

Aktivierung und Aktionismus in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Dr. Matthias Knuth

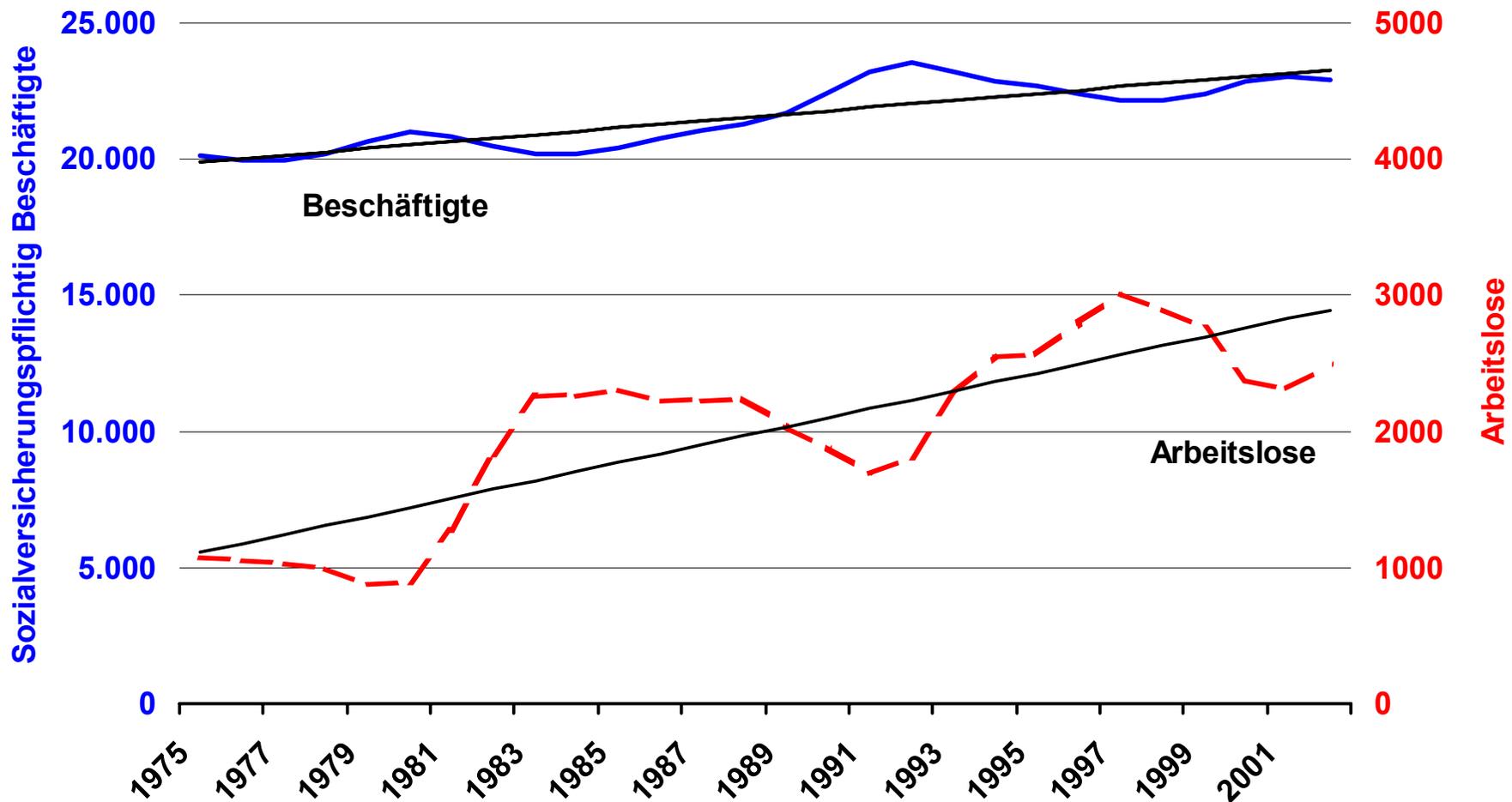
Probenvortrag im Rahmen des
Habitationsverfahrens an der
Universität Duisburg-Essen am
6. Februar 2004

Gliederung

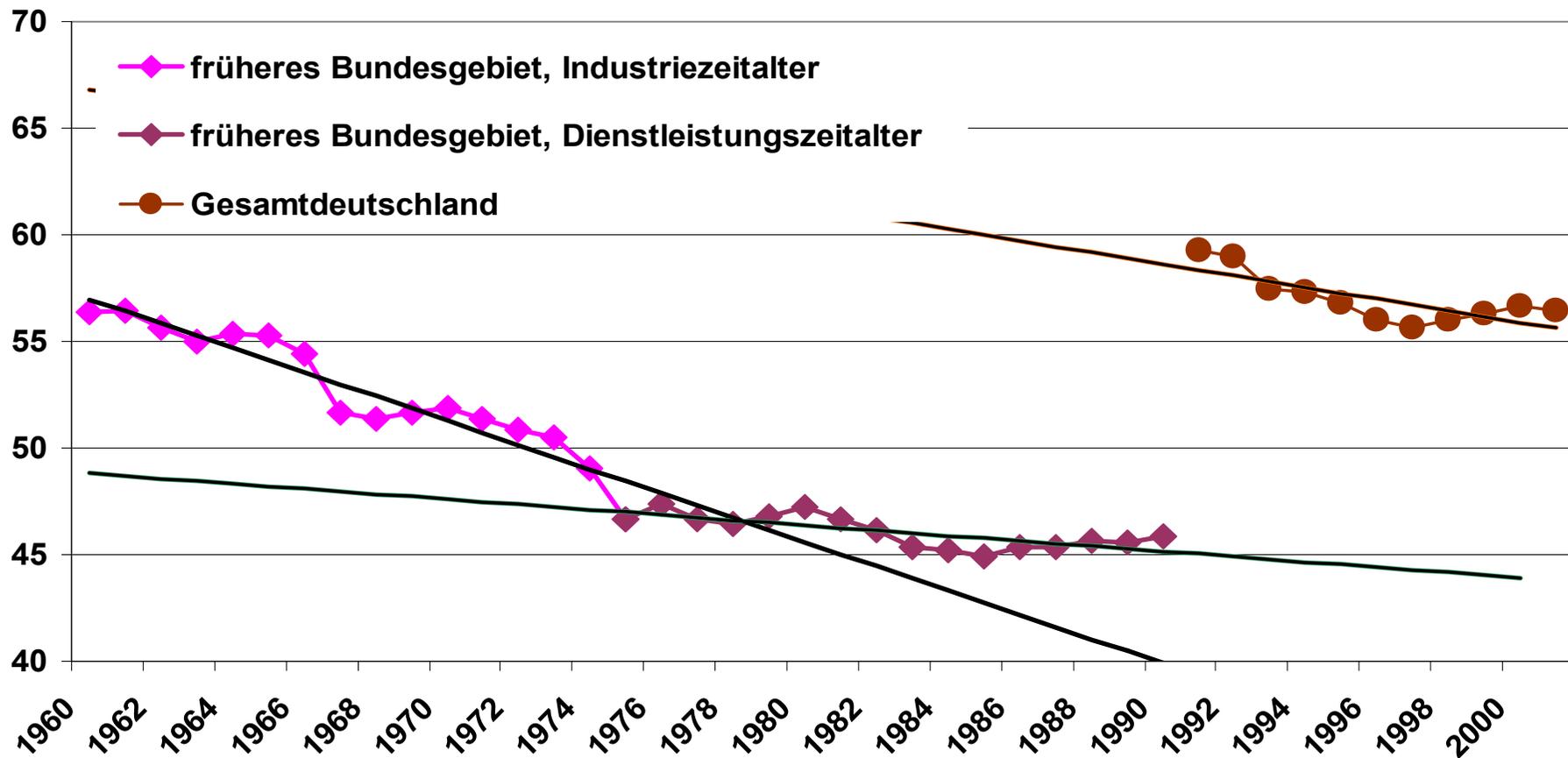
- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele
- Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele
- Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

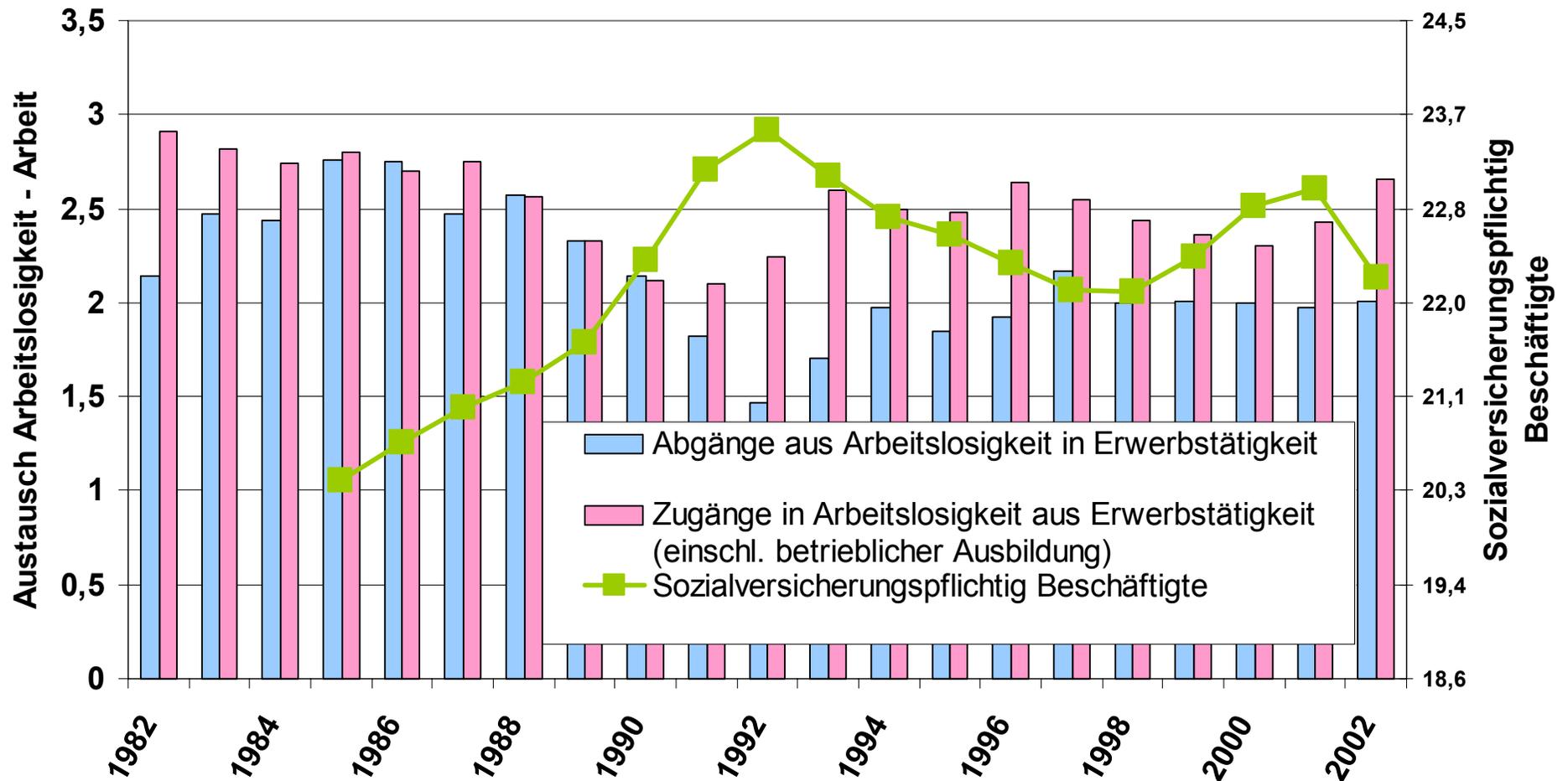
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitslose, Westdeutschland, 1975 – 2002 (unterschiedliche Maßstäbe!)



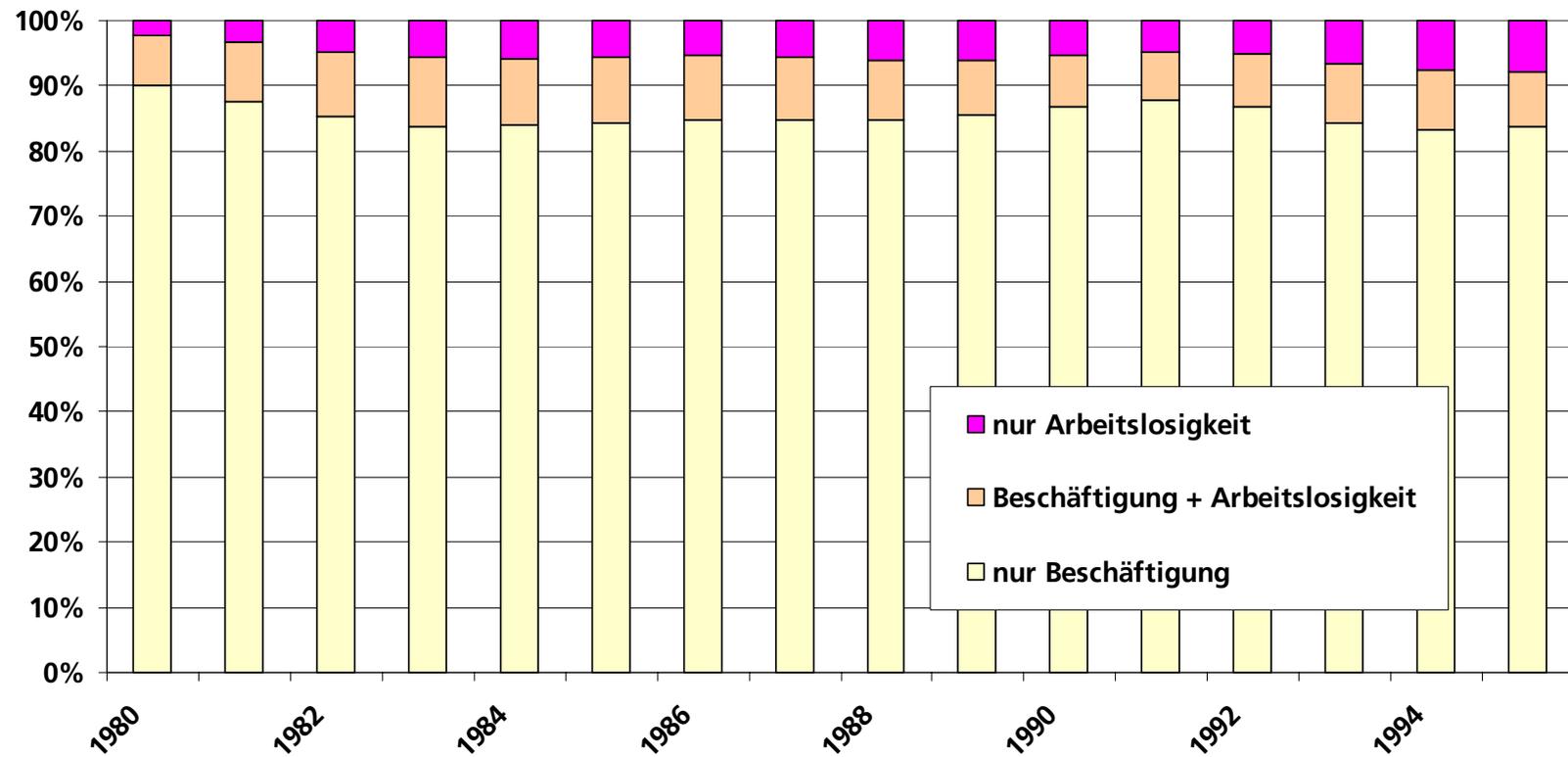
Arbeitsvolumen 1960 – 2001 (Mrd. Std.)



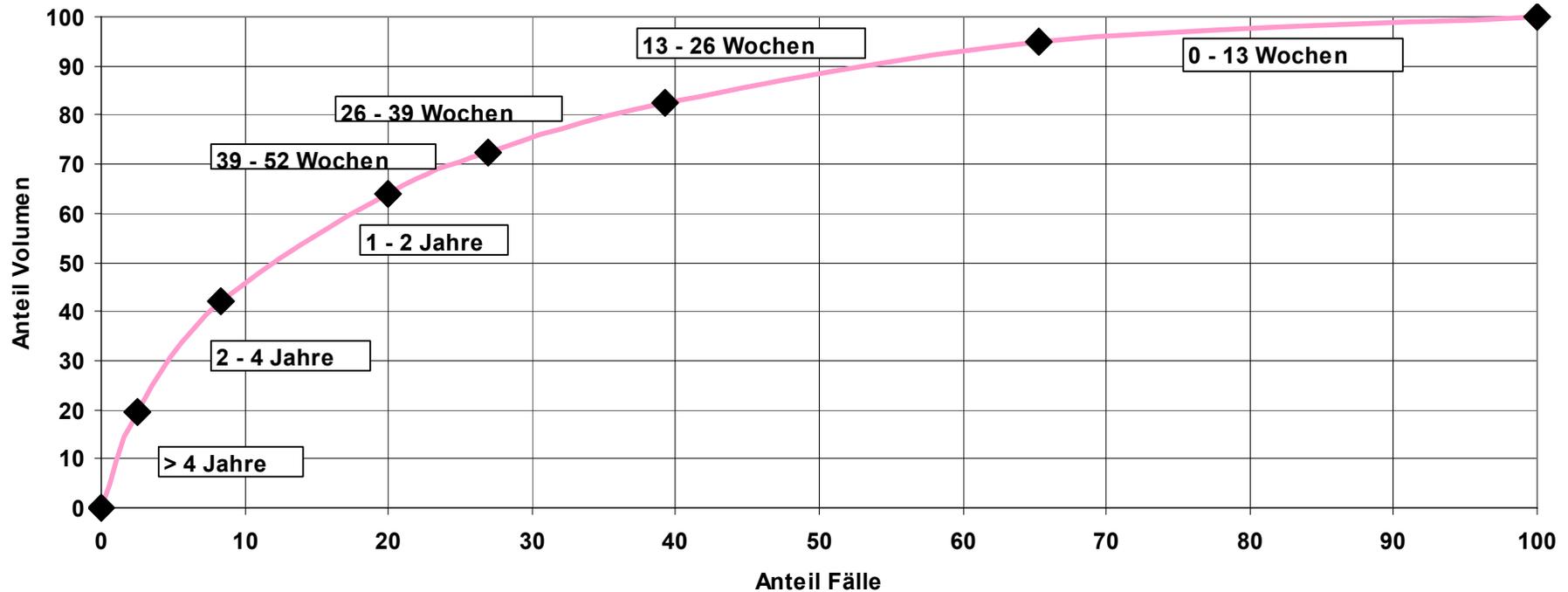
Zu- und Abgänge in/aus registrierte/r Arbeitslosigkeit in/aus Arbeit sowie Jahresdurchschnittsbestand an Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Bundesgebiet West, in Millionen



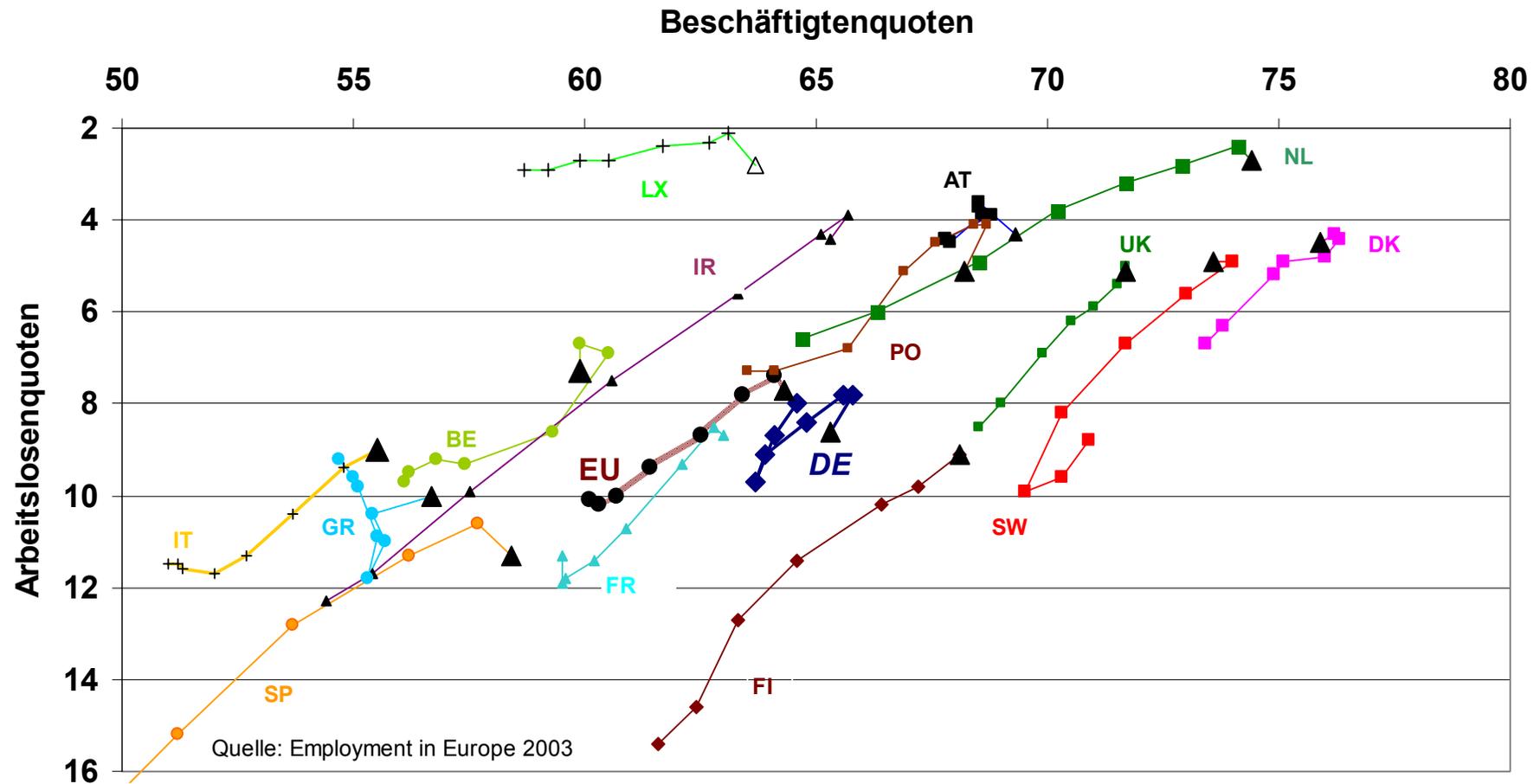
Anteile der Arbeitsmarktteilnehmer mit und ohne Arbeitslosigkeitserfahrung



Individuelle Arbeitslosigkeitsphasen nach Dauer und Beitrag zum Volumen, Abgänge im Juni 2000



Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten: Leistungsvergleich der EU-Länder 1995 - 2002



Probleme des deutschen Arbeitsmarktes

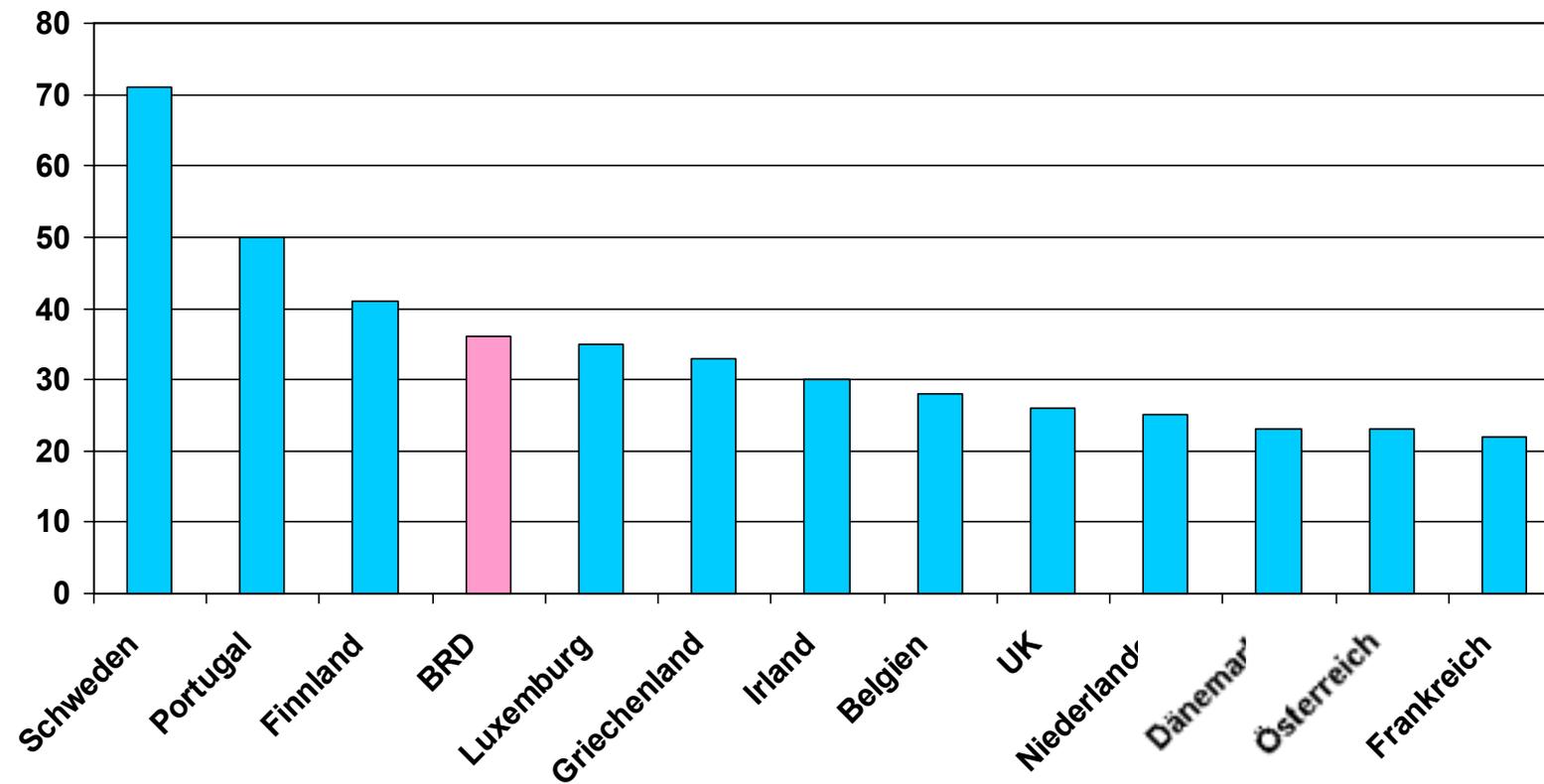
- geringes Beschäftigungswachstum
- keine vermehrte Einstellung von Arbeitslosen in Phasen wachsender Beschäftigung
- nicht die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nimmt zu, sondern die Verbleibsdauer
- Deutschland ist beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch guter EU-Durchschnitt, tritt aber auf der Stelle.
- Folgen der deutschen Einigung noch nicht bewältigt (jährlich 85 Mrd. Euro Transfers, 1/3 der ostdeutschen Ausgaben)

- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- Von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele
- Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

„aktive“ Arbeitsmarktpolitik

- „wenn Arbeit fehlt“:
- Qualifizierung oder Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit finanzieren
- Idealvorstellung: antizyklischer Einsatz im Rahmen makroökonomischer Konjunkturpolitik
- *Rehn & Meidner*: solidarische Lohnpolitik & nichtinflationäre Makropolitik wirft Grenzbetriebe aus dem Markt
 - ⇒ regionale „Inseln der Arbeitslosigkeit“
- aktive Arbeitsmarktpolitik ⇒ wirtschaftliche Neubesiedlung dieser Inseln (Humankapital und Strukturverbesserung)

Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik 1985: Anteil „aktiver“ an Gesamtausgaben

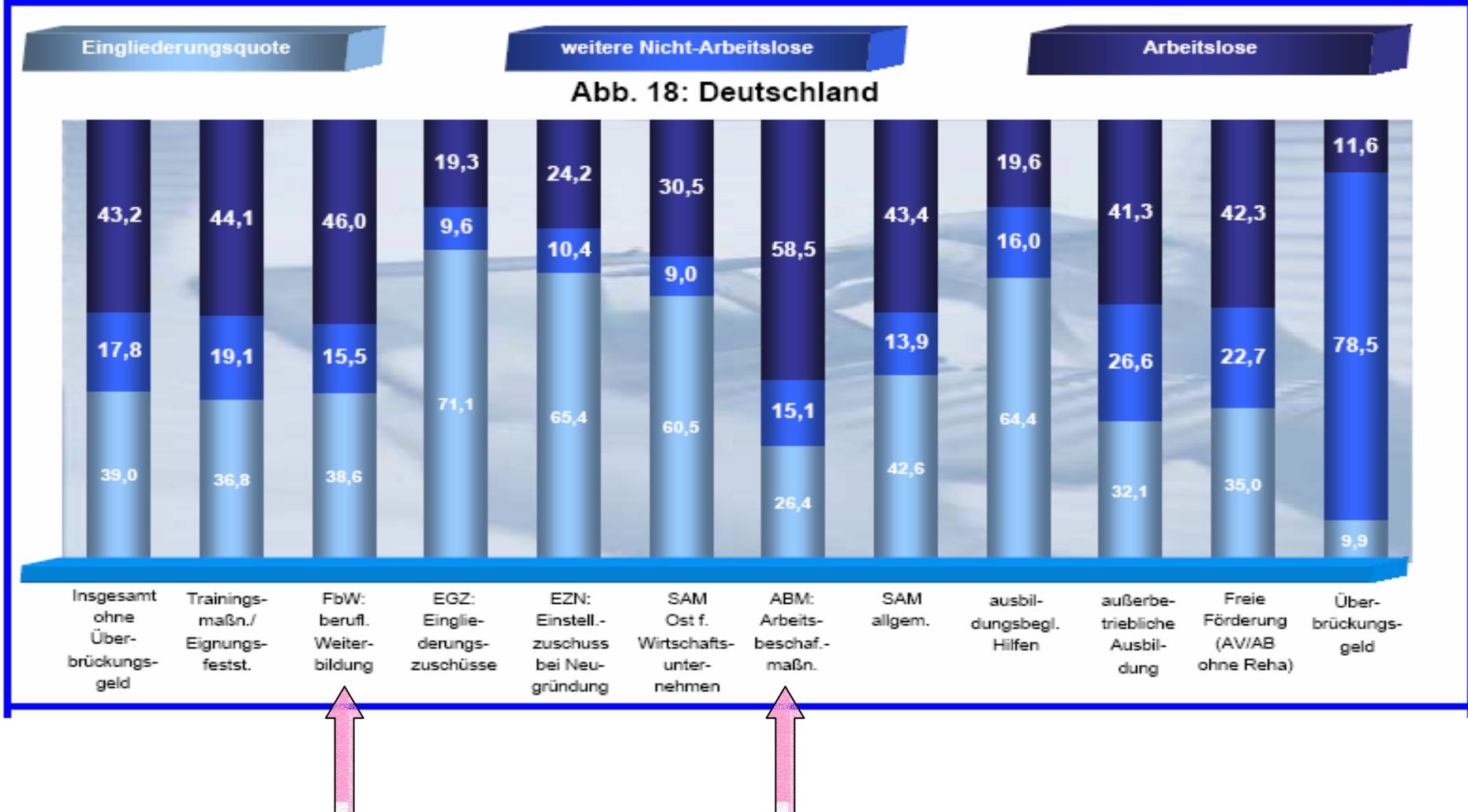


Quelle: OECD 2000

Krise der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“

- trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik wachsende Sockelarbeitslosigkeit schon in der alten BRD
- Deutsche Einigung als Test der aktiven AMP:
 - solidarische Lohnpolitik
 - schafft „Inseln der Arbeitslosigkeit“
⇒ aktiver AMP gelingt es nicht, die Verbindung zum Festland wieder herzustellen
- mikroökonomische Evaluierung:
individuelle Eingliederungschancen erhöhen sich nicht

Umfassender Verbleibsnachweis - 2002 für Absolventen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nach Leistungsarten



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2002 / Diagramme und Grafiken
http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg_2003/ebilanz2002/dia_eb2002_18-20.pdf

„aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik

- „Arbeit ist da“
- nicht das Arbeitsamt, sondern der Arbeitslose muss sie finden:
 - ⇒ aktive Beschäftigungssuche (nicht nur passive Verfügbarkeit) Voraussetzung für Leistungen
- „Beschäftigungsfähigkeit“ wichtiger als Qualifizierung
- „Work first“: reguläre Beschäftigung vor Maßnahmen

	„aktive“	„aktivierende“
	Arbeitsmarktpolitik	
Handlungsebene	Makro	Mikro
Wertbasis	Solidarität und Gleichheit	Selbstverantwortung und Differenzierung
	„Recht auf Arbeit“	„Aktivierung als Recht und Pflicht“ (DK) - „kein Recht auf Faulheit“ (Schröder)
Glaubenssätze	Arbeit fehlt	Arbeit ist da
Wirkungsziel	Korrektur von Angebot und Nachfrage	Verhaltensänderung der Arbeitsmarktsubjekte
Einstellung	„ich werde vermittelt / beschäftigt / qualifiziert“	„ich finde Arbeit und nehme Hilfe in Anspruch“
„Produktionslogik“ der Arbeitsförderung	Bewilligung, Gewährung	Dienstleistung in Koproduktion
Erfolgskriterium	weniger Arbeitslosigkeit durch Entlastung des Marktes	mehr Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit (auch kurzzeitig)
Gemeinsamkeit	Vergesellschaftung durch Erwerbsarbeit	

Beschäftigungs-Leitlinien der EU

- konkrete Vorgaben für zu erreichende Beschäftigungsquoten (gesamt, Frauen, Ältere)
- aktives Angebot nach spätestens 12 Monaten Arbeitslosigkeit (Jugendliche nach 6 Monaten)
- Modernisierung der Arbeitsämter
- kontinuierliche Evaluierung der Programme

- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele**
- Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

Großbritannien

- traditionell niedrige Leistungen: Orientierung an Bedürftigkeit, nicht an früherem Einkommen
- zentralstaatliches Sozialsystem
- Tradition des „signing on“: kurzzyklischer Kontakt zum Arbeitsamt, heute ausgebaut zu vierzehntägiger Kontrolle der Beschäftigungssuche
- **2002-2006** Einführung Jobcentre Plus: Zusammenführung von Vermittlung/Förderung mit allen Leistungen für Personen im Erwerbsalter
- dichtes Netz von kleineren Filialen
- „aktive“ Maßnahmen frühestens nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit
- „arbeitsorientierte Gespräche“ mit allen Antragstellern, auch für Sozialhilfe oder Arbeitsunfähigkeitsunterstützung
- Einkommensbeihilfen für Niedrigverdiener als „Negativsteuer“

Niederlande

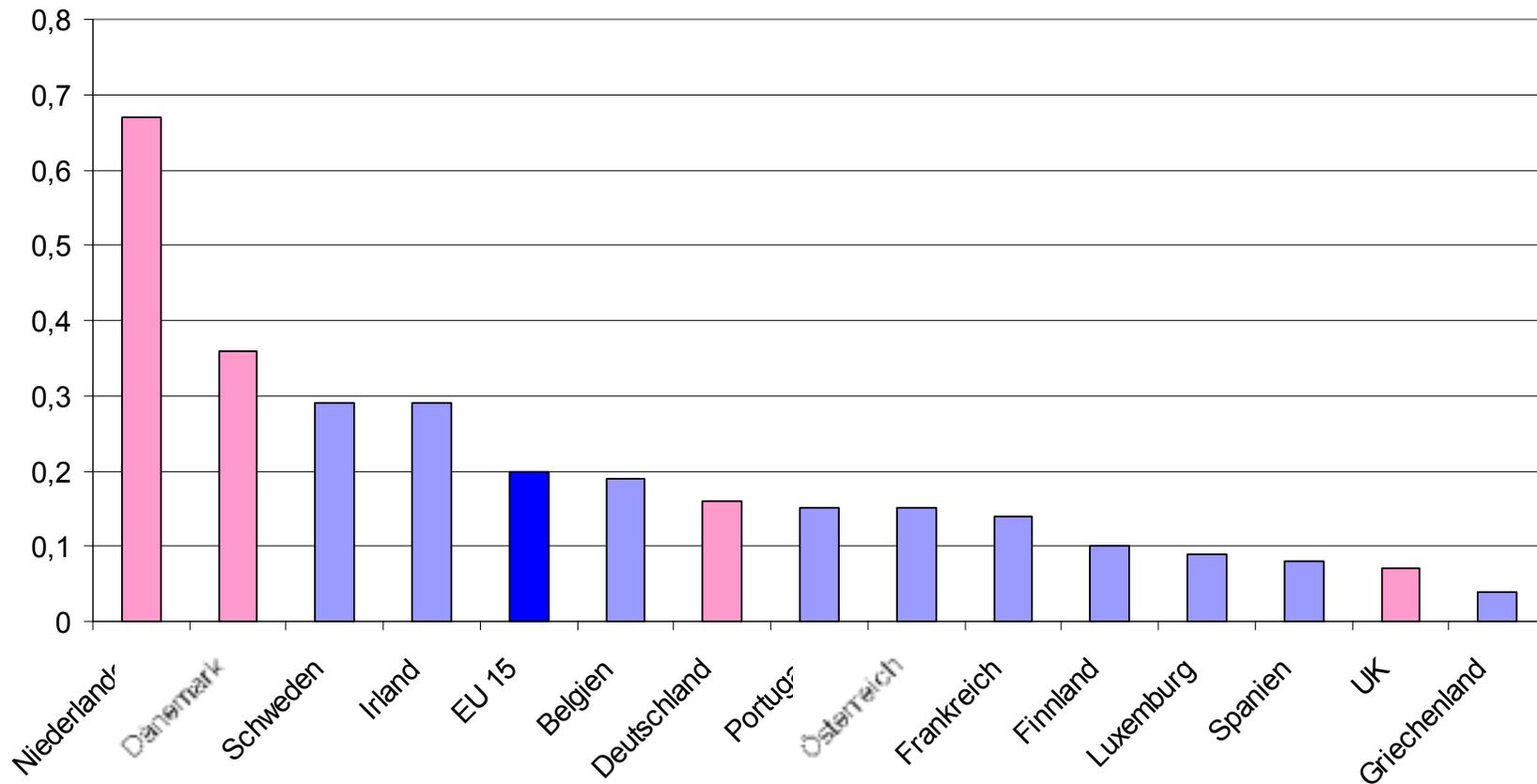
- hohe Sozialleistungen, auch in der Sozialhilfe
- traditionelle Zersplitterung der Zuständigkeiten:
 - paritätisch selbstverwaltete Sozialkassen
 - zentralstaatliche Arbeitsvermittlung
 - kommunale Sozialhilfe
- nach vielen Umwegen aktuell „Zentren für Arbeit und Einkommen“ als Anlaufstelle für alle Sozialleistungen
- Segmentierung der Kunden beim Erstkontakt
- Entwicklungsplan nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit
- formelle Privatisierung aller „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Dänemark

- Lohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit mit Ausgleichskomponente: für Geringverdiener am höchsten
- schrittweise Kürzung von 9 auf 4 Jahre Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld
- kein Erwerb neuer Ansprüche durch Teilnahme an Maßnahmen mehr
- „Recht und Pflicht“ zur Aktivierung mit individuellem Handlungsplan nach einem Jahr
- Parallelstrukturen von Arbeits- und Sozialämtern bisher unverändert, aber in der Diskussion

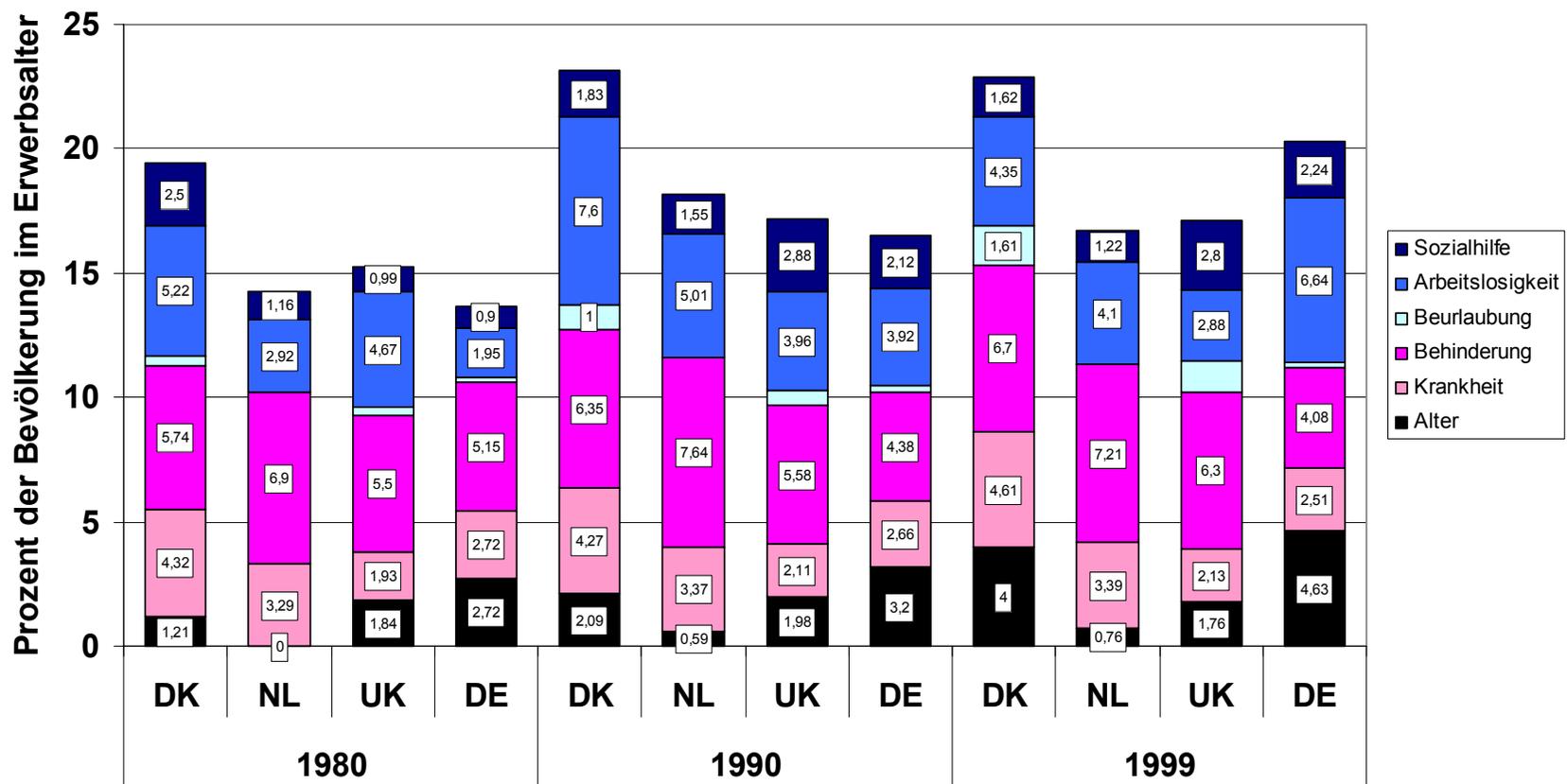
Aktivitätsraten der Arbeitsmarktpolitik um 2000:

„aktive“ Ausgaben pro Arbeitslosen BIP pro Erwerbstätigen



„aktive“ Ausgaben = Organisationskosten + Maßnahmen

Anteile von Sozialleistungen Beziehenden in der Bevölkerung im Erwerbsalter, DK-NL-UK-DE, 1980/1990/1999



(ohne Hinterbliebenenrenten)

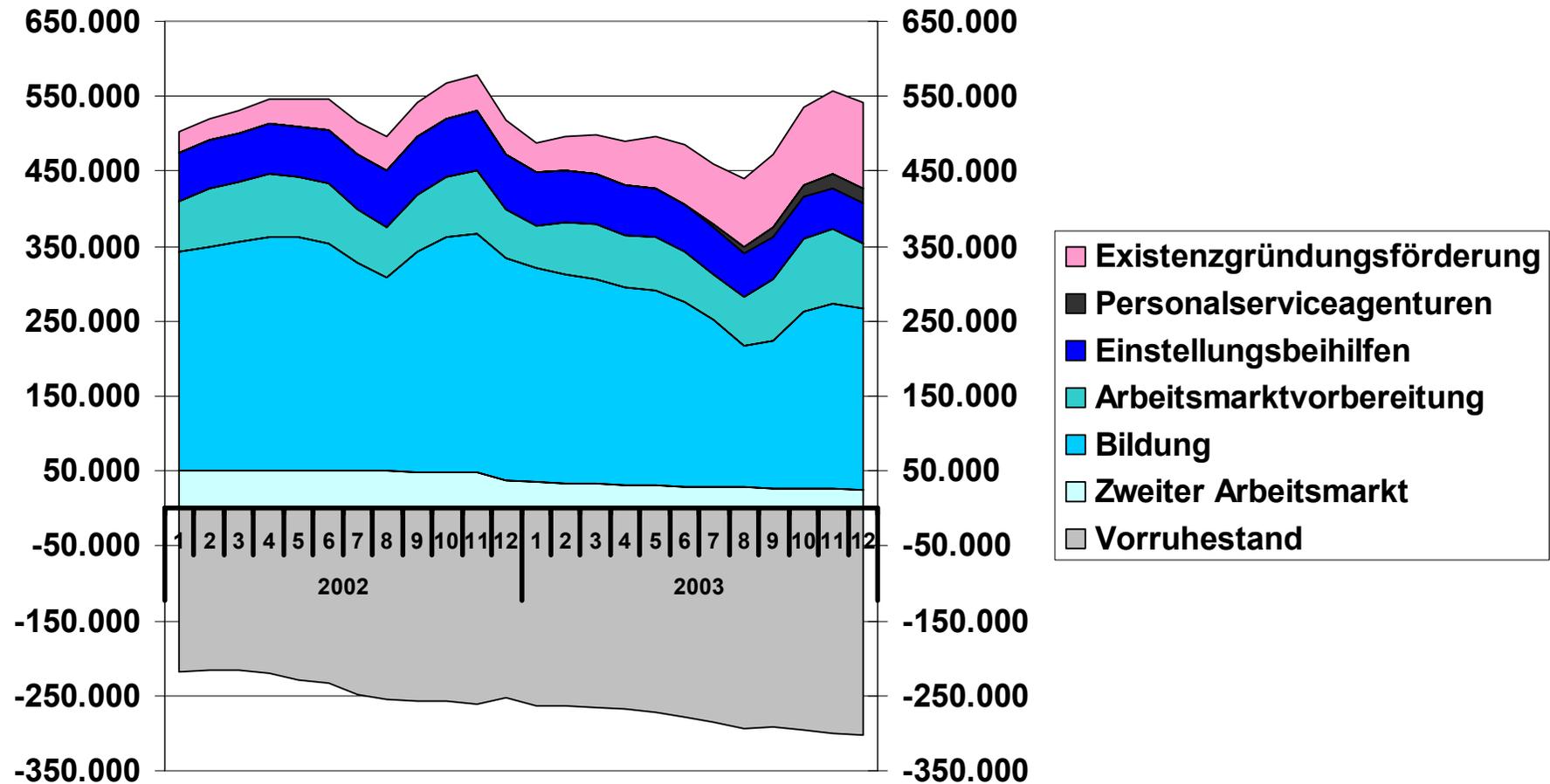
- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele
- **Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik**
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

Weiterbildung in den Aktivierungsstrategien der Nachbarn

- Großbritannien:
 - traditionell geringeres Volumen von Maßnahmen
 - (kurzzeitige) Weiterbildung dominierend
- Niederlande:
 - hohes Maßnahmenvolumen mit Vorrang der Weiterbildung
 - in den neunziger Jahren vorübergehende Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“
- Dänemark:
 - hohe Bedeutung der Weiterbildung für Beschäftigte, Arbeitslose und Beurlaubte
 - Weiterbildung im Maßnahmemix immer dominierend
 - zweiter Arbeitsmarkt in jüngster Zeit weiter reduziert

Umschichtung der Arbeitsförderung in Westdeutschland:

monatliche Bestände von TeilnehmerInnen in verschiedenen Kategorien von Maßnahmen



- Was ist faul am deutschen Arbeitsmarkt?
- von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- aktivierende Arbeitsmarktpolitik: internationale Beispiele
- Weiterbildung in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- „Hartz-Reformen“ zwischen Aktivierung und Aktionismus

Konzept der „Hartz-Kommission“

- Arbeitsverwaltung modernisieren – von der „Anstalt“ zur „Agentur“
- bessere Dienstleistungen – aus Arbeitsämtern werden JobCenter:
 - individuelle Arbeitslosigkeit verkürzen
⇒ gesamtgesellschaftliches Volumen senken
- höhere Anforderungen an Eigenaktivität der Arbeitslosen
- Überwindung institutioneller Brüche:
Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (nicht gesagt, auf welchem Niveau)
- „Wahlkampf-Bonbons“ (⇒ Aktionismus)

„Wahlkampf-Bonbons“

dominierten die öffentliche Wahrnehmung der
Arbeitsmarktreformen 2002/2003



„Wahlkampf-Bonbons“

- „JobFloater“
 - übliche Hemmnisse bei der Implementation von Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau
- „Mini-Jobs“
 - keine Perspektive für Arbeitslose
- „Ich-AG's“ ⇒ Existenzgründungszuschuss
 - Verdoppelung der Instrumente zur Existenzgründung
- Personalserviceagenturen
 - passen noch am ehesten zu einer Strategie der Aktivierung
 - können aber erst im Aufschwung wirken

Hartz-Kommission | Gesetzgebung

„Modul 1“:

„JobCenter werden künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner

Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet. **Die flächendeckende Einführung ... hat höchste Priorität.**“
(August 2002)

Viertes Gesetz f. MDLAM:

„Von den Agenturen für Arbeit werden Job-Center als **einheitliche Anlaufstellen** für alle eingerichtet, die einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz suchen. Im Job-Center werden diese Personen

- **informiert**
- der Beratungs- und Betreuungsbedarf **geklärt** und
- der **erste** Eingliederungsschritt verbindlich vereinbart.“ (§ 9 Abs. 1a SGBIII, **in Kraft ab 1.1.2005**)

weitere Kernpunkte der jüngst beschlossenen Reformen

- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige auf (im Einzelfall leicht unter) Sozialhilfeniveau
 - mit Abstufung des individuellen Übergangs von Arbeitslosengeld auf „Arbeitslosengeld II“
- Freibeträge bei Erwerbstätigkeit \approx Negativsteuer
- Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen - oder Option kommunaler Trägerschaft

Zu viel auf einmal?

- Umbau der BA zu einem modernen „Dienstleister am Arbeitsmarkt“
 - Vereinfachung von Leistungen und Instrumenten
 - mehr Dienstleistungen durch „Dritte“
- Veränderung der Arbeitsteilung zwischen Bund(esagentur) und Kommunen
- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der letzteren
- einstige Wahlkampfbonbons:
 - Sichtvorhang vor der Baustelle „BA“?
 - Energieverschwendung?

Unwägbarkeiten

- Inhalt des noch ausstehenden Gesetzes über die „kommunale Option“
- Werden Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommune die Regel sein?
- „Jobcenter“ als Infortisch oder mit Fallmanagement?

Probleme der Sequenzierung

- neue Instrumente **vor** Steigerung der Leistungsfähigkeit zur Implementation
- Reduzierung der Ausgaben für klassische „aktive“ Instrumente um 25% **vor** Umbau zur „Aktivierungsagentur“
- verschärfte Sanktionen **vor** besseren Dienstleistungen
- Leistungskürzung für Langzeitarbeitslose **vor** Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit
- externe Reorganisation bei noch ungesicherter innerer Organisationsentwicklung

Fehler der Kommunikation

- Pädagogisierende Formel „Fördern und Fordern“ (**wen?**) behandelt Arbeitslose als nicht genannte Objekte.
- Populistische Kommunikationsstrategie richtet sich an die Nicht-Arbeitslosen („kein Recht auf Faulheit“).
- Eine positive Botschaft an die Zielgruppe fehlt vollständig.