahmen, die für eine dauerhafte Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt als zu kurz erachtet wird (Krees 1994; ähnlich: Schmid/ Krömmelbein/ Klems/Gaß 1993).

Lohnkostenzuschüsse, insbesondere in der Gestalt als Einarbeitungszuschüsse (§ 54 AFG) haben den Vorteil, daß sie insgesamt „preiswerter“ sind als Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung: Sie werden aber auch skeptischer beurteilt, denn sie bergen das Problem hoher Mitnahmeeffekte (vgl. auch Gaß/Klems/Krömmelbein/Schmid 1997). Obwohl die Beihilfen weitgehend an die Schaffung neuer Arbeitsplätze gebunden sind, wird angenommen, daß oftmals Einstellungen auch ohne Lohnsubventionierung erfolgt wären; eine Kontrolle ist hier kaum möglich (vgl. auch Keller 1997: 352f). Ihre oftmals gewünschte Nähe zum ersten Arbeitsmarkt verstärkt diese Tendenz nicht nur, sie birgt ebenso die Gefahr massiver Verdrängungseffekte.

Was die Hilfe für Existenzgründer betrifft, so scheinen sie geeignet, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dennoch ist das Instrument nur begrenzt einsetzbar, denn nicht alle Arbeitslosen eignen sich für die Selbständigkeit. Eher Männer als Frauen, eher Personen mit technischen als mit kaufmännischen Fähigkeiten und

eher gut ausgebildete als gering qualifizierte Personen scheinen für die Selbständigkeit geeignet zu sein (Walwei 1996: 359).

2. *Angebotsorientierte Maßnahmen* zielen vor allem auf die berufliche und die horizontale (räumliche) Mobilität der Arbeitslosen und sollen damit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Die Maßnahmen zur beruflichen Mobilität gehören zu den Kernelementen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie umfassen sämtliche Maßnahmen zur Ausbildung, Fortbildung und Umschulung, aber auch der sozialen Betreuung besonders der Problemgruppen. Die räumliche Mobilität der Arbeitslosen wird durch Zuschüsse zu Bewerbungs-, Reise-, und Umzugskosten, Überbrückungsgeld, Familienheimfahrten etc. gefördert.

Diskussion:

Die angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik zielt in erster Linie darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Maßnahmeteilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verbessern sowie einem qualifikatorischen oder regionalen *mismatch* auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Letztlich entsteht damit eine Umverteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten der Problemgruppen des Arbeitsmarktes (vgl. Walwei 1996). Es wird die Dynamik des Arbeitsmarktes angekurbelt und die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit gesenkt.

Dies stellt den Idealfall dar. Tatsächlich gibt es aber einige Probleme, die mit der Durchführung solcher Qualifizierungsmaßnahmen einhergehen und den Erfolg der Mittel stark begrenzen können.

Zum einen zeigt sich, daß die Maßnahmen oftmals aufgrund einer mangelnden sozialen Betreuung insbesondere der Problemgruppen (mit dem Ziel der Stabilisierung und Vermittlung sozialer Kompetenzen) Effektivität einbüßen (vgl. auch Gaß/Klems/Krömmelbein/Schmid 1997).

Vor allem aber wird die mangelnde Betriebsnähe der Maßnahmen beanstandet (so z.B. Schreiner 1994; Widmaier 1991). Zwar fördern die betriebsnahen Qualifizierungsstrategien kaum die Mobilität der Beschäftigten, sondern zielen vorwiegend auf arbeitsplatz- und betriebsspezifische Fertigkeiten und bieten selten überbetrieblich anerkannte Bildungsabschlüsse. Umgekehrt fehlen den Teilnehmern nach Abschluß einer überbetrieblichen Ausbildung jedoch die von den Arbeitgebern meistens erwünschte Berufserfahrung. Es hat sich gezeigt, daß betrieblich ausgerichtete Schulungsmaßnahmen im Sinne der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung weitaus erfolgreicher waren als überbetriebliche.

Ein weiteres, durchaus damit verbundenes Problem ist die oftmals nicht ausreichende Nähe der Fort- und Umschulungsmaßnahmen zu den strukturellen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Qualifizierungsmaßnahmen müssen, sollen sie zur erfolgreichen Eingliederung der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt führen, an den nachgefragten Berufsprofilen des Arbeitsmarktes orientiert sein. Eine Optimierung der Koordination und des Informationsaustauschs zwischen Wirtschaft, Bildungsträgern und der zuständigen Arbeitsverwaltung sind damit unbedingt notwendig. Untersuchungen haben zeigen können, daß ein Mangel an institutioneller Verzahnung von Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, d.h. eine fehlende Kooperation der Akteure bzw. eine unzureichende Koordination der Aktivitäten, suboptimale Politikergebnisse erzeugt. So wurde z.B. dort, wo eine solche Verzahnung nicht stattfand, am Arbeitsmarkt vorbei qualifiziert (Köhler/Sandmann/Weißbach 1995: 104) – mit den entsprechenden Folgen im Hinblick auf materiellen Kosten, aber auch die psychischen Belastungen der Maßnahmenteilnehmer.

Nicht zuletzt wird oftmals kritisiert, daß im Normalfall die Qualifizierungsmaßnahmen nicht präventiv eingesetzt werden. Da mit dem Instrument individuelle Hilfestellung für gefährdete Arbeitnehmer geleistet und nicht die Betriebe gefördert werden sollen, setzen Fortbildungsmaßnahmen erstens bei Einzelpersonen an und dann auch erst, wenn Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht (§42a AFG). Dadurch wird präventive Arbeitsmarktpolitik in diesem Bereich unmöglich. Die generell steigenden Qualifikationsanforderungen und der schnelle technologische Wandel machen es aber immer wichtiger, präventiv tätig zu werden und die Arbeitnehmer rechtzeitig zu fördern. Auf diese Weise werden nicht nur einzelne Arbeitnehmer gefördert, gleichzeitig kann hiermit auch ein Beitrag zum Strukturwandel geleistet werden.

Die angebotsorientierten Strategien können insofern einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten, als daß sie, richtig eingesetzt, regionales und qualifikatorisches *mismatch* abbauen können. Neue Arbeitsplätze werden aber auch mit diesem Instrument kaum geschaffen; und da die Zahl der Arbeitslosen um ein vielfaches höher ist als die Zahl der offenen Stellen, kann hier nicht erwartet werden, daß sie die Probleme auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich lösen (Keller 1997: 357). Dennoch können die Instrumente der angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik auch dazu beitragen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu fördern. Werden sie so eingesetzt, daß sie die Qualifikationen der Arbeitnehmer entsprechend der auf dem Markt geforderten Fähigkeiten anpassen, können sie den Strukturwandel flankieren und evtl. sogar eine Anschubwirkung

für den Ausbau und die Weiterentwicklung regionaler Wirtschaftsstandorte haben.

3. Die Maßnahmen im Infrastrukturbereich sollen die angebots- und nachfrageorientierten Programme durch die Schaffung und Unterstützung einer dem Arbeitsmarkt nahen Infrastruktur flankieren (Infrastrukturmaßnahmen und immaterielle Dienstleistungsprogramme). Dazu gehören zum einen die Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsämter sowie die Unterstützung von Selbsthilfegruppen, die sich um die Beratung der Arbeitslosen bei der Jobsuche kümmern oder bei der Bewältigung der administrativen Folgen helfen⁷. Zum anderen können hierzu solche Mittel gezählt werden, welche die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik betreffen, wie z.B. die Errichtung, Unterstützung oder Inanspruchnahme von Regionalsekretariaten, staatlich geführter Landesberatungsgesellschaften wie die „Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung“ in NRW (G.I.B.) oder privatwirtschaftlicher Gesellschaften wie die BBJ Consult (Berlin, Thüringen u.a.).⁸

Diskussion:

Infrastrukturprogramme und immaterielle Dienstleistungen sind einerseits mit hohen fiskalischen Kosten verbunden, sind aber andererseits wichtige Voraussetzungen für das Funktionieren und den Erfolg von Wirtschaft und Gesellschaft (König/Dose 1989), hier: einer effektiven Arbeitsmarktpolitik. Im Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturmaßnahmen stehen die Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten der Arbeitsämter, die eine notwendige Ergänzung der anderen Maßnahmen darstellt, da sie eine Mittlerfunktion zwischen Angebot und Nachfrage übernehmen, Anstoßwirkungen für Arbeitsuchende haben etc. Daneben werden von der BA und Ländern eine Reihe weiterer Infrastrukturmaßnahmen ergriffen. So müssen z.B. zur Durchführung von Qualifizierungsprogrammen entsprechende Ausbildungsstätten eingerichtet werden. Solche Infrastrukturprogramme sind oftmals in einem Paket mit anderen Maßnahmen geschnürt (z.B. im Rahmen von Pauschalen zu Betreuungskosten etc.), werden z.T. aber auch in Einzelprogrammen als Flankierung der Maßnahmen

⁷ Solche Maßnahmen werden an anderer Stelle zu den angebotsorientierten Strategien gezählt (z.B. Keller 1997; Walwei 1996; Gaß/Krömmelbein/Schmid 1995), sollen hier aber angesichts ihrer eher flankierenden Funktion zu den Infrastrukturmaßnahmen gerechnet werden.

⁸ Letztere werden in anderen Klassifikationen auch als „prozedurale Steuerung“ bezeichnet (z.B. Offe 1975; Kaufmann/Rosewitz 1980). Gemeint ist damit die Schaffung von Verhandlungssystemen bzw. Institutionalisierung von Regeln zur Schaffung eines Interessenausgleichs für die beteiligten Akteure.

gefördert.

Eine andere Art der Infrastrukturmaßnahmen zielt auf den institutionellen Überbau der Arbeitsmarktpolitik: Angesichts der zunehmenden Komplexität arbeitsmarktpolitischer Probleme und Zielsetzungen wurden in verschiedenen Bundesländern öffentliche oder privatwirtschaftliche Gesellschaften gegründet, deren Aufgaben sich von der Beratung der politischen Akteure und der Erarbeitung arbeitsmarktpolitischer Konzepte über die Koordination der Programme bis zur Durchführung der Maßnahmen erstreckt (die verschiedenen Gesellschaften haben z.T. sehr unterschiedliche Aufgaben und sind intern verschieden strukturiert). Eine solche Förderung der arbeitsmarktpolitischen Infrastrukturen kann die Arbeitsmarktpolitik flankieren und zu ihrem Gelingen maßgeblich beitragen. Voraussetzungen hierfür sind allerdings Transparenz sowie ein reibungsloser Informationsfluß zwischen den Infrastruktureinrichtungen und den anderen betroffenen Akteuren (wie z.B. zwischen Arbeitsverwaltung, Betrieben, Ministerien, Handelskammern und den Infrastruktureinrichtungen). Dies verlangt umfassende Kooperations- und Koordinationsleistungen dieser Einrichtungen, aber auch der anderen Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktpolitische Hindernisse ergeben sich jedoch, wenn sich solche Kooperationsstrukturen mit dem Ergebnis mangelnder Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Politik verfestigen.

3.2 Die aktive Arbeitsmarktpolitik vor neuen Herausforderungen

Hiermit ist das Spektrum der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch schon ausgeschöpft (ähnliche Kategorisierungen bei Walwei 1996 und Keller 1997). Selbst der internationale Vergleich zeigt, daß hinsichtlich der Instrumente kaum nennenswerte Varianzen bestehen (Fay 1996), was die Vermutung nahe legt, daß hier keine großen Neuerungen zu erwarten sind. Folglich stellt sich die Frage, wo denn jene Innovationspotentiale liegen, die die aktive Arbeitsmarktpolitik und speziell die der Bundesländer optimieren könnten.

Die vorangegangenen Charakterisierungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben einige Probleme aufgezeigt, die den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beeinträchtigen (können). Es fällt auf, daß eines der größten Hindernisse für die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik die mangelnde Betriebs- und Marktnähe sowie ein Mangel an präventiven Maßnahmen darstellt. Darüber hinaus scheinen solche Maßnahmen und Programme zu fehlen, die gewährleisten können, daß die einzelnen Arbeitslosen umfassend und aufeinander aufbauend betreut, qualifiziert

und beschäftigt werden. Entsprechend der Problemcharakterisierung sollen im folgenden einige Lösungsstrategien aufgezeichnet werden, die in der Literatur diskutiert werden und die für die Landespolitik von Interesse sind. Dabei liegt der Vorteil der Länder darin, daß sie bei einer eigenen Finanzierung ihren Strategien nicht den strengen Bestimmungen des AFG unterliegen und somit ein breiteres Handlungsspektrum abdecken und weitaus flexibler auf die Herausforderungen reagieren können.

a) **Kombination der Instrumente**

Neuere Studien zu „Arbeit statt Sozialhilfe“ (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997) und zur Langzeitarbeitslosigkeit (Gaß/Klems/Krömmelbein/ Schmid 1997) konnten in einigen ausgewählten Bereichen feststellen, daß ein modulartiger Aufbau von Maßnahmen, den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erhöhen können. Die sorgfältige Abstimmung verschiedener Maßnahmen aufeinander, angefangen bei der Beratung über die Qualifizierung bis hin zur Beschäftigungserprobung, Beschäftigung und sozialpädagogischen Begleitung, ist zwar kostenträchtiger als einfache Beschäftigungsmaßnahmen, kann aber besser gewährleisten, daß die Maßnahmen individuell auf die spezifischen Problemlagen der Teilnehmer zugeschnitten werden, was ihre Erfolgsaussichten deutlich erhöht. Kommunen und Länder bemühen sich in jüngerer Zeit um einen solchen modulartigen Aufbau der Maßnahmen.

In diesem Zusammenhang wird auch die stärkere Integration von Beschäftigung und Qualifizierung in Projekten, bei denen sich Phasen praktischer Arbeit und solche der Qualifizierung abwechseln, angemahnt. Von der Verbindung von Arbeit und Fortbildung (in Beschäftigungsprojekten) wird eine stärkere Nähe zur beruflichen Praxis erhofft und damit bessere Vermittlungschancen der Maßnahmeteilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Auch im Hinblick auf Existenzgründungen scheint es sinnvoll, zusätzlich zur Förderung der Selbständigkeit Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen, um ein Gelingen der Maßnahme zu fördern, da hier oft nicht ausreichende unternehmerische Erfahrungen und betriebswirtschaftliche Kenntnisse vorliegen.

b) **Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik - positive trade offs mit anderen Politikfeldern**

Gleichzeitig wird gefordert, Qualifikationsmaßnahmen mit den wirtschaftlichen Strukturen der Region abzustimmen; d.h. vor allem solche Fortbildungen und Umschulungen müßten gefördert werden, die den regionalen Anforderungen entsprechen. Das legt eine enge Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit ande-

ren Politikfeldern, vornehmlich der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik nahe. Wirtschaftliche Entwicklung, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit sind eng miteinander verbunden. Insbesondere im Hinblick auf die Flankierung der Struktur- und Wirtschaftspolitik könnte seitens der Länder eine innovative Arbeitsmarktpolitik gestaltet werden. Auch wenn aktive Arbeitsmarktpolitik kaum neue Arbeitsplätze schaffen kann, so können doch mit ihrer Hilfe strukturpolitische Maßnahmen flankiert und auf diesem Wege neue Beschäftigung gefördert werden (Walwei 1996: 361; Schmid 1983: 19). Die Bundesarbeitsmarktpolitik kann diese Verknüpfung aus mehreren Gründen kaum leisten. Das AFG bildet zum einen institutionelle Restriktionen, die Stichworte hier lauten Individualförderung und Gemeinnützigkeit. Weiter kann der Bund kaum jene Planungs- und Koordinierungsaufgaben übernehmen, die auf regionaler Ebene, d.h. flexibel angepaßt an die spezifische Situation vor Ort, erledigt werden müssen. Angesichts der Tatsache, daß Strukturpolitik zu den originären Aufgaben der Länder gehört, scheint es nur natürlich, daß diese Aufgabe zunehmend von den Ländern übernommen wird. Die Verknüpfung der verschiedenen Politikfelder ist über zwei Wege möglich: Zum einen über Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, die nahe an der Privatwirtschaft orientiert sind und deren Aktivitäten flankieren (z.B. über die Umschulung und Qualifizierung von Arbeitslosen entsprechend der von der Wirtschaft verlangten Berufsbilder und Qualifikationen, präventive Fortbildungsmaßnahmen in den Betrieben etc.). Zum anderen über staatlich initiierte Beschäftigungsgesellschaften, die sowohl Beschäftigungs- und Qualifizierungsziele als auch strukturpolitische Ziele verfolgen. Allerdings haben sich die Beschäftigungsgesellschaften z.T. nicht problemäquat erwiesen. So wurde z.B. festgestellt, daß die ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern oftmals deswegen wenig Erfolg zeigten, weil die sozialpolitisch und strukturpolitisch motivierten Ziele nicht miteinander kombiniert werden konnten, ohne daß es zu Zielkonflikten kam und letztlich ein Aufgabenbereich (hier: die effiziente Umsetzung strukturelevanter Projekte) nicht abgedeckt wurde (vgl. z.B. Heinze/Voelzkow 1995).

c) Institutionelle Flankierung / Koordination

Beide Strategien verlangen ein hohes Maß an Koordination zwischen den Akteuren und einen wohldurchdachten institutionellen Überbau. Hierzu wird in einigen Ländern die Errichtung und der Erhalt eigener arbeitsmarktpolitischer Institutionen gefördert. Diese privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Gesellschaften können sowohl mit der Konzipierung als auch mit der Koordination und Durchführung von Maßnahmen betraut sein. Sie halten systematisch den Kontakt

zur regionalen Wirtschaft, den Handelskammern, Gewerkschaften aber auch den einzelnen Arbeitgebern. Die Kommunikations- und Koordinationsleistungen, die damit erbracht werden können, würden dem Ziel einer effektiven Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik gerecht werden. In Ostdeutschland wurden darüber hinaus erste Erfahrungen mit Gesellschaften zur Arbeitsbeschaffung, Berufsbildung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) gemacht. Hier lagen sämtliche Aufgaben, d.h. sowohl Beschäftigung und Qualifizierung als auch der strukturpolitische Auftrag in den Händen der öffentlich finanzierten Gesellschaften. Gegenüber den Problemlösungskapazitäten ist jedoch einige Skepsis geboten ist. Das entscheidende Problem, so konnte in einer Studie zu den ABS-Gesellschaften ermittelt werden (Heinze/Voelzkow 1995), ist hier die interne Differenzierung der Beschäftigungsgesellschaften in Ressorts zur Beschäftigung, Qualifizierung und Innovation. Hierdurch entstehen erhebliche Kommunikations- und Koordinationsprobleme. Gleichzeitig (und nicht zuletzt aufgrund der Organisationsstrukturen) herrscht in den Gesellschaften ein Zielkonflikt zwischen sozialpolitisch motivierten Zielen einerseits und strukturpolitischen Zielen andererseits. Gleiche Kommunikations- und Abstimmungsdefizite scheinen zwischen den Kommunen und den Gesellschaften zu bestehen. Dies bedeutet insbesondere, daß die institutionelle Flankierung und die Organisation der Arbeitsmarktpolitik vor Ort entsprechend angepaßt werden müssen.

4. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder im Vergleich

4.1 Vorgehen und Bewertungskriterien der Programmanalyse

Seit einigen Jahren bemühen sich die Bundesländer um eigene aktive arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zur Unterstützung der Bemühungen der Bundesanstalt für Arbeit, um die negativen Effekte der prozyklisch ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik des Bundes abzufedern. Auch aufgrund der Ausdifferenzierung der Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt ist der Ruf nach einer Regionalisierung der Beschäftigungspolitik lauter geworden (vgl. z.B. ISA Consult 1995). Das Gesamtvolumen der Aktivitäten scheint zwar auf den ersten Blick gegenüber den Ausgaben des Bundes eher niedrig, es wird aber im Unterschied zum Bund stärker antizyklisch gestaltet (Reissert 1994). Rechnet man die europäischen Fördermittel noch hinzu,

addieren sich die Ausgaben zu einer Summe, mit der doch einige Anstrengungen unternommen werden können (ebd.).

Aus der Art der Finanzierung ergeben sich zwei weitere wichtige Merkmale der Arbeitsmarktpolitik der Länder: Einerseits ist ein erheblicher Teil der zur Verfügung stehenden Gelder für die Kofinanzierung der Bundesmittel gebunden (d.h. die Länder versuchen auf diese Weise, möglichst viele Mittel der BA ins eigene Land zu lenken). Andererseits entwickeln sie auch eigene arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramme und zeigen dabei zunehmend eine bemerkenswerte Innovationsbereitschaft. Frei vom engen Korsett des AFG können sie Maßnahmen kombinieren, andere Zielgruppen mit anderen Zugangsvoraussetzungen ansprechen, engere Verknüpfungen zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik erzielen und eine größere Nähe zum Markt entwickeln.

Mit den folgenden Ausführungen sollen die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramme der Länder vor allem nach ihren Inhalten skizziert und bewertet werden. Die Klassifikation der Maßnahmen und darauf aufbauend das Ranking der Länder soll Aufschlüsse geben, ob und wie sich die einzelnen Länder mit ihren Maßnahmen den Erfordernissen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen und adäquate Ansätze verfolgen (vgl. Kap. 1). In einem weiteren Schritt soll geklärt werden, wo die Position NRWs im Verhältnis zu den anderen Bundesländern liegt und welche Schlüsse aus dem Vergleich der Länderpolitiken zu ziehen sind (Kap. 5). Die folgenden Kriterien dienen dabei als Grundlage der Bewertung der Maßnahmen:

- *Marktnähe*: Wird durch die Einbeziehung der privaten Wirtschaft in Fortbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen Nähe zum Markt hergestellt, d.h., sind Maßnahmen stärker an den Bedürfnissen des Marktes orientiert?
- *Prävention*: Sind die Länder im präventiven Bereich (stärker als die BA) tätig?
- *Trade offs mit anderen Politikfeldern / Verknüpfung mit regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik*: Werden bei Maßnahmen gleichzeitig wirtschafts- und strukturpolitische Ziele verfolgt wie z.B. Mittelstandsförderung oder die parallele Ausbildung / Beschäftigung im Bereich bestimmter Technologien?
- *Integrierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte / Modulbildung*: Werden multidimensionale Strategien verfolgt, d.h. Maßnahmen der Beratung, Betreuung, Qualifizierung und Beschäftigung modulartig aufgebaut und aufeinander abgestimmt?
- *Zielgruppen*: Werden Zielgruppen angesprochen, die vom AFG nicht erreicht werden?

- *Institutionelle Flankierung/ Infrastruktur:* Hat das Land eine institutionelle Flankierung durch Koordinationsstellen, Beratungsgesellschaften o.ä. systematisch in ihre arbeitsmarktpolitischen Strategien integriert?
- *Sonstige Aktivitäten:* Die Frage nach „sonstigen“ Aktivitäten soll gewährleisten, daß auch jene innovativen Projekte und Maßnahmen erfaßt werden, die nicht in das o.g. Schema passen.

Die Einstufung der Programme erfolgt nach den Werten 1 (schwache oder keine Ausprägung), 2 (mittlere Ausprägung) und 3 (starke Ausprägung). Dabei wird keine Gewichtung der verschiedenen Kriterien untereinander vorgenommen, d.h. die relative Stärke eines Programms bzw. eines Programmteils (indiziert durch den Mitteleinsatz) in einem Land wird nicht berücksichtigt. Das liegt an der mangelhaften Datenlage sowie an der gewählten Vorgehensweise einer Programmanalyse. Unser Anliegen ist es, zunächst überhaupt zu erfassen, was gemacht wird.

Die Reihenfolge der Länder wurde auf der Grundlage des oben beschriebenen Arbeitsmarktindex (Kap.2.2) und der allgemeinen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen gewählt. Die Gruppe der Länder mit einer vergleichsweise guten arbeitsmarktpolitischen Situation, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz wird zu Anfang vorgestellt. Die strukturschwachen Länder Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und das Saarland bilden eine weitere Kategorie. Die neuen Bundesländer sowie die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin bilden jeweils eine eigene Gruppe, da sich ihre Situation von der der restlichen Bundesrepublik unterscheidet. Die neuen Bundesländer weisen zwar (gemäß Index) keine schlechtere Stellung als die westdeutschen strukturschwachen Länder auf, sie haben jedoch mit einer Reihe von spezifischen ökonomischen und sozialen Problemen zu kämpfen, die in den anderen Ländern so nicht vorliegen. Zudem verfügen sie aufgrund der massiven Unterstützungsleistungen der EU und des Bundes über ein weit höheres arbeitsmarktpolitisches Budget als die anderen Länder. Die Stadtstaaten wiederum bilden eine Sondergruppe, weil sie eine z.T. wesentlich anders gelagerte Interessenlage als die Flächenländer zeigen. So haben sie ein vitales Interesse an der Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, da Einsparungen in der Sozialhilfe direkt auf den Landeshaushalt wirken. Gleichzeitig weisen gerade die Stadtstaaten typische Probleme von Ballungsgebieten auf, was sich u.a. in einer hohen Sozialhilfequote ausdrückt, also einen besonderen Problemdruck anzeigt.

4.2 „Reiche“ Südländer

4.2.1 Bayern⁹

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das Land Bayern, das in der Bundesrepublik die geringsten arbeitsmarktpolitischen Schwierigkeiten aufweist, hat ein kompaktes Programm aufgelegt, das auf die Bekämpfung der spezifischen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen abzielt. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Arbeitslosigkeit, die mit einer hohen Erwerbsquote, niedriger Langzeitarbeitslosenquote und guten Wirtschaftsleistungen (BIP) einhergeht, ist die aktive Arbeitsmarktpolitik des Landes vorrangig auf die Randgruppen ausgerichtet. Unter anderem gehören auch Sozialhilfeempfänger dazu, die im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ und mit anderen Maßnahmen gefördert werden.

Dennoch versucht das Land, durch das Instrument der Einarbeitungszuschüsse wie auch durch Betriebspraktika und die Förderung der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung seine Maßnahmen nahe am ersten Arbeitsmarkt auszurichten und praxisnah zu gestalten. Es wird darauf geachtet, daß die Maßnahmen, falls notwendig, sozialpädagogisch betreut werden, z.T. ist eine gleichzeitige Beschäftigung und Qualifizierung vorgesehen. Die strukturpolitische Verknüpfung ist weniger stark ausgeprägt als in den strukturschwachen Ländern, insbesondere im Vergleich zu NRW. Gleichwohl werden – wenn möglich – die Maßnahmen in wirtschaftspolitisch relevanten Bereichen durchgeführt (z.B. Beschäftigung gem. § 96 AFG), vor allem im Hinblick auf die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Regionen, in die ein Großteil der EU-Gelder (Ziel 5b) fließen. Auch im Rahmen der Finanzierung innovativer Projekte durch den Arbeitsmarktfonds werden strukturelevante, z.T. präventive Maßnahmen und Projekte realisiert. Mit dem Arbeitsmarktfonds hat das Land zudem eine, wenn auch kleine, so doch innovative und stabile Finanzierungsquelle erschlossen.

Eine institutionelle Unterstützungsstruktur existiert nicht. Die Entwicklung und Umsetzung der Programme erfolgt durch das Land, die Verwaltung und die Arbeitsämter.

⁹ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.), 1. Aufl. 1995 u. 2. Aufl. 1996: Für Bayern - Förderprogramme für den Arbeitsmarkt, München. Verschiedenen Einzelprogramme von 1991 bis 1995 (hierzu vgl.: BA 1992; 1994; BBJ 1993)

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|--|-----|
| Marktnähe | 2-3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 1 |
| Sonstiges (Arbeitsmarktfonds; gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung) | 3 |

4.2.2 Baden-Württemberg¹⁰

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Baden-Württemberg scheint sich im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit im Land vorwiegend auf die Steuerung durch Marktkräfte zu verlassen. Das Fehlen einer einheitlichen, aufeinander abgestimmten Arbeitsmarktstrategie spiegelt aber auch den (bisher) geringen bzw. nur punktuell konzentrierten Problemdruck des Landes hinsichtlich der Arbeitslosigkeit wider: Seitens des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung werden besonders Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte, also bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes, gefördert.

Im Bereich der Beschäftigungsförderung findet die Kofinanzierung von BA-Maßnahmen nach § 91ff AFG, § 97 AFG hauptsächlich für Langzeitarbeitslose statt. In geringem Maße werden in die Programme auch Sozialhilfeempfänger integriert, ein Landesprogramm „Hilfe zur Arbeit“ existiert jedoch nicht. Neben der Beschäftigungsförderung legt das Land einen deutlichen Schwerpunkt auf Qualifizierungsmaßnahmen. Dabei sind es insbesondere schwervermittelbare Jugendliche, die

¹⁰ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung (MAGS) (Hrsg.) 1994: Arbeit und Zukunft für Langzeitarbeitslose - Landesprogramm, Stuttgart. MAGS (Hrsg.) 1995: Jugend-Arbeit-Zukunft - Landesprogramm, Stuttgart. MAGS: Verschiedene Richtlinien.

– z.T. mit der Förderung von Ausbildungsplätzen – erreicht werden sollen.

Die Arbeitsmarktpolitik Baden-Württembergs ist in ihrem Selbstverständnis zugleich Wirtschafts- und Strukturförderung: Bei einer Erhebung der BA zu den arbeitsmarktpolitischen Programmen der Länder wurden seitens des Landes auch Wirtschaftsförderprogramme aufgeführt: Mit den Förderprogrammen für mittelständische Unternehmen in ländlich geprägten Regionen unterstützt das Land die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Modernisierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen. Ein Liquiditätshilfeprogramm soll ebenfalls zur Konsolidierung von Unternehmen beitragen. Existenzgründerbeihilfen, die nicht an vorangegangene Arbeitslosigkeit geknüpft sind, sollen zudem Nachwuchskräften in Handel, Handwerk, Dienstleistung und Industrie die Gründung von selbständigen Existenzen erleichtern. Eine Verbindung der wirtschaftspolitischen Aktivitäten mit Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ist jedoch, zumindest explizit, nicht vorgesehen.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|---|
| Marktnähe | 1 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 2 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 1 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 1 |
| Sonstiges | 1 |

4.2.3 Hessen¹¹

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das integrierte Arbeitsmarktprogramm Hessens ist konventionell gestaltet und setzt die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik weitgehend in üblicher Form ein. Neben der

¹¹ Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1991: Hessen schafft Arbeit - Integriertes Arbeitsmarktprogramm der Hessischen Landesregierung; 1991-1993, Wiesbaden. Fortschreibungen bis 1997.

Beschäftigungsförderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-97 AFG und den Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ unterstützt Hessen verschiedene Maßnahmen zur beruflichen Bildung und Erstausbildung. Dabei bemüht sich das Land um eine praxis- und marktnahe Durchführung der Maßnahmen. Verschiedene flankierende Maßnahmen, die die Teilnehmer in einen betreuten, längeren Prozeß zur Arbeit führen, z.B. die sozialpädagogische Betreuung und praxisnahe Schulung in Praktika vor der eigentlichen Qualifizierungsmaßnahme oder die Qualifizierung von Existenzgründern, sollen sicherstellen, daß die Bemühungen zur Beschäftigung und / oder Qualifizierung effektiv sind und nicht aufgrund mangelnder Betreuung wirkungslos bleiben. Dabei wendet sich die hessische Arbeitsmarktpolitik vorrangig an benachteiligte, nur schwer vermittelbare Personen auf dem Arbeitsmarkt: Sozialhilfeempfänger, Schwerbehinderte, benachteiligte Jugendliche, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose.

Was die flankierende Infrastruktur in Hessen anbelangt, so wird versucht, über die regionalen Koordinierungsstellen eine möglichst hohe Effizienz und Effektivität der Anstrengungen zu erreichen. Sie sollen verschiedene Beschäftigungsmaßnahmen koordinieren und bündeln, um Synergieeffekte zu erzielen. Eine explizit strukturpolitische Orientierung zeigt die arbeitsmarktpolitische Strategie des Landes jedoch nicht.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 2 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 1 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 1 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 1-2 |
| Sonstiges | 1 |

4.2.4 Rheinland-Pfalz¹²

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Ein Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Rheinland-Pfalz liegt in der Flankierung diverser arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten des Landes, des Bundes und der Kommunen. Durch Beratung, sozialpädagogische Betreuung, Entwicklung und Koordinierung wird versucht, die Finanzierungsmöglichkeiten für Maßnahmen aus Nicht-Landesquellen zu erschließen, innovative Projekte zu entwickeln und die Maßnahmen der BA qualitativ zu unterstützen.

Ein weitere Schwerpunkt liegt in dem Versuch, die Maßnahmen wenn möglich nahe an Betrieb und Markt auszurichten, u.a. durch parallele Qualifizierung und Beschäftigung. Stukturpolitisch relevante Maßnahmen haben dagegen einen eher geringen Stellenwert. In wenigen, weitgehend ESF-geförderten Programmen werden strukturpolitische Ziele verfolgt. Geringe *trade offs* bestehen im Hinblick auf sozialpolitische Maßnahmen (Förderung von Berufen im sozialen Bereich wie Krankenpflege etc.).

¹² Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) (Hrsg.), 1993 und 1994: Aktivieren, Qualifizieren, Integrieren - Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm, Mainz. MAGS (Hrsg.), 1996/97: Landessonderprogramm für Langzeitarbeitslose, Mainz. MAGS: Verschiedenen Einzelprogramme seit 1990.

In einigen Programmen werden jene Gruppen des Arbeitsmarktes angesprochen, die vom AFG nicht erreicht werden (vor allem Sozialhilfeempfänger). Hinsichtlich der institutionellen Flankierung der Arbeitsmarktpolitik sind die Koordinierungsstellen „Arbeit statt Sozialhilfe“ besonders erwähnenswert. Praxisberichte zeigen positive Zusammenhänge zwischen der (relativ) zentralen Konzeption und Organisation der Maßnahmen und ihrem Erfolg. Über eine flächendeckende arbeitsmarktpolitische Infrastruktur zur Koordination der Arbeitsmarktpolitik bzw. beschäftigungspolitischer und ökonomischer Belange wie etwa in NRW verfügt Rheinland-Pfalz nicht.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 2 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 1-2 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 1 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges | 1 |

4.3 Strukturschwache Länder

4.3.1 Nordrhein-Westfalen¹³

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das Land NRW verfügt über eines der größten arbeitsmarktpolitischen Budgets in der Bundesrepublik und hat damit eine Vielzahl verschiedener Programme aufgelegt, die das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Möglichkeiten ihrer Koordination fast vollständig abdecken. Eine Reihe „klassischer“ Beschäftigungsmaßnahmen, die auf die befristete Beschäftigung auf dem „zweiten“ Arbeitsmarkt zielen sowie verschiedene Qualifizierungs- und Betreuungsmaßnahmen bilden den strukturpolitisch weniger relevanten Teil der Arbeitsmarktpolitik in NRW. Diese Maßnahmen sind in erster Linie für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes gedacht, die besonderer Betreuung bedürfen. Hierbei bemüht sich das Land weitgehend um einen modulartigen Aufbau der Maßnahmen, d.h. um die Verbindung von Orientierungsphasen, Qualifizierung, Beschäftigung und sozialpädagogischer Betreuung. Angesprochen werden Personengruppen, die seitens des AFG keine Anspruchsberechtigung auf Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben (v.a. Sozialhilfeempfänger). Dabei bemüht sich NRW um die möglichst betriebs- und praxisnahe Umsetzung der Maßnahmen. Die äußert sich nicht zuletzt auch darin, daß das Land im Rahmen der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung START aktiv geworden ist, um Arbeitslose direkt in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

Im Zentrum des arbeitsmarktpolitischen Konzeptes in NRW steht jedoch die enge Verknüpfung von beschäftigungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen. Dabei werden von Seiten des Landes insbesondere präventive Maßnahmen zur Unterstützung innerbetrieblicher Modernisierungsprozesse angeboten, es wird aber auch bei der Qualifizierung und Beschäftigung von Arbeitslosen auf die Verknüpfung mit regionalen und sektoralen Umstrukturierungsprozessen geachtet.

Um die Implementierung der Maßnahmen und ihre Verknüpfung mit strukturpolitischen Zielsetzungen gewährleisten zu können, hat das Land eine breite Infrastruktur aufgebaut, die der Information, Beratung, Koordination und Entwicklung

¹³ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) (Hrsg.) (o.J.): Aktive Arbeitsmarktpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen. Programme - Projekte - Ansprechpartner, Düsseldorf. MAGS (Hrsg.), 1997: Arbeitsmarktbericht: Aktiv für Arbeit in NRW. Analysen - Bilanz - Perspektiven; Düsseldorf.

neuer Modelle dient. Unterstützt werden diese Bemühungen durch die wissenschaftliche Begleitforschung im Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen).

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|---|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 3 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges (Arbeitsmarktfonds; Erprobung modellhafter Projekte) | 3 |

4.3.2 Schleswig-Holstein¹⁴

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das Arbeitsmarktprogramm des Landes Schleswig-Holstein zeichnet sich insgesamt durch Langfristigkeit und eine große Offenheit aus, die den dezentralen Trägern der Maßnahmen einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum läßt. Dies wird insofern als sinnvoll erachtet, als daß dies einerseits für Planungssicherheit sorgt und andererseits eine hohe Variabilität bzw. viele Anpassungsmöglichkeiten an sich wandelnde Bedingungen aufweist.

Insgesamt zeigen die Maßnahmen jedoch eine starke Nähe zum AFG und relativ schwache Innovationspotentiale. Es findet vor allem eine Kofinanzierung der BA-

¹⁴ Sozialministerium (Hrsg.), 1986: Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein - 1.7.1986 bis 31.12.1988, Kiel. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Energie (Hrsg.), 1989ff: Arbeit für Schleswig-Holstein (Richtlinien für die Zeit vom 1.4.1989 bis 31.12.1991 (überarbeitet 1.9.1990), vom 1.1.1992 bis 31.12.1994 und vom 1.1.1995 bis 31.12.1999) Kiel.

Maßnahmen statt, die wenig Raum für eine marktnahe, präventive oder strukturpolitisch wirksame Arbeitsmarktpolitik lassen. Mittlere bis schwache Aktivitäten zeigt das Land ebenfalls bei der integrierten Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten. Es wird zwar der Anspruch gestellt, für den ersten Arbeitsmarkt auszubilden, die Maßnahmen orientieren sich jedoch weitgehend an Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit. Gerade dieses „Korsett“ ist es, was arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oftmals nicht marktgerecht werden läßt. Allerdings wird versucht, durch die finanzielle Ergänzung der BA-Maßnahmen zumindest einigen Defiziten entgegenzuwirken und die Maßnahmen inhaltlich zu ergänzen; dabei geht es um Praktika und Qualifizierungsbausteine, die mit BA-Maßnahmen kombiniert werden. Ebenso werden Sozialhilfeempfänger in die Maßnahmen integriert (insbesondere durch die Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“ und „Arbeit Plus“). Die Einschätzung, daß das Land eine eher konventionelle arbeitsmarktpolitische Strategie verfolgt, wird gestützt durch die relative Distanz der Maßnahmen zum ersten Arbeitsmarkt, denn eine explizite Einbeziehung des ersten Arbeitsmarktes in die Trägerstruktur des Programmes findet kaum statt.

Mehr Bereitschaft zur Innovation zeigt das Land dagegen hinsichtlich der Unterstützung von modellhaften Projekten im Rahmen des Programms „Arbeit Plus“, an dem nicht nur Sozialhilfeempfänger beteiligt, sondern auch langfristig neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Die Konzipierung, Koordination und finanzielle Steuerung ist Aufgabe des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Jugend, Gesundheit und Energie des Landes. Institutionell wird das Land durch die Beratungsgesellschaft für Beschäftigung (BSH) flankiert, dessen Aufsichtsrat sich aus den Vertretern öffentlicher Institutionen zusammensetzt. Durch die Externalisierung der Programmumsetzung hat eine Professionalisierung stattgefunden, die für einen reibungslosen Ablauf und eine schnelle Antragsverarbeitung sorgt. Durch den „Sozialen Dialog“ und die „Regionale Aktion“ wird gleichzeitig gewährleistet, daß die verschiedenen Akteure zumindest bei der Programmkonzipierung beteiligt sind.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 1 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 1-2 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 1 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2-3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges | 1 |

4.3.3 Niedersachsen¹⁵

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Niedersachsen verfügt über eine komplexe Arbeitsmarktpolitik, die den Strukturproblemen des Landes Rechnung zu tragen versucht. Neben den klassischen, AFG-nahen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen sowie den Programmen für Sozialhilfeempfänger bemüht sich das Land um Maßnahmen, die nahe am ersten Arbeitsmarkt orientiert sind und die, sofern möglich, die strukturpolitischen Probleme abfedern bzw. strukturpolitische Zielsetzungen flankieren sollen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Maßnahmen zur Errichtung „Sozialer Betriebe“ zu nennen, die das Kernstück der niedersächsischen Arbeitsmarktpolitik bilden. Erste Evaluationen (IAJ 1995) bescheinigen gute Erfolge bei der Erreichung der Zielgruppe (insbesondere Langzeitarbeitslose) und hinsichtlich der Akzeptanz bei ihren Beschäftigten. Das Ziel, gleichzeitig wirtschaftliche Existenzfähigkeit, Beschäftigung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes und ihre Qualifizierung zu realisieren, wird als schwierig, jedoch nicht als unmöglich erachtet.

¹⁵ Niedersächsisches Sozialministerium (Hrsg.): Arbeit, Qualifizierung Beratung - Programme und Richtlinien zur Arbeitsförderung 2. u. erw. Aufl. 7/1993. Niedersächsisches Sozialministerium (Hrsg.): Soziale Betriebe in Niedersachsen. Zielsetzungen, Beispiele, Ergebnisse und Förderrichtlinien, Hannover (o.J.). Institut für Arbeitsmarkt- und Jugendberufshilfe (IAJ) (Hrsg.), 1995: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Oldenburg.

Bezüglich der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur weist Niedersachsen mit der LaBIB eine effektive Beratungsstruktur insbesondere für die Beschäftigungsgesellschaften bzw. die Sozialen Betriebe (vorwiegend in der Planungs- und Gründungsphase) auf (vgl. auch IAJ 1995: 102ff). Durch die LaBIB werden aber auch andere arbeitsmarktpolitisch relevante Aufgaben erfüllt, wobei gleichzeitig die Interessen wichtiger Akteure auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Wie für Schleswig-Holstein gilt auch hier, daß die Externalisierung der Aufgaben und die Konzentrierung der Beratungsfunktion in einer Hand sicherlich dazu beitragen, die Implementation der Programme und ihre Flankierung durch Beratung (auch der Regierung) möglichst wirksam durchzuführen.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 2-3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 2-3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2-3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 3 |
| Sonstiges | 1 |

4.3.4 Saarland¹⁶

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das arbeitsmarktpolitische Programm des Saarlandes hat einen geringem Umfang und ist offen gehalten; es weist keine besonderen Merkmale auf. Den Schwerpunkt bilden konventionelle Maßnahmen, die im Rahmen der BA-Förderung kofinanziert

¹⁶ Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): Programme für den Arbeitsmarkt - Fördergrundsätze (1992). Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): Programme für den Arbeitsmarkt im Saarland (3/1997).

werden. Neben verschiedenen beschäftigungsfördernden Aktivitäten für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, die zum geringen Teil auch mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden und vorrangig auf dem zweiten Arbeitsmarkt angesiedelt sind, fördert das Land eine Reihe von Qualifizierungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Die Maßnahmen scheinen nicht ausdrücklich betriebsnah ausgerichtet zu sein.

Im Rahmen der ESF-geförderten Projekte werden hingegen einige strukturpolitisch relevante Maßnahmen unterstützt und sich um Nähe zum allgemeinen Arbeitsmarkt bemüht. Hierbei werden z.T. auch präventive Zielsetzungen verfolgt.

Die Umsetzungsstrukturen der Arbeitsmarktpolitik liegen in der Hand des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales. „Projektentwickler“, die bei den Landkreisen, zumeist den Sozialämtern angesiedelt sind, erfüllen eine Scharnierfunktion zwischen dem Ministerium und den Regionen. Sie koordinieren und konzipieren die konkrete Umsetzung von Projekten vor Ort und bemühen sich um enge Zusammenarbeit mit den arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Diese Kooperation ist jedoch nicht institutionalisiert und von informellen Kontakten abhängig.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 1-2 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 2 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 1-2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 1-2 |
| Sonstiges | 1 |

4.4 Die neuen Bundesländer

4.4.1 Thüringen¹⁷

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das Land Thüringen fördert seit 1992 verstärkt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus dem eigenen Haushalt, um der beträchtlichen Beschäftigungslücke im Land entgegenzuwirken. Die einzelnen Programme sind relativ offen gehalten, wodurch sie flexibel handhabbar und anpassungsfähig sind. Die Maßnahmen beinhalten vor allem die zusätzliche Förderung von Projekten zur Qualifizierung und/oder Beschäftigung, die auch durch andere Finanzierungsmöglichkeiten der BA oder der EU abgesichert sind. Damit unterstützt das Land bestehende Maßnahmen und sichert deren Fortbestand.

Thüringen verfolgt dabei eine strukturpolitisch relevante und regionalisierte Strategie: Es bemüht sich zum einen um Maßnahmen, die nahe am ersten Arbeitsmarkt orientiert sind und vorrangig Qualifizierung und Beschäftigung miteinander verbinden. Zum anderen bemüht sich das Land durch den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur (hauptsächlich mit der GFAW) um enge Kontakte und Kooperation mit den Akteuren des Arbeitsmarktes vor Ort, dies vornehmlich auch, um die Arbeitsmarktpolitik mit den wirtschafts- und strukturpolitischen Strategien und Notwendigkeiten der Regionen abzustimmen.

¹⁷ Gültige Richtlinien von 1992 bis 1997, in: Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in Thüringen; 11/1995, Erfurt.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 1-2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 3 |
| Sonstiges | 2 |

4.4.2 Sachsen¹⁸

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Die arbeitsmarktpolitische Strategie Sachsens ist deutlich an wirtschafts- und strukturpolitischen Zielen, besonders an der Mittelstandsförderung und der technologischen Umstrukturierung des Landes, orientiert. In diesem Sinne bemüht es sich vor allem im Bereich der beruflichen Qualifizierung um die betriebliche Nähe der Maßnahmen, um präventive und flankierende Anpassungsqualifizierung in den Unternehmen. Spektakuläre Programme hat das Land dabei nicht entwickelt, die vorhandenen Instrumente werden im Rahmen der üblichen Möglichkeiten eingesetzt.

Auch im Hinblick auf die verschiedenen Beschäftigungsmaßnahmen setzt das Land auf deren Nähe zum ersten Arbeitsmarkt. Vorrangig wird die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gefördert. Die Qualifizierung der Maßnahmeteilnehmer wird dabei nach Möglichkeit unterstützt. Die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur des Landes ist ferner darauf ausgerichtet, die wirtschafts- und strukturpolitischen Zielsetzungen des Landes zu unterstützen. Mit der „Stiftung Innovation und Arbeit“ wurde eine flächendeckende, tripartistisch organisierte Beratungs-, Koordinations-

¹⁸ Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), 1995: Arbeit und Qualifizierung für Sachsen - Arbeitsmarktpolitisches Förderprogramm, Dresden. Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), 1997: Wirtschaft und Arbeit in Sachsen (Kurzfassung), Dresden.

und Kooperationsstruktur aufgebaut, die insbesondere die Verknüpfung der regionalen Wirtschaftspolitik mit den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gewährleisten soll. Eine enge Verbindung zu den Banken, dem Mittelstand und den Kammern sollen diesen Prozeß unterstützen.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2-3 |
| Prävention | 2-3 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 3 |
| Sonstiges | 1 |

4.4.3 Mecklenburg-Vorpommern¹⁹

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Seit April 1991 ist ein arbeitsmarktpolitisches Programm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ (AMV) in Kraft gesetzt, eine Fortschreibung bis 1995 wurde 1992 veranlaßt. 1996 wurde das Programm abgelöst durch neue Richtlinien im Rahmen des derzeit gültigen Landesprogramms „Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern“ (AQMV). Das erste Rahmenprogramm AMV und seine Fortschreibungen zeigten im Vergleich zum Folgeprogramm AQMV eine deutliche

¹⁹ Sozialministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 1991 u. 1992: Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin. Richtlinien des Landesprogramms „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“. Richtlinien des Landesprogramms „Arbeit und Qualifizierung für Mecklenburg-Vorpommern“, in: Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern (NR.6), Schwerin, 7.2.1996. (setzt das Landesprogramm „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“ außer Kraft). Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) 1996: Arbeitsmarktberichte: Nr. 7 (08.07.1996) und Nr. 8 (09.12.1996), Schwerin.

Tendenz zur breiten Ausdifferenzierung in diverse Einzel- und Unterprogramme. Es hat deshalb den Charakter eines eklektischen, wenig übersichtlichen Gesamtprogramms ohne straffe, eindeutige Zielsetzung. Diese Mängel wurden im neuen Rahmenprogramm weitgehend behoben.

Es fällt auf, daß das Land sich im Rahmen seines Förderprogramms in erheblichem Maße bemüht, die Reintegration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu bewerkstelligen. Es bietet hierfür über zusätzliche Förderung bzw. die Verlängerung der Förderung Anreize zur Beschäftigung der Problemgruppen und zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Auch die sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung START unterstützt die Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Hinsichtlich der Integration von Sozialhilfeempfängern fördert Mecklenburg-Vorpommern die Einstellung durch Maßnahmen nach § 19 BSHG. Hier werden, wie auch im Rahmen aller anderen Beschäftigungsmaßnahmen, vorrangig solche Projekte gefördert, die zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen anbieten.

Eine Verzahnung mit Zielen und Maßnahmen der (regionalen) Strukturpolitik findet – neben Zuwendungen für Anpassungsqualifizierungen in KMU – im Rahmen der regionalen Programme zur Einstellungsförderung statt. Auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte übernehmen die Verwaltungen vor Ort die Zuweisung der Mittel. Diese Dezentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten kann dazu beitragen, genügend Spielraum entstehen zu lassen, um die spezifischen lokalen und regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Gleichzeitig soll ein Beitrag zur systematischen Strukturentwicklung der Regionen geleistet werden. Die Koordinatoren bei den Landkreisen und Städten sowie die TGL und ihre Regionalbüros unterstützen diese Bemühungen durch entsprechende Vernetzung mit lokalen und regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteuren.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2-3 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 3 |
| Sonstiges | 2 |

4.4.4 Brandenburg²⁰

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das arbeitsmarktpolitische Programm des Landes Brandenburg zeichnet sich, wie auch die Programme der anderen neuen Bundesländer, durch den Versuch aus, die Maßnahmen möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt anzusiedeln und mit strukturpolitischen Zielsetzungen zu verbinden. Angestrebt wird dies meist über die Ergänzungsfinanzierung von BA-Maßnahmen, womit gleichzeitig möglichst viele Mittel der BA gebunden werden sollen. Dies ist insofern nicht unproblematisch, als daß die Maßnahmen der BA zumeist im gemeinnützigen Bereich angesiedelt und damit für die Erreichung strukturpolitischer Ziele nur bedingt einsetzbar sind. Brandenburg versucht diese Defizite über die vorrangige Förderung von Vergabe-ABM, für die sie zusätzlich die entsprechende flankierende Infrastruktur errichtet hat, zu kompensieren. Einen weiteren Schwerpunkt setzt die Regierung im Qualifizierungsbereich; v.a. wird die berufliche Erstausbildung, für die seit 1995 rund 25 % der zur Verfügung stehenden Mittel bereitgestellt werden, unterstützt. Wie in den anderen neuen Bundesländern findet teilweise eine präferierte Frauenförderung

²⁰ Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (Hrsg.) 1991ff: Landesprogramme "Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg", jährl. überarb. Auflagen 1991-1997, Potsdam.. MASG (Hrsg.) 1992f: Arbeitsmarktberichte für das Land Brandenburg, Auflagen 1992-1995, Potsdam.

durch höhere Zuwendungen für die Einstellung oder Qualifizierung weiblicher Arbeitsloser statt.

In bezug auf den Aufbau der verschiedenen Maßnahmen zeigt sich das Programm hinsichtlich einer integrierten Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmter Qualifizierung und Beschäftigung als wenig innovativ. Zwar wird eine Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung angestrebt, jedoch nicht systematisch in die Programme integriert. Anders ist dies bei der Förderung mit ESF-Mitteln. Hier werden Möglichkeiten zur Verzahnung von Beschäftigung mit Qualifizierungsmaßnahmen sowie zur Verbindung mit präventiven Zielen und betrieblichen Entwicklungskonzepten genutzt.

Brandenburg hat die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Programmes weitgehend externalisiert und auf verschiedene Gesellschaften übertragen, insbesondere auf die „Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg“ (LASA) und das „Büro Europäischer Sozialfonds – Technische Hilfe“. Zu ihren Aufgaben gehören neben der Umsetzung und Entwicklung neuer Projekte auch die Erarbeitung regionaler Strukturförderprogramme, Beratung, Information, Dokumentation, Forschung und Evaluierung. Die „Gemeinnützige Park- und Umlandgesellschaft“ organisiert Vergabe-ABM; Regionalstellen „Frauen und Arbeitsmarkt“ engagieren sich für die Verbesserung der Erwerbschancen für Frauen. Damit hat Brandenburg zwar ein flächendeckendes Netz arbeitsmarktpolitisch flankierender Infrastruktur, es ist jedoch fraglich, ob eine reibungslose Koordination und Kommunikation zwischen den Organisationen, deren Aufgaben recht nahe beieinander liegen, funktioniert.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 2-3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 2-3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2-3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2-3 |
| Sonstiges | 1 |

4.4.5 Sachsen-Anhalt²¹

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das Land Sachsen-Anhalt siedelt seine Arbeitsmarktpolitik nahe am allgemeinen Arbeitsmarkt an und unterstützt darüber hinaus jene Maßnahmen der BA und der EU, die den industriellen Strukturwandel begleiten. Damit ist die arbeitsmarktpolitische Strategie Sachsens-Anhalts den besonderen Strukturproblemen und der hohen Arbeitslosigkeit des Landes verpflichtet. Ein beträchtlicher Teil der Maßnahmen zielt auf nachfrageorientierte Strategien der Beschäftigung von Arbeitslosen, z.T. auch von nicht-anspruchsberechtigten Arbeitslosen (Sozialhilfeempfänger und Frauen ohne Anspruch nach Förderung gem. AFG). Das Land bemüht sich dabei insgesamt um Nähe der Beschäftigungsmaßnahmen zum regulären Arbeitsmarkt und um ihre Verknüpfung mit der Umwelt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik. So zielt die breit angelegte Förderung von ABS- und Sanierungsgesellschaften auf stärker strukturpolitisch relevante Aufgaben. In der Kofinanzierung (neben BA und Treuhandanstalt bzw. deren Nachfolger) dieser Gesellschaften sieht das MASG einen der Schwerpunkte seiner arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten. Allerdings wirken hier, sofern es sich um die Kofinanzierung von Maßnahmen gemäß §§ 91ff AFG und §§ 249h AFG handelt, die Einschränkungen des geförderten Arbeitsmarktes und des AFG. Dies sind insbesondere die Befristung der Beschäftigungsverhältnisse und die Bedingungen der Gemeinnützigkeit.

Strukturpolitisch relevant sind auch die Maßnahmen der beruflichen Bildung und Erstausbildung. Sie sind z.T. präventiv ausgerichtet, betriebsnah und oftmals modulartig aufgebaut, d.h. Information, Beratung, sozialpädagogische Betreuung, Qualifizierung und Beschäftigung werden, sofern möglich, miteinander kombiniert und aufeinander abgestimmt.

Ähnlich wie viele andere Länder verfügt auch Sachsen-Anhalt über Gesellschaften zur sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung (seit 1997), die nach den Prinzipien des START-Modells in den Niederlanden bzw. NRW konzipiert sind. Die Arbeitnehmerüberlassung ist jedoch rein privatwirtschaftlich organisiert und wird vom Land im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Programms nicht zusätzlich unterstützt. Die ursprünglich geplante Beteiligung der Sozialpartner in Beiräten findet nicht statt.

²¹ Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hrsg.) 1994: Arbeitsmarkt- und Sozialbericht des Landes Sachsen-Anhalt 1994/95, Magdeburg. MASG (Hrsg.) 1996: Arbeitsmarktpolitisches Programm für das Land Sachsen-Anhalt 11/1996. MASG (Hrsg.) 1996: Landesförderung in Sachsen-Anhalt 6/1996, Magdeburg.

Eine zentrale arbeitsmarktpolitische Infrastruktur zur Konzeption und Koordination der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik existiert nicht. Allerdings übernimmt die „Trägergesellschaft Sachsen-Anhalt“ einen Großteil der arbeitsmarktpolitischen Aufgaben; die Koordinierungsstellen zur Beseitigung der Frauenarbeitslosigkeit übernehmen zudem die zielgruppenspezifische Abstimmung arbeitsmarktpolitischer Projekte.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges (hier privatw. Arbeitnehmerüberlassung) | 1-2 |

4.5 Die Stadtstaaten

4.5.1 Berlin²²

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm des Landes Berlin stellt sich mit weit über 30 verschiedenen Unterprogrammen als äußerst differenziert und komplex dar. Das Spektrum der Maßnahmen reicht von der Ergänzungsfinanzierung der Beschäftigungsmaßnahmen der BA über diverse Qualifizierungsstrategien bis zur besonderen Frauenförderung und der Arbeitsförderung im transnationalen und

²² Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.), 1992ff: Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm - Arbeit für Berlin, Fortschreibungen 1992; 1994; 1996, Berlin. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.), 1994f: Arbeitsmarktberichte 1994, 1995.

europäischen Rahmen. Berlin bemüht sich um die betriebliche Nähe der Maßnahmen und um die Berücksichtigung der strukturellen Spezifika sowie marktlichen Bedürfnisse des Landes. Zur Erreichung der Ziele werden die Möglichkeiten, die das AFG in diesem Zusammenhang bietet, ausgeschöpft und ergänzt durch eigene Programme (z.T. mit ESF-Unterstützung), wo das AFG bzw. eine Förderung durch die BA nicht einsetzbar ist.

Präventiv und strukturpolitisch orientiert sind dabei vorwiegend die verschiedenen Maßnahmen zur Qualifizierung von Beschäftigten in vom Strukturwandel besonders betroffenen Betrieben. Mit der Förderung von Auffanggesellschaften setzt das Land hierfür ein Instrument ein, das einen sozialverträglichen Umstrukturierungsprozeß gewährleistet. Nicht nur die Entlassung der Arbeitskräfte wird verhindert, sondern es wird den von Arbeitslosigkeit Bedrohten die Möglichkeit geboten, sich übergangslos (und in gewohnter Umgebung) auf neue Beschäftigungsfelder vorzubereiten. Gleichzeitig wird mit der Qualifizierung der Beschäftigten im Bereich zukunftsfähiger Berufe ein Beitrag zum regionalen Strukturwandel geleistet. Noch stärker auf struktur- und wirtschaftspolitische Ziele gerichtet ist die Förderung von Modellversuchen und Pilotprojekten, die die Einführung neuer technischer Systeme mit innovativen Formen der Arbeitsorganisation und darauf abgestimmten Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen verknüpfen. Diverse andere betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen (z.T. ebenfalls im präventiven Bereich) runden diese Strategien ab.

Beim Aufbau der Maßnahmen wird eine Verbindung von Qualifizierung und Beschäftigung angestrebt. Meistens ist eine Kombination beider Komponenten optional, wird aber innerhalb eines Programms integriert gefördert. Hinsichtlich der Förderung von Personengruppen, die keine Anspruchsberechtigung auf Maßnahmen der BA haben, bemüht sich das Land um die Einbindung von Sozialhilfeempfängern, d.h. es fördert vor allem Beschäftigungsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen für Nichtleistungsempfänger. Mit dem Modellvorhaben zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben wird zudem versucht, die Beschäftigung und Qualifizierung auf dem ersten Arbeitsmarkt, d.h. bei privaten, erwerbswirtschaftlich orientierten Arbeitgebern zu ermöglichen.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|---|-----|
| Marktnähe | 3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 2-3 |
| Prävention | 3 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2-3 |
| Sonstiges (Teilzeitoffensive) | 2-3 |

4.5.2 Bremen²³

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Das „Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven“ ist ein komplexes, tendenziell unübersichtliches Programm, das einige Überschneidungen aufweist und komplexe Verwaltungswege vermuten läßt. Ziel der Bremer Arbeitsmarktpolitik ist es, eine enge Verbindung aller Maßnahmen mit strukturpolitischen Zielsetzungen zu erreichen, was nicht zuletzt die Probleme mit der sozialverträglichen Gestaltung des Strukturwandels und die aktuelle Krise des Bremer Vulkan Verbundes reflektiert. Bei der Förderung sollen daher in den meisten Beschäftigungsprogrammen vorrangig strukturpolitisch relevante Arbeitsplätze gefördert werden. Darüber hinaus sind einige Programme explizit der Verknüpfung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik gewidmet. Es handelt sich vorrangig um Qualifizierungsmaßnahmen, die im Rahmen betrieblicher Innovationen durchgeführt werden sollen. Auf die Strukturanpassung zielen ebenfalls verschiedene Maßnahmen zur Implementation neuer Arbeitszeitmodelle, die Unterstützung von Auffanggesellschaften und die Förderung von Ausgründungen.

Das Land Bremen achtet, wenn möglich und notwendig, auf einen modularen Aufbau der Maßnahmen. Insbesondere im Hinblick auf die Integration von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sollen diverse Maßnahmen miteinander verbunden werden. Unter anderem werden zertifizierbare Qualifikationsmaßnahmen für diese Zielgruppe gefördert.

Mit den Planungs- und Entwicklungsfonds unterstützt das Land Bremen zudem die Erprobung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik. Diese „Experimentierfonds“, die es auch in anderen Ländern gibt, haben den Vorteil, daß Maßnahmen erprobt werden können, die nicht den engen Restriktionen der Richtlinien oder des AFG unterliegen. Bei diesen können die arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort ihre Erfahrungen einfließen lassen und den spezifischen regionalen Bedingungen Rechnung tragen. Gleichzeitig ist es das Ziel der Maßnahmen in Bremen, die Effektivität und die Effizienz der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang ist ferner interessant, daß ein Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Programm Bremens die Evaluation, Beratung und Programmbegutachtung ist. Nur auf diesem Wege können arbeitsmarktpolitische

²³ Senator für Arbeit (Hrsg.), 1996: Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven; 1. Fortschreibung, Bremen. Senator für Arbeit und Frauen (Hrsg.), 1993: Bericht zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und über den Verlauf arbeitsmarktpolitischer Programme im Land Bremen.

Defizite, Implementationshemmnisse und Effizienzverluste erkannt und behoben werden.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|--|-----|
| Marktnähe | 2-3 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 3 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2-3 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 2-3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges (gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung; Evaluierung; Auffanggesellschaften etc.) | 3 |

4.5.3 Hamburg²⁴

a) Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Die freie und Hansestadt Hamburg verfügt über kein einheitliches Rahmenprogramm, sondern setzt verschiedene Programme zur Qualifizierung, Beschäftigungssicherung und -förderung sowie diverse flankierende Maßnahmen um. Verstärkt experimentiert die BAGS seit 1995 mit verschiedenen Modellmaßnahmen, mit denen die sinkenden Zuweisungen durch die BA ausgeglichen und die zur Verfügung stehenden Instrumente optimiert werden sollen. Die Konzeption der neuen Vorhaben beruht z.T. auf vorangegangenen Studien, die das Land in Auftrag gegeben hatte, um Defizite in der Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln und neue Handlungsmodelle zu entwickeln.

Schwerpunkt der Maßnahmen ist die integrierte Qualifizierung und Beschäftigung von Arbeitslosen, insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern. Dabei versucht das Land mit allen Maßnahmen eine starke Nähe zum ersten

²⁴ Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales Hamburg (BAGS) (Hrsg.), Hamburger Arbeitsmarktbericht 1991-1993/94. BAGS (Hrsg.) 1997: Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997.

Arbeitsmarkt herzustellen. Eine Verbindung mit strukturpolitischen Zielsetzungen findet jedoch kaum statt; wenn, dann vorrangig im Rahmen von ESF-finanzierten Projekten bzw. der Gemeinschaftsinitiativen.

Es ist auffällig, daß der Großteil der Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger angeboten wird (ca. 42 %). Als Stadtstaat hat Hamburg ein vitales Interesse am Abbau der Sozialhilfequote, da dies dem Landeshaushalt direkt zugute kommt. Es werden daher nicht alleine Maßnahmen nach § 19 BSHG gefördert, sondern auch eine Reihe anderer Programme und Modellmaßnahmen zielt auf diesen Personenkreis, wenn auch nicht ausschließlich. Zusätzlich ist das „Büro Maatwerk“ ausschließlich für die Vermittlung der Sozialhilfeempfänger eingesetzt worden. Im Rahmen der Armutsbekämpfung in Hamburg (HAB97, Kap.8) sollen Maßnahmen möglichst lokal orientiert sein, d.h. „vor Ort“ stattfinden.

Hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Koordinations- und Infrastrukturen hat Hamburg einen Teil der Programmimplementation der Johann-Daniel-Lawaetz Stiftung übertragen. Der Großteil der Maßnahmen und der Verantwortung bleibt jedoch bei der BAGS. Eine formale, institutionalisierte Kooperation mit anderen regionalen Akteuren (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern etc.) findet nicht statt.

b) Beurteilung und Klassifikation der Aktivitäten

| | |
|--|---|
| Marktnähe | 2 |
| Verknüpfung mit anderen Politikfeldern | 1 |
| Integration von Qualifizierung und Beschäftigung / Modulbildung | 3 |
| Prävention | 2 |
| Zielgruppen (andere als BA) | 3 |
| Institutionelle Flankierung / Koordination | 2 |
| Sonstiges (Arbeitsmarktfonds; gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung) | 3 |

5. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer - Vergleich und Schlußfolgerungen

5.1 Vergleich der Innovationsleistungen

Bei der hier vorgenommenen Kategorisierung der Landesaktivitäten in der Arbeitsmarktpolitik konnte aufgrund der äußerst schwierigen Datenlage die Höhe der Ausgaben für die einzelnen Programme nicht berücksichtigt werden.²⁵ Damit können hier auch keine endgültigen Aussagen über das Gewicht der einzelnen Programmpunkte und Unterprogramme gemacht werden. Eine Einordnung der Länder ist dementsprechend nur als vorläufig zu betrachten. Dennoch läßt die Programmanalyse erste Schlüsse über die Innovationsbereitschaft der Länder, besonders im Vergleich zur BA, zu. Es wird deutlich, daß es eine Reihe von Unterschieden zwischen den Schwerpunkten gibt, welche die Länder in ihrer Arbeitsmarktpolitik setzen.

²⁵ Diese Lücke im Stand der Forschung soll im Rahmen dieses Projektes noch geschlossen werden

| | Bay | BW | He | RPf | SH | NRW | NS | Saar | Thü | Sach | SaA | MV | Bra | Berl | Brem | HH |
|----------|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|----|-----|------|------|----|
| M | 2-3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 2-3 | 1-2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2-3 | 3 | 2-3 | 2 |
| P | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1-2 | 1-2 | 2-3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 2-3 | 2 |
| T | 3 | 2 | 1 | 1-2 | 1-2 | 3 | 2-3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2-3 | 3 | 3 | 1 |
| I | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2-3 | 2 | 3 | 2 | 2-3 | 3 | 3 |
| Z | 2 | 1 | 2 | 2 | 2-3 | 2 | 2-3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2-3 | 3 | 2-3 | 3 |
| K | 1 | 1 | 1-2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1-2 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2-3 | 2-3 | 2 | 2 |

1= niedrig; 2 = mittel; 3 = hoch

M = Marktnähe

T = Trade offs mit anderen Politikfeldern

I = Integration von Beschäftigung und Qualifizierung

P = Prävention

Z = Zielgruppen (andere als BA)

K = Institutionelle Flankierung, Koordination

Als erstes kann festgehalten werden, daß sich unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen, der ökonomischen und arbeitsmarktmäßigen Herausforderungen alle Regierungen bemühen, durch Kofinanzierung möglichst viele Mittel der BA im Land zu binden. Die Höhe der Mittel, die für die Kofinanzierung aufgewendet werden, kann aufgrund der Datenlage nicht genannt werden, eine erste Schätzung auf der Grundlage der Daten einiger Länder läßt aber den Schluß zu, daß es sich, je nach Land, um mindestens 30 % der landeseigenen Mittel für Arbeitsmarktpolitik handelt. Angesichts der nun schlechteren Förderkonditionen durch die Bundesanstalt ist anzunehmen, daß sich künftig wohl alle Länder verstärkt vor die Aufgabe gestellt sehen, die fehlende Förderung bzw. die fehlenden Mittel auszugleichen. Dabei handelt es sich insbesondere um Mittel, die für verschiedene nachfrageorientierte Maßnahmen der BA eingesetzt werden.

Weiterhin läßt sich beobachten, daß die Länder in z.T. sehr unterschiedlichem Maße versuchen, die Defizite des AFG und der Arbeitsmarktpolitik des Bundes zu kompensieren und die Maßnahmen entlang der allgemein diskutierten Anforderungen an eine effektive Arbeitsmarktpolitik zu gestalten. Ob die Maßnahmen in der Praxis ihren Ansprüchen gerecht werden, kann hier nicht evaluiert werden und ist auch nicht Zielsetzung dieses Papiers. Inhaltlich jedoch und im Hinblick auf den Anspruch, den die Programme haben, äußert sich diese Politik wie folgt:

- Ein allgemeiner Trend in der Arbeitsmarktpolitik der Länder ist das Bemühen um Praxisnähe der Qualifizierungsmaßnahmen und um die Verknüpfung von Qualifizierung und Beschäftigung. Dies mag zum Teil auf Einsichten beruhen, die aus Evaluationsstudien gewonnen wurden, vor allem aber dürfte das auf den Einfluß der Förderung durch die EU zurückzuführen sein, die in vielen Bereichen die Mittelzuwendung von Qualifizierungsmaßnahmen abhängig macht. Inwieweit die einzelnen Maßnahmen tatsächlich einem integrierten Gesamtansatz folgen, d.h. verschiedene Schritte systematisch kombiniert und auf die jeweilige Zielgruppe abgestimmt werden, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Es fällt aber auf, daß bei den meisten Programmen und Maßnahmen eine Förderung nicht abhängig von einem modularen Aufbau der Maßnahmen ist. Die sozialpädagogische Betreuung, die Qualifizierung und Beschäftigung wird hierbei zum Teil mit unterschiedlichen Einzelprogrammen sowie teilweise aus unterschiedlichen Finanzquellen gefördert. Es kann davon ausgegangen werden, daß dadurch ein hoher Verwaltungsaufwand entsteht, was auch für interessierte Antragsteller die Anreize zur Durchführung solcher Strategien verringert. Dies gilt wohl besonders für kleine private Arbeitgeber, die (anders als spezielle Bildungseinrichtungen oder Beschäftigungsgesellschaften) oft nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Kapazitäten verfügen bzw. diese nicht für umfassende Informationsbeschaffung einzusetzen bereit sind.
- Bezüglich der Nähe der Maßnahmen zum ersten Arbeitsmarkt zeigen sich diverse Unterschiede zwischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Bei Qualifizierungsmaßnahmen kann diese Nähe offensichtlich leichter hergestellt werden. Die Förderung der Erstausbildung in Betrieben, die Anpassungsqualifizierung der von Arbeitslosigkeit Bedrohten, Ausbildungsverbände und Praktika können Marktnähe herstellen und die Integration der Maßnahmeteilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt nachhaltig unterstützen. Im Hinblick auf Beschäftigungsmaßnahmen scheint dies schwieriger. Insbesondere aufgrund der Tatsache, daß die meisten Beschäftigungsmaßnahmen der Länder die Maßnahmen der BA kofinanzieren, ist eine starke Nähe zum ersten Arbeitsmarkt

kaum herzustellen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Strategie des Landes Brandenburg, das vorrangig Vergabe-ABM fördert. Einen ähnlichen Weg schlägt NRW mit den integrierten Projekten im Rahmen von Landesprogrammen ein. Auch Bayern bemüht sich, die Probleme der Betriebsferne der traditionellen Beschäftigungsmaßnahmen zu umgehen und greift dabei insbesondere auf das Instrument der Einarbeitungszuschüsse zurück.

- „Soziale Betriebe“ sollen ebenfalls gewährleisten, daß Beschäftigungsmaßnahmen nahe am Markt gestaltet werden. Niedersachsen hat diese Maßnahme konzipiert, die mittlerweile in vielen anderen Ländern ebenfalls durchgeführt wird, u.a. in NRW, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern. Die genaue Form der Projekte variiert von Land zu Land, und auch die Finanzierungsmodi und -quellen unterscheiden sich. Dabei wurden verschiedene Lernprozesse in Gang gesetzt, die zur Reform der Programme führten.
- Eine Reihe von Ländern (NRW, Bayern, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Hamburg) fördern die sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung und haben damit ein Instrument gefunden, Beschäftigungsmaßnahmen möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt zu gestalten. Ähnlich wie bei den sozialen Betrieben wurde das Projekt erstmals in einem Bundesland (hier NRW) erprobt und konnte dann in andere Länder diffundieren. Auch hier zeigt sich eine erhebliche Varianz in der genauen Ausformung der Maßnahmen.
- Alle Länder sind in den letzten Jahren verstärkt bei der Förderung von Sozialhilfeempfängern gemäß §19 BSHG durch die Schaffung von Landesprogrammen „Hilfe zur Arbeit“ oder „Arbeit statt Sozialhilfe“ aktiv geworden. Damit beschreiten sie einen Weg, der die Defizite des AFG zu kompensieren und die Kommunen in ihren Anstrengungen zum BSHG zu unterstützen sucht. Einige Länder und Stadtstaaten haben zudem auch weitere Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger ohne Ansprüche auf Förderung durch die BA geöffnet, oftmals kommt es hierbei zum Einsatz von ESF-Geldern. Für die Kommunen sind diese Länderaktivitäten von besonderer Bedeutung, können sie doch gerade wegen ihres geringen finanziellen Spielraums kaum aktive Maßnahmen nach §19 BSHG durchführen (obwohl sie dies lt. Gesetz tun sollten) und leiden gleichzeitig unter den hohen Kompensationsleistungen, die sie zu erbringen haben. Aus diesem Grund zeichnet sich auch vor allem die Arbeitsmarktpolitik der Stadtstaaten durch verstärkte Integrationsbemühungen für Sozialhilfeempfänger aus. Besonders die Hamburger Strategien zeigen dabei eine beachtliche Innovations- und Experimentierbereitschaft. Mit der Erprobung der Arbeitsvermittlung für Sozialhilfeempfänger „Büro Maatwerk“ hat das Land eine

vergleichsweise kostengünstige Lösung für die Problematik eingerichtet – allem Anschein nach mit überzeugendem Erfolg.

- Die süddeutschen Länder, hier v.a. Bayern, Baden–Württemberg und Hessen hatten bisher nur in geringem Maße mit arbeitsmarktpolitischen Problemen zu kämpfen. Ihre Arbeitsmärkte zeichnen sich durch eine relativ niedrige Arbeitslosigkeit, eine geringe Langzeitarbeitslosigkeit und hohe Erwerbsquoten aus. Die Arbeitsmarktpolitik ist dementsprechend auf die typischen Problemgruppen des Arbeitsmarktes, d.h. Langzeitarbeitslose, Frauen, ältere Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Behinderte und andere Personen mit Vermittlungshemmnissen konzentriert. Neben der Kofinanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen gemäß AFG sind diese Länder insbesondere im Bereich der beruflichen Erstausbildung aktiv. So arbeitet Hessen z.B. mit Anreizen für Arbeitgeber zur Übernahme von Konkurslehrlingen, für die Einstellung zusätzlicher Lehrlinge, für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze im Rahmen von Existenzgründungen und für außerbetriebliche Ausbildungsplätze für benachteiligte Jugendliche. Baden–Württemberg unterstützt Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen im Computerbereich und die sozialpädagogische Betreuung im Vorfeld eines berufspraktischen Jahres. Es fördert das Training des Arbeitsalltags, Qualifizierungsmaßnahmen im Vorfeld einer handwerklichen Ausbildung und verschiedene andere z.T. präventiv ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen. Ähnliche Strategien werden in Bayern verfolgt. Dort werden allerdings in den letzten Jahren zunehmend auch Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt, z.T. mit Modellversuchen, die eine stärkere strukturpolitische Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gewährleisten sollen. Auch Rheinland-Pfalz fördert einige stärker strukturpolitisch orientierte Programme. Dies deutet auf gewisse Konvergenzen in sachlicher Hinsicht hin, die mit der generellen Verschlechterung der ökonomischen Lage zusammenhängen (vgl. die Darstellung der entsprechenden Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Kap.2).
- Nicht zuletzt als Folge der (noch) relativ geringen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten verfügen die südlichen Länder über eine schwach ausgeprägte flankierende Infrastruktur für die Implementation und Koordination der Arbeitsmarktpolitik. Anders als in den meisten anderen Ländern werden allenfalls regionale Koordinierungsstellen eingerichtet; eine Ausnahme bildet hier allerdings Rheinland-Pfalz. Das Land greift auf verschiedene Organisationen zu, die Beratungs-, Koordinations-, Konzeptions- und Organisationsleistungen erbringen. Die strukturschwächeren west- und ostdeutschen Bundesländer haben

zumeist eine flächendeckende arbeitsmarktpolitische Infrastruktur aufgebaut. Verschiedene Organisationen, Gesellschaften und Gremien (Landesgesellschaften, GmbHs, regionale Beiräte, Büros Technische Hilfe etc.) sind für die Umsetzung der Programme, die Projektentwicklung, Beratung, Information, Evaluation, Koordination u.ä. zuständig. Die konkreten Strukturen sind in den Bundesländern jedoch sehr unterschiedlich. Zumeist sind Landesgesellschaften mit der Umsetzung der Programme betraut, wobei die Umsetzung der ESF-geförderten Programme oftmals anderen Institutionen anvertraut wird als die Landesprogramme. Es wäre zu untersuchen, ob angesichts der vielen Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Finanzquellen Koordinierungsdefizite entstehen, die zu hohen Kosten und zu Ineffizienz in der Verwaltung führen.

- Einige Länder verfügen über eine systematische, institutionalisierte Einbindung der Tarifparteien oder anderer relevanter Interessenverbände in die arbeitsmarktpolitischen Prozesse. So sind die Gewerkschaften und Unternehmerverbände neben dem Land Gesellschafter der Niedersächsischen LaBIB; in NRW und Thüringen sind es die regionalen Beiräte, die neben den Tarifparteien auch systematisch Kammern, Arbeitsämter und Träger beteiligen. In Schleswig-Holstein dagegen unterhält die BSH, in Thüringen die GFAW, in Brandenburg die LASA, in Sachsen die Beratungsbüros, in Hamburg die Johann-Daniel-Laewitz Stiftung und in Berlin verschiedene private Gesellschaften nur informelle Verbindungen zu den Interessengruppen und arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Schleswig-Holstein beteiligt allerdings im Rahmen des Sozialen Dialogs („Kieler Runde“) und der „Regionalen Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein“ die gesellschaftlichen Akteure an der Formulierung der arbeitsmarktpolitischen Programme. Bayern hat durch den Beschäftigungspakt gemeinsam mit den Organisationen der Wirtschaft und den Gewerkschaften aus Privatisierungserlösen Gelder für Beschäftigung und Infrastruktur freigesetzt sowie einen Arbeitsmarkt- und Sozialfonds eingerichtet (s.a. Kap. 4).²⁶
- Im Hinblick auf präventive Maßnahmen sind ganz besonders jene Länder aktiv, die sich um eine stärkere Verbindung von Struktur- und/oder Wirtschaftspolitik mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bemühen, also die strukturschwächeren West-Länder, die ostdeutschen Bundesländer und Berlin. Dabei geht es v.a. um die Qualifizierung von Beschäftigten in vom Strukturwandel besonders betroffenen Betrieben. Über den Erwerb neuer Fertigkeiten, Kenntnisse und Qua-

²⁶ Auf solche Aspekte sind wir an anderer Stelle und mit korporatismus-theoretischem Erkenntnisinteresse eingegangen (Blancke 1998; Heinze / Schmid 1994)

lifikationen sollen die Fachkräfte und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten auf neue Tätigkeitsfelder vorbereitet werden, Innovationen und Umstrukturierungen in Betrieben forciert und damit ein Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen geleistet werden. Aktivitäten in diese Richtung haben insbesondere die Länder NRW im Rahmen der strukturpolitisch wirksamen Maßnahmen, Bayern (allerdings schwächer und nur im Rahmen der Arbeitsmarktfonds), Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Sachsen entwickelt.

- Eines der zentralen Themen, das in den Ländern diskutiert wird, ist die Frage, wie nachhaltig struktur- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen besser mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verbunden werden können. Die Maßnahmen der Bundesanstalt bieten nur eingeschränkt Möglichkeiten für eine solche Verknüpfung, dagegen sind die Leistungen aus dem ESF explizit an regionale Entwicklungskonzepte gebunden. Die meisten strukturschwachen Länder (in West und Ost) bemühen sich daher, mit Hilfe oftmals präventiver Qualifizierungsmaßnahmen, Existenzgründungsbeihilfen und dem Aufbau von „Sozialen Betrieben“ die regionale Wirtschaft zu stützen und dabei möglichst strukturpolitisch relevante Aspekte zu berücksichtigen. Neben den verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen der EU, die in den Ländern durchgeführt und unterstützt werden, geschieht diese Integration im Rahmen des NRW-Landesprogrammes QUATRO, im Falle der ostdeutschen Bundesländer durch ABS-Gesellschaften sowie in einer Reihe anderer insbesondere strukturschwacher Länder durch Experimentierfonds .
- Dieses Ziel der Koordination der Politiken wird unter anderem auch damit zu flankieren versucht, daß regionale arbeitsmarktpolitische Akteure in die Konzipierung der Programme und Projekte einbezogen werden (s.o.). Interessant ist in diesem Zusammenhang etwa die Strategie Mecklenburg-Vorpommerns. Mit der „Richtlinie für Regionale Programme zur Einstellungsförderung“ hat das Land ein Programm initiiert, das der Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik verpflichtet ist (Kap.3.5). Die regionalen Stellen erhalten auf der Grundlage eines Entwicklungskonzeptes Gelder, über die sie dann flexibel, vor Ort und entlang der spezifischen Problemlagen verfügen können. Ähnliches findet man auch in NRW. Dabei zeichnen sich durchaus Friktionen und Konflikte zwischen unterschiedlichen Akteuren und Politikzielen ab. Die „reicheren“ Länder in Süddeutschland haben sich dagegen bislang im Bereich der strukturpolitischen Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik weitgehend zurückgehalten. Mit zunehmenden Problemen auf den Arbeitsmärkten dürften aber auch sie mehr

Aktivitäten in der Arbeitsmarktpolitik entwickeln. Inwieweit hierbei diese Länder nur zeitverzögert reagieren oder alternative Strategien entwickeln, kann derzeit noch nicht abgesehen werden. Zugleich liegt hier die Vermutung nahe, daß sich die umfangreichen Aktivitäten der Länder in der Wirtschafts- und Strukturpolitik teilweise als funktionale Äquivalente zur Arbeitsmarktpolitik interpretieren lassen – was methodisch gesehen zu einigen Verzerrungen führen kann.

5.2 Typisierung der Landesstrategien

Innerhalb des (geringen) Spielraums in der Arbeitsmarktpolitik gestalten die Länder ihre Programme und Instrumente also durchaus verschieden und zeigen sich unterschiedlich innovationsfreudig. Während einige Länder vor allem im Bereich der Kofinanzierung der BA-Maßnahmen tätig sind und „klassische“ (d.h. an das AFG angelehnte) arbeitsmarktpolitische Strategien verfolgen, bemühen sich andere Länder mehr um die unabhängige Entwicklung solcher Instrumente, die nicht der „Logik“ des AFG folgen und stärker den in Wissenschaft und Praxis diskutierten Anforderungen an eine neue Arbeitsmarktpolitik gerecht werden. Die Verknüpfung mit strukturpolitischen Maßnahmen sowie die Betriebs- und Marktnähe der Maßnahmen spielen hierbei eine große Rolle. Diese Schwerpunkte in den arbeitsmarktpolitischen Gesamtstrategien lassen sich idealtypisch wie folgt bestimmen:

1. Geringe arbeitsmarktpolitische Intervention („klassische“ Maßnahmegestaltung; hauptsächlich ABM, evtl. Qualifizierung / Fortbildung und Umschulung.) (*Stay Strategien*)
2. Hohe Interventionstiefe (aktive Steuerung des Arbeitsmarktes mit Hilfe sämtlicher Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik; aktive Steuerung des Strukturwandels unter Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Instrumente; neokorporatistische Prozeßsteuerung) (*Push Strategien*)
3. Marktstrategie (eher geringe arbeitsmarktpolitische Interventionstiefe; hauptsächlich auf Problemgruppen konzentrierte Aktivitäten; angebotsorientierte Strategien der Qualifizierung / Fortbildung / Umschulung; wenn möglich betriebsnahe Gestaltung der Maßnahmen; geringe Verknüpfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikfeldern; umfangreiche Wirtschaftspolitik als Äquivalent zur Arbeitsmarktpolitik) (*Pull Strategien*)

Auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung lassen sich die Länder zu den

genannten idealtypischen Strategien (vorläufig) wie folgt zuordnen:

| Strategietyp | Länder |
|--|---|
| <p>Stay-Strategien herkömmliche arbeitsmarktpolitische Strategien / geringe arbeitsmarktpolitische Interventionstiefe</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Hamburg • Hessen • Rheinland-Pfalz • Saarland • Schleswig-Holstein |
| <p>Push-Strategien Strategien mit hoher arbeitsmarktpolitischer Interventionstiefe / starke Flankierung des Strukturwandels</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Berlin • Brandenburg • Bremen • Mecklenburg-Vorpommern • Niedersachsen • Nordrhein-Westfalen • Sachsen • Sachsen-Anhalt • Thüringen |
| <p>Pull-Strategien Schaffung von Arbeitsplätzen vorrangig durch Förderung des Marktes</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Baden-Württemberg • Bayern |

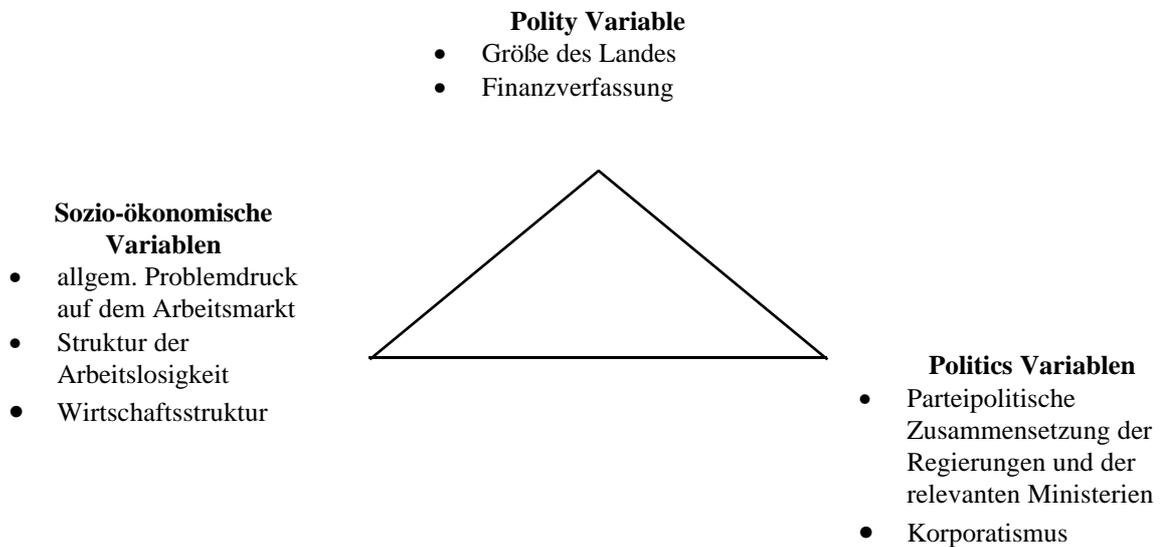
Diese Zuordnung bedeutet jedoch nicht, daß die Länder ausschließlich dieser oder jener arbeitsmarktpolitischen Strategie verpflichtet sind. So tragen z.B. die Arbeitsmarktpolitiken der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen auch starke Elemente der „Pull-Strategien“; umgekehrt ist z.B. Bayern in der Strukturpolitik und

der Verknüpfung der Struktur- mit der Arbeitsmarktpolitik zunehmend aktiv; und auch die Stay-Länder verfolgen nicht ausschließlich „konservative“ Strategien der BA-Kofinanzierung. Jedoch können in den Programmen *dominierende* Merkmale erkannt werden, die hier den Ausschlag für die Einordnung gegeben haben.

6. Resümee

Wenn auch die einzelnen Schlussfolgerungen zunächst nur als vorläufig zu betrachten sind, so hat die Untersuchung doch deutlich machen können, daß bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich ihrer Innovationsleistungen und ihrer arbeitsmarktpolitischen Gesamtstrategien bestehen. Nicht außer acht gelassen werden dürfen allerdings Anpassungstendenzen in den Strategien der Länder, die mit wachsendem Problemdruck aufkommen. Bayern und Baden-Württemberg haben beispielsweise in den letzten Jahren verstärkt Arbeitsmarktpolitik durchgeführt und bemühen sich in wachsendem Maße auch um die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Hier sind also Annäherungen an die Strategien der strukturschwachen Länder, die schon seit längerem über Erfahrungen mit Problemen der Arbeitslosigkeit verfügen und bereits eigene, breiter angelegte arbeitsmarktpolitische Programme durchführen, zu erkennen. In diesem Zusammenhang ist zudem hervorzuheben, daß verschiedene Diffusionsprozesse in der Arbeitsmarktpolitik (z.B. Soziale Betriebe, gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung etc.) in Gang gesetzt worden sind, die ebenfalls eine Angleichung der Länder fördern. Ähnliches gilt für die Programme der EU.

Dennoch, Unterschiede bestehen noch immer und wollen – in noch ausstehenden Untersuchungen – erklärt sein. Zur weiteren Untersuchung wäre also ein Set von z.T. durchaus interagierenden Variablen zu berücksichtigen, die bei der Erklärung für die Unterschiede in den arbeitsmarktpolitischen Programmen und Strategien von Relevanz sind bzw. sein könnten. Zusammengefaßt ergibt dies folgendes Modell:



Die Ursachen für Varianz in der Arbeitsmarktpolitik liegen demnach zum einen sicherlich in den Notwendigkeiten, die aus den spezifischen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen und ökonomischen Strukturen erwachsen. So haben etwa die Stadtstaaten besondere Anstrengungen zur Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den regulären Arbeitsmarkt unternommen; die westdeutschen strukturschwachen und die ostdeutschen Länder bemühen sich um die Unterstützung des Strukturwandels und die „reichen“ südlichen Länder haben sich erst seit jüngerer Zeit, mit Zunahme der Probleme auf dem Arbeitsmarkt, in der Arbeitsmarktpolitik engagiert. Dies weist sicherlich auf die Bedeutung der spezifischen Problemlagen für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik hin.

Es ist ebenfalls anzunehmen, daß die Finanzzuweisungen der EU einen Ausschlag für die Programmgestaltung bilden – so haben z.B. die ostdeutschen Länder reichlich ESF-Mittel, um eine Fülle verschiedener Maßnahmen entwickeln zu können. Für die Programmgestaltung schließlich spielt sicherlich auch die Größe der Länder eine Rolle, da sie ebenfalls ausschlaggebend für die Höhe der Finanzzuweisungen und der Eigenmittel ist. Kleine Länder sind daher weitaus stärker finanziell in ihren Aktivitäten bzw. der Breite der Maßnahme- und Programmpalette beschränkt als große Länder.

Gleichzeitig scheinen diese Variablen aber nicht alle Unterschiede erklären zu können. So sind z.B. das Saarland und Schleswig-Holstein, abweichend von den anderen strukturschwachen Ländern, bisher nur in geringem Maße in der arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Strukturwandels aktiv geworden. Weitere

Variablen müßten demnach für die Erklärung der Varianz hinzugezogen werden. So ist davon auszugehen, daß die Regierungen ihre Strategien entlang ihrer (parteilpolitischen) Grundüberzeugungen strukturieren. Untersuchungen in anderen Politikfeldern haben die parteipolitische Relevanz für die Varianz in den Landespolitiken belegen können (vor allem Schmidt 1980). Allerdings ist ebenfalls zu erwarten, daß eine einfache parteipolitische Zuordnung der Strategien als Erklärung nicht trägt. Es zeigen sich einige Gemeinsamkeiten in den Politiken mehrerer sozialdemokratisch und christdemokratisch /christlich-sozial regierten Länder, andererseits unterscheiden sich selbst verschiedene sozialdemokratisch regierte Länder in erheblichem Maße voneinander (z.B. Saarland und NRW).²⁷

Ähnlich wäre zu untersuchen, welche Rolle korporatistische Arrangements und die Stärke der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den einzelnen Bundesländern bei der Programmgestaltung spielen. Zum Beispiel waren bei der Errichtung des Arbeitsmarktfonds in Bayern alle Sozialparteien beteiligt, andere Länder dagegen beteiligen diese Akteure nicht maßgeblich an der Programmgestaltung.

Die Unterschiede in der aktiven Arbeitsmarktpolitik können demnach nicht nur differenziert erfaßt, sondern darüberhinaus unter diesen Aspekten qualitativ sowie quantitativ untersucht werden. Insgesamt, so unsere Hoffnung, läßt sich auf diese Weise ein erhebliches Maß der Unterschiede erklären bzw. Faktoren identifizieren, die für eine mehr oder weniger innovative Arbeitsmarktpolitik verantwortlich sind.

²⁷ Einer der häufig vernachlässigten Aspekte bildet die Regierungsbeteiligung bzw. die Ressortkontrolle der FDP.

Referenzen

- Abromeit, Heidrun / Blanke, Bernhard* (Hrsg.), 1987: Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan-Sonderheft 8/1987, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1997: Themenschwerpunkt: Arbeitsmarktpolitik, B 35/97, 22. August.
- Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1996: Themenschwerpunkt: Globalisierung und Arbeitslosigkeit, B 26/96, 21. Juni.
- Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1993: Themenschwerpunkt: Arbeitslosigkeit und Wiedervereinigung, B 35/93, 27. August.
- Baur, Michaela / Kühnert, Uwe*, 1996: Arbeitsförderungsgesellschaften im Land Brandenburg und ihr Beitrag im Strukturwandel, in: WSI Mitteilungen, Jg.49, Nr.3, 198-207.
- Bayerische Staatskanzlei* (Hrsg.), 1997: Bayern im Vergleich. Zahlen – Daten – Fakten, Druckschrift, München.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) der Freien und Hansestadt Hamburg* (Hrsg.), 1997: Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997.
- Blancke, Susanne*, 1998: The Capacity of Federal States for Political Innovation. An Analysis of Labour Market Policies in Germany. Paper presented at the 26th ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick, 23-28 March 1998, Workshop 15. Does Federalism Matter? Ms.
- Böckmann-Schewe, Lisa / Röhrig, Anne*, 1997: Hilfe zur Arbeit, Graue Reihe – Neue Folge, Nr.131, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Delors, Jaques*, 1997: Überlegungen und Vorschläge für ein neues Entwicklungsmodell, Manuskript, Malmø Europeiska Socialdemokraters Parti - ESP Kongress 97.
- Dobischat, Rolf / Husemann, Rudolf*, 1994: Betriebliche Weiterbildung als Element regionaler Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern? in: Heinelt, Hubert / Bosch, Gerhard / Reissert, Bernd (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: Sigma, 197-213.

-
- EU Kommission* (Hrsg.), 1994: Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel: Amt für amtliche Veröffentlichungen.
- EU Kommission* (Hrsg.), 1997: Forum Spezial. Der Beschäftigungsgipfel, Brüssel: GD V.
- European Commission* (Hrsg.), 1996: Employment in Europe, Brüssel, Luxemburg: European Commission.
- Fay, Robert G.*, 1996. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluation in OECD Countries. Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No.18; Paris: OECD.
- Flassbeck, Heiner*, 1997: Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung und Arbeitslosigkeit, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Franz, Wolfgang*, 1997: Wettbewerbsfähige Beschäftigung schaffen statt Arbeitslosigkeit umverteilen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.) 1994: Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“, Nr. 68, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gaß, Gerald/ Krömmelbein, Silvia/ Schmid, Alfons*, 1995: Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen, Jg.48., 792ff.
- Gaß, Gerald/ Klems, Wolfgang / Krömmelbein, Silvia / Schmid, Alfons*, 1997: Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Strukturen, Ursachen und Maßnahmen, Berlin: Sigma.
- Gray, Victoria*, 1994: Competition, Emulation and Policy Innovation, in: Dodd, Lawrence C. / Jillson, Calvin (eds.): New Perspectives on American Politics, Washington D.C.. Congressional Quarterly Press, 230-248.
- Heinze, Rolf. G./ Schmid, Josef*, 1994: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern, in: W. Streeck (Hrsg.), Verbände und Staat. PVS-Sonderheft 25, Jg.35, Opladen: Westdeutscher Verlag.

-
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut*, 1995: Zur Koordination von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Strukturpolitik durch Beschäftigungsgesellschaften – erste Erfahrungen aus einem Projekt in zwei altindustriellen Regionen der neuen Bundesländer, in: Beer, Doris / Brinkmann, Christian / Deeke, Axel / Schenk, Sabine (Hrsg.): Empirische Arbeitsmarktforschung zur Transformation in Ostdeutschland, SAMF Arbeitspapier 1995-4, Gelsenkirchen: IAT.
- Heise, Arne* (Hrsg.), 1997: Beschäftigungskrise in Europa. Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik, Marburg: Metropolis Verlag.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), 1995: Zahlen-Fibel. Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, BeitrAB 101, Nürnberg: IAB.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), 1997: Zahlen-Fibel. Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, BeitrAB 101, Nürnberg: IAB.
- IAJ – Institut für Arbeitsmarkt- und Jugendberufshilfe* (Hrsg.), 1995: Soziale Betriebe in Niedersachsen. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Oldenburg: IAJ.
- ISA Consult*, 1995. Notwendigkeit und Möglichkeiten eines Umbaus in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive. Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Hamburg: ISA.
- Kaufmann, F.X. / Rosewitz, B.*, 1980: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz, R. (Hrsg.) 1980: Implementation politischer Programme, Königstein: Athenäum, 25-49.
- Keller, Berndt*, 1997: Einführung in die Arbeitspolitik, 5. üb. Aufl., München/Wien: Oldenbourg.
- Köhler, Armin / Sandmann, Eberhard / Weißbach, Hans-Jürgen*, 1995: Probleme der regionalen Abstimmung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung in vier ausgewählten Kreisen Sachsen-Anhalts, in: Arbeitsmarktforschung für Sachsen-Anhalt. Neue Ergebnisse in 1994. Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd.7, Magdeburg: MSAG.
- Kohler, Hans / Spitznagel, Eugen*, 1995: Teilzeitarbeit in der Gesamtwirtschaft und aus der Sicht von Arbeitnehmern und Betrieben in der Bundesrepublik, in: MittAB, Jg.28, Nr.3, 339-364.

-
- König, Klaus / Dose, Nicolai*, 1989: Klassifizierungsansätze staatlicher Handlungsformen. Eine steuerungstheoretische Abhandlung, Speyer Forschungsberichte Nr.83, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Krees, Ulrike*, 1994. Der zweite Arbeitsmarkt in der Diskussion, IAB Werkstattbericht, Nr.5 /30.5.94, Nürnberg: IAB.
- MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), 1997: Aktiv für Arbeit in NRW. Analyse – Bilanz – Perspektiven, Düsseldorf: MAGS.
- Mirbach, Thomas*, 1993: Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Staatliche oder gemeinschaftliche Bewältigungsstrategien? Leske und Budrich: Opladen.
- Nefiodow, Leo A.*, 1994: o.T., in: Körber Stiftung (Hrsg.), Zukunftsfähigkeit von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft; Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 102, 25-43.
- Peinemann, Holger*, 1994: Das Modellprojekt Innovationswerkstatt, in: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Innovative Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Vom „zweiten“ zum „parallelen“ Arbeitsmarkt; Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd.6, Magdeburg: MASG.
- Reissert, Bernd*, 1994: Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – 10 Thesen, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr.38, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 35-41.
- Rothschild, Kurt W.*, 1994: Theorien der Arbeitslosigkeit, 2.Auflage, München/Wien: Oldenbourg.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997. Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma, MPIfG Working Paper, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schmid, Alfons / Krömmelbein, Silvia / Klems, Wolfgang / Gaß, Gerald*, 1993: Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation und Wirksamkeit des Sonderprogramms, in: MittAB, Jg.26, Nr.2, 236-252.

-
- Schmid, Günther*, 1983: Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979, in: Garlichs, Dieter / Maier, Friederike / Semlinger, Klaus (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt / New York: Campus, 14-37.
- Schmid, Günther*, 1996: Reform der Arbeitsmarktpolitik – Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, hrsg. v. Bertelsmann-Stiftung / Heinz-Nixdorf-Stiftung / Ludwig-Erhard-Stiftung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 81-90.
- Schmid, Josef*, 1991: Industriepolitik der CDU – Innovation, Variation, Diffusion, in: U. Jürgens/W. Krumbein (Hrsg.), Industriepolitik der Bundesländer, Berlin.
- Schmid, Josef*, 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen: Leske und Budrich.
- Schmid, Josef*, 1998: Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, in: J. Schmid / R. Niketta (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform, Marburg (im Druck).
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne*, 1997: Arbeitsmarktentwicklung: Soziale und ökonomische Perspektiven. Beitrag für das Treffen des FES Gesprächskreises Sozialwissenschaften am 13./14. Juni 1997 in Bonn, MS.
- Schmidt, Manfred G.*, 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt / New York: Campus.
- Schreiner, Ottmar*, 1994: Arbeit für alle? Wege aus der Arbeitslosigkeit, Köln: Bund Verlag.
- Schröder, Jörg/ Suntum, Ulrich van*, 1996: Internationales Beschäftigungsranking 1996, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Sperling, Ingeborg*, 1994: Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“, in: Wirtschaftsdienst, Jg.74, Nr.8, 396-402.
- Trube, Achim*, 1997: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes, Münster: Lit Verlag.

-
- Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia* (1996): Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument – die bisherigen Erfahrungen mit START Zeitarbeit NRW. Erster Zwischenbericht der fachlichen Begleitung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 96/11, Gelsenkirchen: IAT.
- Walwei, Ulrich / Werner, Heinz*, 1995: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im internationalen Vergleich. Ursachen, Arbeitsmarkteffekte und Konsequenzen, in: MittAB, Jg.28, Nr.3, 365-382.
- Walwei, Ulrich*, 1996: Aktive Arbeitsmarktpolitik in den OECD-Ländern – Entwicklungstendenzen und Effekte, in: MittAB, Jg.29, Nr.3, 349-362.
- Widmaier, Ulrich*, 1991: Segmentierung und Arbeitsteilung. Die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in der Diskussion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35, 16.August, 14-25.
- Widmaier, Ulrich / Blancke, Susanne*, 1996: Germany, in: Compston, Hugh (ed.), The New Politics of Unemployment – Radical Policy Initiatives in Europe; London / New York: Routledge, 21-46.
- Zühlke-Robinet, Klaus*, 1997: Arbeitszeitverkürzung und betriebliche Arbeitszeitflexibilisierung seit 1985 – eine Literaturstudie. Eine Veröffentlichung im Rahmen des WZN-Verbundprojektes „Zukunft der Arbeit“ Diskussionspapier Nr. 6, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen: Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen: IAT.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------------|--|
| ABM | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme |
| ABS-Gesellschaft | Gesellschaft zur Arbeitsbeschaffung, Berufsbildung und Strukturentwicklung |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AQ | Arbeitslosenquote |
| BA | Bundesanstalt für Arbeit |
| BAGS | Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales Hamburg |
| BSH | Beratungsgesellschaft für Beschäftigung Schleswig-Holstein |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| EQ | Erwerbsquote |
| ESF | Europäischer Sozialfond |
| GFAW | Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen |
| GIB | Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung |
| IAJ | Institut für Arbeitsmarkt und Jugendberufshilfe Niedersachsen |
| LaBIB | Landesgesellschaft zur Beratung und Information von Beschäftigungsinitiativen Niedersachsen |
| LASA | Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg |
| TGL | Trägergesellschaft des Landes (Mecklenburg-Vorpommern) |

Verfasser:**Susanne Blancke**

Magister Artium (geb. 1965); Studium der Politikwissenschaft und Japanologie in Bochum; 1994 bis 1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft; Lehrstuhl Vergleichende Politikwissenschaft und Politikfeldanalyse, seit 1997 wissenschaftliche Mitarbeiterin im HBS Forschungsprojekt "Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer" (5/1997 bis 5/1998 Universität Osnabrück, seit 5/1998 Universität Tübingen. Leitung: Prof. Dr. Josef Schmid). Forschungsschwerpunkte: Politikfeldanalyse; Arbeitsmarktpolitik; Gewerkschaften und Industrielle Beziehungen; Föderalismusforschung.

Josef Schmid

Prof. Dr. rer. soc. (geb. 1956); Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz; 1989 bis 1997 Wissenschaftlicher Assistent und Hochschuldozent an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl Vergleichende Politikwissenschaft und Politikfeldanalyse; 1997 bis 1998 Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Osnabrück; seit 4/1998 Professor für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen. Forschungsschwerpunkte: Wohlfahrtsstaatsvergleiche, Politikfeldanalyse; Wirtschafts- Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; Parteien und Verbände; Organisationsforschung; Föderalismusforschung.