



Alexandra Wagner

## Herausforderungen an die AMP – Wandel ihrer Funktionen?

Eingangsthesen zum 1. Panel der Fachtagung „Über ‚Hartz‘ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?“, 29./30. März 2007, Berlin

---

### Auf einen Blick ...

- Die mit den Hartz-Gesetzen eingeleitete Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hat die Diskussionen über ihre Reformierung keineswegs beendet.
- Die Reformdebatte zur Arbeitsmarktpolitik ist von unterschiedlichen bis kontroversen impliziten Leitbildern getragen.
- Die gesellschaftspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung von sozialer Kohäsion ist strittig und muss (neu) diskutiert werden.
- Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik betrifft nicht nur Arbeitslose, sondern hat auch Rückwirkungen auf das Beschäftigungssystem.
- Arbeitsmarktpolitik soll die Beschäftigungspolitik flankieren, kann sie aber nicht ersetzen.
- Die aktuelle Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik muss der Tatsache Rechnung tragen, dass das bestehende Beschäftigungsdefizit nicht kurzfristig überwunden werden kann.
- Steuerungs- und Erfolgsindikatoren beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik müssen der Zielvielfalt und den differenzierten Problemlagen Rechnung tragen.

**1 Die mit den Hartz-Gesetzen eingeleitete Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hat die Diskussionen über ihre Reformierung keineswegs beendet.**

Nachdem hastige Entscheidungen des Gesetzgebers auf Basis des Berichts der Hartz-Kommission einen grundlegenden Wandel der Arbeitsmarktpolitik herbeigeführt hatten, verlief die Umsetzung der neu konzipierten Arbeitsmarktpolitik keineswegs reibungslos. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze sind eine Reihe von gesetzlichen Änderungen und Korrekturen vorgenommen worden, weitere sind in der Diskussion. Darüber hinaus werden von verschiedenen politischen Kräften Forderungen nach mehr oder weniger grundsätzlichen Änderungen der Arbeitsmarktgesetze erhoben. Politische Entscheider wollen sich den Ergebnissen der Wirkungsforschung stellen - gesetzliche Vorschriften sollen erprobt, überprüft und wenn nötig angepasst oder abgeschafft werden.

Die Ende 2006 mit der Vorlage des Berichts des BMAS abgeschlossene *Evaluation von Hartz I bis III* hat keine eindeutigen Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik erbracht. Vielmehr orientiert das BMAS auf einen „differenzierten Diskurs“, in dessen Ergebnis eine explizite Bewertung der Ergebnisse der Evaluation und Handlungsempfehlungen formuliert werden sollen. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollten bei den anvisierten politischen Korrekturen der Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit einer einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik und einer entsprechenden Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit in den Mittelpunkt gerückt werden. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Neuausrichtung“ der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch in diesem Jahr erscheint vor diesem Hintergrund als zu früh, zumal im Rahmen der *Evaluation der Umsetzung des SGB II* grundlegende Ergebnisse erst im Jahr 2008 vorliegen werden. Die Trennung der beiden Rechtskreise stellt jedoch aus Sicht der EvaluatorInnen „eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ dar.

Die Zeit für eine umfassende Diskussion der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist günstig. Die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung hat ein hohes Maß an Transparenz hergestellt, so dass alle Akteure heute auf einer wesentlich verbesserten, gemeinsamen Wissensbasis diskutieren können. Die fachliche Diskussion über Ziele und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik hat bereits begonnen, nunmehr geht es um ihre Vertiefung und die Verbindung mit einer breiten öffentlichen politischen Diskussion.

## 2 Die Reformdebatte zur Arbeitsmarktpolitik ist von unterschiedlichen bis kontroversen impliziten Leitbildern getragen.

Die Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsmarktpolitik und die Vorschläge zu ihrer konkreten Ausgestaltung sind in hohem Maße dadurch beeinflusst, worin die Ursachen und – damit verbunden - mögliche Lösungswege der Arbeitsmarktprobleme gesehen werden. In den letzten 15 Jahren hat die Arbeitsmarktpolitik im Zuge ihrer nahezu kontinuierlichen Reformierung nicht nur einen Wandel der Instrumente und ihrer Ausgestaltung erlebt. Vielen Änderungen lagen vielmehr veränderte Leitbilder über die Funktion der Arbeitsmarktpolitik zugrunde. Auch aktuelle Kontroversen gehen weitgehend darauf zurück, dass *unterschiedliche Leitbilder* und Zielvorstellungen aufeinander treffen. Diese Leitbilder werden jedoch nur selten explizit gemacht und müssen deshalb aus den Reformvorschlägen „extrahiert“ werden. Um nur wenige Beispiele zu nennen:

Ein Teil der Reformvorschläge orientiert auf eine *Indienstrahmung der Arbeitsmarktpolitik für die Zwecke der Wirtschaft*. Durch eine (weitere) Absenkung der sozialstaatlichen Transferleistungen und die Ausweitung der Möglichkeiten zur Kombination von (Niedrig-)Löhnen und (aufstockenden) Transfers sollen die Arbeitskosten weiter gesenkt und „Arbeitsanreize“ gestärkt werden. Leitbild ist in diesem Fall ein Arbeitsmarkt, der durch die Anpassung des Preises der Arbeit jederzeit ins Gleichgewicht gebracht werden kann, wobei das individuelle Interesse an der Arbeitsaufnahme ausschließlich oder überwiegend monetär begründet wird.

Andere Konzepte betonen die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, in Zeiten eines hohen Arbeitsplatzdefizits mit dem Ziel der Verbesserung von Teilhabe und der Vermeidung bzw. Begrenzung sozialer Exklusion *öffentlich finanzierte Arbeitsplätze* als „Markterersatz“ zu schaffen, wobei die Beschäftigungsbedingungen sich weitgehend (allerdings nicht vollständig) an denen im ungeforderten Arbeitsmarkt orientieren sollen. Diese Konzepte basieren auf einem Leitbild, wonach Arbeitsmarktpolitik auch unter Bedingungen von Unterbeschäftigung Teilhabe durch qualitativ hochwertige Erwerbsarbeit sichern soll und es eine öffentliche Verantwortung dafür gibt, einen langfristigen oder gar dauerhaften Ausschluss von diesen Teilhabemöglichkeiten zu verhindern.

Demgegenüber orientieren Vorschläge zur Einführung eines *bedingungslosen Grundeinkommens* auf eine Trennung von materieller Sicherheit und Erwerbsarbeit auch für Erwerbsfähige und negieren die Notwendigkeit, das Beschäftigungsdefizit durch Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen – welcher Art auch immer - zu bekämpfen. Nach diesem Leitbild ist soziale Teilhabe nicht zwingend an Erwerbsarbeit gebunden und die Bereitschaft der Erwerbslosen zur Übernahme von bezahlter Arbeit gesellschaftlich und volkswirtschaftlich nicht erforderlich.

Weil den unterschiedlichen Reformvorschlägen unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle von Erwerbsarbeit, die Art der Sicherung von Teilhabe und die ökonomische Funktionsweise der Gesellschaft zugrunde liegen, muss die Diskussion über Arbeitsmarktpolitik die Debatte über diese Leitbilder einschließen. Auf diese Weise werden Kontroversen nachvollziehbar, und die Auseinandersetzung kann in Bezug auf die divergierenden Grundpositionen geführt werden, von denen ausgehend die konkreten Umsetzungsvorschläge abgeleitet wurden.

### **3 Die gesellschaftspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung von sozialer Kohäsion ist strittig und muss (neu) diskutiert werden.**

Es ist zwischen den gesellschaftlichen Lagern strittig, ob der Auftrag der Arbeitsmarktpolitik lediglich in der Verbesserung des Matchings zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht oder darüber hinaus auch die Förderung des sozialen Ausgleichs, die Verbesserung der Teilhabechancen und die Verhinderung von sozialer Ausgrenzung zu ihren Aufgaben gehören. Strittig ist deshalb z. B. auch, ob der Erfolgsmaßstab von Arbeitsmarktpolitik ausschließlich in der Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung liegt oder arbeitsmarktpolitische Intervention auch dann als erfolgreich zu bewerten sind, wenn sie „nur“ befristete Ersatzbeschäftigung schaffen oder zur sozialen Stabilisierung der Erwerbslosen beitragen.

Faktisch erfüllt die Arbeitsmarktpolitik eine gesellschaftspolitische Funktion zur Sicherung sozialer Kohäsion – wengleich diese in den letzten Jahren durch die Hinwendung zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik und durch eine stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerung bei der Bundesagentur für Arbeit geschwächt worden ist. Dass diese Funktion in Frage steht, zeigen verschiedene Interpretationen der Ergebnisse der Evaluation von Hartz I bis III, weshalb die beteiligten WissenschaftlerInnen einen breiten öffentlichen Diskurs darüber fordern, wie aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die Zielsetzungen der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des SGB III aussehen sollte. „Politisch entschieden und auch gesetzgeberisch stärker verankert werden müsse, ob die Bundesagentur für Arbeit in der Arbeitsmarktpolitik eine sozialpolitische und umverteilende Aufgabe wahrzunehmen habe oder ob sie als eine rein nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien handelnde Versicherungsanstalt agieren solle.“ In dieser Diskussion geht es sowohl um die Ziele der Arbeitsmarktpolitik als auch um Fragen ihrer Finanzierung.

Zu den *Zielen* einer sozial ausgleichenden Arbeitsmarktpolitik gehörte es bislang, am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen besonders zu fördern und ihre Integrationschancen – ggf. zu Lasten anderer BewerberInnen - zu verbessern. Damit wirkt Arbeitsmarktpolitik einer gesellschaftlich nicht erwünschten Verfestigung der Arbeitslo-

sigkeit und dem sozialen Ausschluss von Personengruppen entgegen. Durch Angebote von Maßnahmen, die nicht primär auf die Eingliederung in den ungeforderten Arbeitsmarkt, sondern auf Marktersatz und soziale Stabilisierung gerichtet sind, trägt Arbeitsmarktpolitik dazu bei, gesellschaftlich unerwünschte Folgen von Arbeitslosigkeit zu mildern.

Arbeitsmarktpolitik trägt über die Art ihrer *Finanzierung* dazu bei, dass die Lasten des regional und sozial ungleich verteilten Risikos der Arbeitslosigkeit solidarisch getragen werden. Durch die Beitrags- und Steuerfinanzierung der Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik werden beschäftigungsintensive Regionen und gut Verdienende stärker herangezogen, während die Verausgabung der Mittel in Regionen mit hohem Beschäftigungsdefizit und zugunsten der arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen erfolgt. Beitrags- und Steueraufkommen aus beschäftigungsintensiveren und wirtschaftlich stärkeren Regionen werden in Regionen mit höheren Arbeitsplatzdefiziten transferiert. Eine problemadäquate Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik setzt die Klärung der Frage voraus, in welchem Umfang und zu welchem Zweck *Beitrags- bzw. Steuermittel* eingesetzt werden sollten. Die Trennung der beiden Regelkreise hat diese Frage auf neue Weise zugespitzt, was sich u. a. am Beispiel des mit dem Systemwechsel eingeführten „Aussteuerungsbeitrags“ und dessen Wirkungen auf die Vergabe von Maßnahmen an verschiedene KundInnengruppen im SGB III zeigen lässt. Versicherungs- und Grundsicherungssystem basieren auf unterschiedlichen Funktionsmechanismen solidarischer Lastenverteilung.

#### **4 Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik betrifft nicht nur Arbeitslose, sondern hat auch Rückwirkungen auf das Beschäftigungssystem.**

Das strukturelle Machtungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, das sich vor allem im Angebotszwang der (potentiellen) ArbeitnehmerInnen aufgrund fehlender alternativer Quellen zur Existenzsicherung widerspiegelt, wird durch die Regulierung des Arbeitsmarktes und durch sozialpolitische Maßnahmen begrenzt. Diese „Dekommodifizierung“ ist eine zivilisatorische Errungenschaft. Sie liegt sowohl im Interesse derjenigen, die ihre Arbeitskraft zum Verkauf anbieten (müssen) als auch im Interesse der Käufer der Arbeitskraft (Arbeitgeber), da deren Wettbewerbsbedingungen so durch Begrenzung von Schmutzkonkurrenz und Lohndumping reguliert werden.

Arbeitsmarktpolitik hat im Rahmen dieser Regulierung eine wichtige Funktion: Sie ermöglicht den arbeitslosen Personen durch die sogenannten „passiven“ Leistungen (Lohnersatzleistungen) eine Arbeitsuche ohne den Zwang, sofort das erstbeste Jobangebot annehmen zu müssen. Die „passiven“ Leistungen sind folglich nicht nur von

sozialpolitischer Bedeutung (Existenzsicherung), sie sind vielmehr auch ein wichtiges Element der Regulierung von Arbeitsbedingungen und dienen der Sicherung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt. Es liegt auf der Hand, dass die Arbeitsmarktpolitik diese Funktion um so besser erfüllen kann, je stärker die Funktion der Lohnersatzleistungen als Suchhilfe ausgestaltet ist, d. h. je höher die Leistungen, je länger die mögliche Dauer des Leistungsbezugs und je geringer der faktische Zwang zur Arbeitsaufnahme (vgl. Zumutbarkeitskriterien, Regelungen zu Leistungskürzungen und -entzug). Je ungünstiger die materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit, desto größer sind die mit dem Verlust des Arbeitsplatzes verbundenen Risiken. Je größer diese Risiken, desto wichtiger wird der Erhalt des Arbeitsplatzes, desto eher sind die Beschäftigten zu Zugeständnissen im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Leistungsanforderungen) bereit. Insofern ist die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für die Arbeitslosen von Bedeutung, sondern auch für die (abhängig) Erwerbstätigen.

Durch die Hartz-Gesetze ist die dekommodifizierende Wirkung der Arbeitsmarktpolitik geschwächt worden. Das Versicherungssystem bietet nur noch einen zeitlich kurzen „Puffer“ zwischen Verlust des Arbeitsplatzes und Übergang in das Grundsicherungssystem. Die Entscheidung, ein lohnbezogenes Arbeitslosengeld nur noch 12 Monate zu zahlen, hat den Beschäftigten die Sicherheit genommen, im Falle der Arbeitslosigkeit wenigstens nicht in kurzer Frist auf das Niveau der Sozialhilfe zu fallen. Die Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II), die sowohl in Bezug auf die Leistungshöhe als auch in Bezug auf die Sicherheit der Leistung (Verhaltensanforderungen, Bindung an die Einkommens- und Vermögenssituation einer „Bedarfsgemeinschaft“) Unsicherheit beinhaltet und im Hinblick auf die Integration in Beschäftigung keinerlei Mindeststandards vorsieht, stärkt faktisch den Angebotszwang auf dem Arbeitsmarkt und schafft Druck auf die Beschäftigungsbedingungen.

Eine fachöffentliche und politische Diskussion muss die Frage beantworten, in welchem Verhältnis gesetzliche und tarifliche Beschäftigungsstandards, soziokulturelles Existenzminimum und Zumutbarkeitsregelungen in den beiden Regelkreisen der Arbeitsmarktpolitik stehen sollen. Dabei geht es auch um die Sicherung von Mindeststandards in der Erwerbsarbeit (z. B. Mindestlohn), die Armutsfestigkeit der Grundsicherung, die Interpretation des Lohnabstandsgebots usw. Arbeitsmarktpolitik darf nicht dem Slogan „Hauptsache Arbeit“ folgen, sondern muss vielmehr auch Qualitätsaspekte berücksichtigen.

## **5 Arbeitsmarktpolitik soll die Beschäftigungspolitik flankieren, kann sie aber nicht ersetzen.**

Im Unterschied zur Beschäftigungspolitik, die in hohem Maße auf das Niveau der Erwerbstätigkeit zielt, ist Arbeitsmarktpolitik unmittelbar auf den Arbeitsmarkt gerichtet und verfolgt das Ziel, die *Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt* (bzw. auf den verschiedenen Arbeitsmärkten) zu befördern und damit dazu beizutragen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Arbeitsmarktpolitik ist jedoch überfordert, wenn ihr die Hauptverantwortung für die Reduzierung des hohen Arbeitsplatzdefizits zugeschrieben wird. Zur Überwindung der Arbeitsplatzlücke bedarf es vielmehr einer aktiven Beschäftigungs-, Finanz-, Struktur- und Arbeitsumverteilungspolitik, welche durch die Arbeitsmarktpolitik bestenfalls unterstützt und flankiert werden können.

Arbeitsmarktpolitik kann in Teilen ausgleichend wirken, wenn eine Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besteht. So kann Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen – wenn auch in begrenztem Umfang – Nachfrage steigernd wirken und zur Verringerung der Beschäftigungslücke beitragen. Durch arbeitsmarktpolitische Qualifizierung – ggf. in Verbindung mit Beschäftigung – können bislang aufgrund von Mismatch unbesetzte Arbeitsplätze belegt werden. Schließlich kann Arbeitsmarktpolitik durch Mobilitätsförderung dazu beitragen, regional unterschiedliche Angebots-Nachfrage-Konstellationen auszugleichen.

Ob Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus Struktur fördernd wirken sollte, ist strittig. Erfahrungen zeigen zwar, dass Arbeitsmarktpolitik jeweils dort aktiv werden kann, wo infrastrukturelle Bedarfe – z. B. im Umweltschutz oder bei der Verbesserung der kommunalen und sozialen Infrastruktur – bestehen und auf andere Weise nicht gedeckt werden. Gleichwohl stellt sich hier die Frage nach dem Verhältnis von regulärer öffentlicher Beschäftigung und deren Verdrängung bzw. nach der Zukunft des öffentlichen Dienstes oder öffentlicher Auftragsvergabe auf dem ungeförderten Arbeitsmarkt. Zugespitzt formuliert: Soll eine Strukturverschiebung innerhalb der öffentlich finanzierten Beschäftigung forciert werden, die eine Reduzierung ungeförderter und tariflich geregelter Beschäftigung einerseits und eine Ausweitung befristet geförderter Beschäftigung in Form von ABM und Arbeitsgelegenheiten andererseits zum Inhalt hat?

## **6 Die aktuelle Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik muss der Tatsache Rechnung tragen, dass das bestehende Beschäftigungsdefizit nicht kurzfristig überwunden werden kann.**

Die Aufgaben und Ziele der Arbeitsmarktpolitik sowie ihre Ausgestaltung durch Leistungen und Instrumente sind nicht ein für allemal gegeben. Arbeitsmarktpolitik muss

vielmehr immer dann umgestaltet werden, wenn sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen ökonomischen Probleme und sozialen Risiken verändern. Es liegt auf der Hand, dass Arbeitsmarktpolitik unter Bedingungen eines hohen und kurzfristig nicht überwindbaren Beschäftigungsdefizits anders ausgestaltet werden muss als in Zeiten weitgehender Vollbeschäftigung oder der Dominanz begrenzter (strukturbedingter) Brüche am Arbeitsmarkt. Sofern die Arbeitsnachfrage im Vergleich zum Arbeitsangebot zu gering bleibt, kann das Ziel der Arbeitsmarktpolitik realistischer Weise nicht darin bestehen, alle Arbeitsuchenden in ungeforderte Beschäftigung zu integrieren. Sie kann mit ihren Aktivitäten bestenfalls dazu beitragen, eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, d. h. die Integrationschancen bestimmter Personengruppen zu Lasten der Integrationschancen anderer zu verbessern. Dies hat verschiedene Konsequenzen:

- Die sogenannten „passiven“ Leistungen der Arbeitsmarktpolitik erlangen ein höheres Gewicht. Es muss akzeptiert werden, dass es unter gegebenen Arbeitsmarktbedingungen legitim ist, bei grundsätzlicher Verfügbarkeit für zumutbare Arbeit *von Transferleistungen zu leben*. Die Praxis sogenannter Tests zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft sind weniger denn je eine sinnvolle arbeitsmarktpolitische Aktivität. Vielmehr sollten sich die Anstrengungen darauf richten, jene Personen durch Maßnahmen zu unterstützen, die einen Erwerbswunsch haben. Es ist nicht begründbar, jede beschäftigungslose und auf Transfers angewiesene Person in mehr oder minder sinnvolle Maßnahmen zu zwingen – wohl wissend, dass sie weder eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bilden noch die künftigen Integrationschancen erhöhen. Die Forderung, dass sich Erwerbslose unter Androhung von Sanktionen auf Stellen bewerben müssen, die weder von den Betroffenen gewünscht sind noch ihren Qualifikationen und Fähigkeiten entsprechen, stellt eine Verschleuderung von Ressourcen dar und erschwert den Arbeitgebern häufig die passgenaue Stellenbesetzung bzw. treibt den dafür notwendigen Aufwand in die Höhe.

Eine hohe Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erfordern qualitativ hochwertige arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Dies kann nur dann gesichert werden, wenn Arbeitsuchende und Fachkräfte der Vermittlung gemeinsam daran arbeiten, den individuellen Wünschen und Bedarfen entsprechende Integrationswege zu gestalten. Arbeitsmarktpolitische Angebote sollen die Ressourcen der Arbeitsuchenden erweitern und ihre Kompetenzen stärken statt Misstrauen zu transportieren und Kontrolle auszuüben. Um die (sicher auch von Leistungsbeziehenden in bestimmtem Umfang praktizierte) Schwarzarbeit zu bekämpfen,

taugt kein Generalverdacht gegenüber den TransferbezieherInnen, vielmehr müssen vor allem die Arbeitgeber stärker kontrolliert und die von Schwarzarbeit profitierenden Unternehmen sanktioniert werden.

- Solange in privaten und öffentlichen Unternehmen ungeförderter Beschäftigung nicht im notwendigen Ausmaß zur Verfügung steht, muss Arbeitsmarktpolitik ein *Angebot öffentlich finanzierter Beschäftigung* in verschiedenen Formen und für verschiedene Zielgruppen bereit stellen. Unter Bedingungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit bleiben Beschäftigungsmaßnahmen häufig eine Form der befristeten „Ersatzbeschäftigung“ und bilden kaum noch „Brücken“ in den ersten Arbeitsmarkt. Durch Rotation in befristeter geförderter Beschäftigung kann – wie nicht zuletzt das ostdeutsche Beispiel zeigt - zumindest der dauerhaften Ausgrenzung von Erwerbsarbeit entgegengewirkt und eine Art „sekundärer Integrations- und Teilhabemodus“ angeboten werden. Je näher die Beschäftigungsbedingungen in diesen Maßnahmen den Standards in ungeförderter Beschäftigung kommen, desto geringer ist das Risiko einer Verdrängungsspirale nach unten. Die Etablierung der öffentlich geförderter Beschäftigung ist allerdings mit der Diskussion darüber zu verbinden, wie sinnvolle Tätigkeiten im öffentlichen Interesse künftig auch dauerhaft finanzierbar gemacht werden können (z. B. Überführung in den öffentlichen Dienst).
- In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit benötigt Arbeitsmarktpolitik nicht nur für passive Transfers, sondern auch für aktive Maßnahmen erhebliche finanzielle Mittel. Während Arbeitsmarktpolitik in Zeiten eines hohen Beschäftigungsstandes durch die Kombination von hohen Einnahmen und einer geringen Ausgabenbelastung für Transfers über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, sind die finanziellen Ressourcen bei hoher Arbeitslosigkeit aufgrund des Zusammentreffens von Einnahmeausfällen und hohen Ausgaben für Lohnersatzleistungen in der Regel gemessen am Bedarf an aktiven Leistungen nicht ausreichend. Eine kontraproduktive „prozyklische“ Arbeitsmarktpolitik kann nur dann überwunden werden, wenn politisch anerkannt wird, dass die Arbeitsmarktpolitik sich nicht am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen kann, und deshalb insbesondere in schlechten Zeiten zusätzliche finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden müssen (vgl. langjährige Praxis des Bundeszuschusses). Eine „Deckelung“ der Ausgaben und die Reduzierung des Eingliederungsbudgets im Fall steigenden Transferbedarfs führen hingegen zur Verschärfung der ohnehin bestehenden Probleme.

## **7 Steuerungs- und Erfolgsindikatoren beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik müssen der Zielvielfalt und den differenzierten Problemlagen Rechnung tragen.**

Steuerung und Erfolgsbewertung der Arbeitsmarktpolitik sind nicht trivial. Zu berücksichtigen sind unterschiedliche Anforderungen und Wirkungsbedingungen aufgrund regional unterschiedlicher Arbeitsmarktlagen, ebenso wie die Zielvielfalt der Maßnahmen, die Adressierung an unterschiedliche Personengruppen und die Komplexität der gesellschaftlichen Wirkungen. Aus diesem Grund ist es nicht legitim, die Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik an einem einzigen Kriterium, z. B. der Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung, zu messen. Ebenso wenig lässt sich die Effizienz der Maßnahmen allein an ihren Wirkungen in einem Haushalt (z. B. der Bundesagentur für Arbeit) bestimmen. Auch verbietet sich eine pauschale Bewertungen von Instrumenten, weil gleiche Instrumente zur Erreichung unterschiedlicher Ziele und auf unterschiedliche Art eingesetzt werden und unter unterschiedlichen Bedingungen unterschiedliche Wirkungen entfalten (können). Eine Erfolgsbewertung von Arbeitsmarktpolitik muss folglich immer konkret sein und die jeweiligen spezifischen Bedingungen berücksichtigen.

Unstrittig ist, dass Steuerung und Erfolgsbewertung von Arbeitsmarktpolitik wichtige Anforderungen sind – nicht zuletzt deshalb, weil sie dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz für dieses Politikfeld zu stärken und öffentliche Mittel zielgenau einzusetzen. Bezogen auf diese Anforderungen bedarf es einer fachöffentlichen Diskussion, die u. a. die folgenden Fragen behandeln muss:

- Wie kann ein mehrdimensionales Indikatorensystem aussehen, das die unterschiedlichen Wirkungsbedingungen und die Zielvielfalt der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt und sowohl quantitative als auch qualitative Messgrößen umfasst?
- In welchem Verhältnis sollten zentrale und dezentrale Steuerungskompetenzen stehen? In welchem Umfang und auf welche Weise sollten regionale Arbeitsmarktakeure an der Planung und Steuerung des arbeitsmarktpolitischen Maßnahmeinsatzes beteiligt werden?
- In welchem Umfang und auf welche Weise können die Qualität der Maßnahmen verbessert und allgemeine Qualitätsstandards umfassend durchgesetzt werden? Welche Rolle können dabei Zertifizierungen von Maßnahmen und Trägern oder professionelle Beratung spielen?
- Wie können Erfolgsbewertungen der Arbeitsmarktpolitik ihren komplexen Wirkungen besser als bislang gerecht werden? Welche Wege gibt es, z. B. Wirkun-

gen in anderen Politikfeldern und in anderen öffentlichen Haushalten dabei zu berücksichtigen?

Um eine Verbesserung von Qualität und Zielgenauigkeit der Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, müssen komplizierte Fragen diskutiert und beantwortet werden. Die Verabschiedung einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik muss entsprechend vorbereitet werden und sollte nicht unter Zeitdruck erfolgen.