

**Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik:
Paradigmenwechsel und regionale Praxis in Norddeutschland
am Beispiel des Landes Schleswig-Holstein
sowie der Freien und Hansestadt Hamburg**

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der
Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.) der
Universität Flensburg

vorgelegt von

Johanna Jansen
aus Eutin

im Juli 2011

Betreuer:

Prof. Dr. Michael Ruck

Institut für Politik und Wirtschaft und ihre Didaktik
der Universität Flensburg

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Michael Ruck für die Möglichkeit, die Dissertation am Institut für Politik und Wirtschaft und ihre Didaktik der Universität Flensburg zu schreiben sowie für die intensive und zielführende Betreuung und seine wertvollen Ratschläge während des gesamten Prozesses der Promotion.

Für die Übernahme des Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. Gerd-E. Famulla sehr dankbar, der bereits meine Hausarbeit zum 1. Staatsexamen betreute, aus der sich auch das Dissertationsthema entwickelte.

Für die Bereitschaft, sich zum Thema Arbeitsmarktpolitik schriftlichen und mündlichen Befragungen zu stellen, danke ich sehr herzlich den Experten:

Heinrich Alt, Vorstand Grundsicherung der Bundesagentur für Arbeit

Dr. Aloys Altmann, Präsident des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein

Peter Deutschland, ehem. Vorsitzender des DGB Bezirk Nord

Kerstin Ehlers, Leiterin des Referates Arbeitsmarktförderung, Europäischer Sozialfonds, Teilhabe am Arbeitsleben im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (MASG)

Andreas Fleck, Abteilungsleiter der Abteilung Arbeit, Sozialversicherung und Prävention im MASG

Jürgen Gallenstein, Abteilung Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)

Jürgen Goecke, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit in Kiel

Rainer Glüsing, Programmkoordinator für ASH im früheren Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein

Peter Kessler, ehemaliger Geschäftsführer der BSH mbH (jetzt: Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt- und Strukturförderung in der Investitionsbank SH, Kiel)

Volker Kruse, Leiter des Referates Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht, SGB II, Jugend und Arbeitswelt im MASG

Frank Latzel, ASH-Abwicklung in der BSH mbH (jetzt: Leiter des Referates Arbeitsmarktförderung in der Investitionsbank SH, Kiel)

Tanja Martfeld, Referat Arbeitsmarktförderung, Europäischer Sozialfonds im Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (heute: MASG)

Wolfgang Prill, Vorstand der Stiftung Grone-Schule

Uwe Riez, ehemaliger Leiter des Amtes AO der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der FHH

Ortwin Runde, ehemaliger Erster Bürgermeister der FHH und ehemaliger Senator für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Dietmar Schlachta, Referatsleiter für Arbeitsmarktpolitik im früheren Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein

Werner Tegtmeier, ehemaliger Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium

Franz Thönnies, MdB und Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Parl. Staatssekretär a.D.

Der Friedrich-Ebert-Stiftung bin ich sehr dankbar für die Gewährung des Promotionsstipendiums über einen Zeitraum von zwei Jahren. Neben der finanziellen Unabhängigkeit ermöglichte mir das Stipendium den Besuch zahlreicher FES-Seminare zu fachspezifischen Themen sowie den wichtigen Austausch innerhalb der Gemeinschaft der FES-Stipendiaten.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern folgender Archive gilt mein besonderer Dank für die Unterstützung bei der Recherche und die Materialbereitstellung:

Archiv der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Archiv der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit, Kiel

Informations- und Dokumentationsdienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel

Landesarchiv Schleswig-Holstein, Schleswig

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Berlin

Parlamentsdokumentation der Hamburger Bürgerschaft, Freie und Hansestadt Hamburg

Persönlich bedanken möchte ich mich bei Manfred Hater und Martin Fenske vom Informations- und Dokumentationsdienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, die mich tatkräftig bei der Recherche unterstützten.

Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Doktoranden-AG des Instituts für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte an der Universität Flensburg danke ich für konstruktive Gespräche und eine motivierende Arbeitsatmosphäre.

Der Schulleitung meiner Ausbildungsschule, der Wilhelm-Wisser-Schule in Eutin, danke ich für das mir entgegengebrachte Vertrauen und die Unterstützung in der Abschlussphase der Promotion.

Quellenverzeichnis

Archiv der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg (Protokolle des Verwaltungsrats und des Vorstands der BA von 1969 bis 2009)

Archiv der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit, Kiel (Protokolle des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes Nord / der RD Nord von 1980 bis 2009)

Informations- und Dokumentationsdienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel (Findbücher 1969 bis 2009 nach Schlagworten zur Arbeitsmarktpolitik)

Landesarchiv Schleswig-Holstein, Schleswig (Abt. 761, Sozialministerium)

Landtagsinformationssystem Schleswig-Holstein,
URL: <http://lissh.lvn.parlanet.de/shlt/start.html> (Parlamentarische Vorgänge zur Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik von 1980 bis 2010)

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Berlin (Protokolle des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung von 1969 bis 2009)

Parlamentsdatenbank der Hamburger Bürgerschaft,
URL: <http://www.buergerschaft-hh.de/parldok/> (Drs./PIPr. von 1997 – 2010)

Parlamentsdokumentation der Hamburger Bürgerschaft, Hamburg (Drs. von 1980 – 2009)

Parlamentsspiegel.de,
URL: <http://www.parlamentsspiegel.de/ps/inhalt/impressum.jsp> (Drs./PIPr. der Hamburger Bürgerschaft von 1980 – 2009)

Verzeichnis der mündlich/schriftlich befragten Experten

Mündlich:

Heinrich Alt, Vorstand Grundsicherung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg (Hintergrundgespräch)

Peter Deutschland, ehem. Vorsitzender des DGB Bezirk Nord (Hintergrundgespräch)

Kerstin Ehlers, Leiterin des Referates Arbeitsmarktförderung, Europäischer Sozialfonds, Teilhabe am Arbeitsleben im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (MASG) (Hintergrundgespräch)

Andreas Fleck, Abteilungsleiter der Abteilung Arbeit, Sozialversicherung und Prävention im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hintergrundgespräch)

Jürgen Gallenstein, Abteilung Grundsatz und Steuerung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Hamburg (jetzt: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration)

Jürgen Goecke, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit, Kiel (Hintergrundgespräch)

Rainer Glüsing, Programmkoordinator für ASH im früheren Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein

Peter Kessler, ehemaliger Geschäftsführer der BSH mbH (jetzt: Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt- und Strukturförderung in der Investitionsbank SH, Kiel)

Volker Kruse, Leiter des Referates Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht, SGB II, Jugend und Arbeitswelt im MASG (Hintergrundgespräch)

Frank Latzel, ASH-Abwicklung in der BSH mbH (jetzt: Leiter der Abteilung Arbeitsmarktförderung in der Investitionsbank SH, Kiel)

Wolfgang Prill, Vorstand der Stiftung Grone-Schule (Hintergrundgespräch)

Ortwin Runde, ehemaliger Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg und ehemaliger Senator für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Dietmar Schlachta, ehemaliger Referatsleiter für Arbeitsmarktpolitik im früheren Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein

Werner Tegtmeyer, ehemaliger Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium

Franz Thönnies, MdB und Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Parl. Staatssekretär (Hintergrundgespräch)

Schriftlich:

Tanja Martfeld, Referat Arbeitsmarktförderung, Europäischer Sozialfonds im Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (heute: Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit)

Uwe Riez, ehemaliger Leiter des Amtes AO der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der FHH

| | | |
|------------------|---|-----------|
| 1. | Einleitung und Beschreibung der Ziele der Arbeit | 1 |
| 1.1 | Stand der Forschung | 5 |
| 1.2 | Grundlagen der Politikfeldanalyse | 7 |
| 1.2.1 | Theorien zur Entstehung politischer Entscheidungsprozesse | 9 |
| 1.2.1.1 | Einflüsse der wirtschaftswissenschaftlichen Theorien | 10 |
| 1.3 | Arbeitsmarktpolitik – eine begriffliche Abgrenzung | 12 |
| 1.4 | Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld des Föderalismus – Diskursraum und Akteure | 13 |
| 1.4.1 | Korporativakteure und Kooperativakteure | 14 |
| 1.4.2 | Der Bund | 16 |
| 1.4.3 | Die Bundesländer | 18 |
| 1.4.4 | Die Kommunen | 20 |
| 1.4.5 | Die Bundesagentur für Arbeit | 23 |
| 1.4.5.1 | Die Rolle der Sozialpartner (Gewerkschaften und Unternehmensverbände) und die Ebene der Selbstverwaltung | 24 |
| 1.4.5.1.1 | Systematische Beschneidung der Selbstverwaltung | 27 |
| 1.4.6 | Die Rolle von Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen in der Arbeitsmarktpolitik | 29 |
| 1.4.7 | Akteure und Politikverflechtung im Mehrebenensystem | 32 |
| 1.4.7.1 | Einfluss der OECD und der ILO | 32 |
| 1.4.7.2.1 | Der Europäische Sozialfonds (ESF) als Instrument zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit | 33 |
| 1.4.7.3 | Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) | 35 |
| 1.4.7.4 | Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) | 36 |
| 1.4.7.5 | Einfluss der EBS auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik | 37 |
| 2. | Historische Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik | 39 |
| 2.1 | Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik in der Tradition von John Maynard Keynes | 39 |
| 2.1.1 | Arbeitsmarktpolitische Implikationen der keynesianischen Theorie | 41 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 2.2 | Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in der Tradition von Milton Friedman | 41 |
| 2.2.1 | Arbeitsmarktpolitische Implikationen der Angebotsorientierung | 43 |
| 2.3 | Entwicklung der Kontroverse der Nachfrage- und Angebotsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik | 44 |
| 2.4 | Der Beginn der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland | 46 |
| 2.4.1 | Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 | 50 |
| 2.4.1.1 | Ausgestaltung | 51 |
| 2.4.2 | Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik von 1966 bis 1974 | 52 |
| 2.4.2.1 | Konjunkturelle Maßnahmen | 52 |
| 2.4.2.2 | Strukturelle und regionalisierte Maßnahmen | 53 |
| 2.4.2.3 | Weitere Maßnahmen | 53 |
| 2.4.2.4 | Gewichtung der Maßnahmen im Instrumenten-Mix | 54 |
| 2.4.2.5 | Bilanzierung des Reformprozesses – Phase der Selbstverwaltung und Modernisierung | 55 |
| 2.4.3 | Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1974 bis 1982 | 56 |
| 2.4.3.1 | Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1982 | 59 |
| 2.4.3.2 | Bilanzierung der Periode 1974 bis 1982 – Phase der Konsolidierung | 61 |
| 2.4.4 | Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1982 bis 1989 | 62 |
| 2.4.4.1 | Akzentverschiebung hin zur Beschäftigungsförderung? | 63 |
| 2.4.4.2 | Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen 1982 und 1989 | 64 |
| 2.4.4.3 | Bilanzierung der Periode von 1982 bis 1989 – Phase der fortdauernden Konsolidierung und der Gelegenheitsentscheidungen | 66 |
| 2.4.5 | Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1989 bis 1994 | 68 |
| 2.4.5.1 | Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen 1989 und 1994 | 70 |
| 2.4.5.2 | Bilanzierung der Periode von 1989 bis 1994 – Phase der Wiedervereinigung BRD/DDR | 71 |
| 2.4.6 | Aktive Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 1998 | 73 |
| 2.4.6.1 | Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 1998 | 74 |
| 2.4.6.2 | Bilanzierung der Periode von 1994 bis 1998 – Phase der zweiten Konsolidierung | 75 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 2.4.6.3 | Exkurs: Kooperation der Arbeitsmarktakteure in institutionalisierten Gremien am Beispiel des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit | 76 |
| 2.4.7 | Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik | 78 |
| 2.4.7.1 | Das Schröder-Blair-Papier von 1999 | 78 |
| 2.4.7.2 | Die Entstehung des Job-AQTIV-Gesetzes von 2002 | 78 |
| 2.4.7.3 | Die Rolle der Hartz-Kommission | 80 |
| 2.4.7.4 | Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt | 81 |
| 2.4.7.4.1 | Der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit | 82 |
| 2.4.7.4.2 | Die Beurteilung der Hartz-Gesetze von Seiten der Wissenschaft | 83 |
| 2.4.7.5 | Aktivierung – eigenständiges Konzept oder Teil einer ganzheitlichen Beschäftigungsstrategie? | 85 |
| 2.4.7.5.1 | Beurteilung des Prozesses der Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik | 87 |
| 2.4.7.6 | Der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – ein Paradigmenwechsel? | 91 |
| 2.4.8 | Aktuelle Entwicklungen in der Bundesarbeitsmarktpolitik: Eine dritte Phase der Konsolidierung oder nachhaltig-integrative Neuausrichtung? | 95 |
| 3. | Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg | 97 |
| 3.1 | Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer als Untersuchungsgegenstand der bisherigen Forschung | 97 |
| 3.2 | Notwendigkeit einer eigenständigen Länderarbeitsmarktpolitik | 101 |
| 3.3 | Entwicklung der Landesarbeitsmarktpolitik von Schleswig-Holstein | 102 |
| 3.3.1 | Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten Schleswig-Holsteins vor 1969 | 102 |
| 3.3.2 | Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten in Schleswig-Holstein bis zum ersten Rahmenprogramm Arbeitsplatzoffensive für Schleswig-Holstein (APOS) 1986 | 104 |
| 3.3.3 | Der Beginn einer eigenständigen Landesarbeitsmarktpolitik: Das Programm APOS vom 1.6.1986 bis 31.12.1988 | 108 |
| 3.3.3.1 | Inhaltliche Ausgestaltung des Programms APOS | 110 |
| 3.3.3.2 | Abschließende Betrachtung zu APOS | 112 |
| 3.3.3.3 | Veränderungen in der Landesarbeitsmarktpolitik und der Übergang von APOS zu ASH I | 114 |
| 3.3.4 | Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH I) vom 1.4.1989 bis 31.12.1991 | 115 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 3.3.4.1 | Evaluation in der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik | 117 |
| 3.3.4.2 | Abschließende Betrachtung zu ASH I | 119 |
| 3.3.5 | Weiterentwicklung der Arbeitsförderung im Rahmen der Programme Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH II/ASH III) vom 1.1.1992 bis 31.12.1999 | 120 |
| 3.3.5.1 | Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH II) vom 1.1.1992 bis 31.12.1994 | 121 |
| 3.3.5.2 | Abschließende Betrachtung zu ASH II | 123 |
| 3.3.5.3 | Exkurs: Kieler Runde – Akteure einer vereinbarten Gemeinschaftsinitiative zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Schleswig-Holstein | 124 |
| 3.3.5.4 | Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH III) vom 1.1.1995 bis 31.12.1999 | 126 |
| 3.3.5.5 | Zwischenbilanz für ASH III | 128 |
| 3.3.5.6 | Abschließende Betrachtung zu ASH III | 128 |
| 3.3.6 | Das Landesarbeitsmarktprogramm ziel: Zukunft im eigenen Land – Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 vom 1.1.2000 bis 31.12.2006 – Politische Grundsatzdebatten und konzeptionelle Veränderungen | 130 |
| 3.3.6.1 | Revision von ASH 2000 | 133 |
| 3.3.6.2 | Der Umbau der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik unter dem Einfluss des Wirtschaftsministeriums und der Hartz-Gesetzgebung | 134 |
| 3.3.6.3 | Die Bedeutung des ESF in der schleswig-holsteinischen Landesarbeitsmarktpolitik | 141 |
| 3.3.6.3.1 | Gutachten zum Einsatz des ESF in Schleswig-Holstein vom 30.11.2005 | 143 |
| 3.3.6.4 | Abschließende Betrachtung zu ASH 2000 und der Übergang von ASH 2000 zum Zukunftsprogramm Arbeit | 147 |
| 3.3.6.5 | Exkurs: Kontinuierliche Diskontinuität oder: Wechselnde Verwaltungskompetenzen für die Landesarbeitsförderung in Schleswig-Holstein und ihre Folgen | 151 |
| 3.3.6.5.1 | Bewertung der Verwaltungskompetenzen und Vorschläge für eine Veränderung | 156 |
| 3.3.7 | Das Zukunftsprogramm Arbeit vom 1.1.2007 bis 31.12.2013 | 159 |
| 3.3.7.1 | Rahmenrichtlinie Prioritätsachse A | 162 |
| 3.3.7.2 | Rahmenrichtlinie Prioritätsachse B | 163 |
| 3.3.7.3 | Rahmenrichtlinie Prioritätsachse C | 171 |
| 3.3.7.4 | Abschließende Betrachtung zum Zukunftsprogramm Arbeit 2007 – 2013 | 174 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 3.4 | Zusammenfassende Bewertung der eigenständigen schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik im Zeitverlauf – ein Paradigmenwechsel? | 177 |
| 3.5 | Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg | 180 |
| 3.5.1 | Die Bedeutung des ESF für die Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg | 183 |
| 3.5.2 | Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Freien und Hansestadt Hamburg nach 1969 bis zum Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm des Hamburger Senats von 1980 | 186 |
| 3.5.3 | Der Beginn der eigenständigen Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg | 188 |
| 3.5.4 | Schwerpunktmäßige Ausweitung der aktiven Arbeitsförderung durch ABM ab dem Jahr 1982 – Das Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt | 192 |
| 3.5.4.1 | Das Programm Tariflohn statt Sozialhilfe aus dem Jahr 1983 | 193 |
| 3.5.4.2 | Das Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt und seine Zwischenbilanz | 195 |
| 3.5.5 | Die Rolle Hamburgs innerhalb des landes- und bundespolitischen Diskursraums im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik | 200 |
| 3.5.6 | Die Umstrukturierung des Hamburger Zweiten Arbeitsmarktes zur Hamburger Neuen Beschäftigungspolitik im Jahr 1988 | 202 |
| 3.5.7 | Empfehlungen der Hamburger Arbeitsmarktberichte 1989 und 1990/1991 zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik | 204 |
| 3.5.8 | Hamburger Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 1990 bis 1992 | 205 |
| 3.5.9 | Gutachten zu den bisherigen Erfahrungen mit der Hamburger Arbeitsmarktpolitik | 208 |
| 3.5.10 | Hamburger Arbeitsmarktpolitik von 1993 bis 1997 | 209 |
| 3.5.11 | Hamburger Arbeitsmarktpolitik von 1997 bis 2001 | 214 |
| 3.5.12 | Die Hamburger Arbeitsmarktpolitik unter einem CDU-geführten Senat | 219 |
| 3.5.13 | Die Hamburger Arbeitsmarktpolitik nach Inkrafttreten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) am 1.1.2005 | 225 |
| 3.6 | Zusammenfassende Bewertung der eigenständigen Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg im Zeitverlauf – ein Paradigmenwechsel? | 229 |
| 3.7 | Zuständigkeitsdebatte um die Rolle der Länder in der Arbeitsmarktpolitik nach der Realisierung und der Verfestigung der Auswirkungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt | 232 |
| 4. | Resümee | 235 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.1 | Erkenntnisse der Dissertation als Grundlage für eine bedarfs- und zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik | 235 |
| 4.2 | Die Bedeutung zentraler und regionaler Strukturentwicklungen in der Wirtschaft bei der Konzipierung neuer regionaler Arbeitsförderungsprogramme | 236 |
| 4.3 | Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen in Schleswig-Holstein und Hamburg im Kontext zu den Schwerpunkten der Arbeitsförderung der BA | 239 |
| 4.4 | Rechtlicher Rahmen nach dem SGB III und dem SGB II für die Arbeitsförderung der Länder | 242 |
| 4.5 | Von der Anforderung zur Notwendigkeit: Bundespolitische Veränderungsbedarfe im arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeld | 246 |
| 5. | Konzeptionelle Vorschläge für Organisation, Schwerpunkte und Finanzierung einer an regionalen Erfordernissen ausgerichteten Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit | 249 |
| 5.1 | Organisation: Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg in der regionalen Arbeitsförderung | 250 |
| 5.1.1 | Entwicklung gemeinsamer Ausgangspositionen für die Arbeitsförderung in Hamburg und Schleswig-Holstein | 250 |
| 5.1.2 | Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein in der Vergangenheit | 252 |
| 5.1.3 | Vorschläge für eine zukunftsorientierte Zusammenarbeit von Hamburg und Schleswig-Holstein in der regionalen Arbeitsförderung | 255 |
| 5.2 | Schwerpunkte | 257 |
| 5.2.1 | Schwerpunkt I: Präventive Arbeitsförderung | 257 |
| 5.2.1.1 | Präventive Arbeitsförderung durch Schulbildung | 258 |
| 5.2.1.2 | Präventive Arbeitsförderung durch ehrenamtlich begleitete Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt | 259 |
| 5.2.1.3 | Präventive Arbeitsförderung in der Aus- und Weiterbildung | 260 |
| 5.2.1.4 | Sonderprogramm Umbau prekärer Arbeitsverhältnisse zu Fachkräften mit Vollzeitstellen | 262 |
| 5.2.2 | Schwerpunkt II: Reaktive Arbeitsförderung | 262 |
| 5.2.2.1 | Reaktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Sozialgesetzbücher SGB II und SGB III | 262 |
| 5.2.3 | Schwerpunkt III: Neue Ansätze in der Arbeitsförderung | 264 |
| 5.2.3.1 | Eingliederungsvereinbarungen | 265 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| 5.2.3.2 | Zuordnung der Arbeitslosen zu drei Arbeitsförderbereichen | 266 |
| 5.2.3.2.1 | Förderbereich I – Gewährleistung bzw. Wiedererreichung der Ausbildungs-, Weiterbildungs- oder Beschäftigungsfähigkeit | 266 |
| 5.2.3.2.2 | Förderbereich II – Qualifizierung von Arbeitslosen durch Vermittlung, Weiterbildung, Umschulung und Ausbildung | 267 |
| 5.2.3.2.3 | Förderbereich III – Direkte Vermittlung von Arbeitslosen, die unzweifelhaft beschäftigungsfähig sind | 268 |
| 5.2.4 | Arbeitsvermittlung und Qualifizierung für Arbeitslose | 268 |
| 5.3 | Finanzierung der Arbeitsförderung | 269 |
| 6. | Literaturliste | 271 |
| 7. | Abkürzungsverzeichnis | 302 |

1. Einleitung und Beschreibung der Ziele der Arbeit

„Das Prinzip des Förderns und Forderns bleibt Maßstab unseres Handelns“ (CDU/CSU und FDP 2009, S. 81). So lautet die arbeitsmarktpolitische Maxime aus dem aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CDU, CSU und FDP vom 26. September 2009.

In weiten Teilen der Forschung wird das Prinzip des „Förderns und Forderns“ als eines der zentralen Charakteristika eines Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik beschrieben, die sich von einer aktiven in eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik gewandelt haben soll.

Da die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik im Laufe der Zeit von vielen Wandlungsprozessen geprägt wurde, die diverse Schwerpunktverlagerungen im Instrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit/Bundesagentur für Arbeit (BA) bedingten, muss geklärt werden, ob sich in der Bundesrepublik Deutschland im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes am 1. Juli 1969 tatsächlich ein Paradigmenwechsel vollzogen hat und welche Veränderungen das arbeitsmarktpolitische Leitbild dadurch erfuhr.

Hierzu ist es nötig, die beschäftigungspolitischen Grundkonstellationen und Ausgangsfaktoren für die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Programme und Maßnahmen zu betrachten und in die wirtschaftswissenschaftlichen Kontroversen einzuordnen. Die zwei wesentlichen Paradigmen innerhalb der Wirtschaftstheorie, die auch die aktive und die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und ihre Programmgestaltung bis heute nachhaltig beeinflussen, sind der Monetarismus nach Milton Friedman und der Keynesianismus nach John Maynard Keynes. Diese Konzepte bilden auch die theoretische Basis für die angebots- und die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik mit ihren arbeitsmarktpolitischen Implikationen (vgl. Reef 2007, S. 54).

Beide wirtschaftspolitischen Ausrichtungen bildeten in der Bundesrepublik schon einmal die vorherrschende Lehrmeinung; es kam jedoch nie zur vollständigen Umsetzung eines Ansatzes in die wirtschaftliche Realität. Die Trennung dieser beiden Ansätze fällt in der Theorie leichter als in der Praxis (vgl. Donges 2004, S. 7). Die Wahl der als zielführend erachteten Instrumente und Maßnahmenpakete in der Arbeitsmarktpolitik wird also von unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Einflussfaktoren geprägt, die es näher zu untersuchen gilt (vgl. Koch/Czogalla 2004, S. 276). Angesichts des Hauptproblems der Arbeitslosigkeit ist auch deren Verflechtung mit anderen Politikfeldern unumgänglich.

Der vermutete Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik soll in der Dissertation zunächst auf Bundesebene erläutert werden, um anschließend analysieren zu können, welcher Einfluss davon auf die Gestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und der Arbeitsmarktprogramme ausgegangen ist. Von Interesse ist hier vor allem, welche Hauptphasen es in der Arbeitsmarktpolitik gegeben hat und ob klar erkennbare Strukturen in der Programmgestaltung identifizierbar sind, die sich sogar

in Form wiederholt implementierter Maßnahmen oder Programme ausdrücken können.

Zentrales Anliegen der Dissertation ist eine zeithistorische Politikfeldanalyse. Deren Forschungsinteresse richtet sich vornehmlich auf

- die phasenbezogene Betrachtung des diskursiven und praktischen Paradigmenwechsels von der aktiven hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und
- die Rolle und relative Bedeutung von Kooperativakteuren auf dem gesellschaftlich zentralen Politikfeld „Arbeitsmarkt“ bei der Konzeptionierung, Implementation und Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Programmen.

Die Entwicklungen auf Bundesebene werden anhand regionaler Beispiele aus dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg näher analysiert. Aus der interregionalen Kontrastierung dieser beiden norddeutschen Länder mit ihren durchaus unterschiedlichen, teils auch komplementären Wirtschaftsstrukturen sollen dann Erkenntnisse zur differenzierenden Wirkung struktureller Voraussetzungen auf die regionale landespolitische Ausgestaltung und Implementation von auf Bundesebene beschlossenen Arbeitsmarktprogrammen abgeleitet werden. Des Weiteren geht es darum, herauszufinden, inwieweit sich Länder materiell und ideell als eigenständige Akteure einer aktiven Arbeitsmarktpolitik behaupten können oder wollen.

Die empirische Analyse regionaler Beispiele in allen Dissertationsschwerpunkten ist deshalb von Bedeutung, weil nur auf diese Weise die konzeptionellen und praktischen Probleme des norddeutschen Arbeitsmarktes erfasst und angemessen in den Kontext der allgemeinen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung eingebettet werden können.

In den 1990er Jahren sind Fragen der Regionalforschung generell immer stärker in den Vordergrund getreten. Obwohl die Politik in vielen EU-Ländern eine stärkere Regionalisierung in der Arbeitsmarktpolitik einführte, erweisen sich regionale Disparitäten bezüglich Einkommen, Arbeitslosigkeit etc. nach wie vor als sehr hartnäckig. Und trotz integrierter Märkte kam es nicht von selbst zu einem Ausgleich der regionalen Disparitäten.

Auch durch finanzielle Transfers war den herrschenden Unterschieden auf europäischer und auch auf nationaler Ebene nicht beizukommen.

Die Ungleichheiten zwischen den Regionen der Bundesrepublik befinden sich heutzutage in der gleichen Größenordnung wie jene zwischen den Ländern Europas. Weit weniger Beachtung als die Problemregionen im Osten Deutschlands finden einige Gebiete Westdeutschlands, die von Arbeitsmarktkrisen betroffen sind:

„Die verschiedenen Bereiche der nationalen, europäischen und internationalen Förderpolitik [...] orientieren sich zunehmend an dezentralen Konzepten, die auf die spezifischen Problemlagen von Regionen ausgerichtet sind. Analog dazu hat auch in der Förderpolitik ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Anstelle der bisherigen Förderung von Problemregionen mit der alleinigen Zielsetzung des Ausgleichs wird nun

vermehrt eine Verbindung von Ausgleichs- und globalem Wachstumsziel verfolgt. Die Förderung setzt somit verstärkt auf regionale Wachstumspole, die durch Vernetzungen als Impulsgeber für die eigentlichen Interventionsräume dienen sollen“ (Blien/Bogai/Fuchs 2007, S. 2).

Betrachtet man die Ergebnisse der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vergleichend durchgeführten Untersuchungen der Länderarbeitsmärkte, so zeigen sich ganz unterschiedliche regionale wirtschaftliche und infrastrukturelle Gegebenheiten in Schleswig-Holstein und der Metropolregion Hamburg, die über Jahre und Jahrzehnte gewachsen sind. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen bedingen auch differenzierte Reaktionen auf die Herausforderungen der regionalen Arbeitsmärkte (vgl. Kropp/Niebuhr 2006). Seit den 1980er Jahren ist eine verstärkte Tätigkeit der Länder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen. Da die Länder ohnehin die originäre Verantwortung für die Wirtschaftsstrukturpolitik ihres Landes besitzen, erhoffte man sich durch die Verflechtung dieser und weiterer Politikfelder die Erzielung von Synergieeffekten, die positive Entwicklungen für den Arbeitsmarkt hervorbringen sollten (vgl. Schmid/Blancke 2004, S. 13f.).

Schmid und Blancke weisen darauf hin, dass die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik von verschiedenen Determinanten beeinflusst werden kann und empfehlen deshalb, bei der Analyse von Länderarbeitsmärkten ähnlich vorzugehen wie bei der Nationalstaaten-Analyse. Dabei spielen vor allem die Theorie der sozioökonomischen Determination von Staatstätigkeit, die Parteienherrschaftstheorie, die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen und die politisch-institutionalistische Theorie eine Rolle.

Für diese Dissertation sind speziell die politikwissenschaftlichen Ansätze zur Rolle der Parteipolitik und der neokorporatistischen Akteure von Bedeutung, die die Struktur und das Handlungsfeld der politischen „Entscheider-Ebene“ beschreiben.

In ihrem Fazit kommen Schmid und Blancke zu der Empfehlung, dass die großen regionalen Disparitäten der Länderarbeitsmärkte eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik geradezu unumgänglich machen (vgl. ebd., S. 93f.). Weiterhin sind sie der Auffassung, dass die Kooperation sämtlicher Arbeitsmarktakteure bei der Planung und Implementation arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten eine wichtige Voraussetzung für deren Zielgenauigkeit und Erfolg ist. In ihrer Untersuchung der Länderarbeitsmärkte sind Schmid und Blancke jedoch nicht auf die Rolle der Korporativakteure und die Auswirkungen auf regionale Fördermaßnahmen eingegangen.

Korporatismus als spezielle Form der Zusammenarbeit zwischen Regierung und organisierten Interessen gewinnt in einer sich ständig weiter vernetzenden Welt an Bedeutung. Es kommt zu territorialen, funktionalen und sektoralen „[...] Grenzüberschreitungen in politischen Prozessen [...]: Kommunale Aufgaben erzeugen immer häufiger externe Effekte für andere Gemeinden, nationale Politik wird international verflochten, Globalisierungsprozesse wiederum sind eng verbunden mit der Konstituierung regionaler Räume, die ihrerseits nicht isoliert, sondern durch Netzwerke und Konkurrenzbeziehungen verbunden sind. Gesellschaftliche Aufgaben lassen sich

immer weniger innerhalb der Kompetenzgrenzen funktionsbezogener Institutionen erfüllen. Regierungen und Verwaltungen müssen mit Verbänden zusammenarbeiten [...] und generell sind formale Institutionen durch Koordinationssysteme oder Politiknetzwerke verflochten“ (Benz 2004, S. 14).

Zusammengefasst soll die Dissertation unter vergleichender Betrachtung des Paradigmenwechsels von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik folgende Fragestellungen bearbeiten:

- Welche Auswirkungen hatten die bis heute bestehenden unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen in Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) – unter Einbeziehung der Besonderheiten der Metropolregion Hamburg/Schleswig-Holstein – bei der Implementierung regionaler Förderprogramme (auf der Grundlage arbeitsmarktpolitischer Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit/Bundesagentur für Arbeit) und landespolitisch gewollter Arbeitsmarktprojekte im Rahmen der Zusammenarbeit innerhalb des gemeinsamen Landesarbeitsamtes Nord/der Regionaldirektion Nord?
Dabei erfolgt für Schleswig-Holstein als Flächenland mit den bekannten infrastrukturellen Unterschieden zum Stadtstaat Hamburg eine sehr detaillierte Erfassung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der zahlreichen Landesförderprogramme. Es soll versucht werden, den schrittweisen, sehr differenzierten Aufbau einer Landesarbeitsförderung mit seinen Erfolgen aber auch fehlerhaften Entwicklungen – auch hinsichtlich der Organisationsstrukturen – darzustellen. Die Untersuchungen werden auch deshalb so konkret durchgeführt, weil die Parlamentsfraktionen des Landtages in Schleswig-Holstein intensiver und politisch grundsätzlicher auf die Programmgestaltung und -umsetzung der Landesregierung einwirkten als dies in Hamburg der Fall war. Unabhängig davon soll die Betrachtung der Arbeitsmarktförderung in der FHH sowohl hinsichtlich der historischen Entwicklung als auch bezogen auf die Programmschwerpunkte und die Umsetzungsstrukturen so aufgebaut werden, dass die Rolle der FHH in der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene, die Wirkung der hamburgischen Arbeitsfördermaßnahmen und die Kontrastierung zu Schleswig-Holstein möglich wird.
- Welche eigenständigen Strukturen der arbeitsmarktpolitischen Kooperation gab es zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der FHH, welche Bedeutung hatten sie und wie sollte eine entsprechende Zusammenarbeit für die Zukunft organisiert werden?
- Welchen Einfluss hatten/haben Kooperationsakteure (Gewerkschaften, Kammern, Verbände, Wissenschaftler etc.) auf die diskursive Vorbereitung und die Implementierung von Arbeitsförderprogrammen – insbesondere bei regionalisierten Maßnahmen in Hamburg und Schleswig-Holstein – und hat dieses Verfahren die Projekte inhaltlich und für die regionale Umsetzung qualifiziert oder führten die Abstimmungsprozesse zu nicht akzeptablen zeitlichen Verzögerungen (Time-lags), zur Nichtdurchsetzbarkeit objektiv erforderlicher Maßnahmen oder zu Kompromisslösungen mit evtl. verzögertem Wirkungsgrad?

- Welche Bedeutung hatten/haben Kooperativakteure bei der Umsetzung von regionalen Arbeitsfördermaßnahmen begleitend, beratend bzw. bei der direkten Durchführung von Projektträgerschaften?
- Wie sind ausgewählte regionale Arbeitsmarktprojekte in Hamburg und Schleswig-Holstein hinsichtlich ihres Erfolges – gemessen an den Zielsetzungen, der Übernahme in andere Regionen sowie ihrer Standardisierung für die Zukunft – zu bewerten?
- Welche Konzepte und Projekte gehören – abgeleitet aus den wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen dieser Arbeit – in ein zukunftsorientiertes Arbeitsmarktprogramm mit Schwerpunkten der regionalen Arbeitsförderung?

Die methodische Vorgehensweise des Forschungsdesigns der zeithistorischen Politikfeldanalyse umfasst neben der Auswertung der zielführenden Sekundärliteratur und grauer Literatur aus dem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik vor allem die administrationsbezogene empirische Analyse parlamentarischer Dokumente und Quellengruppen (z.B. des Verwaltungsrates/Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit, des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestags, des Arbeits- und Sozialministeriums in Schleswig-Holstein, des Schleswig-Holsteinischen Landtags und der Hamburger Bürgerschaft). Desweiteren erfolgten explorative Expertenbefragungen auf Bundes- und Landesebene. Die im Literaturverzeichnis vermerkten Gesprächsprotokolle aus den Befragungen sind in elektronischer PDF-Form archiviert und können auf Anfrage bei der Verfasserin eingesehen werden.

1.1 Stand der Forschung

Die regionalen Arbeitsmärkte sind von sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen, infrastrukturellen, kulturellen und ideologischen Ausgangsbedingungen geprägt. Sie sind jedoch nicht hermetisch voneinander abgegrenzt, sondern stehen durchaus in vielfältigen Verbindungen zueinander. Die Entwicklungen der Arbeitsmärkte in den Regionen Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg stehen durch die gemeinsame Regionaldirektion Nord der BA (RD Nord) mit Sitz in Kiel und aufgrund der zu untersuchenden arbeitsmarktpolitischen Kooperation innerhalb der gemeinsamen Metropolregion in einem besonderen Verhältnis. Trotzdem zeigen sich deutliche Unterschiede in der Situation der Arbeitsmärkte, die sich über die Jahrzehnte hinweg entwickelt und bis heute fortgesetzt haben.

Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik ist seit der Instrumentalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1969 geprägt von einer „zentrale[n], dezentrierte[n], homogene[n] Implementationsstruktur“ mit 11 Landesarbeitsämtern und 184 Arbeitsämtern auf kommunaler Ebene (Grunow 2003, S. 109). Die dezentrale Ebene der Länderarbeitsmarktpolitik ist von hochgradig vernetzten Systemen beeinflusst, in denen die verschiedensten Akteure kooperieren und verhandeln. Das Regierungs- und Verwaltungshandeln in diesen Kooperationsstrukturen und im Implementationsprozess selbst

ist bisher nur unzureichend erforscht. Hierin mag ein Grund für eine ineffektive Gestaltung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme liegen. Zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik ist jedoch von Kooperationsbeziehungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Regionen, die von jeweils anderen Problemlagen betroffen sind, abhängig, so dass die Erforschung der Bedeutung von Korporativakteuren¹, Kooperativakteuren und den Implementationsprozessen mit ihren Problemen wie z.B. Time-lags von großer Wichtigkeit ist.

Angesichts der positiven Ausgangslage aufgrund internationaler Forschungsentwicklungen im Bereich der Neuen Ökonomischen Geographie, der räumlichen Ökonometrie und der Mehrebenenanalyse sollte die Regionalforschung in Deutschland eigentlich gut ausgebildet sein. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Obwohl die Wirtschaftsforschungsinstitute den nationalen Arbeitsmarkt mit erheblichem Aufwand analysiert haben, werden die Kapazitäten für regionale Analysen oftmals gestrichen. Regionalpolitische Förderkonzepte werden deshalb kaum erarbeitet und entsprechende Netzwerke zwischen den einzelnen Forschungsdisziplinen nicht systematisch geknüpft. Auch innerhalb der Soziologie und der Wirtschaftsgeographie sind die Tendenzen zur Regionalisierung der Forschung defizitär: Nur 2,9 % der Beiträge in den wichtigsten regionalwissenschaftlichen Zeitschriften stammen aus der deutschen Forschung; dagegen sind 36,2 % von der US-amerikanischen und 25,3 % von der englischen Forschung publiziert worden (vgl. Blien / Bogai / Fuchs 2007, S. 3).

Die Forschungsdesiderate zu Untersuchungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, ihrem Maßnahmenkatalog und den Auswirkungen sind zwar relativ gut vertreten, jedoch beschränken sich auch hier die meisten Untersuchungen auf die Bundesebene. Wirkungsforschung erfolgt meist anhand einzelner Maßnahmen in Bezug auf den Klientelkreis.

Eine bemerkenswerte zeithistorische Untersuchung der Bereiche Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung erfolgte durch Oschmiansky und Schmid im Rahmen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesarchiv in 11 Bänden herausgegebenen Forschungsprojekts „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“. Die hier vorgenommene Phaseneinteilung der Bundesarbeitsmarktpolitik wurde von der Verfasserin übernommen und mithilfe von Expertengesprächen und weiterführender Sekundärliteratur zielgerichtet ausdifferenziert.

Sucht man im Verbundkatalog der Bibliotheken (GBV) nach dem Schlagwort „Arbeitsmarktpolitik“, erhält man 4250 Treffer. Der Zusatz „aktive“ grenzt die Trefferzahl auf 109 Angaben ein (Stand: Oktober 2010). Vergleichende Untersuchungen von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik waren bis zum Jahr 2009 noch nicht vorhanden.

¹ Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ihrer Funktion als Tarifvertragspartner und im Rahmen ihres Tätigkeitsfeldes in der drittelparitätisch (öffentliche Hand, Arbeitnehmer, Arbeitgeber) besetzten Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit.

Im Jahr 2009 erschien zu diesem Thema eine Doktorarbeit, die jedoch als Schwerpunkt die Ebene der Bundespolitik und den Einfluss der europäischen Ebene in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt und keine regionalspezifischen Untersuchungen anstellt (vgl. Neumann 2009).

Schmid und Blancke weisen in ihrem Abschlussbericht zu dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt „Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus“ darauf hin, dass die Ebene der Länder in der politikwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung auch bis ins 21. Jahrhundert größtenteils außen vor geblieben ist und die Hans-Böckler-Stiftung damit weitgehend Neuland betrat: „[...] policy-analytische Fragestellungen nach den Ursachen für spezifische Policy-Outputs wurden bisher [...] nicht gestellt. [...] Doch die gestiegene Bedeutung der Länder in der aktiven Arbeitsmarktpolitik verlangt aus politisch-praktischer Perspektive die Erweiterung der Kenntnisse über die Aktivitäten der Länder, über ihre Bestimmungsfaktoren, die Handlungsrestriktionen und –chancen der Landesregierungen in der Landesarbeitsmarktpolitik“ (Schmid/Blancke 2001, S. 32). Blancke weitete diese Untersuchungen auf „Policyinnovationen im Schatten des Bundes“ aus und betrachtete Diffusionsprozesse und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer unter diesem Aspekt (vgl. Blancke 2004).

Diese Darstellung verdeutlicht, dass Untersuchungen der Landesarbeitsmarktpolitik im Rahmen bundespolitischer Entwicklungslinien von großer Bedeutung für die Ausgestaltung einer zukunftsfähigen Arbeitsmarktpolitik auf allen Ebenen arbeitsmarktpolitischen Verwaltungshandelns sind.

1.2 Grundlagen der Politikfeldanalyse

Die Politikfeldforschung nutzt unabhängig vom untersuchten Politikfeld stets drei zentrale Begriffe, um die Entstehung und Gestaltung von Politik zu erklären. Policy, Polity und Politics definieren jeweils für sich den materiellen, strukturellen und prozessualen Teil der Politik und ihres Verhältnisses zueinander (vgl. Schubert/Bandelow 2003, S. 4f.). Es geht also um Inhalte, Ursachen, Voraussetzungen, Folgen und Wirkungen, wobei der inhaltliche Aspekt in der Politikfeldanalyse den wichtigsten Forschungsanteil einnimmt. Es geht darum, konkrete Parameter und ihre Zusammenhänge darzustellen, um politische Entscheidungen erklären zu können. Schneider und Janning befürworten eine moderne Form der Politikfeldanalyse, die sich im Unterschied zu älteren Formen mit konkretem politischen Verhalten und nicht mehr mit normativen Idealen auseinandersetzt (vgl. Schneider/Janning 2006, S. 17). Daher bilden in der aktuellen Forschung besonders die Spieltheorie, die Netzwerkanalyse und die Diskurs- und Inhaltsanalyse von Akteursbeziehungen im Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess für verschiedene qualitative und quantitative Methoden den theoretischen Erklärungsrahmen (vgl. ebd., S. 11).

Für ein komplexeres Verständnis der Policy-Forschung seien „[...] Steuerungsleistungen und Akteursbezüge als genuine Erklärungs- und Wirkungsfaktoren mit herauszustellen“ (ebd., S. 17). Die politische Systemtheorie von David Easton wird von Thomas Dye in ein Modell übersetzt und beschreibt Politik als rationalen Entscheidungsprozess, der beeinflusst wird von sozialen Rahmenbedingungen und Störfaktoren.

Das Policy-Arenen-Modell nach Lowi setzt den Schwerpunkt zur Beschreibung von Politikentscheidungen auf den Akteursrahmen. Je nach Art der Policy werden unterschiedlich viele Akteure an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sein (vgl. ebd., S. 22). Die Kritik an der Lowischen Policy-Beschreibung geht dahin, dass Policies auch durchaus einen gemischten Charakter haben können.

Gleichwohl fand seine Typologie starken Zuspruch und wurde häufig zur Charakterisierung von Akteurskonstellationen herangezogen (vgl. ebd., S. 25).

Schneider und Janning plädieren bei der Politikfeldanalyse für einen Mix unterschiedlicher Methoden, da die meisten Erklärungsmodelle aus unterschiedlichen Erklärungsansätzen zusammengesetzt seien. Es spielen statistische, historische, funktionalistische, individualistische, strukturalistische und institutionalistische Erklärungen eine Rolle. Historische Erklärungsmethoden arbeiten oft mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit und des Einschließungseffektes (vgl. ebd., S. 34).

Im Rahmen dieser Dissertation soll die Politikfeldanalyse prozessual ausgerichtet sein und einem Forschungsdesign folgen, das sowohl unterschiedliche Theorien dazu nutzt, einen analytischen Rahmen zu begründen als auch pragmatisch orientiert die politischen Gegebenheiten und Akteure in ihrem (Zusammen-)Wirken analysiert (vgl. Schubert/Bandelow 2003, S. 12). Die Autorin hat sich bewusst für eine kontrastierende Ausgestaltung des Forschungsdesigns entschieden, da die Voraussetzungen für einen Vergleich von Ländern aus unterschiedlichen Gründen nicht gegeben sind. Zum einen konzentriert sich diese Arbeit auf eine zeithistorische Analyse des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik, für die nur in geringem Maße Datenauswertungen vorgenommen werden mussten. Es ging nicht darum, vergleichende quantitative Verfahren anzuwenden und Aggregationsdaten zu erheben, sondern darum, verschiedene Parameter und ihren Einfluss auf die Entstehung, Ausgestaltung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme zu untersuchen (vgl. Schubert/Bandelow 2003, S. 210ff.). Zum anderen bestehen für das Flächenland Schleswig-Holstein und den Stadtstaat Hamburg unterschiedliche Erhebungsmethoden für Datensätze (z.B. Förderfallausweisungen, Statistiken etc.). Teilweise sind sogar Haushaltsmittelzuweisungen und -verteilungen innerhalb einzelner Ressorts nicht ausgewiesen und konnten dementsprechend nicht für die Analyse herangezogen werden (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 110ff.).

Untersucht wird also die Planung, Entstehung und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und die Bedeutung verschiedener Akteure in diesen Prozessstrukturen. Die Kommunikationsdichte eines Politikfeldes und seiner Akteure ist aufgrund gesetzlicher Regelungen oder eingespielter Kooperationsge-

wohnheiten meist sehr hoch. Die Zusammenarbeit mit Korporativ- und Kooperativakteuren im diskursiven Vorfeld sowie innerhalb des Umsetzungsprozesses und danach machen aus Politikfeldern Arrangements der Problemwahrnehmung und –bewältigung. Die Politikfeldanalyse versucht deswegen auch, die spezifischen Akteurskonstellationen (politisch, administrativ, gesellschaftlich) zu erfassen und ihren Umgang mit den Bestandteilen des jeweiligen Politikfeldes (Dauerprobleme, dauerhafte Interessenkoalitionen, rechtlich verankerte Entscheidungs- und Leistungsprozesse etc.) zu erläutern (vgl. Grunow 2003, S. 23).

Die Politikfeldanalyse beschäftigt sich neben den Zielen und Methoden auch mit der Implementation, also der „[...] praktische[n] Umsetzung der Problembearbeitung [in] [...] praktische alltägliche Entscheidungen, Dienstleistungen und Eingriffsmaßnahmen [...]“ (ebd., S. 23). Die öffentliche Verwaltung nimmt hier eine zentrale Bedeutung ein. Jedoch können auch andere Organisationen und Institutionen Implementationsaufgaben übernehmen (s. Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen) (vgl. Arbeitskreis Dienstleistungen der FES und ver.di 2009). Berücksichtigt werden müssen bei der Analyse der Entstehung politischer Entscheidungsprozesse politikfeldspezifische Problemarten der Implementation wie z.B. Adressatenprobleme, Mitnahmeeffekte, Substitutionseffekte (reguläre Beschäftigungsverhältnisse werden ersetzt durch geförderte), Informationsprobleme, die Politikverflechtung sowie administrative Probleme von fehlender Entscheidungsflexibilität bis hin zu mangelnden Implementationsressourcen und im gewissen Ausmaß auch die Time-lag-Problematik, die das Resultat administrativer Verflechtung sein kann (vgl. Grunow 2003, S. 109ff.).

1.2.1 Theorien zur Entstehung politischer Entscheidungsprozesse

Theorien darüber, wie Entscheidungen oder Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik generell entstehen, gibt es viele. Grob unterscheiden lassen sich mit der Staatstätigkeitsforschung (Makroebene), den Akteurs- und Strukturtheorien (Mikro-/Mesoebene) sowie dem kulturalistischen Ansatz (kognitiver Analyserahmen) drei Theoriefelder. Da die Auswahl der spezifischen Theorien der Politikfeldanalyse (Policy-Forschung) immer vom angestrebten Erkenntnisinteresse abhängt, spielen für die Analyse des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik vor allem die theoretischen Strömungen der Staatstätigkeitsforschung eine Rolle. Schmidt bezeichnet die vier Strömungen als die Theorie der sozioökonomischen Determination, die Parteienherrschaftstheorie, die Theorie der Machtressourcen und die politisch-institutionalistische Theorie (vgl. Schmidt 1993, S. 371f.). Einige Forscher sprechen in diesem Zusammenhang verkürzt von ökonomischen, politischen und institutionellen Theorien.

Nach dem ökonomischen Theorieansatz ist Arbeitsmarktpolitik eine Art Stückwerkpolitik oder allenfalls eine gemischte Steuerung. Für repräsentative Demokratien bieten ökonomische Theorieansätze erlaubte Entscheidungsformen. Politische Entschei-

dungen werden hiernach bestimmt durch wahltaktische Kalküle, organisierte Interessen oder Impulse, zufällige Ereignisse bzw. Gelegenheitsfenster.

Unter den politischen Theorieansätzen ist die Parteiendifferenzhypothese die bekannteste Theorie. Auf das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik angewendet schlussfolgert die Parteiendifferenzhypothese, dass linke Parteien in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu stärkeren Interventionen neigen als rechte Parteien. Zum anderen hängt die Dynamik politischer Entscheidungen nicht immer von ihrer Sachgemäßheit ab, sondern beruht oftmals auf machtgemäßen Strukturen (z.B. anstehende Wahlen) (vgl. ebd.).

Die institutionellen Theorieansätze sehen politische Entscheidungen als Resultate von Anreiz- und Restriktionsstrukturen, die von Institutionen bestimmt werden. Ein Beispiel hierfür wäre die Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Finanzmittel des Bundes auf die passive Arbeitsmarktpolitik, da mit steigender Arbeitslosigkeit die Mittelaufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik sinken. Leidtragende Institution in der Arbeitsmarktpolitik ist dadurch in den meisten Fällen die Bundesagentur für Arbeit, da ihr versicherungsfremde Leistungen übertragen werden, die sie aus Beiträgen finanzieren muss.

Schmid und Oschmiansky fragen danach, wie Entscheidungen oder Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik generell entstehen und führen sowohl die ökonomische als auch die institutionelle Entscheidungstheorie als primäre Erklärungsansätze an (vgl. Schmid/Oschmiansky 2004, S. 240ff.). Da jedoch die Theorien teilweise ineinander übergehen oder sich vermischen – es finden sich sowohl bei den ökonomischen Theorien als auch bei den politischen Theorien gemeinsame Erklärungsmuster wie z.B. wahltaktische Kalküle – spielen für die Erklärung der Entstehung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen verschiedene Theorien eine nennenswerte Rolle. Aus diesem Grund finden in den regionalen Schwerpunktteilen dieser Dissertation gewachsene institutionelle Strukturen Beachtung, die Entscheidungsprozesse und -verläufe vorstrukturieren und die verschiedenen beteiligten Institutionen/Akteure in Beziehung zueinander setzen. Genauso muss es aber auch darum gehen, die Rolle der Regierungsparteien bei der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Programme zu berücksichtigen und Vorschläge der parlamentarischen Opposition zu prüfen. Ebenfalls von Bedeutung sind gewachsene, weiter wachsende und sich verändernde Netzwerkstrukturen von Arbeitsmarktakteuren und ihr Einfluss auf die Entstehung, Ausgestaltung und Umsetzung von Arbeitsmarktprogrammen.

1.2.1.1 Einflüsse der wirtschaftswissenschaftlichen Theorien

Eine besondere Bedeutung nehmen die wirtschaftswissenschaftlichen Theorien der Nachfrage- und Angebotsorientierung nach Keynes und Friedman ein.

Denn Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik lassen sich trotz ihrer unterschiedlichen Ausrichtung auf die Mikro- bzw. Makroebene nicht immer voneinander unterscheiden. Sie trachten in der Ausrichtung ihrer Maßnahmen nämlich beide danach, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu erreichen. Deshalb richtet sich der

Blick auch auf die wissenschaftlichen Lehrmeinungen der angebots- und nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik in der Tradition von Milton Friedman und John Maynard Keynes und ihren Einfluss auf die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Praxis der Bundesrepublik, in der beide kontroversen Konzepte schon einmal als vorherrschende Lehrmeinung etabliert waren und auch heute noch die politische Praxis beeinflussen.

Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik tritt für eine antizyklische Nachfragesteuerung durch den Staat in Zeiten konjunktureller Schwankungen ein, da sie ein gesamtwirtschaftliches Nachfragedefizit als Hauptursache für einen Wachstums- und Beschäftigungsrückgang postuliert. Weiterhin zählen Zinssenkungen der staatlichen Geldpolitik, die Anhebung der Realeinkommen und die „[...] Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung, der Sozialtransfers und der Arbeitsmarktpolitik“ sowie staatliche Förderprogramme zum Katalog nachfrageorientierter Maßnahmen (Rogall 2006, S. 399f.). Aus Sicht der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik sind die Überregulierung des Arbeitsmarktes und die damit in Zusammenhang stehenden zu hohen Arbeitskosten verantwortlich für steigende Arbeitslosenzahlen und die sinkende Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Es müsse darum gehen, die Staatsausgaben, die Personalkosten und die Sozialtransfers zu senken und den Arbeitsmarkt zu deregulieren, um auf diese Weise dem Marktsystem seine Allokationsfunktion zurückzugeben. Außerdem sei freiwillig eingegangene Arbeitslosigkeit aufgrund fehlender Anreize zur Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit ein häufig auftretendes Problem auf dem Arbeitsmarkt.

Angebots- und Nachfrageorientierung sind in der Praxis jedoch nicht so leicht voneinander zu trennen wie in der Theorie. Nicht umsonst sagte schon Paul E. Samuelson, dass „Gott [...] den Ökonomen zwei Augen gegeben [habe], eins für das Angebot und eins für die Nachfrage“ (zit. nach Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft 2004, S. 7). Zimmermann weist daraufhin, dass die „[...] simple Angebots-Nachfrage-Betrachtung [...] eine typische Missgeburt des deutschen Medienbetriebes [ist] [...] Angebots- und Nachfragefaktoren lassen sich empirisch gar nicht auseinander halten, eine positive wirtschaftliche Entwicklung kann nur entstehen, wenn ökonomische Anreize und gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusammenwirken“ (Zimmermann 2005b, S. 11). Da die neuere wirtschaftswissenschaftliche Forschung (z.B. Rogall) den beiden theoretischen Konzepten besondere arbeitsmarktpolitische Implikationen zuschreibt, wird ihr Einfluss im ersten Hauptteil zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene genauer beschrieben. Die folgende Abgrenzung der Begrifflichkeiten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik erfolgt auch vor dem Hintergrund des Einflusses wirtschaftswissenschaftlicher Theorien.

1.3 Arbeitsmarktpolitik – eine begriffliche Abgrenzung

„Unter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik versteht man alle Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, zu einem hohen Beschäftigungsstand zu gelangen oder ihn zu erhalten“ (Koch/Czogalla 2004, S. 249). Vollbeschäftigung liegt in der Wirtschaftstheorie immer dann vor, „[...]wenn jeder, der zum herrschenden Lohnsatz arbeiten möchte, auch eine Stelle findet“ (ebd.). Ist die Verfügbarkeit bzw. der Arbeitswille der Arbeitsuchenden nicht vorhanden und/oder werden von den Unternehmern nicht genügend offene Stellen angeboten, bedarf es des Einsatzes arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente. Dabei ist jedoch immer zu bedenken, dass es nicht den einen Arbeitsmarkt gibt, sondern verschiedene Teilarbeitsmärkte, die sich nach mehreren Gesichtspunkten wie Qualifikation, geographischer Zuordnung (regionale, nationale und internationale Arbeitsmärkte), der arbeitsrechtlichen Stellung etc. unterscheiden (vgl. ebd., S. 249).

Der wesentliche Unterschied von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik definiert sich durch die wirtschaftliche Betrachtungsweise. Während bei der Beschäftigungspolitik die makroökonomische Sicht im Vordergrund steht, geht es bei der Arbeitsmarktpolitik um die mikroökonomische Betrachtungsweise von Arbeitsbedingungen auf konkreten Arbeitsmärkten. So zählen zur Arbeitsmarktpolitik die Instrumente der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Maßnahmen (vgl. Koch/Czogalla 2004, S. 275). Nach Schmid und Blancke untergliedern sich die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in nachfrage- und angebotsorientierte Instrumente sowie Infrastrukturmaßnahmen. Nachfrageorientierte Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse sollen Anreize für Arbeitgeber schaffen, arbeitslose Personen – insbesondere die Problemgruppen Frauen, Jugendliche und Schwervermittelbare – wieder einzustellen. Weiterhin zählen auch Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen wie z.B. das Kurzarbeiter- oder Schlechtwettergeld und Fördergelder zur Existenzgründung zu den nachfrageorientierten Maßnahmen (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 99f.). Unter die angebotsorientierten Maßnahmen fallen alle Instrumente, die die berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitslosen verbessern sollen. Solche Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung, Umschulungsmaßnahmen, soziale Betreuung und Zuschüsse zu anfallenden Kosten bei Umzügen oder Bewerbungsreisen zielen vorwiegend darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten (vgl. ebd., S. 101). Bei den infrastrukturellen Maßnahmen geht es darum, mithilfe von Arbeitsvermittlung, Berufsberatung oder Zumutbarkeitsregelungen auf den Arbeitsmarktausgleich hinzuwirken. Auch die Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes durch Regionalbüros oder andere Koordinierungs- und Planungsstellen gehört zu den Infrastrukturmaßnahmen. Maßnahmen zur Berufsbildung seien, solange sie nicht für benachteiligte Personengruppen angeboten würden, aufgrund ihres eher wirtschaftsfördernden Charakters nicht zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zu zählen (vgl. ebd.). Unter passiver Arbeitsmarktpolitik versteht man die Gewährung von Lohnersatzleistungen.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind nicht immer voneinander zu unterscheiden. Sie haben oft die gleiche Zielsetzung und üben gegenseitigen Einfluss aufeinander aus. Mettelsiefen und Seifert sehen den Unterschied zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darin, dass Arbeitsmarktpolitik sich von Beschäftigungspolitik unter dem Gesichtspunkt einer „strukturbezogenen, selektiven Arbeitsmarktsteuerung“ abhebt. Arbeitsmarktpolitik verfolge also in Teilen andere Zielsetzungen als die Beschäftigungspolitik, so z.B. sozialpolitische Ziele wie die Unterstützung besonderer Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Mettelsiefen/Seifert 1981, S. 381). Kromphardt ist der Ansicht, dass zur Arbeitsmarktpolitik auch beschäftigungspolitische Maßnahmen gehören. Beschäftigungspolitische Maßnahmen am Arbeitsmarkt seien gleichzeitig arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Hierzu zählen alle Maßnahmen, die das Angebot oder die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt oder auf Teilarbeitsmärkten beeinflussen (vgl. Kromphardt 1992). Jedoch weist er darauf hin, dass Beschäftigungspolitik nicht auf Arbeitsmarktpolitik reduziert werden dürfe.

„Dies wäre nicht nur deshalb falsch, weil den finanziellen Konsequenzen dieser Politik durch eine angemessen unterstützende Geldpolitik Rechnung getragen werden muß, sondern auch deswegen, weil die Arbeitsmarktpolitik nur eine Hilfs- und Überbrückungsfunktion hat. Sie ist nämlich selbst nicht in der Lage, dauerhafte und einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft angemessene kapitalintensive und hochproduktive Arbeitsplätze zu schaffen“ (ebd., S. 229).

Da die Instrumente der Beschäftigungspolitik makroökonomisch ausgerichtet sind, werden sie auch immer von den vorherrschenden wirtschaftspolitischen Lehrmeinungen beeinflusst. Die Höhe der Beschäftigung wird z.B. aus keynesianischer Sicht durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bestimmt. Insofern scheint eine in der Zielführung übereinstimmende Ausrichtung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik eine unverzichtbare Voraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenspiel zu sein. Auf der makroökonomischen Ebene kommt es zwischen den wirtschaftstheoretisch führenden Lehrmeinungen, der nachfrage- und der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, immer wieder zu Zielkonflikten zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität.

1.4 Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld des Föderalismus – Diskursraum und Akteure

Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik ist sowohl auf bundespolitischer als auch auf landespolitischer Ebene durchzogen von gut ausgebildeten Netzwerkstrukturen verschiedener Akteure. Hierbei geht es nicht nur um Akteure, die durch das Grundgesetz der Bundesrepublik als Träger von Steuerungsleistungen Regelungskompetenzen besitzen, sondern auch um Akteure, die als Kollektive von Individuen und/oder Gruppen direkt oder indirekt auf den Gestaltungs- und Umsetzungsprozess von politischen Programmen einwirken (vgl. Schneider/Janning 2006, S. 65). Komplexe Ak-

teure sind für die Wahrnehmung ihrer Interessenvertretung ganz unterschiedlich organisiert. Zum einen gibt es kollektive Akteure, die sich zu einer Handlungseinheit zusammenschließen und innerhalb dieser Einheit selbst handeln. Schneider und Janning weisen jedoch darauf hin, dass das Zusammenhandeln in irgendeiner Form, und sei es nur der gegenseitige Informationsaustausch, koordiniert wird. Auf der anderen Seite existieren korporative Akteure, die dadurch entstehen, dass Akteure ihre Handlungskompetenzen zusammenlegen und zu einer Handlungseinheit verschmelzen, die die Interessen des Verbundes als Rechtsperson vertritt (vgl. ebd., S. 66). Beispiele hierfür sind die Unternehmensverbände und die Gewerkschaften, die in der Bundesrepublik durch ihre Rolle als Tarifpartner besondere Regelungskompetenzen besitzen. Schneider und Janning zählen auch Parteien, Parlament, Regierung und Verwaltung zu den Korporativakteuren.

1.4.1 Korporativakteure und Kooperativakteure

Zu den „korporatistischen“ Partnern gehören also der ursprünglichen Bedeutung nach neben dem Staat die Verbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Rahmen der Tarifpartnerschaft und der Selbstverwaltung (vgl. Hild 1994, S. 87).

Hild kritisiert an diesem Korporatismus-Verständnis die Beschränkung auf die Sozialpartner: Aufgrund der sich immer weiter ausdifferenzierenden politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Einflussgrößen sind auch immer mehr Akteure an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt, so dass der Staat allein nicht mehr in der Lage ist, die Steuerungsmechanismen zusammenzuführen. Hiernach entsteht Politik häufig „[...] aus einem Prozeß, in dem eine Vielzahl von staatlichen, privaten und korporativen Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen zusammenwirken“ (Hild 1997, S. 88). In diesem Zusammenhang verweist Hild auf Traxler und Unger, die Politiknetzwerke als Steuerungsform mit eigener Handlungslogik und speziellen Organisations- bzw. Entscheidungsstrukturen sehen (vgl. ebd.).

Schneider und Janning sprechen auch von einem Politiknetzwerk, da dieser Begriff für sie eben nicht nur die Kooperationsbeziehungen beschreibt, sondern auch den Diskursraum als Platz für Kommunikationshandlungen und den Ressourcenaustausch sowie andere „Unterstützungsformen“ mit in den Blick nimmt. Auch Heinze und Voelzkow verstehen unter Korporatismus die „[...] Einbindung (,Inkorporierung’) von organisierten Interessen in Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen [...]“ (Heinze/Voelzkow 1991, S. 187ff.). Sie machen darauf aufmerksam, dass die Korporatismusforschung ihre Untersuchungen immer stärker auf andere korporatistische Formen ausweitete. So wurden z.B. der kommunale Korporatismus und Akteure wie Gebietskörperschaften, private Verbände, Kammern und andere Interessengruppen einbezogen. Nach Ansicht von Heinze und Voelzkow sind solche korporatistischen Arrangements jedoch vielfach von oben kontrolliert und wirken somit inszeniert.

Für die Dissertation scheint es aufgrund der teilweise problematischen Definitionsüberschneidungen im Akteursfeld geboten, einer eigenen Benennungslogik zu folgen. Die Unternehmensverbände und die Gewerkschaften als Tarif-/Sozialpartner und als Akteure der Selbstverwaltung im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit bezeichnet die Verfasserin im Folgenden als Korporativakteure.

Alle anderen Akteure staatlicher Natur wie der Bund und die Länder mit ihren Institutionen, die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister und -senatoren (ASMK), Konferenzen/Gesprächskreise/Verbände auf Landesebene, die BA/die Regionaldirektionen, die Kommunen etc. bedürfen keiner spezifizierten Akteursbezeichnung und sind deshalb schlichtweg Akteure des Politikfeldes.

Akteure, deren Kooperation und Beteiligung am diskursiven Austausch arbeitsmarktpolitischer Themen innerhalb verschiedener Organisationsformen und institutionalisierter Treffen wie Gremien, Kommissionen, Runden Tischen, Bündnissen oder informellen Zusammenkünften in Form von Konferenzen, Tagungen oder Anhörungen stattfindet, ordnet die Verfasserin dem Politiknetzwerk der Arbeitsmarktpolitik zu und bezeichnet sie als Kooperativakteure. Diese Akteure wie Wohlfahrtsverbände, Kammern, Kirchen, Träger von Arbeitsfördermaßnahmen, aber auch Wissenschaftler und andere Organisationen sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände außerhalb ihrer tarifvertraglichen Kompetenzen finden vor allem im regionalen Schwerpunktteil Erwähnung, da sich auf landespolitischer Ebene teilweise von Land zu Land unterschiedliche Netzwerkstrukturen etabliert haben, die am Entstehungs- und Umsetzungsprozess arbeitsmarktpolitischer Programme beteiligt waren und noch heute sind. Sie können innerhalb eines politikfeldverflochtenen Diskursraumes einen wichtigen Beitrag zur effektiven Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Programme leisten und gewannen deshalb auch in der Forschung größere Beachtung. Die Möglichkeiten der institutionalisierten Einflussnahme von Kooperativakteuren sind begrenzt, jedoch haben sie sich aufgrund ihrer Nähe zu regionalen Problemlagen und Anforderungen wirtschaftlicher Realitäten oder aufgrund ihrer Forschungstätigkeit als wichtige Partner im Politikfeld vernetzt und etabliert. Die wenigen institutionalisierten Einflussmöglichkeiten finden sich auf der Ressort- und Fachebene des entsprechenden Ministeriums, z.B. auch in Form von Anhörungen.

Vor dem Hintergrund, dass sich in den letzten Jahrzehnten auch im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik die Beteiligungsstruktur der Akteure erweitert und gefestigt hat, weitete die Korporatismusforschung ihr Untersuchungsfeld auch auf andere Akteure aus. Welchen Einfluss die einzelnen Akteure haben, hängt von ihrer Verhandlungsposition im Politikfeld ab. Huebner et.al. beziehen sich zur Erläuterung der Verhandlungsverhältnisse zwischen Akteuren auf die Theorie von Giddens zur Erklärung gesellschaftlicher Verhältnisse. Dieser geht davon aus, dass die Verhältnisse zwischen Akteuren von der Anwendung der Macht geprägt werden. Jeder Akteur verfügt über andere Machtmittel und über andere Interessen, die im Laufe der Zeit gewachsen sind und den Akteuren eigene Handlungsspielräume zuweisen. Da die Handlungsmöglichkeiten auch aufgrund des Eingriffs in andere Funktionssysteme nicht immer klar durchschaubar sind, könne der Implementationsprozess intendierte und nicht intendierte Wirkungen hervorbringen (vgl. Huebner et.al. 1990, S. 32). „Der Prozeß der Imple-

mentation erscheint darum als reflexiver und nicht-reflexiver, als gesteuerter und nicht zu steuernder Prozeß, in dem verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen unter den Bedingungen unvollständiger Information und asymmetrischer Machtverteilung versuchen, ihre eigenen, subjektiv wahrgenommenen Interessen durchzusetzen“ (Giddens 1984; zit. nach Huebner et.al. 1990, S. 33).

Huebner et.al. verweisen auf die neueren Erkenntnisse der Implementationsforschung, die sich von der strikten „Top-Down“-Sicht abwenden und die lokalen Akteure nicht mehr nur als ausführende Institutionen betrachten. Vor allem die zahlreichen politischen Maßnahmen, die zentral erarbeitet werden, seien Windhoff-Héritiers Meinung nach ein wichtiger Kristallisationspunkt, in dem verschiedene Machtstrukturen zusammentreffen, da Maßnahmen in ihrer Zielsetzung nicht zentral vorgegeben werden können, sondern erst im Implementationsprozess auf regionaler und lokaler Ebene ihre spezifische Ausgestaltung erfahren (vgl. Windhoff-Héritier 1987, S. 97). Auch Hucke erkennt den Einfluss von Erfahrungswerten während der Durchführungsphase, die zu Umgestaltungen bzw. Programm-Verfeinerungen führen können. Huebner et.al. beschreiben den Implementationsprozess deshalb als "dynamisch-rekursiven" Vorgang, bei dem es zu wechselseitigen Beeinflussungen der einzelnen Phasen kommen könne (vgl. Huebner et.al. 1990, S. 32ff.).

Benz erkennt in Netzwerken ebenfalls „[...] relativ dauerhafte [...] durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen oder Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen“ (Benz 1995, S. 185ff.).

1.4.2 Der Bund

Die Entscheidungsstrukturen im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik sind dahingehend vorgezeichnet, dass die Arbeitslosenversicherung als Teil der Sozialversicherung nach Art. 74, Abs. 1 GG unter die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes fällt. Hiervon ist auch die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen betroffen, da die aktive Arbeitsmarktpolitik eine „sozialversicherungsbasierte Leistung“ darstellt und somit im Bereich der bundeseigenen Verwaltung angesiedelt ist (vgl. Art. 87, Abs. 2 GG). Oftmals kommt es zu Überschneidungen einzelner Politikfelder wie z.B der Strukturpolitik, der Qualifizierungs- und der Aus- und Weiterbildungspolitik, die sich alle mit dem Problem der Arbeitslosigkeit befassen. Koordinierungsschwierigkeiten seien daher vorprogrammiert und nicht verwunderlich (vgl. Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004, S. 8). Eine häufige Empfehlung von Seiten der Wissenschaft (z.B. IAB) ist, die Arbeitsmarktpolitik in eine Gesamtstrategie mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik einzubinden. Diese Forderung verlangt dem Bund ab, dass er in die Rolle eines Moderators schlüpft und Steuerungskompetenzen abgibt.

Die notwendige Vernetzung aller Akteure des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik und anderer Politikfelder wird vor dem Hintergrund der inhaltlichen Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen besonders deutlich, die zunehmend dem Anforderungsprofil regionaler Arbeitsmärkte genügen müssen. Ein Akteursnetzwerk macht also vor dem Hintergrund Sinn, dass Maßnahmen in ihrer Ausgestaltung differierenden Anforderungsprofilen von Arbeitsmärkten, also Anbietern und Nachfragern, genügen müssen.

Die inhaltliche Ausgestaltung für Programme oder Gesetze beginnt meist auf der Referentenebene im Ministerium, da hier die Transparenz des Informationspools zur Arbeitsmarktpolitik am größten ist. Hier werden erste Referentenentwürfe ausgearbeitet, die dann als Regierungsentwürfe im betreffenden Ausschuss (hier: Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (AfArbSoz)) behandelt werden. Auch die regionale Komponente kann über diese Entwürfe bereits Berücksichtigung finden, da es mit der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Bundesländer und vorgeschalteten Treffen der Referentenebene fest institutionalisierte Gremien gibt. Sowohl bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen in der Regierung als auch im AfArbSoz besteht die Möglichkeit für Arbeitsmarktakteure, eine Anhörung zu beantragen bzw. zu einer solchen vom Ausschuss eingeladen zu werden. Anhörungen dienen dazu, ein Meinungsbild der beteiligten Akteure zu erstellen und Vorschläge in die Gesetzesentwürfe aufzunehmen, wenn es für nötig erachtet wird (vgl. Blancke 2004, S. 62f.). Gelangen die Entwürfe in die erste Lesung des Bundestages, können hier ebenfalls noch Änderungswünsche der Fraktionen berücksichtigt und Anhörungen durchgeführt werden.

Die Konzentration der Arbeitsmarktpolitik im Verantwortungsbereich des Bundes (Bundestag, Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales etc.) ist laut Oschmiansky sinnvoll, da der Staat aufgrund seiner Legislativfunktion der bedeutendste Akteur im Feld der Arbeitsmarktpolitik ist. Auch Reissert hält die beim Bund angesiedelte Verantwortungsstruktur für praktikabel, da der Gesamtnutzen der betriebenen Arbeitsmarktpolitik im Falle einer länderzentrierten Arbeitsmarktpolitik um ein Vielfaches geringer wäre (vgl. Reissert 1994). Oschmiansky weist darauf hin, dass die Rolle des Bundes sich in den Rechtskreisen SGB III und SGB II unterscheidet, da das SGB II Aufgaben der Bundes- und der Kommunalebene verbindet und es drei unterschiedliche Organisationsvarianten gibt (Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), zugelassene kommunale Träger (zkT), getrennte Trägerschaft (gT)). Bei Trägern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung fällt dem Bund die Rechtsaufsicht über den Tätigkeitsbereich der BA zu, während die Länder die Rechtsaufsicht über den Tätigkeitsbereich der Kommunen ausüben. In den ARGEn, also den Trägern mit gemeinschaftlicher Aufgabewahrnehmung der Kommunen und der BA, obliegt die Rechtsaufsicht für die Arbeitsagentur dem BMAS und die Rechtsaufsicht für die Kommunen den Ländern. Die Trennung der Rechtsaufsicht gilt auch nach der Auflösung der ARGEn ab 31. Dezember 2010 in den zwischen BA und Kommunen (Kreisen) auf vertraglicher Basis gebildeten Jobcentern weiter. Für die Optionskommunen üben ebenfalls die Länder die Rechtsaufsicht aus. Dem Bund fällt im Rechtskreis des SGB

II eine stärkere Kontrollfunktion zu als im SGB III, da die meisten Leistungen aus Steuergeldern finanziert werden. Weiterhin hat der Bund noch die Möglichkeit, Sonderprogramme zu implementieren und damit eigene arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte zu setzen. Solche Sonderprogramme spielten vor allem ab den ersten Beschäftigungskrisen (1966, 1974) eine größere Rolle (vgl. Oschmiansky 2010b).

1.4.3 Die Bundesländer

Die Bundesländer sind vom Gesetz nicht verpflichtet, eigene Anstrengungen in der Arbeitsmarktpolitik zu unternehmen: Die Arbeitsmarktpolitik ist keine originäre Länderaufgabe, sondern unterliegt im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, Abs. 1 GG) nach Artikel 72 Grundgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse der Verantwortung der Bundesregierung und der ihr unterstellten Behörde, der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Blancke 2004, S. 14). Dennoch unternehmen alle Bundesländer eigene arbeitsmarktpolitische Aktivitäten und erproben innovative Ansätze und Instrumente. Seit 1969 hat es das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik mit einer ständig wachsenden gesetzgeberischen Produktion zu tun, deren Umsetzung teilweise auch den Länderregierungen und deren Mittelinstanzen obliegt.

Der erforderliche minimale Konsens für eine erfolgreiche Implementation ergibt sich Grunows Ansicht nach jedoch häufig erst in der regionalen Umsetzung einer Policy. Es bestehe deshalb die Gefahr, dass Policies in einem Gewirr konkurrierender administrativer Strukturen ersticken oder unwirksam werden (vertikale, föderative Politikverflechtung – EU, Bund, Land, Kommune – und horizontale Politikverflechtung) (vgl. Grunow 2003, S. 29). Auch Arndt hält den verflochtenen Föderalismus der Bundesrepublik für inflexibel und der materiellen Politikproduktion abträglich (vgl. Arndt u.a. 2000). Renzsch sieht sowohl die Bundes- als auch die Länderebene durch die Politikverflechtung benachteiligt, da suboptimale Politikergebnisse produziert würden, die oftmals auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner basierten (vgl. Renzsch 1997).

Betrachtet man den Verlauf der arbeitsmarktpolitischen Politikverflechtung genauer, so zeigt sich jedoch vor allem für die Verflechtung mit der Ebene der EU und hier besonders durch die Kofinanzierungsmöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) eine durchaus positive Entwicklung, die die Länder dazu veranlasste, mehr und mehr eigene Mittel für die Entwicklung eigenständiger Arbeitsmarktprogramme zu verwenden. Insofern spielt der ESF eine besondere Rolle in der Länderarbeitsmarktpolitik, da er die Länderprogramme kofinanziert. Die Länder können bei der Programmplanung mitwirken und erhalten bei der Implementation die exekutive Kompetenz (vgl. Staeck 1997, S. 178ff.). Vorrangiges Ziel ist die Bindung der Kofinanzierungsmittel, damit diese nicht verfallen. Gleiches gilt für die zugewiesenen Bundesmittel. Hier verfügen die Länder zwar nicht über Planungsfreiheit, sind jedoch gleichwohl an der Restbetragsfinanzierung interessiert, um einen möglichst großen finanziellen Gestaltungsrahmen zu besitzen.

Blancke nimmt an, dass das Interesse der Länder bei Kofinanzierungsmaßnahmen in der Flankierung anderer Länderaufgaben im Bereich der Struktur- und Wirtschaftsförderung liegt, um so Synergieeffekte erzielen zu können (vgl. Blancke 2004, S. 69); denn die Administration der SGB III-Instrumente unterliegt der Arbeitsverwaltung. Diese verfügt einerseits über keinen Auftrag, strukturpolitische Aufgaben zu integrieren und hat andererseits auch nicht die personelle Ausstattung, um Verbindungslinien zwischen verschiedenen politikfeldspezifischen Anforderungsbereichen herzustellen. Des Weiteren fehlt die Einbindung in bestehende wirtschafts- und strukturpolitische Vernetzungen der jeweiligen Region. Aus diesem Grund muss die Vernetzungsfunktion vor allem von Seiten der Länder erbracht werden (vgl. ebd., S. 89).

Die „Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der BA“ werden gesetzlich durch das SGB III (bis 1997 AFG) geregelt (vgl. SGB III i.d.F. v. 16.7.2009 / BGBl I 2009, S. 1959ff). Änderungen in diesen Bereichen unterliegen somit nicht der Zustimmungspflicht des Bundesrates, so dass die Bundesländer nur eine einfache Einspruchsmöglichkeit besitzen. Ebenso fällt die Durchführung der Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit, da es sich um versicherungsbasierte Leistungen handelt. Die Länder hatten bis zum Jahr 2003 über die Regionaldirektionen (früher Landesarbeitsämter) die Möglichkeit, im Rahmen der Selbstverwaltung gemeinsam mit den Arbeitnehmern und Arbeitgebern ihre Mitwirkungsmöglichkeit an der Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. Dann wurden die Verwaltungsausschüsse der Regionaldirektionen aufgelöst.

Allerdings ist es den Bundesländern nicht erlaubt, „[...] die Mittel der Arbeitslosenversicherung für eine regionalspezifische Arbeitsmarktpolitik zu verwenden. Wenn sie regionale Akzente setzen wollen, müssen sie dies mit Hilfe eigener Mittel tun“ (Münch 1997, S. 212). Blancke macht jedoch darauf aufmerksam, dass die Bundesländer über größere Handlungsmöglichkeiten verfügen als ihnen nach der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zugeschrieben werden. Das betrifft sowohl die Ausführung und Ausgestaltung bundespolitischer Vorgaben und Gesetze und deren Flankierung durch eigene Maßnahmen (Komplementärfunktion) als auch die Entwicklung und Implementation eigenständiger, teilweise innovativer Programme und Maßnahmen der Länder, für die es auf Bundesebene keine Entsprechung gibt (Kompensationsfunktion und Innovationsfunktion).

Weiterhin spielt auch die Diffusionsfunktion der eigenständigen Arbeitsmarktpolitik der Länder eine Rolle, um zu untersuchen, inwieweit Programme oder Maßnahmen aus einem Bundesland horizontal in ein anderes oder vertikal in die Bundesebene diffundieren (vgl. Blancke 2004, S. 14f.). Mechanismen der Diffusion sind nach Braun und Gillardi Lernen, soziale Normen, Nachahmung, Wettbewerb sowie – im weitesten Sinne – Zwang (internationales Recht) (vgl. Kemmerling 2007, S. 160). Hölzinger, Jörgens und Knill benennen neben dem internationalen Recht auch informelle Einflussgrößen wie Isomorphismus, Politiklernen oder „Herdenverhalten“ (vgl. Hölzinger/Jörgens/Knill 2007, S. 13).

Die Ministerialbürokratie hat wie auf der Bundesebene großen Einfluss nicht nur auf die Vorbereitung, sondern auch auf die Ausgestaltung politischer Entscheidungen, da

sie über ausdifferenzierte und spezialisierte Einheiten verfügt, die auf ein großes und weitgehend lückenloses Informationsmonopol zugreifen können. Weiterhin ist sie gut über aktuelle politische Zielsetzungen informiert, kann diese bewerten und im Bedarfsfall gangbare Alternativen aufzeigen (vgl. Putnam 1976, S. 23; Ellwein 1997, S. 393ff.).

Blancke weist darauf hin, dass taktische Motive das arbeitsmarktpolitische Interesse der Länder in ihre Grenzen weisen: Die bundespolitische Verantwortung für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik erleichtert den Ländern die Praxis der sogenannten „blame avoidance“, nach der Verfehlungen oder Misserfolge in der arbeitsmarktpolitischen Praxis auf die Bundesregierung und die BA zurückfallen. Des Weiteren führen steigende Mittelaufwendungen seitens der Länder zu sinkenden Kofinanzierungsmitteln in den Folgeperioden. Führen diese Aufwendungen auch noch zu positiven Beschäftigungseffekten aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, sinken die Zuweisungen weiter. Problematisch daran ist, dass die Effekte meist nur kurzfristig anhalten und der Bedarf an Kofinanzierungsmitteln in der Folge wieder steigt (vgl. Blancke 2004, S. 69f.). Blancke erwartet aus diesem Grund die Konzentration der Länderaktivitäten in den Bereichen Entlastung der Sozialhilfe, Flankierung länderoriginärer Aufgaben und Bindung von Kofinanzierungsmitteln (vgl. ebd., S. 70). Sie weist allerdings darauf hin, dass die Länder darüber hinaus auch nennenswerte eigene Anstrengungen im Rahmen infrastruktureller Koordinationsfunktionen leisten wie z.B. bei der Förderung von Arbeitsloseninitiativen oder bei der Informationspolitik für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Außerdem sind viele Länder experimentierfreudig bei der Erprobung innovativer arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen. Neuerungen werden zumeist mit Mitteln des ESF kofinanziert und es scheint sich eine deutliche Zunahme der Länderaktivitäten durch die Nutzung europäischer Kofinanzierungsmittel eingestellt zu haben (vgl. ebd., S. 97).

1.4.4 Die Kommunen

Seit dem Jahr 1962 galt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ein Rechtsanspruch auf Unterstützung der Gemeinschaft bei individuellen Notlagen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BSHG). Die Sozialhilfe wurde von den Kommunen nach Bedürftigkeitsprüfung gewährt, war jedoch immer nachrangig zu aktiver Förderung. Trotz des Arbeitsvermittlungsmonopols der BA (gültig bis 1994) waren Maßnahmen der Sozialhilfeträger vom Begriff der Arbeitsvermittlung ausgenommen (§ 13 Abs. 3 Nr. 1 AFG). Vermittlungsaktivitäten für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sowie die Hilfe zur Arbeit (HzA) waren zulässig (BSHG, §§ 18-20, 25).

Die rechtliche Stellung der Hilfesuchenden wurde bis Mitte der 1970er Jahre verbessert, dann wurden die Leistungen im Sozialhilfebereich jedoch durch das Haushaltsstrukturgesetz 1982 und die Haushaltsbegleitgesetze 1983/1984 eingeschränkt (vgl. Kaps 2009, S. 194). Mit der steigenden Arbeitslosigkeit ab den 1980er Jahren begannen die Kommunen verstärkt mit der Zuweisung in Hilfe zur Arbeit (Beschäfti-

gungsverhältnisse in der Mehraufwands- und Entgeltvariante). Sie entwickelten eigene Beratungs-, Qualifizierungs- und Vermittlungsstrukturen. Vor allem wurde bezahlte Arbeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt gefördert, in geringerem Umfang auch Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungsmaßnahmen auf dem ersten Arbeitsmarkt (vgl. ebd., S. 196).

Kißler und Zettelmeier sprechen von der Entwicklung eines eigenen Politikfeldes der spezifischen Gestaltung von kommunaler/regionaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, das neben dem staatlich-zentralistischen existierte (vgl. Kißler/Zettelmeier 2005, S. 9).

Die Hilfe zur Arbeit wurde „[...] zu einem Innovationskern moderner aktivierender Sozialpolitik entwickelt“ (Berlit et al. 1999, S. 9; zit. nach Kaps 2009, S. 197). Schulze-Böing verortet die kommunale Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik innerhalb der Sozialpolitik, wobei er durchaus darauf hinweist, dass hiermit die Sozialpolitik eine Ökonomisierung erfährt und sich dadurch zunehmend mehr an der Erwerbsarbeit als Fokus ausrichtet (vgl. Schulze-Böing 1994, S. 13). Die Vorteile der kommunalen Arbeitsmarktpolitik liegen nach Schulze-Böing vor allem in der Problemnähe, den Netzwerkbindungen mit vertraulichem Charakter, der Verknüpfung verschiedener Politikbereiche sowie der meist effizienteren Verwendung lokaler Mittel (vgl. Schulze-Böing 2005, S. 23). Schulze-Böing geht sogar so weit zu sagen, dass die „[...] kommunale Praxis [...] in den 90er Jahren ein wichtiger Ausgangspunkt um die Reform des Sozialstaates hin zu einem „aktivierenden“ Sozialstaat [...]“ war (ebd., S. 34). Wiepcke weist darauf hin, dass die steigende Komplexität des Handlungsfeldes den Kommunen neue Denkansätze abverlangte und die segmentierte Betrachtung der einzelnen Politikfelder der Wirtschafts- und Strukturförderung, der Stadtentwicklungspolitik, der Sozialpolitik, der Jugendhilfe und der Bildungspolitik ineffizient machte. Aus diesem Grund versuchten die Kommunen, ressortübergreifende Konzepte und Programme in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu entwickeln und nutzten die Erfahrungen und das Problemwissen verschiedener regionaler Akteure (vgl. Wiepcke 2005, S. 3).

Das Interesse der Kommunen an einer eigenständigen Arbeitsmarktpolitik war bis zur Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende noch groß. Die Sozialhilfeempfänger wurden so lange beschäftigt, bis sie wieder einen Leistungsanspruch im Rahmen des AFG/SGB III erworben hatten. Im Rahmen des BSHG, dessen Ausführung bis 2005 in den Händen der Kommunen lag, organisierten diese die hier geregelte Hilfe zur Arbeit (§18 – 20), die vor allem in den 1980er und 1990er Jahren zu einem bundesweiten Einsatz gelangte. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen oblag den Kommunen, die Länder konnten jedoch durch Ergänzungsmaßnahmen innerhalb eigener Programme sowie im Rahmen der ESF-Förderung gemeinsam mit den Kommunen Programme entwickeln (vgl. Blancke 2004, S. 64).

Bis zur Einführung der Grundsicherung (Hartz IV) konnten die Kommunen im Rahmen des BSHG aktive Beschäftigungspolitik für Sozialhilfeempfänger/innen durchführen. Sie beteiligten sich also an der Gestaltung der lokalen Arbeitsmarktpolitik inner-

halb der Selbstverwaltung und waren Träger von Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt nach dem SGB III. In vielen Fällen leisteten die Kommunen eine arbeitsweltbezogene Sozialarbeit, insbesondere für Jugendliche. Insofern kann man sie durchaus als struktur- und beschäftigungspolitische Akteure innerhalb der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung betrachten. Freie Träger unterstützten die Kommunen mit eigenen Finanzmitteln und unterhielten selbstständig lokale Netzwerkstrukturen mit verschiedenen Akteuren (vgl. Kaps 2009, S. 291). Bis 2005 fielen unter die kommunale Beschäftigungspolitik BSHG- und SGB IX-Aktivitäten und andere Instrumente in Kooperation mit Akteuren der lokalen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes (vgl. ebd., S. 192).

Kaps sieht den Grund für die Übernahme arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger in das SGB II vor allem in dem sogenannten „Drehtüreffekt“ zwischen Sozialhilfe und SGB III, der der BA ein finanzieller Dorn im Auge war. Diese sicherlich gezielte Strategie der Kommunen, sich hierdurch von größeren finanziellen Lasten zu befreien, wurde schließlich mit dem Begriff der „Verschiebebahnhöfe“ belegt und heftig kritisiert.

Das BSHG wurde Teil des Sozialgesetzbuches (SGB XII). Sozialhilfe der Kommunen erhalten ab 1. Januar 2005 nur noch erwerbsunfähige Personen und Ältere über 65 Jahre (Grundsicherung) (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010, S. 8). Seit 2005 zahlt der Bund das Arbeitslosengeld II (ALG II) für bisherige Sozialhilfeempfänger, die erwerbsfähig sind, sowie Sozialgeld für nichterwerbsfähige Angehörige ihrer Bedarfsgemeinschaften und ist auch für deren aktive Arbeitsförderung zuständig. Die Kommunen kooperierten bis zum 31.12.2010 mit der Arbeitsagentur in ARGEen. Ab 1.1.2011 erfolgt die Zusammenarbeit in vertraglich vereinbarten Jobcentern. Insbesondere sind die Kommunen für die soziale Betreuung der Arbeitslosen (z.B. Suchtberatung) zuständig und bearbeiten für die Hilfebedürftigen deren Ansprüche auf Wohngeld und Heizungskosten, deren Auszahlung mit der Grundsicherung erfolgt. Nur innerhalb sogenannter Optionskommunen haben kommunale Träger das Recht, das SGB II insgesamt umzusetzen. Trotz der Kooperation in den ARGEen ging der beschäftigungspolitische Handlungsspielraum der Kommunen verloren und die Förderung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften wurde zu einer freiwilligen kommunalen Aufgabe, was zu einer weitgehenden Vernichtung etablierter Trägerstrukturen in diesem Bereich führte (vgl. ebd., S. 200).

Während sich kommunale Beschäftigungspolitik also zu Zeiten des BSHG zu einem eigenständigen Handlungsfeld der Kommunen etablierte, verlagerte die Einführung des SGB II die Trägerschaft für die aktiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen auf die BA. Seit der Zeit besteht Kaps Ansicht nach nur noch in den Optionskommunen das eigenständige Handlungsfeld in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Es habe dort sogar an Bedeutung gewonnen. In Regionen mit Jobcentern haben die Kommunen die Chance, ihre Position dazu zu nutzen, strategischen Einfluss auf die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu nehmen.

Die Voraussetzungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins bei der Einbeziehung der Kommunen in die Landesarbeitsmarktpolitik unterscheiden sich stark, da Hamburg

gleichzeitig die Interessen des Landes (der Stadt) und der Kommune vertritt und insofern keine größeren Abstimmungsprozesse benötigt. In Schleswig-Holstein hingegen standen vor allem in den 1980er und 1990er Jahren Verhandlungen mit den Kommunen und anderen Akteuren auf der arbeitsmarktpolitischen Tagesordnung.

1.4.5 Die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit ist eine rechtsfähige und bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts und zuständig für die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsförderung (vgl. § 367 SGB III). Sie stellt ca. drei Viertel der Finanzmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik und ist somit deren gewichtigster Akteur (vgl. Schuldt/Temps/Frank 2003, S. 6). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übt die Rechtsaufsicht über die BA aus.

Bis in die 1990er Jahre erfolgten kaum Veränderungen in der Verwaltungspraxis der Bundesagentur für Arbeit (damals Bundesanstalt für Arbeit), da die Landesarbeitsämter (heute Regionaldirektionen) und die Ämter auf der örtlichen Ebene (heute Arbeitsagenturen) einer strengen „Top-down“-Verwaltung ausgesetzt waren. Mitte der 1990er Jahre setzte ein Dezentralisierungsprozess ein, der den Arbeitsämtern größeren Freiraum bei der Mittelvergabe einräumte und mehr Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern förderte (vgl. Grunow 2003, S. 109f.). Vorstand und Verwaltungsrat der BA formulierten die anstehenden Aufgaben in einer Presseerklärung aus dem Jahr 1994: „Die Bemühungen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit müssen mit Nachdruck weitergeführt werden, u.a. durch weitere Verstärkung der Vermittlungsbemühungen, Regionalisierung und Dezentralisierung, der Zusammenführung von Kompetenz und Verantwortung, der Verbesserung in der Aufbau- und Ablauforganisation, der Nutzung von Kreativität und Erfahrung der Mitarbeiter und der Stärkung der Selbstverwaltung vor Ort“ (IAB o.A., S. 3). Dieser Dezentralisierungsprozess sollte im Zuge des Prozesses der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, zu der auch die Implementation der Hartz-Gesetze und die damit einhergehende Verwaltungsreform der Arbeitsverwaltung gehören, noch größere Bedeutung gewinnen.

Die Regionaldirektionen erhielten durch den Umstrukturierungsprozess in der Arbeitsverwaltung die „Erfolgsverantwortung“ für die Agenturen für Arbeit in ihrer Region (vgl. Oschmiansky 2010b). Die BA entwickelte also aufgrund der Einsicht, dass eine räumlich und regional in Teilen differenzierte Arbeitsmarktpolitik eine effizientere Mittelverwendung leisten könne, ein neues Steuerungsmodell, das den Regionaldirektionen, Agenturen und auch den Arbeitsgemeinschaften und den 69 Optionskommunen mehr Kompetenz und Verantwortung übertrug (vgl. Blien/Bogai/ Fuchs 2007, S. 3)

Weiterhin kommt den Regionaldirektionen eine Expertenfunktion zu, die ihnen die Initiativrolle zur Einführung regionaler Arbeitsmarktaktivitäten zuschreibt und sie als Politikberatungsgremium der jeweiligen Landesregierung etabliert.

Die Leitungsebene der Regionaldirektion entspricht der der Zentrale der BA: Es existiert ein Vorstandsgremium, bestehend aus dem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern der Geschäftsführung. Allerdings existieren keine Verwaltungsausschüsse auf regionaler Ebene mehr, so dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länderregierungen geschwächt wurden (vgl. Oschmiansky 2010b).

1.4.5.1 Die Rolle der Sozialpartner (Gewerkschaften und Unternehmensverbände) und die Ebene der Selbstverwaltung

Um die Rolle und den Bedeutungswandel der Sozialpartner in der Selbstverwaltung der BA zu erklären, verwenden Schroeder und Schulz die Theorien der Pfadabhängigkeit sowie der Machtressourcen.

Die Mitgliederentwicklung innerhalb der Gewerkschaften konnte die sich verändernde Arbeitsmarktstruktur nicht abbilden. Der horizontale Interessenkonflikt werde auch dadurch verstärkt, dass Berufsgewerkschaften entstehen, die immer mehr Partikularinteressen vertreten (vgl. Schroeder/Schulz 2009, S. 223). Die eigentliche Interessenarbeit der Gewerkschaften habe präventiven Charakter und findet in der Tarif-, Betriebs- und Industriepolitik statt sowie im Selbstverwaltungsgremium der BA, dem Verwaltungsrat. Als Plattform für die Interessen der arbeitslosen Bevölkerung leisten die Gewerkschaften neben einzelnen Fällen der persönlichen Hilfe eher symbolische Unterstützung, da es an Instrumenten zur Interessendurchsetzung fehlt. Arbeitslose gehören auch nicht zur eigentlichen Klientel der Gewerkschaften, da es diesen vorwiegend um den Erhalt von Arbeitsplätzen geht („Insider-Outsider-Theorie“). Schmid fordert von den Gewerkschaften, dass sie eine auf das Individuum gerichtete Arbeitsmarktpolitik befürworten, die sich auch für eine Erfolg versprechende Politik der Übergangsarbeitsmärkte einsetzen müsse (vgl. ebd., S. 224f.) Altmann schätzt den Einfluss der Gewerkschaften auf die inhaltliche Ausgestaltung der deutschen Arbeitsmarktpolitik als gering ein (vgl. Altmann 2004, S. 129).

Die Haupttätigkeitsfelder der Arbeitgeberverbände, deren Dachverband die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist, sind Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, Stellungnahmen, Presseveröffentlichungen und Expertisen. Sie plädieren für die Neuausrichtung der Sozialversicherungssysteme und vor allem für eine Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge. Eine mögliche Verwirklichung ihrer Forderung sehen sie in der Einführung eines kapitalgedeckten statt eines über Umlagen finanzierten Sozialversicherungssystems.

Der Bund Deutscher Arbeitgeber (BDA) unterhält zehn Fachausschüsse, z.B. zu den Themen Arbeitsmarktfragen, Arbeitsrecht, Arbeitssicherheit, betriebliche Altersvorsorge, betriebliche Personalpolitik, soziale Sicherung und Sozialpolitik in der Europä-

ischen Union. Der Konsens ist allerdings aufgrund der vielen verschiedenen Zielkonflikte nicht sehr groß und das Konkurrenzdenken der Unternehmen steht einer Zusammenführung der Interessen immer wieder im Weg (vgl. Schroeder/Schulz 2009, S. 225ff.). „Die Sozialpartner [...] [sind] über Stellungnahmen der Spitzenorganisationen, die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und im Vorstand der Bundesanstalt an der Erstellung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) beteiligt“ (ebd., S. 228).

Der Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) aus dem Jahr 1967, ein Bundesamt für Beschäftigungs- und Strukturpolitik zu gründen, hätte in der Folge zur Abschaffung der Selbstverwaltung geführt. Aufgrund des Widerstands der Sozialpartner konnte die Forderung nicht durchgesetzt werden; stattdessen fand ein organisatorischer Wandel statt, der dem Bundesministerium gegen die Stimmen der Verbände und Gewerkschaften mehr Befugnisse einräumte.

Die Gewerkschaften hatten in der Gesamtschau größeren Einfluss auf das AFG, weil sie geschlossener in ihren Forderungen waren. Die Arbeitgeberverbände waren zudem auch nicht an einer Reform der Arbeitsmarktpolitik interessiert, da sie keinen Nutzen darin sahen, sondern eher eine kostspielige Belastung (vgl. ebd., S. 230f.). Zwischen 1969 und 1996 gab es ca. 130 Änderungen des AFG und die Rechte der Selbstverwaltung wurden zugunsten des jeweils für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Bundesministeriums (meist BMAS) beschnitten. Das BMAS setzte z.B. aufgrund der defizitären Haushaltslage eine Änderung des AFG durch, die es ihm auch ohne Zustimmung des Verwaltungsrates erlaubte, den Haushalt in Kraft zu setzen (vgl. ebd., S. 232f.).

Das 1998 durch die rot-grüne Bundesregierung etablierte Bündnis für Arbeit blieb in thematischer Hinsicht eher einfältig: Die Gewerkschaften sollten vorwiegend bei der Lohnfrage einschwenken und wurden nicht in einen offensiven innovationspolitischen Diskurs eingebunden. Nach der Wahl 2002 blieben die Wiederbelebungsversuche des Bündnisses erfolglos. Die Rolle der Sozialpartner in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Gesetzen schwächte sich weiter ab: Von den Gewerkschaften fanden sich nur zwei Vertreter in der Hartz-Kommission, die Arbeitgeber stellten sogar nur einen Vertreter. Diese Konstellation habe dem Verbands korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik laut Schroeder und Schulz ein Ende gesetzt. Die Bilanz von Schroeder und Schulz zur Rolle der Sozialpartner fällt deswegen mager aus: Zentralstaat und Kommunen haben in der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen, „[der] Einfluss der Verbände ist in den letzten Jahren auf spezifisch ökonomische Aspekte verengt worden. Eine Mitwirkungsoption in den grundlegenden Strategiefragen wurde nicht gefördert. Dies verstärkt die Tendenz hin zu einem verengten und limitierten Korporatismus in der Arbeitsmarktpolitik“ (Schroeder/Schulz 2009, S. 235). Die Pluralisierung der Mitgliederinteressen führt dazu, dass das Engagement beider Parteien abnimmt und die Selbstverwaltung könnte ihrer Ansicht nach zukünftig zu einem reinen wirtschaftlichen Aufsichtsrat reduziert werden. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollten sich deswegen der Bedeutung ihrer Vetomacht bewusst werden und diese weiterhin verteidigen und sich nicht darauf beschränken, Kompromisslösungen nur innerhalb ihrer Tarifpartnerschaft auszuhandeln (vgl. ebd.).

Trampusch hingegen beurteilt die Rolle der Sozialpartner in der Bundesrepublik etwas differenzierter und optimistischer: „Die Sozialpartner verfügen längst außerhalb der Arbeitsverwaltung – auf Ressortebene über die Fachabteilungen des BMA und auf Parlamentsebene über den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung – über den von ihnen gewollten und von ihnen über die Jahrzehnte gehegten und gepflegten Einfluss auf den Umfang und die Ausrichtung staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Für ihren Einfluss auf die Richtliniensetzung in der Arbeitsmarktpolitik brauchen die Verbände die Selbstverwaltung auf der oberen Ebene nicht mehr“ (Trampusch 2002, S. 7).

Nach der Wiedervereinigung und im Zuge der Rezession 1992/1993 stieg die Arbeitslosigkeit stark an und sowohl die Mittel für die passive als auch die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurden erheblich ausgeweitet. Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nutzte die Bundesregierung dazu, die aus der deutschen Einigung entstandenen arbeitsmarktpolitischen Probleme zu bewältigen. Der Einfluss der Verbände auf die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Richtlinien stieg parallel zu dieser Entwicklung ebenfalls an; jedoch nicht innerhalb sondern außerhalb der Selbstverwaltung: Regierung und Parlament bezogen die Verbände in wichtige Entscheidungen mit ein und die Verbände bekamen die Möglichkeit, auch eigene Richtlinien zu initiieren (vgl. Trampusch 2002, S. 8). Es kam sogar so weit, dass Sozialpolitiker mit Erfahrungen in der Gewerkschaftsarbeit sich im Parlament dafür einsetzten, dass das Sozial- und Betriebsverfassungsrecht an die Anforderungen der Unternehmen und Betriebsräte angepasst wurde (vgl. ebd., S. 13). „Ausgeworfen wurde dieser Anker von den *Sozialpolitikern*, die in Rücksprache mit den Verbänden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die entsprechenden Referentenentwürfe formulierten und im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung als Gesetzentwürfe berieten“ (ebd., S. 16, Hervorhebung im Original).

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien regelt in den §§23, 62 und 74 die Formen des Zugangs von Verbänden in politischen Entscheidungsprozessen. So können sie einerseits in allgemeinen Anhörungen bei der Beratung von Referentenentwürfen von Gesetzen und andererseits durch die Mitgliedschaft in Ausschüssen, Beiräten oder Fachkreisen auf der Ministerialebene Einfluss nehmen (vgl. ebd., S. 16f.). Die Verbände arbeiten jedoch nicht nur bei der Entwicklung von Referentenentwürfen mit der Ministerialbürokratie zusammen. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung entwickelte sich für die Verbände zum zentralen Einflussgremium, da Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hier die Möglichkeit erhalten, schriftlich zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen und anschließend ihre Positionen in öffentlichen Anhörungen vertreten können (gem. §73 GO BT a.F., §70 GO BT 1980). Der AfArbSoz hielt zwischen der 6. und der 12. Wahlperiode 117 Öffentliche Anhörungen ab (vgl. Schindler 1999, S. 2126). Zentraler Ansprechpartner war dabei für Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils ein ganz bestimmter Typ „Sozialpolitiker“, der entweder der SPD oder der CDU angehörte.

Neben der Bedeutung der Ebene der Ministerialbürokratie weist Trampusch auch auf außerordentliche Abstimmungsgespräche zwischen Staat und Verbänden hin. Als Beispiel nennt sie ein „Gipfelgespräch“ zur 7. AFG-Novelle, durch die eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose durchgesetzt wurde. Der damalige Bundesarbeitsminister Blüm (CDU) führte dazu in der Plenardebatte aus, dass das Gesetz „[...] auch ein Ergebnis der sozialen Partnerschaft [ist]. Dieses Gesetz ist auch im Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgebern entsprungen. Es ist auch die Frucht jener Gespräche, die wir im Herbst dieses Jahres geführt haben. Sie sehen: Miteinander reden - Gewerkschaften, Arbeitgeber und Bundesregierung - führt immer weiter, als nur auf Kundgebungen Meinungen auszutauschen“ (Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, CDU, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 182. Sitzung am 6.12.1985, S. 1386 (D); zit. nach Trampusch 2002, S. 18f.).

1.4.5.1.1 Systematische Beschneidung der Selbstverwaltung

Zwischen 1990 und 1994 initiierte Bundeskanzler Kohl sogenannte Kanzlerrunden, in denen er gemeinsam mit den Verbänden und den Ministerien Probleme der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Sanierungsmöglichkeiten und Umstrukturierungsprozesse der Unternehmen in den neuen Bundesländern, lohnpolitische Themen, die Zukunftschancen arbeitsmarktpolitischer Instrumente etc. diskutierte (vgl. ebd., S. 20). Die Bundesregierung baute ihre Einflussbereiche auf die BA in dieser Zeit durch entsprechende Rechtsetzung aus und erreichte dadurch z.B. weitergehende Befugnisse in Bezug auf die Haushaltsplanung der BA. Ab 1993 konnte sie sogar deren Haushaltsplan auch ohne Zustimmung des Verwaltungsrates in Kraft setzen (vgl. ebd., S. 24).

Trampusch kommt wie Schroeder und Schulz zu dem Schluss, dass ab diesem Jahr auch die Zahl der einstimmigen Beschlussfassungen in den Selbstverwaltungsorganen abnahm. Es kam zu starken Kontroversen nicht nur zwischen Bundesregierung und Selbstverwaltung, sondern auch innerhalb der Selbstverwaltungsorgane. Den Höhepunkt der Beschneidung der Selbstverwaltungsrechte bildete ein Gesetzentwurf der schwarz-gelben Regierungskoalition unter Bundeskanzler Kohl, der vorsah, Vorstand und Verwaltungsrat der BA durch Entzug des Anordnungsrechts zu entmachten. Die Selbstverwaltung hätte in diesem Fall die Möglichkeit zur Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gänzlich verloren. Dieser Entwurf scheiterte jedoch im AfArbSoz und der Verwaltungsrat behielt die Anordnungsermächtigung für die Ermessensleistungen. Trampusch sieht die Rolle der Sozialpartner durch die staatlichen Beschränkungen der Selbstverwaltungsgremien jedoch eher gestärkt, da sie die Verbände dazu veranlassten, nicht nur für ihren Einfluss in den oberen Selbstverwaltungsgremien zu kämpfen, sondern auch ihren Einfluss im regionalen Bereich weiter auszudehnen (vgl. ebd., S. 28ff.).

Vor dem Hintergrund der immer weiter steigenden Ausgaben forderten die Verbände die Stärkung der Rolle der Selbstverwaltung auf regionaler Ebene, die über die Funktion beratender Gremien hinausgehen sollte. Im Jahr 1994 erlaubte der Haushaltserlass die dezentrale Mittelbewirtschaftung für Kann-Leistungen. Verwaltungsrat und Vorstand der BA wollten diesen Erfolg für weitere Dezentralisierungsmaßnahmen ausnutzen und legten dem Bundeskanzleramt, den Bundesländern und anderen Institutionen „Thesen zur Arbeitsmarktpolitik“ vor, in denen sie die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen und eine „Dezentralisierung sowie Regionalisierung der Kompetenzen“ forderten, um eine betriebsnahe, am Ersten Arbeitsmarkt ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik betreiben zu können (vgl. ebd., S. 33f.). Konkretisiert wurden diese Forderungen im Projekt „Arbeitsamt 2000“, das zahlreiche Dezentralisierungsmaßnahmen vorsah. Bundesarbeitsminister Blüm griff die Debatte auf und führte sie fort, indem er die Dezentralisierung zum Leitmotiv des Arbeitsförderungsreformgesetzes (AFRG) machte.

Die Übertragung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in das SGB III 1998 bedeutete schließlich eine Reihe von Veränderungen für die Arbeitsämter und ihre Verwaltungsausschüsse. So erhielten die Arbeitsämter seit 1998 einen Eingliederungstitel, über den sie für die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungszuschüsse, Trainingsmaßnahmen, erweiterte Selbstständigenförderung, Eingliederungsvertrag, berufliche Weiterbildung, ABM) ohne verbindliche Vorgaben verfügen konnten. Die Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels wurde in den Kompetenzbereich der Verwaltungsausschüsse übergeben (vgl. Trampusch 2002, S. 34). Aber mit der Einführung des AFRG im Jahre 1998 wurde die BA dazu verpflichtet, ihre Aufgaben im Rahmen des Stabilitätsgesetzes auszuführen. Um einen reibungslosen Ablauf der Tätigkeiten zu gewährleisten, schränkte die Bundesregierung die Rechte der Selbstverwaltung ein. So konnte sie z.B. in bestimmten Fällen der BA ohne Einschaltung der Selbstverwaltungsgremien Weisungen erteilen und verschaffte sich die Verfügungsgewalt über die Verwendung der gebildeten Rücklagen. Weitere Einschränkungen konnten nach Trampuschs Auffassung durch Fachgespräche der Verbände mit dem BMAS verhindert werden. Eine wichtige Rolle habe auch die Verbandsmitgliedschaft einiger Vertreter des AfArbSoz gespielt (vgl. ebd., S. 26f.). Aus diesem Grund nahmen die Verbände die Vertretung ihrer Interessen weniger intensiv in den Selbstverwaltungsgremien der BA denn außerhalb der Arbeitsverwaltung (z.B. im AfArbSoz oder über die Fachabteilungen auf Ressortebene) wahr.

Der Aufbau einer Innenrevision bei der BA deckte im Jahr 2002 den sogenannten Vermittlungsskandal auf, der zu einer Reformierung der Bundesanstalt führte, die folgende Änderungen mit sich brachte: „Das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie der Vorstand in seiner alten Form wurden abgeschafft. An ihre Stelle tritt ein dreiköpfiger Vorstand auf Vertragsbasis [...] der auch die Aufgaben des Präsidenten wahrnimmt und dessen Mitglieder von der Bundesregierung berufen werden und von ihr „wenn das Vertrauensverhältnis gestört ist“ abberufen werden können. Der Verwaltungsrat wird von 51 auf 21 – wie bisher ehrenamtliche – Mitglieder verkleinert, in ihm sind weiterhin die Bundesregierung (3 Mitglieder), die Länder (3), die

Kommunen (1), die Gewerkschaften (7) und die Arbeitgeberverbände (7) vertreten“ (Trampusch 2002, S. 35). Im Weiteren folgte durch die Auflösung der Verwaltungsausschüsse der Regionaldirektionen die Abschaffung der Selbstverwaltung auf der Landesebene (vgl. ebd., S. 233f.). Seit 2004 gibt es somit nur noch Selbstverwaltungsorgane auf der zentralen und lokalen, nicht mehr auf der regionalen Ebene der BA (vgl. Klenk 2009a, S. 207).

Zur Abkehr vom rein korporatistischen Modell kam es aber nicht durch die geänderten Leistungsstrukturen, sondern durch die Einführung des SGB II. Die Leistungen des ALG II werden als Auftragsangelegenheit des Bundes gehandhabt und insofern ohne die Selbstverwaltung umgesetzt.

„Wenig Beachtung fand in der Literatur bislang, dass mit der Einführung des SGB II nicht nur zwei unterschiedliche Verwaltungsregime entstanden sind, sondern auch zwei unterschiedliche Regime der korporatistischen Interessenvermittlung. Anders als bei den Trägern des SGB III sieht das SGB II keine institutionell abgesicherte Beteiligung von Interessenverbänden vor“ (ebd., S. 36). Allerdings wurden bei den meisten SGB II-Trägern Beiräte gebildet, in denen auch die Sozialpartner beteiligt werden. Zusätzlich sind hier auch die Sozial- und Wohlfahrtsverbände vertreten. Von Vorteil wäre Klenks Meinung nach ein „[...]Partizipationsgremium, in dem Fragen der Verwaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums von einem übergeordneten, gesamtgesellschaftlichen Standpunkt unter Einschluss aller betroffenen Interessen, d.h. insbesondere auch der VertreterInnen der Arbeitslosen, behandelt werden“ (Klenk 2009a, S. 218).

1.4.6 Die Rolle von Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen in der Arbeitsmarktpolitik

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt das Problem uneindeutiger bzw. ungesicherter wissenschaftlicher Befunde Rabes Ansicht nach auf der Hand. Erkenntnisse zu den Wirkungen würden mit immer ausgefeilteren ökonomischen Analysemethoden gewonnen. Für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werde versucht, ein Beschäftigungsergebnis bei hypothetischer Nichtteilnahme zu ermitteln, um die Teilnahmewirkung als Differenz der beiden Werte ermitteln zu können. Die Methoden seien so komplex, dass die Praxis die Methodenabhängigkeit nicht einordnen könne. Die Befunde der Wirkungsanalysen unterscheiden sich stark voneinander und könnten auch oftmals wegen der schlechten Datenlage aufgrund geringer Fallzahlen keine gesicherten Erkenntnisse liefern. Der verbesserte Zugang zu den prozessproduzierten Daten der BA wurde deshalb im Job-AQTIV-Gesetz (AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) festgeschrieben.

Weiterhin erschweren multiple, teilweise konkurrierende Zielsetzungen die Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und darüber hinaus auch die prakti-

sche Umsetzung der Maßnahmen. Beispielsweise sollen ABM nicht nur die Eingliederungschancen der Teilnehmer verbessern, sondern auch Arbeitsgelegenheiten für Schwervermittelbare schaffen. Die Rangfolge der Zielsetzungen ist nicht immer eindeutig (vgl. Rabe 2003, S. 108ff.).

Grundsätzlich erfolge wissenschaftliche Beratung jedoch in allen Phasen der Politikproduktion – von der Problemdefinition über die Politikformulierung bis hin zur Evaluation und Neuformulierung von Zielsetzungen (vgl. ebd., S. 107f.). Das Problem bei wissenschaftlicher Beratung ist Schmidts Ansicht nach häufig die „Kakophonie unterschiedlicher Meinungen“. Viele Politiker in der heutigen Zeit würden ihre Entscheidungen gerne wissenschaftlich legitimieren lassen (besonders kurz vor den Wahlen) oder sie möchten sich hinter den Wissenschaftlern „verstecken“ (vgl. Schmid 2003, S. 72ff.). Hinzu kommt die Tatsache, dass die Schwerpunkt- und Zielsetzung der Untersuchungen auch immer davon abhängt, wo sich die Forschungsgremien verorten lassen. So scheint es nicht verwunderlich, dass z.B. Untersuchungen des BA-eigenen Forschungsinstituts (IAB) oder der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung in der Wirkungsforschung zu anderen Ergebnissen kommen als die des wirtschafts- und arbeitgebernahen Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Schmid beschreibt die Entwicklung der Evaluationsforschung in der Bundesrepublik als positiv, erkennt jedoch gleichzeitig die bestehende Gefahr einer rückschrittigen Entwicklung. Die erste Stufe erreichte die Evaluationsforschung in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre. Hier konzentrierten sich die Wissenschaftler vorwiegend auf die sehr einseitig gestaltete Untersuchung von Verbleibsquoten und schlossen daraus voreilig positive Eingliederungserfolge verschiedenster arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In einer zweiten Stufe entwickelte sich die Evaluationsforschung Ende der 1990er Jahre dahingehend weiter, dass die Einsetzung von Kontrollgruppen die vormals positiven Eingliederungserfolge der Instrumente in Teilen revidierte. Es etablierte sich in der Forschung somit ein kritischer Umgang mit Datenmaterial und gewonnenen Evaluationsergebnissen. Die Validität der vorwiegend negativen Ergebnisse konnte jedoch aufgrund der zu kurzfristigen Untersuchungszeiträume nicht gewährleistet werden, so dass sich in der dritten Entwicklungsstufe der Evaluationsforschung nach Implementation der Hartz-Gesetze eine Forschungsstruktur zu etablieren begann, die sowohl auf quantitativer als auch auf qualitativer Ebene eine Professionalisierung und Ausweitung der Untersuchungsmethoden und –ziele einleitete, einen erweiterten Zugang zu Datensätzen offerierte und vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen auf längerfristige Ex-post-Wirkungsanalysen setzte.

Obwohl klare Fortschritte in der Ausgestaltung der Forschungsmethoden erkennbar sind, zeigen sich jedoch auch negative Entwicklungen: Trotz der positiven Wirkungsanalysen von unterschiedlichen Forschungseinrichtungen bezüglich der Instrumente der Weiterbildung, der Eingliederungszuschüsse und der Existenzgründungen gehen die Zahlen der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen zurück, werden Existenzgründungen vorwiegend nur für Arbeitslosengeldempfänger gefördert, spielen kurzfristige, unkoordinierte Arbeitsgelegenheiten eine Hauptrolle in der Arbeitsförderung.

Es ist Schmidts Ansicht nach daher unbedingt nötig, die Evaluationsforschung für weitere Bereiche zu öffnen und auf eine vierte Stufe zu heben: Hier müsse es darum gehen, gezielte Analysen im SGB II-Bereich zu forcieren, den Blick auf die Langfristwirkungen zu richten, interaktive Wirkungen von mehreren Instrumenten in den Fokus zu rücken, die Makroebene nicht aus dem Blickfeld zu verlieren und die Bedeutung der Akteursverflechtungen sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene in die Untersuchungen einzubeziehen (vgl. Schmid 2007, S. 106f.). Auf diese Anforderungen an die Evaluationsforschung verweist auch Stegner, die eine Verbesserung der Modellspezifizierung empfiehlt. Ihrer Meinung nach sei es unabdingbar, dem Implementationsprozess größere Beachtung zu schenken und sich nicht ausschließlich an der Datenlage zu orientieren. „Mangelnde Kenntnisse der Policy-Umsetzung können zu Fehlspezifizierungen der Modelle führen“ (Stegner 2008, S. 73). Hierzu dürfe man sich nicht ausschließlich auf spezielle Adressatenmerkmale der Instrumente konzentrieren, sondern müsse auch weitere externe Faktoren einbeziehen. Stegners Ansicht nach ließe sich bei der Betrachtung der Ausgestaltung vieler Wirkungsanalysen die Vermutung anstellen, [...] dass nicht die Datenerhebung einem bestimmten Erkenntnisinteresse folgte, sondern vielmehr das Erkenntnisinteresse durch die vorhandenen Daten bestimmt wurde“ (vgl. ebd., S. 75).

Schmid kritisiert an der Ausgestaltung der Einbeziehung wissenschaftlicher Berater und Institute in Deutschland, dass eine unvorteilhafte Vermischung von Politikberatung und Politikerberatung existiert. Weiterhin sei Politikberatung in Deutschland durch eine oligopolistische Beratungsstruktur (sechs große Wirtschaftsforschungsinstitute und wenige große Stiftungen, besonders die Bertelsmannstiftung) gekennzeichnet. In Deutschland wäre ein Aufbrechen der Think-Tank-Landschaft² sinnvoll, insbesondere durch eine Änderung der Auftragsvergabepraxis (mehr Ausschreibungen). Weiterhin bemängelt Schmid, dass es in Deutschland bislang nicht möglich ist, paradigmatische Ideen unvoreingenommen gemeinsam zu debattieren. Immer wieder werden in der Wissenschaft mit Schlagworten wie Neoliberalismus oder Amerikanisierung auf der einen und Staatssozialismus sowie Korporatismus auf der anderen Seite Denkverbote erteilt (vgl. Schmid 2003, S. 72ff.).

Auch Stegner bemängelt innerhalb der Evaluationstätigkeit einen auf diesen Denkverboten resultierenden Zielkonflikt zwischen effektiver Wiedereingliederung und Sozialstaatsparametern, den es aufzubrechen gelte (vgl. Stegner 2008, S. 76).

² Think Tank = „Denkfabrik“ zur Politikberatung; oftmals in der Organisationform von Stiftungen.

1.4.7 Akteure und Politikverflechtung im Mehrebenensystem

Netzwerkstrukturen von Akteuren eines Politikfeldes bzw. politikfeldübergreifender Kooperationen gibt es nicht nur auf nationaler und regionaler Ebene.

Schon seit Mitte des 20. Jahrhunderts spielten verschiedene Organisationen innerhalb der Ebene der Europäischen Union und darüber hinaus eine große und wachsende Rolle, in dem sie Empfehlungen für gesetzliche Rahmenbedingungen in den Nationalstaaten gaben, eigene Richtlinien für spezielle Politikfelder entwickelten und Best-practice-Beispiele³ verschiedener länderspezifischer Programme kommunizierten. Die Kombination von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik war auf europäischer Ebene von Beginn an ein zentrales Kriterium für eine erfolgreiche Nationalstaaten übergreifende Gestaltung von Leitlinien und Programmen.

1.4.7.1 Einfluss der OECD und der ILO

Basierend auf schwedischer Reformpolitik aus den 1950er Jahren sprach z.B. die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1964 Empfehlungen an ihre Mitglieder aus. Obwohl die Ausgangsbedingungen in der Bundesrepublik denen Schwedens ähnelten, setzte man den Fokus hier stärker auf die berufliche und kaum auf die regionale Mobilität, da man dieser schon durch den förderativen Charakter der Verfassung genügend Bedeutung beizumessen glaubte. Es kam der deutschen Regierung vor allem auf die Koordination verschiedener Politikbereiche und Akteure an und weniger auf die inhaltliche Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Neue Ideen und beschäftigungspolitische Reformkonzepte kamen daher eher von Seiten internationaler Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der OECD mit ihren beschäftigungspolitischen Konferenzen. Insbesondere durch die ILO in ihrer Organisationsform eines Selbstverwaltungsgremiums erfuhren auch nationalstaatliche Akteure der deutschen Arbeitsmarktpolitik aus erster Hand von aktuellen Konzepten und Strategien, die auf den internationalen Arbeitskonferenzen diskutiert wurden.

Nahezu alle Teilnehmer einer externen Expertengruppe, die die Themen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung für die 45. internationale Arbeitskonferenz in einem Bericht vorbereiteten, sahen die Lösung arbeitsmarktpolitischer Problemlagen vorwiegend als Aufgabe einer keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik. Geschrieben wurde über Chancen und Möglichkeiten globaler Nachfragesteuerung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie die Förderung der beruflichen Bildung oder Auswirkungen der

³ beste realisierte Lösung zur Erreichung eines Ziels.

Automatisierungstendenzen fanden im Gegensatz zu den wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Konferenzberichtes kaum Beachtung (vgl. Altmann 2004, S. 118). Die Ergebnisse der Konferenz stimmten mit den Erkenntnissen des Berichts überein und auch die folgenden zwei Jahre bildeten wirtschaftspolitische Überlegungen die Grundlage der Diskussionen.

Das Bundesministerium für Arbeit (BMA) und dessen Vertreter in den ILO-Gremien, Claussen, kritisierten die Ausrichtung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen auf arbeitsmarktpolitische Problemlagen, gab es doch in der Bundesrepublik eine strikte Trennung von Wirtschaftspolitik und sozialpolitisch ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik. Unterstützung erfuhr das BMA hierbei vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) (vgl. ebd., S. 122). Weiterhin wurde in den ILO-Empfehlungen nicht von einer aktiven Arbeitsmarktpolitik oder einer nötigen Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik gesprochen, sondern nur von einer Beschäftigungspolitik mit wirtschaftspolitischen Implikationen für die Arbeitsmarktprobleme (vgl. ebd., S. 125ff.).

Aufgrund der divergierenden Problemlagen in den verschiedenen Nationalstaaten verweigerten jedoch regelmäßig mehrere Nationalstaaten, darunter auch die Bundesrepublik, die Ratifizierung rechtsverbindlicher Übereinkommen, in deren Folge sie Bericht über den Umsetzungsstand hätten ablegen müssen. Wie schwierig die Umsetzung von ILO-Vorgaben sein kann, zeigt ein verabschiedetes Übereinkommen aus dem Jahr 1951. Hiermit sollte die gleiche Entlohnung von Männern und Frauen in gleichwertigen Arbeitsverhältnissen durch die Nationalstaaten gewährleistet werden. Die Bundesrepublik erklärte in einer Stellungnahme, dass aufgrund der Tarifpartnerschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein staatlicher Eingriff in diesem Bereich nicht möglich sei und verzichtete daher auf eine Ratifizierung (vgl. Oschmiansky 2010b).

1.4.7.2.1 Der Europäische Sozialfonds (ESF) als Instrument zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

Der ESF ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union (EU), um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitsuchende zu unterstützen. Der im Jahr 1957 gegründete Fonds fördert jeweils über einen Zeitraum von mehreren Jahren (Förderperiode) Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu reduzieren und Ausbildungsangebote zu erweitern. Gemeinsames Ziel der EU und der Mitgliedstaaten ist, dass alle Bürger eine berufliche Perspektive erhalten. Die Verwaltung des ESF erfolgt durch die Europäische Kommission. Die Mitgliedsstaaten entwickeln eigene operationelle Programme für den Einsatz der Mittel. Die Umsetzung der Programme erfolgt durch öffentliche und privatwirtschaftliche Träger; nationale Behörden sind für die Überwachung und die Auswahl der Projekte verantwortlich.

Die Finanzierung durch den sogenannten Prinzipal, die Kommission, beginnt nur dann, wenn die Vorgaben bei der Konzeptionierung eingehalten wurden. Hier spricht

man von einer „harten“ Steuerung, da eine Finanzierung nur unter ganz bestimmten Bedingungen gewährt wird (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 256). Mit den ESF-Mitteln können sich Beschäftigte zum Beispiel fortbilden, um ihre beruflichen Chancen zu verbessern. Die Mittel werden auch eingesetzt, um für Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen und um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Außerdem werden Beschäftigte und Unternehmen besser auf neue arbeitsweltliche Herausforderungen (z.B. Einführung neuer Technologien und Produkte) vorbereitet und es wird verhindert, dass Arbeitslose den Kontakt zum Arbeitsmarkt verlieren.

In der aktuellen Förderperiode von 2007 bis 2013 stellt der ESF jährlich insgesamt über 10 Mrd. Euro in allen EU-Mitgliedstaaten aus dem ESF bereit. Dies entspricht einem Anteil von mehr als 10 % des Gesamthaushalts der Europäischen Union. Der Anteil der Nationalstaaten beruht auf dem Wohlstandsniveau, so dass der Umfang der Unterstützung zwischen 85 und 50 % beträgt (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 256). Eine Kofinanzierung der ESF-Mittel mit landeseigenen Mitteln ist vorgeschrieben und wird auch nur dann gewährt, wenn eine Übereinstimmung mit den Förderschwerpunkten vorliegt und noch keine nationale Förderung zu den entsprechenden Förderschwerpunkten existiert (vgl. ebd., S. 252).

Zu den vier thematischen Prioritätsfeldern der derzeitigen Förderperiode zählen die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmern, die Stärkung des Humankapitals, der Zugang zu Beschäftigung und die Transnationalität. Schwerpunkte der vergangenen Förderperiode waren die Vollzeitqualifizierung von Arbeitslosen, berufsorientierende und berufsvorbereitende Maßnahmen für Jugendliche, Qualifizierung in geförderter Beschäftigung, Weiterbildung für Beschäftigte und Existenzgründungsförderung (vgl. ebd., S. 263).

Seit der Neuordnung der Strukturfonds im Jahr 2000 ist der ESF, der schon seit 1957 existiert, Finanzier der Maßnahmen, die zur Zielerreichung der Europäischen Beschäftigungsstrategie beitragen (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 252). Für die Bundesrepublik und ihre Bundesländer sind die finanziellen Zuwendungen des ESF unverzichtbarer Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Es können Zielgruppen gefördert werden, die aufgrund ihrer fehlenden Leistungsberechtigung sonst keinen Anspruch auf eine Arbeitsförderungsmaßnahme hätten. Hierunter fallen z.B. Berufsrückkehrer, die weder SGB III- noch SGB II-Ansprüche vorweisen können. Der ESF bietet also eine Bandbreite an Förderungsmöglichkeiten, die von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für „Nichtleistungsbezieher“ bis hin zu berufsspezifischen Sprachförderungsmodulen für Arbeitslose mit Migrationshintergrund reichen. Eine besondere Rolle spielt der ESF auch bei innovativen oder grenzüberschreitenden arbeitsmarktpolitischen Programmen (vgl. Oschmiansky 2010c).

1.4.7.3 Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)

Bis zu Beginn der 1990er Jahre existierte keine Form zentraler Zuständigkeit der EU für arbeitsmarktpolitische und beschäftigungspolitische Strukturen im Mehrebenensystem (vgl. Oschmiansky 2010c). Erste nennenswerte Auswirkungen der Verflechtung im Mehrebenensystem auf die bundesrepublikanische Beschäftigungspolitik ergaben sich aus dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Die hier verabschiedeten Stabilitätskriterien wirken sich negativ auf beschäftigungspolitische Instrumente aus, da die Neuverschuldung eines Landes nicht höher als 3 % und die Gesamtverschuldung nicht höher als 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegen darf. Hieraus ergeben sich also indirekte Sparzwänge auf dem Feld der Sozial- und der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Neumann 2008, S. 83f.)

1997 entwickelte sich die Beschäftigungspolitik im Rahmen des Vertrags von Amsterdam zu einem eigenen Bestandteil des EG-Vertrags. Die Beschäftigungspolitik blieb zwar weiterhin in der Verantwortung der Nationalstaaten, es wurde jedoch eine bessere Koordination zwischen den einzelnen Nationalstaaten vereinbart (vgl. Neumann 2008, S. 93f.). Die Unterzeichner-Länder erkannten an, dass die Bedeutung der Beschäftigungspolitik über Ländergrenzen hinausgeht und insofern im Rahmen einer Europäischen Beschäftigungsstrategie gemeinsam koordiniert werden muss (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 252). Artikel 128 des EG-Vertrags beinhaltet fortan die Beschäftigungspolitischen Leitlinien, die auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit festgelegt wurden. Sie sind gegliedert in vier Themenfelder. Neben der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) geht es um die Entwicklung des Unternehmergeistes und die Schaffung von Arbeitsplätzen (Entrepreneurship), die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten (Adaptability) und die Ausweitung von Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen (Equal Opportunity) (vgl. Ostheim/Zohlhöfer 2002, S. 12).

Parallel zu diesen Leitlinien existieren mit der Steigerung der Beschäftigungsquote, der Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Arbeit, Strategien zur Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens, der Einbindung der Sozialpartner in die EBS, der Sicherung eines geeigneten Policy-Mix unter Beachtung der Chancengleichheit und der Berücksichtigung regionaler Unterschiede sowie der Entwicklung gemeinsamer Indikatoren sechs Querschnittsaufgaben (vgl. ebd.)

Der ungezwungene Charakter der Austausch- und Dokumentationsarbeit innerhalb der OECD und der ILO schien damit überholt. Die EBS bildet den verpflichtenden Rahmen für alle Mitgliedsstaaten der EU, in dem institutionalisierte Verfahren im Rahmen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Zusammenarbeit ausgestaltet und weiterentwickelt werden. Seit dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 verfügen die Sozialpartner mit der Einführung des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag über eine rechtlich gestärkte Stellung: Das Sozialprotokoll gesteht ihnen eine wichtige Rolle zu und die Länder müssen eine umfassende Partnerschaft und Beteiligung

der Sozialpartner im Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik gewährleisten. Nach Artikel 139 EG-Vertrag befragt die Kommission zunächst die europäischen Sozialpartner, bevor sie beschäftigungs- und/oder sozialpolitische Vorschläge formuliert.

1.4.7.4 Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Seit dem Lissaboner Gipfel im Jahr 2000 nannte man die Durchführung von Koordinierungsverfahren Lissabon-Strategie oder auch Offene Methode der Koordinierung (OMK). Die Mitgliedsstaaten müssen zwar keine vollständige Umsetzung der Leitlinien und der Aufgaben gewährleisten, eine vollkommene Nichtbeachtung der Vorgaben kann jedoch gerichtliche Schritte der europäischen Ebene zur Folge haben. Solche Sanktionsmaßnahmen sind jedoch noch nie durchgesetzt worden, weshalb die Überwachung damit in der Hand der zu Überwachenden liegt: Eine erfolgreiche Umsetzung der Vorgaben steht und fällt also mit dem politischen Willen der einzelnen Mitgliedsstaaten (vgl. ebd.).

Hodson und Maher bezeichnen eine solche Methode als „non binding method“ und prangern damit den ihrer Ansicht nach immer noch zu unverbindlich ausgestalteten Kooperationsprozess an (vgl. Hodson/Maher 2001, S. 722f.). Hierbei handelt es sich also um eine „weiche“ Steuerungsform, die im Falle einer Nichtbefolgung keine direkten rechtlichen oder monetären Strafen nach sich zieht. Das nationalstaatliche Recht auf Souveränität bleibt erhalten.

Seit 2005 gibt es 24 integrierte Leitlinien, die drei Jahre Gültigkeit besitzen und in der nationalstaatlichen Politik berücksichtigt werden sollen. Die Nationalstaaten müssen alle drei Jahre nach Ablauf der Gültigkeitsdauer in Form des Nationalen Reformprogramms (NRP) Bericht über den Stand der Umsetzung und die allgemeine Beschäftigungslage erstatten. Vor 2005 fand die Berichterstattung noch jährlich in Form des Nationalen Aktionsplans (NAP) statt (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 254). Berücksichtigt der Staat die Leitlinien nicht zur Zufriedenheit des Rates, spricht dieser Empfehlungen aus, die einen gewissen Druck erzeugen, jedoch nicht bindend sind.

Aus den Evaluierungsergebnissen der Länderberichte entsteht ein gemeinsamer Beschäftigungsbericht der EU. Parallel dazu laufen Benchmarking- und Monitoringprozesse. Die Ziele sind von der EU vorgegeben, die Wege zur Erreichung liegen in der Hand der Nationalstaaten. Irmer und Yollu-Toluk sprechen in diesem Zusammenhang vom Prozess des ‘namings and shamings’ (vgl. ebd., S. 255). „Shaming“ deshalb, weil Good- und Best-Practice-Beispiele, die die EU hervorhebt, in gewisser Weise die Innovationskraft der Mitgliedsländer behindern, die nicht zu den Best-Practice-Ländern gehören, und ihre Bemühungen als falschen Weg charakterisieren (vgl. Neumann 2008, S. 95). Diese Strategie stehe in einem Spannungsverhältnis zur Politik der Nationalstaaten, da sie die Diversität der Politiken nicht berücksichtigt und nicht anerkennt, dass trotz ähnlicher Problemlagen der Länder in manchen Fällen ein

anderer als der empfohlene Weg zur besseren Erreichung der Ziele der EBS führt (vgl. Hartlapp 2006, S. 18).

Sogenannte Peer Reviews scheinen der effektivere Weg zu sein, da hier Mitgliedsländer im Rahmen zweitägiger Treffen durch Praxisbesuche, Vorträge und Diskussionsrunden miteinander und nicht nur voneinander lernen sollen (vgl. Neumann 2008, S. 95). Die Peer Reviews sind Unterprogramme der OMK und finden unter dem Dach der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ der Europäischen Kommission statt. Sie tragen jedoch eher einen sozialintegrativen denn einen beschäftigungspolitischen Charakter. Viele Länder fungierten bereits als Gastgeber und stellten ein in ihrem Land eingeführtes erfolgreiches und/oder neuartiges Programm vor. England, Frankreich, Belgien, Österreich und die Niederlande präsentierten z.B. Projekte, die sowohl einen sozialintegrativen als auch einen beschäftigungsfördernden Charakter aufweisen. Deutschland zeichnete sich in den Jahren 2004 und 2008 durch Projekte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus (vgl. Europäische Union 2009).

An der Erstellung der NAP bzw. NRP sind die zuständigen Bundesministerien, die Bundesregierung, die Länder, die BA, kommunale Spitzenverbände und die Sozialpartner beteiligt (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 258).

Deutschland schuf sich jedoch durch die Formulierung eigener vorrangiger Handlungsfelder große Spielräume bei der Berichterstattung. Diese vorrangigen Handlungsfelder stellen Querschnittsthemen der Leitlinien dar und ermöglichen es den Berichterstattern, einzelne EU-Leitlinien taktisch kurz abzuhandeln oder sogar auszulassen. Sowohl die europäischen als auch die nationalstaatlichen Hauptakteure in diesem Bereich kommen nicht aus der Beschäftigungs-, sondern aus der Wirtschaftspolitik. Nur acht der 24 Leitlinien haben einen beschäftigungspolitischen Hintergrund und auch in Deutschland finden sich nur in zwei der sechs definierten Handlungsfelder beschäftigungspolitische Themen (vgl. ebd., S. 259). Die aufgrund der Evaluierungsergebnisse und Beschäftigungsberichte an Deutschland gerichteten Empfehlungen lassen sich mit den Feldern Prävention und Aktivierung, Steuer- und Abgabensystem, Geschlechtergleichstellung, Risikogruppen und Qualifizierung auf fünf Problembereiche reduzieren. Die Evaluierungsergebnisse der OMK kritisierten vor allem Handlungsfelder wie die Arbeitsmarktpolitik, da die Zuständigkeiten in diesem Bereich vollständig bei den Mitgliedsstaaten liegen (vgl. ebd., S. 252).

1.4.7.5 Einfluss der EBS auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik

Die Forschung schätzt die direkt belegbaren Auswirkungen der EBS auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik eher gering ein. Direkte Diffusionsprozesse seien aufgrund der unterschiedlichen Problemlagen in den Ländern selten nachzuweisen (vgl. Kemmerling 2007, S. 160f.). Deshalb scheint es sinnvoller, zu untersuchen, inwiefern sich die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland seit der Einführung der EBS

1997 verändert hat und dann in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob die Reformen aufgrund nationaler Initiativen und Bedürfnisse oder als Resultat von Empfehlungen seitens der EU durchgeführt wurden (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 262). Hartlapp sieht in der konkreten Nennung von Beschäftigungszielen auf dem Lissaboner Gipfel einen Paradigmenwechsel, also eine Veränderung in den Grundüberzeugungen. Die Zielsetzungen sehen für die Mitgliedsstaaten vor, dass bis zum Jahr 2010 die allgemeine Beschäftigungsquote für die Mitgliedsländer bei 70 % liegen soll. Die Frauenerwerbstätigkeit solle mindestens 60 % betragen und die der älteren Erwerbsbevölkerung 50 %. Die EBS orientiert sich bei der Beurteilung der Arbeitsmarktp Performanz aufgrund dieser angestrebten Zielvorgaben nicht mehr an der Arbeitslosen-, sondern an der Beschäftigungsquote.

Die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte der Mitgliedsländer und der Kommission weisen einerseits darauf hin, dass sich Fortschritte bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Mitgliedsstaaten ergeben haben, andererseits wird jedoch bemängelt, dass Daten zu Evaluierungsmaßnahmen fehlen oder die Leitlinien in manchen Bereichen nur langsam oder gar nicht umgesetzt werden. Beispielhaft hierfür soll ein Auszug aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2002 sein:

„Die Fünfjahresbewertung der EBS kommt zu dem Ergebnis, dass zwar strukturelle Verbesserungen auf dem EU-Arbeitsmarkt festzustellen sind, nach wie vor jedoch noch erhebliche Schwächen bestehen, die ihren Niederschlag finden in der Arbeitslosigkeit, der Erwerbsquote und der Beschäftigungsquote, den geschlechtsspezifischen Unterschieden, der Qualität der Beschäftigung, dem Produktivitätswachstum und regionalen Ungleichgewichten. Diese Schwächen gilt es rasch zu überwinden, soll der EU-Arbeitsmarkt für kommende Herausforderungen gerüstet sein. [...] In den meisten Mitgliedstaaten sind die Sozialpartner dieses Jahr stärker eingebunden in die NAP. Allerdings sind im Allgemeinen nur geringe Fortschritte zu verzeichnen in den Verfahren der Sozialpartner selbst zur Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie. [...] Regionale Ungleichgewichte bleiben [...] ein ernsthaftes Problem. Auf nationalen Quellen basierende Indikatoren werden nicht systematisch verwendet, wobei Schwächen insbesondere feststellbar sind in Bezug auf benachteiligte Gruppen, Übergänge zwischen Beschäftigungen, Betreuungseinstellungen (Indikatoren zur Arbeitsplatzqualität), Arbeitsmarktengpässe und Mobilität sowie Wirksamkeit der Aktivierungsmaßnahmen. [...] Die Zielvorgabe, dass 20 % der Arbeitslosen in den Genuss aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen gelangen sollten, wurde im Allgemeinen bei weitem übertroffen. [...] Andererseits haben bisher nur fünf Mitgliedstaaten den präventiven Ansatz erfolgreich umgesetzt, d. h. das Abdriften in die Langzeitarbeitslosigkeit erheblich reduziert. Generell werden genauere Informationen benötigt über die Wirksamkeit von Aktivierungsmaßnahmen. [...] die Anzahl der Mitgliedstaaten, die einschlägige nationale Zielvorgaben festlegen, ist weiterhin sehr niedrig. Die Tatsache, dass die meisten Mitgliedstaaten in diesem Bereich noch nicht die vereinbarten Beschäftigungsindikatoren benutzen, beeinträchtigt die Analyse der relevanten Maßnahmen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, S. 5ff.).

Die hier aufgezeigten Fehlentwicklungen und verpassten Chancen der Unterzeichner-Länder machen deutlich, dass der Einfluss der EBS auf die nationalen Arbeitsmarktpolitiken eher gering ausfällt. Der Bezug zur EBS in der deutschen Arbeitsmarktpolitik findet nach Meinung von Irmer und Yollu-Toluk nur beim Job-AQTIV-Gesetz und den Hartz-Gesetzen im allgemeinen Teil der Begründung Erwähnung (vgl. Irmer/Yollu-Toluk 2009, S. 262). Büchs verweist ebenfalls darauf, dass viele Arbeitsmarktakteure die EBS als Instrument der Inspiration und Legitimation für die ge-

troffenen Entscheidungen innerhalb des Programmes JUMP, des Job-AQTIV-Gesetzes und der Hartz-Gesetze sehen und diese dort Erwähnung findet (vgl. Büchs 2005, S. 50)

Eichhorst und Rhein kritisieren, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie in Deutschland nur einseitige Auswirkungen auf das Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik ausübt, so dass sich keine wirkungsvolle Beschäftigungspolitik in Form einer strategischen Vernetzung wichtiger Politikfelder ergeben konnte (vgl. Eichhorst/Rhein 2004, S. 541). Vor allem jedoch verhindern die nationalstaatlichen „Hoheitsrechte“ im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine vereinheitlichte und vor allem verbindliche, mit Sanktionmechanismen ausgestaltete Zusammenarbeit im Mehrebenensystem der EU.

2. Historische Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik

„Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik ist ursprünglicher Bestandteil des übergreifenden Politikfeldes Sozialpolitik. Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich das Verhältnis zwischen Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik dahingehend, dass „[...] die strukturellen Folgen marktwirtschaftlicher Prozesse sozial [abgemildert]“ werden sollten (Dingeldey 2006, S. 4). In Deutschland etablierten sich so umfangreiche Schutzbestimmungen und Regulierungen in der Arbeitswelt wie in keinem anderen „fürsorgenden Wohlfahrtsstaat“.

Zimmermann ist der Auffassung, dass die Arbeitsmarktpolitik über Jahrzehnte lang nichts anderes gewesen sei als Sozialpolitik (vgl. Zimmermann 2005a, S. 4). Im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelte sie sich jedoch zu einem eigenen Politikfeld. Immer lauter wurde die Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht nur reagierte, indem sie Arbeitskräfte vermittelte und Arbeitslosigkeit verwaltete, sondern auch präventiv gestalten sollte. Mit dieser Forderung einher ging die Einsicht, dass arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Entscheidungen auch immer im Kontext der Wirtschaftspolitik getroffen werden müssen.

2.1 Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik in der Tradition von John Maynard Keynes

„Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik plädiert für eine antizyklische Nachfragesteuerung durch den Staat, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Schwankungen unterworfen ist, da sie in einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizit die Ursache für einen Wachstums- und Beschäftigungsrückgang sieht“ (Friedrich 1993, S. 341).

Keynes konnte in seinem 1936 veröffentlichten Werk „The general theory of employment, interest and money“ zeigen, dass Marktungleichgewichte auch über längere Zeit Bestand haben konnten und sich nicht immer in angemessener Zeit wieder selbst regulierten (vgl. Rogall 2006b, S. 69). Keynes war davon überzeugt, dass nicht das hartnäckige Bestehen der Arbeitnehmer auf zu hohen Löhnen oder Sozialleistungen der Grund für zunehmende Arbeitslosigkeit war. Vielmehr sei die strikte Weigerung der Kapitaleigner, zu akzeptieren, dass die objektiv vorhandene Knappheit des Kapitals, das sie dem Markt aufgrund schlechter Renditeaussichten entzogen hatten, Schuld an der Arbeitslosigkeit (vgl. Deutschmann 2003, S. 294). Deshalb bliebe dem Staat gar keine andere Möglichkeit, als die mangelnde Investitionsbereitschaft durch öffentliche Nachfrage zu kompensieren.

Neben den Nachfrageprogrammen der öffentlichen Hand zählen die „Zinssenkung durch Geldpolitik des Staates“, die „Erhöhung der verfügbaren Realeinkommen“, die „Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung, der Sozialtransfers und der Arbeitsmarktpolitik“ sowie „Förderprogramme des Staates“ zum Maßnahmenkatalog einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. Rogall 2006, S. 399f.).

Keynes gilt als Vater der modernen Konjunkturtheorie. Er erkannte, dass Wirtschaftsakteure nicht zwingend investieren, wenn die wirtschaftliche Lage positiv ist. Die Investitionsbereitschaft hängt immer auch von den Zukunftserwartungen der Unternehmer ab. Wird die weitere wirtschaftliche Entwicklung negativ eingeschätzt, komme es aufgrund der Zurückhaltung der Unternehmer zu einem wirtschaftlichen Abschwung, der nur durch eine Nachfragesteigerung der öffentlichen Hand überwunden werden könne. Die steigende Nachfrage führe zu steigender Beschäftigung und höheren Einkommen und in der Folge zu weiter wachsender Beschäftigung. Keynes nennt diesen Effekt „Multiplikatorwirkung“ (vgl. Rogall 2006b, S. 74). Von „Akzeleratorwirkung“ könne gesprochen werden, wenn die Unternehmer dadurch zu weiteren Investitionen angeregt würden. Soweit die Nachfrageprogramme des Staates mit Krediten finanziert würden, könnten diese in der anschließenden Phase des Wirtschaftswachstums wieder zurückgezahlt werden. Keynes nahm auch eine höhere Inflationsrate zur Erreichung niedrigerer Arbeitslosigkeit in Kauf. Er akzeptierte somit die Annahmen der sogenannten Phillips-Kurve, die einen „trade-off“ zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit beschreibt. Die Phillips-Kurve verlor jedoch zur Zeit der Ölpreiskrise ihre Glaubwürdigkeit, als sowohl die Inflationsrate als auch die Arbeitslosigkeit anstiegen (vgl. Mooslechner 2002, S. 232). Dieses Phänomen wird als „Stagflation“ bezeichnet.

Neben der Fiskalpolitik sollte der Staat zusätzlich Geldpolitik betreiben. Die mit einer Rezession einhergehende Wachstumsschwäche und die dadurch steigende Arbeitslosigkeit sollten z.B. dadurch überwunden werden, dass eine Geldmengenerhöhung zu einer Zinssenkung führt, die die Nachfrage und die Investitionsbereitschaft erhöht. Dieses geldpolitische Instrument war jedoch nur ein nachgeordnetes Instrument, da Keynes wusste, dass die Investitionselastizität der Zinsen gering sein kann (vgl. Rogall 2006a, S. 265).

2.1.1 Arbeitsmarktpolitische Implikationen der keynesianischen Theorie

Keynes Ansicht nach erhöhen sinkende Sozialleistungen und ein sinkendes Lohnniveau die Arbeitslosigkeit aufgrund weiter sinkender Nachfrage und verbessern vornehmlich die Situation der Arbeitgeber und generell derjenigen, die sich im oberen Bereich der Einkommensskala befinden. Diese angebotsorientierte Umverteilung führe zu einer sinkenden gesamtwirtschaftlichen Konsumquote, da Personen mit höherem Einkommen einen geringeren Teil desselben zum Konsum aufwenden würden als der Personenkreis mit geringerem Einkommen (vgl. Reef 2007, S. 74).

„Der Marktmechanismus allein garantiert keine Vollauslastung der vorhandenen Ressourcen, so dass er in bestimmten Situationen durch eine auf Wirtschaftswachstum zielende staatliche Fiskalpolitik oder Geldpolitik oder eben durch eine umverteilende Sozialpolitik unterstützt werden muss“ (Reef 2007, S. 74). Keynes folgerte aus seinen Analysen, dass Arbeitslosigkeit zumeist ein unfreiwilliger Zustand ist, der von mangelnder Nachfrage verursacht würde. Auf die seiner Ansicht nach theoretischen Verfehlungen der Angebotsorientierung, die Arbeitslosigkeit als freiwillig eingegangenen Zustand bezeichnet, wies Keynes frühzeitig hin: "Many people are trying to solve the problem of unemployment with a theory which is based on the assumption that there is no unemployment" (zit. nach Rothschild 1990, S. 230). Die arbeitsmarktpolitischen Implikationen von Keynes richten sich auch an der Steigerung der Güternachfrage aus, da die mangelnde Nachfrage als entscheidende Ursache der Arbeitslosigkeit gesehen wird. Jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme müsse also auf ihre nachfragesteigernde Wirkung geprüft werden (vgl. Reef 2007, S. 73).

Hielscher und Ochs sehen eine starke Beeinflussung der arbeitsmarktpolitischen durch wirtschaftspolitische Paradigmen. Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik in Kombination mit dem normativen Postulat des "Rechts auf Arbeit" beeinflusst demnach die aktive Arbeitsmarktpolitik (vgl. Hielscher/Ochs 2009, S. 179).

Der Keynesianismus war bis in die Mitte der 1970er Jahre die vorherrschende Wirtschaftsschule in Wissenschaft und Politik. Danges definiert die Nachfragepolitik als eine „kreislauftheoretische“ Prozesspolitik, die kurzfristig angewendet wird (Danges 2004, S. 7). Die nach den beiden Ölpreiskrisen 1973 und 1979 eintretende Stagflation zeigte die Grenzen der keynesianischen Nachfragesteuerung auf.

2.2 Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in der Tradition von Milton Friedman

Die Angebotsökonomie, auch angebotsorientierte Wirtschaftspolitik genannt, stellt die Renditeerwartungen der Kapitaleigner in den Mittelpunkt. Wachsende Arbeitslosenzahlen sind aus Sicht der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik das Resultat „[...] temporärer Anpassungsprozesse der Arbeitsmärkte, freiwillig eingegangener Arbeits-

losigkeit (fehlende Anreize) und zu hoher Kosten“ (Rogall 2006, S. 393). Der Staat solle lediglich für die nötigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sorgen, die das Investitionsklima positiv beeinflussen (vgl. Schubert / Klein 2006, S. 331). Vorrangig seien dabei Steuer- und Abgabentlastungen auf Seiten der Unternehmer sowie die Deregulierung des Arbeitsrechts (vgl. Bellermann 2004, S.44; vgl. Ackermann, S. 19). Weiterhin müsse es für den Staat darum gehen, einen antiinflationären Kurs in der Haushaltspolitik einzuschlagen. Die Zentralbank habe die Aufgabe, die Geldmenge stabil zu halten bzw. nur parallel zum Wirtschaftswachstum zu erhöhen (vgl. ebd., S. 44f.).

Als Vorläufer der Angebotsökonomie gilt der Monetarismus. Diese volkswirtschaftliche Lehrauffassung, die auf den Ökonomen Milton Friedman zurückgeht, besagt, dass der wichtigste Faktor zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Geldmenge sei (vgl. Kirchner / Polzin / Pollert 2004, S. 113). Der Monetarismus kann als Gegenrevolution zur keynesianischen Lehre verstanden werden (vgl. Rogall 2006c, S. 81). Er knüpft an die klassischen und neoklassischen Lehrmeinungen dahingehend an, dass er von den Selbstregulierungskräften marktwirtschaftlicher Systeme ausgeht, die zum Gleichgewicht streben. Den Annahmen der Quantitätstheorie⁴ folgend dürfe die Geldmenge, die durch die Zentralbanken gesteuert wird, sich nur im gleichen Maße erhöhen wie das Wirtschaftswachstum, da sonst die Geldwertstabilität gefährdet sei.

Friedman gilt als Neubegründer der von Keynes attackierten neoklassischen Quantitätstheorie des Geldes, nach der das Preisniveau – bei Konstanz von Output und Umlaufgeschwindigkeit des Geldes – von der Geldmenge bestimmt werde.

„[...] Verdoppelt sich z.B. die nominale Geldmenge, dann führt – bei zunächst unverändertem Preisniveau – die jetzt überschüssige Realkasse zu Ausgaben, die sich in einer erhöhten Nachfrage nach Gütern und Vermögensaktiva niederschlagen, was eine gleichzeitige Expansion von Output und Preisniveau – bei ansteigender Umlaufgeschwindigkeit des Geldes – bewirkt, bis wieder die Ausgangshöhe der Realkasse bei dann allerdings verdoppeltem Preisniveau erreicht ist“ (Heinsohn/ Steiger 2002, S. 410). Friedman analysierte in den Jahren 1929 bis 1933 den umgekehrten Fall einer autonomen Verringerung der nominalen Geldmenge. Daraufhin kam er zu dem Ergebnis, dass nicht der Börsencrash an der Wall Street die eigentliche Ursache der Krise war, sondern die 1928 ergriffenen deflationären Maßnahmen des Federal Reserve Systems, die eine Verringerung der nominalen Geldmenge bewirkt hätten. Bis 1933 nahm die Geldmenge um ein Drittel ab.

⁴ Die Quantitätstheorie besagt, dass jede Änderung der umlaufenden Geldmenge auch eine Änderung des Preisniveaus zur Folge hat. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Irving Fisher (1867 – 1947) bezog diese Theorie auf den gesamtwirtschaftlichen Geld- und Güterstrom und formulierte in der Formel $(G(\text{eldmenge}) \times U(\text{mlaufgeschwindigkeit des Geldes}) = H(\text{andelsvolumen}) \times P(\text{reisniveau}))$ seine Annahme, dass jede Veränderung auf der Geldseite Veränderungen auf der Güterseite nach sich ziehe. Falls in einer Volkswirtschaft Vollbeschäftigung herrsche und die Geldmenge steige, hätte das inflationäre Tendenzen zur Folge, da der kausale Anstieg des Preisniveaus nicht durch eine Gütermengenänderung kompensiert werden könne. Eine Deflation entstünde demzufolge, wenn die Gütermenge schneller wächst als die Geldmenge (vgl. Kirchner / Polzin / Pollert 2004, S. 117).

Friedman sah also die Ursache von Krisen und damit verbundener Arbeitslosigkeit – ausgenommen einer „natürlichen Arbeitslosigkeit“ in einer bestimmten Höhe, die sich aber langfristig durch Strukturreformen reduzieren lasse – in einer falschen Politik der Zentralbank und nicht wie Keynes in der Instabilität des privaten Sektors.

Als Patentrezept zur Vorbeugung solcher Krisen, das später auch von vielen Zentralbanken angewandt wurde, empfahl er die von ihm entwickelte Geldmengenregel. Er lehnte sich strikt gegen die von Keynes entwickelte nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, da die Fiskalpolitik zur Ankurbelung der Wirtschaft längerfristig keine Wirkung zeigen würde.

2.2.1 Arbeitsmarktpolitische Implikationen der Angebotsorientierung

Das neoklassische Paradigma betrachtet Arbeitslosigkeit als eine Größe, die sich auf längere Sicht durch rationales Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf dem flexiblen Arbeitsmarkt gleichgewichtig einpendelt und demzufolge als natürliche Arbeitslosigkeit beschrieben werden könne. Jede Form von Arbeitslosigkeit ist nach dieser Sichtweise freiwillig eingegangene Arbeitslosigkeit.

Nach Ansicht Rothschilds wird hierdurch das Problem der Arbeitslosigkeit viel zu stark vereinfacht und in seinen verschiedenen Ursachen verkannt (vgl. Rothschild 1990, S. 230). Nach Rogall zählen die „Minderung der öffentlichen Staatsausgaben“, die „Senkung der Personalkosten“, die „Einführung eines leistungssteigernden Steuersystems und Steuersenkungen“, die „Rückführung der Sozialtransfers und der öffentlichen Beschäftigung“ und die „Deregulierung“ zu den zentralen Ansätzen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. Rogall 2006, S. 393f.).

Donges beschreibt das wissenschaftliche Konzept der Angebotspolitik als „allokationstheoretisch fundiert [...]“. Sie steht folglich in der Tradition der Neoklassik und strebt neben der Stärkung der Investitionsbereitschaft der Unternehmer die Erhöhung des Leistungswillens der Bürger an. Sie vertraut auf „[...] die Koordinationskraft des Marktsystems und die Problemlösungskapazität des Wettbewerbs [...]“ (Donges 2004, S. 7).

Häufigste Ursachen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die es nach neoklassischer und neoliberaler Auffassung bei vollständig flexiblen Produktionsfaktor- und Güterpreisen nicht längerfristig geben könne, seien vor allem das soziale Sicherungssystem und das überregulierte Arbeitsrecht (vgl. Reef 2007, S. 59). Arbeitsnachfragen seitens der Unternehmer würden z.B. durch die Mitfinanzierung der sozialen Sicherung und die Regulierungen im Arbeitsrecht negativ beeinflusst, wenn Folgekosten in diesen beiden Bereichen die Arbeitskosten über das Gleichgewichtsniveau steigen lassen. Doch auch freiwillige Arbeitslosigkeit sei in Teilen der sozialen Sicherung anzulasten, da sie arbeitslose Menschen dazu verleiten könne, ihre Arbeitskraft nicht zum herrschenden Lohnsatz anzubieten. In Branchen geringer Produktivität liege der „Reservationslohn“ sogar häufig oberhalb des Erwerbseinkommens, was die Arbeitsbereitschaft stark schwäche (vgl. ebd., S. 59f.). Hier spiegeln sich Elemente des Aktivie-

Paradigmas in der Arbeitsmarktpolitik wider, das die „Schuld“ an der Arbeitslosigkeit vor allem bei den Arbeitslosen sucht und für die Unternehmen das Investitionsklima durch Deregulierungsmaßnahmen verbessern will.

2.3 Entwicklung der Kontroverse der Nachfrage- und Angebotsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik

Die Implementation des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 erfolgte im Zeichen des keynesianischen Nachfragemanagements, während das Schröder-Blair-Papier von 1998 den Trend einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik theoretisch einleitet und damit das Konzept der Angebotsorientierung anwendet, das Arbeitslosigkeit in den meisten Fällen als freiwillig eingegangenen Zustand beschreibt. Für diese unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Ansätze bildeten die jeweils vorherrschenden Lehrmeinungen in der Wirtschaftspolitik die Grundlage.

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland entwickelte das System der Sozialen Marktwirtschaft mit seinen Sonderregelungen eine große Dynamik und in der Folge reduzierte sich auch ohne staatliche Beschäftigungspolitik die Arbeitslosigkeit merklich. In den 1960er Jahren herrschte sogar ein Mangel an Arbeitskräften. Wirtschaftsminister Ludwig Erhard (erst parteilos, später CDU) war ein Vertreter des Ordo-Liberalismus, der eine staatlich geregelte Wettbewerbsordnung in der Marktwirtschaft forderte, ansonsten jedoch freie Entfaltungsmöglichkeiten für die Marktkräfte anstrebte. Staatliche Nachfragepolitik spielte in dieser Zeit großen Wirtschaftswachstums keine Rolle und auch die wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstühle und Beratungsgremien vertraten im Gros die Auffassungen des Ordoliberalismus.

Die erste Rezession der Nachkriegszeit 1966/1967 bildete den Wendepunkt im wirtschaftswissenschaftlichen Diskursraum (vgl. Sell 2007, S. 227). Nach Bildung der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD avancierte in der politischen Arena der damalige Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD) zum „[...] Apologeten keynesianischer Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, und es gelang ihm auf erstaunliche Weise, großen Teilen der deutschen Öffentlichkeit das Konzept der damals so genannten »Globalsteuerung«, das heißt der staatlichen Beeinflussung makroökonomischer Größen (vor allem der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage), verständlich zu machen und die gesetzlichen Grundlagen dafür politisch durchzusetzen“ (ebd.). Schon 1967 bekam die Wirtschaft eine erste Konjunkturspritze in Höhe von 5 Mrd. DM und die Multiplikatorwirkung stellte sich offensichtlich ein, so dass die Arbeitslosigkeit und die Konjunkturkrise überwunden werden konnten. Der Keynesianismus galt damit als Allheilmittel. Diese Überzeugung wurde jedoch durch die seit der ersten Ölpreiskrise nahezu stetig steigende Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit wieder zerschlagen. Die Anhänger der Angebotspolitik bestimmten ab diesem Zeitpunkt für mehrere Jahre den wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs, da sich die Misserfolge

der keynesianisch orientierten Nachfragesteuerung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach den Ölpreiskrisen 1974 und 1979 und ihr Scheitern bei der Inflationsbekämpfung offenbarten.

Kromphardt vermeint innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion eine Annäherung beider Positionen zu erkennen. Hierzu trugen seiner Ansicht nach vor allem ein Desillusionierungsprozess auf Seiten der Vertreter der Angebotspolitik und Veränderungen in der Position der keynesianischen Vertreter bei. „Aus diesen Gründen besteht inzwischen eine zunehmende Übereinstimmung darüber, daß die staatlichen Handlungen auf dem Gebiet des Geldes und der öffentlichen Finanzen verstetigt werden müssen. Durch ein solches verstetigtes Handeln sollen auch die Erwartungen der privaten Unternehmen und Haushalte stabilisiert werden, damit sie dementsprechend stetiger investieren bzw. konsumieren“ (Kromphardt 1992, S. 230ff.).

Hierfür spricht auch das Schröder-Blair-Papier von 1998, in dem Blair und Schröder das in den beiden vergangenen Jahrzehnten praktizierte marktwirtschaftliche „Laissez-faire“ des Neoliberalismus genauso wie die massive staatliche Intervention durch die keynesianische Nachfragesteuerung in den Jahrzehnten davor kritisierten. Sie plädierten für ein freies Spiel der Marktkräfte innerhalb der vom Staat gesetzten und stets zu überprüfenden, notwendigen Rahmenbedingungen (vgl. GLASNOST 2007). Angebots- und Nachfrageorientierung sollten sich zu einem erfolgreichen wirtschaftspolitischen Konzept ergänzen.

Gemeinsam ist beiden Lehrmeinungen Trubes Ansicht nach, dass sie Vollbeschäftigung prinzipiell für möglich halten. Die flexiblen und zumindest in Teilen steuerbaren Zu- und Abgangsraten in und aus Arbeitslosigkeit unterstreichen Trubes Ansicht nach die Vorstellung einer möglichen Vollbeschäftigung. Gegen diese Vorstellung würden jedoch die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit und ihre scheinbare Resistenz gegen angebots- und/oder nachfrageseitige Maßnahmen sprechen. Dieses Phänomen einer strukturell-systemisch bedingten Arbeitslosigkeit, die schwer zu bekämpfen ist, da sie sich selbst verstärkt, nennt man Hysterese-Effekt (vgl. Trube 1997, S. 22ff.).

Diese Entwicklung entkoppelt also zunehmend die Wirtschaftsentwicklung von den Lösungsstrategien für Arbeitslosigkeit. Hier stoßen dann auch die Theorien von Keynes und Friedman an ihre Grenzen, die das Problem der Arbeitslosigkeit durch staatliche Nachfragesteuerung bzw. verbesserte Angebotsbedingungen, im letzten Schritt also durch ökonomisches Wachstum, zu lösen gedenken (vgl. ebd., S. 51). Sell weist darauf hin, dass die Modellierung der Angebots- und Nachfragebedingungen [...] so komplex [ist], dass man bei nicht erwarteten Ergebnissen kaum herausfinden kann, an welcher Stelle im Modell Fehlspezifikationen oder [...] noch nicht berücksichtigte Änderungen des Verhaltens vorliegen. In der wirtschaftspolitischen Debatte dominieren daher einfachere, abgeleitete Vorstellungen des wirtschaftlichen Zusammenspiels und darauf fußende Erklärungen, Appelle und Aufrufe von Gruppen von Ökonomen an die Wirtschaftspolitik“ (vgl. Sell 2007, S. 33).

In Deutschland finden sich mit Kromphardt, Krupp, Riese, Horn und Herr derzeit nur wenige Wirtschaftswissenschaftler, die eine keynesianische Position vertreten.

Im Jahr 2003 verständigten sich z.B. in den USA 400 keynesianisch orientierte Wirtschaftswissenschaftler auf die Forderung einer expansiven Ausgabenpolitik für die Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Rogall 2006b, S. 77/vgl. Uchatuis 2005, S. 26). Der berühmteste „Vertreter“ einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in Deutschland ist derzeit der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Mit Peter Bofinger findet sich aktuell nur ein Wirtschaftswissenschaftler im Sachverständigenrat, der eine neue Nachfragepolitik fordert und den derzeitigen Entwicklungen in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik kritisch gegenübersteht.

Oschmiansky und Schmid sind der Auffassung, dass der Arbeitsmarkt aufgrund verschiedener struktureller Probleme wie dem eingeschränkten Marktgleichgewicht, der externen Effekte und dem Informationsdefizit einer Sonderordnung und einer gewissen Regulierungsdichte bedarf (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 238). Auch Bodegan führt den strukturellen Wandel des Politikfeldes Arbeitsmarkt (von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft) der letzten vier Jahrzehnte sowie die Europäisierung deutscher Politik und die immer weiter fortschreitende Technisierung als Argument dafür an, die aktive Arbeitsmarktpolitik den Erfordernissen funktional anzupassen und sowohl angebots- als auch nachfrageorientierte Instrumente dafür zu implementieren. Es dürfe jedoch nicht vergessen werden, dass politische Entscheidungen auch immer den zeitgeistlichen Strömungen unterliegen (vgl. Bodegan 2009, S. 2).

2.4 Der Beginn der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Bereits das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 beinhaltet einige Bestandteile, die einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben werden können. Hierbei handelt es sich um die Förderung beruflicher Aus- und Fortbildung nach §130 ff. AVAVG sowie Umschulungsbeihilfen für Bergleute (§56 des Montanunionvertrags), die Gewährung von Kurzarbeitergeld (§ 116 ff. AVAVG) und produktive Winterbauförderung.

Insofern sei es falsch, das Arbeitsförderungsgesetz als Beginn der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu bezeichnen. Allerdings seien die legislativen und theoretischen Möglichkeiten des AVAVG, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, bis auf die Winterbauförderung kaum praktisch zur Anwendung gekommen. Die Arbeitsmarktpolitik zu Zeiten des AVAVG beschränkte sich größtenteils darauf, mit Maßnahmen auf bereits bestehende Arbeitslosigkeit zu reagieren (vgl. Altmann 2004, S. 115 f.).

Auch Oschmiansky und Schmid machen darauf aufmerksam, dass die Arbeitsmarktpolitik der 1950er und 1960er Jahre zu sehr damit beschäftigt war, den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit zu kompensieren, anstatt die gebildeten Rücklagen

dazu zu nutzen, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 273).

Das politische Leitbild der Vollbeschäftigung hatte sich als Teil zeitgeistlicher Strömung etabliert. 1958 machten die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik anteilig 71,6 % an den gesamten Ausgaben aus, während allein für die Schlechtwettergeldregelung 84 % aller Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet wurden (vgl. ebd., S. 273). Angesichts eines eintretenden Qualifikationsdefizits nach dem Bau der Mauer 1961 war der Anteil der beruflichen Bildungsmaßnahmen mit 8,5 % (66,7 Mio. DM) an den gesamten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik von 1,16 Mrd. DM viel zu niedrig (vgl. ebd., S. 272).

Da die Zeit zwischen 1957 und 1966 jedoch nahezu durchgängig als Zeit der Vollbeschäftigung empfunden wurde, kann sich daraus erklären, warum solchen Maßnahmen auch in der Öffentlichkeit keine größere Bedeutung zugemessen wurde. Die ersten Ausläufer der wirtschaftlichen Abschwungphase und einer Strukturkrise deuteten sich allerdings schon Mitte der 1960er Jahre an. Die Möglichkeit zur Förderung von beruflicher Fortbildung und Umschulung bestand zwar bereits seit Einführung des AVAVG 1927; große Bedeutung erlangte sie jedoch nur in der Zeit der ersten Weltwirtschaftskrise ab 1929. So nahmen im Jahr 1932 fast 530000 Personen an den von der Reichsanstalt ausgerichteten Kursen teil. In der Folgezeit verloren Bildungsmaßnahmen jedoch wieder an Bedeutung (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 353).

Den strukturellen Veränderungen im Bereich der Landwirtschaft, dem Bergbau und zum Teil auch im Verarbeitenden Gewerbe (Textilindustrie) wurde durch Rücklagenbildung, Mittelumverteilung und Einstellung ausländischer Arbeitskräfte beizukommen versucht. Ansätze einer modernen Arbeitsmarktpolitik, die verbreitet präventiv agiert, indem sie berufliche Fort- und Weiterbildung unterstützt sowie Arbeitskräfte regional mobilisiert, waren kaum erkennbar (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 333). Erst ab 1967 begann der Versuch, Bildungsmaßnahmen unter dem Dach der Bundesanstalt neu zu koordinieren: Am 1. Januar 1967 ging die Trägerschaft für „[...] individuelle und institutionelle Leistungs- und Aufstiegsförderung“ vom Bund auf die Bundesanstalt über (Schmid/Oschmiansky 2006, S. 353).

Am 29. Juni 1966 forderte der Bundestag die Bundesregierung schließlich auf Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dazu auf, das AVAVG dem technischen Fortschritt und der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen (vgl. Kruse/Lüdtke/Reinhard et.al. 2008, S. 52f.). Diese Forderung wurde schon 1965 vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gestellt. Die ordoliberalen Tendenzen der Bundesregierung und die langsame Ministerialbürokratie verhinderten jedoch, dass dieser objektiv vorhandene Problemdruck bereits ein Jahr früher in der Regierungsarbeit hätte Berücksichtigung finden können (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 342).

Die zunehmende Arbeitslosigkeit, beginnend mit der Rezession 1966/1967, bewirkte eine öffentliche Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarktpoli-

tik. Im Zuge dieser Diskussion gewannen die Begriffe „Strukturpolitik“, „Regionalpolitik“, „Bildungspolitik“ und „Bildungsökonomie“ an Bedeutung. Der Keynesianismus erreichte in dieser Zeit seinen Höhepunkt gesellschaftlicher und politischer Entfaltungskraft und führte in der Arbeitsmarktpolitik zu einer Adaption der Nachfragesteuerung ins Mikropolitische (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 333). Dieser Wandel sei Lehmsbruchs Ansicht nach nur durch einen Paradigmenwechsel in der Politik möglich geworden, der durch einen „[...] innovativen Modus der Zukunftsbewältigung“ gekennzeichnet ist (Lehmsbruch 1999, S. 46f.). Aus diesem Grund erfolgte 1967 parallel zur Einführung des Stabilitätsgesetzes die Einrichtung der Konzentrierten Aktion, in der die Bundesregierung gemeinsam mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern Maßnahmen und Programme koordinierte. Probleme ergaben sich auf der Ebene der Länder und Gemeinden, die teilweise nicht in der Lage waren, ausgehandelte antizyklische Programme zeitnah umzusetzen, so dass es zu Wirkungsverzögerungen kam und der antizyklische Charakter konterkariert wurde (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 336f.).

Auch die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wurde bis ins Jahr 1966 von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) nur sporadisch betrieben, denn die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) besaß weder einen Auftrag zur wissenschaftlichen Erforschung der erhobenen Daten, noch gab es angestellte Wissenschaftler, die die Daten hätten auswerten können.

Die Gewerkschaften hingegen erkannten den Trend zur „Verwissenschaftlichung“ und schufen mit dem Arbeitskreis „Automation“ einen wissenschaftlichen Diskussionsrahmen, in dem Forschungsarbeiten koordiniert wurden. Altmann vermutet, dass die Gewerkschaften durch ihre Vertreter in den Selbstverwaltungsgremien der BAVAV die Entwicklung der Arbeitsmarktforschung dort positiv beeinflussen konnten. Im Jahre 1965 gründete die Bundesanstalt einen eigenen Arbeitskreis „Strukturwandel der Wirtschaft“. Neben den Möglichkeiten zur Ausweitung der Forschungsaktivitäten wurden hier vor allem Wege gesucht, die berufliche Bildung auch innerhalb der bestehenden Grenzen durch das AVAVG zu erweitern (vgl. Altmann 2004, S. 130f.). Auch das Referat IIa2 des BMAS löste sich von der starren Haltung des Staatssekretärs Claussen und entwickelte daraufhin eine Reformoption für den §138a AVAVG, mit der die Förderung beruflicher Bildung ausgeweitet werden sollte (vgl. ebd., S. 133f.).

Immer mehr Stellen des BMAS und auch die BAVAV setzten sich mit Teilbereichen des AVAVG auseinander, die für reformbedürftig erachtet wurden. Schließlich legte der DGB im November 1965, nachdem im Verlauf desselben Jahres im BMAS mehrere Gespräche mit der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite stattgefunden hatten, eine Konzeption zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik vor, die das BMAS mit Interesse zur Kenntnis nahm. In der Folge kam es zu ersten Arbeiten an einer Großen Novelle des AVAVG (vgl. ebd., S. 137f.).

Nachdem der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Hans Katzer (CDU), seine Fraktion über die Reformentwicklungen im BMAS informiert hatte, begannen auch

einige Parlamentarier der CDU, die Arbeitsmarktpolitik als Thema aufzugreifen. Im Gegensatz zur SPD, die sich ausschließlich für eine Reform der beruflichen Ausbildung einsetzte, nutzten die Christdemokraten die weitgehende Untätigkeit der Sozialdemokraten im Bereich Arbeitsmarktpolitik. Sie konnten sich durch einen Antrag vom 26. Januar 1966, der eine an die Strukturveränderungen und die wirtschaftliche Entwicklung angepasste Beschäftigungs- und Berufspolitik forderte, als Antriebsmotor einer Reform der Arbeitsmarktpolitik darstellen (vgl. Kühl 1982, S. 252). Auch der Entwurf zum sogenannten „Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz“ der SPD vom August 1966 konnte daran nichts ändern, da er zeitlich nach dem Antrag der CDU erfolgte und wiederum inhaltlich schwerpunktmäßig die berufliche Ausbildung behandelte (vgl. Altmann 2004, S. 139ff).

Maßgeblich gestaltet wurde die Reform der Arbeitsmarktpolitik von der Fach- und Referatsebene des BMAS. Das war daran zu erkennen, dass sie den ersten Reformentwurf weitgehend autonom ausarbeitete und zentralistische Ideen zur Umwandlung der BAVAV in eine Bundesbehörde – entwickelt von einem Mitglied der Planungsgruppe im BMAS – als juristisch und politisch undurchsetzbar kennzeichnete und so dem politischen Diskussionsprozess vorläufig entzog (vgl. ebd., S. 144ff.). Die Forderung nach einer Verwissenschaftlichung der Arbeitsmarktpolitik und die sich daran anschließende Gründung des IAB am 1. April 1967 konnten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das BMAS praktisch kein Interesse an der Formulierung eigener Untersuchungsschwerpunkte in der Arbeitsmarktforschung zeigte. Altmann führt als Beleg die Beauftragung eines US-amerikanischen Forschungsinstituts an, dem das BMAS einen Forschungsauftrag auf dem Gebiet der Arbeitsmarktprognose erteilte, obwohl das BMWi das Konzept des Instituts negativ beurteilte und der Erkenntnis leitende Fragenkatalog nicht vom BMAS, sondern vom Institut formuliert wurde. Eine Absprache mit dem kurz zuvor gegründeten IAB erfolgte ebenfalls nicht (vgl. ebd., S. 150f.).

Der vom BMAS ausgearbeitete Referentenentwurf führte zu einer vorgezogenen Umsetzung der wichtigen Reformschritte innerhalb der 7. AVAVG-Novelle bis zum 1. April 1967. Altmann verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass alle Voraussetzungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik schon vor dem starken Ansteigen der Arbeitslosigkeit im Winter 1966/1967 existierten und widerlegt damit die in weiten Teilen der Forschung vertretene Auffassung, dass die steigende Arbeitslosigkeit der Grund für die Entstehung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik war. Vielmehr seien die Annahmen über die Auswirkungen des technischen Fortschritts und die Automatisierungstendenzen der Grund für die Ausgestaltung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gewesen (vgl. ebd., S. 157).

In der Arbeitslosenversicherung schlug sich der keynesianische Charakter der Reformbewegung nieder: Die Versicherungspflicht galt ab dem Jahr 1967 für alle Angestellten (Ausnahme: leitende Angestellte). Durch einen möglichst großen Leistungsempfängerkreis sollten die Kaufkrafterhaltung und der regionale Ausgleich gewährleistet werden. Des Weiteren erhöhten sich die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe, Fami-

lienzuschläge und die Schlechtwettergeld- und Kurzarbeitergeldregelung. Neu eingeführt wurde das Unterhaltsgeld für Maßnahmeteilnehmer der beruflichen Bildung (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 337).

2.4.1 Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969

Von Seiten der Bundesregierung, also der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Kurt Georg Kiesinger (CDU), wurde vor dem Hintergrund des kurzen Wirtschaftseinbruchs im Winter 1966/1967 eine Überarbeitung des AVAVG durch eine Große Novelle für nicht ausreichend befunden, so dass das „Gesetz zur Arbeitssicherung und Berufsförderung“, Arbeitsförderungsgesetz genannt, entwickelt und nach der Beschlussfassung im Bundestag am 25. Juni 1969 unter Berücksichtigung einiger Änderungen auch vom Bundesrat (einstimmig) verabschiedet wurde (vgl. Piepenbrink 2009). Anders als das AVAVG zielte das AFG darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger bereits ab ihrem Einstieg ins Berufsleben zu betreuen (Kruse/Lüdtke/Reinhard et.al. 2008, S. 52ff.). Am 1.7.1969 trat schließlich das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Kraft, das den Grundstein legte für eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik unter den Vorzeichen der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik.

„Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist, legt man die verschiedenen Untersuchungen zugrunde, vornehmlich eine mittel- und längerfristig angelegte tarif-, wirtschafts-, geld- und strukturpolitische oder gar auch eine gesellschaftspolitische Aufgabe, bei der die Flexibilität der Wirtschaft gefördert, Innovations- und Investitionstätigkeiten der Wirtschaft angeregt, mögliche Blockaden abgebaut und Rahmenbedingungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gegeben werden müssen [...]“ (Schmid/Blancke 2001, S. 12). Auch Bodegan versteht das AFG als Teil der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Arbeitsmarktpolitik könne in diesem Zusammenhang definiert werden als „[...] grundsätzlicher Teil einer allgemeinen Beschäftigungspolitik [...]“ (Bodegan 2009, S. 1). Ihr Ziel sei es, Arbeitslosigkeit saisonaler, konjunktureller, friktioneller und struktureller Art zu bekämpfen und das Matching von Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten zu verbessern (vgl. ebd./Konetzky 2009).

Das AFG und die in ihm postulierte „aktive Arbeitsmarktpolitik“ konnte vom Bundesrat nur einstimmig verabschiedet werden, da die Zielformulierung im Gesetz relativ offen gehalten wurde. Während die Bundesanstalt für Arbeit unter dem Terminus der aktiven Arbeitsmarktpolitik alles fasste, was nicht Versicherungsleistung war, plante der Ausschuss für Arbeit mithilfe der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorwiegend Strukturkrisen zu entschärfen bzw. zu verhindern. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sah die aktive Arbeitsmarktpolitik als flankierendes Instrument einer beschäftigungspolitischen Globalsteuerung. Allen Parteien war jedoch gemein, dass sie die Arbeitsmarktpolitik mit der Beschäftigungs- und Bildungspolitik enger

verzahnen wollten. Hierfür spricht auch die nahezu parallele Verabschiedung des AFG mit dem Berufsbildungsgesetz (16. August 1969) und dem Ausbildungsförderungsgesetz (19. September 1969) (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 343f.). Olbrich charakterisiert „[...] die berufliche Weiterbildung als Steuerungsinstrument für die Arbeitsmarktentwicklung“. Mit ihrer Hilfe sollte es gelingen, Ungleichgewichte und Störungsprozesse auf den Arbeitsmärkten zu bekämpfen, indem den Maßnahmeteilnehmern die nötigen beruflichen Schlüsselkompetenzen wie Flexibilität und Mobilität an die Hand gegeben wurden (vgl. Olbrich 2001, S. 376).

2.4.1.1 Ausgestaltung

Innerhalb des AFG fand die Einbindung der Arbeitsmarktpolitik in die Wirtschafts- und Sozialpolitik durch den §3 statt, der darüber hinaus die Bundesanstalt als Träger der Maßnahmen etablierte. Die §§1 und 2 formulierten die Handlungsrichtlinien und die Auslegungsbestimmungen sowie sieben Ziele, die auf die Interessen und Anforderungen Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen ausgerichtet waren. Nicht nur Arbeitslosigkeit, unterwertige Beschäftigung und Arbeitskräftemangel sollten verhindert werden, auch für Problemgruppen wie Frauen, ältere Erwerbstätige und behinderte Personen waren verstärkte berufliche Eingliederungschancen vorgesehen. Darüber hinaus sollten nachteilige Auswirkungen der strukturellen Wandlungsprozesse abgemildert und die Beschäftigtenstruktur verbessert werden (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 344f.). Der dritte Abschnitt des AFG umfasste die §§63 bis 99 und beschäftigte sich mit den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die dem Erhalt von Arbeitsplätzen dienten. Hierunter fielen das Kurzarbeitergeld, das den Arbeitsmarkt tatsächlich regulieren konnte, sowie ABM und spezielle Maßnahmen für ältere Erwerbstätige. Im vierten Abschnitt (§§100 – 141) wurden im Wesentlichen die Vorgaben des AVAVG zur Zahlung von Arbeitslosengeld (ALG) und Arbeitslosenhilfe (ALHi) beibehalten (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 345f.). Um die in den §§1 und 2 genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele verwirklichen zu können, entstand mit den §§4 bis 62 ein Maßnahmenkatalog.

Das Kernstück des Maßnahmenbündels bildete die berufliche Bildung, auf die unter bestimmten Voraussetzungen neuerdings ein Rechtsanspruch bestand, der die bisherige Kann-Leistung ersetzte (vgl. Oschmiansky 2010). Berufliche Bildung nahm neben der Vermittlung in Arbeit nun auch eine Vorrangstellung gegenüber den Lohnersatzleistungen ein. Präventiven Charakter besaßen die Maßnahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung, die dem Entstehen von Arbeitslosigkeit bereits in der ersten Phase der beruflichen Laufbahn entgegenwirken sollten (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 344ff.). Der wesentliche Unterschied zwischen der Bildungsförderung des AVAVG und des AFG lag in der gesetzlichen Verpflichtung der Bundesanstalt, individuelle Bildungshilfen zu gewähren. Die gesetzlichen Veränderungen des AFG führten zu einem starken Anstieg der Teilnehmerzahlen in diesem Bereich.

Hierzu trugen auch die Vergabevorschriften bei, die große Ermessensspielräume boten (vgl. ebd., S. 353ff.).

Die Wertschaffende Arbeitslosenhilfe erbrachte innerhalb des AVAVG nicht den erhofften Erfolg und wurde im AFG zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM, §§ 91 – 96) weiterentwickelt, deren Charakter als modern und aktiv beschrieben wurde. Ziel war die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen in zusätzlichen, gemeinnützigen und öffentlich geschaffenen Stellen und der Übergang in ein ungefördertes dauerhaftes Arbeitsverhältnis. Im Gegensatz zur „Wertschaffenden Arbeitslosenhilfe“ durfte die ABM in der finanziellen Ausgestaltung die Höhe der alternativ zu zahlenden Arbeitslosenunterstützung übersteigen. Trotz der Modernisierung blieb das Instrument ABM weitgehend ungenutzt und erfuhr mit 3208 Personen im Jahr 1974 die größte Inanspruchnahme dieser Periode (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 356f.). Die Gruppe der Jugendlichen spielte im AFG der 1960er Jahre keine Rolle. Aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge der Kriegs- und Nachkriegsjahre, die in das Ausbildungs- und Erwerbssystem eintraten, entwickelte sich die Beschäftigungslage für diesen Personenkreis überaus günstig. Die Überbeschäftigung veranlasste viele Jugendliche dazu, kein schlecht entlohntes Ausbildungsverhältnis anzutreten, sondern als Ungelernte relativ hohe Verdienste zu beziehen. Die erste Ölpreiskrise 1974/1975 führte jedoch dazu, dass sich große Teile der jugendlichen Bevölkerung innerhalb kürzester Zeit zur gewichtigsten Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt entwickelten. Fast 70 % der arbeitslosen Jugendlichen im Jahr 1974 konnten keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen. Die fehlende Bereitschaft der Jugendlichen, die Ausbildung nachzuholen sowie die ebenso fehlende Bereitschaft der Betriebe, Ausbildungsplätze anzubieten, erhöhten das Arbeitsmarktrisiko für die Jugendlichen in starkem Maße (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 557f.).

2.4.2 Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik von 1966 bis 1974

2.4.2.1 Konjunkturelle Maßnahmen

Sowohl im Jahr 1967, also direkt nach dem ersten konjunkturellen Einbruch, in dessen Folge sich die Zahl der Arbeitslosen auf ca. 460.000 verdreifachte, als auch im Jahr 1974 spielte das Kurzarbeitergeld als konjunkturelle, angebotsorientierte Maßnahme eine bedeutende Rolle. Neben den 582.000 Arbeitslosen im Jahr 1974 empfingen 292.000 Personen Kurzarbeitergeld. Die Zahlungen durften nur vorübergehend gewährt werden und mussten in wirtschaftlichen Erfordernissen sowie strukturellen Wandlungsprozessen begründet liegen (vgl. Franke 2004, S. 17; Schmid/Oschmiansky 2006, S. 358f.).

Die „Produktive Winterbauförderung“ und das Schlechtwettergeld spielten mit 2,7 Mrd. DM an aufgewendeten Mitteln in den ersten beiden Wintern nach Einführung des AFG auch eine bedeutende Rolle. Allein 2 Mrd. DM wurden für die Finanzierung

des Schlechtwettergeldes verwendet. Um die erhebliche Differenz zwischen Einnahmen aus der und Leistungen an die Bauwirtschaft zu beheben, führte die BA ab dem 1. Mai 1972 eine Umlage ein, die – auf Vorschlag der Tarifpartner – 4 % der Brutto-lohnsumme betrug (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 360f.).

2.4.2.2 Strukturelle und regionalisierte Maßnahmen

Wirtschaftlich schwache Regionen mit arbeitsmarktpolitischen Problemlagen gab es bereits in Zeiten der Vollbeschäftigung. Die Unterschiede konnten über zusätzliche strukturelle Hilfen in Teilen aufgefangen werden. Zudem siedelten sich Unternehmen dort an, wo Arbeitskräfte zahlreich zur Verfügung standen – der Arbeitsplatz wurde also zum Arbeitnehmer gebracht.

Mit Einsetzen der Rezession in 1967 zeichneten sich jedoch die regionalen Disparitäten in ihrem ganzen Ausmaß ab und die Unterschiede in der Arbeitslosenquote betrugen zwischen einzelnen Städten bis zu 20 %. Daraufhin fand eine Neuorganisation der regionalen Förderpolitik statt, die regionale Aktionsprogramme, eine Investitionszulage und als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beinhaltete (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 361f.) Schmid und Oschmiansky sind der Auffassung, dass die Strukturpolitik zu einseitig wirtschaftspolitisch ausgerichtet war und die arbeitsmarktpolitischen Aspekte zu kurz kamen. Dass die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosenquote nach der ersten Ölpreiskrise 1974 weniger stark ausgeprägt waren als noch 1967, habe an dem tieferen konjunkturellen Einbruch 1974 gelegen und nicht an erfolgreicher Strukturpolitik (vgl. ebd., S. 363).

2.4.2.3 Weitere Maßnahmen

Die Rezession 1967 konnte die Arbeitskräfteknappheit nicht langfristig unterbrechen, so dass sie bis 1974 das zentrale Problem der Arbeitsmarktpolitik blieb. Zwei Jahre später interpretierte man den Konjunkturunbruch 1967 sogar als „Ausrutscher“, da die Arbeitslosenzahlen bis 1970 wieder auf 150000 Personen sanken (vgl. Franke 1990, S. 17f.). Durch inländische Reserven ließ sich der Mangel an Arbeitskraft nicht beseitigen, zumal es sich in den meisten Fällen um Arbeitslose handelte, deren Leistungsfähigkeit erheblich eingeschränkt war. Solche Problemgruppen vor allem älterer Arbeitsloser wurden entweder durch Weiterbildungsmaßnahmen längerfristig gefördert oder es wurden kurzfristige Eingliederungsbeihilfen gewährt.

Die Arbeitskräfteknappheit sollte und konnte mit ihrer Aktivierung jedoch nicht behoben werden, so dass der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte als äußerst flexible und legitime Lösung des Problems erachtet wurde (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 363ff.).

Zwischen 1969 und 1970 stieg die Zahl ausländischer Arbeitnehmer um ca. 500000 Personen. Im Jahr 1973 waren schon 2,5 Mio. ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt (vgl. Franke 1990, S. 18). Die Zahl ausländischer Arbeiter stieg so rasant an, dass die Bundesregierung im Jahr 1973 ein Konsolidierungsprogramm für die Anwerbung implementierte, das die von den Arbeitgebern aufzubringenden Anwerbegebühren mehr als verdreifachte. Die wenig später einsetzende Ölpreiskrise provozierte sogar einen „Anwerbestopp“ und einhergehend damit einen „Inländerprimat“ im Arbeitsvermittlungsprozess. Maßnahmen zur Bekämpfung der saisonalen Arbeitslosigkeit gingen von 80 % im Jahre 1965 auf 30 % im Jahre 1974 zurück (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 363ff.).

2.4.2.4 Gewichtung der Maßnahmen im Instrumenten-Mix

Eine Verschiebung zugunsten präventiver, aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente lässt sich deutlich erkennen. So betrug Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1974 50 % der Gesamtaufwendungen, während im Jahr 1967 nur 25 % dafür aufgewendet wurden. Dabei machten die finanziellen Aufwendungen für die berufliche Bildung anteilig 50 % an den aktiven Maßnahmen aus. Die Aufwendungen stiegen von 112,4 Mio. DM in 1967 kontinuierlich auf 2,1 Mrd. DM in 1974 (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 367f.).

Am 1. Januar 1972 trat eine Anordnung des Verwaltungsrates der BA in Kraft, die den förderungsberechtigten Personenkreis verkleinerte und die unbedingte Zweckmäßigkeit der Maßnahme betonte. Die offensive Ausgestaltung der Bildungspolitik erfuhr hiermit ihre erste Einschränkung (vgl. ebd., S. 355). Neuerungen ergaben sich vor allem im Bereich der beruflichen Bildungsförderung, für die ein individueller Rechtsanspruch eingeführt und neue Bildungsträger etabliert wurden. Weiterhin übernahm die Bundesanstalt für Arbeit die Kosten (anteilig oder in Gänze), die durch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen entstanden. Die Arbeits- und Berufsberatung erfuhr eine Erweiterung der Aufgaben und ältere Arbeitslose rückten stärker in den Mittelpunkt der Wiedereingliederungsbemühungen (Kruse/Lüdtke/Reinhard et.al. 2008, S. 52ff.).

Im Vordergrund stand vor allem Anfang der 1970er Jahre jedoch der präventive Charakter des Gesetzes: Im Jahr 1971 wurden doppelt so viel Mittel für Fortbildung und Umschulung ausgegeben wie für Arbeitslosengeld. Ziel sollte sein, nicht mehr nur auf Arbeitslosigkeit zu reagieren, in dem Lohnersatz gezahlt wurde, sondern Arbeitslosigkeit im Vorfeld durch Bildungsangebote zu verhüten. Insofern fanden sich im Jahr 1973 auch nur knapp 6 % Arbeitslose unter den Maßnahmeteilnehmern. Aufgrund der ersten Ölpreiskrise erhöhte sich der Anteil der arbeitslosen Maßnahmeteilnehmer jedoch schnell auf 31 % im Jahr 1975.

Konjunkturelle Maßnahmen sanken von 1967 (206,4 Mio. DM) bis 1969 (3,3 Mio. DM) und stiegen danach mit Ausnahme des Jahres 1973 (74 Mio. DM) bis auf 677

Mio. DM im Jahr 1974 an. An diesen Zahlen lässt sich eine relativ kurze Reaktionszeit auf die bestehenden Problemlagen erkennen. Für ABM wurden im Jahr 1974 32,4 Mio. DM eingesetzt (1969: 13,2 Mio. DM) und mit einem Gesamtbudget von 1,4 Mrd. DM für saisonale Maßnahmen gab die Bundesanstalt knapp 600 Mio. DM mehr aus als noch im Jahr 1969.

Die Bundesanstalt stellte aber nicht nur anteilig mehr Geld für die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung, auch die Gesamtmittel für Arbeitsmarktpolitik stiegen erheblich. Die saisonalen Maßnahmen banden im Jahr 1974 nur noch 30 % der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, während es im Jahr 1965 noch fast 80 % waren (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 367f). Seit dem Inkrafttreten des AFG überstiegen die Ausgaben der BA die Einnahmen beträchtlich, weshalb die Bundesregierung bald darauf die Notbremse zog und den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,4 Prozentpunkte auf 1,7 % erhöhte und die großen Anstrengungen im Bereich der beruflichen Bildung zurückfuhr. Hier zeigt sich das prozyklische Ausgabenverhalten des Bundes und der Bundesanstalt: Trotz gleichbleibend hoher Arbeitslosigkeit in den Jahren 1975 bis 1977 und demzufolge sinkender Einnahmen der Bundesanstalt sanken auch die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Diese Veränderungen in der Ausgabenstruktur erfolgten z.B. durch eingeschränkte Zuweisungen des Bundes an die Bundesanstalt (vgl. Lampert 1989, S. 176).

2.4.2.5 Bilanzierung des Reformprozesses – Phase der Selbstverwaltung und Modernisierung

Schmid und Oschmiansky kritisieren, dass die im Zielkatalog des AFG erwähnten Problemgruppen nur unzureichend von den Maßnahmen profitierten. Anstatt Arbeitslose mit weitreichenden Vermittlungshemmnissen zu fördern und zu qualifizieren, dehnte die Bundesrepublik die Ausländerbeschäftigung aus und schuf dadurch zukünftige Problemsituationen in den verschiedensten Politikfeldern.

Bereits das OECD-Deutschlandexamen, ein Zwischenstandsbericht zur bisher praktizierten Arbeitsmarktpolitik nach Umsetzung des AFG, kritisierte sowohl die steigende Ausländerbeschäftigung und die wachsende „Stille Reserve“ als auch die zu einseitig ausgerichtete nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik und die unzureichend regional differenzierten ABM sowie konjunkturpolitischen Maßnahmen (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 371).

Die Bundesanstalt für Arbeit stellte vor diesem Hintergrund im Jahr 1974 „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ an und konstatierte: „Aus der Analyse und Projektion der Entwicklung der wesentlichen Bestimmungsgrößen des Arbeitsmarktes und ihrer Interdependenzen leiten sich die im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Konzeptes notwendigen Maßnahmen ab. Primäre Aufgabe ist im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes, den quantitativen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage im Arbeitsmarkt sowie qualitativ die ständige Verbesserung der

Beschäftigungsstruktur sicherzustellen [...]. Als praktikabler Weg wurde die Aktivierung der in der registrierten und unregistrierten Arbeitslosigkeit [...] vorhandenen Reserven sowie die Ausschöpfung von sonstigen Binnenreserven im Rahmen vorrangiger und politisch gewollter Aktionsprogramme gesehen [...]“ (Bundesanstalt für Arbeit 1974, S. 93). Die „vorhandenen Reserven“ sollten sowohl im Kreis der inländischen als auch bei ausländischen Personen aktiviert werden.

Nach den Jahren der Arbeitskräfteknappheit begann in den frühen 1970er Jahren jedoch eine Periode, die sich mit gegenteiligen Problemen beschäftigen musste (vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 353). Die anfänglich regional auf das Ruhrgebiet und das Saarland begrenzte Strukturkrise in der Landwirtschaft, dem Bergbau und der verarbeitenden Industrie dehnte sich zunehmend auf den Dienstleistungsbereich aus und erreichte nun großflächig die gesamte Bundesrepublik. Der Dienstleistungssektor war deshalb auch nur bis 1973 in der Lage, die rückläufigen Beschäftigtenzahlen aus den anderen Wirtschaftsbereichen durch steigende Einstellungszahlen aufzufangen (vgl. Schmid/Oschmiansky 2006, S. 340f.). Die andauernde Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe nach der Wirtschaftskrise 1974/1975 stellte die Arbeitsmarktpolitik vor neue und andere Herausforderungen. Das AFG wurde bald nach Inkrafttreten nicht auf seine Fähigkeit zur Mobilisierung von Arbeitskräften, sondern auf seine Funktionstüchtigkeit im Bereich der sozialen Sicherung getestet. Weiterhin traten Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots in den Vordergrund. Die beruflichen Bildungsmaßnahmen behielten zwar weiterhin ihre Vorrangstellung, sie verloren allerdings ihren Charakter eines präventiven Instruments zur Bildung von Humankapital, da nun vorwiegend Arbeitslose eine Förderung erhielten (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 353). Die Problemgruppen unter den Arbeitslosen wurden jedoch nur unzureichend mit einbezogen.

Es zeigten sich schon hier gravierende Fehlentwicklungen: Anstatt sich den Segmentierungstendenzen zu stellen, waren die Arbeitsmarktpolitik und das AFG noch immer ganz darauf ausgerichtet, die Vollbeschäftigung wieder herzustellen (vgl. ebd., S. 354). Beruhte die Arbeitsmarktpolitik in den 1960er und Anfang der 1970er Jahre noch auf einer Basis, die von allen Parteien getragen wurde, so entwickelte sie sich ab der ersten Ölpreiskrise zum zentralen innenpolitischen Streitpunkt zwischen den Parteien und auch innerhalb einzelner Parteien (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 314).

2.4.3 Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1974 bis 1982

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ab Mitte der 1970er Jahre stellte sich so dar, dass eine große Zahl an jungen Erwerbstätigen aus den geburtenstarken Jahrgängen auf den Arbeitsmarkt strömten, dieser sie jedoch nicht aufnehmen konnte. Die Zahl der Erwerbstätigen sank um eine Mio. und die Zahl der Arbeitslosen stieg auf über eine Mio. (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 317).

In den Jahren 1974 bis 1983 beschloss die Bundesregierung insgesamt 18 Ausgabenprogramme, die alle einer beschäftigungspolitischen Zielsetzung folgten (vgl. Franke 1990, S. 21). Der wirtschaftliche Aufschwung 1975 führte zwar zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit um eine Mio. Personen, jedoch sank die Arbeitslosigkeit zwischen 1975 und 1979 im Vergleich nur unbedeutend um 220.000 Personen. Die verbesserte Beschäftigungslage zeigte sich jedoch nicht in allen Regionen der Bundesrepublik und es bildete sich ein Nord-Süd-Gefälle heraus (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 317ff). Die nördlichen Bundesländer verzeichneten von 1976 bis 1979 sogar einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Zu den Krisenbranchen zählten vor allem der Steinkohlebergbau sowie die Stahl- und Werftindustrie. Vor allem die Zahl der Langzeitarbeitslosen stieg von 5,2 % im Jahr 1974 auf 17,9 % im Jahr 1976. Hier zeigt sich das Hysterese-Phänomen, die sich selbst verstärkende Arbeitslosigkeit, die aufgrund der zweiten Ölpreiskrise 1979 noch weiter anstieg: Im Jahr 1982 zählten schon über 20 % der arbeitslosen Bevölkerung zu den Langzeitarbeitslosen (vgl. ebd., S. 320f.).

Die Arbeitsmarktpolitik entwickelte sich in der Periode von 1974 bis 1982 zum finanziellen Kürzungsposten in der Innenpolitik. Nicht nur die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenhilfe erfuhren massive Beschränkungen, auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam es zu großen Einsparungen.

Bedeutete die 3. Novelle des AFG noch eine Erhöhung des Unterhalts- und Arbeitslosengeldes sowie der Arbeitslosenhilfe, so leitete die 4. Novelle des AFG eine Phase der Änderung im Bereich der Verfügbarkeits- und Zumutbarkeitsthematik bei Arbeitslosen ein und führte wieder zu einer Kürzung der Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe auf maximal ein Jahr sowie zu einer genauen Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Falle einer möglichen Fortzahlung (vgl. ebd., S. 322/325).

Der Runderlass 230/78 der BA vom 8. August 1978 setzte fest, dass Arbeitslose Abschläge beim Einkommen und eine stärkere Mobilitätsbereitschaft hinnehmen mussten. Außerdem mussten sie dazu bereit sein, Tätigkeiten anzunehmen, die in einem Anforderungsbereich unterhalb ihres Qualifikationsniveaus lagen (vgl. Webber 1982, S. 266; Steffen 2006, S. 9). Die 5. Novelle zum AFG revidierte diese Verschärfungen zwar kurzzeitig und führte in der Folge zu einem neuen Runderlass 331/79 vom Oktober 1979, der eine Untergrenze der Zumutbarkeit definierte (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 327). Mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz vom 22. Dezember 1981 verschärfte sich die Zumutbarkeitsregelungen jedoch wieder und die veränderte Sperrzeitenregelung konnte dazu führen, dass die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld von 12 auf 10 Monate verkürzt werden konnte (vgl. ebd., S. 328). Weiterhin erhöhte sich die anspruchsbegründende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsdauer auf 12 Monate innerhalb von drei Jahren. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung stieg in dieser Periode von 1,7 auf 4,0 %. Jedoch konnte auch diese Entwicklung nicht dazu führen, den defizitären Haushalt der BA zu konsolidieren. In der Folge kam es vor allem von Seiten der FDP und der CDU/CSU zu der Entscheidung, das Arbeitslosengeld erheblich zu kürzen. Diese

Entwicklung mochten weder die Sozialdemokraten noch die Gewerkschaften mittragen.

Der schlechten Arbeitsmarktlage wollte die Bundesregierung vor allem durch die Reduzierung der Arbeitsnachfrage entgegenwirken. Im Bereich der Ausländerbeschäftigung konnte nach 1977 jedoch kein großer Entlastungseffekt mehr eintreten, da ab diesem Zeitpunkt 2,5 Mio. der knapp 4 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik bereits länger als fünf Jahre in Westdeutschland ansässig waren und somit von einer gesicherten Rechtsposition profitierten.

Die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsleben führte zu einer Erwerbsquote der Männer zwischen dem 60. und dem 65. Lebensjahr von 43,6 %, die damit niedriger war als nach der ersten Ölpreiskrise 1974 mit damals 61,9 %.

Eine längere Schulbesuchszeit und Ausbildungsphase sollten den Zustrom der geburtenstarken Jahrgänge der Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt abmildern. 1980 befanden sich allein 350000 Jugendliche in einer Bildungsmaßnahme. Dennoch sorgten die zögerliche Haltung der Unternehmen bei Neueinstellungen sowie die steigenden Entlassungen vor allem auf Kosten der Jugendlichen für eine hohe Arbeitslosenquote, die 1981 noch weiter anstieg.

Ebenfalls für Frauen bedeutete die schlechte konjunkturelle Lage eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt. Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 stufte die für Frauen wichtigen Einarbeitungszuschüsse nicht als notwendige, sondern als zweckmäßige Maßnahmen ein, so dass die Qualifikationschancen für Frauen erheblich eingeschränkt wurden (vgl. ebd., S. 330ff.).

Der konjunkturelle Einbruch veranlasste die Bundesregierung dazu, in der Tradition der keynesianischen Theorie öffentliche Sonderprogramme zu finanzieren. Von arbeitsmarktpolitischer Bedeutung war das 10-Milliarden-Programm mit der schwerpunktmäßigen Förderung privater Investitionstätigkeit. Das Programm stellte außerdem 600 Mio. DM für Beschäftigungshilfen wie Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätszulagen zur Verfügung. Auch die Sätze für Maßnahmen zur Überbrückung saisonaler oder konjunktureller Schwankungen stiegen an und neue Leistungen wurden eingeführt. Im Jahre 1982 beschloss die Bundesregierung jedoch aufgrund der stetig steigenden Ausgaben erneut Leistungsbeschränkungen, die nicht nur die aktive Arbeitsmarktpolitik, sondern auch das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe betrafen. So sank der Anteil der Ausgaben von 2,18 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahre 1982 bis auf 1,92 % im Jahr 1990 (vgl. Bodegan 2009, S. 3).

Die großen Mitnahmeeffekte auf Seiten der Unternehmer führten dazu, dass die Bundesregierung einen Kurswechsel einschlug: Da die Umsetzung der keynesianischen Theorie innerhalb der Konjunkturprogramme keine nennenswerten Erfolge brachte, beschloss die Bundesregierung die Theorien Keynes' als Steuerungsinstrumente für die Strukturpolitik zu verwenden. Das vor diesem Hintergrund entwickelte „Zukunftsinvestitionsprogramm“ erzielte mit seinem Anspruch, die Volkswirtschaft umzustrukturieren, sowohl beschäftigungspolitischen als auch umweltpolitischen Erfolg (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 334f.).

Die Umsetzung einer offensiven Arbeitsmarktpolitik erreichte die Bundesregierung jedoch mit dem Arbeitsmarktpolitischen Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom 16. Mai 1979 (vgl. Franke 1990, S. 22). Positive Effekte erzielten hier vor allem die innerbetriebliche berufliche Weiter- und Umqualifizierung von Arbeitnehmern sowie die Ausweitung der ABM im sozialen Bereich. Besonders die Problemgruppe der Geringqualifizierten profitierte von dem Programm. Die zweite Ölpreiskrise 1979 und das Versagen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ihrem Präventivcharakter führten zu erheblichen finanziellen Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 336ff.). Von einem generellen Versagen kann jedoch schon deshalb nicht gesprochen werden, da die Instrumente unter gänzlich anderen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Bedingungen angewendet wurden als zur Zeit ihrer Konzeptionierung vorherrschten (vgl. ebd., S. 339).

2.4.3.1 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1982

Die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente erfuhren im Laufe der Zeit erhebliche inhaltliche Änderungen, während die Zielsetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes nur zögerlich an die neuen Herausforderungen angepasst wurden. Die inhaltlichen Änderungen wirkten sich z.B. auf die berufliche Weiterbildung dahingehend aus, dass sich die Zielgruppe von den etablierten Gruppen auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen und Arbeitslose verlagerte. Anstatt das Wirtschaftswachstum zu fördern ging es nunmehr stärker darum, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 verschärfte jedoch die Zugangsvoraussetzungen und führte in der Folge zu einer stark sinkenden Teilnehmerzahl. Z.B. erhielten nichtarbeitslose Teilnehmer nur noch 58 % des letzten Arbeitsentgeltes.

Nachdem sich die wirtschaftliche Lage 1976 langsam wieder entspannte, erleichterte die Regierung auch die Zugangsbedingungen wieder. Gezielte und schnell durchsetzbare Mittelausgaben von Seiten des Bundes im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgten ab dem Jahr 1976 vorwiegend durch arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme wie z.B. durch das Arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitische Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vom 28. Januar 1976 (235 Mio. DM) oder das Programm Arbeitsmarktpolitische Beschäftigungshilfen vom 10. November 1976 (430 Mio. DM), die sich auf die neuen Zielgruppen Jugendliche und längerfristig Arbeitslose konzentrierten (vgl. Franke 1990, S. 21f.).

Ebenfalls im Jahr 1976 als Vorlauf zu den Sonderprogrammen kam es auch im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit zu Vorstößen seitens der Arbeitnehmer und des Bundesausschusses für Berufsbildung: Ein Mitglied des Verwaltungsrates erinnerte „[...] an eine am 16. Juli 1976 im Verwaltungsratsausschuß II gegebene Anregung, die Verwaltungsausschüsse zu Kristallisationspunkten der Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen auf der jeweiligen lokalen Ebene werden zu lassen. Insbesondere soll dadurch der Austausch von Informationen und Absichten zwischen Ar-

beitsamt und Schulverwaltung, den Organisationen der Arbeitgeber, den Gewerkschaften sowie den überbetrieblichen Ausbildungsinstitutionen beschleunigt und in möglichst unbürokratischer Weise gehandhabt werden“ (Bundesanstalt für Arbeit 1976, S. 7).

Eine Stellungnahme des Bundesausschusses für Berufsbildung vom 25. August 1976 lautet ähnlich: Es sollten „[...] auf örtlicher Ebene unter Federführung der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter bei Hinzuziehung aller Beteiligten die örtliche Ausbildungsplatzsituation geprüft, die Berufsberatung intensiviert, die erforderlichen Maßnahmen koordiniert und gemeinsam ergriffen werden, ohne daß dadurch bereits laufende geeignete Initiativen anderer Gremien beeinträchtigt werden“ (ebd.).

Nach der zweiten Ölkrise erfolgte der massive Einschnitt bei den Finanzmitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik, was den arbeitsmarktpolitischen Anforderungen dieser Zeit vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit und eines Mangels an Fachkräften zuwiderlief und auch dazu führte, dass die Überlegungen innerhalb des Verwaltungsrates zur besseren Zusammenarbeit der Akteure auf lokaler Ebene nicht weiter verfolgt wurden (vgl. ebd., S. 339ff.).

Weitere Einsparungen im Bereich der ABM erfolgten seit Inkrafttreten der 5. Novelle zum AFG, mit der die Kriterien zur Zusätzlichkeit der Maßnahme und zur Förderhöhe verschärft wurden. Ziel der ABM, die bald nur noch in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit bewilligt wurden, war es vorrangig, Minderausgaben im Bereich der Unterstützungsleistungen zu bewirken. Von Teilen der Arbeitsmarktforscher wurden die Mittelkürzungen kritisiert, da die sozialpolitische Funktion dieses Instrumentes in den Hintergrund trat und gerade ABM in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit erhebliches Entlastungspotenzial hätte bieten können (vgl. Hellmich 1982, S. 122). Das Instrument der Kurzarbeit entwickelte sich in dieser Periode von einem kurzfristigen Instrument zu einem Instrument der Langfristsubventionierung von bis zu zwei Jahren. Diese Entwicklung bemängelten vor allem die Gewerkschaften aber auch die Unternehmen, die Kurzarbeit nicht in Anspruch nahmen.

Die Aufwendungen für die Bauwirtschaft nahmen stark ab und es fehlten den Unternehmen Anreize für eine ganzjährige Bautätigkeit (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 345).

Mitnahmeeffekte bei Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme wie Einarbeitungszuschüssen und Eingliederungsbeihilfen führten im Jahr 1981 dazu, dass sich Unternehmen, die solche Hilfen in Anspruch nahmen, zu einer Nachbeschäftigung in Höhe der Förderungsdauer verpflichten mussten (vgl. ebd., S. 346). Weitere Einschränkungen durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) vom August 1981, das u.a. den Bundeszuschuss an die BA verringerte, führten zu einer weiter stark sinkenden Inanspruchnahme von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Zahl der Maßnahmeteilnehmer an Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme z.B. sank von durchschnittlich 100000 Personen in 1978 auf 23700 Personen in 1982 (vgl. ebd., S. 347).

2.4.3.2 Bilanzierung der Periode 1974 bis 1982 – Phase der Konsolidierung

Nach Meinung von Kühl fällt die arbeitsmarktpolitische Bilanz der sozialliberalen Regierungskoalition von 1974 bis 1982 nicht erfolgreich aus, da sie von einer Änderungs- und Regulierungswut sowie drastischen Sparmaßnahmen geprägt gewesen sei, auf die sich die Arbeitsmarktakteure gar nicht so schnell einstellen konnten (vgl. Kühl 1983, S. 249). Hielt Scharpf allein die Dosierung und den Zeitpunkt der beschäftigungspolitischen Strategien der Regierung für falsch, so vertrat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1981 die Meinung, dass die nachfrageorientierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an sich für die bestehende Situation untauglich gewesen sei (vgl. Scharpf 1984, S. 20f.). Die Veränderungen innerhalb des AFGs entstanden laut Bogedan aufgrund vielfältiger Einflussgrößen, die von sich wandelnden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen über reines politisches Kalkül, bestehendes Erfahrungswissen und normative Vorstellungen bis hin zu vorherrschenden wirtschaftspolitischen Lehrmeinungen reichten und deshalb schwer zu bewerten seien (vgl. Bogedan 2009, S. 2).

Die sozialliberale Koalition konzentrierte ihre beschäftigungspolitischen Überlegungen weitgehend auf die optimale Verteilung der Mittel in den Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Diese Entwicklung ist auch damit zu begründen, dass viele Regierungspolitiker die arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht als Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sahen, sondern als sozialpolitisches Begleitinstrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik verdoppelten sich in dieser Periode, während die Zahl der Arbeitslosen sich verdreifachte. Dadurch sank der relative Anteil der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Gesamtbudget von 46 auf 30 %. Die arbeitsmarktpolitischen Implikationen der keynesianischen Theorie konnten sich mit Ausnahme des Kurzarbeitergeldes nicht durchsetzen.

Als positive Entwicklung sehen Schmid und Oschmiansky die zentral gebliebene Stellung der Förderung der beruflichen Weiterbildung (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 353). Sie verlor jedoch zum einen den Charakter eines präventiven Instruments bei der Bildung von Humankapital und zum anderen wurden innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen die in dieser Periode entdeckten bzw. beschriebenen „Problemgruppen“ Frauen, Langzeitarbeitslose, Ältere und Ungelernte nur ungenügend gefördert. Nennenswerte Wiedereingliederungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt zeigten sich für Langzeitarbeitslose bei keiner arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Diese Problematik verstärkte sich durch die Vermittlungsstrategie der Arbeitsverwaltung, die sich nach dem „last-in-first-out“-Prinzip zentral mit der „Bestenvermittlung“ beschäftigte und damit indirekt auch zur anwachsenden Verfestigung der Problemgruppen beitrug (vgl. ebd., S. 355; vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 261).

Die Bundesregierung ging in dieser Periode dazu über, der Bundesanstalt andere Pflichtaufgaben wie das Kindergeld, die Rehabilitation und die Deutschlehrgänge für

Aussiedler aufzubürden, so dass es zu einer großen Überlastung des Systems durch versicherungsfremde Leistungen kam. Die steigende Bürokratisierung nahm Ausmaße an, die von den Sachbearbeitern nicht mehr bewältigt werden konnten. So informierte z.B. eine 79-seitige Durchführungsverordnung darüber, wann Teilnehmern an FuU-Maßnahmen Fahrtkosten erstattet bekamen und wann nicht (vgl. Schmid/Oschmiansky 2008, S. 362). Die zahlreichen Novellierungen innerhalb des AFG und die Eingriffe in den BA-Haushalt seitens der Bundesregierung verhinderten eine mittel- und längerfristig angelegte Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. ebd., S. 361). Der §2 AFG beinhaltete das Ziel der Verbesserung der Struktur der Beschäftigung in bestimmten Gebieten und Wirtschaftszweigen. Allerdings enthielt das AFG bis zur Novellierung durch das AFKG keine regionalspezifischen Anwendungsvorschriften, da es nach der Rechtssystematik ein Gesetz der Individualförderung war.

Die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf die Hoffnung, dass das Erreichen der Vollbeschäftigung immer noch möglich war, begründet Oschmianskys und Schmid's Auffassung nach den geringen Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die den Segmentierungstendenzen nicht nachhaltig begegnen konnten (vgl. ebd., S. 362).

2.4.4 Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1982 bis 1989

Mit der Kanzlerschaft Helmut Kohls hielt auch die Angebotstheorie wieder stärker Einzug in die Bundesarbeitsmarktpolitik: Vor allem die immense Abgabenbelastung wurde als Grund für die Misere der hohen Arbeitslosigkeit gesehen. Arbeitsplätze sollten insbesondere durch das Ankurbeln der Wirtschaft geschaffen werden, die sich in einer tiefen Rezession befand. Bemerkenswert an der Regierungserklärung Kohls vom 13. Oktober 1982 ist vor allem die Tatsache, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik mit keinem Wort erwähnt wurde.

Trotz der in 1983 einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungphase war die Höhe der Arbeitslosigkeit in den Regionen von noch größeren Differenzen gekennzeichnet als in der Vorperiode.

Die Region Schleswig-Holstein wies laut Arbeitsmarktbericht 1980 – 1990 der Landesregierung Schleswig-Holstein Ende des Jahres 1985 z.B. eine Arbeitslosenquote von über 13 % auf, in Baden-Württemberg lag diese gerade einmal bei 5,4 %. Der Bundesdurchschnitt lag bei 9,3 %, erhöhte sich jedoch zum Jahresende auf 10,4 % (vgl. Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 1991, S. 144; vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 246). Besonders die alten Industriezweige hatten mit Strukturkrisen zu kämpfen und setzten viele Arbeitskräfte frei, die von der wachsenden modernen Industrie nicht aufgefangen werden konnten. Für Schleswig-Holstein und das Hamburger Randgebiet kam noch erschwerend hinzu, dass es zu großen Beschäftigungsverlusten z.B. in der Landwirtschaft kam (vgl. ebd., S. 248). Eine besondere Problematik dieser Periode war die sich immer weiter verfestigende Lang-

zeitarbeitslosigkeit, die um 460 % zunahm und 1989 bei 485.000 Personen lag (vgl. ebd., S. 246).

2.4.4.1 Akzentverschiebung hin zur Beschäftigungsförderung?

Die stagnierende Beschäftigungsentwicklung – auch im europäischen Umland – veranlasste die Bundesanstalt für Arbeit, am 18. und 19. Juni 1985 ein Fachsymposium „Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland“ abzuhalten, das den Ursachen des in den USA seit den 1970er Jahren bestehenden Beschäftigungswunders nachgehen und evtl. Folgerungen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik aufzeigen sollte (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1985, S. 6).

Der von der Arbeitgeberseite benannte Wissenschaftler Grubel von der Simon-Fraser-Universität in British Columbia/Kanada machte vor allem die lange Zeit in der Wirtschaftstheorie und -politik dominierende Theorie des Keynesianismus für die Fehlentwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich. Es sei nötig, sich wieder auf die Lehrsätze der „klassischen“ Ökonomie zu besinnen, wonach Nachfrage und Angebot vom Preis des Gutes abhängen. Deshalb sei es von größter Wichtigkeit, die Reallöhne an die arbeitsmarktpolitische Wirklichkeit anzupassen (vgl. ebd., S. 12). Prof. Marshall von der Universität Austin/Texas und früherer US-Arbeitsminister, benannt von der Arbeitnehmerseite im Verwaltungsrat, führte das Versagen der keynesianischen Theorie in der Wirtschaftspolitik vor allem darauf zurück, dass eine zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften keine autonome Wirtschaftspolitik mehr erlaube.

Vor diesem Hintergrund wies er darauf hin, dass es immer wichtiger werde, dass sich die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Seite verbessern und gegenseitig Rücksicht genommen werde (vgl. ebd., S. 14).

Die Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP sah sich dazu veranlasst, den Arbeitsmarkt den Implikationen der neoliberalen Wirtschaftstheorie folgend weiter zu deregulieren und neue Flexibilitätspotenziale zu suchen. Vor allem die stark regulierten Arbeitsverhältnisse rückten ins Zentrum der Kritik und führten dazu, dass mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz vom 26. April 1985 eine Wende im Arbeitsrecht eingeleitet wurde. Das Kernstück dieses Gesetzes bestand im Abbau der Hemmschwellen bei Neueinstellungen und wurde flankiert durch zwei zum ersten Mal gesetzlich geregelte Formen der Teilzeitarbeit („Arbeit auf Abruf“ und „Job-sharing“). Die rechtlich gewachsenen Strukturen erfuhren jedoch geringere Deregulierungen als von den Befürwortern erhofft und von den Gegnern befürchtet. Das lag u.a. auch daran, dass Uneinigkeiten zwischen der FDP und dem Arbeitnehmerflügel der CDU sowie innerhalb der Verbände und zwischen den Dachverbänden der Tarifpartner bestanden (vgl. ebd., S. 250f.). Immer stärker wurde die Kritik der Opposition und

einiger Verbände an der fehlenden sozialpolitischen Ausrichtung der Regierungspolitik.

Mit Blick auf die anstehende Bundestagswahl griff die Bundesregierung Forderungen einiger gesellschaftlicher Gruppen auf. Hervorzuheben ist hier ein gemeinsam von SPD und evangelischer Kirche entwickeltes Programm zur Verhinderung der sozialen Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen. Die Bundesregierung konzipierte daraus die „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“. Auf Bundesebene neu an diesem Programm war, dass die Individualförderung einer Projektförderung wich. Durch dieses Programm konnten 35 bis 40 % der Maßnahmeteilnehmer zu gleichen Teilen in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt integriert werden. Dieses Programm blieb in den 1980er Jahren jedoch die Ausnahme, da die 8. Novelle des AFG wieder erhebliche Mitteleinbußen für die aktive Arbeitsmarktpolitik bedeutete, obwohl die 7. AFG-Novelle noch sinkende Beitragssätze und verbesserte Leistungen der sozialen Sicherung mit sich gebracht hatte (vgl. ebd., S. 262).

Vor allem innerhalb des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, in dem auch Anhörungen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt durchgeführt werden, kam es zu intensiven Diskussionen bezüglich der 8. AFG-Novelle (Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmißbrauch).

In der Fortsetzung der Beratung zum Gesetzentwurf bemängelte der Abgeordnete Heyenn (SPD), dass das Gesetz von allen Sachverständigen, einschließlich der Vertreter der Selbstverwaltung, in der ersten Anhörung abgelehnt worden sei, da es nur der Umverteilung der Finanzlasten diene. Die BA habe schon in der Anhörung bekannt gegeben, dass sie sich bereits 1988 in einem Finanzdefizit wiederfinden werde. Die Finanzpolitik der Bundesregierung sei kurzatmig (vgl. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung 1987, S. 77). Auch andere Abgeordnete kritisierten, dass die Bundesregierung aus dem vernichtenden Ausgang der Anhörung keine Konsequenzen gezogen und an dem Entwurf festgehalten habe (vgl. ebd., S. 84). Abgeordneter Peter (SPD) bemängelte vor allem fehlende „[...] Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit infolge der strukturellen Verwerfungen [...]. Die Überschrift des Gesetzes, die dies erwarten lasse, werde von dessen Inhalt nicht gedeckt (ebd., S. 91).

2.4.4.2 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen 1982 und 1989

Der Regierungswechsel zu einer CDU/CSU-F.D.P.-Koalition führte durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz im Jahr 1982 u.a. dazu, dass Kürzungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung in 1982 von 3 % auf 4 % der BA 6 Mrd. DM an Mehreinnahmen brachten (vgl. Frank 2008, S. 127).

Die Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung mussten weitere Kürzungen im Bereich Unterhaltsgeld hinnehmen. Außerdem konzentrierten sich solche Maßnahmen auf die Gruppen der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen (vgl. Bosch 2009, S. 97). Dennoch stiegen die Teilnehmerzahlen an, da das Unterhaltsgeld (UhG) immer noch 2 Prozentpunkte über dem Arbeitslosengeld lag bzw. der Anspruch auf Arbeitslosengeld mit der Teilnahme erneuert werden sollte oder man sich steigende Vermittlungschancen erhoffte.

Die von der Bundesregierung, den Verbänden, den Gewerkschaften und der BA initiierte Qualifizierungsoffensive brachte zusätzliche Teilnehmer und das Kernstück des AFG erlebte eine Renaissance. Dennoch verstärkte sich der Trend zur Anpassungsfortbildung weiter und Mitte der 1990er Jahre waren sogar 95 % der Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen ohne ein Arbeitsverhältnis (vgl. Böcklerimpuls 11/09, S. 7). Mit der 9. AFG-Novelle wurden auch die Mittel für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die an Bildungsmaßnahmen teilnehmen wollten, um 300 Mio. DM gekürzt (vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 269). Daraufhin sanken die Teilnehmerzahlen ab 1989 erstmals seit 1977 wieder.

Durch Einnahmesteigerungen und weitreichende Kürzungen der Ausgaben im Rahmen des AFKG versuchte die Regierung, die Finanzen der BA wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Hierzu wurden z.B. die Versicherungszeiten auf 12 Monate heraufgesetzt, um Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend machen zu können. Sperrzeiten galten nun nicht mehr nur für vier, sondern für acht Wochen und Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bestand nur für diejenigen, die mindestens 150 Kalendertage einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen waren.

ABM waren anfangs von der konsolidierenden Politik der Bundesregierung ausgenommen. Steigende Kritik an den ABM, vor allem von Seiten der Gewerkschaften, die von unfairer Wettbewerb sprachen, führte seit 1986 zur Regionalisierung dieser Maßnahme. Schmid und Oschmiansky sprechen in diesem Zusammenhang von einer Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, die sich durch eine Koordination der Anforderungen aus verschiedenen Politikfeldern auszeichnete (Struktur-, Beschäftigungs-, Umwelt-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik). ABM konnten laut einer Untersuchung die Zielgruppen am besten erreichen, der Reintegrationserfolg blieb jedoch gering. Rund 60 % der Teilnehmer waren Ende der 1980er Jahre nach Beendigung der Maßnahme wieder arbeitslos.

An den Regelungen zum Kurzarbeitergeld änderte sich bis auf die Anpassung der Höhe an das gesunkene Arbeitslosengeld nicht viel. Im Zuge der konjunkturellen Belebung der Wirtschaft fuhr die Bundesregierung das Instrument jedoch zurück (vgl. ebd., S. 273f.).

Die Mitglieder der Selbstverwaltung diskutierten in dieser Periode intensiv über die Anforderungen, die die stets ansteigende Langzeitarbeitslosigkeit mit sich brachte. Der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates plädierte dafür, im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit Mittel aus verschiedenen „Töpfen“ zu bündeln und

modellhafte Projekte in vier oder fünf Arbeitsamtsbezirken durchzuführen. Der Präsident, Franke, forderte in diesem Zusammenhang die stärkere Beteiligung der Kommunen und Länder bei den anstehenden Aktivitäten (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1989a, S. 12). Ein Mitglied aus den Reihen der öffentlichen Körperschaften merkte an, dass Kommunen und Länder sich vor dieser Aufgabe nicht verschließen würden. Allerdings sollte in erster Linie die Bundesanstalt mit einer Anpassung oder gezielter Ausrichtung ihres Instrumentariums einen unverzichtbaren Beitrag leisten, um die Voraussetzungen für eine optimale regionalisierte Arbeit zu ermöglichen. Zum Beispiel sei es unverzichtbar, den sich abzeichnenden Mangel von Kräften im Pflegebereich bei der Gestaltung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen zu berücksichtigen (vgl. ebd., S. 14). Ein Mitglied der Arbeitnehmer-Gruppe verwies auf bereits bestehende Programme wie z.B. Arbeit für Schleswig-Holstein, „[...] eine Kombination aus Finanzmitteln der Bundesanstalt und des Landes; unterschiedliche Maßnahmen verfolgten das Ziel, die berufliche Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser entscheidend zu verbessern“ (ebd.). Gezielte Vereinbarungen konnten jedoch nicht getroffen werden. Im Fokus der Bundesregierung standen weiterhin die Einsparungen im Haushalt der BA.

Lohnkostensubventionen, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen erfuhr durch das AFKG so starke Einschränkungen, dass die Teilnehmerzahlen erheblich sanken. Die Eingliederungsbeihilfe beschränkte sich 1989 sogar vollständig auf Arbeitslose und konnte mit einer Eingliederungsbilanz von 68 % als erfolgreich bewertet werden (vgl. Brinkmann 1985, S. 439). Auch die Einarbeitungszuschüsse wiesen Förderungserfolge auf: „Sowohl der Vergleich mit Personen, für die Einarbeitungszuschüsse gezahlt wurden [...] als auch die Tatsache, daß sich zwischen der ersten und der zweiten Erhebung kein erneuter Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den Geförderten gezeigt hat, sprechen für diese Bewertung“ (Brinkmann 1985, S. 449). Als neues Instrument, das stark nachgefragt wurde und sich erfolgreich entwickelte, nahm die Bundesregierung die Existenzgründungs-Förderung in den Maßnahmenkatalog auf (vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 275).

2.4.4.3 Bilanzierung der Periode von 1982 bis 1989 – Phase der fort dauernden Konsolidierung und der Gelegenheitsentscheidungen

Obgleich die Bundeszuschüsse für die BA nur drei bis vier Prozent der gesamten Bundesaufwendungen ausmachten, wurden die Finanzmittel für die Arbeitsmarktpolitik zum größten Kürzungsposten der Bundespolitik. Knapp 47,2 % der gesamten Einsparungen entfielen zwischen 1982 und 1984 auf die Arbeitsmarktpolitik.

Der Verwaltungsrat der BA stellte 1984 befremdet fest, dass seine Vorstellungen einer zukunftsfähigen aktiven Arbeitsmarktpolitik finanziell nicht von der Bundesregierung unterstützt wurden. Weiterhin erfolgten auch keine personellen Neueinstellungen.

gen, die die Ämter aufgrund des steigenden Arbeitspensums dringend benötigt hätten. Stattdessen erfolgten Umschichtungen von den Vermittlungs- in die Leistungsabteilungen, was zu Wartezeiten für Beratungstermine von bis zu vier Monaten führte (vgl. ebd., S. 277).

Schmid und Oschmiansky ziehen eine kontinuierliche Bilanz für die Arbeitsmarktpolitik dieser Periode. Als deutliche Akzentverschiebung benennen sie die Spezifizierung der Arbeitsförderung auf Zielgruppen. Eine Wende sehen sie im Bereich der Deregulierung; diese bezeichnen sie jedoch als verhalten. Die durchgängige Stabilität der Verhältnisse lässt sich ihrer Ansicht nach mit der Theorie politischer Entscheidungsprozesse begründen (vgl. ebd., S. 279). Ungünstiger wäre die Bilanz ohne die beschäftigungspolitischen Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgefallen. Verschenkt wurden weitergehende beschäftigungspolitische Erfolge durch die fehlende Koordinierung von Entscheidungen in der Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik.

Die Thesen der institutionellen, ökonomischen und politischen Theorien sehen Schmid und Oschmiansky durch die Analyse der arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsfindung bestätigt: Je nach finanzieller Lage und politischem Kalkül (vor Landtags-/Bundestagswahlen) erhöhten oder verminderten sich die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik (vgl. ebd., S. 285).

Lampert beurteilt diese Entscheidungsfindung als ineffektiv: „Mehr Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik wäre gleichbedeutend mit höherer Effektivität“ (Lampert 1989, S. 186). Lampert, der 1989 als Experte für Wirtschaftswissenschaften und Sozialpolitik zu einem Kurzreferat „20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz“ in den Verwaltungsrat der Bundesanstalt eingeladen wurde, formulierte seine Kritik an der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung und der Bundesanstalt folgendermaßen: „Die Arbeitsmarktpolitik könnte wirksamer sein, wenn der Gesetzgeber bei Änderungen der Haushaltslage der Bundesanstalt nicht immer wieder die Spielräume der Selbstverwaltung beeinträchtigt, in das Leistungsrecht eingegriffen und den Beitragssatz unter kurzfristigen Aspekten geändert hätte. Diese Verletzung des Prinzips der Stetigkeit der Arbeitsmarktpolitik ist ebenso zu beklagen wie die Finanzierung der jahrelangen hohen Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung“ (Bundesanstalt für Arbeit 1989b).

Die von Lampert geäußerte Kritik an den Eingriffen der Bundesregierung in den Leistungskatalog der Bundesanstalt äußerten auch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter gemeinsam im Verwaltungsrat der Bundesanstalt. Vertreter der Bundesregierung reagierten entschieden auf angekündigte gesetzliche Prüfverfahren und wiesen auf die schlechte Verhandlungsposition der BA gegenüber dem Bund hin, denn es stehe „[...] dem Gesetzgeber [...] frei, welche der Aufgaben er letztlich der Bundesanstalt übertrage. Die Ankündigung, eventuell die Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht prüfen lassen zu wollen, erscheine für eine mittelbare Bundesbehörde, wie die Bundesanstalt sie darstelle, problematisch und sollte besser unterbleiben“ (Bundesanstalt für Arbeit 1987, S. 10). Die Befürchtungen der Gegner bezüglich weiterer Aufgabenübertragungen gingen dahin, dass hierdurch zusätzliche Belastungen vorprogrammiert gewesen wären (vgl. ebd.).

Als diskontinuierlich und schädlich bezeichnen Schmid und Oschmiansky die unbeständige Ausgabenpolitik, da sie vor allem in den Regionen die Maßnahmen der verschiedenen Träger und ihrer Kooperationspartner störten und eine marktgerechte Arbeitsmarktpolitik vor Ort behinderten (vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 285).

2.4.5 Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen der Jahre 1989 bis 1994

Die sprunghaft ansteigende Zahl von Arbeitslosen direkt nach der Wiedervereinigung ließ Instrumente wie ABM und Kurzarbeit Null populär werden (vgl. Böcklerimpuls 11/09). Auch in Westdeutschland stieg die Zahl der Teilnehmer an Kurzarbeit Null ab 1993 rasant an, da die Regelungen auf weitere Branchen ausgeweitet wurden, die mit Strukturproblemen zu kämpfen hatten (vgl. Trampusch 2004, S. 193). Beschäftigung schaffende Maßnahmen wurden direkt nach der Wiedervereinigung im Osten Deutschlands mit erheblichem finanziellen Aufwand eingesetzt. Jedoch sei dies in den meisten Fällen nicht mit dem realistischen Anspruch geschehen, Arbeitslose in geregelte Beschäftigung zu überführen, sondern vor dem Hintergrund der „[...] statistischen Verringerung der Arbeitslosenzahl und der sozialpolitischen Abfederung [...]“ (Böcklerimpuls 11/09, S. 7).

Bogedan bemängelt, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber der Problematik rasant steigender Arbeitslosigkeit und dem Rückgang des Arbeitsvolumens überfordert waren. Dynamisierende Wirtschaftsförderprogramme wären von Nöten gewesen, um der ab 1993 schnell und stetig steigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen (vgl. Bogedan 2009, S. 2). Ein erheblicher Anstieg der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 11 auf 28 Mrd. DM reiche hierfür nicht aus (vgl. Frank 2008, S. 136).

Die Zahl der Arbeitslosen betrug im Jahr 1991 in Westdeutschland 1,7 Mio. und lag damit so niedrig wie seit 1981 nicht mehr. Im Osten Deutschlands lag die Arbeitslosenzahl zum gleichen Zeitpunkt bei 1,1 Mio. Nach dem Einsetzen der Rezession 1993 verschlechterte sich die Lage jedoch dramatisch. 1994 verzeichnete Westdeutschland eine Arbeitslosigkeit von 2,5 Mio. Personen. Insgesamt lag die Arbeitslosigkeit bei ca. 3,7 Mio. zuzüglich der „Stillen Reserve“, die auf 2 Mio. geschätzt wurde. Mit zusätzlichen 2 Mio. Arbeitslosen und damit noch verheerender wäre die Lage ohne den großflächigen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgefallen. Dennoch verschärften sich die regionalen Unterschiede weiter (vgl. Schmid/Oschmiansky 2007, S. 447). Schwerwiegende Probleme ergaben sich vor allem aufgrund der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus in Ost und West. Ganze Berufszweige aus Ostdeutschland wie z.B. Wissenschaftler, Juristen aber auch Facharbeiter waren nicht ohne Weiteres in den westdeutschen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Der Bedarf an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen war groß und wurde bereits 1990 bei 60 % der Beschäftigten angesetzt (vgl. ebd., S. 448).

Der Erste Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 regelte die Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes. Es trat am 1. Juli 1990 in Kraft und beinhaltete zahlreiche Sonderregelungen, die die Implementierung der Maßnahmen erleichterten (vgl. ebd., S. 454). Im Dezember 1991 befanden sich in Ostdeutschland 400000 Personen in ABM und knapp 1,6 Mio. in Kurzarbeit. 365000 Personen erhielten Vorruhestandsgeld und 180000 Personen standen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung, da sie Altersübergangsgeld bezogen (vgl. Frank 2008, S. 135).

Nach dem „Wiedervereinigungsboom“, der westdeutschen Unternehmen Zuwachsraten von 5,7 % bescherte, holte die weltweite Rezession jedoch auch die deutsche Wirtschaft ein und führte dazu, dass der Haushalt der BA bereits im Jahr 1992 große Defizite aufwies. Aufgrund dessen begann mit der 10. AFG-Novelle eine erneute Konsolidierungsphase. Unterstützt wurde diese Politik durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992, der festschrieb, dass die Neuverschuldung eines Mitgliedsstaates nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen durfte. Die Bundesregierung entschied sich deshalb zu tief greifenden Kürzungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schmid/Oschmiansky 2007, S. 455f.) Ein Antrag der SPD für eine „Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik: Arbeit statt Arbeitslosigkeit“, der u.a. ein Strukturförderprogramm enthielt, wurde abgelehnt. Drastische Einschränkungen erfuhren ABM, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Einarbeitungszuschüsse und Kurzlehrgänge für Langzeitarbeitslose. Auch ein weiterer Vorstoß der SPD in Form eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes vom 23. November 1992, das eine Kombination von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und ein Strukturförderprogramm vorsah, wurde von den Regierungsparteien abgelehnt.

Ein Erlass des Präsidenten der BA, Jagoda, vom 24. Februar 1993 bedeutete den Bewilligungsstopp für ABM. Der Haushaltsansatz in Höhe von 9,9 Mrd. DM wurde nämlich mit 12 Mrd. deutlich überschritten (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1993, S. 4). Weitere Verschlechterungen und Mittelkürzungen im Bereich des Kurzarbeitergeldes und der ABM folgten mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (vgl. Wachendorfer-Schmidt 2005, S. 266).

Doch auch dieses Gesetz konnte den Haushalt der BA nicht konsolidieren, sodass es in der 11. AFG-Novelle vom 11. Januar 1994 zu weiteren Sparmaßnahmen im Bereich der Lohnersatzleistungen und des Unterhaltsgeldes sowie beim Schlechtwettergeld, dem Kurzarbeitergeld, den Eingliederungsbeihilfen und dem Eingliederungsgeld kam (vgl. Schmid/Oschmiansky 2005, S. 457ff.).

Die Bundesländer konnten innerhalb des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat verhindern, dass die Arbeitslosenhilfe gänzlich gestrichen wurde. Stattdessen kam es zu einer Befristung auf ein Jahr. Im Jahr 1994 kam es zu insgesamt acht Änderungen des AFG, deren bedeutendste das Beschäftigungsförderungsgesetz darstellte, das an die Beschäftigungsförderungsgesetze von 1985 und 1990 anknüpfte und weitere Deregulierungsmaßnahmen wie z.B. die leichtere Zulassung befristeter Arbeitsverhältnisse ermöglichte.

2.4.5.1 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen 1989 und 1994

Die Teilnehmerzahlen für die berufliche Fort- und Weiterbildung stiegen in dieser Periode stark an. 500000 Ostdeutsche nahmen ab 1992 im Durchschnitt jährlich an Bildungsmaßnahmen der BA teil. Auch Westdeutschland erreichte mit 327.000 Teilnehmern den bis dahin höchsten Stand (vgl. ANBA 1992; Schmid/Oschmiansky 2005, S. 462). Problematisch an der Qualifizierungsoffensive war vor allem der Beschäftigungsabbau, aufgrund dessen die Qualifikationen bei fehlender Nachfrage wieder verfielen. Weiterhin führte der offensive Umgang mit Finanzmitteln für die Qualifizierung zu einer Schwemme von Bildungsträgern, die schnelles Geld verdienen wollten und deren Qualitäten in vielen Fällen mangelhaft waren (vgl. ebd., S. 463). Die Einstellung der Aufstiegsfortbildung erfolgte durch das Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 und die individuelle Förderung wurde in eine Ermessensleistung umgewandelt (vgl. ANBA 10/1995, S. 4).

Diese Veränderungen zeigen, dass die Regierung die Hoffnung aufgab, mit dem Instrument der beruflichen Fort- und Weiterbildung die Beschäftigungsentwicklung auch strukturwirksam positiv zu beeinflussen.

Aufgrund des hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Volumens von ABM gewährte die BA Sachkostenzuschüsse zur infrastrukturellen Modernisierung, um sogenannte „Mega-ABM“ einsetzen zu können. In der Folge fanden 63 % aller Arbeitsvermittlungen in eine ABM statt. Die neu entwickelten Träger dieser ABM, sogenannte ABS-Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung, benötigten bereits Anfang 1992 zusätzliche Finanzmittel. Die Angestellten dieser Gesellschaften wurden selbst über Kurzarbeitergeld (KuG), ABM oder FuU-Maßnahmen finanziert. Die Gesellschaften waren zumeist gemeinnützig organisiert und sollten aus sich selbst heraus Unternehmens-Neugründungen auf dem ersten Arbeitsmarkt forcieren. Anschlussförderungen für die ABM integrierte man als neues Instrument namens „Arbeitsförderung Umwelt Ost“ bzw. „Lohnkostenzuschüsse Ost“ in das AFG. Die Abkehr vom Kriterium der Zusätzlichkeit und die Möglichkeit der Gewinnerzielung bezeichnen Schmid und Oschmiansky als neue Qualität und den Übergang zur Projektförderung im AFG (vgl. ebd., S. 466f.). Mit dieser neuen Art ABM zielte die Bundesregierung darauf ab, den Wirtschaftsaufschwung direkt zu fördern, in dem die ABM-Beschäftigten Betriebsstätten und andere gewerbliche Gebäudekomplexe sanierten (vgl. Wolfinger/Brinkmann 1996, S. 334). Die Abkehr vom Kriterium der Zusätzlichkeit praktizierte Hamburg jedoch bereits Mitte der 1980er Jahre als eines der ersten Bundesländer und nahm damit die Vorreiterrolle für andere Bundesländer und die Bundesrepublik ein (vgl. Runde 2009, S. 3). Dem Kurzarbeitergeld kam eine besondere Funktion zu, da mit ihm schnell und ohne besondere administrative Voraussetzungen auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes reagiert werden konnte. Nach Beendigung der Sonderregelungen für Ostdeutschland Ende 1991 sank die Inanspruchnahme erheblich.

Die Bedeutung von Einarbeitungszuschüssen und Eingliederungsbeihilfen nahm ab, die Bewilligung von Überbrückungsgeld hingegen stieg an.

2.4.5.2 Bilanzierung der Periode von 1989 bis 1994 – Phase der Wiedervereinigung BRD/DDR

Eine Zielgruppenorientierung fand kurz nach der Wiedervereinigung wegen der unübersichtlichen Lage und der Anforderung an eine schnelle Krisenbewältigungspolitik nicht statt. Aufgrund der Erfahrungen in Westdeutschland kam es zu einer schnellen Ausgliederung älterer Personen aus dem Erwerbsleben.

1993 erhielten 850000 Personen Altersübergangsgeld oder Vorruhestandsgeld. 1991 waren es 545000 Personen (vgl. Frank 2008, S. 135). Dieses Instrument entlastete den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland enorm. Nachdem die Sonderregelung für die ehemalige DDR ausgelaufen war, musste auf die in Westdeutschland geltende 58er-Regelung zurückgegriffen werden. Diese wurde aber mit jahresdurchschnittlich 2200 Personen in Ostdeutschland kaum in Anspruch genommen. Das Auslaufen der Regelung führte in den neuen Bundesländern jedoch nicht zu einer stärkeren Zielgruppenorientierung auf Ältere oder langzeitarbeitslose Ältere innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. In Westdeutschland nahmen noch weniger Personen dieser Zielgruppe an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil (vgl. Schmid/Oschmiansky 2007, S. 473).

Die Selbstverwaltung der Bundesanstalt büßte in dieser Periode erheblich an Kompetenz ein. Mit der 10. AFG-Novelle wurde §216 (3) AFG eingeführt, der dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung das Recht einräumte, den Haushalt der BA ohne Zustimmung der Selbstverwaltung in Kraft zu setzen (vgl. Trampusch 2002, S. 37). Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 bedurfte der Haushalt aufgrund schlechter Planung eines Nachtrages in Höhe von knapp 26 Mrd. DM. Eine mittelfristige bzw. langfristige Planung einer zukunftsfähigen, präventiven Arbeitsmarktpolitik war unter diesen Voraussetzungen nicht möglich, da nur notwendige Bedarfe kurzfristig bedient wurden. In dieser Situation kam es zu vermehrten Forderungen, die Arbeitslosenversicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik in zwei getrennten Systemen zu finanzieren. Diese Forderungen waren nicht neu: Bereits kurz nach der Einführung des AFG setzte eine Diskussion um das Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik ein.

Die in der Vergangenheit von Seiten der Arbeitgeber bekämpfte Idee der Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfuhr nun durch den BDA-Präsidenten Klaus Muhrmann Unterstützung. Der sozialpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Julius Louven, schlug vor, die aktive Arbeitsmarktpolitik durch eine Arbeitsmarktabgabe zu finanzieren, die jeder Erwerbstätige hätte leisten müssen. Für die Bundesanstalt wäre eine solche Umstellung jedoch verhängnisvoll gewesen, da „[...] die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Punkt als dem BMA direkt nachgeordnete

Bundesbehörde tätig würde [...]“ und die Selbstverwaltung in diesem Bereich vollständig entmachteter worden wäre (zit. nach Schmid/Oschmiansky 2007, S. 479). Gegen eine Steuerfinanzierung sprach sich weiterhin die F.D.P. aus; auch ein regelgebundener Bundeszuschuss kam aufgrund der finanzpolitischen Planungen der Regierung nicht in Frage.

Eine positive Entwicklung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Länder ergab sich durch die steigende ESF-Förderung der EU, die die Länder auch stärker in die Situation versetzte, eigene Planungsaktivitäten zu verwirklichen. Bemerkenswert war die Tatsache, dass die Bundesländer ihre Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik während der Rezessionsphase steigerten. Der Bund hingegen senkte sie prozyklisch (vgl. Schmid/Oschmiansky 2007, S. 479ff.)

Das Normalarbeitsverhältnis erfuhr in dieser Periode seine ersten weitreichenden Erosionsprozesse. „So zeichnete sich die Tendenz rückläufiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu Gunsten von arbeitsrechtlich weniger geschützten Arbeitsverhältnissen mit geringer Stundenzahl ab“ (Schmid/Oschmiansky 2007, S. 482).

In der Gesamtschau lässt sich eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik diagnostizieren, da ihr nahezu die gesamte Last des Prozesses der Wiedervereinigung aufgebürdet wurde. Ein Bestand an sicheren Arbeitsplätzen hätte jedoch nur durch eine Koordination von Geld-, Finanz-, Lohn-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden können (vgl. ebd., S. 483). Zwar war die Gewinnsteuerbelastung so niedrig wie noch nie, die hohen Lohnnebenkosten verhinderten jedoch die gewünschte investive und beschäftigungspolitisch positive Wirkung und die aktive Arbeitsmarktpolitik trug einen unnötigen und ungerechtfertigten Imageschaden davon. Daran trugen die Regierungspolitiker selbst die Schuld, da sie die Wiedervereinigung mithilfe von Beitragseinnahmen der Rentenversicherung und der BA finanzierten und so die Lohnnebenkosten steigerten (vgl. ebd., S. 485ff.).

Auch der ehemalige Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium, Werner Tegtmeier, sieht hierin den zentralen Systemfehler der Wiedervereinigung: Die Wiedervereinigung wurde zu 50 % über die Sozialversicherung finanziert. Diese Lasten hätten gerechter verteilt werden müssen. Tegtmeier weist darauf hin, dass im Nachhinein von Seiten der Bundesregierung noch versucht wurde, diese finanziell belastende Situation durch eine Gesetzesänderung zu entschärfen: Es sollte eine Grundgesetzänderung geben, die es der Sozialversicherung über einen begrenzten Zeitraum von fünf bis zehn Jahren gestattet hätte, Steuern zu erheben ohne eine bestimmte „Gruppennützigkeit“. Dieser Entwurf scheiterte jedoch an den Bundesländern, die sich davon keine Vorteile versprechen konnten. Tegtmeier stellt u.a. vor dem Hintergrund dieses Beispiels die Behauptung auf, dass Versicherungssysteme, die mit multifunktionalen Aufgaben betraut werden, zu Fehlsteuerungen führen (vgl. Tegtmeier 2008, S. 3).

Um die Lohnnebenkosten nicht noch weiter zu steigern, verzichtete die Bundesregierung darauf, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung weiter zu erhöhen, obwohl

dieser Schritt die logische Konsequenz zur Bekämpfung der defizitären Haushaltsslage von Bund und BA gewesen wäre (vgl. Frank 2008, S. 137).

Die Phase des Rückbaus in der aktiven Arbeitsmarktpolitik begann im Jahr 1993 und setzte sich im SGB III fort, das als zentrale Ziele nur noch die Arbeitsvermittlung und –beratung sowie die Eingliederung von Arbeitslosen nannte.

Die Periode 1989 bis 1994 kann als eine „Geschichte verhinderter Reformen“ beschrieben werden. Die nötige Einleitung einer neuen Arbeitsmarktpolitik hätte gewachsene Strukturen und Ansprüche berührt und Zugeständnisse aller Arbeitsmarktakeure gefordert. Hierzu waren in letzter Konsequenz weder die Regierung noch die Koalitionsfraktionen oder die Bundesanstalt bereit (vgl. ebd., S. 489).

2.4.6 Aktive Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 1998

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die wirtschaftlichen Aktivitäten 1994 in Deutschland an. Der neuerliche Wachstumskurs war in erster Linie der verbesserten konjunkturellen Lage und den sich beschleunigenden strukturellen Aufbauarbeiten in den neuen Bundesländern geschuldet. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage weiter, jedoch nicht mehr so stark wie in 1993. Die Erwerbstätigenzahlen verbesserten sich im Laufe des Jahres 1994, was vornehmlich am intensiv genutzten Instrument der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes lag (vgl. Bach/Kohler/Leikeb et.al. 1995, S. 269).

Die Periode von 1994 bis 1998 war also vor allem dadurch geprägt, dass die Bundesrepublik versuchte, die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen der neuen Bundesländer an die der alten anzupassen. Zahlen für aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Jahr 1998 machen diese Situation deutlich: Von den 39 Mrd. DM Gesamtaufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik entfielen 20 Mrd. auf die neuen Bundesländer. Die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Folgejahr beliefen sich für Bund und Länder zusammen auf 43,3 Mrd. DM. Davon entfielen mit 22,5 Mrd. DM 52 % der Mittel auf die neuen Bundesländer, obwohl sich hier „nur“ ein Drittel aller Arbeitslosen der Bundesrepublik verorten ließ (vgl. Bundesrepublik Deutschland 1999, S. 24).

In der Periode 1994 bis 1998 wurde das Arbeitsförderungsrecht mehrfach an die veränderten Anforderungen, die vor allem aus der Wiedervereinigung und den Folgen der fortschreitenden Globalisierung resultierten, angepasst.

Seit Inkrafttreten des AFG bis zum Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 wurde das Gesetz insgesamt 115 Mal verändert (vgl. Sell 1998, S. 532). Als am 1. Januar 1998 schließlich das SGB III in Kraft trat, wurde hierdurch nicht nur das AFG als SGB III ins Sozialgesetzbuch integriert, sondern die Förderphilosophie änderte sich grundlegend.

Das alte AFG strebte vor allem danach, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Struktur der Beschäftigung stetig den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen anzupassen und zu verbessern. Das primäre Ziel des SGB III hinge-

gen lag in einem unmittelbaren Arbeitsmarktausgleich (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 81). Das SGB III betonte also stärker als je zuvor die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer im Prozess der Arbeitsuche und die soziale Verantwortung der Arbeitgeber. Weiterhin sollte das SGB III durch seine Leistungen nicht die Schaffung regulärer Beschäftigung behindern (vgl. Kruse/Lüdtke/Reinhard et.al. 2009, S. 48).

Die seit 1969 etablierte „Top-down“-Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit erfuhr erhebliche Veränderungen, da mit der SGB III-Reform Umstrukturierungsprozesse hin zu einer Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt wurden. Viele der alten und neuen Instrumente wurden im Eingliederungstitel der lokalen Arbeitsverwaltungen zusammengefasst, so dass diese über die Verwendung größtenteils selbstständig (auch im Hinblick auf die Zielgruppen) entscheiden konnten. Natürlich galt es immer noch, zahlreiche Durchführungsanordnungen und Handreichungen der zentralen Ebene in der alltäglichen Arbeit zu berücksichtigen, deren Regelungsdichte vor allem von Seiten der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern als zu hoch kritisiert wurde, um auf die Arbeitsmarktprobleme vor Ort angemessen reagieren zu können (vgl. Frank 2008, S. 139).

2.4.6.1 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1994 bis 1998

Neu eingeführte Instrumente wie Trainingsmaßnahmen, Eingliederungsverträge für Langzeitarbeitslose, Lohnkostenzuschüsse für die Beschäftigung von Arbeitslosen bei Existenzgründung und freie Eingliederungsmaßnahmen ergänzten das bestehende Instrumentarium. Die Instrumente des AFG blieben jedoch weitestgehend bestehen, was auch daran zu erkennen sei, dass „[...] die meisten Vorschriften wortgleich übernommen oder nur redaktionell überarbeitet wurden“ (Kruse/Lüdtke/Reinhard et.al. 2009, S. 48).

Den größten Anteil der Maßnahmen nahmen im Osten die ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) ein, für die über 50 % der Mittel ausgegeben wurden. Diese Entwicklung ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass die ostdeutschen Arbeitskräfte zunächst Anpassungsqualifizierungen erwerben mussten, um mit den Anforderungen der Marktwirtschaft und der neuen Technologien mithalten zu können. Es stellte sich jedoch schnell heraus, dass die erworbenen Qualifizierungen aufgrund des Arbeitsplatzmangels nicht weiter praktisch angewandt werden konnten, so dass der Anteil der ABM und SAM als mögliche Brücke in den ersten Arbeitsmarkt stetig zunahm, ohne dass eine entsprechende Anzahl der Teilnehmer eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fand. 1998 traten in den ostdeutschen Bundesländern 271768 Teilnehmer in ABM ein, 56995 Personen nahmen an SAM teil. In Westdeutschland waren es im gleichen Jahr 94787 ABM-Teilnehmer und 9047 SAM-Teilnehmer (vgl. Caliendo/Steiner 2005, S. 400).

In den westdeutschen Bundesländern spielten vor allem die Qualifizierungsmaßnahmen über die gesamte Periode eine bedeutende Rolle, da der Anteil der Arbeitslosen

ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 46 % wesentlich höher war als in den ostdeutschen Ländern (22 %) (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 85). Die Arbeitsförderung in den alten Bundesländern fand schwerpunktmäßig in den Bereichen berufliche Weiterbildung, Berufsvorbereitung, Integration von Jugendlichen und in der beruflichen Rehabilitation statt.

2.4.6.2 Bilanzierung der Periode von 1994 bis 1998 – Phase der zweiten Konsolidierung

Für die Periode 1994 bis 1998 fällt auf, dass die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik erheblich schwankten. Gab der Bund im Jahr 1994 noch 53,5 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus, waren es im Jahr 1997 nur noch 37,1 Mrd. DM. Nicht unerhebliche Finanzmittel des Bundes wurden in dieser Zeit auch für das Altersübergangsgeld Ost (AIÜG) erforderlich, da die neuen Ländern unter erheblichen strukturellen Anpassungsproblemen litten und der Abbau von Arbeitsplätzen in möglichst vielen Fällen sozialverträglich gestaltet werden sollte.

Im Jahr 1998 verfestigten sich die Ausgaben für die Arbeitsförderung wieder und stiegen für das Jahr 1999 auf ca. 45 Mrd. DM an. Die erheblichen finanziellen Aufwendungen des Bundes für Arbeitsförderungsmaßnahmen sorgten dafür, dass im Jahr 1998 insgesamt 1,35 Mio. Arbeitskräfte gefördert werden konnten (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 84f.).

Durch das neu implementierte SGB III lässt sich eine neuartige arbeitsmarktpolitische Strategie erkennen: Der Gesetzgeber versuchte durch diverse Änderungen im Leistungsrecht den arbeitsmarktpolitischen Handlungsrahmen auf flexible Erwerbsformen anzupassen. So wurde nicht nur der zeitlich befristete Qualifikationsschutz durch eine Einkommensstufenregelung ersetzt, durch die nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit jede Form der Beschäftigung zumutbar ist; es wurde außerdem festgeschrieben, dass der Arbeitslose seine Eigenaktivitäten bei der Arbeitsplatzsuche nachweisen muss, um Anspruch auf Transferzahlungen zu erhalten (vgl. Sell 1998, S. 532).

Diese Eigenverantwortung schrieb das SGB III als „Mussverpflichtung“ fest, während die „besondere Verantwortung“ der Unternehmen (§2 Abs. 1 SGB III), Entlassungen möglichst zu vermeiden und sich stattdessen Leistungen der Arbeitsförderung zu bedienen, lediglich als „Sollverpflichtung“ beschrieben wurde.

Um die Rolle der Unternehmensverantwortung etablierte sich eine öffentliche Diskussion. Sell verweist in diesem Zusammenhang z.B. auf Projekte in Hamburg, die gemeinsam von Politik, Gewerkschaften und Unternehmen etabliert wurden und gekündigten Arbeitnehmern einen nahtlosen Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse ermöglichten (vgl. Sell 1998, S. 534).

2.4.6.3 Exkurs: Kooperation der Arbeitsmarktakteure in institutionalisierten Gremien am Beispiel des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit

Manch arbeitsmarktpolitische Veränderung bzw. programmatische Neuerung hätte ohne den nötigen Konsens zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gruppen, vor allem vor dem Hintergrund der immer undurchsichtiger werdenden Anforderungen einer von Globalisierungsprozessen durchdrungenen (Arbeits-)Welt, nicht so zügig oder auch gar nicht durchgesetzt werden können.

Diese Zielsetzung einer kooperativen Zusammenarbeit lag auch dem ersten „Bündnis für Arbeit“ zugrunde. Den entscheidenden Anstoß dazu gab der damalige IG Metall-Vorsitzende Zwickel Ende 1995; jedoch basierte dieses Bündnis auf einem anvisierten Tauschgeschäft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern: Während sich die Gewerkschaften bei den Lohnforderungen zurückhalten, sollten die Arbeitgeber Arbeitsplatzverpflichtungen abgeben. „Dieses Bündnis scheiterte [...] schnell durch Aufkündigung der Gewerkschaften, als die Bundesregierung nicht bereit war, auf Eingriffe in den sozialpolitischen Besitzstand (u.a. gesetzliche Lohnfortzahlungen, Kündigungsschutz) zu verzichten“ (Andersen 2003).

Nach dem Regierungswechsel 1998 (SPD/Bündnis 90/Die Grünen) etablierte sich mit dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ eine Einrichtung, in der die Bundesregierung und Spitzenvertreter der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Maßnahmen planten und absprachen, die die Arbeitslosigkeit verringern und Beschäftigungsverhältnisse aufbauen sowie die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen verbessern sollten (vgl. ebd.). Diese Verhandlungen bezogen sich nicht nur auf das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik, sondern fanden politikfeldübergreifend (z.B. in der Lohnpolitik und der Wirtschaftspolitik) statt und erweiterten somit den Diskussions- und Handlungsrahmen.

Die Bundesregierung hatte erkannt, dass zur „[...] Bekämpfung der Arbeitslosigkeit [...] ein breiter Konsens in Wirtschaft und Gesellschaft erforderlich ist. [...] Denn nur Kooperation und Vertrauen ermöglichen eine gemeinsame Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung. Dass dieser konsensuale Ansatz einer beschäftigungsorientierten Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik erfolgreich ist, zeigen die Erfahrungen in einer Reihe von Industrieländern“ (Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung 1999, S. 5).

Bündnisse für Arbeit lassen sich Fahrners Meinung nach „[...] als Antwortstrategien auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgeprobleme des Strukturwandels und der Globalisierungsprozesse deuten, die auf scharfe Kritik der neoliberal-klassischen Wirtschaftslehre stoßen“. Fahrner beschreibt deshalb die entscheidenden Interaktionen zwischen Sozialpartnern und Regierung auch als „Tauschgeschäfte“, die sich in Folge der Auswirkungen der Globalisierung und anderer Prozesse innerhalb des Strukturwandels verändern (Fahrner 2009, S. 239).

Fahrners Ansicht nach hatten die Verfechter der neoliberal-klassischen ökonomischen Theorie erkannt, dass der Prognosefähigkeit ihrer Theorie Grenzen gesetzt waren und „[...] die Endogenisierung von Institutionen, Normen und Beziehungen als wichtiger Weg zur Verbesserung angesehen [wurde]“ (ebd., S. 244).

Das Bündnis erschöpfte sich nicht in bloßer Symbolik, sondern es konnten Kooperationslösungen im Bereich Qualifizierung, des vorzeitigen Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand und in der Tarifpolitik erzielt werden (vgl. ebd., S. 239). Die Einbeziehung wissenschaftlicher Berater in das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hatte jedoch aufgrund der Pattsituation in der Steuerungsgruppe des Bündnisses durch die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite keinen bedeutenden Einfluss; die meisten wissenschaftlichen Gutachten landeten aufgrund der Ablehnung von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberseite in der Schublade. Erfolgreich konnten gemeinsam mit den Wissenschaftlern lediglich die „Thesen zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik“ herausgearbeitet werden, die in das Job-AQTIV-Gesetz Eingang fanden (vgl. Schmid 2003, S. 72ff.).

Fahrner beschreibt die dürftigen Erfolgsbilanzen solcher Bündnisse als vorhersehbar, da die verbandlichen Akteure auf der sektoralen Ebene relativ starke Verhandlungspositionen besitzen. Andererseits wären Bündnisse ohne starke Partner jedoch auch unnützlich, da die Regierung dann ihre Politik hierarchisch durchsetzen könne.

Der Einfluss auf die Steuerungsfähigkeit der Regierung gebe sowohl den Für- als auch den Widersprechern genügend Argumentationsgrundlage. Bündnisbefürworter würden argumentieren, dass sich durch Tauschgeschäfte Politikergebnisse aushandeln lassen, die sonst nicht hätten erreicht werden können. Bündnisgegner nennen die steigende Blockadehaltung als Hindernis, die sich durch das Vetospieler-Verhalten der Akteure ergeben würde (vgl. Schroeder 2003, S. 108).

Die Konzertierte Aktion als Vorgänger des Bündnisses für Arbeit besaß Schroeders Ansicht nach jedoch andere Verhandlungsgrundlagen. Es war eine Art Gebilde des „Wachstumskorporatismus“, bei dem es vor allem darum ging, durch Lohnverhandlungen einen Beitrag zu einer stabilen und antiinflationären Tarifpolitik zu leisten. Das Bündnis hingegen sei eine Art „Anpassungskorporatismus“ gewesen, für den es darum gehen musste, konsolidierend auf den Umbau bestimmter Instrumente und auch auf die Arbeit an innovativen Maßnahmepaketen hinzuwirken (vgl. ebd., S. 130).

Nach der Wahl 2002 blieben die Wiederbelebungsversuche des Bündnisses jedoch erfolglos, es fehlte eine richtungsweisende Ausgangsbasis und eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in einen innovativen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Diskurs (vgl. Schroeder/Schulz 2009, S. 233).

2.4.7 Der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

2.4.7.1 Das Schröder-Blair-Papier von 1999

Obwohl der Druck der leeren Kassen immer stärker wurde, vollzog sich der entscheidende Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik erst seit Anfang der 1990er Jahre, als das Normalarbeitsverhältnis vor dem Hintergrund des Strukturwandels offensichtlich zu erodieren begann (vgl. Schmuhl 2002, S. 582). Die Reintegration von kurzfristig Arbeitslosen in ein neues Normalarbeitsverhältnis, das den sozialen Abstieg verhindern sollte, konnte umfassend nicht mehr geleistet werden. Die Sozialpolitik sollte sich darauf konzentrieren, Arbeitslose in Form einer möglichst kurzfristigen Risikobewältigung zu unterstützen; sie erhielt somit eine produktivistische Orientierung.

Der Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik wurde unter dem Schlagwort der „Neuen Mitte“ betrieben, das den SPD-Wahlkampf 1998 dominierte (vgl. Dingeldey 2006, S. 6). Der deutsche und der britische Regierungschef einigten sich im „Schröder-Blair-Papier“ vom 8. Juni 1999 auf ein Konzept der Aktivierung, in dem sich Angebots- und Nachfrageorientierung zu einem erfolgreichen wirtschaftspolitischen Konzept ergänzen sollten. Dieser Aktivierungsgedanke breitete sich schnell auf die Sozial- und die Arbeitsmarktpolitik aus und wurde als angemessene Strategie zur Bekämpfung der strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes angesehen. Allerdings dürfe Krupps Ansicht nach nicht übersehen werden, dass Arbeitsmarktpolitik allein nicht das Problem der Arbeitslosigkeit lösen könne. Er betont den Einfluss makroökonomischer Gegebenheiten (vgl. Krupp 2002, S. 1).

Mit der Aktivierungsstrategie habe jedoch ein Politikwechsel in die Mikroebene stattgefunden (vgl. Bartelheimer/Baetghe-Kinsky/Wagner 2006, S. 16). „Arbeitsförderung wird seither vorwiegend als Abbau des Arbeitslosenbestandes durch einen schnelleren Ausgleich von Angebot und Nachfrage („Matching“) verstanden. Beschäftigungslosigkeit soll künftig auf der Mikroebene individuellen Verhaltens überwunden werden, was mit einer Anleihe beim pädagogischen Diskurs – „Fördern und Fordern“ – auf eine knappe Formel gebracht wurde“ (Bartelheimer 2005, S. 55).

2.4.7.2 Die Entstehung des Job-AQTIV-Gesetzes von 2002

Das Jahr 2000 war von einer positiven Entwicklung der Weltwirtschaft geprägt und auch in Deutschland ergab sich, begleitet von wachstumsfördernden steuer- und lohnpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung, eine positive makroökonomische Ausgangslage, die auf den Arbeitsmarkt hätte übergreifen können. Allerdings, so Zimmermann, seien entscheidende mikroökonomische Veränderungsprozesse in der Arbeitsmarktpolitik versäumt worden (vgl. Zimmermann 2001, S. 24). Zimmermann wies darauf hin, dass ökonomisch gesehen Arbeitslosigkeit immer dann entsteht, „[...] wenn der Reallohn die Grenzproduktivität der Arbeit übersteigt“ (ebd.).

Zusätzliche Arbeitsplätze würden längerfristig nur durch eine prosperierende Wirtschaft geschaffen werden. Die Arbeitsmarktpolitik könne nur in begrenztem Maße unterstützend tätig werden. Genau diesen Gedanken verfolgen viele Politiker und Wirtschaftswissenschaftler jedoch nicht zu Ende: Es müsse Zimmermanns Ansicht nach gerade diese begrenzte Wirkungskraft durch eine präventive Arbeitsmarktpolitik ausgenutzt werden, anstatt sich nur auf den Handlungs- und Wirkungsrahmen wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu fixieren.

„Erforderlich ist ein neues Verständnis von Arbeitsmarktpolitik, ein visionärer ‚New Deal‘, der mit einem Bekenntnis zur Solidarität mit den Arbeitslosen beginnt, diese Solidarität aber auf ein modifiziertes, stabileres Fundament gründet und endlich davon wegkommt, Arbeitslosigkeit hauptsächlich zu verwalten. Dauerhafte Solidarität kann es nur geben, wenn jemand zur Aufnahme von Arbeit bereit ist [...]“ (ebd.). Zimmermann beschrieb hiermit eine Entwicklungslinie, die seiner Meinung nach den Orientierungsrahmen für das zu diesem Zeitpunkt in Beratung befindliche Job-AQTIV-Gesetz bilden sollte.

Mit dem Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes wurde der doppelte Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik – von der Makro- in die Mikroebene und vom reaktiven zum präventiven Handeln – im Januar 2002 praktisch wirksam (vgl. Walwei 2002, S. 160). Hauptziel dieser SGB III-Reform war die Modernisierung der Arbeitsvermittlung, besonders durch Maßnahmen zur Früherkennung drohender Langzeitarbeitslosigkeit wie Profiling und Eingliederungspläne, Aus- und Weiterbildung zur Förderung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, Maßnahmepakete zur Verhinderung von Altersarbeitslosigkeit, der Ausbau des Instruments der Job-Rotation (Nähe zum regulären Arbeitsmarkt), die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen etc.; kurz gesagt sollte schneller und besser aktiviert, qualifiziert, „trainiert“, investiert und vermittelt werden.

Zimmermann beurteilte das neue Gesetz als durchaus richtigen Ansatz, um die Arbeitsmarktsituation zu verbessern. Er wies jedoch darauf hin, dass eine zu zögerliche Umsetzung dieses Gesetzes Neuerungen in der Praxis „verhungern“ lassen könnte. Einige Bestandteile des Job-AQTIV-Gesetzes empfand er zudem als fragwürdig: So sei das neue Instrument der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung nichts weiter als ein Mischinstrument der bisher praktizierten ABM und SAM, die sich in der Vergangenheit nachweislich nicht bewährt hätten. Eine dezidierte wissenschaftliche Evaluierung der Maßnahmen hielt Zimmermann darüber hinaus für unwahrscheinlich, da in diesem Zusammenhang die „Willensbekundungen zu halbherzig [erscheinen]“ (Zimmermann 2002a).

Konkretisiert wurden die Vorgaben des Job-AQTIV-Gesetzes letztlich in den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze).

2.4.7.3 Die Rolle der Hartz-Kommission

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war kein Produkt einer langwierigen Planungsphase, sondern entstand als kurzfristige Reaktion auf den „Vermittlungsskandal“ der Bundesagentur für Arbeit, der politischen Handlungsdruck erzeugte. Die Kommission half der Bundesregierung dabei, sich das ihr eröffnende „Policy Window“ für grundlegende Veränderungen länger offen zu halten, so dass der Druck zu handeln zwar hoch war, jedoch nicht zu übereilten Entscheidungen führte (vgl. Siefken 2006, S. 375f.).

Expertenkommissionen sind Siefkens Ansicht nach nur eine mögliche Form der Politikberatung. Die Fülle von Expertenkommissionen ist hoch; das liege nicht zuletzt daran, dass die Struktur der Ministerialverwaltung stark ausdifferenziert sei und die Ressorts hohe Eigenständigkeiten aufweisen würden. Siefken verwendet den Begriff der "Expertengremien" sowohl für zeitlich begrenzte als auch für institutionalisierte Gremien.

Arbeitsministerium und Kanzleramt setzten sich im Planungsprozess zusammen und berieten darüber, welche Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft als Mitglieder berufen werden sollten. Die Mitgliederliste zeigt auf den ersten Blick, dass es sich bei der Expertenkommission nicht um ein drittelparitätisch besetztes Gremium handelte: Gewerkschaftsmitglieder fanden sich nur zwei, Arbeitgebervertreter und BA waren lediglich mit einem Mitglied in der Kommission vertreten. Die Unternehmer (z.B. DaimlerChrysler, Volkswagen, Deutsche Bahn, BASF, Deutsche Bank) und Unternehmensberater (McKinsey, Roland Berger) waren klar in der Überzahl. „Das waren zwar [...] keine Outsider in Bezug auf das Beschäftigungssystem, aber immerhin Outsider im Vergleich zu den bislang dort agierenden Verbänden“ (Ramge 2003, S. 65).

Das Arbeitsministerium in Person von Bernd Buchheit gewann erst zum Schluss gewichtigen Einfluss, als es um die finanzielle und rechtliche Machbarkeit ging.

Die Zusammenarbeit zwischen BA und Kommission beschreibt Schmid deshalb als konstruktiv, weil vom IAB vermittelt wurde (vgl. Schmid 2003a, S. 72ff.).

Auffällig war Siefken zufolge, dass die Mitglieder sich dazu verpflichtet hatten, keine Interna an die Presse zu tragen. Deshalb konnte auch kein Druck von außen aufgebaut werden, mithilfe dessen die eigenen Positionen in der Kommission eher hätten durchgesetzt werden können. Unterschiedliche Meinungen galt es daher offen zu thematisieren und argumentativ zu untermauern.

Zimmermann hingegen wies schon in einem Artikel in der Berliner Zeitung vom 29./30. Juni 2002 darauf hin, dass die Bundesregierung bereits zwei Monate vor Veröffentlichung des Berichts der Kommission mit einer Vorabveröffentlichung der dort entstandenen neuen Ideen und Konzepte an die Öffentlichkeit herangetreten war. Und den Grund dieser Vorabveröffentlichung liefert Zimmermann gleich mit: „Den zum Greifen nahen Wahlerfolg vor Augen, sieht die Opposition durch die Medienoperation des Kanzlers ihre Chancen schwinden. Sie reagiert durch die Vorlage

eines Planes für einen ‚Aufschwung für Arbeit‘, um die wieder zunehmende Popularität der Regierung zu stoppen“ (Zimmermann 2002b, S. 28).

Dass das Konzept der Hartz-Kommission dazu operationalisiert wurde, Vorteile im Wahlkampf zu erlangen, zeigt sich auch an der „[...] Ausklammerung der wahren Reizthemen der Arbeitsmarktdebatte“ (ebd.). Schmid verweist in diesem Zusammenhang jedoch darauf, dass sowohl in der Gesellschaft als auch in Politik und Wissenschaft Zielsetzungen der Kommission missverstanden wurden: „Der Auftrag der Kommission bestand [...] nicht darin, ein umfassendes Konzept zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorzulegen“ (Schmid 2003b, S. 3).

Weitere Fehlinterpretationen habe es in der Leitbilddebatte gegeben: Nicht die Aktivierung mit ihrem Prinzip des Förderns und Forderns bildete den Leitgedanken der Kommissionsarbeit, sondern die Zielsetzung, das Konzept der „Flexicurity“ (Flexibilität und Sicherheit) als strategisches Handlungskonzept in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik zu implementieren. „Das bedeutet, dass sich die Arbeitsmarktpolitik nicht durch [...] Fördern und Fordern auf die Eingliederung von Arbeitslosen beschränken kann, sondern frühzeitig Eigenaktivitäten auf allen Ebenen auslösen muss, um Arbeitslosigkeit präventiv zu verhindern“ (ebd.).

Die Wissenschaftler in der Hartz-Kommission, Jann und Schmid, stellten zwei Jahre nach Fertigstellung des Hartz-Berichtes fest, dass nicht alle der 13 vorgeschlagenen Module umgesetzt wurden. Bei einem knappen Drittel sei nicht einmal sicher, ob es sich überhaupt praktisch etablieren könnte (vgl. Jann/Schmid 2004, S. 17). Die Wahlkampfaussage des Bundeskanzlers, alle Vorschläge der Hartz-Kommission ohne Änderungen übernehmen und umsetzen zu wollen, wurde durch den langen Verhandlungsprozess im Parlament erschwert. „Ohne Zweifel führte der Impuls, der von der Kommission ausging, zu weitreichenden Veränderungen des Politikfeldes; inwieweit dies stets Veränderungen zum Guten waren, kann nur der langfristige Rückblick zeigen“ (Siefken 2006, S. 387).

2.4.7.4 Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Das „Gesamtpaket“ der Hartz-Gesetze umfasst vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. Vor allem sollte es darum gehen, die Rahmenbedingungen für Beschäftigung zu fördern und weiterzuentwickeln und die Arbeitsmarktpolitik mithilfe einer kombinierten Strategie aus Flexibilisierung und Sicherheit („Flexicurity“) und durch neue Instrumente, die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie den Umbau der Arbeitsvermittlung zur Bundesagentur für Arbeit neu auszurichten (vgl. Walwei 2006, S. 52f.). „Die Vorschläge der Hartz-Kommission und die daraus resultierenden vier Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden – im Kontext der so genannten Agenda 2010 – als Antwort auf die Krise des Sozialstaats formuliert [...]“ (Wagner 2007, S. 634).

Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt beinhaltet vor allem Deregulierungsschritte in Form von Änderungen im Kündigungsschutz, Senkung der Lohnnebenkosten und Lockerungen im Teilzeitbefristungsgesetz (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2004). Hartz I schrieb die Einführung des neuen Instruments Personal Service Agentur, die Änderung der Beweislastumkehr für Eigenaktivitäten bei der Arbeitsplatzsuche, Verschärfungen im Bereich Meldepflicht und Sperrzeitenregelung sowie Verbesserungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung fest. Hartz II regelte die Einführung von JobCentern, Ich-AG und Minijobs. Hartz III verkürzte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und schrieb die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, also von einer öffentlichen Behörde hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen, fest. Hartz IV legte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammen und verbesserte die Hinzuverdienstmöglichkeiten für geringfügig Beschäftigte (vgl. Rosenthal/Sommer 2009).

2.4.7.4.1 Der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit

Aufgrund des von der Hartz-Kommission im Jahr 2002 aufgedeckten Vermittlungsskandals der Bundesanstalt für Arbeit erfolgte eine organisatorische Umstrukturierung derselben in zwei Versicherungskreise (SGB III (Arbeitslosengeld I) und SGB II (Arbeitslosengeld II)).

Außerdem erfolgte eine Umbenennung der Bundesanstalt in Bundesagentur, der Landesarbeitsämter in Regionaldirektionen und der Arbeitsämter in Agenturen für Arbeit. Die Steuerung der Agenturen sollte ab sofort nicht mehr über zentrale Weisungen, sondern über Zielvereinbarungen erfolgen.

Mit der Umstrukturierung einher ging die Schwächung der Selbstverwaltung: Die Selbstverwaltungsgremien auf Landesebene wurden abgeschafft und die örtlichen Verwaltungsausschüsse verloren die Budgethoheit (vgl. DGB 2007).

Schütz beschreibt die neue Produkteinsatzlogik innerhalb der zwei Regelkreise so, dass die Förderung auf Fälle mit hoher Wirkungserwartung konzentriert wurde. Personen mit großen Vermittlungshemmnissen werden demzufolge nur noch in Ausnahmefällen gefördert (vgl. Schütz 2009, S. 169). Für den SGB III-Bereich erachtet Schütz regionale Akzentsetzungen nur als eine sekundäre Option. Priorität hat zu jeder Zeit die „Umsetzung der kennziffergestützten Geschäftspolitik“ der BA, weshalb die Dezentralisierungsaspekte der Umstrukturierung eher vernachlässigenswert erscheinen. Regionale Akzente seien nur in Ausnahmefällen erlaubt und auch nur dann, wenn die Zielnachhaltigkeit positiv ist und die Organisationsvorgaben vorbildlich umgesetzt wurden. Für den SGB II-Bereich erkennt Schütz eine getrennte Bearbeitung der Bereiche Vermittlung/Integration, Fallmanagement und Aktivierung in Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und Trägern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

(gT). Bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) seien diese Bereiche stärker verknüpft.

Bei ARGE n und gT mit getrennter Aufgabenwahrnehmung stehe die Matchingorientierung im Vordergrund, bei zkT der Einzelfall und seine soziale und berufliche Situation (vgl. ebd., S. 171).

Obwohl eine Vielfalt an Handlungsoptionen und Politikstrategien nötig ist, um auf unterschiedliche regionale Problemlagen reagieren zu können, setzte die Bundesregierung eine „Uniformisierung der Arbeitsagenturen“ durch. Erstrebenswert wäre ein „[...] zentrales Zielsystem, kombiniert mit dezentralen Umsetzungseinheiten mit hoher Handlungsautonomie ohne zentrale Prozessvorgaben [...]. Der nötige Grad an Einheitlichkeit des Zielsystems könne durch spezielle Indikatoren und Servicestandards gewährleistet werden und der System-Fragmentierung vorbeugen (Schütz 2009, S. 174).

2.4.7.4.2 Die Beurteilung der Hartz-Gesetze von Seiten der Wissenschaft

Deutschmann versteht die Hartz-Gesetzgebung als Abkehr von Keynes Konzept unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

„Ganz im Sinne der von Keynes verworfenen liberalen Theorie wird die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit an die Arbeitslosen selbst zurückverwiesen. Niemand anderes als sie selbst seien schuld mit ihren überhöhten Ansprüchen an Entgelt und Zumutbarkeit“ (Deutschmann 2003, S. 292). Auch Reef zufolge basiert die in den Hartz-Gesetzen formulierte Arbeitsmarktpolitik auf dem neoklassischen Paradigma, „[...] das Arbeitslosigkeit entweder auf [...] politisch verursachte Behinderungen des Marktpreismechanismus oder auf freiwillige Entscheidungen der Arbeitslosen, daneben allenfalls noch auf Ineffizienzen der Arbeitsvermittlung zurückführt“ (Reef 2007, S. 65).

Die Bundesregierung schien also ihren Beratern folgend zu glauben, dass der größte Teil der Arbeitslosigkeit auf der freiwilligen Entscheidung vieler Erwerbsloser beruhte (vgl. ebd., S. 62). Die Hans-Böckler-Stiftung kritisierte in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass durch die Umgestaltung im Leistungsrecht gerade diejenigen Personen kaum in den Genuss von Arbeitsförderungsmaßnahmen kämen, die diese am dringendsten benötigen würden – Leistungsbezieher im Rechtskreis SGB II und damit vor allem Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Vor diesem Hintergrund ist es deshalb laut Hans-Böckler-Stiftung von großer Bedeutung, zunächst einmal die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die betroffenen Menschen dazu in die Lage versetzt werden, den neuen Anforderungen an ihre Selbstverantwortung und Eigenaktivität im Suchprozess gerecht zu werden. Es reiche nicht aus, nur das Kostenkalkül im Blick zu haben (vgl. Hans-Böckler-Stiftung 2006, S. 5f.).

In die gleiche Richtung geht die Kritik von Wagner: „Wenn mit Eigeninitiative mehr gemeint ist als die Erhöhung des Drucks auf die Arbeitslosen, dann müssen neben den Elementen, die den „Anreiz“ zur Arbeitsaufnahme erhöhen, solche vorhanden sein, die die Autonomie der Arbeitslosen stärken“ (Wagner 2007, S. 634). Auch Bothfeld, Gronbach und Seibel plädieren für verbesserte Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Betroffenen verstärkt Eigenverantwortung übernehmen könnten. Hierzu gehören ihrer Ansicht nach auch ein verbesserter Betreuungsschlüssel und Qualifizierungen für die Vermittler (vgl. Bothfeld/Gronbach/Seibel 2004, S. 35f.).

Es kam in Folge der Hartz-Gesetzgebung zu zahlreichen Bestrebungen, die Arbeitskosten zu senken, da diese – ebenfalls den Annahmen der neoliberalen Theorie folgend – die Unternehmen zur Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze bewegen sollten. Der Anfang einer Deregulierung des Arbeitsrechts wurde mit der Aufhebung der Beschränkungen für Leiharbeit und der Ausweitung der befristeten Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer gemacht. Weiterhin wurden die Arbeitgeber von der Pflicht entbunden, Beiträge für ihre zuvor arbeitslosen älteren Arbeitnehmer zu entrichten. Es folgte die Lockerung des Kündigungsschutzes durch das Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt. Seit Anfang 2004 gilt das Kündigungsschutzgesetz erst ab 11 Mitarbeitern (vgl. Ackermann 2005, S. 19). Weiterhin eröffnete sich die Möglichkeit, Leiharbeitnehmern im Rahmen der zwischen Verbänden der Leiharbeitsfirmen und Gewerkschaften geschlossenen spezifischen Tarifverträge ein geringeres Entgelt zu zahlen, als reguläre Arbeitskräfte in den Entleihbetrieben erhalten.

Diese stichprobenartige Darstellung zeigt einen klaren Trend der Arbeitsmarktpolitik in Richtung der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und ihrer arbeitsmarktpolitischen Implikationen.

Bothfeld weist jedoch darauf hin, dass viele arbeitsrechtliche Neuerungen wie z.B. die Personal-Service-Agenturen (PSA), die genau wie das Instrument der Ich-AG bereits wieder eingestellt wurden, keine oder zumindest nicht die gewünschte beschäftigungsfördernde Wirkung erbracht haben. Der Ich-AG gegenüber existierten schon vor ihrer Implementierung Vorbehalte, da sie im Vergleich mit dem Überbrückungsgeld in Politik und Öffentlichkeit als das schwächere Konzept gehandelt wurde. Ihr Ende war damit gewissermaßen schon vorprogrammiert. Drei Jahre nach der offiziellen Einstellung des Instruments zeigen die abgeschlossenen Evaluationen jedoch, dass die meisten Geförderten noch heute in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind und durch den Erfolg ihres Geschäftsmodells weitere Arbeitsplätze geschaffen werden konnten (vgl. Caliendo/Künn/Wießner 2009, S. 1).

Weiterhin sei die zeitlich unbegrenzte, sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen mit älteren Arbeitnehmern wieder rückgängig gemacht worden, weil sie gegen Europarecht verstieß (vgl. Bothfeld 2007, S. 34).

Es zeigen sich im Rückblick viele Fehlentwicklungen, die schon im Vorfeld hätten verhindert werden können. In manchen Fällen hätte sich auch das Warten auf Evaluationsergebnisse gelohnt, zumal Veränderungen im arbeitsmarktpolitischen Geschäft relativ schnell durchgesetzt werden können.

2.4.7.5 Aktivierung – eigenständiges Konzept oder Teil einer ganzheitlichen Beschäftigungsstrategie?

Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler streiten darüber, ob die Aktivierungsstrategie, die Arbeitslosigkeit zum großen Teil als ein Phänomen freiwilliger Entscheidung sieht und auf der Mikroebene der Arbeitsmärkte zu bekämpfen sucht, ausreichend ist, um die Arbeitslosigkeit merklich zu reduzieren, oder ob die Aktivierungsstrategie vielmehr als ein Aspekt innerhalb einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie gesehen werden muss, um die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken. Es lässt sich jedoch nicht leugnen, dass die Politik mit den jüngeren Reformen am Arbeitsmarkt den Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik auf eine Aktivierung legt.

Die Aktivierung könne laut Krupp als richtige Strategie gesehen werden, um auch die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes anzugehen. Krupp weist jedoch darauf hin, dass es nicht genügt, einseitige Maßnahmenpakete zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu schnüren. Denn der Umfang der Arbeitslosigkeit sei sehr stark von den makroökonomischen Gegebenheiten einer Volkswirtschaft abhängig. Aktivierungsmaßnahmen können zwar ihren Teil zur Bekämpfung makroökonomisch bedingter Arbeitslosigkeit leisten, sie reichen jedoch nicht aus (vgl. Krupp 2002, S. 1). Als problematisch erachtet Krupp die mangelnde Analysebasis der Zusammensetzung von Arbeitslosigkeit. So habe der SVR letztmals in den Jahren 1994 und 1995 mögliche Ursachen und Lösungsstrategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgelegt (vgl. ebd., S. 2). Trotzdem sei nicht zu verkennen, dass die makroökonomischen Gegebenheiten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit entscheidend beeinflussen. So seien größere Arbeitsplatzverluste immer in wirtschaftlich schwachen Zeiten zu verzeichnen gewesen. Darüber hinaus sei es sowohl mit aktiven als auch aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Zeiten einer Rezession kaum möglich, die Arbeitslosigkeit merklich zu verringern. Lohn-, Geld- und Finanzpolitik haben erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsstabilität, weshalb wirtschaftspolitisches Handeln auf allen Ebenen notwendig sei, um die Voraussetzungen zu schaffen, unter denen auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gleich welcher Art greifen könnten (vgl. ebd., S. 4).

„Es reicht nicht, auf der Mikroebene des Arbeitsmarktes anzusetzen, es kommt auf die Wirtschaftspolitik insgesamt an, auf eine makroökonomische Steuerung, auf den Ausbau der Funktionsfähigkeit von Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten“ (Krupp 2002, S. 6). Auch Bartelheimer weist darauf hin, dass das Verhältnis von Angebot und Nachfrage arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungsstrategien auf Mikroebene Grenzen setzt (vgl. Bartelheimer 2005, S. 57).

Seifert begründet die bedingte Wirksamkeit einer mikroökonomisch ausgelegten Strategie, die darauf zielt, mehr Menschen in Arbeit zu bringen, ebenfalls damit, dass ein genereller Arbeitsplatzmangel vorliege. So kamen nach Angaben von Seifert im Januar 2005 in Westdeutschland 20 Arbeitslose auf eine offene Stelle, im Osten Deutschlands waren es 44 (vgl. Seifert 2005, S. 20).

Nach Auffassung von Reinberg und Hummel scheint die Konzentration auf die Mikroebene jedoch der richtige Weg zu sein, wenn man betrachtet, dass es immer mehr gering qualifizierte Arbeitsuchende in Deutschland gibt. Langfristige Beschäftigungsverluste bei Geringqualifizierten würden ihrer Ansicht nach zudem weitestgehend unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung verlaufen (vgl. Reinberg/Hummel 2005, S. 6). Aus dieser Perspektive scheint es geradezu geboten, die Eigenaktivitäten der Arbeitskräfte auch gesetzlich festzuschreiben. Eichler weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass der Begriff der Eigenbemühungen gesetzlich erst seit dem 1. Januar 1998, also dem Inkrafttreten des SGB III, verankert ist. Als Sanktion bei fehlenden Eigenbemühungen sah das Gesetz jedoch erst ab dem 1. Februar 2002 die Einstellung der Arbeitsvermittlung vor.

Konkretisiert wurde diese Regelung dann durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 1. Januar 2009, das eine zwölfwöchige Einstellung der Vermittlung erlaubt und den Inhalt von Eingliederungsvereinbarungen inhaltlich festlegte. Weiterhin ist seit dem 1. Januar 2005 nach §144 SGB III eine zweiwöchige Sperrzeit als Sanktion vorgesehen (vgl. Eichler 2010, S. 74). Eichler sieht die Sperrzeit jedoch weniger als Sanktion für den Einzelnen als eine Risikoabsicherung der Versichertengemeinschaft. Das SGB II hingegen erhielt bereits seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2005 den Hinweis auf Eigenbemühungen und die Forderung zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung war ebenfalls geregelt. Bei Nichterfüllung der Pflichten und fehlendem Nachweis zu Eigenbemühungen erfolgt eine Kürzung des ALG II (§31 SGB II). Vermittlungsbemühungen können allerdings nicht mehr eingestellt werden.

Eichler weist darauf hin, dass das bis zum 31. Dezember 2004 geltende BSHG keine Regeln zu Eigenbemühungen beinhaltete. Es fehlt Eichlers Ansicht nach jedoch der erforderliche Blick über den Tellerrand und auch in andere Rechtskreise (vgl. ebd., S. 88).

Zimmermann erklärt ähnlich wie Trube, dass die Konzentration auf die Mikroebene nicht ausreicht, da verschlechterte Konjunkturbedingungen erheblichen Einfluss auf die Arbeitslosenquote haben. In einer konjunkturellen Krise verlieren eher die Geringqualifizierten ihren Job. Problematisch sei dabei, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit schnell strukturell verfestigen könne, da der Wert des Humankapitals rasch abnimmt, wenn man länger ohne Beschäftigung ist (vgl. Zimmermann 2005, S. 3).

Auch der eigentliche Strukturwandel setze mehr und mehr schlecht qualifizierte Menschen vom Arbeitsmarkt frei. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel, der ab den 1970er Jahren den Wandel der Industriegesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft einleitete, hängt der Strukturwandel der Arbeitswelt eng zusammen (Geißler 2000; Rürup/Sesselmeier 2001). Auf den damit einhergehenden Anstieg vor allem der Sockelarbeitslosigkeit, die sich von Konjunkturtief zu Konjunkturtief erhöhte, wur-

de nach Ansicht Zimmermanns auch seitens der Arbeitsmarktpolitik, die vor allem auf die soziale Absicherung und den Ausbau von Schutzrechten bedacht war, nicht rechtzeitig reagiert (vgl. Zimmermann 2005a, S. 3).

Schließlich sei in der Arbeitsmarktpolitik mit dem Prinzip der Aktivierung durch das Job-AQTIV-Gesetz 2002 die richtige und unvermeidbare Grundkonzeption erarbeitet und umgesetzt worden. Die Aktivierung der Arbeitsmarktsubjekte und die damit verfolgte Verringerung der Arbeitslosigkeit könne aber nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn zugleich ein umfassendes Konzept für eine dynamische und innovative Gesamtwirtschaft mit einem sich entwickelnden Niedriglohnsektor etabliert werde (vgl. ebd., S. 3f.). Auch Konle-Seidl betont, dass es für die weitere Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Konzepte notwendig sei, herauszufinden, ob eine sinkende Arbeitslosenzahl die Voraussetzung für erfolgreich praktizierte Aktivierungspolitik sei oder umgekehrt (vgl. Konle-Seidl 2005, S. 53).

2.4.7.5.1 Beurteilung des Prozesses der Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik

Oschmiansky und Ebach sehen für die vergangenen Jahre die Dienste externer Arbeitsvermittler, Lohnkostenzuschüsse, Ein-Euro-Jobs und die Förderung der Selbstständigkeit im Zentrum aktiver Arbeitsförderung.

Mit den Schwerpunkt-Verlagerungen im Instrumentarium ging eine Senkung der Mittelausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik einher, deren Mittelvolumen im Verhältnis zu den Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik deutlich geringer war und anteilig nur noch ein Fünftel betrug (Oschmiansky/Ebach 2009, S. 19).

„Mit dem Einsetzen der Beschäftigungskrise wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium im Wesentlichen zum Kürzungsposten öffentlicher Ausgaben“ (ebd.). Die ursprünglichen Ziele des AFG, vor allem der Schutz vor Qualifikationsverlust durch „unterwertige Beschäftigung“, seien laut Oschmiansky und Ebach ersetzt worden durch vermittlungsorientierte Maßnahmen, die aber keinen „arbeitsmarktpolitischen Beitrag zum Strukturwandel leisten [...]“ könnten. Dagegen sei das Risiko hoch, dass durch Verdrängungseffekte das Normalarbeitsverhältnis noch weiter erodiere (Oschmiansky/Ebach 2009a, S. 91). Die Hauptempfehlung einiger Wissenschaftler des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) geht dahin, das Rad nicht neu zu erfinden, sondern die eigentlichen Ziele des AFG zu reaktivieren und vor allem die berufliche Weiterbildung zum Kerngeschäft aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erheben. Vermittlungsorientierte Maßnahmen seien keineswegs erfolgreicher als berufliche Bildungsmaßnahmen. Der Misserfolg vieler Instrumente der Hartz-Gesetze wie z.B. Personal-Service-Agenturen oder Job-rotation bewegt die Wissenschaftler zu ihrer zweiten zentralen Forderung: Arbeitsmarktpolitik könne nur wirksam sein, wenn sie nicht auf zentralistische Patentrezepte vertraut, sondern genügend Spielraum beim Einsatz des Instrumentariums durch die örtlichen Fachkräfte

besteht und die Transparenz durch regelmäßige aktuelle Informationen zur Arbeitsmarktlage verbessert werde (vgl. Böcklerimpuls 11/09).

Schütz sieht genau hier das Problem des Aktivierungsprozesses. Für die Arbeitsagenturen auf lokaler Ebene bedeutete die Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung erhebliche Einschnitte: Die Arbeitsagenturen konnten nur noch eine Bildungszielplanung durchführen und Bildungsgutscheine herausgeben, allerdings hatten sie fortan nicht mehr die Möglichkeit, auf sich ergebende Bedarfslagen zu reagieren und zeitnah eine passende Qualifizierungsmaßnahme aufzulegen. Fördermaßnahmen werden über Ausschreibungsverfahren eingekauft und die Agenturen müssen bereits im Sommer den Bedarf und die gewünschten Maßnahmen für das kommende Geschäftsjahr beim Regionaleinkauf anmelden (vgl. Schütz 2009, S. 169f.). Hier zeigt sich eine gewisse „Time-lag-Problematik“, da sich Bedarfslagen relativ schnell ändern können.

Bodegan sieht in den Aktivierungstendenzen des Job-AQTIV-Gesetzes und den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einen „[...] Bruch mit der bisherigen Logik“. Es gehe hier nicht mehr darum, Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten und zu schaffen, sondern um die Zielsetzung, individuelle Beschäftigungsfähigkeit bei jedem Einzelnen so auszubilden, dass er erfolgreich in eine Beschäftigung gelangt (Bodegan 2009, S. 3). Der Schutz vor unterwertiger Beschäftigung gehörte spätestens ab Inkrafttreten der Hartz-Gesetze nicht mehr zum obersten Ziel der Arbeitsförderung, wie es im §1 SGB III noch heute formuliert ist.

Erklärtes Ziel des Gesetzgebers zu AFG-Zeiten sei es gewesen, jedem den Arbeitsplatz anbieten zu können, der den eigenen Fähigkeiten entsprochen habe (vgl. Siegers 1972, S. 842).

Dingeldeys Ansicht nach wurde mit „[...] dem Paradigmenwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik [...] die staatliche Verantwortung zum Erreichen des Vollbeschäftigungsziels, respektive die Steigerung der Nachfrage nach Arbeit, auch formell zurückgenommen und „employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) als neues Meta-Ziel der Arbeitsmarktpolitik benannt [...]“ (Dingeldey 2006, S. 4).

Dingeldey stellt demzufolge die These auf, dass der Wandel innerhalb des Konzeptes der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik darauf hinausläuft, dass staatliche Leistungen zurückgefahren werden, staatliche Koordinationsaufgaben steigen und die Eigenverantwortung für die Individuen und der staatliche Zwang zunehmen (vgl. ebd., S. 5).

Rosenthal bemängelt vor allem einen großen Korrekturbedarf im System der Arbeitslosenversicherung. Die Tatsache, dass die Aktivierungspolitik die Zuweisung in Arbeitsverhältnisse erleichtert, die keinen neuen Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosengeld I erbringen, offenbart die Widersprüchlichkeit des Versicherungssystems: „Während das Versicherungssystem immer noch auf dem Normalarbeitsverhältnis gründet, wird genau dieses durch die Aktivierung immer stärker zurückgedrängt“ (Rosenthal 2009, S. 124).

Daraus folgt, dass die Gruppe der Arbeitslosen wächst, die keine Ansprüche auf das ALG I erwerben und dass die Zahl der „Aufstocker“ steigt, die somit ebenfalls in den Rechtskreis des SGB II geraten. Hier arbeiten zwei Prinzipien gegeneinander anstatt in dieselbe Richtung. Deshalb sei eine Stabilisierung des Versicherungssystems von Nöten, die einen erneuten Paradigmenwandel bedeuten würde; also weg von der reinen Existenzsicherung zurück zur Lebensstandardsicherung. Diese Entwicklung steht für Rosenthal jedoch noch in den Sternen (vgl. ebd.).

Auch Walwei rät dazu, bei der Diskussion um eine schnelle Wiedereingliederung von Arbeitslosen nicht immer nur die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Fokus zu rücken, sondern sich über die Rolle der Arbeitslosenversicherung bewusst zu werden. Hohe Lohnersatzleistungen würden die Eigenaktivitäten der Suchenden verringern. Frühere Untersuchungen würden belegen, dass eine Verringerung der Leistungen um 10 % die Arbeitslosenquote um 1 % – 1,5 % senken könne. Kostengünstige Änderungen in diesem System würden also schon zu merklichen Veränderungen im Suchverhalten führen. Hierbei müsste man jedoch vorher immer sorgfältig die normative Rolle der Gesellschaft bedenken (vgl. Walwei 2009, S. 33).

Sell hingegen hält mit Verweis auf das Beispiel Dänemark eine Erhöhung der Lohnersatzleistungen für einen gangbaren Weg im Konzept des Förderns und Forderns. Vor allem dann, wenn die Arbeitslandschaft weitgehend von Deregulierungen geprägt ist und die Lohnersatzleistung die einzige Sicherheit für Arbeitnehmer bietet (vgl. Sell 1998, S. 547).

Knickrehm erkennt in der Aktivierungsstrategie die Aufgabe der AFG-Prämissen, den Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktpolitik regulieren zu können, Vollbeschäftigung zu erzielen oder Krisen präventiv entgegenzuwirken. Zwar sei das Ziel der Eingliederung Erwerbsloser in Normalarbeitsverhältnisse innerhalb des Rechtskreises SGB III immer noch vorhanden, die Existenzsicherung innerhalb des SGB II und die verlangte Gegenleistung (zumeist das Wahrnehmen einer Arbeitsgelegenheit/eines Ein-Euro-Jobs) verfolge jedoch nicht primär das Ziel einer Integration des Erwerbslosen in ein Normalarbeitsverhältnis, sondern es gehe um „Workfare“, also die reine Aktivierung durch Aufnahme irgendeiner Art von Beschäftigung (vgl. Knickrehm 2010, S. 28f.).

Knickrehm weist auf Koch und Walwei hin, für die es sich bei dem im Rechtskreis SGB II zahlenmäßig am häufigsten eingesetzten Instrument, den Arbeitsgelegenheiten nach §16d Satz 2 SGB II (Ein-Euro-Jobs), um sozial-integrierende und nicht um arbeitsmarktintegrierende Maßnahmen handelt. Auch wenn die Arbeitsgelegenheiten gesetzlich als Eingliederungsleistungen gehandelt werden, so seien sie nicht dazu geeignet, gezielt die Integration in ein Normalarbeitsverhältnis zu fördern.

Nach Koch und Walwei seien die konkreten Ziele von Arbeitsgelegenheiten die Verbesserung der „Employability“, die soziale Integration oder die Überprüfung der Arbeitswilligkeit (vgl. ebd., S. 43). Hierfür sprechen auch die Integrationsquoten der Maßnahmen, die Koch und Walwei veröffentlichten. Demnach konnte nur für 16,9 % der Beschäftigten in Ein-Euro-Jobs ein Übergang in Erwerbstätigkeit nachgewiesen

werden. Die Eingliederungsquote bei Trainingsmaßnahmen im Betrieb und Förderung der beruflichen Weiterbildung lag dagegen bei 30 % (vgl. Koch/Walwei 2008, S. 54 u. 63).

Auch Wagner weist darauf hin, dass an erster Stelle der zugewiesenen Arbeitsfördermaßnahmen die in §16d SGB II geregelten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) stehen (Wagner 2007, S. 635). Neuere Untersuchungen z.B. des IAB haben ergeben, dass Ein-Euro-Jobs nicht nur zum Testen der Arbeitsbereitschaft vergeben werden, sondern auch gut qualifizierte Arbeitslose an diesen Maßnahmen teilnehmen müssen. Das IAB fand heraus, dass es durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobs vor allem in Ostdeutschland schon zu Verdrängungseffekten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kam und gut qualifizierte Arbeitskräfte durch die Betriebe „absorbiert“ wurden (vgl. Hohendanner 2007, S. 26).

Vergegenwärtigt man sich die gesetzlichen Vorgaben zum Einsatz von Ein-Euro-Jobs, erkennt man erhebliche Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis: „Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante) ist unter Berücksichtigung des § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II immer nachrangig gegenüber Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Qualifizierung und anderen Eingliederungsinstrumenten“ (Bundesagentur für Arbeit 2011, S. 1). Von einer Nachrangigkeit dieser Maßnahme gegenüber anderen Instrumenten kann aufgrund der starken Nutzung der Arbeitsgelegenheiten jedoch keinesfalls gesprochen werden.

Dieser Tatbestand zeigt, wie wenig Einfluss und Mitbestimmungsmöglichkeiten sich für gewisse Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik und auch darüber hinaus bei der Zuweisung in Maßnahmen ergeben.

Knickrehm weist darauf hin, dass es in der Praxis der ARGEn im Vorfeld der Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit oftmals an der Überprüfung der "individuellen Erforderlichkeit" der Maßnahme mangelt. Laut Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II müsse der Staat als Gegenleistung für die Eigenaktivität der Hilfebedürftigen Optionen eröffnen (vgl. Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/11488, S. 24). Optionen seien laut Knickrehm jedoch nur solche Angebote, die von einer qualifizierten Anleitung und weitergehenden Betreuung flankiert würden. In den meisten Fällen seien Arbeitsgelegenheiten nur eine Art soziale Integration außerhalb des Ersten Arbeitsmarktes (vgl. Knickrehm 2010, S. 48).

Sell beurteilt die Wirksamkeit der Aktivierungsmaßnahmen mithilfe der Durchsicht der Drucksachen des Deutschen Bundestages. Seiner Ansicht nach sei die zentrale Erkenntnis aller Wirkungsstudien, die sowohl Teil- als auch Unwirksamkeiten der Maßnahmen feststellten, schon vor dem Beginn der Wirkungsforschung in den Köpfen nahezu aller Arbeitsvermittler präsent gewesen: Je „[...] betriebsnäher die Maßnahmen ausgestaltet sind, um so [sic!] größer ist der Integrationseffekt in den ersten Arbeitsmarkt“ (Sell 2010, S. 55). Zu diesen Maßnahmen gehören vor allem Lohnkostenzuschüsse, Gründungsförderung, betriebliche Trainingsmaßnahmen und eingeschränkt auch die berufliche Weiterbildung sowie überbetriebliche Trainingsmaßnahmen. ABM schaden den Integrationschancen eher (vgl. ebd.). Sell weist aber

auf die immer noch schwierige Situation der Wirkungsforschung hin. Zwar könne sie die Folgen einer bestimmten Behandlung beschreiben, jedoch sei sie nicht dazu in der Lage, zu erklären, warum etwas bei wem wirkt. Zudem habe die Wirkungsforschung im Vergleich zu früheren Zeiten an Selbstkritik und Skepsis eingebüßt (vgl. ebd., S. 66).

Betrachtet man die Zahlen im Kurzbericht 5/2009 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über Verfestigungen im Grundsicherungsbereich, so zeigt sich, dass sich im „Dezember 2007 [...] 78 Prozent der Leistungsempfänger mindestens 12 Monate ununterbrochen im Leistungsbezug des SGB II“ befanden (zit. nach Sell 2010, S. 71). Vor dem Hintergrund der Formulierung im Zielkatalog des SGB II, der sich eine schnelle Integration in Erwerbstätigkeit und die Bekämpfung der Hilfebedürftigkeit zum Ziel setzt, seien diese Zahlen ein katastrophales Ergebnis.

Bieback plädiert bei der Aktivierung vor allem für die klare Abgrenzung von Rechten und Pflichten. Der Zwangscharakter des Aktivierungssystems SGB II solle nicht kaschiert werden; stattdessen müsse vor jeder Leistungsgewährung eine Fähigkeitsanalyse des Einzelnen erstellt und daraufhin das Verhältnis von Fördern und Fordern bestimmt werden (vgl. Sell 2010, S. 72).

2.4.7.6 Der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – ein Paradigmenwechsel?

In der Forschung ist es umstritten, ob sich ein Paradigmenwechsel tatsächlich vollzieht oder ob es sich nur um eine Art "kumulativen" Prozess handelt (vgl. Neumann 2008, S. 38).

Nach dem Belief-System-Konzept von Sabatier erfährt der Hauptkern eines Politikfeldes, bestehend aus grundlegenden Wahrnehmungen und Überzeugungen, die für alle Politikfelder gelten, nur mit geringer Wahrscheinlichkeit Änderungen. Die Wahrnehmungen und Überzeugungen, die nur für ein bestimmtes Politikfeld gelten, erfahren mit mittlerer Wahrscheinlichkeit Änderungen und die sekundären Aspekte, die das instrumentelle Handeln betreffen, erfahren häufiger Änderungen (vgl. Sabatier 1993, S. 30).

Hall (1993) kategorisiert die Änderungen in ähnlicher Weise:

1. First-Order Change (kleine Veränderungen wie geld- und fiskalpolitische Instrumente, um makroökonomische Ziele zu erreichen. Veränderungen nur innerhalb der Grenzen des herrschenden Paradigmas).

2. Second-Order Change (Änderungen gehen über die Kürzung oder Ausweitung von Maßnahmen hinaus, betreffen jedoch auch nicht das herrschende Leitbild).

3. Third-Order Change (Veränderung der Grundüberzeugungen, der Zielhierarchie und somit auch der Ausgestaltung von Politik).

Hall beschreibt den „Third-Order Change“ folgendermaßen: „Not only were the settings of policy changed but the hierarchy of goals and the set of instruments employed to the guide policy shifts radically as well“ (Hall 1993, S. 284). Nach Schulte kommt es erst zur Herausbildung neuer Leitbilder, wenn eine Krise des alten Leitbildes eintritt und seine Problemlösungskraft versagt (Schulte 2010, S. 290). Auch Kuhn geht davon aus, dass Krisen nötig sind, damit neue Theorien entstehen, die sich dann zu einem neuen Paradigma verdichten (Kuhn 1967, S. 110). Neumann zufolge manifestiert sich der konkrete Wechsel immer erst in Gesetzen. Anzeichen lassen sich jedoch schon in der veränderten Rhetorik politischer Akteure erkennen.

Neumanns These geht dahin, dass die am Keynesianismus orientierte aktive Arbeitsmarktpolitik und die Ideen der paternalistischen Wohlfahrtsstaaten nicht mehr dazu in der Lage waren, die Probleme und vor allem die hohe und sich weiter verfestigende Arbeitslosigkeit am Arbeitsmarkt zu lösen (vgl. Neumann 2008, S. 42f.). Der Wechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vollzog sich ihrer Ansicht nach aufgrund unterschiedlicher Pfadabhängigkeiten eher langsam: „Wechsel vollziehen sich deshalb eher als Aneinanderreihung von kleinen Schritten“ (ebd., S. 45).

Schulte sieht den Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik in einer „[...] Verschiebung von der Statussicherungshilfe zur bedarfsorientierten Grundsicherung“ (Schulte 2010, S. 305). Er verweist auf ein Fallbeispiel von Ruland, das die Fragwürdigkeit des Menschenbildes im Arbeitslosenversicherungs- und Grundsicherungssystem darstellt:

Ein 50-jähriger Arbeitnehmer wird arbeitslos, nachdem er durchgängig 30 Jahre zu einem Durchschnittslohn gearbeitet hat. Von diesem Lohn hat er zwischen 30.000 und 50.000 Euro an Arbeitnehmerbeiträgen in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt. Nun, da er arbeitslos ist, erhält er ein Jahr lang Arbeitslosengeld I in Höhe von insgesamt 18.000 Euro. Also wesentlich weniger, als er an Leistungen erbracht hat. Zu allem Übel gehört er im Rahmen der Grundsicherung aufgrund seines Alters nur zur Gruppe der übrigen Kunden, für die keine großartigen Vermittlungsanstrengungen mehr unternommen werden, und muss sein hart erarbeitetes Privatvermögen einsetzen, bevor er weitere Leistungen nach dem ALG II erhält (vgl. ebd., S. 306ff.).

Mohr ist der Ansicht, dass sich der Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik auch mit der Wohlfahrtsstaaten-Theorie Jessops beschreiben lässt: „Auch hier wurde in einem längeren Prozess die Sozialpolitik den Imperativen der Wettbewerbsfähigkeit und der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte untergeordnet und die makroökonomische Steuerung von Nachfrage- auf Angebotsorientierung umgestellt“ (Mohr 2009, S. 50f.). Der Paradigmenwechsel habe sich über mehr als zwei Jahrzehnte entwickelt und sei zu Beginn der ersten rot-grünen Regierungszeit sogar durch eine gegenläufige Entwicklung gezeichnet worden. Dennoch erfülle der Wandel in der Arbeitsmarktpolitik die Charakteristika eines Paradigmenwechsels nach Hall, da Instrumente verändert

und anders gewichtet wurden und auch eine Änderung der Ziele der Politik erfolgt sei. Der „Kulminationshöhepunkt“ des Paradigmenwechsels seien die Hartz-Reformen von 2003 bis 2005 (vgl. ebd.).

Die Verfasserin vertritt die Auffassung, dass die unterschiedlichen Pfadabhängigkeiten durchaus eine ausgewogene und entscheidende Rolle bei einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik spielen. Denn die Entscheidungen auf dem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik sind zum großen Teil praktischer Politik geschuldet, die sich aus den Parteiprogrammatiken der Regierenden ergeben und aus dem Vetospiel aller politischen Akteure untereinander sowie gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen und anderen Bedarfen und gewachsenen Strukturen gesellschaftlicher und politischer Tradition. Und die praktische Politik orientiert ihre Entscheidungen immer mehr an gewachsenen Strukturen und Traditionen, etablierten wirtschaftswissenschaftlichen Theorien und darauf basierenden Konzepten, wahltaktischen Überlegungen etc. als an Theorien der Prämoderne oder Moderne.

Theoretische Orientierung findet sie meist in politischen Lehrmeinungen oder Theorien, die es geschafft haben, ihre Implikationen oder Empfehlungen im politischen Diskurs- und Handlungsraum zu etablieren (z.B. der Keynesianismus oder der Monetarismus). Hieran erkennt man eine Verengung auf wenige Theorien im Zusammenhang mit einer Art „Gedächtnisverlust“ (vgl. Neumann 2008, S. 38). Einige Theorien wurden in das Denken der politischen Klasse übernommen, die dann Handlungsempfehlungen und Programme daraus ableitete, andere Theorien gelangten nie in die politische Kontroverse und gingen für die praktische Politik somit bis auf Weiteres verloren.

Die Behauptung, dass sich Paradigmenwechsel in vielen kleinen Schritten vollziehen müssen, unterstützt die Verfasserin nicht. Der Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kündigte sich durch mehrere große Schritte, beginnend mit dem Schröder-Blair-Papier von 1999, an, setzte sich im Job-AQTIV-Gesetz fort und gipfelte schließlich nahtlos in den Hartz-Gesetzen, die das Postulat des Job-AQTIV-Gesetzes nach „Fördern und Fordern“ praktisch konkretisierten. Beim Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik handelt es sich deshalb um einen Paradigmenwechsel, da sich politische Grundüberzeugungen geändert haben. Das Individuum wurde verstärkt in die Verantwortung genommen und sah sich plötzlich sowohl in der aktiven als auch in der passiven Arbeitsmarktpolitik dem Workfare-Konzept der Aktivierung und einem modernisierten Sozialversicherungssystem ausgesetzt, in dem es nicht mehr länger um die Lebensstandardsicherung des Einzelnen ging, sondern darum, jedem ein Existenzminimum zu gewähren, falls es nicht möglich sein sollte, ihn in irgendeine Art von Beschäftigung zu integrieren. Das Verständnis von Sozialpolitik hat sich durch den Übergang von der Welfare- zur Workfare-Strategie stark verändert. Nach Ansicht der Verfasserin verknüpfte der Paradigmenwechsel die aktive und die passive Arbeitsmarktpolitik durch das Aktivierungsparadigma jedoch unauflösbar miteinander, so dass der Paradigmenwechsel die Arbeitsmarktpolitik und ihr Versicherungssystem insgesamt betrifft. Nach gründli-

cher Recherche in der vorstehend genannten Literatur steht für die Verfasserin fest, dass spätestens ab Inkrafttreten aller Teile des Gesamtpakets der Hartz-Gesetze, also der vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und des Gesetzes für Reformen am Arbeitsmarkt ab 1. Januar 2005, endgültig ein politisch gewollter und wissenschaftlich belegbarer Paradigmenwechsel eingetreten ist.

Am 14. März 2003 stellte Bundeskanzler Gerhard Schröder das Ergebnis der Hartz-Kommission, die Agenda 2010, in einer Regierungserklärung der Öffentlichkeit vor. Dabei war nicht nur das Verschmelzen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung auf unbegrenzte Zeit von Bedeutung, sondern auch die Durchsetzung des Paradigmas einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der Flexicurity, was zu diversen arbeitsmarktpolitischen und arbeitsrechtlichen Deregulierungen zugunsten der Arbeitgeber und zum Nachteil der Arbeitnehmer führte. Dingeldey stellte dazu unter Hinweis auf Schulze-Buschhoff fest: „Ihre [Anm.: die aktivierende Arbeitsmarktpolitik] Verwirklichung wird vielfach als Überwindung einer Reformblockade in der deutschen Sozialpolitik sowie als Pfadbruch in Bezug auf das durch das Sozialversicherungsprinzip charakterisierte konservative Wohlfahrtsstaatsmodell interpretiert“ (Dingeldey 2010, S. 18).

Die Etablierung von zwei Rechtskreisen in der Arbeitsmarktpolitik – dem des SGB III, der versicherungsbasiert blieb und Grundlage für das Arbeitslosengeld I ist, und dem des SGB II, der die Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) für arbeitslose aber arbeitsfähige Personen regelt, die keinen Versicherungsanspruch auf Arbeitslosengeld I (mehr) haben – bedingte, dass die Rechte der Betroffenen in diesen beiden Systemen sehr weit auseinandergingen. Während Arbeitslosengeldbezieher nach dem SGB III einen zeitlich unterschiedlich begrenzten Anspruch auf Lohnersatzleistungen und in dieser Zeit eine differenzierte Statussicherung behalten (bis sechs Monate gleichwertige Vermittlung und danach nicht in Berufe mit Verdiensten unterhalb des Arbeitslosengeldes I), gilt das für ALG II-Empfänger nicht. Sie erhalten nicht nur eine einheitliche Grundsicherungsleistung von derzeit monatlich pauschal 364 Euro sowie Wohnkosten, sondern der bisherige Begriff „Lebensgemeinschaften“ wurde zu „Bedarfsgemeinschaften“ mit gegenseitiger Unterhaltspflicht verändert, verbunden mit einer Vermittlungspflicht für alle erwachsenen arbeitsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft mit Ausnahme derjenigen, die wegen Kinderbetreuung oder Pflege von der Erwerbspflicht befreit sind. Außerdem wurde ein deutlich größerer Druck zur Arbeitsaufnahme aufgebaut als für Arbeitslosengeld I-Empfänger, bei dem insbesondere durch das Instrument der nicht sozialversicherungspflichtigen Ein-Euro-Jobs (§16 SGB II) ein Kreislauf zwischen SGB II-Abhängigkeit, Ein-Euro-Jobs, prekärer bzw. instabiler Beschäftigung (teilweise mit SGB II-Aufstockung) und erneutem SGB II-Bezug eingeleitet wurde. Auch diese Entwicklung ist Teil des Paradigmenwechsels. Hier bedarf es allerdings für die ALG II-Bezieher erheblich weitergehender Qualifizierungsmaßnahmen (einschließlich neuer Ausbildungsangebote) über die Eingliederungsvereinbarungen, um auf Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zurückkehren zu können.

2.4.8 Aktuelle Entwicklungen in der Bundesarbeitsmarktpolitik: Eine dritte Phase der Konsolidierung oder nachhaltig-integrative Neuausrichtung?

Die aktive Arbeitsmarktpolitik befindet sich derzeit erneut an einem Scheideweg: Am 25. Mai 2011 beschloss das Bundeskabinett eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und schrieb diese im Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt fest, das vom Bundestag im Oktober beschlossen werden und im November in Kraft treten soll. Im parlamentarischen Vorgang dieses Gesetzes finden sich zahlreiche Anträge der Oppositionsfraktionen und verschiedener Verbände und Kammern, in denen gezielte Änderungen des geplanten Gesetzes gefordert werden.

Der bestehende Gesetzentwurf sieht vor, den Gründungszuschuss von einer teilweisen Pflicht- in eine vollständige Ermessensleistung umzuwandeln. Die Neujustierung führe zu Einsparungen von 1,03 – 1,33 Mrd. Euro.

Die Vergabe von Ein-Euro-Jobs soll beschränkt werden, um unnötige „Lock-In-Effekte“ vor allem für arbeitsmarktnähere Kunden zu vermeiden und um Qualifizierung und Vermittlung Vorrang einzuräumen. Den Jobcentern vor Ort soll freigestellt werden, ob sie die Ein-Euro-Jobs mit Qualifizierungsanteilen verbinden.

In der beruflichen Weiterbildung erfolgt eine Zusammenführung bestehender Maßnahmen. Direkte Kürzungen der Finanzmittel sind nicht geplant, jedoch führt vermutlich die Zusammenlegung zu dem Effekt sinkender Förderungszahlen. Am bestehenden Gutscheinsystem wird nichts geändert.

Eingliederungszuschüsse sollen über eine Grundnorm vereinheitlicht und individuell vom Jobcenter vor Ort auf den Kunden und den Betrieb zugeschnitten werden.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung erfährt weitere Kürzungen und soll ausschließlich auf Langzeitarbeitslose, also arbeitsmarktferne Personen, beschränkt werden, um auch hier „Lock-In-Effekte“ zu vermeiden. Aus diesem Grund sollten auch langfristige Förderketten nur in Ausnahmefällen eintreten. Geplant ist jedoch ein Fünfjahreszeitraum, in dem besonders schwer vermittelbare Arbeitslose durch zusätzliche Arbeitsverhältnisse oder Arbeitsgelegenheiten über die Dauer von jeweils zwei Jahren beschäftigt werden können. Neben passgenauen Einzelfallentscheidungen innerhalb der bestehenden Instrumente stehen die Jobcenter vor Ort verstärkt in der Pflicht, eigene Instrumente zu entwickeln. „Das Verbot, von gesetzlich geregelten Leistungen abzuweichen oder diese aufzustocken, wird für die Förderung von Langzeitarbeitslosen vollständig aufgehoben“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 3).

Neben den Einsparungen der BA durch die Änderungen innerhalb einzelner Instrumente trage vor allem die gute wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik dazu bei, dass der Bundeszuschuss zum Haushalt der BA um einen halben Mehrwertsteuerspunkt gesenkt werden könne. Zu weiteren Einsparungen komme es durch einen „moderaten Rückbau von Personal und Verwaltung“ der BA (ebd., S. 4).

Ob diese geplanten Veränderungen, die vor allem mit den Evaluationsergebnissen zahlreicher Wirkungsstudien zum Instrumentarium der Hartz-Gesetze begründet werden, den berechtigten Forderungen nach einer stärkeren Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und den damit zusammenhängenden erweiterten Gestaltungsspielräumen gerecht werden, muss die Praxis zeigen (vgl. Deutscher Landkreistag 2011). Es bleibt jedoch zu befürchten, dass die Veränderungen in erster Linie der Konsolidierung der Finanzsituation dienen und weniger der Ausgestaltung langfristiger stabiler Rahmenbedingungen inklusive eines finanziell soliden Handlungsspielraums der Bundesagentur für Arbeit.

Darüber hinaus muss bedacht werden, dass ein erweiterter Handlungsspielraum der Vermittler und Fallmanager in den Jobcentern vor Ort nicht ausreicht, wenn er nicht mit einer Fort- und Weiterbildungskultur innerhalb der BA verknüpft wird, die es deren Mitarbeitern ermöglicht, zielgerichtet und einzelfallorientiert auf die Anforderungen und Bedürfnisse der Kunden einzugehen und Förderpakete aus dem Pool an Instrumenten ‚maßzuschneidern‘ sowie die Bedarfe der Betriebe und die Gegenbenheiten des regionalen Arbeitsmarktes zu berücksichtigen. Auch ein angemessener Betreuungsschlüssel ist von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit des BA-Personals.

Von einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik scheint die Bundesregierung noch immer weit entfernt zu sein. Drautz fordert aus diesem Grund sogar eine Neudefinition des Arbeitsbegriffs, der die Autonomie des Einzelnen in den Vordergrund stellt und ein „[...] ganzheitliches Qualitätsbewusstsein für den Zusammenhang von Arbeit, Leben, Leistungsfähigkeit und Motivation [schafft]“ (Drautz 2011, S. 43).

Drautz Auffassung nach muss Arbeitsmarktpolitik durch eine Arbeitspolitik ersetzt werden, die mehr leistet als marktkorrigierend eingzugreifen und auszugleichen: Ein flexibles Renteneintrittsalter, ein ausgebautes System der Weiterbildung mit gesetzlich garantierter Lernzeit, flexible aber abgesicherte Lohnstrukturen mit begrenzter Lohnspreizung, durchlässige Bildungsstrukturen sowie eine bessere betriebliche Gesundheitsvorsorge seien die entscheidenden ersten Schritte in Richtung nachhaltiger Arbeitspolitik (vgl. ebd., S. 44ff.).

Dass eine erweiterte Definition des Arbeitsbegriffs der Schlüssel zu einem sich selbst regenerierenden System ‚Arbeitsmarkt‘ ist, wagt die Verfasserin zu bezweifeln. Zweifelsohne sind solche Forderungen nach „guter Arbeit“ den sich selbst reproduzierenden gesellschaftlichen Strukturen zuträglich und sie können dazu beitragen, die Arbeitsmotivation und Leistungsfähigkeit in unserer Gesellschaft erheblich zu steigern. Jedoch sind sie allein nicht dazu in der Lage, das seit Jahrzehnten zentrale Problem des deutschen Arbeitsmarktes zu lösen: eine sich immer weiter verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit. Für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt muss es darum gehen, solche Forderungen in die Prämisse des Förderns und Forderns so einzubauen, dass ein zielführendes Gleichgewicht beider Größen entsteht. Genauso muss es möglich sein, eine Größe zuungunsten einer anderen stärker zu gewichten und problemorientiert auszugestalten.

Nach der nun folgenden Analyse der regionalen Untersuchungsobjekte mit ihren differenziert ausgebildeten arbeitsmarktpolitischen Förderkulturen und -schwerpunkten sowie den spezifischen konzeptionellen und praktischen Problemen erfolgt deren Einbettung in den Kontext der bundespolitischen arbeitsmarktlichen Entwicklungslinien, um Vorschläge für eine konkrete, zukunftsorientierte Ausgestaltung der Arbeitsförderung unterbreiten zu können, die nach Ansicht der Verfasserin zielgerichtet an den Hauptproblemen der Arbeitsmarktpolitik ansetzen. Diese Vorschläge verortet die Verfasserin im Resümee und dem darauf aufbauenden Teil der politischen Handlungsempfehlungen.

3. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg

3.1 Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer als Untersuchungsgegenstand der bisherigen Forschung

Die Ebene der Länder in der politikwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung bleibt im Gegensatz zur kommunalen/lokalen bzw. Bundesebene relativ randständig. Bis auf kleinere Untersuchungen bzw. Evaluationsstudien zu einzelnen Maßnahmen existieren keine Analysen in publizierter Form. Die Länder fanden also nur am Rand Berücksichtigung und Fragestellungen nach Ursachen für bestimmte Policy-Outputs wurden bisher nicht verfolgt.

Das bisher bedeutendste Forschungsprojekt zur Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer legten Joseph Schmid und Susanne Blancke mit ihrer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie „Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus“ aus dem Jahr 2001 vor. Hierin untersuchten sie, wie unterschiedlich die Länder auf die Herausforderungen der Arbeitsmärkte reagierten (Innovationsbereitschaft, arbeitsmarkt-, industrie- und wirtschaftspolitische Strategien). Sie identifizierten Push-, Pull- und Stay-Strategien als unterschiedliche Handlungsstrategien der Länder. Ursachen für die differierenden Strategien sind ihrer Ansicht nach unterschiedliche arbeitsmarktliche Problemlagen, unterschiedliche „politische Interessen und Ideologien“ und „konkrete personelle und organisatorische Konstellationen“ (Schmid/Blancke 2001, S. 3ff.). Gründe für Gemeinsamkeiten sehen Schmid und Blancke in erster Linie in der Verflechtung mit der Bundespolitik und dem Einfluss der Europäischen Union, wobei diese auch durchaus innovative Entwicklungen angestoßen habe.

Schmid und Blancke planten als weiteres Teilprojekt die Untersuchung der Bedeutung von Gewerkschaften und anderen Arbeitsmarktakteuren in der Landesarbeitsmarktpolitik, verwarfen dieses Vorhaben jedoch aufgrund des zu großen Zeitaufwandes für eine Länder vergleichende Analyse wieder (vgl. ebd., S. 12).

Schmid und Blancke können eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, die auf die regionalen Problemlagen einzugehen vermag, jedoch erst ab Mitte der 1980er Jahre ausmachen. Bis dahin beschränkten sich die meisten Länder auf die Umsetzung bundespolitischer Vorgaben in der Arbeitsmarktpolitik. In Schleswig-Holstein und noch stärker in Hamburg drückte sich das in einer verstärkten ABM-Förderung aus.

Diese Entwicklung ist damit zu begründen, dass Arbeitsmarktpolitik nach Artikel 74 Grundgesetz (GG) zwar unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt, der Bund allerdings mit dem Verweis auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht (Art. 72 GG Abs. 1) und die Länder somit ihre Gesetzgebungskompetenz nicht in Anspruch nehmen können (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 32; Malik 2008, S. 8).

Da die Länder jedoch ohnehin die originäre Verantwortung für die Wirtschaftsstrukturpolitik ihres Landes haben, erhoffte man sich durch die Verflechtung dieser und weiterer Politikfelder die Erzielung von Synergieeffekten, die positive Entwicklungen für den Arbeitsmarkt hervorbringen (vgl. Schmid/Blancke 2004, S. 13f.).

Mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik allein können elementare Probleme, die eine Verflechtung von Maßnahmen verschiedener Politikfelder bedingen, nicht gelöst werden. Jedoch besitzen die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus das Potenzial, arbeitsmarktpolitische Problemlagen anzugehen und diese abzumildern. So könne z.B. die Langzeitarbeitslosigkeit durch aktive Arbeitsmarktpolitik verringert oder bekämpft werden, indem sich arbeitslose Personen qualifizieren und dadurch ihr arbeitsmarktpolitisches Profil für die Unternehmen attraktiver gestalten. Auch spezielle Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt wie Jugendliche oder Frauen können durch einen gezielten Mix aus Qualifizierung und Aktivierung ihre Arbeitsmarktchancen erhöhen. Darüber hinaus entfalten diese Instrumente ihre Wirkung dahingehend, dass Veränderungen struktureller Natur in wirtschaftlichen Wachstumsbranchen leichter durchgeführt würden, wenn das verfügbare Personal den qualifikatorischen Anforderungen entspräche (vgl. Blancke 2004, S. 76f.).

Die finanziellen Aufwendungen der Bundesländer für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen lassen sich nicht genau beziffern, da keine validen Angaben hierzu existieren. Aus den Haushaltsdaten ist lediglich abzulesen, dass eine kontinuierliche Steigerung der Finanzmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik erfolgte.

Das Ausgabeverhalten ist Blanckes Meinung nach abhängig von der Höhe der zugewiesenen ESF-Mittel. Weiterhin ist eine antizyklische, problembezogene Ausgabenpolitik zu beobachten, also steigende Ausgaben bei steigenden Kompensationsleistungen. Der Bund und die BA weisen eine prozyklische Ausgabenpolitik auf, da bei steigenden Sozialleistungen die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik sinken (vgl. Blancke 2004, S. 84ff.).

Für die seit Ende der 1980er Jahre gestiegene Tätigkeit der Länder führen Schmid und Blancke mehrere Gründe an. Neben den Disparitäten der Wirtschaftsstrukturen, die große Auswirkungen auf die Entwicklungen der Arbeitsmärkte haben, versuchten

die Länder seit den 1980er Jahren Synergieeffekte dadurch zu erzielen, Politiken unterschiedlicher Politikfelder zu verknüpfen. Des Weiteren bot der ESF interessante Kofinanzierungsmöglichkeiten, für die die Länder eigene Wege gehen und Konzepte vorlegen mussten, die nicht schon von der BA und dem Bund konzeptionell abgedeckt waren. Außerdem sei Arbeitsmarktpolitik aufgrund der steigenden Arbeitslosenquoten auch ein wahlentscheidendes Kriterium geworden (vgl. ebd., S. 13ff.).

Als Erklärungsansätze für die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik raten Schmid und Blancke dazu, Bundesländer in der Analyse wie Nationalstaaten zu behandeln, da hier die gleichen Theorien der Policy-Forschung Anwendung finden. Die wichtigsten Theorien seien die Theorie der sozioökonomischen Determination von Staatstätigkeit, die Parteienherrschaftstheorie, die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen und die politisch-institutionalistische Theorie (vgl. ebd., S. 19). Die Theorien würden als Erklärungsansätze meistens zusammenspielen, da sie einzeln zu wenig aussagekräftig wären und viele Gesichtspunkte außer Acht ließen (vgl. ebd., S. 21). In ihrer Studie konzentrieren sich Schmid und Blancke vornehmlich auf die Einbeziehung der Einflüsse des sozioökonomischen Problemdrucks, der Regierungsparteien, der Diffusion von Politiken des Bundes und der EU sowie der organisatorischen und personellen Faktoren als vornehmliche Determinanten der Arbeitsmarktpolitik der Länder (vgl. ebd., S. 31ff.) Weiterhin beziehen die Autoren Variablen wie Marktnähe, Synergieeffekte, Zielgruppenbezug, integrierte Beschäftigung und Qualifizierung, die Organisation der Prozesssteuerung sowie sonstige Besonderheiten der Länder in die Betrachtung mit ein.

Anhand dieser Kategorisierung untersuchten Schmid und Blancke die Innovationskraft der Bundesländer in der Arbeitsmarktpolitik. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der sozioökonomische Problemdruck als Erklärungsansatz in der Länderarbeitsmarktpolitik einen hohen Erklärungswert besitzt, die finanziellen Aufwendungen und die inhaltliche Ausgestaltung der Länderprogramme also eng an den Problemdruck gekoppelt sind.

Die Bedeutung der Regierungspartei(en) für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik kann weder völlig bestätigt noch verworfen werden. Es zeigen sich jedoch deutliche Belege, dass sozialdemokratisch regierte Länder zu höheren Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik neigen.

Bei der Befragung verschiedener Experten aus der Ministerialebene kamen Schmid und Blancke zu dem Ergebnis, dass durchaus auch Personen aus dem Bürokratieapparat auf den Policy-Output Einfluss nehmen können und der Einfluss stark von ihrer Motivation sowie ihrem Können und Wollen abhängig sei.

Durch all diese Faktoren lassen sich die Divergenzen in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer erklären. Die Rolle des Bundes hingegen sorgt vor allem für Konvergenzen in den Länderpolitiken, da die Länder denselben Restriktionen unterliegen. Der Gestaltungsspielraum der Länder in der ESF-Kofinanzierung ist erheblich größer, obwohl auch hier Förderkonditionen und Rechtsvorschriften exakt eingehalten werden müssen. Schmid und Blancke attestieren dem ESF eine erhebliche An-

schubwirkung für innovative Länderprogramme und –maßnahmen und die stärkere Einbeziehung arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Akteure (vgl. ebd., S. 228ff.).

Bezüglich des Innovationspotenzials schreibt Blancke den Bundesländern erheblichen Einfluss zu. Am Beispiel der Sozialen Betriebe in Niedersachsen erklärt sie, wie sich dieses innovative Projekt in andere Bundesländer ausgebreitet hat. Die erste Übernahme bzw. Diffusion erfolgte ihrer Ansicht nach in/für Schleswig-Holstein, wo sich die Erwerbsorientierten Betriebe etablierten.

Diffusionsprozesse erfolgen Blancke zufolge jedoch nicht unreflektiert, sondern sie werden an regionale Gegebenheiten angepasst und durch Reintervention können mögliche oder erkannte Schwachstellen im Programm eliminiert werden. Vor allem die Ebene der Referenten der Arbeits- und Sozialministerien der Bundesländer und Vertreter des Bundes, auf der 10 bis 12 Mal im Jahr unregelmäßige Treffen zum Informationsaustausch stattfinden, ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Ministerien und diverse Fachkonferenzen von Trägern und Stiftungen sowie Instituten prägen den Diffusionsprozess zwischen den Ländern (vgl. Blancke 2004, S. 96ff.).

In ihrer speziellen Beurteilung für Schleswig-Holstein fällt Schmid und Blanckes Fazit in Bezug auf die Innovationskraft eher negativ aus: Zwar besitzen die Träger der Maßnahmen aufgrund der Offenheit der Programme einen weitreichenden Gestaltungsspielraum und die Offenheit der Programme sei gestiegen, die Nähe zum AFG verhindere jedoch bedeutende Innovationen. Vor allem von der BA kofinanzierte Maßnahmen böten einen nur geringen Spielraum in der Ausgestaltung.

Außerdem würden sich die Maßnahmen weitgehend am Kriterium der Gemeinnützigkeit orientieren und seien somit arbeitsmarktfremd. Positiv hervorzuheben sei die inhaltliche Ergänzung vieler Maßnahmen der BA. Eine nachdrückliche Einbeziehung des ersten Arbeitsmarktes in die Trägerstruktur des Programms (hier: ASH III) findet jedoch kaum statt. Die Externalisierung der Programmumsetzung durch die Beratungsgesellschaft für Beschäftigung Schleswig-Holstein (BSH mbH), in der Vertreter öffentlicher Institutionen sitzen, habe für eine Professionalisierung gesorgt.

Zusammenfassend betreibt Schleswig-Holstein nach Ansicht von Schmid und Blancke jedoch nur eine Stay-Strategie in der Arbeitsmarktpolitik, die von einer geringen Interventionstiefe und Innovationskraft geprägt sei. Die Koordination mit arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Akteuren finde kaum statt. Nur im Rahmen des Sozialen Dialogs und der Regionalen Aktion lasse das Land Partner „zumindest“ am Planungsprozess teilhaben. Die Orientierung der Programme am regulären Arbeitsmarkt sei nur gering ausgeprägt. Dennoch seien die Ausgaben Schleswig-Holsteins für die aktive Arbeitsmarktpolitik hoch (vgl. ebd., S. 113ff.).

Hamburg lege den Schwerpunkt seiner Arbeitsmarktpolitik auf die integrierte Qualifizierung und Beschäftigung von Arbeitslosen. Die Ausgestaltung der Maßnahmen in Förderketten ermögliche die schrittweise Heranführung von Arbeitslosen an den ersten Arbeitsmarkt durch aneinander anschließende Qualifizierungsmaßnahmen. Hamburg lege größeren Wert auf die immer stärker werdende Orientierung an strukturpolitischen Zielen. Der Großteil der Maßnahmen sei – aufgrund der Sonderrolle

Hamburgs als Stadtstaat, der gleichzeitig die kommunale Ebene mit einnimmt – für arbeitslose Sozialhilfeempfänger konzipiert, während diese Gruppe in Flächenstaaten meist nur in Sonderprogrammen bedacht würde. Als Stadtstaat kommen Hamburg Einsparungen aus diesem Bereich direkt zugute. Für Hamburg diagnostizieren Schmid und Blancke eine Push-Strategie in der Arbeitsmarktpolitik. Hamburg verfüge dementsprechend über eine hohe arbeitsmarktpolitische Interventionstiefe und Innovationsbereitschaft. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen würden eng mit anderen strukturpolitischen Zielen verknüpft und die Kooperation mit Arbeitsmarktakteuren sei hoch. Die Maßnahmen seien eng am regulären Arbeitsmarkt ausgelegt und die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik befinden sich auf einem hohen Niveau (vgl. ebd., S. 118ff.).

Der Untersuchungszeitraum von Schmid und Blancke bezog sich auf die letzten 10 bis 15 Jahre vor der Erstellung der Studie (2001) und endete im Jahr 1998. Dieser Untersuchungszeitraum ist auch Teil dieser kontrastierenden Länderuntersuchung. Insofern können die Ergebnisse dieser landespolitischen Schwerpunktuntersuchungen durchaus zur Überprüfung der Ergebnisse der Studie von Schmid und Blancke herangezogen werden und diese bestätigen, negieren und/oder ergänzen und erweitern. Da sich der Untersuchungszeitraum dieser Arbeit auch noch in die gegenwärtige Zeit erstreckt, ist es möglich, aktuelle Entwicklungen in die Bewertung der Arbeitsmarktpolitiken Hamburgs und Schleswig-Holsteins mit einfließen zu lassen. Zudem richtet sich der Blick auch auf die Bedeutung und den Einfluss verschiedener Arbeitsmarktakteure in Hamburg und Schleswig-Holstein und kann in diesem Bereich weitergehende Erkenntnisse liefern.

3.2 Notwendigkeit einer eigenständigen Länderarbeitsmarktpolitik

Die wissenschaftliche Meinung, dass eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik der Länder notwendig ist, um auf die spezifischen Probleme des jeweiligen Länderarbeitsmarktes reagieren zu können, hat sich durch die letzten drei Jahrzehnte bis heute als Grundtenor in der Arbeitsmarktforschung fortentwickelt.

Scharpf erklärte 1982 auf einer Institutskonferenz des WZB, dass „[w]irksame Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik [...] nicht zentral in Bonn oder Nürnberg definiert [werden können], sondern [...] in Reaktion auf die höchst unterschiedlichen lokalen und regionalen Probleme und Möglichkeiten von einer fachlich kompetenten und engagierten Verwaltung auf der unteren Ebene entwickelt werden [müssen]“ (Scharpf/Brockmann 1983, S. 226).

Schmid und Blancke sind knapp 20 Jahre später der Meinung, dass die Bundesländer dazu in der Lage sein müssen, außerhalb der AFG-Programmatik innovative Programme zu entwickeln. Sie sehen die Programmebene als Möglichkeit, in der Länderarbeitsmarktpolitik erforderliche Akzente zu setzen. Diese Akzente müssten sich vor allem an Indikatoren orientieren, die Wissenschaft und Praxis für notwendig

erachten, um die aktive Arbeitsmarktpolitik auf einen bedarfsgerechten Weg zu führen. Vor allem Marktnähe, Prävention, die Verknüpfung mit anderen Politikfeldern, Zielgruppenorientierung auch außerhalb des AFG, Modulbildung und institutionelle Flankierung zählen zu aktuell erforderlichen Orientierungsgrößen bei der Gestaltung von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Schmid und Blancke zogen diese Parameter auch zur Beurteilung der Innovationsbereitschaft der Länderarbeitsmarktpolitiken heran (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 42).

Annawald begründet die Notwendigkeit regionaler Arbeitsmarktpolitik vor allem mit den Funktionen eines regionalen Arbeitsmarktmanagements. Hierzu zählen die Adaption, also das Anpassen von Förderprogrammen an regionale Gegebenheiten, die Initiierung von Projekten auf der Grundlage spezieller Handlungsbedarfe, die Innovationsfunktion und Synergieeffekte. Vorteile einer regionalen Politik seien eine bessere Zielorientierung, der passgenaue Zuschnitt von Maßnahmepaketen, bessere Prognosemöglichkeiten von Entwicklungstrends, zeitnahe Reaktionsmöglichkeiten und der Nutzen bereits etablierter Netzwerkstrukturen bzw. Kooperationen. Akteure seien neben den Agenturen für Arbeit die Unternehmensverbände, Kammern, Gewerkschaften, Bildungsträger, Vertreter evtl. bereits vorhandener Regionalkonzepte zur Arbeitsmarktpolitik, Vertreter der Kommunalpolitik, Vertreter der Wirtschaftsförderung, der Hochschulen und der Wohlfahrtsverbände. Eine wichtige Besonderheit der Landesarbeitsmarktpolitik sei die Möglichkeit der Zielgruppenförderung von Personen, die nicht vom SGB III erfasst werden. Weiterhin zeigt sich bei den Ländern ein Ausgabeverhalten, dass parallel zum Problemdruck ansteigt (vgl. Annawald 2004, S. 46ff.). Gerade hierin liegt ein wichtiger Grund für den Ausbau und die Spezialisierung arbeitsmarktpolitischer Profile der Bundesländer.

3.3 Entwicklung der Landesarbeitsmarktpolitik von Schleswig-Holstein

3.3.1 Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten Schleswig-Holsteins vor 1969

Bis 1969 engagierten sich die Länder nach dem kriegsbedingten Wiederaufbau beschäftigungspolitisch vorrangig im Rahmen der Weiterentwicklung und Neuorientierung ihrer Wirtschaftsstrukturen und in der einzelbetrieblichen Förderung nach regionalen Erfordernissen.

Darüber hinaus gab es seit Anfang der 1950er Jahre in Schleswig-Holstein Berufsförderungsmaßnahmen nicht nur für leistungsschwächere Jugendliche, die z.B. ihren Hauptschulabschluss nicht geschafft hatten, sondern insbesondere für die zahlreichen Schulabgänger, für die keine Ausbildungsplätze zur Verfügung standen.

Die Grundlage dieser Förderung bildete das Landesgesetz über das Jugendaufbauwerk vom 13. Dezember 1949 (vgl. GVOBl. 1950, S. 11).

Ausgangspunkt dafür war, dass die Landesregierung aufgrund der vielen Kriegsflüchtlinge in Schleswig-Holstein und dem damit verbundenen Druck der hohen Schulentlassungszahlen ein alternatives berufliches Versorgungsangebot unterbreiten musste. Junge Menschen sollten durch ein „Vorschaltjahr“ gesellschaftliche Orientierung, soziale Stabilisierung und berufliche Prägung erfahren.

In der Jubiläums-Broschüre „50 Jahre JAW“ aus dem Jahr 1999 bewerten die Herausgeber die Arbeit der vergangenen Jahre vielleicht auch mit Blick auf die tief greifenden Umwälzungen in der Bundesarbeitsmarktpolitik als „gerade immer so ‚modern‘, wie es die jeweilige Zeit erforderte, so dass heute neben der traditionellen Berufsvorbereitung auch berufliche Teilqualifizierung, außerbetriebliche Ausbildung und qualifizierende Arbeitsverhältnisse jungen Menschen Chancen auf dem Arbeitsmarkt vermitteln können, ohne das Gesetz novellieren zu müssen“ (Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein 1999, S. 8).

Die Grundlage und der Geist dieses Gesetzes sind folglich so ausgerichtet, dass eine Entwicklung bis in die heutige Zeit unter Nutzung auch neuer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik möglich ist.

Ziel des Jugendaufbauwerks (JAW) ist es bis heute, in den noch bestehenden 21 Einrichtungen benachteiligten Jugendlichen eine weitergehende Persönlichkeitsentwicklung und eine ausreichende Ausbildungs- und Berufsreife zu vermitteln. Das schleswig-holsteinische JAW-Konzept von 1949 war bundesweit einzigartig. Seine Umsetzung orientierte sich immer wieder an den jeweils bestehenden Erfordernissen des Arbeitsmarktes und der Jugendlichen. Die erfolgreiche Arbeit des JAW der Anfangszeit wurde durch steigende Anforderungen der Teilarbeitsmärkte und die strukturellen und wirtschaftlichen Veränderungen einer globalisierten Welt immer schwieriger. Dennoch können auch heute noch beachtliche Erfolge vorgewiesen werden: So konnten im Maßnahmejahr 2006/2007 65,3 % der jugendlichen Maßnahmeteilnehmer mit Realschulabschluss (195 Jugendliche), 43 % der Teilnehmer mit Hauptschulabschluss (642 Jugendliche) und 10,5 % der Teilnehmer ohne Hauptschulabschluss (628 Jugendliche) in eine betriebliche Ausbildung vermittelt werden (vgl. Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein 2008, S. 15).

Träger waren in der Anfangszeit fast ausschließlich die Kreise und kreisfreien Städte des Landes. Über die Jahrzehnte entwickelten sich die Einrichtungen des JAW – auch in anderer Trägerschaft wie z.B. als GmbH oder Verein – zu einem qualifizierten Instrument der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf in Schleswig-Holstein. Seit 2007 koordinieren sie aus den Förderangeboten des Landesprogramms Zukunftsprogramm Arbeit (2007 – 2013) federführend das umfangreiche Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt (vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa 2009). Die Träger führen Projekte im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit und des Landes durch.

Das JAW-Gesetz mit seinen neun Paragraphen und nur wenigen Änderungen seit 1949 ist eine gesellschaftspolitische Meisterleistung der damaligen schleswig-holsteinischen Landesregierung und des Landesparlaments.

3.3.2 Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten in Schleswig-Holstein bis zum ersten Rahmenprogramm Arbeitsplatzoffensive für Schleswig-Holstein (APOS) 1986

Nach Inkrafttreten des AFG 1969 fanden in Schleswig-Holstein neben der JAW-Finanzierung und den in allen Bundesländern üblichen ABM bis weit in die 1970er Jahre keine weiteren eigenständigen Anstrengungen auf dem Feld der Arbeitsmarktförderung statt. Es war eine Zeit der AFG-Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, welche die neuen Möglichkeiten des AFG als Übergang zu einer aktiven und perspektivischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nutzte.

Als mit der steigenden Arbeitslosigkeit in Folge der ersten Ölpreiskrise 1973/1974 die Ausgaben der BA für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und der Finanzbedarf für die aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erheblich anstiegen, erfolgte über das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975 ab dem 1. Januar 1976 die erste finanzielle Eingrenzung der politisch so hoch gelobten Instrumente des AFG.

Der Umfang der Arbeitslosigkeit und das Erkennen der finanziellen Grenzen der zentralen Arbeitsförderung auf Bundesebene setzte in den Ländern eine verstärkte Diskussion über eine gezieltere und regionalisierte Arbeitsförderung in Gang. Die SPD Schleswig-Holstein z.B. beschloss auf einem Landesparteitag am 10. September 1977 eine „Allgemeine politische Strategie zur Erreichung der Vollbeschäftigung“, da der Landespartei die bisherigen Instrumente konjunktur- und arbeitsmarktpolitischer Natur unter den gegebenen wirtschaftspolitischen und vor allem den besonderen strukturellen Bedingungen Schleswig-Holsteins nahezu nutzlos erschienen, um das Vollbeschäftigungsziel zu erreichen.

Die Landesarbeitsmarktpolitik sollte sich ihrer Ansicht nach darauf einstellen, „[...] daß auch in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Gesundheit, soziale Dienste und Umweltschutz zusätzlich dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen werden müssen“ (SPD Schleswig-Holstein 1977).

Die sich weiterhin negativ entwickelnde Situation am Arbeitsmarkt (1974: 28843 Arbeitslose, 1977: 47073 Arbeitslose) führte dazu, dass in Schleswig-Holstein nach den Richtlinien des Sozialministers vom 29. Dezember 1978 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einer besonderen Landesförderung für die Beschäftigung und Betreuung jüngerer, schwer vermittelbarer Arbeitsloser durchgeführt wurden (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 56; Bundesagentur für Arbeit 2009). Auch hier übernahmen die Jugendaufbauwerke wieder eine zentrale Rolle in der Umsetzung. Die regionalen Folgen der Arbeitslosigkeit beschäftigten verstärkt die für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Landesministerien und Senate. Am 7. April 1980 erstellten die Referenten für Arbeitsmarktpolitik der vier norddeutschen Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ein Arbeitspapier „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des norddeutschen Raumes“ (Arbeitspapier der

Referenten für Arbeitsmarktpolitik in den 4 norddeutschen Küstenländern 1980, S. 1f.)

Es wurde beschlossen, ein arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm als Teil des Strukturkonzepts Norddeutschland auszuarbeiten. Zielrichtung dieses Konzeptes war ein möglichst reibungsloser Übergang zwischen den Struktur verändernden Maßnahmen und daraus entstehender neuer Arbeitsplätze und deren Besetzung. Friktionelle Arbeitslosigkeit sollte weitgehend vermieden werden. Weiterhin strebte man die Intensivierung der Arbeitsvermittlung sowie ein verbessertes Matching von Arbeitsangebot und -nachfrage an. Ein ABM-Modellprojekt im Bereich der sozialen Dienste sollte Dauerarbeitsplätze schaffen, um besonders die Problemsektoren und -regionen von den Förderungen profitieren zu lassen. Hierzu sollten vor allem jene Instrumente mit Landesmitteln aufgestockt werden, die für Schleswig-Holstein und seine Wirtschaftsstruktur als besonders geeignet erachtet wurden. Hierunter fielen Instrumente der innerbetrieblichen Berufsqualifizierung für Betriebe mit Strukturproblemen, Umschulungs- und Fortbildungszentren im technisch-gewerblichen Bereich, ABM-Modellprojekte, Arbeitsvermittlung und Wiedereingliederung Langfristarbeitsloser.

Zwar wurde das „Strukturprogramm Norddeutschland“ als Gesamtkonzept der Länder Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein am 20. Mai 1980 dem Bundesminister für Wirtschaft zugeleitet und es erfolgte die Umsetzung in Teilprogrammen wie z.B. dem „Gemeinsamen Werftenhilfsprogramm des Bundes und der Küstenländer 1983/1984“ (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/1194, S. 1f.); eine Fortführung gemeinsamer arbeitsmarktpolitischer Initiativen fand jedoch nicht mehr statt, zumal auch Hamburg im Jahr 1980 ein eigenes „Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm“ aufgelegt hatte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408).

Der Senat der FHH merkte zudem selbst in einer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU-Fraktion an, dass „[...] mit wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Norddeutschland auch die Sonderinteressen der einzelnen Bundesländer stärker in den Vordergrund treten“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/556, S. 1). Zudem wurde und wird Hamburgs tragende Rolle im norddeutschen Raum aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung für die Region auch dadurch bestimmt, dass die Stadt viele Personen aus dem Einzugsgebiet als Pendler auf dem hamburgischen Arbeitsmarkt aufnimmt. Hieraus ergab sich auch ein weiterer Grund manch arbeitsmarktpolitischer Alleingänge des Senats der FHH.

Laut Schlachta (ehemaliger Referent für Arbeitsmarktpolitik im Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein) sei Arbeitsmarktpolitik aus dem Verständnis der Länder, auch für Schleswig-Holstein und Hamburg, immer eine Angelegenheit der BA gewesen, so dass Kooperationen für eine eigene Arbeitsmarktpolitik vorrangig mit der BA gesucht wurden. Schleswig-Holstein z.B. beteiligte sich Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre im Bereich der Arbeitsmarktpolitik fast ausschließlich an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Landesarbeitsamtes. Diese fanden im Bereich Land- und Wasserwirtschaft, Deichbau und Wald statt. Solche ABM-Maßnahmen gab es in

allen Bundesländern, auch in Hamburg. Im Ministerium für Soziales des Landes Schleswig-Holstein sei Arbeitsmarktpolitik Schlachta zufolge damals nur als eine Aufgabe neben vielen gleichwertigen (z.B. Arbeitsrecht, Asylbewerberrecht etc.) verstanden worden (vgl. Gesprächsprotokoll IB SH v. 16.7.2009).

Die politische Debatte um die Arbeitsmarktpolitik in Schleswig-Holstein intensivierte sich im Zusammenhang mit der Landtagswahl am 13. März 1983, zumal sich die Arbeitslosigkeit auf steigendem Niveau verfestigte (1981: 60209 Personen, 1982: 91418 Personen, 1983: 107046 Personen) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009). Die Landesregierung in Schleswig-Holstein legte im Jahr 1982 ein Schleswig-Holstein-Programm für Arbeitsplätze (421-Millionen-DM-Programm) auf. Hierbei handelte es sich um ein Investitionsprogramm, aus dem ab dem ersten Quartal 1983 landesweit eine Vielzahl von investiven Maßnahmen gefördert wurde.

Deren Spektrum reichte vom Straßenbau über Sporteinrichtungen, Krankenhäuser, Städtebauförderung, Maßnahmen des Umweltschutzes, Hafenausbau, Denkmalpflege und Energieeinsparung bis hin zu erheblichen Beträgen für die Werftenhilfe (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1985, LT-Drs. 10/820, Anlage 1).

In der Regierungserklärung vom 10. Mai 1983 kündigte Ministerpräsident Barschel (CDU) Schwerpunkte für die Arbeitsmarktförderung, insbesondere in Verbindung mit den ABM-Projekten der Bundesanstalt für Arbeit an.

Wichtiger jedoch war ihm die eigentliche Aufgabe der Strukturverbesserungen für eine positive Wende auf dem Arbeitsmarkt. Hierzu verwies Barschel auf Sonderprogramme für strukturschwache Landesteile und stellte eine verstärkte Förderung des Landesteils Schleswig und anderer nicht prosperierender Landesteile in Aussicht. Die verstärkte Förderung wurde schon 1973 vom Südschleswigschen Wählerverband (SSW) gefordert, in den Folgejahren jedoch nur an Größe und Bevölkerungszahl ausgerichtet (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, PIPr. 10/3, S. 69f.). Darüber hinaus legte die Regierung den Fokus auf die Mittelstandsförderung zur Modernisierung mittelständischer Betriebe und die Existenzgründungsförderung im Bereich der Selbstständigkeit (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, PIPr. 10/2, S. 13).

Ein weiteres zentrales Anliegen der Landesregierung waren Strukturhilfen für die heimische Werftenlandschaft. Schleswig-Holstein, das bereits in der ersten Werftenkrise 1972 Anteilseigner der Howaldtswerke Deutsche Werft-AG geworden war, stellte im Rahmen des 421-Millionen-DM-Programms 93 Mio. DM für die Rettung der Werftarbeitsplätze durch Strukturhilfen – insbesondere durch Stärkung des Eigenkapitals bei HDW – und Export fördernde Auftragshilfen zur Verfügung. Hinzu kommen sollten Komplementärmittel des Bundes.

Die Lage der schleswig-holsteinischen Werften hatte sich nach Angaben der Landesregierung seit Mitte des Jahres 1981 durch eine deutliche Abschwächung der Nachfrage nach Schiffsneubauten und einem fast dramatisch zu nennenden Verfall der Frachtraten stark verschlechtert (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, PIPr. 10/2, S. 80). In seinem Bericht über die Situation der Werften wies Barschel auf die Werftenkonferenz der vier norddeutschen Regierungschefs vom 21. April 1983 in

Hamburg hin und bestätigte, dass der Verband der Schiffbauindustrie von einem Minus von sieben Millionen Fertigungsstunden ausgehe, was Freisetzungen in der Größenordnung von 9.000 Arbeitskräften bedeute.

Die betriebswirtschaftlich erforderlichen Sanierungskonzepte der Schiffbauindustrie wurden in wesentlichen Teilen auch umgesetzt, was zu großen Arbeitsplatzverlusten in den Werften führte. Der Oppositionsführer im Landtag, Björn Engholm (SPD), sprach in diesem Zusammenhang vom Sozialen als „Wurmfortsatz des Ökonomischen“. Darüber hinaus forderte er die „[...] Formulierung einer eigenständigen Arbeitsmarktpolitik [...], die begreift, daß die Finanzierung von Umschulung, von Fortbildung und von neuer Arbeit auf einem zweiten Arbeitsmarkt billiger als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit ist“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, PIPr. 10/3, S. 54).

Die SPD-Abgeordnete Böhrk verstärkte diese Forderung in der Plenardebatte 10/16 vom 7. Dezember 1983, in der ein von ihr vertretener Antrag für ein Programm zur Arbeitsbeschaffung diskutiert und schließlich abgelehnt wurde. Sie wies auf die mangelnde Praxis des Landes im Bereich der ABM hin, die sich trotz hoher Arbeitslosenquoten von bis zu 16 % in manchen Regionen Schleswig-Holsteins darin erschöpfte, „[...] über eine zehnpromtente Mitfinanzierung eine Verstärkung der Maßnahmen für Jugendliche aus dem ABM-Topf zu erreichen“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, PIPr. 10/16, S. 863f.). Böhrk forderte die Weiterentwicklung im Bereich ABM „[...] erstens zur Unterstützung einer regionalisierten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, zweitens zur Erweiterung der Qualifikation und der Vermittlungschancen von Problemgruppen, drittens zur Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und viertens [...] zur Verknüpfung regionaler Wirtschaftsförderung mit Humankapitalförderung durch ABM [...]“ (ebd.).

Aufgrund der Kürzungen für ABM-Mittel auf Bundesebene um 200 Mio. DM hätte auch die Ankündigung der Sozialministerin Schleswig-Holsteins, Ursula Gräfin von Brockdorff, in 1984 mehr ABM zu fördern als im Vorjahr, nicht eingehalten werden können.

Die CDU wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass 1200 von insgesamt 3700 ABM-Plätzen mit Jugendlichen unter 25 Jahren besetzt waren. Die Regierungspartei weigerte sich, ein von der SPD gefordertes Programm für ABM aufzulegen, da Schleswig-Holstein mit seiner „flexiblen Methode“ der Bewilligung von ABM 1300 ABM-Stellen mehr belegt habe als Hamburg mit seinem 100-Millionen-DM-Programm (2496) (vgl. ebd., S. 868).

Während also die SPD-Fraktion die politischen Steuerungsmöglichkeiten des Landes auf dem Gebiet der Arbeitsbeschaffung verstärken wollte, stellte die CDU-Fraktion in Übereinstimmung mit der Landesregierung fest, dass eine Festschreibung bestimmter Zielgruppen für ein Jahr im Voraus und die Aufteilung der ABM-Mittel nach Regionen und Kreisen unmöglich sei (vgl. ebd., S. 863).

Die finanziellen Aufwendungen aus dem Landeshaushalt von Schleswig-Holstein waren, abgesehen vom 421-Millionen-DM-Programm für Investitionen, im Bereich

der direkten Arbeitsförderung bis 1984 relativ gering, expandierten in den Folgejahren aber erheblich.

Auch die Arbeitsverwaltung erkannte den steigenden Handlungsbedarf für aktive Arbeitsmarktpolitik erst spät. Steigende Arbeitslosenzahlen bis 1985 forderten den politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern immer neue Entscheidungen für eine möglichst wirkungsvolle Arbeitsförderung ab. Als 1985 mit 117465 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 11,1 % in Schleswig-Holstein der höchste Stand seit 30 Jahren erreicht wurde, wuchs der gesellschaftspolitische Druck auf die Regierenden (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 7/13). Vor diesem Hintergrund trafen sich Mitte 1985 auf Initiative des Bischofs der Nordelbischen Kirche, Wilckens, sechs Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Schleswig-Holstein, um über Parteilinien und Gruppeninteressen hinweg eine „Aufforderung zum gemeinsamen Nachdenken und Handeln“ jenseits gewohnter Rollenmuster und Interessenbindungen an alle Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft zu richten. Zu dieser Gruppe gehörten Peter David (Landesverbandsleiter der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft Schleswig-Holstein (DAG SH)), Björn Engholm (SPD, MdL, Oppositionsführer im Landtag SH), Günter Flessner (CDU, MdL, Minister für Landwirtschaft und Forsten in SH), Klaus Murmann (Vorsitzender der Vereinigung der Unternehmensverbände SH) und Jan Sierks (Vorsitzender des Landesbezirks Nordmark im DGB) (vgl. ebd., S. 9; vgl. Kieler Nachrichten Nr. 164 v. 18.7.1985, S. 1f.). Das Ergebnis dieser Zusammenkunft waren sieben Thesen zur Steuergesetzgebung sowie zu speziellen Wachstumsanstößen (z.B. Investitionen in Umweltschutz, Energieeinsparung etc.), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitskosten (Entlastung bei den Lohnbegleitkosten), Arbeitszeit (reversible Regelungen), Produktionsvermögensbildung (z.B. Gewinnbeteiligung der Belegschaft) und Arbeit und Bildung (verstärkte Kombination von Arbeit und Lernen) für einen gemeinsamen Handlungskorridor zum Abbau der Arbeitslosigkeit (vgl. Kieler Nachrichten Nr. 164 v. 18.7.1985).

Kurze Zeit später begann die damalige Landesregierung nach einer gründlichen Analyse der voraussichtlichen Arbeitsmarktentwicklung mit erheblichen Aktivitäten für geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Schleswig-Holstein. Im Frühherbst 1985 lud die Landesregierung Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, der Kammern und der Arbeitsverwaltung zu einer Konzertierten Aktion ein. Welche Auswirkungen das von Wilckens initiierte Thesenpapier auf die Aktivitäten der Landesregierung hatte, ist nicht nachvollziehbar. Zur Konzertierten Aktion war der Bischof nicht eingeladen worden.

3.3.3 Der Beginn einer eigenständigen Landesarbeitsmarktpolitik: Das Programm APOS vom 1.6.1986 bis 31.12.1988

Nach intensiver Arbeit – federführend durch das Sozialministerium – legte die Landesregierung mit Zustimmung aller Beteiligten die Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein (APOS) auf. Der Öffentlichkeit wurde dieses Programm als „Sozialpakt“

präsentiert (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 10). Nach Jahren wirtschaftspolitischer Aktivitäten in Schleswig-Holstein, gerichtet auf strukturelle Zukunftsentwicklungen in den verschiedenen Regionen des Landes, verbunden mit punktuellen, sich aber stetig verstärkenden Förderungsmaßnahmen in der Beschäftigungspolitik, war der 29. April 1986 der offizielle Zeitpunkt für einen Wendepunkt in der Arbeitsmarktförderung des Landes Schleswig-Holstein. Eine CDU-Landesregierung führte das Land über ein breit angelegtes Förderprogramm in eine aktive Landesarbeitsmarktpolitik in enger Kooperation mit dem Landesarbeitsamt Nord und vielen gesellschaftlichen Gruppen.

Noch Mitte 1985 hatten CDU-Fraktion und Landesregierung die Linie vertreten, keine weiteren programmatischen Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik zu forcieren, sondern an der flexiblen Methode der Förderung festzuhalten. Ihre Umorientierung im Frühjahr des folgenden Jahres lässt darauf schließen, dass die zahlreichen Anträge der Opposition, die Aufforderung zu gemeinsamem Handeln unter Federführung des Bischofs der Nordelbischen Kirche, Wilckens, sowie die sich verschlechternde Situation auf dem Arbeitsmarkt dazu beigetragen haben, dass die Regierung sich doch dazu entschloss, ein umfangreiches und differenziertes Programm zu erstellen.

APOS wurde für die Zeit vom 1. Juni 1986 bis zum 31. Dezember 1988 aufgelegt und entwickelte sich von Anfang an sehr erfolgreich. Im Februar 1987 gab die Landesregierung bereits eine zweite Auflage des Programms und eine Informationsbroschüre heraus. Gleichzeitig zog das Sozialministerium in der Broschüre „Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein – gemeinsam zum Erfolg“ eine erste Erfolgsbilanz für den Zeitraum von Juli 1986 bis Februar 1987 und erweiterte das bestehende Programm um fünf Angebote, die bei der Umsetzung als zusätzlicher Förderbedarf identifiziert worden waren. Hierbei handelte es sich u.a. um Fortbildung und Umschulung für Werftarbeiter, Einrichtung und Modernisierung von Berufsbildungsstätten des Handwerks, der IHK sowie des DGB, Berufstraining für junge Kaufleute, Kurse für schwervermittelbare jugendliche Arbeitslose/ABMler der neu gegründeten Landesjugendstiftung etc. Diese Ergänzung erfolgte fachlich qualifiziert und schnell (vgl. Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein 1987).

Es fällt auf, dass ohne praktische Erfahrung in Form von Landesprogrammen Teilprogramme entwickelt wurden, die nicht nur wirkungsvoll mit Angeboten der Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des AFG kombiniert wurden, sondern darüber hinaus landesspezifische Erfordernisse erfüllten. Zu diesem Zweck entwickelte das Land Programmgrundsätze, die intensiv mit den anderen Beteiligten abgestimmt worden waren. Alle Akteure stellten sich öffentlich hinter die Arbeitsplatzoffensive und beteiligten sich auch an der Programmumsetzung.

3.3.3.1 Inhaltliche Ausgestaltung des Programms APOS

Programmpunkt 1 ermöglichte die Förderung von zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätzen bei privaten Arbeitgebern oder Trägern der öffentlichen Verwaltung (ohne Land) für Berufsanfänger, Schulabgänger und auch Hochschulabsolventen, die bis zum 25. Lebensjahr noch keinen Arbeitsplatz gefunden hatten. Das Land bezuschusste den Arbeitsplatz bei einer maximalen Laufzeit von 28 Monaten pro Monat mit 300 DM.

Programmpunkt 2 stand in enger Verknüpfung zum ersten Punkt, da hier Qualifizierungsangebote für teilzeitbeschäftigte Berufsanfänger außer- oder innerbetrieblich gefördert wurden. Die innerbetriebliche Qualifizierung war auf Antrag des Handwerks eingerichtet worden, damit Arbeit und Qualifizierung geblockt angeboten werden konnten (zwei Wochen Arbeit, zwei Wochen Qualifizierung).

Knapp 55 % der 3663 zusätzlich in Teilzeit Beschäftigten machten von einer Qualifizierungsmaßnahme Gebrauch. Auffällig war, dass zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Teilunterhaltsgeld-Bewilligungen im Bundesgebiet auf Schleswig-Holstein entfielen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 19). Der Bilanzierungsbericht kritisierte jedoch, dass zu wenig junge Menschen die Qualifizierung in Anspruch nehmen konnten, da sie nicht die Voraussetzungen nach §§42, 44 und 46 AFG erfüllten.

Hier sprang das Land in einigen Fällen ein und finanzierte die Qualifizierung aus Landesmitteln (vgl. ebd., S. 20).

Die Programmpunkte 1 und 2 wurden aufgrund der Verknüpfungsmöglichkeiten von Arbeit und Qualifizierung laut Bilanzierungsbericht stark genutzt. Aus diesem Grund wurden die Maßnahmen in das Nachfolgeprogramm Arbeit für Schleswig-Holstein I (ASH I) in modifizierter Form übernommen.

Programmpunkt 3 bot ein ausschließlich auf dem AFG basierendes Programm an, mit dem ältere Arbeitnehmer (über 50 Jahren) gefördert werden sollten, die in den letzten 18 Monaten mindestens 12 Monate arbeitslos oder in einer ABM beschäftigt waren. Der Arbeitgeber erhielt über 18 Monate einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 50 bis 70 % des Bruttoarbeitsentgeltes im ersten Jahr, danach einen um 10 % verringerten Zuschuss. Aufgrund des attraktiveren Programmpunktes 4, Lohnkostenzuschüsse für langfristige Arbeitsverträge für ältere Arbeitnehmer, wurde Programmpunkt 3 nicht sehr häufig in Anspruch genommen. Die Förderung durch Programmpunkt 4 bot privaten Arbeitgebern bis zu 70 % des Bruttolohns im ersten Jahr und jeweils 10 % weniger in den Folgejahren. Die Besonderheit an dieser Maßnahme war, dass das Land aus eigenen Mitteln die Förderung der BA in jedem Jahr um 20 % aufstockte. Die privaten Arbeitgeber erhielten auf diese Weise im ersten Jahr 90 % Lohnkostenförderung und im letzten (fünften) Jahr der Förderung noch 50 % Zuschüsse. Die Zuschüsse basierten auf Tariflöhnen und die längere Vertragszeit half den Arbeitnehmern, sich im Betrieb für einen Dauerarbeitsplatz zu bewähren bzw. sie wurden über die Vertragslaufzeit von fünf Jahren an die Rente herangeführt.

Programmpunkt 4 wurde in ASH I mit der Einschränkung der Streichung der Landesbeteiligung wieder aufgenommen. Die Begründung hierfür liegt in den verbesserten Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose durch die 8. AFG-Novelle.

Programmpunkt 3 hingegen wurde eingestellt.

Programmpunkt 5 ermöglichte die Förderung befristeter Arbeitsverträge für schwer vermittelbare Arbeitslose. Der Begriff der Arbeitslosigkeit war hier sehr weitreichend ausgelegt und umfasste auch Teilnehmer in ABM oder an beruflichen Vollzeitbildungsmaßnahmen der BA.

Der Arbeitsvertrag war auf 18 Monate angelegt, in denen das Arbeitsamt in den ersten 9 bis 12 Monaten 50 bis 70 % des Bruttolohnes und das Land im Anschluss 6 bis 9 Monate weitere 50 % des Bruttolohnes finanzierte. Die Maßnahme wurde trotz ihres positiven Effektes für Schwervermittelbare aufgrund von Mitnahmeeffekten und zu hohen Kosten für das Land nicht weitergeführt.

Frauenförderung spielte in APOS auch bereits eine Rolle, besonders innerhalb der Programmpunkte 6 und 7 (a), der Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen für Frauen (Vereinbarkeit von Familie und Beruf), die in das Berufsleben zurückkehren wollten, und Wiedereingliederungskurse für Frauen (z.B. 14-tägige Kurse für Chefsekretärinnen). Die Teilzeitarbeitsplatzförderung und die Wiedereingliederungskurse wurden innerhalb des ASH I für Arbeitgeber attraktiver gestaltet und fortgeführt. An Programmpunkt 8, der Ausweitung von ABM, wurde kritisiert, dass die Maßnahmen oftmals zu weit gestreut und nicht konzentriert genug eingesetzt wurden (vgl. ebd., S. 34). Aus diesem Grund spielten ABM zwar auch weiterhin eine wichtige Rolle, ihr Einsatz wurde jedoch auf die Bereiche Umwelt, Soziales und Arbeiten und Lernen konzentriert und auf besonders schwervermittelbare Arbeitslose begrenzt. Programmpunkt 9 förderte die Schaffung von unbefristeten Arbeitsverträgen über ABM. Dazu legte §91 Abs. 3 AFG fest, dass Arbeiten, die geeignet waren, Dauerarbeitsplätze zu schaffen und dabei insbesondere die Folgen der Strukturveränderungen oder technischen Entwicklung ausgleichen konnten, besonders zu fördern waren. Schleswig-Holstein erklärte sich in diesem Zusammenhang bereit, dass vierte ABM-Jahr zusätzlich in der Förderung um 30 % aus Landesmitteln anzuheben, wenn sich der Arbeitgeber verpflichtete, nach Ablauf des vierten Jahres einen Dauerarbeitsplatz einzurichten. Die BA förderte die ersten zwei Jahre mit bis zu 70 % und das dritte Jahr mit bis zu 50 %.

Der Programmpunkt 10, Förderung von Arbeitsloseninitiativen, machte deutlich, dass das Angebot des Sozialministeriums in Schleswig-Holstein im Bereich der Arbeitsmarktförderung immer wieder sozialpolitische Ansätze realisierte.

Diese Förderung entsprach dem sozialpolitischen Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe. Seine Fortführung in das ASH I sowie die inhaltliche Ausweitung und finanzielle Aufstockung zeigt die Wichtigkeit dieses Programmpunktes für das Land und das Bemühen darum, einzelne Arbeitslose nicht allein zu lassen, sondern ihnen die Möglichkeit zu geben, für sich und andere durch Arbeitslosigkeit Betroffene aktiv zu

werden (Erfahrungsaustausch, Behördenkontakte, Formulare, Bewerbungstechniken, Fortbildungsangebote etc.) (vgl. ebd., S. 37).

Programmpunkt 11, die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt oder durch Zahlung von Sozialhilfe in Kombination mit angemessener Entschädigung für Mehraufwand, wurde durch das Land über einen einmaligen pauschalen Zuschuss von 4000 DM bzw. bei kürzeren Vertragszeiten quartalsmäßig mit 334 DM pro Monat gefördert. ASH I führte diesen Programmpunkt mit 11000 DM Zuschuss pro Arbeitsplatz für zwei Jahre weiter.

Um den besonderen strukturellen Problemen des Landes zu entsprechen, förderten die BA und das Land die Fortbildung und Umschulung von Werftarbeitnehmern. Die BA bot entsprechende Kurse an und das Land finanzierte die Neuausstattung bzw. ergänzende Ausstattung von Berufsbildungsstätten an Wertstandorten oder im näheren Einzugsgebiet, damit eine technologisch moderne Fort- und Weiterbildung bis hin zu Meisterkursen angeboten werden konnte. Parallel zu APOS wurden aus dem Wirtschaftsministerium auch zusätzliche Landesmittel für die Ausstattung von Bildungsstätten bereitgestellt (5,8 Mio. DM in 1986). Für junge Kaufleute, die nach ihrer Ausbildung keine direkte Anschlussbeschäftigung fanden, finanzierten das Land und die Arbeitsämter ein sogenanntes 24-wöchiges „Fitness-Training“ (Fortbildung) in Kombination mit beruflichen Praktika (Programmpunkt 12 c).

Weitere Programmpunkte (PP) waren Wiedereingliederungskurse für Frauen im Umgang mit modernen Techniken (PP 7b) und Intensivkurse für schwervermittelbare Jugendliche durch die Jugendstiftung Schleswig-Holstein mit pädagogischer Betreuung (PP 13) sowie die befristete Einstellung von über den Bedarf hinaus ausgebildeten Jugendlichen im öffentlichen Dienst (PP 14) und zusätzliche Akademikerstellen (PP 15). Die Programmpunkte 7b und 13 wurden aus Haushaltsmitteln des Kultusministeriums und die Programmpunkte 14 und 15 aus allgemeinen Verwaltungsmitteln des Landeshaushalts finanziert.

3.3.3.2 Abschließende Betrachtung zu APOS

Zielgruppen dieses Programms waren Berufsanfänger, Langzeitarbeitslose, Schwervermittelbare und Frauen. Die angebotenen Maßnahmen entsprangen im Wesentlichen dem im AFG enthaltenen Instrumentarium, wurden aber auf die speziellen Bedürfnisse des Landes zugeschnitten. Mit der Konzipierung von APOS strebte die Landesregierung an, 10000 bis 15000 Arbeitslosen zu einem neuen Arbeitsplatz zu verhelfen oder durch Bildungsmaßnahmen eine neue berufliche Perspektive zu eröffnen. Rund 150 Mio. DM waren hierfür eingeplant und Mittel der Arbeitsverwaltung sollten in etwa gleicher Höhe gebunden werden.

Die Gesamtlaufzeit beanspruchte ein Mittelvolumen von knapp 217,5 Mio. DM einschließlich ABM, was u.a. durch die höhere Anzahl von Förderfällen bedingt war.

APOS förderte insgesamt 17284 Beschäftigungsverhältnisse sowie 1549 Bildungsmaßnahmen. Außerdem stellte das Kultusministerium Mittel für 1535 Teilnehmer an Maßnahmen der schleswig-holsteinischen Jugendstiftung und für 6800 Teilnehmerinnen an Wiedereingliederungskursen für Frauen zur Verfügung (vgl. ebd., S. 200). Hierbei ist anzumerken, dass die Mittel der Arbeitsverwaltung für ihre eigenständige Arbeitsmarktförderung das Volumen des Landesprogramms deutlich überstiegen haben sollen. Genaue Angaben dafür existieren jedoch aufgrund fehlender statistischer Erfassungen nicht (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 45 + Anlage 6).

Bei einem so umfangreichen Programm kam es auch zu nicht näher quantifizierbaren Mitnahmeeffekten seitens der Wirtschaft sowie zu Zielungenauigkeiten bei der Ausrichtung der Maßnahmen. Das Folge-Programm ASH I verschrieb sich deshalb der Aufgabe, diese Problembereiche gezielt zu bekämpfen. Ebenfalls problematisch war die Befristung von Arbeitsverträgen, welche die Betriebe oftmals mit den Geförderten abschlossen. „Die Möglichkeit [...] befristete Verträge vorzusehen, war ein Kompromiß, wie sich das Gesamtprogramm überhaupt als ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Gruppen darstellte. Deshalb hatten auch die Gewerkschaften den befristeten Verträgen zugestimmt. [...] Folge war, daß nur in einem beschränkten Umfange Dauerarbeitsplätze geschaffen wurden“ (ebd., S. 47).

Hier zeigt sich die Kehrseite arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die möglichst viele gesellschaftspolitische Gruppen einbeziehen will: Zwar sorgt eine solche Kooperation zwischen allen Arbeitsmarktakteuren für eine den regionalen arbeitsmarktlichen Erfordernissen entsprechende Programmausrichtung. Im Zuge dessen kam es jedoch zu nicht durchweg nur arbeitsmarktförderlichen Kompromisslösungen. Trotzdem führten die Zusammenarbeit aller gesellschaftlich und arbeitsmarktpolitisch wichtigen Gruppen sowie eine groß angelegte Marketingkampagne und die Aussendung von Betriebsberatern durch Kammern und Verbände dazu, dass der Arbeitsmarkt um rund 25000 Arbeitsuchende entlastet werden konnte (vgl. ebd., S. 45f.)

Darüber hinaus ergaben interne Berechnungen des Sozialministeriums, dass ca. 9550 geförderte Fälle in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis überführt werden konnten, wozu sicherlich auch die verbesserte Konjunkturentwicklung ab 1987 beigetragen haben dürfte (vgl. ebd., S. 46). Aber genau darauf ist Arbeitsmarktpolitik in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ja auch ausgerichtet: Arbeitslosigkeit zu überbrücken, gleichzeitig für neue Tätigkeiten durch ABM zu qualifizieren und berufliche Bildungsmaßnahmen anzubieten, um Betroffene zu befähigen, bei zukünftigem Arbeitsplatzbedarf diesen wahrnehmen zu können. Frauen und junge Menschen unter 25 Jahren profitierten besonders von der Förderung in Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

3.3.3.3 Veränderungen in der Landesarbeitsmarktpolitik und der Übergang von APOS zu ASH I

Obwohl die konkrete Fallförderung erst Anfang August 1986 einsetzte, stellte der Abg. Arens (SPD) bereits kurze Zeit später eine Kleine Anfrage „Erste Erfahrungen mit der ‚Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein‘“. Sie wurde von der Landesregierung am 16. September 1986 beantwortet (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1986, Drs. 10/1690 S. 1f.). Diese Anfrage und die schnelle Auskunft der Landesregierung, dass bis zum 10. September 1986 bereits 883 Förderfälle bewilligt worden seien, zeigt beispielhaft, wie intensiv Parteien und Fraktionen in Schleswig-Holstein versuchten, das Thema Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung für sich zu besetzen. Dabei spielte sicherlich auch die anstehende Landtagswahl im September 1987 eine wichtige Rolle.

Die Arbeit der Landesregierung, des Landesarbeitsamtes und vieler Organisationen führte zu einer großen Zahl von Förderfällen. Hierzu trugen auch besondere arbeitsmarktpolitische Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit für die von der Werttenkrise betroffenen Küstenländer bei. Einer Mitteilung der BA vom 3. November 1986 zufolge wurden allein im Jahr 1986 mit 2,4 Mrd. DM für Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sowie für Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung in den Landesarbeitsamtsbezirken Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen 46 % mehr Mittel zur Verfügung gestellt als im Vorjahr (IAB o.A.).

Am 6. Mai 1987 gab der schleswig-holsteinische Wirtschaftsminister Biermann auf Antrag zweier CDU-Abgeordneter einen Bericht über die wirtschaftliche Lage in SH (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1987, LT-Drs. 10/2024; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1987b, PIPr. 10/107, S. 6633ff.). Die Abgeordneten diskutierten über das Wirtschaftswachstum in den Industrieländern, über Unternehmensinsolvenzen, den Außenhandel, die Situation der Bauwirtschaft, des Handwerks und des Schiffbaus, die Mittelstandsförderungspolitik, Technologieförderung und natürlich über die hohe Arbeitslosigkeit, die teilweise einen Stand von bis zu 20 % erreichte (AA-Bezirke Heide und Flensburg). Die Fraktionen des Landtages kamen jedoch – vermutlich auch aufgrund wahltaktischer Kalküle – trotz der Wirtschafts- und Arbeitsmarktprobleme des Landes zu keinen gemeinsamen Positionen.

Der Landtagsabgeordnete Lemke (CDU) traf dazu folgende Aussage: „Ich weigere mich einfach, mich damit abzufinden, daß politische Auseinandersetzungen immer darauf hinauslaufen müssen, Wollen und Tun des politischen Gegners wenn nicht zu verteufeln, so doch zumindest völlig zu negieren“ (vgl. ebd., S. 6644).

Die Landesregierung erhöhte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die Ausbildungsplatzzahl und die befristeten Teilzeitarbeitsplätze im Bereich des Landesdienstes auch über den Bedarf hinaus, um der Ausbildungsplatzsituation Rechnung zu tragen. Die Möglichkeit der Einrichtung befristeter Arbeitsverträge fand sich auch in APOS für private und öffentliche Arbeitgeber außerhalb der Landesverwaltung modellhaft wieder und führte dort zu zahlreichen Förderfällen.

Nach der Landtagswahl am 8. Mai 1988 kam es zu einem Regierungswechsel mit absoluter SPD-Mehrheit. In seiner Regierungserklärung am 28. Juni 1988 beschränkte sich der neue Ministerpräsident Engholm jedoch darauf, nur ein paar kurze Anmerkungen zur Arbeitsmarktpolitik zu machen, die er als eines von vier Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik deklarierte. ASH als Fortsetzungsprogramm von APOS erwähnte er hier noch nicht. Lediglich sprach er von einem Programm Arbeit und Umwelt, innerhalb dessen die Landesregierung „[...] neuartige Projekte für jugendliche Arbeitslose und für Langzeitarbeitslose, mit besonderer Berücksichtigung des schweren Loses arbeitsloser Frauen, vorschlagen werde“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1988, PIPr. 12/2, S. 18). Vorerst galten nämlich noch die Programme der Arbeitsplatzoffensive, für die bis zum 31. Dezember 1988 neue Förderungsanträge zu den Einzelprogrammen gestellt werden konnten. Außerdem stand die finanzielle Abwicklung der Förderfälle für ihre jeweilige Laufzeit bis 1993 an.

3.3.4 Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH I) vom 1.4.1989 bis 31.12.1991

Gemeinsam mit dem Landesarbeitsamt Nord nahm die neue Landesregierung Abstimmungsgespräche zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit den Gewerkschaften, den Verbänden der Wirtschaft und anderen, insbesondere kirchlichen und sozialen Institutionen unmittelbar nach der Regierungserklärung entsprechend dem Verfahren der Vorgängerregierung auf.

Eine beratende und empfehlende Rolle für einzelne Maßnahmen spielte dabei die neu eingerichtete Arbeitsgruppe „Beschäftigung und Qualifizierung Arbeitsloser“ im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Energie. Am 2. November 1988 fand ein Spitzengespräch beim Ministerpräsidenten des Landes statt. Daran nahmen nicht nur Vertreter von Arbeitsverwaltung, Gewerkschaften, Arbeitgebern, Kammern und beteiligten Verbänden teil, sondern auch der Lübecker Bischof Wilckens, Initiator des ersten Treffens von sieben Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus Schleswig-Holstein zur Beratung neuer Wege in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1985 (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, S. 55).

In einer Pressemitteilung vom 2. November 1988 veröffentlichte die Landesregierung das Ergebnis des Treffens: „Die Schleswig-Holsteinische Landesregierung will in den Jahren 1989 bis 1991 25.000 Menschen, darunter 10.000 Jugendliche, in Arbeit und Fortbildung bringen. Dafür stehen 240 Mio. DM Landesmittel bereit, 500 Mio. DM sollen aus BA-Mitteln dazukommen“ (IAB Chronik der Arbeitsmarktpolitik o.A.). In Abgrenzung zur bisherigen Arbeitsplatzoffensive 1986 – 1988, aus der bewährte Programmpunkte übernommen wurden, legte die neue Landesregierung folgende Ziele fest:

- Das Programm wurde als Sozialpakt aller beteiligten Akteure durchgeführt und es ergänzte die bereits laufenden Investitionsprogramme für die Westküste, für Schleswig und das Programm Arbeit und Umwelt.
- Stärker als bisher sollten Qualifizierungsanteile in die Maßnahmen integriert werden und Förderungen sollten verstärkt im Umweltbereich erfolgen.
- Fortan galt es auch, Schwachpunkte des Vorgängerprogramms wie die nicht ausreichende Konzentration auf Problemgruppen, die Mitnahmeeffekte und die große Zahl an kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen zu vermeiden.
- Die Landesregierung stellte weiterhin fest, dass die zu erwartenden Mittelkürzungen durch die Bundesanstalt dazu führen würden, dass sich die Zielrichtung ändern könnte, die bislang auf eine ausschließliche Ergänzungsförderung der Aktivitäten des Bundes hinauslief.
- Der Anspruch einer Qualifizierungspolitik, die vorbeugt, könne durch die bevorstehenden Änderungen ohne zusätzliche Anstrengungen des Landes jedoch nicht mehr aufrechterhalten werden (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1989, S. 51ff.).
- Um die Frauenarbeitslosigkeit gezielt bekämpfen zu können, sollten Arbeitgeber, die eine Berufsanfängerin Vollzeit in einem gewerblich-technischen Beruf einstellten oder generell eine zusätzliche Teilzeit- oder Vollzeitstelle schufen, Zuschüsse aus Landesmitteln erhalten.

Die kurz dargestellten Grundpositionen bildeten die Basis für jene 14 Richtlinien des Landesprogramms ASH I, die am 1. April 1989 in Kraft traten (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 57; Der Minister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein 1989). Im Vorlauf zu ASH I leitete die Landesregierung umfangreiche Werbeaktionen ein, bei denen Erstinformationsblätter, Richtlinien- und Werbebroschüren sowie Sonder-Faltblätter zu den Einzelprogrammen in großer Zahl in Umlauf gebracht wurden (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 55).

Vom 2. Februar 1989 bis zum 13. März 1989 fanden in allen Kreisen und kreisfreien Städten des Landes Regionalkonferenzen für „Multiplikatoren“ der Arbeitsmarktprogramme statt, die der neue Minister für Soziales, Gesundheit und Energie, Günther Jansen, bzw. der Staatssekretär Claus Möller leiteten (vgl. ebd., S. 20; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1989, S. 52; Der Minister für Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein 1989a). Die Ergebnisse der Konferenzen, die anlaufende Umsetzung der Einzelprogramme und die Kürzung der BA-Mittel ergaben jedoch wieder neue Erkenntnisse, die am 1. September 1990 zu einer teilweisen Neufassung der ASH-Richtlinien führten. Hierin zeigt sich, dass Landespolitik durchaus in der Lage sein kann, auch ohne Zeitverzögerungen auf Erfordernisse des regionalen Arbeitsmarktes resp. der Teilarbeitsmärkte zu reagieren (vgl. Der Minister für Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein 1990).

Im Organisationsprozess zur Umsetzung der Programme stellte man fest, dass die personellen Arbeitskapazitäten des Ministeriums zumindest in 1989 noch stark durch

die Abwicklung von APOS gebunden waren. Nach einer Zwischenlösung, der Beauftragung der Versorgungsverwaltung des Landes (Versorgungsamt Kiel) mit der Abwicklung der Einzelprogramme, entschloss sich das zuständige Ministerium, die Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft als GmbH für die Abwicklung der Einzelfallförderung und für Beratungstätigkeiten auf den Weg zu bringen. Formal gegründet wurde die BSH mbH erst am 1. Oktober 1991.

3.3.4.1 Evaluation in der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik

Der Begriff der Evaluation war in der Landesarbeitsmarktpolitik noch relativ unbekannt. Lediglich die Förderfallzahlen und -mittel wurden erfasst. Die Politik forderte zunächst auch keine weiteren Kontrollangaben.

Erst als zweistellige Millionen-Summen in der Arbeitsförderung des Landes bewegt wurden und es über 10000 Förderfälle gab, wurden aus dem parlamentarischen Raum (Opposition und Regierungsfraktion) Fragen nach den Wirkungen an das Sozialministerium gerichtet. Die personelle Ausstattung des Ressorts war jedoch zu klein, um entsprechende Evaluationstätigkeiten leisten zu können (vgl. Gesprächsprotokoll IB SH). Außerdem gab es keine zwischen den Ländern abgestimmte statistische Systematik, um aussagekräftige und vergleichbare Daten hinsichtlich der Auswertung der Beschäftigungspolitik der Länder auf den Umfang der Arbeitslosigkeit zu generieren. Weiterhin gab es keine Datenerfassung, um zu messen, welche Förderprogramme wie viele Arbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt zurückführten und wie lange solche Arbeitsverhältnisse in der Folgezeit Bestand hatten. Aufgrund vielfältiger Einflussgrößen konnten keine gesicherten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge erstellt werden.

Im Bericht der Landesregierung zu APOS und zur Einführung von ASH I gab das Sozialministerium an, dass von den rd. 25000 Förderfällen ca. 9550 in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis überführt werden konnten. Diese Zahl ist jedoch nicht statistisch nachprüfbar, sondern geschätzt (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 46).

Die CDU-Fraktion im Landtag stellte am 21. Juni 1990 den Antrag, die Landesregierung möge ab 1991 jeweils einen Arbeitsmarktbericht für das Vorjahr vorlegen. Der Sozialausschuss des Landtages beschloss im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsausschuss einstimmig, dem Landtag zu empfehlen, von der Landesregierung einen wesentlich detaillierteren jährlichen Arbeitsmarktbericht anzufordern, der sich auch eingehend mit der „Verminderung der Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Schleswig-Holstein“ befassen sollte (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1990, Drs. 12/1197; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1990, LT-Drs.12/899). Darüber hinaus sollten im ersten Bericht 1991 vergleichende Datenreihen den Zeitraum 1980 – 1990 dokumentieren (vgl. ebd.).

Da die personelle Ausstattung des Ministeriums auch hierfür nicht ausreichte, erhielt das Institut für Regionalforschung (IfR) der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) den Auftrag, diesen Arbeitsmarktbericht zu erstellen. Der Bericht wurde dem Landtag als Drs. 12/1824 am 22. Januar 1992 vorgelegt. Hierin untersuchte das Institut neben der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials auch die Beschäftigungsentwicklung im Vergleich mit dem Bundesgebiet und anderen Flächenländern. Des Weiteren stellte man die Entwicklung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der BA in Schleswig-Holstein dar. Diese sanken zwischen 1980 und 1982 von 2.028 auf 1.202 Maßnahmen.

Zwischen 1982 und 1988 stiegen die Ausgaben der BA im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn für ihre eigenen Maßnahmen wie ABM, berufliche Bildung etc. kontinuierlich von 313,7 Mio. DM auf 854,2 Mio. DM. Auch die Ausgaben je Arbeitslosem für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stiegen von 5420 DM in 1986 auf 8197 DM im Jahr 1990. Diese Entwicklung war nicht nur durch die Verringerung der Arbeitslosenzahlen, sondern auch durch qualitative Veränderungen der Förderfälle und die Förderdauer der Einzelfälle sowie durch zusätzliche sozialpädagogische Betreuungsmaßnahmen – insbesondere bei Jugendlichen und schwervermittelbaren Arbeitslosen – bedingt.

Rückblickend auf den zu untersuchenden Zeitraum ab 1980 war aus Sicht des IfR auffällig, „daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosem in der Zeit von 1980 bis 1983 angesichts stark steigender Arbeitslosenzahlen drastisch gesunken sind, was für einen Reaktionslag von Politik und Arbeitsverwaltung in diesem Zeitraum spricht“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1992, Drs. 12/1824, S. 192). Erst als sich die Arbeitslosenzahlen Mitte der 1980er Jahre auf hohem Niveau stabilisierten, reagierten die Arbeitsverwaltung und die Landesregierung auf die regionalen arbeitsmarktpolitischen Anforderungen. Die Ausgaben des Landes Schleswig-Holstein für aktive Arbeitsmarktpolitik erfasste das IfR mit 3,5 Mio. DM in 1981 und 2,4 Mio. DM in 1982 und stellte fest, dass erst mit dem Inkrafttreten von APOS „ein steiler Anstieg der Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme von 16,8 Mio. DM 1986 auf 56,3 Mio. DM im Jahr 1988 zu beobachten“ war (ebd., S. 198). Mittel in entsprechender Höhe standen auch in 1989 und 1990 zur Verfügung. Die Landesförderung je arbeitsloser Person betrug in 1982 nur 26 DM und stieg auf bemerkenswerte 606 DM im Jahr 1990.

Welche Auswirkungen eine intensive Arbeitsförderung auf die Arbeitslosenstatistik hat, zeigte das IfR in einer hypothetischen Berechnung. Auf der Grundlage der Entlastungswirkung der klassischen Instrumente der BA errechnete das IfR die hypothetischen Arbeitslosenzahlen ab 1980 und verglich sie mit den tatsächlichen Arbeitslosenzahlen in SH. Hiernach wären in Spitzenzeiten (1987/1988) im Jahresdurchschnitt bis zu 2,1 % Personen mehr ohne Beschäftigung gewesen (vgl. ebd., S. 194). Dieser erste Arbeitsmarktbericht eines wissenschaftlichen Instituts in Schleswig-Holstein war für die Autoren teilweise nicht ohne statistische Problemstellungen zu bewältigen, stellte aber endlich eine landesspezifische Grundlage bereit, auf der in den Folgejahren weitergehende Analysen möglich wurden.

3.3.4.2 Abschließende Betrachtung zu ASH I

Die Verantwortlichen im Landtag, in der Landesregierung und im Bereich der beteiligten Organisationen haben in der Zeit von 1985 bis 1991 die Gestaltung und die Umsetzung regionaler Arbeitsförderung in enger Zusammenarbeit mit dem großen Partner BA „gelernt“. Auf der einen Seite trieb man die Verbesserung der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes im Rahmen der finanziellen und tatsächlichen Möglichkeiten voran und stellte die Infrastrukturpolitik in den Mittelpunkt der Investitionsentscheidungen, auf der anderen Seite erkannte man, dass Erfolge in der Arbeitsmarktpolitik weitergehende Maßnahmen erforderten.

Durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA in Schleswig-Holstein wurde 1991 eine Entlastungswirkung von 19.051 Personen (11,9 % mehr als in 1990) erreicht. Unter Bezugnahme auf die hypothetisch ermittelten Arbeitslosenquoten ergab sich rein rechnerisch ein Entlastungseffekt von 1,7 % (vgl. Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 1992, S. 153f.). Die Autoren des Arbeitsmarktberichts 1991 stellten auf das Gesamtprogramm ASH I bezogen fest, dass die Zielzahlen von 25.000 geförderten Arbeitsplätzen bzw. beruflichen Förderungen deutlich übertroffen wurden. Mehr als 31400 Männer und Frauen erhielten eine Förderung durch einen bezuschussten Arbeitsplatz oder Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Auch die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds trugen mit einer Höhe von 14 Mio. DM zu einer Steigerung der Fallzahlen bei. Unter Einbeziehung der Zuschüsse der BA und der Kommunen sowie der Eigenanteile der Träger, ergab sich eine Fördersumme für die Laufzeit von 2 ¾ Jahren in Höhe von über einer Mrd. DM. Mehr als 70 Mio. DM allein aus dem Landeshaushalt entfielen dabei auf spezielle Programme zur Frauenförderung. Für die Problemgruppen der Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen ergaben sich Fördersummen von 175 Mio. DM. Die Kommunen beschäftigten im Rahmen des Programms Arbeit statt Sozialhilfe über 2000 Sozialhilfeempfänger in befristeten Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem Bundessozialhilfegesetz und erhielten Zuschüsse von 13,8 Mio. DM. 4 Mio. DM flossen in die Unterstützung der Arbeit von Arbeitslosen- und Beschäftigungsinitiativen (vgl. ebd., S. 161ff.). Nicht ohne Bedacht haben sowohl die CDU-Landesregierung 1985 als auch die SPD-Landesregierung 1988 bei ihren Arbeitsmarktprogrammen von einem „Sozialpakt“ gesprochen.

Die Wichtigkeit der sozialpolitischen Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik unterstrich der für Arbeitsmarktpolitik zuständige Minister für Soziales, Gesundheit und Energie, Jansen, im „Bericht zur Bilanz der Arbeitsplatzoffensive und ihrer Fortentwicklung“ wie folgt:

„Bei der Arbeitsplatzoffensive der früheren Regierung hatte man lange Zeit den Eindruck, dass die CDU ideologische Probleme hatte, in einem marktwirtschaftlichen System einen zweiten Arbeitsmarkt zu fördern. Mit dem Programm ‚Arbeit für Schleswig-Holstein‘ geht die jetzige Landesregierung an diese Frage bedeutend offensiver heran. [...] Wenn unser Wirtschaftssystem, die Wirtschaft, die Tarifpartner – wie auch immer man das sehen will – eine so hohe Arbeitslosigkeit produziert, muß der Staat – oder im Grunde alle am Wirtschaftsleben Beteiligten – handeln. Gerade bei Arbeitslosigkeit ist Solidarität, aber auch zielorientiertes Handeln erforderlich: denn Arbeit zu haben oder arbeitslos zu sein hat

auch viel mit Freiheit und selbstbestimmter Lebensentwicklung zu tun und [...] damit [...] wie Familien in diesem Lande leben können, wie Kinder zu ihren Eltern aufblicken können. [...] Dies ist so wichtig, daß wir begreifen, daß Arbeitslosigkeit keine statistische Frage ist, sondern wirklich eine Frage menschlicher Entwicklung“ (Landesregierung Schleswig-Holstein 1989, LT-Drs. 12/309, S. 1379).

3.3.5 Weiterentwicklung der Arbeitsförderung im Rahmen der Programme Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH II/ASH III) vom 1.1.1992 bis 31.12.1999

In den Jahren 1992 bis 1999 änderten sich die Grundlagen für die Arbeitsförderung in Schleswig-Holstein nicht nur durch zwei neue Landesprogramme (ASH II und ASH III), sondern auch durch finanzielle Faktoren: Die BA verringerte die Mittelzuweisungen durch die 10. AFG-Novelle ab dem 1. Januar 1993 erheblich, so dass das Land mit seinen Finanzmitteln teilweise zu Überbrückungsfinanzierungen gezwungen war, um die Strukturen der ABM- und FuU-Angebote erhalten zu können. Darüber hinaus führte die Landesregierung schrittweise Veränderungen in der Organisation und Umsetzung der verschiedenen Richtlinien zur Arbeitsförderung in den Landesprogrammen durch.

Die rechtlich nicht unproblematische Übertragung öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten an die Beratungsgesellschaft für Beschäftigungsinitiativen in Schleswig-Holstein (BSH mbh) erfolgte zuerst für den Aufbau arbeitsmarktorientierter Betriebe und wurde ab dem 1. Januar 1995 im Rahmen von ASH III auf alle Programmpunkte ausgedehnt, die nicht vom Landesarbeitsamt Nord umgesetzt wurden (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1992, S. 7).

In diesen Jahren intensivierten sich die politischen Debatten im Landtag sowohl in Verbindung mit den jeweils vorgelegten Arbeitsmarktberichten als auch durch Kleine Anfragen, die vorwiegend aus der Fraktion der F.D.P gestellt wurden. Die Forderungen nach evaluierenden Instrumenten und einer stärkeren Ausrichtung der Maßnahmen am regulären Arbeitsmarkt mehrten sich.

Am 30. Juni 1994 spitzte sich die Auseinandersetzung während der Debatte zum Antrag der F.D.P-Fraktion „Beschäftigungspolitisches Konzept für Schleswig-Holstein“ (vgl. Drs. 13/2015) so weit zu, dass die F.D.P-Abgeordnete Aschmoneit-Lücke forderte, „[...] Langzeitarbeitslose durch eine praxisnahe und bedarfsorientierte Förderung in die Lage zu versetzen, einer dauerhaften Tätigkeit im Rahmen des regulären Arbeitsmarktes nachzugehen. [...] Es ist unrealistisch zu versuchen, die Arbeitslosenzahlen dadurch zu senken, daß man die Betroffenen in zeitlich befristeten – im wahrsten Sinne des Wortes – ‚Beschäftigungs‘-Maßnahmen unterbringt und auf diese Weise die Statistiken schön, und es ist unredlich, wenn die Landesregierung diese Politik dann als Erfolg verkauft. Sie ist durchgängig auf keinen Fall finanzierbar; man muss sich nur die Entwicklung des Haushalts der Bundesanstalt für

Arbeit ansehen, um dies zu erkennen“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994, PIPr 13/65, S. 4486).

Das Jahr 1994 bildete auch einen Wendepunkt für die 1988 vom damaligen Ministerpräsidenten Engholm ins Leben gerufene Kieler Runde, einem Forum zur Intensivierung des arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Dialogs zwischen den schleswig-holsteinischen Spitzenverbänden der Wirtschaft, den Gewerkschaften und der Landesregierung.

Dieses Gremium tagte vor 1994 nur in unregelmäßigen Abständen und wurde, nicht zuletzt wegen der hohen Arbeitslosenzahlen in Schleswig-Holstein (114300 Arbeitslose im Februar 1994), für die Weiterentwicklung von Konzepten in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik neu instrumentalisiert (vgl. Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 1994, Tab. 2.4).

3.3.5.1 Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH II) vom 1.1.1992 bis 31.12.1994

Landesregierung und Landesarbeitsamt Nord verstanden ASH II als „[...] sozialpolitisch ausgerichtetes arbeitsmarktliches Ergänzungsprogramm zu den Möglichkeiten des Bundes und der BA [...]“ (Landesregierung Schleswig-Holstein 1992, Vorwort). Stellten die jeweiligen Landesregierungen die Programme APOS und ASH I noch als „Sozialpakt“ aller Beteiligten vor, so entwickelte sich die beschäftigungspolitische Sprachgestaltung mit ASH II und in dessen Folge immer sachorientierter und differenzierter. Je nach politischer Programmatik verorteten die Parteien oder Parlamentsfraktionen aber auch gesellschaftliche Gruppierungen die Position der Arbeitsmarktpolitik näher bei der Wirtschafts- oder der Sozialpolitik; das zeigten auch die vielen Debatten im schleswig-holsteinischen Landtag.

Im Gegensatz zu ASH I mit einem Fördervolumen von 231 Mio. DM kündigte die Landesregierung im Vorwort zum ASH II-Programm „nur“ Landesmittel in Höhe von 119 Mio. DM an. 14 Programmpunkten in ASH I standen nun neun Programmpunkte in ASH II gegenüber (vgl. ebd.). Hinzu kamen Förderprojekte im Rahmen des Europäischen Sozialfonds, dessen Mittel größtenteils für die Kofinanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden (vgl. Martfeld 2009, S. 1). Aus ASH I nicht übernommen wurden zwei spezielle Programme, die ausschließlich für Frauen bestimmt waren, sowie ein Programm für Werftarbeitnehmer und die finanzielle Förderung von zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in Kombination mit Teilzeitweiterbildung. Die anteilige Berücksichtigung von Frauen in den Förderprogrammen blieb jedoch bestehen. Da diese Forderung jedoch oftmals nicht beachtet wurde, entschied die Landesregierung, diesen Anspruch in die Richtlinien zu ASH II, Punkte 1-5 und 7, aufzunehmen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1992, Vorwort).

Das Langzeitarbeitslosenprogramm ASH II/1 setzte seinen Schwerpunkt in Projekte, die vorwiegend in den Bereichen Umweltschutz oder Soziale Dienste angesiedelt waren und mit arbeitsbegleitender Qualifizierung einhergingen. 25 bis 50-jährige Menschen, die über 18 Monate ohne Arbeit waren oder Personen mit 12-monatiger Arbeitslosigkeitsdauer und anderen schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen sowie jüngere Arbeitslose bis 25 Jahre ohne Hauptschulabschluss bildeten die Hauptklientel dieser Fördermaßnahmen. Die Richtlinie ASH II/2 über die Förderung von Allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen knüpfte im Wesentlichen an die bestehende Förderpraxis an.

Die 10. AFG-Novelle der Bundesregierung bedeutete für die Landesarbeitsmarktpolitik einen gravierenden Einbruch in diesem wichtigen Teil der Arbeitsförderung, da die Bundesanstalt für Arbeit am 24. Januar 1993 anordnete, dass vorläufig keine ABM mehr neu- oder weiterbewilligt werden durften (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1993, PIPr. 13/25, S. 1709f.). Mittelkürzungen und strengere Prüfmaßnahmen für Weiterbildungs- und Qualifizierungseinrichtungen, eine 25%ige Kürzung für Fortbildung und Umschulung, das Auslaufen der Förderung der bisherigen Möglichkeit zum Nachholen des Hauptschulabschlusses und weitere Kürzungen entfalteten ihre Wirkung.

In der Landtagsdebatte vom 25. März 1993 stellte der neue Minister für Arbeit, Soziales, Gesundheit Jugend und Energie, Möller, folgendes fest: „Wenn [...] nicht mehr Mittel der Bundesanstalt für Arbeit oder des Bundes bereitgestellt werden, werden Ende des Jahres [...] 6.000 bis 7.000 Arbeitslose in unserem Lande mehr zu registrieren sein als 1992. Dies ist ein weiteres, großes Potential sozialen Sprengstoffs“ (ebd., S. 1710).

Weiterhin teilte Möller mit, dass das Kabinett am Vortag ein „Crash-Programm“ für die Weiterfinanzierung von Hauptschulabschlüssen und zum Erhalt der Strukturen der ABM-Projekte beschlossen hatte. Darüber hinaus erhöhte die Landesregierung die Landeszuschüsse für kommunale Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger nach §19 BSHG von 4000 DM auf 10000 DM und ein Sonderprogramm für die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen nach ausgelaufenen ABM-Verträgen wurde etabliert. Für die Errichtung eines Dauerarbeitsplatzes erhielten die jeweiligen Arbeitgeber eine einmalige Sonderzahlung in Höhe von 10000 DM. Eine Neuerung in der Landesarbeitsförderung bildete der Programmpunkt ASH II/3, durch den sogenannte „arbeitsmarktorientierte Betriebe“ mit öffentlichen Mitteln subventioniert wurden, um Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen über eine Beschäftigung zu qualifizieren und ihnen durch soziale Betreuung den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

3.3.5.2 Abschließende Betrachtung zu ASH II

Dem Arbeitsmarktbericht 1994 des IfR zufolge wurden von den 119 Mio. DM bis zum 30. Juni 1994 114,9 Mio. DM an Landeszuschüssen für die Förderung von 18170 Personen bewilligt und verausgabt.

Mit Blick auf die Kürzungen der BA in 1993 mahnte das IfR die Politik, dass die Arbeitsmarktpolitik des Landes „[...] nicht zu einem Instrument der Beseitigung arbeitsmarktpolitischer Engpässe degeneriert“ (Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 1994, S. 49). Das Institut verwies in diesem Zusammenhang auf das Erfordernis einer Bundesanstalt für Arbeit mit entsprechend großem arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielraum. Die Untersuchung des IfR, ob sich der Einsatz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente von ASH II auch an den regionalen Schwerpunkten der Arbeitslosigkeit orientiert, kam bei einer Gegenüberstellung mit den regionalen Arbeitslosenquoten zu folgendem Ergebnis: „Im großen und ganzen entspricht der Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen [...] im Rahmen des Programms ASH II aber den regionalen Schwerpunkten der Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein“ (ebd., S. 78f.). Weiterhin wurde in dieser Betrachtung noch einmal reflektiert, welche arbeitsmarktpolitische Relevanz das Jugendaufbauwerk nach wie vor für schulische und berufsfördernde Maßnahmen hat, für die die BA in 1993 ca. 37 Mio. DM aufwendete und das Land 3 Mio. DM an Investitionsmitteln bereitstellte. ASH II war nach Feststellungen des IfR in seiner Art als „[...] in sich geschlossenes Arbeitsmarktprogramm“ nicht mit der Arbeitsförderung in anderen Bundesländern vergleichbar, die oftmals nur Maßnahmebündel mit unterschiedlichen Laufzeiten und Ressort-Verantwortlichkeiten erstellten (ebd., S. 92).

Wohl auch aufgrund der Programmfestlegung über drei Jahre waren die Förderrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein eng an der BA-Förderung ausgerichtet. „Eigenständige qualifizierende Maßnahmen waren in dem zum Jahresende (1994) auslaufenden Programm auf innovative Weiterbildungsmaßnahmen [...] begrenzt“ (ebd., S. 92). Nach bilanzierenden Aussagen in Form von Evaluationsdaten und -erkenntnissen zu Übergängen von Fördermaßnahmen in den regulären Arbeitsmarkt sucht man im Bericht des IfR vergeblich. Lediglich auf die Verbleibsquoten in Arbeitslosigkeit nach einer absolvierten FuU-Maßnahme wird verwiesen. Bezugnehmend auf Blaschke et.al. (1992) kann man nicht genau sagen, ob Wiedereingliederungserfolge tatsächlich FuU-Maßnahmen zugeschrieben werden können oder ob sich Erfolge auch so eingestellt hätten. Im Statistischen Arbeitsmarktbericht 1995, der innerhalb des Jahreswirtschaftsberichts 1995 des Ministers für Wirtschaft, Technik und Verkehr am 11. Januar 1996 veröffentlicht wurde, informiert das IfR auf Grundlage des Datenstandes von Oktober 1995 ohne weitere Differenzierung, dass über „[...] das sozialpolitisch ausgerichtete Programm ASH II [...] insgesamt rund 25.000 Arbeitslose erreicht worden [sind]“. Für ASH II sind vom 1. Januar 1992 bis Ende 1994 knapp 156 Mio. DM Landes- und EU-Mittel bewilligt worden (Landesregierung Schleswig-Holstein 1996, Drs. 13/3259, S. 97).

3.3.5.3 Exkurs: Kieler Runde – Akteure einer vereinbarten Gemeinschaftsinitiative zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Schleswig-Holstein

Die Konzepte der bisherigen Landesarbeitsmarktpolitik (APOS, ASH I und ASH II) entwickelte die jeweilige Landesregierung in Schleswig-Holstein stets gemeinsam mit der BA unter Einbeziehung wichtiger, am Arbeitsmarktgeschehen beteiligter Gruppen und erörterte die Phasen der Planung in Regionalkonferenzen in den Arbeitsamtsbezirken (Regionale Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein). Diese Beteiligung diente auch der praktischen Umsetzung der Programme und machte alle wichtigen Organisationen (Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Kammern, Kommunen, Sozialverbände und teilweise auch die Kirchen) zu Partnern, die sich an der Umsetzung engagiert beteiligten.

Man kann hier von eindeutig positiven Auswirkungen auf die schleswig-holsteinische Landesarbeitsmarktpolitik sprechen. Darüber hinaus hatte die Landesregierung 1988 eine sogenannte Kieler Runde gebildet, die dem Kompetenzbereich des Ministerpräsidenten zugeordnet wurde. In der Kieler Runde trafen sich Landesregierung, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, um – soweit möglich – gemeinsame Positionen in der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik für landespolitische Initiativen zu suchen (Sozialer Dialog).

Als Anfang 1994 die Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet auf den höchsten Stand der Nachkriegszeit zusteuerte (10,6 %), war die Situation in Schleswig-Holstein zwar nicht ganz so dramatisch (9 %), führte aber am 23. Februar 1994 zu einem Krisentreffen der Kieler Runde (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009, Tabelle 2).

Zu diesem Zeitpunkt gab es folgende ständige Mitglieder:

- Heide Simonis (SPD), Ministerpräsidentin des Landes SH,
- Jochen Hahne, Hauptgeschäftsführer der Schleswig-Holsteinischen Unternehmensverbände e.V.,
- Dietmar Katzer, Landesverbandsleiter der Deutschen Angestelltengewerkschaft, Landesverband SH und MVP,
- Dr. Herbert Müller, Vorsitzender des Arbeitgeberverbandes der Metall- und Elektro-Industrie e.V.,
- Karin Roth, Landesbezirksvorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Landesbezirk Nordmark,
- Konsul Dr. Dietrich Schulz, Präsident der Vereinigung der Schleswig-Holsteinischen Unternehmensverbände e.V.,
- Dr. Hans-Martin Stoltenburg, Vorsitzender der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Schleswig-Holstein,
- Frank Teichmüller, Bezirksvorsitzender der IG Metall für die Bundesrepublik Deutschland, Bezirksleitung Hamburg,
- Albert Vogler, Präsident des Wirtschaftsverbandes Handwerk Schleswig-Holstein e.V.

In der Kieler Erklärung vom 23. Februar 1994 verständigten sich die Beteiligten „[...] auf eine Doppelstrategie [...], die eine Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verbindet und den Strukturwandel begleitet“ (Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein 1994, Abschnitt I).

Wichtig für die Landesregierung war, dass die Kieler Runde im Abschnitt VII der achtseitigen Erklärung übereinstimmend Folgendes feststellte:

„Da es auf absehbare Zeit nicht genügend Arbeitsplätze geben wird, ist es nach Auffassung der **Kieler Runde** notwendig, daß es zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes bei Aufrechterhaltung des Primats für den ersten Arbeitsmarkt ergänzend einen Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung geben muß. Die Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt muß dabei gewährleistet werden“ (ebd.; Hervorhebung im Original).

Man einigte sich auch darauf, dass die öffentlich geförderten Arbeitsplätze so gestaltet werden sollten, dass Anreize für einen Übergang auf den regulären Arbeitsmarkt vorhanden waren und die Qualifizierung von Arbeitslosen eine besondere Bedeutung erhielt. Außerdem waren die Beteiligten sich einig, dass in Zukunft mit Blick auf die Höhe der Lohnnebenkosten die Kosten der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene nicht allein aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden sollten. Auch das neue Programm zur Beschäftigungsförderung in SH, ASH III, wurde diskutiert und man legte fest, dass dessen Ausgestaltung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichtet und mindestens eine Mrd. DM von der BA gebunden werden sollte (vgl. ebd., Abschnitt X).

Das Gremium traf sich am 4. November 1994 erneut, um eine Zwischenbilanz der Weiterentwicklung seiner gemeinschaftlichen Positionen zu ziehen.

Die Arbeitslosigkeit lag Ende September 1994 mit ca. 95400 Personen zwar um 4,8 % über dem Vorjahresergebnis; im Bundesdurchschnitt lag die Steigerungsrate allerdings bei 7,2 %. Als Reaktion auf die Arbeitsmarktsituation initiierten der DGB-Landesbezirk Nordmark und die Vereinigung der Schleswig-Holsteinischen Unternehmensverbände eine gemeinsame Aktion „Weiter ausbilden in Schleswig-Holstein“ und die Landesregierung bestätigte die Einrichtung einer mittelständischen Beteiligungsgesellschaft zur Beschäftigungssicherung (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1994; Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein 1994). Diskutiert wurde darüber hinaus die neue Programmstruktur zu ASH III und man einigte sich auf eine Vielzahl wirtschaftspolitisch wirksamer Maßnahmen.

Insgesamt wirkt der Zwischenbericht wie der Versuch einer „großen Koalition“ zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Regierung und sollte wohl auch zu einer konstruktiven Beeinflussung der teilweise heftigen Auseinandersetzungen im Landtag über die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beitragen. Am 31. Mai 1995 verfasste die Kieler Runde zusätzlich ein sogenanntes „Mai-Memorandum“, das sich mit brisanten gesellschaftspolitischen Themen der sozialen Sicherungssysteme befasste. Von Schleswig-Holstein aus sollten Anstrengungen für neue Strategien zur Reform des Sozialstaates ausgehen (vgl. Kieler Runde 1995). Insgesamt gesehen fand in

Schleswig-Holstein eine Beratungs- und Gestaltungskultur in einem breiten gesellschaftspolitischen Spektrum statt, wie sie in anderen Bundesländern nicht zu finden war.

Unabhängig von den endgültigen Erfolgen in den verschiedenen Politikbereichen und Sachkomplexen war die Art der Beteiligung von solch' unterschiedlichen Akteuren für die Landesarbeitsmarktpolitik eine produktive Entwicklung und hat sowohl die Programmgestaltung als auch die Umsetzung und die Ergebnisse positiv beeinflusst. Dem Bild einer nur mäßigen Beteiligung verschiedener Akteure im Politikfeld der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik, wie es von Schmid und Blancke gezeichnet wurde, widerspricht die Verfasserin unter Verweis auf die vorangehenden Darstellungen.

3.3.5.4 Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH III) vom 1.1.1995 bis 31.12.1999

Während das Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit sich im Verlauf des Jahres 1994 mit den steigenden Arbeitslosenzahlen (1993: 8,3 %, 1994: 9 %) auseinandersetzte und auf der Grundlage dieser Fakten die Landesarbeitsförderung ab 1. Januar 1995 vorbereitete, führte die für Arbeitsmarktpolitik verantwortliche Ministerin Moser am 30. Juni 1994 im Landtag eine politische Grundsatzdebatte über ein beschäftigungspolitisches Konzept für Schleswig-Holstein.

Der entsprechende Antrag der F.D.P.-Fraktion, begründet durch deren Arbeitsmarktexpertin, Aschmoneit-Lücke, sprach sich gegen protektionistische und subventionierende Elemente auf dem Arbeitsmarkt aus und forderte eine Zurückhaltung der Politik. Die Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes müsse verhindert werden und innerhalb der Beschäftigungsmaßnahmen müsse eine Förderfallreduzierung erfolgen sowie eine stetige begleitende Evaluierung (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994, PIPr. 13/65, S. 4411ff.; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994, LT-Drs. 13/2015, S. 1f.).

In der Landespolitik entzündete sich am Thema „Beschäftigungspolitik“ erneut eine ideologische Debatte, deren Inhalt teilweise auch Auswirkungen auf die weitere Programmgestaltung hatte. Sozialausschuss und Wirtschaftsausschuss des Landtages empfahlen dem Landtag mit der Drucksache 13/2530 am 8. Februar 1995 gegen die Stimmen von CDU und F.D.P, den F.D.P-Antrag abzulehnen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1995, LT-Drs. 13/2530).

Auffällig war, dass die inhaltlichen Positionen der Landtagsfraktionen sich so konträr gegenüberstanden, obwohl alle an der Landesarbeitsmarktpolitik Beteiligten, einschließlich der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und der Landesregierung, die Arbeitsmarktprogramme in der Kieler Runde und der Regionalen Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein gemeinsam vertraten. Die inhaltlichen Positionen der Landtagsfraktionen zum Thema „Landesarbeitsmarktpolitik“ schienen sich in der Folgezeit –

wohl auch in Anbetracht der Arbeitslosenquoten (1995: 9,1 %, 1996: 10,0 %; 1997: 11,2 %) – teilweise anzunähern (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009).

So fand der Antrag der SPD-Fraktion „Neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik“ vom 14. Januar 1997 nach intensiver Diskussion im Sozialausschuss und erfolgten Veränderungen auf Antrag anderer Fraktionen in Form der Beschlussempfehlung des Sozialausschusses vom 3. Juni 1997 am 12. Juni 1997 einstimmig bei Enthaltung der F.D.P. den Weg in den Landtag (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1997, LT-Drs. 14/485).

Nach ebenfalls intensiver arbeitsmarktpolitischer Debatte im Landtag wurde die Beschlussempfehlung mehrheitlich angenommen.

Der Landtagsabgeordnete Geerds (CDU) bekundete seine Erleichterung darüber, „[...] daß es nicht zu einem Streit der Fraktionen über die Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt kommen wird. Die reine Ordnungspolitik ist aus unserer Sicht in dieser schwierigen Zeit leider nur graue Theorie. Der zweite Arbeitsmarkt ist momentan unverzichtbar“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1997, PIPr. 14/35, S. 2310).

Die Gesamtdebatte, insbesondere die Ausführungen des Abgeordneten Kubicki (F.D.P.), zeigte jedoch, wie weit die Fraktionen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch immer noch auseinander lagen, so dass die vom Landtag verabschiedete Beschlussempfehlung nur als punktueller Formelkompromiss bezeichnet werden kann.

ASH III war nicht nur eine Fortschreibung von ASH II. Über Programmfinanzierungen des ESF versuchte man, neue beschäftigungspolitische Ansätze zu entwickeln. Einleitend zur Broschüre ‚ASH III‘ legte die Landesregierung erneut fest, dass die Teilhabe von Frauen an Fördermaßnahmen ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit entsprechen musste. Darüber hinaus schrieb sie vor, dass nach einjähriger Laufzeit von ASH III eine Evaluierung hinsichtlich des Frauenanteils für die Programmpunkte 1,2,4 und 5 erfolgen sollte (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 8). Außerdem traf die Landesregierung am 13. Dezember 1994 – kurz vor Inkrafttreten von ASH III – eine sehr weitgehende organisatorische Entscheidung. Danach wurde „[...] die Abwicklung der früheren arbeitsmarktpolitischen Programme ASH I und ASH II sowie die organisatorische Abwicklung des neuen Programms ‚Arbeit für Schleswig-Holstein III‘ auf die [...] BSH mbH [...] in Neumünster übertragen. Die Übertragung geschieht ‚Zug um Zug‘. ‚Arbeit Plus‘ wird nach der Erprobungsphase auf die BSH mbH übertragen“ (ebd., S. 7).

Für die Gesamtlaufzeit von fünf Jahren und zwei anschließenden Auslaufjahren plante die Landesregierung rund 200 Mio. DM an Landesmitteln, ca. 100 Mio. DM aus EU-Mitteln und über 500 Mio. DM aus Mitteln der BA ein. Ziel war es, insgesamt etwa 35000 arbeitslose Frauen und Männer beruflich zu fördern (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1996, LT-Drs. 13/3259, S. 98). Die Standardprogramme „Langzeitarbeitslosenprogramm“ (ASH III/1), „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (ASH III/2), „Arbeit statt Sozialhilfe“ (ASH III/4), „Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses“ (ASH III/6) und „Ergänzungsprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ (ASH III/8) entsprachen in Bezug auf die inhaltliche Ausgestal-

tung und die finanzielle Förderung den bekannten Verfahren aus den Vorgängerprogrammen.

3.3.5.5 Zwischenbilanz für ASH III

Nach 2 ½ Jahren Bewilligungs- und Abrechnungstätigkeit durch die BSH mbH nutzte die Landesregierung eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Aschmoneit-Lücke (F.D.P) zum Thema Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH III) zu einer Zwischenbilanz zum Ablauf der ASH III-Halbzeit am 30. Juni 1997.

Danach wurden 1995 5315 Personen, 1996 10817 Personen und in 1997 bis zum 30. Juni 5246 Personen aus ASH III gefördert. Für diese insgesamt 21378 Förderfälle waren 158,35 Mio. DM, also durchschnittlich 7407 DM pro Förderfall, bewilligt worden. Besonders hohe Fallzahlen erreichte man durch das Langzeitarbeitslosenprogramm mit 6076 Förderfällen und innerhalb des innovativen Weiterbildungsförderung für Arbeitslose (ASH III/5) mit 5464 Förderfällen. Die übrigen Antworten der Landesregierung, z.B. auch in Bezug auf die unvollständigen Erhebungsdaten im Rahmen des Programms Arbeit statt Sozialhilfe, innerhalb dessen mehr als 200 Teilnehmer keine Angabe zu ihrem Verbleib gemacht hatten, zeigten, dass nach wie vor noch keine qualifizierte Evaluierung der Maßnahmen möglich war (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1997, LT-Drs. 14/875).

3.3.5.6 Abschließende Betrachtung zu ASH III

Das Jahr 1999 als letztes von fünf Förderjahren des Landesprogramms Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH III) wurde im Analytischen Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1999 vom September 1999 und im Statistischen Arbeitsmarktbericht 1999 vom Oktober 2000 untersucht.

Das IfR kam im Analytischen Arbeitsmarktbericht zusammengefasst zu der Erkenntnis, dass auch die Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein stark von konjunkturellen und strukturellen Komponenten beeinflusst wird. Schwerpunkt der Untersuchungen in diesem Bericht waren die strukturellen Arbeitsmarktprobleme in Schleswig-Holstein. Die Einschätzungen umfassten den regionalen und qualifikatorischen „Mismatch“ in SH sowie die zukünftige Entwicklung der Arbeitslandschaft und führten zu arbeitsmarktpolitischen Schlussfolgerungen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000a, S. 1). Die Gutachter plädierten dafür, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorwiegend auf den Abbau des qualifikatorischen „Mismatch“ ausgerichtet werden sollten und stellten fest, dass dafür die vorhandenen Instrumente der BA, des Landes und anderer Institutionen ausreichen, wenn sie korrekt eingesetzt würden (vgl. ebd., S. 17).

Weiterhin hielt man die verstärkte Konzentration auf Zielgruppen des Arbeitsmarktes für dringend erforderlich, da sonst in der Arbeitsförderung die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf Seiten der Arbeitslosen mit gutem qualifikatorischen Profil bestand. „Strukturelle Arbeitslosigkeit ist in erheblichem Maße durch die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. durch Arbeitslose mit vermittlungerschwerenden Merkmalen geprägt“ (ebd., S. 17f.). Außerhalb der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt sollte der Instrumenteneinsatz in erster Linie auf eine Verringerung der friktionellen Reibungsverluste abzielen und „Sucharbeitslosigkeit“, z.B. durch verbesserte Informationsangebote, entgegenwirken.

Die Befunde des IfR, dass die Erfolgskontrolle der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bisher zu wenig Beachtung fand, eine umfassende Analyse der Abbrecher-Problematik sowie der Eingliederungschancen von Maßnahmeteilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt fehle und solche Überprüfungen keinesfalls auf die aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung beschränkt bleiben dürfen, konnten im Vergleich zu den bisherigen Arbeitsmarktberichten durchaus als neue kritische Töne in Richtung der Landesregierung und ihrer Arbeitsmarktpolitik verstanden werden (vgl. ebd., S. 28f.).

In ihrer Stellungnahme zum Analytischen Arbeitsmarktbericht erklärte die Landesregierung, dass die Bewertungen des Berichts in das neue Landesförderprogramm Ziel: Zukunft im eigenen Land - Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 (ASH 2000) eingeflossen sind.

Mit dem Statistischen Arbeitsmarktbericht schloss die Landesregierung das Programm ASH III mit seiner Laufzeit bis zum 31. Dezember 1999 ab. Einige Projekte und Förderfälle liefen aufgrund der Nachförderungszeit von zumeist zwei Jahren erst später aus, wurden jedoch statistisch und finanziell in den Abschlusszahlen des Berichts berücksichtigt. Im Programmzeitraum von ASH III vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 1999 konnten insgesamt 46233 Personen direkt bzw. über Institutionen gefördert werden (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, LT-Drs. 15/3141, S. 8). Dafür waren Landesmittel und im Rahmen von Kofinanzierungen EU-Mittel in einer Gesamtsumme von 330.529.444 DM gebunden (vgl. Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 2000, Tabelle 21).

Beim Start von ASH III am 1. Januar 1995 waren 200 Mio. DM Landesmittel und 105 Mio. DM aus ESF-Mitteln eingeplant, um 35000 arbeitslose Frauen und Männer beruflich zu fördern (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1996, Drs. 13/3259, S. 98). Wie in den Programmen ASH I und ASH II überschritt man jedoch die Zahl der angestrebten Förderfälle und der geplante Finanzrahmen musste um 25 Mio. DM aufgestockt werden.

3.3.6 Das Landesarbeitsmarktprogramm ziel: Zukunft im eigenen Land – Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 vom 1.1.2000 bis 31.12.2006 – Politische Grundsatzdebatten und konzeptionelle Veränderungen

Bereits in der Laufzeit von ASH III zeichneten sich neue Forderungen der Oppositionsfractionen im schleswig-holsteinischen Landtag zu Änderungen der Landesarbeitsmarktpolitik ab.

Am 11. Juni 1998 diskutierte der Landtag einen entsprechenden Antrag der Fraktion der F.D.P. zur Überarbeitung von ASH III (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, PIPr. 14/60; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, LT-Drs. 14/1466). Dabei kritisierte die Abgeordnete Aschmoneit-Lücke insbesondere die Ergebnisse der Teilprogramme ASH III/1 (Langzeitarbeitslose) und ASH III/4 (Arbeit statt Sozialhilfe) hinsichtlich der Vermittlung von nur ca. 9 % der geförderten Personen in unbefristete Arbeitsverhältnisse.

Sie verwies dabei auf gravierende Beanstandungen des Landesrechnungshofes (LRH) in Schleswig-Holstein.

Der LRH stellte in seinem Prüfbericht von 1998 bei der Auswertung von 30 Maßnahmen des Förderprogramms ASH III/1 mit 914 Teilnehmern fest, dass 327 Personen in den ersten sechs Monaten die Maßnahmen abbrachen und von den verbliebenen Teilnehmern am Projektende 265 Personen (40 %) weiterhin arbeitslos waren, 296 Personen (32 %) in ein neues Projekt übergangen, 82 Personen (9 %) ein Arbeitsverhältnis fanden, 20 Personen (2 %) in eine Umschulung/Fortbildung übergangen und sechs Personen (1 %) in eine Ausbildung einmündeten. Von 145 Personen (16 %) war der Verbleib nicht bekannt. Außerdem hinterfragte der LRH die durchschnittlichen Gesamtkosten je Teilnehmerplatz in Höhe von 53000 DM pro Jahr (vgl. Landesrechnungshof 1998, S. 215).

Die F.D.P. verlangte daraufhin die Vorgabe problemgruppenspezifischer Vermittlungsquoten als Förderziel und Erfolgsnachweis. Die CDU-Fraktion unterstützte den F.D.P.-Antrag grundsätzlich, wies aber zugleich darauf hin, dass es „[...] in einigen Fällen Sinn machen [kann], mit der Teilnahme an reinen Beschäftigungsmaßnahmen auch das Sozialverhalten positiv zu verändern [...]“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, PIPr. 14/60, S. 4294). Auch die anderen Landtagsfraktionen beurteilten Effizienzkriterien in der Arbeitsmarktpolitik insgesamt als zweckmäßig, soweit sie objektiv möglich und umsetzbar wären. Dabei wurde jedoch immer wieder auf Datenschutzvorgaben verwiesen. Gegen die Vorgabe von Vermittlungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt als entscheidendes Evaluationskriterium sprachen sich die SPD-Landtagsfraktion und die zuständige Ministerin Moser (SPD) mit Nachdruck aus.

Letztere wies darauf hin, dass der erste Arbeitsmarkt kaum aufnahmefähig sei. Außerdem müsse begriffen werden, dass Arbeitsmarktprogramme besonders schwer vermittelbare Personen nicht ausgrenzen dürfen. Der federführende Sozialausschuss empfahl dem Landtag am 17. September 1998 gemeinsam mit dem mitberatenden

Wirtschaftsausschuss, den Antrag der F.D.P.-Fraktion abzulehnen (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, APr 14/46, S. 8).

Am 5. Oktober 1999 schließlich beschloss die Landesregierung nach eingehenden Erörterungen mit allen am Arbeitsmarktgeschehen Beteiligten und nach sieben Regionalkonferenzen in den Arbeitsamtsbezirken des Landes ein neues umfangreiches Arbeitsmarktprogramm für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2006 (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2000, S. 9).

Im Vorwort der Programm-Broschüre spricht Arbeitsministerin Moser (SPD) von einem „[...]langfristig und sorgfältig vorbereiteten [...] Paradigmenwechsel [...]“ (ebd., Vorwort).

So wurden z.B. das Regionalprogramm zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, das Programm Zukunft auf dem Land und das Programm ASH 2000 in der Initiative Ziel: Zukunft im eigenen Land zusammengefasst. Die BSH blieb zentrale Genehmigungs-, Abrechnungs- und Informationsstelle für ASH 2000.

Warum die Ministerin im Vorwort von einem „Paradigmenwechsel“ gesprochen hat, ergibt sich aus der den Förderrichtlinien vorangestellten (neuen) Förderphilosophie der Landesregierung, die eine möglichst hohe Integrationsquote über eine veränderte „[...] Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hin zu wirtschafts- und arbeitsmarktnahen Anforderungen“ erreichen will (ebd., S. 15). Das Programm bestand aus 30 Maßnahmenfeldern, die alle auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Fördermaßnahmen jedes Ressorts bündelten. Fast alle 30 Förderrichtlinien des Programms wurden von der BSH mbH verwaltet. Zusammengefasst waren sie in sechs Maßnahmenfeldern:

- I. Vermittlung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt,
- II. Geförderte Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt,
- III. Qualifizierung für den ersten Arbeitsmarkt,
- IV. Vorübergehende Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt,
- V. Beratung und Strukturbildung,
- VI. Andere Bereiche, Freie Förderung (Modellprojekte, Erprobung neuer Elemente).

Die Landesregierung konkretisierte die möglichst konsequente Vermittlung von Arbeitslosen in den Ersten Arbeitsmarkt in jeder Programmrichtlinie, nicht nur aufgrund der Fördervorgaben des Europäischen Sozialfonds. Dieser Veränderungsprozess war auch ein Resultat der bereits viele Jahre andauernden konträren Grundsatzdiskussion im Landtag.

In Bezug auf die Erhaltung des Programmpunktes IV, „Vorübergehende Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt“, konnte die Landesregierung davon ausgehen, dass

es politisch mehrheitlich als folgerichtig angesehen wurde, dass benachteiligte Gruppen von Arbeitslosen nur auf diese Weise an Arbeit, Ausbildung und evtl. auch nur an einfache Tätigkeiten herangeführt werden konnten. Immerhin führte das neu ausgerichtete Programm ASH 2000 in der nachträglichen Landtagsdiskussion am 25. Januar 2001 zum „Statistischen Arbeitsmarktbericht 1999“ dazu, dass der Vertreter der F.D.P.-Fraktion, Garg, den Umsteuerungsprozess als „bemerkenswert“ lobte (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001, PIPr. 15/22, S. 1644).

Im ersten Jahr von ASH 2000 konnten 34365 Förderfälle registriert werden (Stand: 20. Dezember 2000). Dabei zeigte sich das praktische Problem der direkten Vermittlung aus dem Sozialhilfebezug ohne Zwischenförderungen in den ersten Arbeitsmarkt. Der „Statistische Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 2000“ wies hierzu nur 119 vermittelte Personen aus (vgl. Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 2001, Tab. 24). Die höchste Förderzahl wurde mit 23040 Personen innerhalb des Förderpunktes (Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk/III/12) erreicht. Hierbei handelte es sich um eine Maßnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und im Grunde um eine Subvention für die Ausbildung im Handwerk, die man aber auch als zusätzlich qualifizierende, präventive Arbeitsmarktförderung interpretieren kann, um eine mögliche Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung zu verhindern.

Im Förderbereich ASH 2000, Maßnahmefeld IV, (Vorübergehende Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt) wurden folgende Förderfälle ausgewiesen: Innerhalb Förderungspunkt 19 konnten 2131 Personen durch eine verstärkte Förderung in ABM integriert werden. Förderungspunkt 20 beschäftigte durch eine Ergänzungsförderung 753 Personen innerhalb von SAM und Programmpunkt 21, Beschäftigung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfänger/innen, wies 4326 Maßnahmeteilnehmer aus.

Durch diese Zahlen wird deutlich, dass sich die Träger von Beschäftigungsmaßnahmen sowohl auf die direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt als auch auf eine möglichst kurze Brückenfunktion vorübergehender Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt noch einstellen mussten (vgl. ebd.).

Für die Jahre 2001 und 2002 teilte die Landesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der F.D.P. Teilnehmerzahlen am Programm ASH 2000 in Höhe von 45503 (2001) und 44690 (2002) Personen mit (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, Drs. 15/3141, S. 8).

Allerdings wurden die Förderzahlen zur überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung im Handwerk (22291 Förderfälle) und zu Beratungen und Hilfestellungen (insgesamt 11134 Förderfälle) als „[...] nur nachrichtlich ausgewiesene ergänzende Förderungen“ angesehen (Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 2003, S. 77). Es kam also zu einer veränderten Zählweise der Förderfälle im neu für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen Wirtschaftsministerium.

3.3.6.1 Revision von ASH 2000

Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2001 leitete die Landesregierung eine Überarbeitung des 30 Förderrichtlinien umfassenden Landesarbeitsmarktprogramms ein. Unter dem Titel ASH-Richtlinien-Revision beteiligte die Landesregierung die Regionale Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein in zwei Tagungen Ende September und Ende Oktober an der Umstellung und informierte den Landtag mit dem Umdruck 15/1621 darüber. Am 8. November 2001 erstattete das Sozialministerium zu den Änderungen in einer Sozialausschuss-Sitzung Bericht. Die geänderten Passagen sollten am 1. Januar 2002 in Kraft treten (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001, APr. 15/33, S. 14; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001, Umdruck 15/1621).

Aufgrund neuer Vorschriften seitens der EU nahm die Landesregierung fünf weitere Programmpunkte (ASH 31–35) in das laufende Arbeitsmarktprogramm auf, das dadurch noch unübersichtlicher wurde. Einige Einzelprogramme aus dem ersten Konzept „ASH 2000“ wurden zusammengefasst.

Auf Seiten der Träger lagen besonders hohe Finanzbedarfe für die Programmpunkte 19 bis 21 vor, die Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt etablierten. Um die Finanzierung dieser Programmpunkte gewährleisten zu können, war man bereit, den Programmpunkt 2, der Lohnkostenzuschüsse für Sozialhilfeempfänger zur direkten Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt vorsah, zu beenden. Stattdessen empfahl die Landesregierung, solche Fälle über das quotale Abrechnungssystem der Sozialhilfe abzuwickeln; also unter Kostenbeteiligung der Kommunen.

Dieser Schritt entsprach nicht der neuen Arbeitsmarktphilosophie von ASH 2000. Da es bei dieser Richtlinien-Revision auch um die Einsparung von Landesmitteln ging, zeigte sich erstmals mit großer Deutlichkeit, wie unterschiedlich die Trägerinteressen sein konnten. Insbesondere die Großstädte versuchten bei der Mittelverteilung höhere Kontingentanteile zu erhalten. Zum ersten Mal führte die intensive Kooperation mit Akteuren des Arbeitsmarktes und deren Erwartungshaltungen und Forderungen dazu, dass die Finanzmittel nach regionalen und strukturellen Eigeninteressen der Beteiligten umverteilt wurden. Besonders deutlich wird diese Entwicklung an den Verhandlungen und am Ergebnis der Verfahrensabläufe zum Programmpunkt ASH 21 – Beschäftigung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001, Umdruck 15/1621, S. 20ff.).

Auf der Grundlage des am 16. August 2002 veröffentlichten Endberichts der Hartz-Kommission legte die Landesregierung dem Landtag bereits am 10. September 2002 einen Bericht zu den Vorschlägen der Kommission vor (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2002, LT-Drs. 15/2117). Die Arbeitsministerin sprach sich im Namen der schleswig-holsteinischen Landesregierung für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und eine klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt aus. Die Landesregierung setzte sich mit den 13 Modulen des Endberichts äußerst konstruktiv

auseinander und bezeichnete es als „[...] großen Verdienst der Hartz-Kommission [...], den Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit wieder als eine Aufgabe für die gesamte Gesellschaft definiert zu haben“ (ebd., S. 4).

Sich und ihr Arbeitsmarktprogramm beschrieb die Landesregierung in Teilen als Vorreiter der Hartz-Gesetzgebung. Das galt hinsichtlich der ‚gelebten‘ Partnerschaften wie der Kieler Runde, der Regionalen Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein, den Bündnissen für Arbeit und Ausbildung aber auch für einige innovative Förderansätze, die ebenfalls bundesweit Modellcharakter besaßen (vgl. ebd., S. 5). So nahm Schleswig-Holstein z.B., um die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern der Sozialhilfe zu verbessern, mit insgesamt drei Modellprojekten (TANDEM (Kiel), ZIEL (Kreis Bad Segeberg) und *MoZArt* (Neumünster) am Sonderprogramm *MoZArT* des Bundesministeriums für Arbeit (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe) teil (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, APr. 16/56, S. 7).

Der Bericht der Landesregierung über das Hartz-Konzept schließt mit der Aussage, dass die von der Hartz-Kommission in die Pflicht genommenen „Profis der Nation“ zumindest in Schleswig-Holstein ihre Verantwortung für das Ganze annehmen werden (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2002, LT-Drs. 15/2117, S. 13). Trotz dieses Engagements der Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Moser, bei der Anpassung von ASH 2000 und der konstruktiven politischen Aussagen zur Umsetzung des Hartz-Konzeptes in Schleswig-Holstein gab es eine für viele überraschende organisatorische und politische Veränderung in der Landesarbeitsmarktpolitik.

Zum 1. März 2003 erfolgte durch Kabinettsbeschluss die Verlagerung der Arbeitsmarkt-Zuständigkeit aus dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz in das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr. Offensichtlich geschah dies, um Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in einem Ministerium noch konsequenter zu verknüpfen.

Die bis dahin zuständige Arbeitsministerin Moser hatte sich, wie aus ihrem Umfeld verlautet, mit Nachdruck gegen diese Entscheidung ausgesprochen. Sie befürchtete, dass die soziale Komponente, die sie als unabdingbaren Teil jeder Arbeitsmarktpolitik beschrieb, zu stark ausgeblendet würde.

3.3.6.2 Der Umbau der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik unter dem Einfluss des Wirtschaftsministeriums und der Hartz-Gesetzgebung

Bereits am 3. April 2003 musste der seit 1. März 2003 für das Ressort Arbeit zuständige Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Rohwer, im Landtag zu Anträgen der Fraktionen der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen und zum Wirtschaftsbe-

richt 2003 der Landesregierung Position beziehen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, LT-Drs. 15/2443; LT-Drs. 15/2588).

In den Anträgen ging es um die „dramatische Lage auf dem Arbeitsmarkt“. Für Februar 2003 wurden 148000 offiziell arbeitslos gemeldete Personen gezählt, das entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,5 %. Die Arbeitslosigkeit war damit innerhalb eines Jahres um mehr als 11,7 % gestiegen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, PIPr. 15/84, S. 6324). Die Landesregierung kündigte an, das Programm ASH 2000 im Verlauf des Jahres 2003 zu überprüfen und als „dezidiertes Ziel“ die Arbeitsmarktpolitik auf den ersten Arbeitsmarkt auszurichten (vgl. ebd., S. 6317). Sowohl der Oppositionsführer Kayenburg (CDU) als auch die F.D.P.-Abgeordnete Aschmoneit-Lücke forderten erneut eine Prüfung der Effektivität der für die Arbeitsmarktpolitik aufgewendeten Mittel.

Des Weiteren verlangte der Oppositionsführer, die Beauftragung der BSH mbH mit der Durchführung der ASH-Programme einzustellen (vgl. ebd., S. 6320ff.).

Die Gutachter des IfR der CAU zu Kiel unterzogen „[...] für die Neujustierung der Arbeitsmarktförderung des Landes [...] alle ASH-Programme einer umfassenden Bestandsaufnahme [...]. Alle Programme wurden daraufhin überprüft, inwieweit die mit ihnen verfolgten Ziele in den vergangenen drei Jahren tatsächlich erreicht worden sind und welcher Mitteleinsatz dafür erforderlich war“ (Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel 2004, S. 48).

Aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchung erstellte die Landesregierung ein Eckpunktepapier „Neue Ziele und Schwerpunkte in der Schleswig-Holsteinischen Arbeitsmarktpolitik nach Hartz“ und leitete es dem zuständigen Ausschuss im Landtag zu (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, Umdruck 15/3786).

Angekündigt wurde ein Umbau der Arbeitsmarktpolitik in zwei Stufen. Im ersten Schritt sollte die Arbeitsmarktpolitik noch stärker mit der Wirtschaftspolitik verknüpft werden. Hierzu bot man der regionalen Wirtschaft im Rahmen einer präventiven Arbeitsmarktpolitik (erster Handlungsschwerpunkt) zunächst modellhaft eine finanziell geförderte Potenzialberatung durch externe Berater an, die der Betriebsmodernisierung durch neue Verfahren, Produkte oder Dienstleistungen sowie der Personalentwicklung dienen sollten.

Zweiter Handlungsschwerpunkt waren zielgruppenbezogene Maßnahmen für Jugendliche, junge Erwachsene, ältere Arbeitnehmer und gering qualifizierte Männer und Frauen.

Den dritten und vierten Handlungsschwerpunkt bildeten die Förderung von Existenzgründungen und die Weiterbildung. Eine wirkliche Programmbereinigung fand dadurch allerdings noch nicht statt – im Gegenteil. Mit den Eckpunkten etablierte sich ein neues „Sofortprogramm für mehr Ausbildung und Qualifizierung in Schleswig-Holstein“, das 13 verschiedene Fördermaßnahmen anbot.

Das Jahr 2003 war für die an der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik Beteiligten nicht einfach. Die ab 1. Januar 2003 mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bundesweit eingeleiteten Veränderungen, die sich

ankündigende Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 und die sich verändernden Förderprogramme in Schleswig-Holstein führten zu organisatorischen und finanziellen Schwierigkeiten der Träger arbeitsmarktpolitischer Projekte. Dennoch erhielten 2003 in Schleswig-Holstein nach Angaben des IfR 42.478 Teilnehmer eine Förderung. Die Landesregierung verausgabte hierfür inklusive der gebundenen ESF-Mittel 37 Mio. Euro (Land: 14,5 Mio. Euro, ESF: 22,5 Mio. Euro). Darin erfasst sind allerdings auch 21200 Personen, die durch die ergänzende Förderung „überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk“ (früher ASH 2000/12) gefördert wurden (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2004, Drs. 15/3451, S. 42).

Die eigentliche „Neuprogrammierung ASH 2000“ erfolgte auf Vorschlag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr durch Kabinettsbeschluss am 20. April 2004. Das neue Programm wurde, anders als im Eckpunkte-Papier vom 15. September 2003 vorgesehen, in sechs Handlungsfelder eingeteilt, denen das vorgesehene Mittelvolumen der Jahre 2004 bis 2006 in Höhe von 141 Mio. Euro (49 Mio. Euro Landesmittel und 92 Mio. Euro ESF-Mittel) anteilig zugeordnet wurde. Die neuen Maßnahmefelder „Jugendliche“, „Existenzgründungen“, „Qualifizierung“, „Arbeitsmarktintegration“, „Mittelstand“ und „Impulse und Chancengleichheit“ stellten Ministerpräsidentin Simonis und Arbeitsminister Rohwer in einer gemeinsamen Presseerklärung vor (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2004, Umdruck 15/4490).

Damit verblieben in ASH 2000 16 der anfangs 35 Programmpunkte.

Die Gründe für die Neuausrichtung waren unterschiedlich und reichten von Rechtsänderungen durch die „Hartz“-Gesetze über nicht mehr vertretbare Kosten-Nutzen-Verhältnisse bis hin zu mangelnder Nachfrage wie z.B. beim Programmpunkt Jobrotation (ASH 2000/10).

Durch die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums für Arbeitsmarktpolitik kamen zwischen 2003 und 2004 auch weitere, für den Arbeitsmarkt wichtige Politikfelder in den Fokus einer qualifizierten Beschäftigungspolitik. So schaffte es Schleswig-Holstein z.B. im Jahr 2003 als einziges Bundesland, die Anzahl der Ausbildungsplätze in den verschiedensten Bereichen gegenüber dem Vorjahr um 0,5 % zu steigern, während andere Bundesländer einen Verlust von 0,5 % bis 5,2 % hinnehmen mussten (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2004, Drs. 15/3451, S. 44). Dieser Erfolg beruhte auf der Arbeit des seit 1992 existierenden Bündnisses für Ausbildung zwischen Kammern, Verbänden, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung und Landesregierung.

Ebenfalls im Jahr 2003 unterzog die Landesregierung das Weiterbildungskonzept einer Überarbeitung. Schleswig-Holstein war bundesweit federführend in der Koordinierung des Verbundprojektes „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007). Offensichtlich hatten die zunehmenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt seit Anfang der 1980er Jahre mit dazu beigetragen, dass sich in Schleswig-Holstein die Strukturen und Kooperationen für ein umfassendes und erfolgreiches Ausbildungs- und Weiterbildungsangebot festigten.

Die Diskussionen im Landtag zeigten, dass auch auf der Basis der Hartz-Gesetze interfraktionell kein gemeinsamer Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit gefunden werden konnte (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2004, PIPr. 15/122).

Diese Annahme bestätigt sich im weiteren Verlauf der Landtagsdebatten: In der Sitzung am 28. Januar 2005 stellten die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Antrag, die Landesregierung möge „mündlich über erste Erfahrungen bei der Umsetzung des ‚Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein‘ [berichten]“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, LT-Drs. 15/3934; vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, PIPr. 15/135, S. 4); die Fraktion der FDP hingegen bedauerte, „[...] dass in Schleswig-Holstein Ende Dezember 2004 50.865 Menschen langzeitarbeitslos waren, [...] obwohl die Ministerpräsidentin in ihrer Regierungserklärung am 10. Mai 2000 versprochen hatte, dass es Anfang 2005 in Schleswig-Holstein keine Langzeitarbeitslosen mehr geben würde [...]“. Die FDP forderte aus diesem Grund die Landesregierung auf, die Bemühungen darzustellen, die in den letzten Jahren zur Umsetzung dieses Versprechens ergriffen wurden (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, LT-Drs. 15/3911, S. 1f.).

Zu dieser Zeit war wieder einmal Landtagswahlkampf in Schleswig-Holstein und die Situation auf dem schleswig-holsteinischen Arbeitsmarkt war besonders prekär. Im Dezember 2004 wurden in Schleswig-Holstein 146600 arbeitslose Frauen und Männer registriert; die höchste Arbeitslosenzahl seit 1952 (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, PIPr. 15/135, S. 10533f.). In der Landtagssitzung wurde aber auch deutlich, dass sich aufgrund der erheblichen Anstrengungen der BA (RD Nord) und der schleswig-holsteinischen Kommunen die Einführung der neuen Grundsicherung (ALG II), die Beseitigung der Doppelstrukturen von Arbeitslosenhilfe durch die BA und kommunaler Sozialhilfe, sowie das Prinzip des Förderns und Forderns gegenüber Hilfebedürftigen nach dem SGB II besser entwickelt hatte, als es von vielen Seiten befürchtet wurde (vgl. ebd., S. 10520).

In Schleswig-Holstein hatten sich nur die beiden Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg für sogenannte Optionskommunen als SGB-II-Träger entschieden. Alle anderen Kreise und die vier kreisfreien Städte bildeten mit der Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften (ARGEn). In beiden Bereichen sollte die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen schnell und unkompliziert erfolgen. Den Betreuungsschlüssel von Fallmanager zu Kunden setzte man auf 1:150 fest, während der Betreuungsschlüssel für arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren 1:75 betrug und in Schleswig-Holstein bereits im Januar 2005 erreicht war (vgl. ebd.).

Die verbesserte personelle Ausstattung der ARGEn bzw. der Optionskommunen sollte auch in Schleswig-Holstein die Grundsätze des Forderns (§§2, 10 u. 31 SGB II) und des Förderns (§§14 u. 16 SGB II) über sogenannte Eingliederungsvereinbarungen (§§15 u. 65 Abs. 6 SGB II) realisieren. Dabei gehörten zu den Eingliederungsleistungen der kommunalen Träger z.B. Maßnahmen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung und Kinderbetreuung. Die wichtigsten Eingliederungsmaßnahmen des SGB III wie Eingliederungszuschüsse (EGZ) und ABM durften auch für SGB II-Empfänger

erbracht werden. Hinzu kamen das Einstiegsgeld nach §29 SGB II sowie weitere geeignete Maßnahmen nach §16 Abs. 2 SGB II.

Dem neuen Instrument der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach §16 Abs. 3 SGB II maß man eine besondere Bedeutung bei. Vom Grundsatz des SGB II her richteten sich alle Maßnahmen an der Zielvorgabe aus, geförderte Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Weiterhin legte die BA jedoch fest, „[...] dass es auch in Zukunft öffentlich geförderte Beschäftigung geben wird: Die vorrangige Zielsetzung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt. Sie dient insbesondere dazu, einerseits die „soziale“ Integration zu fördern als auch die Beschäftigungsfähigkeit aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen, und damit die Chance zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen“ (Zentrale der BA 2005, S. 3).

Diese durchaus interessanten Ausdeutungen der BA im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung dürften die verantwortlichen Arbeitsmarktpolitiker der vergangenen Jahrzehnte in SH und HH auf der Grundlage ihrer prinzipiellen und oftmals ideologisch geführten arbeitsmarktpolitischen Auseinandersetzungen aufmerksam zur Kenntnis genommen haben. Nach der Landtagswahl im Mai 2005, die in Schleswig-Holstein zur Bildung einer Großen Koalition führte, gliederte die Regierung das Ressort „Arbeit“ nach nur etwas mehr als zwei Jahren als Teil des Wirtschaftsministeriums aus und ordnete es dem Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (MJAE) zu.

Am 1. Juni 2005 gaben die RD Nord und das MJAE gemeinsam mit dem Sozialministerium, den Wirtschaftsverbänden, dem DGB/Bezirk Nord sowie den kommunalen Spitzenverbänden und den Wohlfahrtsverbänden in SH eine „Gemeinsame Erklärung für Beschäftigung und zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zur Umsetzung des SGB II in Schleswig-Holstein“ ab (vgl. Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit/Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein u.a. 2005). Der Grund lag nicht nur in dem Bedürfnis aller Beteiligten, die gute Kooperation in der Vergangenheit, den sogenannten schleswig-holsteinischen Weg, fortzuführen.

Die Tatsache, dass durch die Umgliederung von bisher nicht als arbeitslos erfassten Sozialhilfeempfängern die Zahl der Arbeitslosen zu Beginn des Jahres 2005 von ca. 150000 (9/2004) auf 178400 gestiegen war, bedurfte der Ankündigung gemeinsamer Anstrengungen aller Kooperationspartner in der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik. In der Erklärung hielt man das vorrangige Ziel der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erneut fest. Jedoch verstand man auch die öffentlich geförderte Beschäftigung als gestaltbare Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Darüber hinaus erklärten alle Beteiligten, der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oberste Priorität beizumessen und keine Wettbewerbsverzerrungen bei der Implementation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zuzulassen, um reguläre Beschäftigung nicht zu gefährden.

Das alles sollte im Rahmen eines regionalen Konsens' erfolgen (vgl. Regionaldirektion Nord/Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein u.a. 2005).

Kurz darauf, am 29. Juli 2005, schlossen die Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch den Minister für Justiz, Arbeit und Europa, Döring (SPD), und die BA (RD Nord), vertreten durch den Vorsitzenden der Geschäftsführung, Goecke, eine Vereinbarung „Netzwerk: Chancen für Arbeit in Schleswig-Holstein“ zur Unterstützung des Hartz IV-Umsetzungsprozesses. Diese Vereinbarung basierte auf Grundsätzen für die Optimierung der Hartz-IV-Umsetzung, die zwischen dem BMWA und dem Vorstandsvorsitzenden der BA am 27. Juni 2005 vereinbart wurden. Kernpunkt war, die dezentrale Verantwortung für die operative Durchführung des SGB II in den Arbeitsgemeinschaften eindeutig zu regeln; eine Besonderheit in der bisher überwiegend zentralistisch organisierten BA (vgl. Regionaldirektion Nord/Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2005, S. 1f.). Die Akteure des schleswig-holsteinischen Netzwerks nutzten diese Festlegung auch sofort und forderten die ARGEN auf, in den Hartz-IV-Umsetzungsprozess „[...] noch mehr Individualität, Flexibilität und Dezentralisierung einfließen zu lassen“ (ebd., S. 2).

Die Leitsätze der Vereinbarung konkretisierten die Grundsatzlinie, in dem sie zur Achtung der individuellen Bedürfnisse der Arbeitslosen, zur Nutzung von Ermessensspielräumen und zu mutigen neuen Wegen der Erprobung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten aufriefen (vgl. ebd.). Gleichzeitig wurde vereinbart, alle Fördermaßnahmen des Bundes, des Landes und der BA aufeinander abzustimmen und die Landesförderung auf den Bereich der benachteiligten Personengruppen zu konzentrieren (vgl. ebd., S. 4).

Ziel war, für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger die berufliche Bildung zu forcieren und soweit möglich auf regionalwirtschaftliche Schwerpunkte oder Zukunftsfelder (Cluster) wie z.B. Gesundheitsberufe, maritime Wirtschaft oder Tourismus auszurichten (vgl. ebd.). Die Vereinbarung sollte von einer Steuerungsgruppe der beiden Partner begleitet werden, die in enger Abstimmung mit den regionalen Akteuren einen Aktionsplan für die Umsetzung der Maßnahmen erstellt und in diesem Rahmen auch für die Erfolgskontrolle (Evaluierungen) zuständig sein sollte (vgl. ebd., S. 5). Die Bundesagentur hatte offensichtlich erkannt, dass nur der Ausbau dezentraler Entscheidungsbefugnisse den Anforderungen einer verstärkt regional orientierten Arbeitsförderung gerecht wird.

Dabei konnte sie entsprechende Zielsetzungen nicht allein über die Regionaldirektionen steuern, sondern musste die neuen, gemeinschaftlich mit den Kommunen aufgebauten Strukturen der ARGEN und die Optionskommunen einbeziehen.

Die Hinweise zu den Arbeitsgelegenheiten, die von der BA unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit erarbeitet und mit zahlreichen anderen an dieser Thematik beteiligten Ministerien und Verbänden erörtert wurden, beinhalten folgende Formulierung: „Diese Arbeitshilfe hat keinen Weisungscharakter, sondern dient lediglich zur Information und Unterstützung. Sämtliche Hinweise sind als

Information und Vorschläge zu betrachten“ (vgl. SGB II 2005, § 16 Abs. 3). Die Landesregierungen in Schleswig-Holstein hatten seit 1985 eine Vielzahl variabler eigener Arbeitsmarktprogramme von APOS über ASH I bis III und ASH 2000 entwickelt und dabei immer die Arbeitsverwaltung und wichtige Kooperativakteure am Arbeitsmarkt einbezogen.

Dennoch waren oft gravierende Grenzen durch den Bundesgesetzgeber und die BA und die sich daraus ergebende Ausrichtung vieler Programmteile als „Ergänzungspolitik“ zu bundespolitischen Vorgaben gesetzt. Einerseits kam die BA mit ihrer neuen Organisationsstruktur (ARGEn) der regional auch vom Land gewünschten Flexibilität entgegen. Andererseits waren jetzt die Kommunen unmittelbare Partner der BA in den Arbeitsgemeinschaften bzw. auf Zusammenarbeit angewiesene neue Verwaltungseinheiten in den Optionskommunen.

Das Land musste seine Rolle in der Arbeitsförderung aufgrund der BA-Vorschriften zur intensiven Einzelberatung von hilfebedürftigen Arbeitslosen, zu Eingliederungsplänen und -maßnahmen und zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ausbildung, Arbeit, Praktikum oder Berufsvorbereitung für unter 25-jährige Arbeitslose teilweise neu bestimmen. Diese Anpassungsleistungen deutete der neue Arbeitsminister Döring bereits in einem schriftlichen Bericht der Landesregierung zur Umsetzung von Hartz IV zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit an (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, LT-Drs. 16/206). Für die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration von Jugendlichen verwies er z.B. darauf, dass die entsprechende Richtlinie aus ASH 2000 (ASH J 2) überarbeitet wird, um rückwirkend ab 1. Mai 2005 Fördermöglichkeiten gewährleisten zu können, die über die SGB II-Maßnahmen hinausgehen (vgl. ebd., S. 17f.).

In einer Landtagsdebatte zu diesem Bericht stellte Döring fest, dass die Arbeitslosenzahlen trotz der sinkenden Tendenz seit Anfang 2005 (von 178400 auf 150000 Personen bzw. von 23600 auf 20000 Personen bei den Jugendlichen) immer noch erschreckend seien. „Außerordentlich wichtig ist es, dass wir Jugendlichen die Möglichkeit geben, in Arbeit zu kommen; denn das ist mehr als Geld verdienen. Das ist gesellschaftliche Teilhabe“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, PIPr. 16/11, S. 718ff.).

Der neue Koalitionspartner CDU zeigte über den Redebeitrag seines arbeitsmarktpolitischen Sprechers Geerds nicht nur grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Arbeitsminister, sondern verdeutlichte auch konkrete eigene Prioritäten (z.B. Handlungsfeld Schule und Arbeitswelt).

Die Anpassung des Programms ASH 2000 an die neuen Förderkriterien von SGB II und SGB III führte zu weiteren Veränderungen der ASH 2000-Einzelmaßnahmen. Für das Handlungsfeld „Jugendliche“ entstand mit den Einzelprogrammen ASH J 1 bis ASH J 7 ein Spektrum von besonderen Fördermaßnahmen zusätzlich zu den Förderangeboten nach dem SGB II. Von der Förderung benachteiligter Jugendlicher zur Verbesserung der beruflichen Integration und dem Angebot zusätzlicher Ausbildungsplätze fanden sich hier Maßnahmen wie die überbetriebliche Lehrlingsunter-

weisung, Berufsvorbereitung im Strafvollzug, Sprachkurse für Migranten, regionale Ausbildungsbetreuer für Konfliktfälle sowie unterstützende Maßnahmen für Schulabschlüsse wieder.

Im Handlungsfeld „Existenzgründungen“ etablierte sich neben der BA-Förderung (Überbrückungsgeld) mit ASH E 1 ein Programm für zusätzliche Fördermaßnahmen in Form eines Sonderzuschussprogramms im Ziel-2-Fördergebiet des ESF. Im Handlungsfeld „Qualifizierung“ waren die Weiterbildung von Frauen und die Weiterbildung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) die Schwerpunkte.

Ein zentraler Förderbereich im auslaufenden Landesprogramm ASH 2000 blieben die Maßnahmen im Handlungsfeld „Arbeitsmarktintegration“: Der Programmpunkt ASH A 1 sprach Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung Prämien für die Vermittlung von Teilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt in Höhe von 500 bis 1000 Euro ausschließlich aus Landesmitteln zu. ASH A 3 bot Unternehmen, die einen Arbeitslosen in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis einstellten, einen Zuschuss in Höhe von maximal 400 Euro monatlich an (Kombilohn). Daneben gab es die Möglichkeit, eine aus Landesmitteln finanzierte externe Qualifizierung (bis zu 2000 Euro) zu beantragen. Innerhalb der Qualifizierung von Arbeitslosen in Beschäftigungsmaßnahmen der BA stellte das Land den Trägern bis zu 1000 Euro für begleitende externe Qualifizierung von Teilnehmern zur Verfügung (ASH A 4).

Im Handlungsfeld „Mittelstand“ hatte die Landesregierung bereits bestehende Maßnahmen der für Arbeit und Wirtschaft zuständigen Ministerien unter M 1 bis M 3 zusammengeführt und z.B. KMU-Zuschüsse für Potenzialberatung angeboten (M 2). Weiterhin erhielten Unternehmen die Möglichkeit, bis zu 45 % der zuwendungsfähigen Personal- und Sachkosten für die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Institutionen (Kompetenz- und Technologietransfer) aus Landesmitteln zu beantragen. Das Handlungsfeld „Impulse und Chancengleichheit“ förderte neben der Weitergewährung der Zuschüsse für 11 Beratungsstellen „Frau & Beruf“ (ASH I 1) die flexible Ausgestaltung innovativer arbeitsmarktpolitischer Projekte (ASH I 2).

3.3.6.3 Die Bedeutung des ESF in der schleswig-holsteinischen Landesarbeitsmarktpolitik

Die Suchergebnisse im Landtagsarchiv für Fördermaßnahmen aus dem ESF fallen überraschend aus: Für die 10. Wahlperiode (1983 – 1987) findet sich nur eine Drucksache, die sich mit dem Thema beschäftigt. In der 11. und 12. Wahlperiode (1987 – 1988; 1988 – 1992) sind keine Drucksachen zu dieser Thematik vorhanden. In der 13. und 14. Wahlperiode (1992 – 1996; 1996 – 2000) jedoch ergaben sich erhöhte Trefferzahlen, die 15. und 16. Wahlperiode wiederum weisen geringere Anzahl an Fundstellen auf.

Die Anzahl der Fundstellen in der 13. und 14. Wahlperiode deutet auf eine rege Diskussion in den Ausschüssen und Plenarsitzungen und auf Umstrukturierungen hin. Diese Entwicklung hängt damit zusammen, dass in der Förderperiode von 1989 bis 1993 eine Reform des ESF eingeleitet wurde, die 1993 dazu führte, dass auf Basis des 1988 von der Kommission vorgelegten „Delors-Plans“ ein neues Grundsatzsystem für die Förderung etabliert wurde, nach dem der Fonds noch heute arbeitet. Bis 1989 wurden Mittel der ESF-Förderung nämlich ausschließlich für die Kofinanzierung von BA-Maßnahmen eingesetzt. Nun konnten auch die Bundesländer zur Kofinanzierung ihrer eigenen Programme und Maßnahmen Mittel beantragen.

Der neue Ansatz des Fonds beruhte auf den Grundsätzen Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Additionalität. Der Grundsatz der Konzentration bedingte die Aufstellung von fünf verschiedenen Zielen, von denen Ziel 3 und 4 europaweit galten:

- Ziel 1: Entwicklung der rückständigen Regionen,
- Ziel 2: Regionen mit industriellem Abschwung,
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit,
- Ziel 4: Beschäftigungswege für Jugendliche,
- Ziel 5a: Anpassung landwirtschaftlicher Strukturen,
- Ziel 5b: Entwicklung ländlicher Gebiete.

Die fünfte ESF-Förderperiode von 1994 bis 1999 bedingte dahingehend Änderungen, dass Ziel 3 die früheren Ziele 3 und 4 (Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Integration von Jugendlichen) verband und erstmalig anstrebte, die Integration von Personen zu fördern, die gefährdet waren, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden.

Das neue Ziel 4 schrieb die im 1992 geschlossenen Vertrag von Maastricht determinierten neuen Aufgaben des ESF fest. Hierbei handelt es sich um Maßnahmenförderung, die den Arbeitskräften die Annäherung an den industriellen Wandel erleichtern sowie den Wandel der Produktionssysteme vereinfachen sollten. Diese Entwicklungen verlangten natürlich auch in den Mitgliedsländern Umstrukturierungen, die sich an die neuen Förderbedingungen anpassten (DGB Nordmark 1998, S. 1ff.). Die Ausgabenentwicklung für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Programmen des Landes Schleswig-Holstein „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (ASH I, ASH II und ASH III) einschließlich der ESF-Mittel bestätigt das: Während im Jahr 1992 noch 11 Mio. DM ESF-Mittel gebunden werden konnten, waren es 1993 nur noch 3 Mio. DM. Zu Beginn der fünften Förderperiode in 1994 stieg der Betrag auf knapp 8 Mio. DM. 1995 und 1996 lagen die ESF-Gelder schon bei 22 bzw. 33 Mio. DM.

Die Gesamtausgaben in SH beliefen sich in den Jahren 1992 bis 1997 auf 320,1 Mio. DM, wovon allein 77,9 Mio. DM über den ESF abgedeckt wurden. Die Landesausgaben waren im Hinblick darauf, dass die Zuständigkeit für Arbeitsförderung beim Bund liegt, mit 242,2 Mio. DM in sechs Jahren beträchtlich und belegen eine starke Eigen-

verantwortlichkeit des Landes in der Arbeitsmarktpolitik. Der Einsatz der ESF-Mittel war auf die Förderlücken der nationalen Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet und dies kam vor allem erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern und Nichtleistungsempfängern zugute, da diese keine aktive Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III (früher AFG) erhielten. Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 betrug die ESF-Finanzausstattung 173 Mio. Euro und erreichte damit den höchsten Anteil in der gesamten ESF-Förderung. Der Landesanteil betrug in dieser Periode 105 Mio. Euro. Schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 sank der ESF-Anteil an den Fördergeldern jedoch wieder auf 100 Mio. Euro, sodass Gesamtinvestitionen (inkl. Landesmittel, öffentlicher und privater Mittel) in Höhe von 287,7 Mio. Euro festgeschrieben werden konnten, an denen der Landesanteil 83,5 Mio. Euro ausmachte. Während in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch die Ziele 3 und 4 der ESF-Förderung verfolgt wurden, konzentriert sich die aktuelle Förderperiode nur noch auf das neue Ziel 3, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Humanressourcen und der Unternehmenspotenziale (vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2007b, S. 5ff.).

Aktuell diskutiert die EU die Möglichkeit, das Förderkriterium für das Ziel 3 so auszugestalten, dass nicht mehr alle Regionen gefördert werden, sondern nur die Länder eine Förderung erhalten, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des EU-25-Durchschnitts beträgt. Schleswig-Holstein liegt weit über diesem Wert (vgl. Europäische Union 2010, S. 15).

Im Fachreferat des Arbeitsministeriums geht man dennoch davon aus, dass es zu keiner völligen Streichung der ESF-Mittel für SH kommt. Man setzt darauf, dass die EU zur Erreichung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) weiterhin alle Mitglieder unterstützen muss. SH beteiligt sich auf EU-Ebene an den Vorschlägen für neue Indikatoren. In der zweiten Jahreshälfte 2011 legt die Kommission einen Vorschlag für den neuen Finanzrahmen vor, aus dem sich dann schon erste Tendenzen für eine Indikatorwahl bzw. -veränderung ablesen lassen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2011, Drs. 17/1268, S. 6).

3.3.6.3.1 Gutachten zum Einsatz des ESF in Schleswig-Holstein vom 30.11.2005

Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Dresden (ISG Dresden) legte im Auftrag des MJAE des Landes Schleswig-Holstein am 30. November 2005 einen Endbericht über die aus ESF-Mitteln mitfinanzierten Arbeitsmarktprogramme in Schleswig-Holstein vor. Ziel dieses Gutachtens war neben der methodischen Erfassung der über den ESF mitfinanzierten Programmpunkte von ASH 2000 eine Bewertung der Effizienz der lfd. Arbeitsmarktförderung und die Entwicklung von Vorschlägen für die neue ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 sowie für die Umsetzung und Steuerung der Landesarbeitsmarktpolitik (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2005, S. 1).

Das Gutachten setzte sich mit allen Programmpunkten von ASH 2000 auseinander und erfasste die noch geltenden 21 Einzelprogramme sowie 16 bereits zum 19. Oktober 2005 aus unterschiedlichen Gründen eingestellte ASH-Maßnahmen (vgl. ebd., S. 149ff.). Die Gesamtstruktur des Gutachtens und die teilweise sehr konkreten Analysen zu Wirkung, Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktförderung des Landes machten deutlich, dass eine entsprechende Evaluation bis in die einzelnen Programmpunkte hinein schon wesentlich früher wichtig gewesen wäre.

Weder die Arbeitsmarktberichte des IfR der CAU zu Kiel noch die regelmäßige Berichterstattung der Landesregierung an den Landtag in den Förderjahren ab 1986 haben die Erkenntnisse gebracht, die das Gutachten des ISG in positiver und negativer Auswertung der Maßnahmen offenlegte. Dabei war es für die Gutachter auch bei diesem Bericht nicht ohne Schwierigkeiten möglich, die Datengrundlage für die Prüfung des Verbleibs der ESF-Teilnehmer zu erfassen. Sie wiesen darauf hin, dass trotz der mit der EU-Kommission für die Förderperiode 2000 bis 2006 vereinbarten Umsetzung eines Stammblattverfahrens dieses nicht für alle Maßnahmen vorgelegen hätte (vgl. ebd., S. 53f.). Ziel des Verfahrens war, für alle ESF-geförderten Projekte Stammbblätter für Teilnehmer, Unternehmen und Projekte anzulegen, die die Effektivität der Maßnahmen erfassen sollten (vgl. ebd., S. 56).

Die Gutachter wiesen außerdem auf die „[...] möglicherweise eingeschränkte Datenqualität“ hin, da für die in der Regel von den Trägern erhobenen Verbleibsdaten der Teilnehmer keine einheitliche Erfassungsmethodik bestand. Weiterhin bemängelten sie, dass vielen Trägern vollständige Informationen über den Verbleib der Teilnehmer fehlten, da ein großer Teil der Antwortpositionen „Keine Angabe“ enthielt, „nicht bekannt“ war oder die Antwortmöglichkeit „Sonstiges“ gewählt wurde (ebd.). Das ISG bereinigte daraufhin die vorliegenden Datensätze in Schleswig-Holstein von 21.453 auf 18.432 (vgl. ebd.).

Zu dem Programmpunkt ASH 21, über den zusätzliche Zuwendungen aus Landes- und ESF-Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der BA (Beschäftigung und externe Qualifizierung von Arbeitslosen) bewilligt wurden, stellte das Gutachten fest: Rd. zwei Drittel (65,3 %) der Teilnehmer verblieben nach Abschluss der Maßnahme in Arbeitslosigkeit und 18,6 % fanden eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Auch die Neujustierung von ASH 21 (ab 2004 A 2) konnte schon deshalb keine besseren Ergebnisse bringen, da es zu keinen inhaltlichen Veränderungen kam. Im Gegenteil: Die geänderten ABM-Regelungen der BA ab 1. Januar 2004 verkürzten die Zuweisungsdauer für die Projekte und führten mit 65,7 % bzw. 69,7 % Rückfall in die Arbeitslosigkeit und 12,8 % bzw. 15,6 % Beschäftigungsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt zu noch schlechteren Ergebnissen (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Die Maßnahme ASH 21/A 2 wurde zum 30. September 2005 eingestellt (vgl. ebd., S. 154).

Auch die Maßnahme ASH 8 „Berufliche Qualifizierung, Ausbildung und Unterstützung jüngerer Väter und Mütter“ war ein wichtiger Versuch zur Stabilisierung junger Familien bei Arbeitslosigkeit, hatte jedoch nach den Feststellungen des ISG nicht den erwarteten Erfolg und war zudem sehr kostenintensiv. Mit Ablauf des 30. April 2004

stellte die Landesregierung ASH 8 ein; laufende Fälle wurden allerdings noch weiter abgewickelt.

Die unterschiedlichsten Analyseergebnisse des ISG bildeten die Grundlage für die Empfehlungen des Instituts für die zukünftige arbeitsmarktpolitische Strategie des Landes Schleswig-Holstein (vgl. ebd., S. 110ff.). Das ISG weist ausdrücklich darauf hin, dass die Ergebnisse schriftlicher Befragungen wichtiger Experten sowie die Interviews mit Arbeitsmarktakteuren in Schleswig-Holstein sich nicht 1:1 in seinen Vorschlägen widerspiegeln. Den Experten sei offenbar nicht bewusst gewesen, wie gering die ESF-Mittel für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 ausgefallen sind. Außerdem unterstellte das ISG einigen Bildungsträgern, eigene Interessen zu vertreten um den Status-Quo beibehalten zu können.

Den Verantwortlichen in den Ministerien hielt das ISG vor, „ihre“ Richtlinien unverändert fortführen zu wollen. „Aus Sicht des ISG sollte Schleswig-Holstein [...] den ESF so konzentrieren, dass Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Kohäsion ausgelöst werden“ (ebd., S. 110).

Eine Modellrechnung zur Reichweite der ESF-Förderung nach Handlungsfeldern mit einer Mittelverteilung, die dem Meinungsbild aus der Expertenbefragung entsprach, ergab, dass im Grunde nur das Handlungsfeld „Jugendliche“ und in Ansätzen das Handlungsfeld „Arbeitsmarktintegration“ nennenswerte Reichweiten erzielten. Eine zusammenfassende Bewertung aller noch bestehenden Förderrichtlinien der schleswig-holsteinischen Arbeitsförderung durch das ISG war Grundlage für die strategischen Empfehlungen des Instituts zum Programmaufbau für die Zeit von 2007 bis 2013 (vgl. ebd., S. 138ff.).

Dabei ging es den Gutachtern darum, bei der Gestaltung künftiger Arbeitsmarktinterventionen in Schleswig-Holstein „[...] neben erwiesenermaßen effektiven und effizienten Instrumenten auch die Reichweite anhand eines geringen zur Verfügung stehenden Mittelvolumens als entscheidende Variable zu berücksichtigen“. Deshalb schlugen sie vor, Fördermaßnahmen und Handlungsfelder zu bündeln und die Finanzmittel nach politisch festgelegten Schwerpunkten aufzuteilen.

Im Handlungsfeld für die Bereiche Jugend, Schule und Ausbildung sollten „[...] angesichts der Bedeutung eines guten Humankapitalstocks“ zukünftig 40 – 50 % der ESF-Mittel aufgewendet werden (ebd., S. 138). Die Bereiche Existenzgründung, Qualifizierung und Mittelstand sollten zusammengefasst werden und 40 % der verfügbaren Mittel (Landes-, ESF- und andere Fördermittel) erhalten. Die Förderung in diesem Bereich sollte auf den Unternehmenssektor begrenzt werden.

„Wir erwarten hier weniger Streuverluste, da die Förderung unmittelbar an einem konkreten betrieblichen Bedarf ansetzt und nicht auf mehr oder weniger unsichere ‚Qualifikationsbedarfsanalysen‘ abstellen muss“ (ebd., S. 139). Mögliche Förderbereiche seien z.B. Existenzgründungen mit Entwicklungspotenzial, Infrastruktur, Lebenslanges Lernen, Qualifizierung von Führungskräften in KMU und die Entwicklung von Humankapitalressourcen in den für Schleswig-Holstein identifizierten Entwick-

lungsclustern Freizeit, Tourismus, Kultur, Medizintechnologie, IuK-Technologien⁵, Chemische Industrie und Maritime Wirtschaft (ebd., S. 139).

Hinsichtlich des in Schleswig-Holstein immer intensiv und politisch kontrovers diskutierten Handlungsfeldes „Arbeitsmarktintegration“, insbesondere für Langzeitarbeitslose, verwies das ISG auf die Maßnahmen der BA, z.B. die Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) und die negativen Erfahrungen in der Vergangenheit mit der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt: „Wir sind daher der Auffassung, dass derzeit eine zusätzliche Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten oder auch die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen bei Arbeitsgelegenheiten oder ABM durch den Landes-ESF nicht sinnvoll ist“ (ebd., S. 139).

Ohne die bisherige wichtige Zielsetzung des Landes aufzugreifen, auch die soziale Integration speziell von Langzeitarbeitslosen über zusätzliche Begleitmaßnahmen zu erreichen, bezeichnete das ISG die Einstellungszuschüsse und die Kombilohn-Modelle (z.B. ASH-Programm A 3) zwar als wirkungsvoll, empfahl aber auch hier, die Förderung auf städtische und/oder ländliche Problemregionen zu beschränken. Der Mitteleinsatz für das Handlungsfeld „Arbeitsmarktintegration“ sollte dennoch bei 15 bis 20 % liegen, um ca. 1.500 Personen im Jahr gezielt unterstützen zu können.

Das Handlungsfeld „Impulse und Chancengleichheit“ sollte zwar beibehalten werden, von einer globalen Richtlinienförderung müsse jedoch zugunsten eines über Ausschreibungen zu erschließenden Experimentierfeldes Abschied genommen werden. Das Mittelvolumen solle ca. 1,7 Mio. Euro einschließlich 750.000 Euro aus ESF-Mitteln betragen.

Das Gutachten des ISG schloss mit einigen sehr grundsätzlichen aber auch kritischen Feststellungen zur bisherigen Arbeitsmarktpolitik des Landes Schleswig-Holstein: Die Richtlinien sollten zugunsten einer nach Zielen gesteuerten Arbeitsmarktpolitik auf zwei bis drei reduziert werden. Außerdem empfahlen die Gutachter, Projekte häufiger (alle zwei Jahre) auszuschreiben, um den Qualitätswettbewerb zu erhöhen, Standardisierungsprozessen entgegenzuwirken und Innovationspotenziale freizusetzen. Für die kommende Förderperiode sei eine externe Evaluation im laufenden Verfahren anzustreben, um frühzeitig aussagekräftige Bewertungsmaßstäbe für die Maßnahmen zu ermitteln. Eine problemorientierte Steuerung und Bearbeitung des Programms sei nur möglich, wenn die Maßnahmen alle zwei Jahre auf Effektivität und Effizienz überprüft würden.

Der zuständige Arbeitsminister Döring stellte am 22. Dezember 2005 in einer Presseinformation die Ergebnisse des ISG-Gutachtens vor. Es „[...] sei deutlich geworden, dass in der Vergangenheit manchmal zu kleinteilig und oftmals mit der Gießkanne verteilt worden sei“ (vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2005, S. 1).

⁵ Informations- und Kommunikationstechnologien

Ohne auf einzelne Kritikpunkte des Gutachtens einzugehen, teilte Döring der Öffentlichkeit mit, dass die Landesregierung „[...] künftig – in Übereinstimmung mit der Europäischen Union – mit weniger Programmen Schwerpunkte setzen [will]. Dabei muss klar sein, dass wir Jugendliche in Arbeit bringen wollen [...]. [...] Das hat Vorrang [...]“ (ebd., S. 1).

3.3.6.4 Abschließende Betrachtung zu ASH 2000 und der Übergang von ASH 2000 zum Zukunftsprogramm Arbeit

Auffällig war, dass das ISG-Gutachten im Schleswig-Holsteinischen Landtag zu keiner Grundsatzdiskussion über die Arbeitsmarktpolitik führte.

Für die Landesregierung war das Jahr 2006 ein Jahr erheblicher Veränderungen im gesamten Bereich der Arbeitsförderung. Das zeigte sich nicht nur an den Fördermaßnahmen im Rahmen von ASH 2000, die sowohl ergänzend zu BA-Maßnahmen ausgestaltet waren als auch in anderen Bereichen stattfanden, sondern auch in einer parlamentarischen Zurückhaltung der Fraktionen. Die Große Koalition von CDU und SPD musste ihren arbeitsmarktpolitischen Kurs noch finden, so dass alle am Arbeitsmarktgeschehen Beteiligten auf die Ausgestaltung der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 warteten.

Der Wirtschaftsbericht 2006 der Landesregierung, der dem Landtag als Drs. 16/779 am 17. Mai 2006 vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr vorgelegt wurde, ging nur punktuell auf die Arbeitsförderung ein und verwies auf das am 1. Januar 2006 aufgelegte Aktionsprogramm Ausbildung. Hierdurch sollten 1760 zusätzliche Ausbildungsplätze akquiriert und ca. 2200 Jugendliche durch Trainings- und Beratungsmaßnahmen unterstützt werden. Die Finanzierung erfolgte aus dem ESF, dem SH-Fonds und ASH 2000 (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, LT-Drs. 16/779, S. 46).

In den Anlagen zum Wirtschaftsbericht 2006 wurden auch die Fördermaßnahmen aus ASH 2000 aufgelistet, die für die schleswig-holsteinischen Unternehmen von Bedeutung waren (vgl. ebd., S. 64ff.). Die Landtagsfraktion des SSW stellte als erste Fraktion einen Berichtsantrag zum Stand der Umsetzung und zur Bewertung der Ein-Euro-Jobs in SH an die Landesregierung, den der Landtag in seiner Sitzung vom 29. Juni 2006 beschloss (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, LT-Drs. 16/818; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, PIPr. 16/35).

Die Landesregierung legte dem Landtag den Bericht am 6. November 2006 schriftlich vor (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, LT-Drs. 16/1012 -neu-). In dem Bericht wurde deutlich, dass das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten in Form der Mehraufwandsvariante erfolgreich eingesetzt wurde.

Im Juni 2006 wies die Statistik der RD Nord 10113 Teilnehmer in sogenannten Ein-Euro-Jobs aus. Träger der Maßnahmen waren zu 58 % gemeinnützige Organisationen. Aber auch öffentliche Einrichtungen (24 %) und private Unternehmen (18 %) gehörten zu den Trägern (vgl. ebd., S. 3). Die Aufgabenbereiche der Zusatzjobs umfassten von Gesundheit und Pflege über Umweltschutz und Landschaftspflege bis hin zu Wissenschaft und Forschung, Infrastrukturverbesserung und Sport ein breites Spektrum an Tätigkeitsfeldern (vgl. ebd., S. 4f.). Die Voraussetzungen für die Implementierung der Zusatzjobs, öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit, waren schon bei früheren ABM-Projekten von Bedeutung.

In der gemeinsamen Erklärung aller in SH an der Arbeitsförderung Beteiligten vom 1. Juni 2005 war zusätzlich festgelegt worden, dass Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden sollten, also weder der erste Arbeitsmarkt in seiner Entwicklung noch die Auftragsvergabe an die gewerbliche Wirtschaft beeinträchtigt werden durfte.

Nach dem der Bundesrechnungshof in einem Bericht vom 19. Mai 2006 festgestellt hatte, „dass bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die Fördervoraussetzungen nicht vorgelegen hatten, weil die zu erledigende Aufgabe nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral gewesen wäre“, bestand die Möglichkeit, dass sich die Zahl der Ein-Euro-Jobs bundesweit beträchtlich reduzieren würde (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, LT-Drs. 16/1012, S. 5).

Deshalb entwickelten sich auch in Schleswig-Holstein zahlreiche regional unterschiedliche Prüfverfahren. Die Optionskommunen gingen nach einem „Vier-Augen-Prinzip“ vor oder entwickelten spezielle Genehmigungs- und Prüfverfahren und 9 der 13 ARGEN im Land hatten zu diesem Zeitpunkt bereits Beiräte gebildet, die sich auch mit dieser Problematik beschäftigten. Die Landesregierung stellte in ihrem Bericht fest, dass die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt Priorität habe. Öffentlich geförderte Beschäftigung könne jedoch eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt darstellen (vgl. ebd., S. 8).

Die BSH mbH konnte bis zum 31. Juli 2006 610 Anträge auf Vermittlungsprämien und 8.797 Anträge auf zusätzliche begleitende Qualifizierung einschließlich einer sozialen Stabilisierung bewilligen. In Anbetracht dieser Zahlen und vor dem Hintergrund, dass es bis 30. Juni 2006 keine Auswertung gab, stellte die Landesregierung am Ende ihres Berichts fest, dass sie „[...] in den Zusatzjobs eine Chance für die Teilnehmer dieser Maßnahmen und bei rechtskonformem und verantwortungsbewusstem Umgang der Entscheidungsträger vor Ort keine Gefahr der Wettbewerbsverzerrung oder des Verdrängungseffektes [sah]“ (ebd., S. 10).

Das MJAE bereitete in der zweiten Jahreshälfte 2006 das Zukunftsprogramm Arbeit einschließlich der ESF-Förderung für den Zeitraum 2007 bis 2013 vor. Dieses Programm wurde Teil des Zukunftsprogramms Schleswig-Holstein für die Jahre 2007 bis 2013, dem auch die Zukunftsprogramme Wirtschaft (EFRE), ländlicher Raum (ELER) und Fischerei (EFF) der EU zugeordnet wurden. Bei der Programmplanung ließ sich

noch nicht verbindlich absehen, in welchen Programmen der Kohäsionspolitik der EU Fördermittel für Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen würden.

Das ZP Wirtschaft erhielt ein Gesamtfördervolumen von 722 Mio. Euro. Für die Programme Ländlicher Raum und Fischerei stehen 464 Mio. Euro und 32 Mio. Euro zur Verfügung (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein o.A., S. 3ff.)

Die Kommission der EU hatte nach enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft für 2007 bis 2013 vorgeschlagen, die am 6. Oktober 2006 offiziell vom Rat der EU angenommen wurden (vgl. Europäische Kommission 2007, S. 28).

Nach den Vorgaben der EU muss jeder Mitgliedsstaat anschließend innerhalb von fünf Monaten einen Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) vorlegen, der politische Prioritäten definiert und Schlüsselemente für deren Umsetzung vorschlägt. SH rechnete mit 73 Mio. Euro weniger an Zuschüssen als noch im Zeitraum 2000 bis 2006 (173 Mio. Euro) und erwartete die Entscheidung im Juli 2007. Das Gesamtfördervolumen betrug 216 Mio. Euro (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein o.A., S. 4).

Am 21. Dezember 2006 legte das MJAE „Eckpunkte für die Bekämpfung der Sockelarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein“ vor und überschrieb dieses Konzept mit dem Titel „Geht nicht gibt's nicht“. Die Eckpunkte brachten jedoch keine konkreten Neuerungen für die Bekämpfung der Sockelarbeitslosigkeit, sondern erschöpften sich in vielen Teilen in reiner „Schlagwortpolitik“ (vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2006, S. 1). Dabei stand fest, dass die Zahl der Arbeitslosen im November 2006 bei 125700 Personen lag und davon 60000 langzeitarbeitslos waren. Schätzungsweise 15000 Langzeitarbeitslose galten wiederum als nicht mehr vermittelbar (vgl. ebd., S. 2).

Das Konzept beschäftigte sich vorwiegend mit Maßnahmen des SGB II und SGB III und stellte fest, dass der für Eingliederungsmaßnahmen so erfolgreiche Kombilohn aus dem Arbeitsmarktprogramm des Landes SH (ASH 2000) aufgrund der deutlich verringerten ESF-Mittel nicht fortgeführt werde (vgl. ebd., S. 2). Das Ministerium forderte jedoch in diesem Konzept auch neue Förderinstrumente vom Bund wie z.B. Kombilohn, die Kapitalisierung von Transferleistungen, die Neuordnung des Niedriglohnsektors über ein Bürgergeld bzw. eine negative Einkommenssteuer (vgl. ebd., S. 5f.).

Die Bekämpfung der Sockelarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein sollte über regionale Beiräte bei den ARGEn und Optionskommunen begleitet und über den „Runden Tisch Sockelarbeitslosigkeit“ gesteuert werden. Der Beginn von wettbewerblich ermittelten Modellprojekten wurde für den Sommer 2007 geplant.

Die Eckpunkte des Landes zur Bekämpfung der Sockelarbeitslosigkeit vom 21. Dezember 2006 waren im Grunde eine Ideenbörse. Es fehlte das Geld, um gezielter und regionalisierter auf die individuellen Bedürfnisse der Langzeitarbeitslosen und insbesondere auf die vielschichtigen Vermittlungshemmnisse des harten Kerns reagieren zu können.

Das Land musste seine Arbeitsförderung in wesentlichen Bereichen neu ausrichten. Auch deshalb war die anstehende Landtagsdebatte zu dem Antrag der FDP-Fraktion „Langzeitarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein“ und zu dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Aktuelle Situation des Wirtschafts- und Arbeitsmarktes in Schleswig-Holstein“ am 26. Juli 2007 von Bedeutung für die zukünftige Arbeitsförderung durch die Landesregierung (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2007, LT-Drs. 16/1158; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2007, LT-Drs. 16/1188).

Arbeitsminister Döring hielt das Programm ASH 2000 trotz der Erfolge „[...] insgesamt für zu kleinteilig. Der Aufwand der Abwicklung war zu groß. Deswegen [...] kann ich für meinen Bereich nur sagen, hier gibt es keine einfache Fortführung“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2007, PIPr. 16/51, S. 3667f.).

Er forderte zwar weiterhin Anstrengungen im Bereich Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen, Qualifizierung, Beschäftigungsförderung und Umbau des Niedriglohnssektors, kündigte jedoch auch an, sich mit dem Zukunftsprogramm Arbeit auf einige wenige Bereiche beschränken zu wollen. Wichtig war ihm z.B. die zielgenaue Weiterbildung von Beschäftigten: „In Dänemark haben Sie nach 14 Tagen den Gabelstaplerführerschein, bei uns haben Sie nach einem Jahr das Jodelabitur“ (ebd., S. 3668). Hauptschwerpunkte sollten jedoch weiterhin die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und die präventive Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen in der Schule sein.

Die FDP forderte in der Debatte, die sogenannten arbeitsmarktpolitischen Flaggschiffe genau zu überprüfen, um zu entscheiden, was weiterentwickelt werden sollte und was nicht (vgl. ebd., S. 3671). Auffällig an dieser Debatte war vor allem, dass sich der FDP-Abgeordnete Garg gegenüber früheren wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen und der weitergehenden Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik der FDP auf die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt jetzt auch für eine sozialpolitische Flankierung einsetzte:

„Letztlich geht es darum, wie die 21-jährige Erfahrung mit sozial flankierenden Arbeitsmarktmaßnahmen in Schleswig-Holstein genutzt werden kann, um ergänzende Instrumente zu entwickeln, die komplementär zu denen wirken, die im SGB II und SGB III verankert werden [...]. Wie können Langzeitarbeitslose erreicht werden, die aufgrund erheblicher Defizite auch künftig keine marktgerechte Arbeitsleistung erbringen? Welche Chancen bieten wir Jugendlichen, die dem Arbeitsmarkt zwar theoretisch zur Verfügung stehen, aber im dualen System kaum noch geeignete Ausbildungsberufe finden, da sie theoretische Anforderungen an einen Beruf nicht mehr bewältigen?“ (ebd., S. 3672).

Nicht nur die CDU als Koalitionspartner, sondern auch Bündnis 90/Die Grünen und der SSW signalisierten eine sachliche Zusammenarbeit mit dem für Arbeit zuständigen Minister in der künftigen Landesarbeitsmarktpolitik.

Dabei bezeichnete der Abgeordnete Geerds (CDU) den Bereich „Schule und Arbeitswelt“ als einen der wichtigsten Programmpunkte. Für den Sprecher der SPD-Fraktion, Baasch, war „die Qualifizierung arbeitsloser Menschen und die gezielte

Unterstützung bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, beispielsweise durch individuelles Coaching [...]“ von besonderer Bedeutung (ebd., S. 3674ff.).

Im Abschlussbericht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit (MASG) zu ASH 2000 vom 20. Juli 2010 wurde die Arbeitsmarktförderung des Landes in den Jahren 2000 bis 2006 zusammengefasst. Im Ziel 3-Gebiet der ESF-Förderung (SH insgesamt) wurden 6554 Projekte mit Einzelförderungen für 195368 Personen bewilligt. Für Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand (Ziel 2-Gebiete) wie z.B. der Kreis Nordfriesland und der Stadtteil Gaarden in Kiel wies der Bericht 23 Projekte mit 16.717 geförderten Personen aus. Für die gesamte ESF-Förderung standen 172,7 Mio. Euro ESF-Mittel und 68,6 Mio. Euro Landes-, Bundes-, private und kommunale Mittel zur Verfügung. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Programms ASH 2000 für 1088 Maßnahmen und 17467 Personen zusätzlich weitere Landesmittel in Höhe von 24,3 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Über 7665 Maßnahmen wurden also für 229552 Personen z.B. Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, Arbeits- und Ausbildungsplätze gesichert, neue Ausbildungsplätze bereitgestellt, Frauen wieder an berufliche Tätigkeiten herangeführt und Schülerinnen und Schülern Ausbildung und Berufseinstiege ermöglicht (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010, S. 1, 11 u. 15).

In ASH 2000 hat Schleswig-Holstein bewiesen, dass Landesarbeitsmarktpolitik mit der BA und durch eigene Förderprojekte dann erfolgreich möglich ist, wenn alle wichtigen Institutionen des Wirtschaftslebens diese mittragen.

3.3.6.5 Exkurs: Kontinuierliche Diskontinuität oder: Wechselnde Verwaltungskompetenzen für die Landesarbeitsförderung in Schleswig-Holstein und ihre Folgen

Vom Zeitpunkt des Beginns umfangreicher Landesarbeitsmarktprogramme ab Juli 1986 (APOS) über ASH I, II und III sowie ASH 2000 bis hin zum Zukunftsprogramm Arbeit 2007 – 2013 gab bzw. gibt es keine einheitlichen Verwaltungsstrukturen für die Planung, Umsetzung und Auswertung der Maßnahmen. Wie schwierig der personelle Aufbau eines Verwaltungsbereichs für die Landesarbeitsförderung im Sozialministerium über das bis zum 30. Juni 1986 in der Abteilung IX 2 bestehende Arbeitsmarktreferat hinaus war, zeigt die Antwort der Landesregierung zur Kleinen Anfrage des Abg. Geerds (CDU) vom 4. Juni 1998:

Die Regierung erklärt, dass „[...] aus den verschiedensten Bereichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Vollzeit oder mit einem Teil ihrer Gesamttätigkeit aus anderen Bereichen abgezogen worden sind, um sich dieser neuen politisch vorrangigen Aufgabe zu widmen. So waren im Februar 1987 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem rechnerischen Stellenaufwand von 12,0 Stellen mit der Abwicklung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigt [...]. Damals wie auch heute hat es nie eine zusätzliche Stelle im Stellenplan oder in der Stellenübersicht des Landeshaus-

halts für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gegeben“ (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, LT Drs. 14/1508, S. 8).

Im September 1989 gründete die Landesregierung als Angebot an Träger von Beschäftigungsprojekten eine „Beratungsgesellschaft für Beschäftigungsinitiativen (BSH)“. Ab Mitte der 1990er Jahre verfolgte das Sozialministerium das Ziel, die BSH als landeseigene Gesellschaft mit kommunaler Beteiligung zu verselbstständigen. Die Landesregierung lehnte dieses Vorhaben im Juni 1991 jedoch zunächst ab (vgl. Bemerkungen des Landesrechnungshofes 1998, S. 217).

Die Beratungsgesellschaft für Beschäftigung in Schleswig-Holstein (BSH mbH) wurde daraufhin ab 1. Oktober 1991 durch die Gesellschaft für Natur, Technik und Umwelt (NTUGmbH) als Alleingesellschafter gegründet. Im Aufsichtsrat saßen die kommunalen Spitzenverbände und Gebietskörperschaften, das Sozialministerium, das Ministerium für Frauen, Bildung, Weiterbildung und Sport sowie mit zwei stellvertretenden Mitgliedern das Innenministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr. Das Sozialministerium stellte mit dem jeweils zuständigen Staatssekretär den Aufsichtsratsvorsitzenden: Ein Zeichen, wie eng die BSH mbH an das Sozialministerium angebunden war.

Vorerst beschränkte sich die Tätigkeit der BSH mbH weiterhin auf Beratungsaufgaben, ab 1993 übernahm sie im Auftrag des Frauenministeriums die Abwicklung einer Maßnahme zum beruflichen Wiedereinstieg von Frauen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1995, LT-Drs. 13/2964, S. 3). Ab 1. Januar 1995 übertrug die Landesregierung der BSH sukzessive die Abwicklung von ASH mit dem Ziel, ab 1. Januar 1996 das vollständige Programm ASH auf die BSH mbH zu übertragen. Grundsatz- und Ausnahmeentscheidungen sowie der Widerspruchsbereich verblieben im Sozialministerium.

Bereits in dieser Phase hinterfragte der Abgeordnete Buchholz (F.D.P.), ob die Kombination von Beratungsfunktion und Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht zu einer Interessenkollision führen würde (vgl. ebd., S. 3f.).

Die Landesregierung versuchte in ihrer Antwort klarzustellen, dass die BSH neben der ASH-Programmumsetzung auch dem Land gegenüber in dessen alleiniger Zuständigkeit für die „Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme“ nur beratend beteiligt sei.

Die eigenständigen Beratungsangebote der BSH gegenüber anderen Maßnahmeträgern und die Controllingtätigkeit bis hin zu anderen Dienstleistungen waren nach Aussage der Landesregierung so organisiert, dass es nicht zu einer Interessenkollision kommen konnte (ebd., S. 4f.).

Das Misstrauen gegenüber der BSH hatte sich damit aber bei vielen manifestiert. Und die Antwort der Landesregierung auf die Aussage des Abgeordneten Buchholz, dass durch die Tätigkeit der BSH „[...] 12 haushaltsmäßige Planstellen und Stellen [...]“ in der Landesverwaltung abgebaut werden konnten, sollte noch erhebliche Auseinandersetzungen mit dem LRH zur Folge haben.

Der LRH stellte in verschiedenen Prüfungen der Jahre 1996 und 1997 eine Stellenverlagerung hin zur BSH und einen Abbau von Stellen im Ministerium fest. Waren 1991 noch 16,25 Stellen im Ministerium und nur 0,5 Stellen bei der BSH ausgewiesen, so zeigte sich für das Jahr 1996, dem Jahr der vollständigen ASH-Abwicklung durch die BSH, dass 18,41 Stellen bei der BSH und nur noch 2,37 Stellen im Ministerium angesiedelt waren.

Die Landesregierung teilte auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Geerds vom 9. Juni 1998 mit, „dass [...] im Ministerium zwar noch 8 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigt waren, aber nur mit einem Stellenanteil von 1,2“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, LT-Drs. 14/1508, S. 9).

In diesem Zusammenhang stellte der LRH fest, dass die Aussage der Landesregierung in der LT-Drs. 13/2964 über den Abbau von 12 Planstellen nicht zutreffend war, sondern 1996 im Sozialministerium haushaltsmäßig lediglich eine Stelle eingespart worden sei. Die Begründung der Landesregierung, dass die Stellen im Ministerium aufgrund der hohen Aufgabenbelastung nur vorübergehend und zu Lasten anderer Bereiche zur Verfügung gestellt wurden, reichte dem LRH nicht. Er ging in seiner Kritik an der BSH noch erheblich weiter: Das Tätigkeitsfeld „[...]von der Beratung über die Bewilligung und Auszahlung bis hin zur Prüfung“ könnte die Objektivität der Einrichtung gefährden (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 1998, S. 231).

Weiterhin äußerte der LRH erhebliche Zweifel, „[...] ob die Aufgabenübertragung auf die Gesellschaft die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Lösung war; u.a. wurden die ebenfalls zu finanzierenden steuerlichen Belastungen der Gesellschaft nicht berücksichtigt“ (ebd.). In den Prüfungsbemerkungen 1998 kritisierte der LRH weitere Handlungsabläufe in der BSH. Die Aufgabenübertragungen an die BSH durch verschiedene Ministerien waren laut LRH rechtlich fehlerhaft.

Das Sozialministerium sicherte dem LRH zu, „[...] alle Übertragungen der beteiligten Ressorts schnellstmöglich auf einheitliche Grundlagen zu stellen“ (ebd., S. 220). Der LRH kritisierte weiter, „[...] daß das Ministerium die Übersicht über den Umfang und das Ausmaß der Förderung und der Zahlungen an die Gesellschaft verloren hatte“ (ebd.).

Bei der BSH führte die erhöhte Liquidität zu Festgeldkonten, einer Darlehensvergabe an Dritte und Bilanzüberschüssen, durch die im Endergebnis wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts nicht beachtet wurden (vgl. ebd., S. 221).

Das Sozialministerium sagte daraufhin zu, die Zuwendungsbescheide für die BSH durch eine neu gebildete ASH-Prüfgruppe nacherfassen zu lassen. Diese Abläufe erschwerten natürlich die Erledigung des Kerngeschäfts „Arbeitsförderung“.

Der LRH stellte unter Ziffer 22.6 die Ergebnisse einer Prüfung einzelner Förderfälle im Programm ASH III/1 (Langzeitarbeitslose) dar: Von 62 Förderfällen aus abgeschlossenen Fördermaßnahmen in 1995 und 1996 war aus der Sicht des LRH kein Fall beanstandungsfrei abgewickelt worden. Die Mängelliste war umfangreich, wies größtenteils Formfehler im Antrags- und Prüfungsverfahren auf. Überdeutlich fielen deshalb auch die Kritik bzw. die Forderungen des LRH aus:

„Angesichts der Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erwartet der LRH, daß das Sozialministerium darauf hinwirkt, daß das Abwicklungsverfahren bei der Gesellschaft eine deutliche Verbesserung erreicht. Im Hinblick auf die Millionenbeträge, die die Gesellschaft eigenverantwortlich bewilligt, ist das bisherige Verfahren der „unbekümmerten“ Bewilligungen und der unsachgemäßen Verwendungsnachweisprüfungen nicht weiter hinnehmbar“ (ebd., S. 226). Kritisiert wurden darüber hinaus auch die durchschnittlich bewilligten Gesamtkosten je genehmigtem Teilnehmerplatz bei den Maßnahmeträgern in Höhe von 53000 DM im Jahr; im Höchstfall wurde sogar ein Betrag von 77000 DM erreicht. Der LRH zog daraufhin Vergleiche zum Durchschnittsverdienst eines Arbeiters im produzierenden Gewerbe, der ebenfalls ca. 53000 DM verdiente.

Diese Tatsache sei vor allem vor dem Hintergrund, dass nur neun v.H. der Teilnehmer unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten, kritisch zu überprüfen (vgl. ebd., S. 226f.). Gleichzeitig beanstandete der LRH die nicht ausreichende Erfolgskontrolle der Maßnahmen und stellte in Frage, dass das Ziel, Langzeitarbeitslose in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu vermitteln, auch nur ansatzweise erreicht werden konnte.

Diesem Kritikpunkt setzte das Ministerium entgegen, dass das vom LRH angesetzte Evaluationskriterium vor dem Hintergrund des Leitgedankens der Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit nicht vertretbar war: „Die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit als allgemeine politische Konsequenz einer makroökonomischen Bilanzierung der Folgekosten von Arbeitslosigkeit rechtfertige jedenfalls höhere Kosten bei Maßnahmen für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose“ (vgl. ebd.).

Dem kritischen Abschlussatz der LRH-Bemerkungen, dass die „[...] private Rechtsform [...] nicht zur Flucht aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt werden [darf]“ und anderen Kritikpunkten konnte das Ministerium nur durch eine qualifizierte, externe Kosten-Nutzen-Untersuchung entgegentreten:

Am 16. November 1999 legte die vom Sozialministerium beauftragte Norddeutsche Treuhand- und Revisionsgesellschaft mbH Kiel eine umfassende Kosten-Nutzen-Untersuchung zu der Übertragung von Aufgaben auf die BSH mbH vor. Die Gutachter untersuchten modellhaft verschiedene Organisationsstrukturen, die dazu in der Lage waren, das Aufgabenspektrum der BSH mbH, Beratung, technische Hilfe ESF und ASH-Abwicklung, zu übernehmen. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass „eine Trennung dieser Bereiche aus betriebswirtschaftlichen Aspekten nicht zweckmäßig“ sei (Norddt. Treuhand- u. Revisionsgesellschaft mbH 1999, S. 190, Ziff. 255).

Im Gutachten wurden alle einschlägigen Rechtsbereiche betrachtet und verschiedene Organisationsformen wie GmbH, Anstalt des öffentlichen Rechts und öffentliche Verwaltung über eine Entscheidungsmatrix nach einheitlichen Kriterien bewertet (vgl. ebd., S. 168 ff., Ziff. 230 bis 233). Ergebnis war eine Rangfolge: GmbH, Anstalt des öffentlichen Rechts, öffentliche Verwaltung. Übertragen auf konkrete Institutionen ergab das Punktezahlen von 82,1 für die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB SH), 81,6 für die BSH und 59,1 für das MAGS (vgl. ebd., S. 172, Ziff.235). Auf der Basis einer vergleichenden Kostenkalkulation, die teilweise geschätzt und pauschaliert wurde (Ziff. 236 bis 241), kommen die Gutachter zu der Empfehlung, „die Aufga-

benübertragung im bisherigen Umfang bei der BSH zu belassen“ (ebd., S. 194, Ziff. 259).

Die Treuhand nannte dabei voraussichtliche Kosten von 2253600 DM bei Übernahme sämtlicher Aufgaben durch das MAGS, 2552400 DM für die BSH und 5291600 DM für die Aufgabenerledigung durch die IB SH (ebd., S. 173 ff., Ziff. 236 bis 241). Den LRH konnten die Ergebnisse des Gutachtens offensichtlich nicht beeindrucken, da in der Zeit von April bis Oktober 2000 Nachprüfungen zur Thematik „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Abwicklung, Ausschreibungsverfahren, Vergabe und finanzwirtschaftliche Auswirkungen“ stattfanden und erneut fehlerhafte Abläufe aufgedeckt wurden (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2002, S. 304ff.): Der LRH erklärte die Fehlbedarfsfinanzierung als richtigen Weg und kritisierte die Förderung über Festbeträge. Das Sozialministerium entgegnete daraufhin, dass eine Fehlbedarfsfinanzierung die Anreize zu eigenwirtschaftlicher Betätigung seitens der Maßnahmeträger zunichte mache. Außerdem nahm die vorgeschlagene Fehlbedarfsfinanzierung den Initiatoren der Ausgliederung der Arbeitsmarktförderung aus dem Ministerium ihre Argumentationsgrundlage für eine GmbH-Lösung, da sich die BSH-Verantwortlichen aufgrund der Ausgleichsverpflichtungen des Ministeriums keine Sorgen um ihr Bilanzergebnis machen mussten.

Eine weitere BSH-Nachschauf von Zuwendungsberechnungen an Träger ergab, dass die BSH überhöhte Bewilligungen für 24 Projekte genehmigt hatte. Hier lag das mögliche Einsparungspotenzial bei 1,5 Mio. DM (vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2002, S. 306f.).

Diese Kritikpunkte und Mängel im Ausschreibungsverfahren führten dazu, dass das Ministerium und die BSH einen Änderungsvertrag aufsetzten, der für die Laufzeit von ASH 2000 und zwei Auslaufjahre festgesetzt wurde.

Trotz der kritischen Auseinandersetzung des LRH mit der Abwicklung und Umsetzung der Landesarbeitsmarktpolitik und der Abarbeitung der Prüfergebnisse kam es in der Landesarbeitsförderung zu keiner sachbezogenen Kontinuität. In der Landesregierung wurde der Wechsel der Arbeitsmarktpolitik vom Sozialministerium in das Wirtschaftsministerium vorbereitet und zum 1. März 2003 vollzogen und die FDP stellte eine Große Anfrage zur Arbeitsmarktpolitik in Schleswig-Holstein und zur BSH mbH an die Landesregierung. Diese beantwortete die Anfrage am 16. Dezember 2003 umfangreich (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, LT-Drs. 15/3141).

Unter 1.3 griff die FDP-Fraktion so gut wie alle Themen zur BSH mbH noch einmal auf. Die FDP stellte unter Punkt 1.3.15 die Frage, wie viel es schätzungsweise kosten würde, die Aufgaben der BSH mbH im Rahmen des Programms ASH 2000 wieder zurück in die Landesverwaltung zu verlagern. Die Einstellung der Beauftragung der BSH mit ASH-Programmen hatte bereits der Oppositionsführer der CDU, Kayenburg, in der Landtagsdebatte zur Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein am 3. April 2003 gefordert (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, PIPr. 15/84, S. 6320). Trotz der breit angelegten Kritik von verschiedenen Seiten führte die BSH mbH ihre Arbeit mit Zustimmung der Landtagsmehrheit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie der Landesregierung für das Programm ASH 2000 unter den politischen und fachlichen Vorgaben des Wirtschaftsministeriums weiter.

Nach Abschluss des Koalitionsvertrags von SPD und CDU am 16. April 2005 wurde das MJAE für die Landesarbeitsmarktpolitik zuständig.

Die Arbeit der BSH mbH erweiterte sich in den Jahren 2005 bis 2008 um folgende Maßnahmen des Schleswig-Holstein-Fonds:

- Integration von benachteiligten Jugendlichen in Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse,
- Beschäftigungsförderung für Ältere,
- Förderung sozialer Begleitmaßnahmen in den Kommunen für SGB II-Bezieher.

Für das ZP Arbeit wurde die Aufgabe der Abwicklung der Landesarbeitsförderung in Schleswig-Holstein dann aber doch auf die IB SH übertragen. Dieser Schritt ließ sich im Grunde schon im Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 16. April 2005 ablesen. Dort war vereinbart „[alle] Förderprogramme [...] einer Effektivitätsprüfung zu unterziehen. Die Mittel der Arbeitsmarktförderung (bisher ASH 2000) und des Regionalprogramms (bisher Regionalprogramm 2000) werden wir zu einem integrierten „Zukunftsprogramm Schleswig-Holstein“ mit den Schwerpunkten Innovation, Technologie, Qualifikation und Weiterbildung im ersten Arbeitsmarkt und wirtschaftsnahe Infrastruktur zusammenführen“ (CDU/SPD 2005, S. 20).

Aus einem Schreiben des Staatssekretärs im Finanzministerium SH vom 4. April 2007 an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags geht hervor, dass der Vorstandsvorsitzende der IB SH am 2. März 2006 vor dem Finanzausschuss ausgeführt hatte, „[...] dass die IB in Erfolg versprechenden Gesprächen mit dem Wirtschaftsministerium und Arbeitsministerium stehe, die Abwicklung der Förderprogramme in der neuen Förderperiode noch stärker auf die IB zu konzentrieren“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2007, LT-Umdruck 16/1927). Hieraus kann abgeleitet werden, dass die Regierungskoalition von CDU und SPD schon unmittelbar nach der Regierungsbildung die Ablösung der BSH mbH bei der Durchführung und Abwicklung von Arbeitsmarktprogrammen des Landes durch die IB als zentrales Förderinstitut des Landes eingeleitet haben musste.

Am 2. April 2007 schloss die IB SH mit dem Land einen Aufgabenübertragungsvertrag nach § 8 Abs. 1 Investitionsbankgesetz (IBG) und wurde dadurch entsprechend EG-Verordnung Nr. 1083/2006 „[...] als zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde mit der Abwicklung des Programms beauftragt“ (ebd., Anlage).

3.3.6.5.1 Bewertung der Verwaltungskompetenzen und Vorschläge für eine Veränderung

Die schleswig-holsteinischen Landesarbeitsmarktprogramme waren seit der Implementation von APOS im Jahr 1986 bis hin zum Programm ASH 2000 im Detail an den durch Befragungen und sozioökonomische Analysen erkannten Problemen des

Arbeitsmarktes bzw. der Strukturen der Arbeitslosigkeit orientiert, teilweise sogar überdifferenziert ausgestaltet.

Die Zusammenarbeit mit der RD Nord der BA war hervorragend und die Kooperation mit öffentlich-rechtlichen und privaten Organisationen, Verbänden und Institutionen (Sozialer Dialog, Regionale Aktion) entwickelten sich zum „schleswig-holsteinischen Weg“, der bundesweit beispielhaft war.

Dem Land ist es jedoch nicht gelungen, stabile und von allen Seiten anerkannte Verwaltungs- und Umsetzungsstrukturen für die Arbeitsmarktförderung aufzubauen. Hätte die Landesregierung schon in den ersten Jahren der eigenständigen Arbeitsförderung des Landes die tatsächlich erforderliche Personalstruktur im Arbeitsmarktreferat oder in einer ausschließlich für die Arbeitsmarktförderung zuständigen Projektgruppe im Ministerium gebündelt, wäre eine klare und vielleicht sogar endgültige Verwaltungsstruktur entstanden; diese hätte auch hinsichtlich juristischer und haushaltsrechtlicher Fragestellungen auf das Knowhow eines großen Ministeriums zurückgreifen können.

Die umfangreichen Beanstandungen des LRH bezüglich der Gründung der BSH mbH, der Steuerpflicht, der Aufgabenübertragung und der unsachgemäßen und rechtlich fehlerhaften Erledigung der Aufgaben nach verschiedenen Programmen, Richtlinien und gesetzlichen Vorschriften wären dann in Teilen vermeidbar gewesen. Der zunächst richtige Schritt, 1989 eine Arbeitsgruppe im Sozialministerium (Beratungsstelle für Beschäftigungsinitiativen) einzusetzen, die beim Aufbau qualifizierter Arbeitsfördermaßnahmen half, konterkarierte sich durch die spätere schrittweise Übertragung der gesamten Umsetzung von Arbeitsmarktprogrammen auf die private Gesellschaft BSH mbH, die zu einer unübersichtlichen und problembehafteten Kompetenzverteilung zwischen Ministerium, BSH mbH, Kommunen, BA und Projektträgern führte.

Als die Landesregierung schließlich im Jahr 1991 die Gründung einer landeseigenen Gesellschaft unter Beteiligung der Kommunen ablehnte, vergab sie die Chance, sofort einen Prozess zum Ausbau bestehender Verwaltungsstrukturen einzuleiten. So setzte sich der Weg einer ohne ausreichende Erfahrungen eingeleiteten „Teilprivatisierung“ für die Umsetzung der Arbeitsmarktförderung fort. Die Einwände gegenüber der privatrechtlichen Gesellschaftsstruktur der BSH mbH bestanden sowohl beim LRH als auch in den Landtagsfraktionen von CDU und F.D.P. von Beginn an und wuchsen in ihrer Intensität noch an.

Der komplizierte Verlauf bei der Gründung der BSH mbH, die zahlreichen formellen und inhaltlichen Beanstandungen des LRH, Große und Kleine Anfragen im Landtag zur Arbeit der BSH mbH und immer wiederkehrende kontroverse Debatten zwischen Oppositionsfraktionen und Regierung nahmen viel Arbeitszeit der Beschäftigten der BSH mbH in Anspruch und trugen nicht zur Motivation bei.

Auch das jeweils für das Ressort Arbeit zuständige Ministerium war durch den LRH und die kritische politische Debatte im Landtag ständig gefordert und arbeitsmäßig zusätzlich belastet, zumal wichtige Aufgabenbereiche der Landesarbeitsförderung nicht auf die BSH mbH übergingen. Dazu gehörten neben der Konzipierung der Ar-

beitsmarktpolitik als ein „Kernbereich der Landespolitik“, „Grundsatz- und Ausnahmeentscheidungen“ und die Widerspruchsinstanz (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1998, LT-Drs. 14/1508, S. 2; Schleswig-Holsteinischer Landtag 1995, LT-Drs. 13/2964, S. 3).

Die Aufgabenteilung war formell und politisch unumgänglich, musste aber dazu führen, dass die Leitung und auch das Fachreferat des Ministeriums jederzeit auf die Tätigkeit der BSH mbH einwirken konnten und die Selbstständigkeit der BSH mbH dadurch begrenzt war. In einer Stellungnahme des Sozialministeriums zu Prüfungsaussagen des LRH, zeigte sich das Ministerium durchaus problembewusst und stellte fest, dass die BSH mbH „[...] ein Vorbild für viele Aktivitäten in anderen Ländern gewesen [sei]“ (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 1998, S. 232). Dennoch sei dem Ministerium bewusst, dass solch eine Verwaltungsstruktur weder vollständigen Marktbedingungen ausgesetzt sei noch die volle Unabhängigkeit einer öffentlichen Verwaltung genieße und die aufwändigen Kompetenzaufteilungen nicht immer den politischen Ertrag rechtfertigten (vgl. ebd.).

Diese Feststellungen waren in Anbetracht der Lage richtige Einschätzungen, führten aber nicht zu der Konsequenz, sich durch eine stabile Neuorganisation des Verwaltungsbereichs im Ministerium neu zu orientieren.

Die Entscheidung der Landesregierung, ab 1. April 2007 die Zuständigkeiten in der Arbeitsmarktförderung für das Zukunftsprogramm Arbeit von 2007 bis 2013 von der BSH mbH auf die IB SH zu übertragen, veränderte am Nebeneinander von Kompetenzen wenig. Die IB SH brachte als Förderinstitut des Landes zwar fachliche Erfahrungen aus anderen Fördergebieten ein, war jedoch für die an der Arbeitsmarktpolitik des Landes beteiligten Organisationen und auch für die Ministerien ein neuer Partner. Für die Ministerien bestand die Gefahr, dass sich die IB SH bei der Abwicklung des Zukunftsprogramms Arbeit zu sehr verselbstständigen könnte. Die vom Land zu den Programmteilen veröffentlichten Rahmenrichtlinien für die Prioritätsachsen A, B und C sowie die dazu erlassenen Ergänzenden Förderkriterien sehen deshalb bis heute an zahlreichen Stellen vor, dass die IB SH über Anträge grundsätzlich nur in Abstimmung mit den verschiedenen Ministerien entscheidet und dass ihr auch nicht eigenständig das Recht zusteht, im Einzelfall über Ausnahmen in den Förderkriterien zu verfügen.

Dazu formulieren z.B. die drei Rahmenrichtlinien vom 9. Juni 2010 unter Ziff. 7.5: „In besonders begründeten Einzelfällen können von den Ministerien, die die ergänzenden Förderkriterien festgelegt haben - bei grundsätzlicher Bedeutung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und der Verwaltungsbehörde im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit - Ausnahmen zugelassen werden“ (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 2010a, Ziff. 7.5).

Hier zeigt sich bei der Aufgabenübertragung an die IB SH, dass es der öffentlichen Verwaltung wie schon in der Vergangenheit nicht gelingt, eine wirklich umfassende und damit auch effektive Aufgabenübertragung an andere rechtlich selbstständige Unternehmen durchzuführen. Die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen für die Ministerien – insbesondere die Landeshaushaltsordnung (LHO) – geben dafür keinen

ausreichenden Gestaltungsraum bzw. es fehlt der Mut oder die Erfahrung für solche Projekte.

Zudem hatten sich gerade in Schleswig-Holstein in der Vergangenheit in den Ministerien Befürchtungen verfestigt, mit neuen Organisationsstrukturen in Richtung Teilprivatisierung erneut in die Kritik der Landtagsfraktionen und des Landesrechnungshofes zu geraten. Die Gutachter der Nordd. Treuhand sind in ihrer Analyse vom 19. November 1999 auch auf die Erledigung der Landesarbeitsmarktförderung durch die öffentliche Verwaltung eingegangen und haben Vor- und Nachteile abgeglichen (Norddt. Treuhand- und Revisionsgesellschaft 1999, S. 155 f., Ziff. 209 bis 211).

Nach Auswertung der Organisation der Arbeitsmarktförderung in Schleswig-Holstein von 1985 bis heute empfiehlt die Verfasserin, die Aufgabe der Arbeitsförderung insgesamt in die Zuständigkeit eines Ministeriums zu verlagern, dort z.B. ein Kosten-/Verantwortungszentrum oder ein mit hoher Kompetenz ausgestattetes Referat bzw. eine Stabsstelle aufzubauen und die praktische Abwicklung der Landesarbeitsmarktprogramme (einschließlich ESF) dort anzusiedeln oder in eine untere Landesbehörde zu verlagern (ebd. S. 150/179, Ziff. 199/244 und 245 A). Wenn auf diese Weise schnelle Entscheidungswege organisiert würden, eine gute Öffentlichkeitsarbeit stattfände und die Kooperation mit wichtigen Partnern zentralisiert wäre, dient das der Arbeitsförderung voraussichtlich mehr als das heutige Verfahren. Darüber hinaus könnte das Ministerium seine Verantwortung gegenüber dem Parlament und auch zu den Prüfinstitutionen fundierter wahrnehmen. Den eigenen Beratungsbedarf kann man sich von außen einkaufen, z.B. durch Institute, die auch Arbeitsmarktprogramme evaluieren. Die Beratung von Aufgabenträgern ist weiterhin durch die Experten im Ministerium möglich.

Bei einer schlanken aber qualifizierten Personalstruktur kann dieses Modell insgesamt preiswerter sein als die bei der IB SH entstehenden Kosten. Nach einem Brief des MJAE vom Mai 2007 an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des schleswig-holsteinischen Landtages zum LT-Umdruck 16/1927 wurde mit der IB SH folgendes vereinbart: „Gemäß dem mit der Investitionsbank Schleswig-Holstein geschlossenen Vertrag für die Abwicklung des „Zukunftsprogramm Arbeit“ in den Jahren 2007 bis 2015 ist eine Kostenerstattung nach § 5 Abs. 2 und 3 Investitionsbankgesetz (IBG) in einer Gesamthöhe von 11.482.849,29 € zu zahlen“ (Minister für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2007, S. 1f.).

3.3.7 Das Zukunftsprogramm Arbeit vom 1.1.2007 bis 31.12.2013

Die formellen Vorgaben im ESF, die ab 1. Januar 2005 organisatorisch und inhaltlich veränderte Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit einschl. der zwei Optionskreise Dithmarschen und Nordfriesland und der erforderliche Abstimmungsprozess zwischen den Ministerien der schwarz-roten Koa-

lition führten dazu, dass das neue Arbeitsmarktprogramm in Schleswig-Holstein nicht rechtzeitig zum 1. Januar 2007 beginnen konnte.

In der Kabinettsitzung vom 21. Februar 2007 nahm die Landesregierung die Eckpunkte des arbeitsmarktpolitischen Teils des Zukunftsprogramms Schleswig-Holstein zustimmend zur Kenntnis. Das Zukunftsprogramm Arbeit (ZP Arbeit) umfasst die drei Schwerpunkte A (Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten), B (Humankapital, besonders Jugendliche) und C (Arbeitsmarktintegration).

Am selben Tag wurde das von der Europäischen Kommission geforderte Operationelle Programm (OP) als Grundlage des ZP Arbeit bei der EU zur Bewilligung eingereicht. Die Erstellung des 172 Seiten umfassenden Operationellen Programms war arbeitsaufwändig und gem. Art. 48 Abs. 2, Satz 6 der EG-Verordnung Nr. 1083/2006 (Allg. VO) vor seiner Genehmigung durch die Europäische Kommission einer Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 159). Ziel dieser Ex-ante-Evaluierung war, die Programmplanung zu verbessern, um die Finanzmittel optimal einzusetzen.

Das MJAE hatte damit das ISG Dresden beauftragt, das die Evaluationsarbeiten in der Zeit von Juni 2006 bis Mai 2007 durchführte. Die Vorschläge des ISG wurden weitgehend in das OP übernommen.

Neben einer Analyse der Stärken und Schwächen des Landes SH erfolgte die Festlegung von Querschnittszielen (Chancengleichheit, nachhaltige Entwicklung, Innovation und Transnationalität) und Prioritätsachsen sowie der Ausgestaltungsmodalitäten des verwaltungsmäßigen Durchführungssystems (vgl. ebd., S. 65ff, 76ff., 93ff., 147ff.).

Am 29. Juni 2007 trafen sich der EU-Kommissar für Beschäftigung und der schleswig-holsteinische Arbeitsminister Döring (SPD) am Rande eines Festaktes zum 50-jährigen Bestehen des Europäischen Sozialfonds in Potsdam und unterzeichneten ein Dokument, durch das das OP genehmigt wurde.

Am 4. Juli 2007 ging die offizielle Programmgenehmigung der Kommission bei der Landesregierung ein.

Döring hatte allerdings am 28. März 2007 zahlreiche an der Arbeitsmarktpolitik beteiligte Verbände und Organisationen zu einer Auftaktveranstaltung „Zukunftsprogramm Arbeit“ eingeladen und erläutert, dass die zuletzt in ASH 2000 verbliebenen sechs Handlungsfelder mit 22 einzelnen Förderinstrumenten auf drei Schwerpunkte mit 14 Maßnahmen im ZP Arbeit verringert werden sollten und dass statt 173 Mio. Euro ESF-Mitteln (ASH 2000) nur noch ca. 100 Mio. Euro ESF-Mittel für sieben Jahre zur Verfügung stünden. Döring begründete die Begrenzung des Programmumfangs einerseits mit den verringerten Fördermitteln und andererseits damit, „[...] dass man sich leicht verzetteln kann, wenn das Geld auf zu viele verschiedene Fördertöpfe verteilt wird“ (Döring 2007, S. 2). Der Minister ordnete das Programm in seiner Größenordnung realistisch ein: „Den Löwenanteil des Geldes für Arbeitsmarktpolitik in Schleswig-Holstein gibt immer noch der Bund aus. Im Vergleich dazu ist das Zukunftsprogramm Arbeit klein, aber fein“ (ebd., S. 2).

Diese Tatsache kritisierte im Landtag vor allem der Oppositionsführer, FDP-Fraktionsvorsitzender Kubicki, in der Debatte zur Regierungserklärung zum ZP Schleswig-Holstein am 25. Januar 2007. Er nannte jedoch keine konstruktiven Alternativen für den Einsatz zusätzlicher Fördermittel der EU, sondern polemisierte in seiner Rede mit der Äußerung: „Die wesentliche Leistung der Landesregierung bestand ja darin, die Anträge der EU für die Landessozialhilfe richtig auszufüllen und rechtzeitig abzugeben“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2007, PIPr. 16/62, S. 3579).

Die Umsetzung des Programms wurde für Mitte 2007 angekündigt, allerdings zum Schließen wichtiger Förderlücken (z.B. Förderung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze, Trainingsmaßnahmen für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt) teilweise vorgezogen.

Weiterhin gab Döring auf dieser Veranstaltung bekannt, dass künftig die IB SH mit der Abwicklung aller Förderprojekte des ZP Arbeit beauftragt werde. Die Ausschreibung von Projekten solle zudem im Rahmen von Ideenwettbewerben erfolgen und das Programm regelmäßig (alle zwei Jahre) evaluiert werden.

Das Ministerium informierte ebenfalls darüber, welche konkreten Ziele mit den einzelnen Programmschwerpunkten umgesetzt werden sollten: Das qualifizierte strategische Ziel des Schwerpunktes A strebte 17500 zusätzliche Arbeitsplätze an. Schwerpunkt B verfolgte das Ziel, die Jugendarbeitslosigkeit von 11 % im Jahr 2006 auf 6,4 % im Jahr 2013 zu reduzieren.

Die Fördermaßnahmen im Schwerpunkt C sollten so angelegt werden, dass das quantifizierte strategische Ziel der Senkung der Arbeitslosenquote in SH auf den westdeutschen Durchschnitt im Jahre 2013 erreicht wird.

Die für den Zeitraum von 2007 bis 2013 eingeplanten Fördermittel in Höhe von 287,7 Mio. Euro schlüsselte das MJAE wie folgt auf:

- ESF-Mittel: 100 Mio. Euro,
- Land: 83,5 Mio. Euro,
- weitere öffentliche und private Mittel: ca. 104,2 Mio. Euro.

Die Verteilung der ESF-Mittel auf die Schwerpunkte erfolgte in konkreten Prozentsätzen:

- Schwerpunkt A: 21 %,
- Schwerpunkt B: 58 %,
- Schwerpunkt C: 17 %,
- Technische Hilfe: 4 %.

Die neuen Rahmenrichtlinien zu den Prioritätsachsen A, B und C wurden vom MJAE am 31. August 2007 im Amtsblatt Schleswig-Holstein veröffentlicht (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2008, S. 120). Die bisherigen Rahmenrichtlinien galten bis zur Bekanntmachung der neuen Gesamtfassung der Rahmenrichtlinien am 9. Juni 2010, die wieder durch das MASG (Zuständigkeitswechsel durch die schwarz-gelbe Regierungskoalition) erlassen wurden. Hier waren Zweck, Rechtsgrundlagen, Zuwendungsvoraussetzungen, der Kreis der Zuwendungs-

empfänger, Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie die Evaluation und weitere Verfahrensabläufe sehr konkret geregelt.

Eine schwer nachvollziehbare Besonderheit leisteten sich die Verfasser der Rahmenrichtlinien jedoch bei der Regelung der Prüfverfahren. Ziffer 4.7 legt in jeder Rahmenrichtlinie fest, dass die „[...] Europäische Kommission, der Europäische Rechnungshof, der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, die Prüfbehörde beim Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, die Bescheinigungsbehörde beim Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, die Verwaltungsbehörde im Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie die Investitionsbank Schleswig-Holstein [...] berechtigt [sind], die Durchführung der aus dieser Richtlinien geförderten Vorhaben zu prüfen. Das Prüfrecht dieser Einrichtungen erstreckt sich dabei auch auf die Prüfung der Durchführung der Vorhaben vor Ort bei den Zuwendungsempfängerinnen bzw. Zuwendungsempfängern“ (ebd.).

Dieses bedeutet bis zum heutigen Tag, dass sieben Institutionen unabhängig voneinander umfassende Prüfungen durchführen können. Im Ernstfall kann es dadurch zu mehreren Prüfvorgängen kommen, die für lange Zeit keinen finanziellen Abschluss der Projekte zulassen, weil aus allen Prüfungen Rückzahlungsverpflichtungen entstehen können. Alle beteiligten Stellen sollten sich auf eine gemeinsame Prüfinstanz einigen. Dafür böte sich z.B. der Landesrechnungshof an.

3.3.7.1 Rahmenrichtlinie Prioritätsachse A

Ziele der „Richtlinie zur Förderung von Aktionen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit“ sind insbesondere die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die nachhaltige Stärkung von geförderten Existenzgründungen. Hierdurch sollen bis zum Jahr 2013 17500 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Zu den einzelnen Maßnahmen zählen die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten in KMU (A 1), externe Beratungstätigkeiten für KMU (A 2), Qualifizierungen von Existenzgründern aus der Arbeitslosigkeit (A 3), Vorgründungsberatungen für Existenzgründer (A 4) und Projekte zur Beschäftigungsentwicklung in Clustern (A 5).

Für die Maßnahmen A 1, A 2 und A 4 wurden ergänzende Förderrichtlinien veröffentlicht. A 1 soll 7.000 geförderte Beschäftigte bis 2013 vorweisen. Bei 25 % der Geförderten soll die Maßnahme zur Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit beitragen und 45 % der geförderten Teilnehmer sollen weiblich sein.

Maßnahme A 2 fördert die Potenzialberatung durch qualifizierte Beratungsunternehmen in den Bereichen Investitionsplanung, Personalentwicklung, Innovationsfähigkeit und Finanzierung. Die Ergänzenden Förderkriterien regeln in 13 Punkten, welche Art von Beratung nicht gefördert wird. Hierzu gehören u.a. Beratungsdienstleistungen

zum Abbau von Beschäftigung. Dieses ist grundsätzlich verständlich aber insoweit nicht zu Ende gedacht, als dass durch eine Betriebsumstrukturierung mit einem daraus resultierenden Teilabbau von Arbeitsplätzen evtl. eine größere Anzahl von Arbeitsplätzen gesichert würde, die sonst z.B. im Konkursverfahren verloren ginge. Messbare Ziele der Maßnahme sind, dass 70 % der geförderten Unternehmen nach 12 Monaten entsprechende Maßnahmen durchgeführt haben müssen, die Gegenstand der Beratung waren und dass 300 Arbeitsplätze pro Jahr gesichert oder geschaffen worden sein müssen.

Für die Maßnahme A 3 wurden in Schleswig-Holstein fünf „Gründungscamps“ mit Beratungsangeboten für Arbeitslose an bis zu 21 Standorten beauftragt. Das Operationelle Programm setzte für diese Maßnahme 7000 Förderfälle pro Jahr an (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 103). Außerdem wird im OP darauf hingewiesen, dass es bei der „[...] Vorgründungsberatung insbesondere darum geht, die Überlebensfähigkeit von Gründungen zu steigern und damit den Gründungssaldo zu verbessern. Aus diesem Grund gehört zur Vorgründungsberatung auch die „Abberatung“ von nicht tragfähigen Konzepten. Das Land hat sich mit der ESF-Förderung für die Vorgründungsberatung entschieden, da die BA in der Förderperiode ab 2007 Beratung und Coaching erst nach einer Existenzgründung anbietet (vgl. ebd., S. 99).

Durch Maßnahme A 4 macht das MASG Beschäftigten das Angebot, 50 % der Kosten für eine Vorgründungsberatung (maximal 300 Euro pro Beratungstag für bis zu fünf Beratungstage) zu übernehmen – unabhängig davon, ob deren Arbeitsplatz gefährdet ist oder nicht. Die Beratung soll vor allem Kenntnisse im betriebswirtschaftlichen Bereich, im Marketing und bei der Erstellung eines Businessplans vermitteln. Als messbare Ziele nennt das MASG 150 beratene Personen im Jahr, von denen 80 % sechs Monate nach der Beratung ein Gewerbe angemeldet haben sollen (A1, A2, A4, A5) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010f).

3.3.7.2 Rahmenrichtlinie Prioritätsachse B

Übergeordnete Ziele für die „Richtlinie zur Förderung von Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit“ sind entsprechend den Vorschlägen des Landes Schleswig-Holstein im OP für den ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 insbesondere die Sicherung der Erstausbildung und die Schließung der Ausbildungsplatzlücke, die Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen und die Erhöhung der interkulturellen Kompetenz von Jugendlichen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 105).

Mit den Maßnahmen der Prioritätsachse B soll darüber hinaus dazu beigetragen werden, die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen in Schleswig-Holstein von 11 %

(Jahresdurchschnitt 2006) auf 6,4 % im Jahr 2013 zu reduzieren (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 2010b, S. 2). Für die Prioritätsachse B wurden 58 % der ESF-Mittel eingeplant.

Durch gemeinsame Anstrengungen aller Partner im schleswig-holsteinischen Bündnis für Arbeit und begünstigt durch die konjunkturelle Entwicklung konnte im Rahmen der Maßnahme B1, Bereitstellung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze für am Ausbildungsmarkt benachteiligte Jugendliche, im Jahr 2007 eine Steigerung der am 30. September 2007 abgeschlossenen Ausbildungsverträge um 7,5 % auf 21.860 neue Verträge erreicht werden – das beste Ausbildungsergebnis seit 1992 (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2008, S. 16). Die Ergänzenden Förderkriterien zur Maßnahme B1 sehen vor, dass die Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze sich auf Altbewerber, Ausbildungsabbrecher sowie auf Jugendliche und junge Erwachsene, die Anspruch auf Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II haben, beschränkt.

Die Förderkriterien bestimmen, welche Betriebe gefördert werden und legen den Förderzeitraum (12 – 24 Monate) und die Höhe der Zuwendung (120 Euro im Monat) fest. Die Investitionsbank entscheidet im Rahmen der Haushaltsmittel allein über die Bewilligung der Anträge (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 4). Als konkretes messbares Ziel wird die Schaffung von 4200 zusätzlichen Ausbildungsplätzen bis zum Jahr 2013 vorgesehen.

Die Begrenzung der insgesamt geringeren ESF- und anderer Kofinanzierungsmittel auf die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze für „benachteiligte Jugendliche“ ist eine arbeitsmarktgerechte Maßnahme, solange insgesamt ein hohes Angebot an Ausbildungsplätzen besteht. Sobald das Ausbildungsplatzangebot für Jugendliche mit qualifizierten Schulabschlüssen zu gering ist, wird es bedeutend schwieriger, für benachteiligte Jugendliche einen zusätzlichen Ausbildungsplatz zu finden, auch bei finanzieller Förderung. Daher wird es immer erforderlich sein, Förderprogramme flexibel an die strukturellen Gegebenheiten des Arbeits- und Ausbildungsmarktes anzupassen.

In Bezug auf die Maßnahme B 2, die „Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk“ (ÜLU), ist die Frage nach dem Grund der Einordnung dieser Maßnahme in den Bereich der Arbeitsförderung zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zu stellen. Begründet wird dieser Schritt seitens der Landesregierung seit vielen Jahren mit der Wirtschaftsstruktur in Schleswig-Holstein, die vorwiegend durch KMU geprägt ist. Diesen Betrieben fehlt es für eine zukunftsorientierte, in Teilen hochqualifizierte Ausbildung an technischen und personellen Ressourcen, die deshalb von überbetrieblichen Ausbildungsstätten angeboten werden müssen.

Innerhalb der Grundstufe (erstes Ausbildungsjahr) und der Fachstufe (zweites bis viertes Ausbildungsjahr) erhalten die jungen Menschen eine Berufsgrundlage, die ihnen vielseitige Beschäftigung in den Handwerksbetrieben und auch darüber hinaus gewährleistet. Insoweit ist die ÜLU auch eine präventive Maßnahme, um Arbeitslo-

sigkeit vorzubeugen. Die Höhe der Förderung beträgt für die Grundlehrgänge bis zu zwei Drittel und für die Fachlehrgänge bis zu einem Drittel der von einer unabhängigen Institution ermittelten Teilnehmerstunden-Pauschale. Über Anträge entscheidet die IB SH gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium.

Das messbare Ziel soll ein konstantes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen im Handwerk von 6200 Ausbildungsstellen pro Jahr sein (B2) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 4).

Maßnahme B 3, „Vorhaben zur gezielten Akquisition von Ausbildungsplätzen“, verfolgt das Ziel, ein flächendeckendes Netz zusätzlicher Ausbildungsplatzakquisiteure aufzubauen, die Betriebe zum Ausbilden animieren sollen und bei der Auswahl geeigneter Bewerber helfen. Als messbares Ziel nennen die Ergänzenden Förderkriterien eine Zahl von 1150 zusätzlich akquirierten Ausbildungsplätzen pro Jahr (B3) (vgl. ebd.) Im Jahr 2008 konnten bereits 2170 Ausbildungsplätze eingeworben werden (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 128). Investitionsbank und Wirtschaftsministerium entscheiden gemeinsam über die Bewilligung der Anträge.

Maßnahme B 4, „Vorhaben zur Beratung und Betreuung Jugendlicher während der Ausbildung“, stellt an zehn Standorten in Schleswig-Holstein Ausbildungsbetreuer für Auszubildende und ihre Betriebe zur Verfügung. Im Konfliktfall sollen die Betreuer bei der Problemlösung helfen und vermeiden, dass es zu Ausbildungsabbrüchen kommt und Betriebe davon überzeugen, dass sie ihre Ausbildungsbereitschaft erhalten. In 2008 waren 11 Ausbildungsbetreuer eingesetzt, die 1671 Fälle betreuten. Die angestrebten Zielwerte, 60 % der Ausbildungsabbrecher zu reintegrieren bzw. 80 % Verbleibsquote bei beratenen Azubis zu erreichen, wurde trotz statistischer Probleme nicht nur erreicht, sondern sogar überschritten. Während die Reintegrationsquote von 2007 (67,8 %) auf 71,7 % in 2008 stieg, sank die Verbleibsquote zwar, jedoch nur von beachtlichen 92,8 % in 2007 auf 87,5 % in 2008 (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 129).

Auch bei dieser Maßnahme entscheidet die IB SH gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium über die Anträge.

Maßnahme B 5, „Vorhaben zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen“, verfolgt im Rahmen der Handlungsfelder des „Handlungskonzeptes Schule und Arbeitswelt“ das Ziel, Abgänger von Förderzentren und von Bildungsgängen, die zum Hauptschulabschluss führen, auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorzubereiten und ihre Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern sowie die Zahl der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss zu verringern. Helfen soll dabei ein vernetztes und qualifiziertes „regionales Übergangsmanagement“ (B5) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 1 f.). Herausforderungen ergeben sich dabei sowohl in inhaltlicher Sicht als auch im Hinblick auf die Organisations- und Koordinierungsfunktion.

Das OP für die aktuelle ESF-Förderperiode macht, auch vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Erfahrungen mit dem Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt im Programm ASH 2000 deutlich, dass mit der Maßnahme B 5 ein neuer Schwerpunkt im Förderprogramm gesetzt werden muss. Außerdem weist das OP darauf hin, dass Schleswig-Holstein im Bundesvergleich ein zu geringes Bildungsniveau hat (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 82).

Das OP stellt fest, dass ein Anteil von 10 % der Schüler eines Jahrgangs die Allgemeinbildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss verlässt und ein Viertel der Jugendlichen nicht über ausreichende Kompetenzen im Sinne einer Ausbildungs- und Berufsmündigkeit verfügt. Diese und weitere alarmierende Zahlen verdeutlichen den Handlungsbedarf (vgl. ebd., S. 108).

Aus diesem Grund legte die Landesregierung auch bereits im OP Kernpunkte für das Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt fest. Diese reichen von einer vertieften und flexiblen Berufsorientierung über eine Potenzialanalyse und individuelle Berufsplanung bis hin zum persönlichen Coaching, der Öffnung von Schulen innerhalb des Kooperationsnetzwerkes und dem Aufbau von Qualifizierungsbausteinen (vgl. ebd., S. 109f.).

Diese Kernpunkte hatten inzwischen auch Eingang in die Regelungen des neuen Schulgesetzes des Landes sowie in die Berufsschulordnung gefunden und sollten vom Schuljahr 2007/2008 an wirksam werden. Die Zahl der Standorte, an denen diese Angebote in Abstimmung mit den von der BA finanzierten Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleitern nach § 421 s SGB III erfolgen, wurde bereits in der Operationellen Planung für 2007 – 2013 festgelegt:

„Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt bündelt deshalb die guten Erfahrungen der vorhergehenden Förderperiode und verstetigt diese unter Einbezug neuer Elemente (z.B. Coaching) in dem flächendeckenden Gesamtkonzept. Es umfasst nicht alle, sondern nur 60 Schwerpunktschulen von rund 250 Hauptschulen und 15 von 90 Förderschulen. In einer dritten Phase, nach 2013, soll das Handlungskonzept auf alle Schulen ausgedehnt werden. Somit ist die zweite Phase (in der Förderperiode 2007 – 2013) innovativ und zugleich auf Nachhaltigkeit ausgelegt, insbesondere deshalb, weil es gelungen ist, es als gemeinsames Projekt zweier betroffener Ressorts zu etablieren“ (ebd., S. 110).

Die Umsetzung des Handlungskonzepts erfolgt durch Träger der beruflichen Bildung mit Erfahrung, erforderlicher Infrastruktur und unter Anwendung eines Qualitätsmanagementsystems (B5) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 3).

In jedem Kreis des Landes gibt es eine Einrichtung, die die Projekte koordiniert. Im Bewilligungszeitraum 2009 bis 2011 sind 43 Träger der beruflichen Bildung an der Umsetzung des Handlungskonzepts in Projektpartnerschaften mit den Schulen beteiligt (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2010, Drs. 17/450).

Für die aktuelle Förderperiode sind 56 Mio. Euro als Finanzierungsmittel eingeplant, davon 25 Mio. Euro aus dem ESF. Das entspricht einem Anteil von 25 % der gesamten ESF-Mittel in Schleswig-Holstein.

Bei diesem hohen Stellenwert der Maßnahme in der Arbeitsmarktpolitik des Landes muss das Handlungskonzept, um erfolgreich zu sein, als präventive Arbeitsmarktförderung äußerst realitätsnah und ergebnisorientiert umgesetzt werden. Immerhin stellen die Gutachter des ISG in ihrem Endbericht zur Evaluierung des ZP Arbeit für die Jahre 2007 und 2008 fest, dass sich der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss von 9,8 % im Jahr 2005 auf 8,6 % im Schuljahr 2007/2008 reduziert hat. Diese Entwicklung dürfte jedoch kaum auf das Handlungskonzept zurückzuführen sein (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 52f.).

Darüber hinaus empfehlen die Gutachter, „[...] bestehende Potenziale des Handlungskonzepts zur positiven Einflussnahme auf den Erwerb schulischer Abschlüsse und auf die schulischen Leistungen zukünftig stärker zu gewichten. Letztlich stellt dies – neben der Erlangung von Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit – das übergeordnete Ziel dar und sollte damit auch im stärkeren Maße als bisher nach außen formuliert und forciert werden“ (ebd., S. 78).

Aus den Befragungen von Jugendlichen, Coaches und Lehrern leiteten die Gutachter weitere Handlungsempfehlungen ab (Berufsfelderprobungen und praktischer Unterricht, Verbesserung der Potenzialanalyse, intensiverer Kooperation zwischen Lehrern und Coaches sowie mit Eltern, Einrichtungen der Jugendhilfe und Unternehmen, Erhöhung der Präsenz von Coaches in Schulen) (vgl. ebd., S. 79f.).

Am 4. März 2010 veröffentlichte die Landesregierung Vorschläge für eine Koordinierung des Handlungskonzepts Schule & Arbeitswelt vor Ort über eine Entwicklungspartnerschaft zwischen Land, Städten und Landkreisen und der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein v. 4.3.2010).

Ziel dieser Partnerschaft ist die Schaffung einer neuen (weiteren) Ebene, die „nicht direkt mit den Jugendlichen arbeitet, sondern sie koordiniert das Zusammenwirken jener, die direkt mit den Jugendlichen arbeiten, also sie unterrichten, sie beraten, sie prüfen, ausbilden etc.“ (ebd., S. 4).

Die Praxis muss zeigen, ob die Akteure sich nicht im Endergebnis in einer Serie von Veranstaltungen und Abstimmungsprozessen wiederfinden, für die keine zusätzliche Arbeitszeit zur Verfügung steht und die sich somit im Zweifelsfall negativ auf die Beratungszeit und die Bedürfnisse der Jugendlichen auswirkt. Das würde dem Leitsatz der Entwicklungspartnerschaft „Jede und jeder zählt und wird gebraucht“ nicht unbedingt entsprechen.

Im Bericht zum Handlungskonzept wird u.a. darüber informiert, dass in den Schuljahren 2009/2010 und 2010/2011 mit zusätzlichen Mitteln der BA an insgesamt 101 Standorten mit dem Bildungsgang Hauptschulabschluss (HSA), 62 Standorten mit Flexiblen Übergangsphasen (Flex), 47 Förderzentren (FöZ) und 25 Standorten von Berufsschulen mit Berufseingangsklassen (BEK) Kompetenzfeststellung, Berufsfelderprobung, Coaching und Qualifizierungs-Bausteine angeboten werden. In der Praxis

bedeutet das, dass die nach den „Ergänzenden Förderkriterien“ eingerichtete Lenkungsgruppe aus dem Arbeits- und dem Bildungsministerium in Abstimmung mit der Investitionsbank über die Auswahl zusätzlicher Projekte aus den Bereichen „Flexible Übergangsphasen“, „Förderzentren mit Schwerpunkt Lernen“ und „Berufseingangsklassen der Berufsschule“ zu entscheiden hat. Der Ansatz, das 8. und 9. Schuljahr auf drei Jahre zu strecken, ist voraussichtlich der geeignetste Ansatz, den Anteil von Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss zu verringern.

Die Landesregierung stellt in ihrem Bericht zum Handlungskonzept vom 3. Mai 2010 auf Antrag des Landtages fest: „Zum Schuljahresende 2010/11 werden konkrete Ergebnisse zur Flex vorliegen, da dann an allen Standorten die Flexiblen Übergangsphasen (drei Jahre) erstmalig vollständig durchlaufen sind. Daraus lassen sich dann ggf. notwendige konkrete Handlungsbedarfe ableiten, die in die Weiterentwicklung des Handlungskonzepts Schule und Arbeitswelt einfließen“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2010, LT-Drs. 17/450, S. 3).

In der Zeit vom 1. August 2007 bis 31. Juli 2009 sind von der IB im Rahmen des Stammbblattverfahrens 11922 Schülerinnen (5048) und Schüler (6874) gezählt worden, die an den verschiedenen Fördermaßnahmen teilgenommen hatten; davon 1457 Deutsche mit Migrationshintergrund und 1388 ausländische Jugendliche (vgl. ebd., S. 6).

Aufgrund der Tatsache, dass von den 11922 teilnehmenden Jugendlichen 7017 aus dem Handlungskonzept ausgetreten sind, von denen nur für 5807 Jugendliche die unterschiedlichsten Austrittsgründe statistisch erfasst werden konnten, bedarf es hier sehr genauer Analysen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erfassen und evtl. zu verbessern. Positiv zu registrieren ist, dass 1995 Jugendliche „[...] in Ausbildung übergegangen sind oder ihre Schulbildung weiter verfolgt haben [...]. Weitere 2024 Jugendliche [...] nahmen ein Angebot des Übergangssystems wahr“ (ebd.). Die Landesregierung stellte in Verbindung mit der Absicht, verstärkt interdisziplinäre Personalqualifizierungen durchzuführen und die Kooperation zwischen Coaching-Fachkräften und Lehrkräften weiterzuentwickeln, auch fest: „Die originären Aufgaben (schulische Lehr- und Lernaspekte) der Schule bleiben unberührt“ (ebd.).

Der Bericht der Landesregierung zeigt, dass das Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt sich nicht einfach umsetzen lässt, da zahlreiche Institutionen einbezogen und mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind.

Das Handlungskonzept muss in Verbindung mit der für 2009 und 2010 anstehenden Evaluierung noch einmal sehr genau auf positive und negative Abläufe geprüft werden. Dabei sollte auch ein Konzept entwickelt werden, das mehr in den Fokus schulischer Kompetenz gestellt wird, zumal nicht vorhergesehen werden kann, welche ESF- oder andere EU-Mittel für entsprechende Projekte ab 2014 zur Verfügung stehen.

Bevor das Land Schleswig-Holstein damit beginnt, wegen geringerer Schülerzahlen Lehrerstellen abzubauen, sollten Stellen bereitgestellt werden, um die Situation der Jugendlichen bei den Schulabschlüssen (einschl. der Schulsozialarbeiter) zu verbes-

sern und um aus der Schule heraus mit den ausbildenden Betrieben und ihren Kammern zusammenzuarbeiten. Die Wirtschaft wird daran wegen des wachsenden Ausbildungsbedarfs für Fachkräfte – insbesondere im Handwerk – nicht nur interessiert sein, sondern ihren Teil in Sachen Berufsorientierung, Betriebspraktika und Coaching einbringen.

Maßnahme B 6, „Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen von benachteiligten jungen Menschen unter 25 Jahren“, hilft benachteiligten Jugendlichen bis zur Vollendung ihres 25. Lebensjahres dabei, eine Grundqualifikation zu erlangen, die die Aufnahme einer Arbeit oder weiterführenden Qualifikation erleichtert.

Einzelne Projekte von Trägern der beruflichen Bildung werden nur aus dem ZP Arbeit mit maximal 51 % der Gesamtkosten gefördert, wenn sie inhaltlich mit Agenturen für Arbeit oder Aufgabenträgern nach SGB II (Optionskommunen) abgestimmt wurden. Als messbare Ziele geben die Ergänzenden Förderkriterien an, dass 25 % der geförderten Personen direkt in Arbeit oder Ausbildung übergehen und 60 % in eine weiterführende Maßnahme eintreten sollen (B6) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 3).

Die Investitionsbank entscheidet jährlich zum 1. August in Abstimmung mit dem MASG nach vorgegebenen Kriterien über die Projektanträge. Aus der ersten Evaluierung des ISG für die Jahre 2007 und 2008 vom 30. Juni 2009 ergibt sich, dass in 2007/2008 30 Projekte mit 849 Jugendlichen durchgeführt wurden (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 133). Den Erfolg der Aktionen im Rahmen der Maßnahme B 6 wollten die ISG-Gutachter noch nicht beurteilen, weil dafür die Daten für die 12-monatige Teilnahme an Kursen nicht ausreichten und von den Projektträgern nicht durchgängig nach einem einheitlichen methodischen Verfahren erfasst wurden (vgl. ebd., S. 55).

Die Förderungsziele der Maßnahme waren in der Arbeitsmarktpolitik des Landes Schleswig-Holstein immer von großer Bedeutung und wegen des damit verbundenen sozialpolitischen Ansatzes gelegentlich umstritten. Es wird daher auch für die Landespolitik von Bedeutung sein, ob die gesetzten Integrationsziele erreicht und möglichst überschritten werden. Die erwartete Evaluierung für die Jahre 2009/2010 muss auf die erforderlichen statistischen Datensätze zugreifen können, damit eine wissenschaftliche Auswertung der Ergebnisse ermöglicht werden kann.

Maßnahme B 7, „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für jugendliche Strafgefangene“, ermöglicht Jugendlichen unter 25 Jahren im Jugendvollzug schulische und berufliche Qualifikationen. Die Aufgabe wird in den Vollzugseinrichtungen durch Bildungsträger erfüllt, die über langjährige Erfahrung in diesem Maßnahmebereich verfügen. Als messbare Ziele formuliert die Landesregierung in den spezifischen „Ergänzenden Förderkriterien“, dass 80 % der Teilnehmer an berufsvorbereitenden Maßnahmen eine Qualifikationsstufe – angelehnt an § 61 SGB III – beenden, 10 % einen Schulabschluss erwerben und 50 % aller Teilnehmer in Ausbildung und Arbeit

übergehen. Soweit es sich um Teilnehmer handelt, die an schulischen oder beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, sollen 70 % das Ende der Maßnahme erreichen und 35 % nach Beendigung der Förderung in Ausbildung und Arbeit im ersten Arbeitsmarkt übergehen oder in eine weitere Maßnahme einmünden (B7) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010g, S. 3).

Die IB SH entscheidet über entsprechende Anträge in Abstimmung mit dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (MJGI).

Maßnahme B 8, „Förderung von transnationalen Vorhaben“, soll insbesondere über Ideenwettbewerbe entstehen. Diese Vorgabe des Arbeitsministeriums basierte auf der Erfahrung, dass es schwierig war, eine transnationale Arbeitsmarktförderung zu gestalten. Ergänzende Förderkriterien wurden deshalb auch nicht erlassen. Nach dem OP des Landes für den ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Transnationalität des ZP Arbeit ein Querschnittsziel, um „einen tatsächlichen ‚Europäischen Arbeitsmarkt‘ zu schaffen“ (Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 130 f.).

Das Arbeitsressort befasste sich bereits seit Ende der 1990er Jahre mit der Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes zwischen dem Norden des Landes (Kreis Schleswig-Flensburg, Flensburg und Nordfriesland) und den dänischen Teilen der Europaregion Soenderjylland (die Kommunen Apenrade, Sonderburg, Tondern und Hadersleben) (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, LT-Drs. 16/235, S. 5 u. 13). Dabei fällt auf, dass nicht nur in den jährlichen Ostseeberichten der Landesregierung bis hin zum aktuellen OP, sondern auch seitens des Arbeitsmarktreferats im MASG unverändert die Auffassung vertreten wird, dass weniger die „harten“ Hemmnisse wie Steuerpflicht, Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung einem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt entgegenstehen als vielmehr „weiche“ Hemmnisse wie fehlende Kenntnisse über den Arbeitsmarkt, unzureichende Sprach- und Kulturkenntnisse bis hin zu Vorurteilketten beiderseits der Grenze (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000, LT-Drs. 15/204, S. 19; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2002, LT-Drs. 15/2051, S. 54 f.; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006, LT-Drs. 16/890, S. 75).

Dennoch entwickelte sich die Zusammenarbeit weiter und im Juni 2007 gab es nicht nur eine erneuerte Partnerschaftserklärung zwischen den beiden Regionen, sondern auch auf höchster Ebene vereinbarte jährliche Arbeitspläne (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2008, LT-Drs. 16/2132). Ende November 2007 wurde ein „Deutsch-Dänisches Arbeitsmarktforum“ institutionalisiert und nach dem Stand April 2008 wurde geschätzt, dass etwa 11500 Arbeitnehmer von Deutschland nach Dänemark pendeln und 1200 dänische Bürger täglich nach Deutschland zur Arbeit fahren (ebd. S. 33).

Das European Employment Services (EURES) ist ein Kooperationsnetz zwischen der Europäischen Kommission und öffentlichen Arbeitsverwaltungen, das Informationen, Beratung und Vermittlung für Arbeitskräfte anbietet. Ende 2007 wurde dieses Ange-

bot durch das geförderte Projekt GRAMARK (grenzüberschreitender Arbeitsmarkt) sowie durch ein Infocenter Grenze ergänzt (vgl. ebd. S. 34).

„Die letzte Schätzung nach dem Stand Dezember 2009 weist rund 12.900 Grenzpendler gen Norden aus, in der Gegenrichtung sind es rund 1.000 Pendler“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2010, LT-Drs. 17/643, S. 96). Hier zeigt sich, dass in Dänemark ein erheblicher Arbeitskräftebedarf besteht, der bei entsprechender Realisierung die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik jedenfalls teilweise senkt; andererseits aber auch Fachkräfte, insbesondere aus dem Handwerk, abzieht. Auf jeden Fall wirken sich die verschiedenen Maßnahmen in diesem transnationalen Projekt bei relativ geringen ESF-Fördermitteln in Verbindung mit dem Arbeitsmarktprogramm des Landes Schleswig-Holstein positiv auf das Angebot zusätzlicher Arbeitsplätze in Dänemark für deutsche Arbeitnehmer aus.

3.3.7.3 Rahmenrichtlinie Prioritätsachse C

Diese Richtlinie in der Fassung der Bekanntmachung des MASG vom 9. Juni 2010 regelt die „Förderung von Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit“.

Im OP für die aktuelle Förderperiode weist das Land Schleswig-Holstein darauf hin, dass „der Instrumentenkoffer des SGB III und SGB II [...] gut gefüllt“ ist (Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 117). Das Land überließ die Individualförderung nach der Hartz-Reform vorrangig den ARGEn und den beiden Optionskreisen auf der Grundlage der Bundesgesetzgebung im SGB II und SGB III. Der neue Ansatz des Landes forcierte schwerpunktmäßig die Förderung innovativer und regionaler Projekte zur Integration besonders benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt. Dabei hatte die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt auch weiterhin Vorrang. Allerdings ging es dem Land wie auch in der Vergangenheit besonders darum, die soziale Integration und dabei oft die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen. Die Maßnahmen sollten gezielt auf Langzeitarbeitslose mit schweren Vermittlungshemmnissen, Migranten, gering Qualifizierte, Ältere, Behinderte sowie Nichtleistungsempfänger orientiert werden. Jugendliche Arbeitslose und junge Erwachsene unter 25 Jahren gehörten nicht in den Förderbereich, weil diese in der Rahmenrichtlinie Prioritätsachse B ihren Schwerpunkt hatten.

Zum Programmpunkt C 1 wurden über die Rahmenrichtlinie hinaus keine Ergänzenden Förderkriterien erlassen. Ziel war, über Ideenwettbewerbe Projekte möglichst flexibel gestalten zu können.

Am 2. Februar 2010 gab das Land den Start eines Ideenwettbewerbs zur besseren Integration Langzeitarbeitsloser über eine Presseerklärung des MASG bekannt (vgl. Presseerklärung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit 2010). Der Grund für die Ausschreibung dieses Ideenwettbewerbs lag vor allem in der stark angestiegenen Arbeitslosenquote von Personen ohne Schulabschluss: „Während die

Arbeitslosenquote aller Qualifikationsebenen nach IAB-Berechnungen von 1975 bis zum Jahr 2005 von 3,9 % auf 11,8 % anstieg, wuchs die Arbeitslosenquote der Menschen ohne Berufsabschluss von 6,1 % auf 26 %. Nach einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit vom Februar 2009 lag die Quote der Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an allen Arbeitslosen insgesamt in Schleswig-Holstein bei 45,7 %, im Rechtskreis des SGB II sogar bei 59,7 %. Bei den Ausländern stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte unter den Arbeitslosen noch gravierender dar. Die Arbeitslosenquote liegt hier insgesamt bei 78 %, im Rechtskreis des SGB II bei 82,1 %“ (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 2010d).

Bei den inhaltlichen Zielsetzungen des Projekts wurde u.a. darauf hingewiesen, dass evtl. zuerst die Lernmotivation geweckt werden müsse und dass Qualifikationen vermittelt werden sollen, die regional gebraucht werden. Außerdem sollten eine sozialpädagogische Begleitung, ein Übergangmanagement und eine Nachbetreuung der Teilnehmer eingeplant werden. Die Ausschreibung erfasste auch die organisatorischen und finanziellen Eckpunkte und setzte als Abgabetermin für die Vorschläge den 30. April 2010 fest. Tatsächlich wurden durch das Arbeitsministerium sieben Projekte aus insgesamt 22 eingereichten Vorschlägen ausgewählt. Diese werden ab 1. Januar 2011 mit rd. 3,9 Mio. Euro aus Landes- und ESF-Mitteln gefördert. Die Projekte finden in unterschiedlichen Regionen des Landes statt und werden ca. 700 Frauen und Männern in verschiedenen Branchen berufliche Entwicklungschancen ermöglichen. Die Maßnahmen konzentrieren sich nach einer Presseerklärung des MASG vom 25. Oktober 2010 vorrangig auf die Arbeitsfelder Altenpflege, Lager und Logistik, Handwerk, Dienstleistungen sowie Agrar- und Forstwirtschaft.

„Alle Projekte enthalten eine individuelle Stärken-Schwächen-Analyse sowie Coaching-Elemente, Qualifizierungen und Elemente der Nachbetreuung. Sie gelten als wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer erfolgreichen Integration“ (Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 25.10.2010). Hier zeigt sich die Handschrift des zuständigen Arbeitsministers Garg (FDP), der vorrangig Projekte fördert, die auf Arbeitsfelder mit Arbeitskräftebedarf zugeschnitten sind und somit größere Chancen für die Geförderten bieten, nahtlos in den ersten Arbeitsmarkt überzugehen. Die soziale Begleitung der Teilnehmer vernachlässigt er dabei allerdings nicht, da sonst kaum positive Integrationsquoten entstehen könnten. Man darf auf die Evaluation gespannt sein.

Für den Programmpunkt C 2, Förderung von Projekten zur arbeitsmarktpolitischen Beratung von Frauen, gelten die ergänzenden Förderkriterien nach dem Stand vom 22. März 2010. Das ZP Arbeit baut auch hierfür auf den Beratungsstrukturen der ASH-Vorgängerprogramme auf. Kernaufgaben der Beratungseinrichtungen sind Beratung zur beruflichen Orientierung langzeitarbeitsloser Frauen und zum Wiedereinstieg von Berufsrückkehrerinnen. Außerdem sollen Betriebe zu den Möglichkeiten beim Aufbau familienfreundlicher Arbeitsbedingungen für Frauen informiert werden. Die Beratungsstellen sind aufgefordert, in einer Landesarbeitsgemeinschaft zu kooperieren und ihre Öffentlichkeitsarbeit nach einheitlichen Maßstäben durchzuführen.

Als messbare Ziele gelten die Beratung von jährlich 11000 Frauen und 460 Unternehmen sowie eine Übergangsquote von 40 % der beratenen Frauen in Arbeit oder Weiterbildung. Die IB SH entscheidet auch in diesem Förderprogramm nur in Abstimmung mit dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (C2) (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010h).

Nach den im Internet veröffentlichten Projektbewilligungen zu C 2 in 2009 sind neun Träger von Beratungsstellen in verschiedenen Regionen des Landes mit insgesamt rd. 1,178 Mio. Euro (Stand: 31.12.2009) gefördert worden (vgl. Investitionsbank Schleswig-Holstein 2009, S. 165ff.).

In der Evaluierung der Maßnahme C 2 des ISG vom 30. Juni 2009 für das Jahr 2008 wurde deutlich, dass die Träger der Beratungsstellen wegen stagnierender Fördermittel Probleme im quantitativen und qualitativen Bereich der Beratungstätigkeit sahen. Außerdem wiesen sie darauf hin, dass beim Einsatz der Fördermittel und hinsichtlich der Vorgabe einer Übergangsquote von 40 % stärker die jeweiligen Strukturen der Kreise (z.B. Stadt/Land) berücksichtigt werden müssten. Auch fehlten den Beratungsstellen bei der Evaluierung die Erfassung von Kriterien wie Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit; Erkenntnisse, die in der Eigenevaluation erfasst würden (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 87).

Da das Projekt C 2 nicht unerhebliche Landes- und ESF-Mittel im ZP Arbeit bindet, sollte das Land die vorgesehene Evaluierung 2009/2010 nutzen, um die Effektivität dieses wichtigen frauenspezifischen Projekts genau zu analysieren und es bedarfsgerecht nachzujustieren.

Die Förderung der Alphabetisierung deutschsprachiger Erwachsener durch ein Informations- und Beratungsangebot an den Volkshochschulen (C 3) ist eine besondere Fördermaßnahme im ZP Arbeit. Durch sie sollen der Einstieg bzw. der Verbleib in Beruf und Ausbildung und damit die Chancen auf soziale Teilhabe für funktionelle Analphabeten besser gewährleistet werden. Das ISG hatte in seinem Endbericht über die Evaluierung des ZP Arbeit für 2007 und 2008 festgestellt, dass für C 3 bisher keine Ergebnis- und Wirkungsindikatoren definiert worden seien und eine Zuordnung zum spezifischen Ziel C 1 im OP vorgeschlagen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 117).

Das Land formulierte als messbare Ziele die Bereitstellung von mindestens 25 Volkshochschulen für jährlich 550 Teilnehmende an den Kursen sowie die Verpflichtung der fünf für Beratung zuständigen Alphabetisierungsstützpunkte in Nordfriesland, Dithmarschen, Schleswig-Flensburg, Ostholstein und Segeberg/Pinneberg neben den Beratungsaufgaben auch 150 Teilnehmende zu unterrichten (acht Stunden wöchentlich). Die Stützpunkte haben im Wesentlichen die Aufgabe, Multiplikatoren und Lehrkräfte, die in dem Projekt tätig sind, zu unterstützen. Das Projekt als Ganzes wird durch den Landesverband der Volkshochschulen koordiniert; dieser ist auch

Zuwendungsempfänger und hat z.B. für das Jahr 2009 217910 Euro erhalten (vgl. Investitionsbank Schleswig-Holstein 2009).

Die IB SH entscheidet über die Förderanträge in Abstimmung mit dem Ministerium für Bildung und Kultur.

3.3.7.4 Abschließende Betrachtung zum Zukunftsprogramm Arbeit 2007 – 2013

Im ZP Arbeit wurde vom Land bereits im OP für den Europäischen Sozialfonds ein neues Zielsystem für den Einsatz des ESF in Schleswig-Holstein entwickelt. Auf der Grundlage der Querschnittsziele Chancengleichheit, nachhaltige Entwicklung, Innovation und Transnationalität wurden drei Programmschwerpunkte als Prioritätsachsen A, B und C gegenüber bisher sechs Handlungsfeldern gemeinsam mit den wesentlichen Akteuren und Partnern der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik gebildet (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 61, S. 125ff./Ziff. 4.3).

Wegen der erheblich verringerten ESF-Fördermittel (ca. 100 Mio. Euro für sieben Jahre) und auch geringerer Landes- und Finanzierungsmittel Dritter mit ca. 188 Mio. Euro entschied sich die Landesregierung, diese Fördermittel auf wenige Schwerpunkte zu konzentrieren (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2009). Auch bei der Qualifizierung von sozial Benachteiligten wurde die Landesförderung auf innovative Maßnahmen, die überwiegend auf Ideenwettbewerben basierten, eingegrenzt. Diese Maßnahmen sollten das Angebot der ARGE n und der Optionskommunen ergänzen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 67). Darüber hinaus machte das Land deutlich, dass im SGB III und SGB II ein umfassendes Förderinstrumentarium vorhanden sei, „so dass die ESF-Förderung des Landes daher nicht mehr in Form der qualitativen und quantitativen Ergänzung dieses Instrumentariums erfolgen sollte“ (ebd. S. 76).

Dieses führte zu einer erheblichen Reduzierung der Förderfälle im Bereich der direkten Unterstützung von Arbeitslosen mit Landes- bzw. ESF-Mitteln.

Im ZP Arbeit wurden die Fördermittel in erster Linie für präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt. Hierzu gehörten z.B. die Weiterbildung zur bedarfsgerechten Qualifizierung von Beschäftigten, aber auch die Potenzialberatung in KMU sowie Gründungsförderungen. Auch der hohe Anteil von 58 % der ESF-Mittel für die Förderung von Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bzw. zur Verbesserung des Humankapitals nach den Zielen der Rahmenrichtlinie Prioritätsachse B war vorrangig für präventive Fördermaßnahmen vorgesehen. Dazu gehören bis heute z.B. die Unterstützung der KMU bei der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, die Qualitätssteigerung im Dualen System der KMU durch die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk und das Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt mit der Zielsetzung, die Ausbildungsreife zu verbessern, die Beschäftigungsfähigkeit

zu erhalten bzw. wiederherzustellen und die Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss zu verringern (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein o.A.).

Allerdings stellte das Land auch weiterhin nicht unerhebliche Mittel für innovative Projekte im Rahmen der Maßnahme B 6 - Trainingsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen von benachteiligten jungen Menschen unter 25 Jahren - zur Verfügung.

Im aktuellen OP findet mehrfach der Förderansatz „Projekte zur Beschäftigungsentwicklung in Clustern“ Erwähnung (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 88). Dort heißt es: „Zu den im Rahmen des Clusterkonzepts im Land Schleswig-Holstein identifizierten Branchen und Regionen zählen:

- Life Science als Cluster der Gesundheitswirtschaft, dem die Medizintechnik und Biotechnologie im gesamten Südosten des Landes zugerechnet werden,
- die Maritime Wirtschaft im Großraum Kiel und in Ostholstein,
- die Windenergie und erneuerbare Energien mit Schwerpunkt in Nordfriesland,
- die Mikro- und Nanotechnologie im Landkreis Steinburg,
- die Chemieindustrie und die Mineralölverarbeitung im Landkreis Dithmarschen,
- die Luftfahrt und Logistikbranchen/Verkehrstechnik im Landkreis Pinneberg,
- der Tourismus in den Küstengebieten,
- die IuK-Technologien und Medien in Flensburg, Kiel und Lübeck und
- die Ernährungswirtschaft in den nördlichen und östlichen Landkreisen.“

Hier geht es darum, dass eine vorhandene, mit Zukunftschancen ausgestattete Wirtschaftsstruktur weiterentwickelt wird und dafür dann auch qualifizierte und in der Anzahl ausreichende Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Das Land hat im Rahmen der ESF-Arbeitsmarktförderung dazu bisher keine Konzepte entwickelt, sodass auch das ISG in seinem Endbericht zur Evaluierung des ZP Arbeit für die Jahre 2007 und 2008 darauf hinwies, dass bislang keine Projekte aus den Clusterbranchen im Weiterbildungsbereich gefördert wurden. Die Gutachter stellten Umsetzungsprobleme fest und forderten „[...] entsprechende Aktivitäten von Verwaltungsbehörde und Aktionsverantwortlichen“ (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2009, S. 40).

Am 10. August 2010 wurde ein Ideenwettbewerb für die Durchführung von Projekten zur Beschäftigungsentwicklung in Clustern ausgeschrieben und auf die Wirtschaftsbereiche begrenzt, die durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und

Verkehr gefördert werden. Das Projekt wurde der Rahmenrichtlinie Prioritätsachse A als Maßnahme A5 zugeordnet (vgl. Investitionsbank Schleswig-Holstein 2010; Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2010e).

Bei dem Ideenwettbewerb geht es um modellhafte Qualifizierungsansätze in Form neuer Module, um die Verbesserung bestehender Methoden bis hin zur Erschließung neuer Tätigkeitsfelder, die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie die Bildung von Partnerschaften und Netzwerken.

Finanziell gefördert werden 100 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für ein Konzept (Letter of Intent), das von mindestens fünf der im Cluster kooperierenden Mitgliedsunternehmen und von dem jeweiligen Clustermanager getragen wird. Der Höchstbetrag der Förderung beträgt 300.000 Euro. Bei den Durchführungskosten werden nur KMU-Projekte mit 70 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert. Größere Unternehmen müssen die Konzeptumsetzung allein finanzieren. Förderfähige Projekte aus den Bereichen KMU-Logistik, Medizintechnik, IT, Mikrotechnologie und Chemie erhalten ab 1. Januar 2011 eine Förderung in Höhe von insgesamt 1,5 Mio. Euro aus dem ESF (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 2010e).

Dass es sich bei Clusterbranchen auch in Schleswig-Holstein um Wirtschaftsbereiche handelt, die für die wirtschaftliche Zukunftsentwicklung des Landes von höchster Bedeutung sind, wird niemand bestreiten. Warum die hier bestehenden Chancen für eine zusätzliche Förderung der Qualifizierung von Arbeitskräften und die daraus möglichen Unternehmensentwicklungen bis hin zu zusätzlichen Arbeitsplätzen so lange im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitik nicht intensiver genutzt wurden, ist unverständlich.

Ein Hinweis darauf findet sich im OP unter Ziff. 4.1.3 „Partnerschaftlicher Ansatz bei der Programmerarbeitung“. Dort wird darauf hingewiesen, dass die Vertreter des Handwerks und der Arbeitnehmer bei einer Ausrichtung der betrieblichen Weiterbildung auf Cluster befürchten, dass die Beschäftigten aus anderen Bereichen den Anschluss verlieren könnten. Schon an dieser Stelle wies das Land darauf hin, dass „[...] das für die Förderung der Weiterbildung zuständige Wirtschaftsressort [...] deshalb für die Förderung der Weiterbildung eine mittlere Systematisierung vor[sieht]“ (Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, Ziff. 4.1.3). Hieraus sollte sich auch in Zukunft eine Konzentrierung der Weiterbildung auf den Clusterbereich in KMU ergeben. Zusätzlich sollten modellhafte Projekte in den Wirtschaftsclustern möglich werden.

Es wird sich zeigen, welche inhaltlichen Zielsetzungen sich aufgrund des Ideenwettbewerbs in den Schwerpunktbereichen der Wirtschaft mit den größten Potenzialen in Schleswig-Holstein als Projekte abbilden. Die Clusterbranchen selbst und das Land im Rahmen der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktförderung dürfen die Chancen in diesen Wirtschaftsstrukturen Schleswig-Holsteins auf keinen Fall vernachlässigen; denn fehlende qualifizierte Facharbeitskräfte führen im Endergebnis dazu, dass Teile dieser Branchen in andere Regionen der Bundesrepublik oder ins Ausland abwandern.

3.4 Zusammenfassende Bewertung der eigenständigen schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktpolitik im Zeitverlauf – ein Paradigmenwechsel?

Die Tätigkeit Schleswig-Holsteins im Bereich der Arbeitsmarktpolitik begann in den frühen 1980er Jahren mit der Beteiligung an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich Land- und Wasserwirtschaft. Arbeitsmarktpolitik war zu der damaligen Zeit nur eine neben vielen anderen Aufgaben (z. B. Asylbewerberrecht, Arbeitsrecht), die es innerhalb eines Referates des Ministeriums zu koordinieren galt.

Mitte der 1980er Jahre wurde mit der Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein (APOS) gemeinsam mit dem Landesarbeitsamt (heute RD Nord) unter Beteiligung vieler Akteure (Kammern, Gewerkschaften etc.) das erste arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm Schleswig-Holsteins entwickelt. Die CDU-Landesregierung und eine engagierte Verwaltung erarbeiteten ohne praktische Erfahrungen differenzierte, auf die Strukturen der Arbeitslosigkeit zugeschnittene Fördermaßnahmen. Mit dem Regierungswechsel 1988 zur SPD wurde ein neues Programm aufgelegt (Arbeit für Schleswig-Holstein, ASH I) und die Schwerpunkte wurden deutlicher hervorgehoben (Frauen, Jugendliche). Die Finanzierung erfolgte gemeinsam mit der Arbeitsverwaltung. ASH I war Vorbild für andere Bundesländer wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern, das auch einzelne Programmpunkte ohne Änderungen übernahm.

In Schleswig-Holstein wurden seit ASH I auch immer wieder skandinavische Arbeitsmarktansätze erprobt, die bundesweit für Aufmerksamkeit sorgten (z.B. Projekt „Samhall“ aus Schweden (deutsch: Zusammenhalt)). In Schweden bleibt man bis zum 20. Lebensjahr in der Schule, wenn man keine Arbeitsstelle findet. Ausbildungsverhältnisse gibt es dort nicht. Sobald man das 20. Lebensjahr überschreitet, kommt man in eine Stätte für Menschen mit Arbeitsbehinderungen („Samhall“), die in verschiedenen Gewerken Arbeit bietet (z.B. Möbelbau für Ikea). Nach diesem Vorbild entstanden in Schleswig-Holstein Erwerbsorientierte Betriebe und Beschäftigungsgesellschaften. Ziel war immer die Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Man war sich jedoch der Tatsache bewusst, dass sich Schwervermittelbare nicht ohne zusätzliche sozialpädagogische und individuelle Betreuung vermitteln ließen (vgl. Gesprächsprotokoll IB SH v. 16.7.2009).

ASH I sowie die Nachfolgeprogramme ASH II und ASH III waren Ergänzungsprogramme zu den Arbeitsfördermaßnahmen des Bundes. Schleswig-Holstein musste auch aus diesem Grund oftmals Programmpunkte des Landes ändern oder einstellen, da die Bundesanstalt deckungsgleiche einführte und keine Doppelförderung stattfinden durfte. Schleswig-Holstein war jedoch dazu in der Lage, sich immer wieder den veränderten Bedingungen anzupassen. Das lag u.a. auch daran, dass Verwaltungsmitarbeiter des Landes oft an Kongressen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung teilnahmen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Arbeitsverwaltung innerhalb des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes stattfand. Auf diese Weise erfuhr Schleswig-Holstein von Engpässen oder

Defiziten in der Förderung durch die Arbeitsverwaltung und ergriff daraufhin eigenständige Fördermaßnahmen in diesen Bereichen.

Weiterhin fanden Ende der 1980er Jahre in jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt Regionalkonferenzen mit verschiedenen Akteuren statt, deren Ergebnisse mit in die Richtlinienentwürfe der Arbeitsmarktprogramme eingeflossen sind.

Mitte der 1990er Jahre spielten die Gewerkschaften als Akteure in der Arbeitsmarktpolitik Schleswig-Holsteins eine große Rolle. Mit Einsetzen der zweiten Werftenkrise wurden zahlreiche Ansätze für Auffanggesellschaften entwickelt, um bei drohendem Konkurs das Personal direkt in den Betrieben zu qualifizieren, damit diese im Falle der Arbeitslosigkeit nahtlos in Bereiche anderer Betriebe übernommen werden konnten. Diese Initiative lief über einen Zeitraum von drei bis vier Jahren und gehörte zur Phase der Ziel-4-Förderung des ESF und wurde oft von den Gewerkschaften angestoßen.

Anfang der 1990er Jahre begann im Rahmen des ASH II-Programms die Zeit der Kofinanzierung durch den ESF. Es gab zahlreiche Gesprächskreise zu EU-Maßnahmen. Vor allem Gemeinschaftsinitiativen (z. B. mit dem Wirtschafts- und/oder dem Landwirtschaftsministerium des Landes) wurden in der Regel aus Landes- und EU-Mitteln ohne BA-Mittel finanziert. Da möglichst wenig eigene Mittel in die Maßnahmen fließen sollten, konstruierte Schleswig-Holstein die Maßnahmen so, dass bereits gewährte Mittel oder Instrumente der BA in die Maßnahme integriert wurden, um eine umfassende Finanzierungsgrundlage aufzubauen.⁶

Der Leiter des Bereichs Arbeitsmarktförderung in der IB SH, Frank Latzel, wiederum empfindet die Einführung des Programms ASH 2000 Ende der 1990er Jahre als Paradigmenwechsel, da hier aus den gemachten Erfahrungen heraus und auch auf Empfehlung des Landesrechnungshofes, der die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des Landes bewertete, ein sehr viel intensiverer Fokus auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gelegt wurde. Zudem unterscheiden sich die Instrumente in den Punkten Förderhöhe und –dauer der Maßnahmen stark von den vorangegangenen. Es wurde mit der Richtlinie 21/ASH2000 eine erfolgsbezogene Förderung mit sehr viel kürzeren Laufzeiten der Maßnahmen eingeführt. Diese entwickelte sich zu einem Projekt mit bundesweiter Vorbildfunktion, da hier nicht nur die reine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gefördert, sondern die Qualifizierung und anschließende Vermittlung von Langzeitarbeitslosen finanziell belohnt wurde. Aus einer frühzeitigen Vermittlung der Teilnehmer entstanden keine finanziellen Nachteile mehr für den Träger. Vor dieser Änderung der Richtlinien bedeutete eine schnelle Vermittlung von Projektteilnehmern eine Reduzierung der geförderten Personenzahl und in der Folge sinkende Fördergelder.

⁶ Nach Meinung meiner Gesprächspartner aus dem früheren Arbeitsministerium und der Investitionsbank Schleswig-Holstein lassen sich verschiedene Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik Schleswig-Holsteins ausmachen. Der Referatsleiter Schlachta z.B. ist der Meinung, dass mit dem Beginn der EU-Kofinanzierung der Landesförderung ein Paradigmenwechsel ausgemacht werden kann.

Erst zwei Jahre später begann die Diskussion um die Eingliederungsplanung auf Bundesebene; Schleswig-Holstein hatte mit seiner Richtlinie 21/ASH 2000 diesbezüglich schon deutlich früher Erfahrungen gesammelt und bundesweit eine Vorreiterrolle eingenommen. Das heutige Vorstandsmitglied der BA, Heinrich Alt, war zu dieser Zeit Staatssekretär im schleswig-holsteinischen Arbeitsministerium und nahm die Idee einer erfolgsbezogenen Förderung zu seinem neuen Arbeitgeber, der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, mit (vgl. Gesprächsprotokoll IB SH v. 16.7.2009).

Heutzutage ist die Arbeitsmarktpolitik in Schleswig-Holstein vorrangig präventiv und weist in vielen Bereichen wirtschaftsfördernde Elemente auf. Die Zielgruppenförderung z.B. Langzeitarbeitsloser bzw. Schwervermittelbarer überlässt man im Wesentlichen der BA/den Jobcentern. Die schwerpunktmäßigen Aktivitäten des Landes Schleswig-Holstein im Rahmen des ZP Arbeit liegen nun in der Bildungsförderung für jüngere Menschen. Fast 50 % aller Arbeitsmarktmittel des Landes (einschl. ESF) werden seitdem für die Bildungsförderung eingesetzt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es die Rolle der Arbeitsmarktpolitik sein kann, Defizite im Bildungsbereich mit so erheblichen Mitteln auszugleichen. Die Begründungen der politisch Verantwortlichen gehen dahin, dass verbesserte überbetriebliche Ausbildung (ÜLA), betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen in KMU sowie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit über das Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt auf jeden Fall als präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit zu sehen und deshalb der Arbeitsförderung zuzuordnen sind.

Mit dem ZP Arbeit werden in erster Linie eigenständige Fördermaßnahmen des Landes realisiert. Kombinationen mit den Fördermöglichkeiten des SGB II und III sind selten, so dass zwischen Ministerien und Regionaldirektion Nord der BA (früher Landesarbeitsamt) nur noch punktuell gemeinsame Projekte realisiert werden.

Durch die gewachsene Zuständigkeit der BA in der Arbeitsmarktförderung hat das Land Schritt für Schritt seine finanziellen Aufwendungen für eigene Maßnahmen parallel mit der Verringerung der ESF-Mittel reduziert. Allein die ESF-Mittel, die von 2000 bis 2006 172,7 Mio. betragen, verringerten sich für 2007 bis 2013 auf 100 Mio. Euro.

Erheblich verändert hat sich die Trägerlandschaft in der Arbeitsmarktpolitik. In den 1990er Jahren gab es hier ca. 200 Akteure, darunter viele Weiterbildungs- und Beschäftigungsträger sowie gemeinnützige Vereine. Heutzutage kann man diese Akteure an zwei Händen abzählen und stößt überwiegend auf private Unternehmen, die als Maßnahmeträger Finanzmittel beantragen bzw. versuchen, so viele Bildungsgutscheine wie möglich mit der BA abzurechnen. Gegenwärtig sind private gemeinnützige GmbHn bzw. gemeinnützig arbeitende Vereine, aber z.B. auch Handwerkskammern kaum dazu in der Lage, in diesem Bereich langfristig kostendeckend zu arbeiten. Bei den Projektausschreibungen, insbesondere der BA, zählt in erster Linie der günstige Preis eines Angebots, da die Qualitätsfrage im Voraus kaum zu prüfen ist.

Die Verfasserin sieht die verschiedenen, durchaus wichtigen Veränderungen in der Arbeitsförderung des Landes – anders als die Experten Schlachta und Latzel – nicht als landesspezifischen Paradigmenwechsel, sondern als schrittweise angepasstes

bzw. verändertes Förderverhalten aufgrund von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen und Erfahrungen aus der jeweiligen Umsetzung der Landesprogramme. Die Gesetzgebung im Rahmen der Agenda 2010 führte bundesweit und damit auch in Schleswig-Holstein zu einem gewollten Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik.

3.5 Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der FHH zeichnete sich Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre nach Ansicht des Senats durch die Berücksichtigung der Standortbedingungen und durch die Verflechtung mit dem Umland aus (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 7).

„Wirtschaftspolitik für Hamburg kann sich räumlich nicht auf das Ziel beschränken, die Entwicklung der Stadt allein zu fördern. Sie muß darüber hinaus danach trachten, der Entwicklung in der Region wirksame Anstöße zu vermitteln. Dies liegt im eigenen Interesse Hamburgs als ökonomischem Zentrum, dessen wirtschaftliches Wohlergehen nicht zuletzt auch von der Wirtschaftskraft der Region und dem Wohlstand ihrer Bürger abhängt“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1975, Anhang, S. 8).

Hamburg machte jedoch von Anfang an deutlich, dass eine Zusammenarbeit der Länder an die Bedingung geknüpft ist, dass strukturpolitische Fördergelder nicht ausschließlich in wirtschaftlich schwächere Regionen fließen:

„Eine aktive Politik der Wirtschafts-Strukturverbesserung ist vielmehr auch in den Zentren notwendig. Nur damit können die auch dort vorhandenen Wachstumsreserven so erschlossen werden, wie es nicht nur im Eigeninteresse der Zentren, sondern auch im Sinne der regionalen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung notwendig ist“ (ebd., S. 11).

Abstimmungen mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen sollten vor allem über die Konferenz der Wirtschafts- und Verkehrsminister/-senatoren der Küstenländer oder unter zwei Partnern erfolgen (vgl. ebd., S. 9).

Hamburg betonte stets die positiven Auswirkungen seiner Wirtschaftskraft auf die angrenzenden Regionen Schleswig-Holsteins.

Der Senat hob in seinem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm 1980 hervor, dass die „wechselseitige Verflechtung zwischen Hamburg als Oberzentrum mit Metropolfunktion und seinem Umland [...] in den letzten Jahren immer stärker geworden [ist] [...]“ und die positive Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im direkten Umland im Vergleich zum Rest Schleswig-Holsteins auffällt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 7f.).

So lag die Arbeitslosenquote Hamburgs im September 1981 bei 5,0 %, während sie im Bundesgebiet bei 5,4 % lag. Schleswig-Holstein wies dagegen mit 6,3 % eine

deutlich höhere Quote auf. Die direkt an Hamburg angrenzenden Nebenstellen der Arbeitsverwaltung in Schleswig-Holstein dagegen hatten eine Arbeitslosenquote von 3,9 %. Ohne die Anrechnung der Nachbarschaftsbereiche wäre Schleswig-Holsteins Arbeitslosigkeit mit einer Quote von 6,8 % wesentlich höher ausgefallen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1981, Drs. 9/3780, S. 2).

Hamburg vertrat seine Interessen auch auf Bundesebene sehr offensiv. Senator Ehlers (SPD) z.B. erläuterte im AfArbSoz des Deutschen Bundestages, dass die Arbeitsmarktstatistiken des Landesarbeitsamtes einen fiktiven Hamburger Arbeitsmarkt konstruieren und dass der Hamburger Arbeitsmarkt über die Landesgrenzen hinausreiche.

Von 1980 bis 1984 seien zudem 50.000 Arbeitsplätze vornehmlich durch die Auswirkungen des Strukturwandels verloren gegangen, was einem Anteil von 6,3 % des Gesamtbestandes an Arbeitsplätzen entsprach. Die meisten Arbeitsplätze seien mit einem Minus von 13 % im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft verloren gegangen (vgl. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung 1985, S. 6).

„Die historischen Entwicklungen der Entstehung der wirtschaftlichen Struktur in dieser Stadt wirkten sich so stark nachteilig aus, daß nahezu alle Wirtschaftsbranchen im verarbeitenden Gewerbe betroffen seien. Dies reiche von der Chemieindustrie über die Metallerzeugung, den Maschinenbau, den Schiffbau, die Elektrotechnik, die Feinmechanik, Holz, Papier und Druck bis zum Textil-, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe.

Diese Industriegruppen verzeichneten einen Rückgang des Arbeitsplatzbestandes. In keinem Industriezweig sei der Arbeitsplatzabbau geringer als 6 v.H.“ (ebd.). Ehlers forderte die BA dazu auf, Hamburg dabei zu helfen, die Verhältnisse zu verbessern, „[...] weil man sich in der Politik daran gewöhnt habe, Hamburg insgesamt als eine sehr reiche Stadt anzusehen, die sich prinzipiell selbst helfen könne“ (ebd., S. 11).

Das Gefühl der finanziellen Benachteiligung war es auch, das den Vertreter Hamburgs im Verwaltungsausschuss des Landesarbeitsamtes Nord, Senatsdirektor-Weichsel, zu der Aussage veranlasste, „[...] daß sich die Rahmenbedingungen für eine kooperative und konstruktive Zusammenarbeit nachhaltig verschlechtert haben“ (Landesarbeitsamt Schleswig-Holstein/Hamburg 1986, S. 2). Er wies darauf hin, dass die Freie und Hansestadt Hamburg bei der Mittelverteilung der Bundesanstalt systematisch benachteiligt wird. Dieser Äußerung aus dem Jahr 1986 folgten jedoch keine Konsequenzen und es wurde auch nicht weiter darüber diskutiert, da sich die Mittelverteilung in den kommenden Jahren zugunsten Hamburgs veränderte.

Die schleswig-holsteinische Landesregierung bemerkte schon früher Veränderungen im Verhältnis zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg und machte in der Drs. 9/1740 darauf aufmerksam, dass Hamburg sich bereits Ende der 1970er Jahre aus gemeinsam geplanten Infrastrukturprojekten der „Grenzgebiete“ zurückzog und begann, Schleswig-Holstein „[...] als eine Art Konkurrentin zu sehen“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1983, Drs. 9/1740, S. 1ff.). Der Hamburger Senat widersprach der Behauptung einer Großen Anfrage der CDU-Opposition in der Bürgerschaft, dass Hamburg eine Art Abschottungspolitik betreibe, räumte jedoch ein, dass „[...] mit wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Norddeutschland auch die

Sonderinteressen der einzelnen Bundesländer stärker in den Vordergrund treten. Dem muß entgegengewirkt werden. Denn die norddeutschen Probleme lassen sich nur gemeinsam bewältigen“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/556, S. 3). Und Hamburg als eines der größten Wirtschaftszentren Nordeuropas könne nur dann seiner Rolle als Motor und wirtschaftliches sowie kulturelles Zentrum einer Metropolregion gerecht werden. Besonders die Verflechtungen auf dem Arbeitsmarkt sind zwischen Stadt und Umland sehr eng ausgestaltet.

Die wirtschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen der vergangenen zwanzig bis dreißig Jahre in Hamburg zeichnen sich durch erhebliche strukturelle Umbrüche aus. Die sinkende Bedeutung des maritimen Sektors und der Industrie stand einem Wachstumsschub im Dienstleistungssektor gegenüber, durch den es Hamburg gelang, seiner Wirtschaft eine neue Entwicklungsdynamik zu geben und die Wachstumsbranchen zu nutzen. Dennoch konnte sich auch der industrielle Sektor unterstützt durch gezielte Investitionsprogramme weiterentwickeln. Das Arbeitsplatzangebot in den maritimen Branchen wie dem Schiffbau oder der Schifffahrt oder dem industriellen Sektor ging rapide zurück. Demgegenüber verzeichnete der Dienstleistungssektor, insbesondere das Gesundheitswesen, die Unternehmensdienstleistungen oder die Medienbranche, bedeutende Beschäftigungszuwächse. „Alles in allem gelang es in den 90er Jahren – beschleunigt durch den Katalysatoreffekt der deutschen Einigung – die dominierende Position des tertiären Sektors weiter [...] auszubauen und die Entwicklungsdynamik der Hamburger Wirtschaft auf dessen Wachstumfelder auszurichten“ (Lawaetz-Stiftung 2008b). Dennoch arbeitete jeder vierte Beschäftigte im industriellen Sektor.

Abseits der wiederkehrenden konjunkturellen Schwankungen ging das Arbeitsplatzangebot in den beiden letzten Jahrzehnten leicht zurück (vgl. Lawaetz-Stiftung 2008b). Die Lawaetz-Stiftung vermutet die Ursache dieser Entwicklung darin, dass mittlerweile auch ehemalige Wachstumspole wie der Dienstleistungsbereich, der Ende der 80er Jahre noch Arbeitskräfte aus anderen, schrumpfenden Sektoren aufnehmen konnte, vom Arbeitsplatzabbau bedroht sind.

Weitere betroffene Branchen seien „[...] das Kredit- und Finanzwesen, der Einzel- und Großhandel sowie die öffentliche Verwaltung. In diesen vier Branchen arbeitete vor zehn Jahren noch jeder fünfte Arbeitnehmer in Hamburg“ (Lawaetz-Stiftung 2008b). Zukünftige Herausforderungen, nicht nur für den Hamburger Arbeitsmarkt, liegen in modifizierten Formen der Erwerbsstruktur und damit einhergehenden Flexibilisierungstendenzen und neuen Modellen der Arbeitsorganisation.

Die Lawaetz-Stiftung definiert die alte arbeitsmarktpolitische Strategie der Bundesregierung aus einer Zeit geburtenstarker Jahrgänge, die geprägt war von systematischer Frühverrentungspolitik von nicht mehr konkurrenzfähigen Arbeitnehmern und deren Austausch durch junges und qualifiziertes Erwerbspersonal und gezielt angeworbene ausländische Facharbeiter. Vor allem die Anwerbepolitik und das Vergessen Schwervermittelbarer seien lähmende Funktionsgröße für das arbeitsmarktpolitische Kreislaufsystem, das sich heutzutage einem stetig wachsenden Pool von

schwervermittelbaren Arbeitskräften und einem fast ebenso großen Pool Nichterwerbstätiger gegenüber gestellt sieht (vgl. ebd.).

Hamburg und seine Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen sich den Anforderungen der Flexibilisierungstendenzen stellen und lebenslanges Lernen als Grundvoraussetzung dafür begreifen, dass Hamburg seine Konkurrenzposition als Wirtschaftsmetropole festigen und neue Wachstumsfelder erschließen kann.

3.5.1 Die Bedeutung des ESF für die Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg

Zusätzliche finanzielle Mittel, um strukturell notwendige Anpassungen des Arbeitsmarktes durchzuführen, bietet der Europäische Sozialfonds.

Hamburg beschrieb das OP des ESF als „[...] eine komplementäre Ergänzung der Hamburger Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik“. Der ESF soll dabei helfen, die Tätigkeitsfelder der Hamburger Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu vernetzen und eine zielgenaue Ausrichtung auf die besonderen Bedarfe der Betriebe ermöglichen. „In diesem Sinne dient der ESF als Katalysator für eine Anpassung des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums an die strategischen Erfordernisse der Metropolregion Hamburg“ (Lawaetz-Stiftung 2008b).

Die Inhalte und Ziele der Arbeitsmarktpolitik der FHH, die der ESF kofinanziert, müssen abgestimmt sein auf die Anforderungen der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU sowie auf den Nationalen Rahmenplan der Bundesrepublik (vgl. ebd.). Der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) stehen für die aktuelle Förderperiode Mittel in Höhe von ca. 122,7 Mio. DM zur Verfügung. Hinzu kamen ergänzend Mittel durch die Freie und Hansestadt Hamburg und weitere nationale öffentliche und private Finanzierungsanteile.

Beratungsstelle für den ESF war in Hamburg bis zum Jahr 2009 die Johann-Daniel-Lawaetz-Stiftung, die sich neben der Projektberatung um die Programmbegleitung kümmerte, Controllingberichte erstellte und die wissenschaftliche Bewertung der ESF-kofinanzierten Programme und Maßnahmen vornahm. „Unter den Projekten von 1994 bis 2000 sind Beratungs-, Einstiegs- und Qualifizierungsangebote für behinderte Personen, für Menschen ohne Schul- und Ausbildungsabschluss oder für Langzeitarbeitslose ebenso zu finden wie gezielte Förderungen für Frauen, die eine Existenz gründen oder Betriebe übernehmen wollen. Die Qualifizierungsangebote für von Arbeitslosigkeit Bedrohte zur Anpassung an den technologischen Wandel setzen einen weiteren Akzent [...] Durch Kooperationen im lokalen, regionalen oder europäischen Raum haben sich Kontakte und Netze zwischen gemeinnützigen Trägern, aber auch mit privatwirtschaftlichen Partnern für eine Zusammenarbeit verbreitert und gefestigt“ (Lawaetz-Stiftung 2010).

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 standen Hamburg rund 144 Mio. Euro an ESF-Mitteln zur Verfügung. Verwaltet wurden diese Mittel nicht mehr von der BAGS, sondern von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA). Insgesamt konnten 282 Projekte gefördert werden sowie 109 Maßnahmen kleiner Träger, die sich darum kümmerten, besonders benachteiligte Personen an berufliche Aktivitäten heranzuführen.

Die Projektträger sprachen mit Jugendlichen, älteren Arbeitslosen, Existenzgründern, Frauen und Personen mit Migrationshintergrund die unterschiedlichsten Ziel- und Problemgruppen an. Auch Beschäftigte konnten von den vielfältigen Angeboten aus dem Bereich der Fort- und Weiterbildung profitieren und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern bzw. ihren Arbeitsplatz sichern (vgl. Lawaetz-Stiftung 2008a).

Aufgeteilt wurden die Mittel auf die aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik (40 %), Gesellschaft ohne Ausgrenzung (20 %), berufliche und allgemeine Bildung sowie Lebenslanges Lernen (8 %), Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (17 %), Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (10 %) und lokales Kapital für soziale Zwecke (1 %). Die verbleibenden Mittel wurden für technische Hilfen und Verwaltungskosten aufgewandt.

Die für die Förderperiode 2007 bis 2013 im Rahmen des OPs ermittelten Herausforderungen der Hamburger Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stellen die strategischen Ziele dar, die die Basis für die Ausformulierung der ESF-Strategie in Hamburg sind.

In der Förderperiode 2000 bis 2006 verfolgte die FHH noch acht strategische Ziele (vgl. Lawaetz-Stiftung 2008b):

1. Förderung von Kompetenz-Clustern und Stärkung des Mittelstandes,
2. Förderung der Selbstständigkeit und Gründung neuer Betriebe,
3. Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer,
4. Verbesserung der Zugänge zum Beschäftigungssystem,
5. Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte und Förderung der Weiterbildung von Geringqualifizierten,
6. Verbesserung der Übergänge von Schule in Ausbildung sowie von Ausbildung in Beschäftigung,
7. Verbesserung der Eingliederung von Ausgrenzung bedrohter Personen und Bekämpfung der Ausgrenzung,
8. Förderung der aktiven Stadtteilentwicklung durch Stärkung lokaler wirtschaftlicher und sozialer Netzwerke.

Für die aktuelle Förderperiode verständigten sich die deutschen Zielregionen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ auf eine einheitliche Strategieentwicklung, in der die Schwerpunkte der Förderung sowie Ziele und Instrumente schon festgelegt sind (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit der FHH 2007b). Innerhalb dieser Strategie und ihrer fünf Prioritätsachsen sollen die verschiedenen Zielgruppen je nach Bedarfslage des Fördergebietes angesprochen werden. Die Prioritätsachsen sind:

- A. Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen,
- B. Verbesserung des Humankapitals,
- C. Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung und der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen,
- D. Transnationale Maßnahmen,
- E. Technische Hilfen.

Die finanzielle Ausgestaltung und Konzentration liegt im Ermessen des jeweiligen Fördergebietes. Hamburg konzentriert sich mit seiner Ausrichtung auf die Förderung der Beschäftigungsaufnahme und der Beschäftigungssicherheit in Betrieben und auf die Vermeidung sozialer Ungleichgewichte.

Die Zielgruppen Beschäftigte, Auszubildende, Arbeitsuchende, Schwervermittelbare sowie Betriebe sollen gleichermaßen im Fokus der verschiedenen Handlungsfelder stehen.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt, wie auch in Schleswig-Holstein, auf der Förderung junger Menschen, die sich im Übergang von Schule zu Ausbildung, Studium oder Beruf befinden. Insgesamt fördert Hamburg in diesem Bereich 40 Projekte, von denen seit 2008 mehr als 7000 junge Menschen profitierten. Viele dieser Projekte berücksichtigen die Bedarfe der Wirtschaft, die Wachstumsbranchen und den Genderaspekt. Hierzu zählt z.B. das Projekt Technik Duo, das jungen Mädchen und Frauen technische und naturwissenschaftlich-mathematische Berufe näher bringt (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit der FHH 2010, S. 23f.). Darüber hinaus verfolgt Hamburg das übergeordnete Ziel eines stetigen und überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums. Alle Akteure aus dem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik sollen an der Erreichung dieses Ziels mitarbeiten (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg 2007c, S. 1f.).

Mit diesen für die EU formulierten Zielen einer Hamburger Arbeitsmarktpolitik mit finanzieller Unterstützung aus dem ESF stellte der Senat der FHH hohe Anforderungen an seine Arbeitsmarktprogramme. Dennoch ist in der aktuellen Förderperiode nicht mehr die Lawaetz-Stiftung für operative und evaluative Tätigkeiten im Rahmen der ESF-Förderung zuständig. Unter der Leitung der ESF-Verwaltungsbehörde in Hamburg, der Behörde für Wirtschaft und Arbeit, arbeiten verschiedene Partner der strategischen und operativen Steuerungsebene im ESF-Begleitausschuss und ESF-Behördenausschuss gemeinsam an der Umsetzung der Projekte. Die Hauptaufgaben der Lawaetz-Stiftung übernimmt nun ein ESF-Team innerhalb der BWA (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2011), während die Lawaetz-Stiftung ihre Kompetenzen als unabhängiges Beratungsinstitut und ESF-Beratungsstelle bundesweit anbietet. Aktuell arbeitet die Lawaetz-Stiftung für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren des Landes Baden-Württemberg an der Entwicklung und Durchführung der ESF-Projekte mit (vgl. ESF-Team 2011).

3.5.2 Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Freien und Hansestadt Hamburg nach 1969 bis zum Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm des Hamburger Senats von 1980

Auffällig an der Entwicklung des Hamburger Arbeitsmarktes ist, dass im Zeitraum von 1960 bis 1980 147000 Arbeitsplätze im Waren produzierenden Gewerbe verloren gingen, während im Umland 33000 hinzukamen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 6). Problematisch hieran war, dass der Arbeitsplatzverlust schon seit Mitte der 1970er Jahre nicht mehr vom Dienstleistungsbereich aufgefangen werden konnte. Während 1973 im Jahresdurchschnitt nur 0,8 % Arbeitslose registriert wurden, stieg ihr Anteil seit der Rezession 1973/1974 stetig an und lag im Jahr 1978 schon bei 4,3 % (29107 Arbeitslose). Damit verdreifachte sich die Arbeitslosigkeit bei Nichtberücksichtigung jahreszeitlicher Unterschiede von 1974 bis 1978 nahezu (vgl. ebd., S. 7). Allein zwischen 1973 (5542 Arbeitslose) und 1975 (26444 Arbeitslose) stieg die Arbeitslosenquote um das Fünffache an (vgl. ebd., S. 44).

Der Kernbereich der hamburgischen Industrie, der Schiffbau, geriet durch den erhöhten internationalen Konkurrenzdruck und die sich dadurch verstärkende Arbeitsteilung in eine große Strukturkrise (Läpple 2004, S. 152). In Hamburg lief genau wie in Schleswig-Holstein und anderen betroffenen Ländern von 1979 bis 1981 ein Auftragshilfeprogramm für Spezialisierung, Modernisierung und Diversifizierung von Werften, um möglichst viele Arbeitsplätze zu sichern. In den Folgejahren wurde es aus Landesmitteln der vier norddeutschen Küstenländer neu aufgelegt, da sich der Bund nicht zu einer neuerlichen Förderung entschließen konnte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/1194, S. 2).

Generell machten Rationalisierungs- und Automatisierungstendenzen sowie die nötige Anpassung im Rahmen der anderen strukturellen und konjunkturellen Veränderungsprozesse eine Vorhersage der Arbeitsplatzentwicklung schwierig (vgl. ebd. S. 6). Die vom Hamburger Senat bereits seit Mitte der 1960er Jahre herausgegebenen „Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik“, an denen sich die Beschäftigungsförderung Hamburgs orientierte, sollten aus diesem Grund Akzentverschiebungen, die aus der wirtschaftlichen Entwicklung resultierten, berücksichtigen und für die Konzeption neuer Leitlinien nutzen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1975, Drs. 8/1245, S. 1). Das Hauptziel der Leitlinien aus 1975 war die „[...] Sicherung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen Arbeitsplatzangebotes [...]“ (ebd., S. 2).

Ähnlich wie Schleswig-Holstein engagierte sich auch die FHH frühzeitig für Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Mitte der 1970er Jahre verschlechterte sich die Situation der jungen Menschen auf dem Hamburger Arbeitsmarkt und die Arbeitslosenzahl der Jugendlichen stieg stärker an als die durchschnittliche Arbeitslosenquote. Die FHH zeigte in diesem Bereich ein schnelles Reaktionsvermögen bei der Implementierung von nötigen bzw. der Einstellung von ineffizienten Sonderprogrammen zur

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. So wurden z.B. die Sonderprogramme zur innerbetrieblichen Ausbildung oder die Förderung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen aufgrund mangelnder Nutzung und schlechter Erfahrungen nach der ersten Laufzeit wieder eingestellt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1981, Drs. 9/3681).

Einen Schwerpunkt der Hamburger Arbeitsmarktpolitik bildeten schon in den 1970er Jahren die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Darüber hinaus halfen die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze und weitere beschäftigungspolitische Maßnahmen, die Situation auf dem Arbeitsmarkt seit 1978 wieder zu verbessern (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 5). Da Teilnehmer an ABM damals noch einen erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld erwarben, hatte dieses Instrument für die Stadt eine finanzielle und eine sozialpolitische Funktion. Für die Teilnehmer ergab sich nach Ansicht des Senats durch eine ABM eine bessere Chance, wieder in ein Arbeitsverhältnis auf dem regulären Arbeitsmarkt integriert zu werden. Des Weiteren sollte eine solche Beschäftigung dabei helfen, Dequalifizierungsprozesse abzumildern bzw. im besten Fall zu verhindern.

Die Bedeutung von ABM wandelte sich in den 1970er Jahren stark.

Während 1973 Entlastungseffekte durch ABM nahezu keine Rolle spielten und andere Instrumente aus dem Instrumentenkasten des Arbeitsförderungsgesetzes wie Kurzarbeitergeld oder berufliche Bildungsmaßnahmen häufiger vergeben wurden, lag der Schwerpunkt der Hamburger Arbeitsmarktpolitik seit dem Jahr 1975 auf ABM. Zwischen 1974 und 1978 konnten durchschnittlich 1400 geförderte Arbeitsplätze pro Jahr über ABM geschaffen werden. Seit 1979 standen 2500 Plätze zur Verfügung, die vorwiegend im Bereich der öffentlichen Verwaltung angesiedelt waren (vgl. ebd., S. 25).

Darüber hinaus engagierte sich die FHH auch über die Fördermöglichkeiten des AFG hinaus gezielt für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt.

Hierzu gehörte vor allem die Finanzierung von Beschäftigungshilfen für Arbeitslose mit besonderen Beschäftigungsproblemen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (§§18f.) (vgl. ebd., S. 24). Die Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, vorrangig ABM, SAM und LKZ, wurden mit Mitteln der BA kofinanziert, während die Maßnahmen nach §19 des BSHG, die „Hilfen zur Arbeit“, allein durch die Stadt finanziert wurden (vgl. Weberling 2008, S. 71f.).

Für Arbeitslose mit vielfältigen Vermittlungshemmnissen bestand nach Ansicht der FHH eine besonders ungünstige Arbeitsmarktsegmentation, die sich zu verfestigen drohte. Zielsetzungen der auf diese Gruppe ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren die Erhöhung der Vermittlungschancen, die Verringerung des Arbeitsplatzrisikos von noch Beschäftigten, präventive Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit sowie die Vermeidung von Beschäftigung unter Wert (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 24). Seit Ende der 1970er Jahre kam zu den bestehenden Problemgruppen der Jugendlichen, Frauen und Älteren mit den Langzeitarbeitslosen eine neue hinzu. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der

Arbeitslosen stieg zwischen 1975 (780 Personen = 3,0 %) und 1979 (3493 Personen = 15,1 %) um mehr als 12 Prozentpunkte (vgl. ebd., S. 8).

3.5.3 Der Beginn der eigenständigen Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg

Um die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Initiativen und Maßnahmenkonzepte besonders für die Problemgruppen besser organisieren zu können, erarbeitete der Senat im Jahr 1980 ein Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm, das besonders im Bereich der Beschäftigungshilfen und Eingliederungsmaßnahmen auf die wichtigsten Zielgruppen Jugendliche, Frauen, Ältere und Behinderte eingehen sollte. In diesem Jahr wurden in den Dienststellen der FHH 2119 Personen über ABM gefördert.

Die Konzentration auf diese Zielgruppen begründete das Rahmenprogramm mit der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung in der FHH seit Ende 1978, welche die Problemgruppen jedoch nur ungenügend erfasst hatte (vgl. ebd., S. 24).

Die Arbeitsmarktlage verschlechterte sich zusehends für die genannten Problemgruppen und besonders die Situation der Langzeitarbeitslosen forderte eine aktive, wirksame Arbeitsmarktpolitik. „Vor diesem Hintergrund erwies sich die Initiative des Senats zum Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes als eines der wenigen kurzfristig wirksamen Programme, um längerfristig Arbeitslosen eine lohnende Alternative zur Arbeitslosigkeit zu eröffnen“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/1434, S. 2).

Das Rahmenprogramm schrieb Sonderprogramme für ABM fest, die aufgrund der veränderten ABM-Anordnung des Bundes und einer damit zusammenhängenden verlängerten Regelförderungsdauer (von 26 Wochen auf ein Jahr) nötig wurden, da erheblich weniger Förderfälle registriert werden konnten.

Die Umsetzung der neuen Vorschläge und der bereits laufenden Maßnahmen sollte systematisch in das Gesamtkonzept einer „integrierten Beschäftigungspolitik“ eingebettet werden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1981, Drs. 9/3780, S. 1). Eine aktive Wirtschaftspolitik sowie eine Bildungspolitik, die sich vorwiegend auf vorbereitende Maßnahmen zur Besetzung von Ausbildungsplätzen und weitere Bildungsmaßnahmen konzentriert, gehörten ebenfalls zum integrierten Politikkonzept (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 25). Alle Politikbereiche und Akteure sollten zu diesem Zweck zusammenarbeiten und als vorrangige Zielsetzung die Beschäftigungswirksamkeit ihrer Politik verfolgen (vgl. ebd., S. 22).

Um möglichst viele arbeitsmarktpolitische Akteure in seine arbeitsmarktpolitischen Vorhaben mit einzubinden, erörterte der Senat diese in verschiedenen Gremiensitzungen (z.B. Wirtschaftskabinett, ausbildungspolitische Gesprächsrunde, Landesausschuss für Berufsbildung) gemeinsam mit der privaten Wirtschaft, den Kammern

und den Verbänden (vgl. ebd.). Die Abstimmung der Maßnahmen bildete nach Auffassung des Senats die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche integrierte Beschäftigungspolitik, die vorausschauend planen sollte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1981, Drs. 9/3780, S. 4).

Zusätzlich dazu trug auch das aufgabenorientierte hamburgische Beschäftigungsprogramm (Drs. 9/3817) bei, das beschäftigungspolitische Ziele mit strukturpolitischen Aufgaben, vor allem in der Bauwirtschaft, verknüpfte.

Sein Hauptaugenmerk legte der Senat neben der Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in diesem Zeitraum auf die Wirtschaftsförderung, vor allem im Bereich mittelständischer Unternehmen, und auf die Verbesserung der strukturellen Wachstumsbedingungen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 9/3780, S.3). Verstärkt wollte der Senat sich ferner darum bemühen, den „[...] Abbau von Qualifikationen, Selbstvertrauen und Eigeninitiative von Menschen [...]“ zu verhindern, damit sie besonders in Zeiten veränderter Arbeitsmarktbedingungen, in denen ihre Arbeitskraft gefragt sein würde, leistungsfähig und motiviert wären, einer Arbeit nachzugehen und Neues zu lernen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 21).

Zu diesem Zweck gab die FHH in 1980/1981 vom Hamburger Institut für theoretische und angewandte Sozialwissenschaft (HITAS) eine Studie über die Ursachen der steigenden Jugendarbeitslosigkeit in Auftrag. Damit erhielt sie eine detaillierte Analyse der wichtigsten Gründe von Jugendarbeitslosigkeit (demografischer Wandel und damit zusammenhängende Engpässe beim Übergang vom Ausbildungs- in das Beschäftigungssystem) sowie ein Anforderungsprofil der Zielgruppe, das sie zur konkreten Maßnahmengestaltung nutzen konnte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1981, Drs. 9/3681).

Im Jahr 1979 stellte die Arbeitsverwaltung folgende Mittelkontingente für die Arbeitsförderung zur Verfügung:

- Berufliche Bildungsmaßnahmen = 82 Mio. DM,
- Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Baubranche = 75 Mio. DM,
- ABM = 17,5 Mio. DM,
- Einarbeitungszuschüsse = 3,5 Mio. DM,
- Förderung der Arbeitsaufnahme = 14,2 Mio. DM,
- Berufliche Rehabilitationsmaßnahmen = 14,1 Mio. DM,
- Kurzarbeitergeld = 8,3 Mio. DM.

Bezogen auf die Planung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen nahm ein Stadtstaat wie die FHH deshalb eine Sonderstellung ein, weil

er einerseits nur mit einem Arbeitsamt konkrete Vereinbarungen in der Arbeitsförderung des AFG treffen musste und andererseits eigenständig Maßnahmen nach dem BSHG gestalten konnte. Da die Landes- und die kommunale Ebene als politische Steuerungsebene in der Zuständigkeit des Senats lagen, war keine konsensuale Abstimmung mit mehreren Arbeitsämtern, Kommunen und anderen Akteuren erforderlich (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 23).

Es gab daher über den Verwaltungsausschuss des Arbeitsamtes und das Amt für Arbeit und Sozialordnung der BAGS hinaus keine weiteren institutionalisierten Gremien auf Landesebene, die regelmäßig tagten. Auch wenn die Konsensorientierung nicht immer erforderlich war, etablierten sich doch Anhörungen wichtiger Akteure der Arbeitsmarktpolitik im Senat zu geplanten Programmüberarbeitungen, neuen Programmen oder Leitlinienänderungen als übliche Prozessbestandteile des arbeitsmarktpolitischen Diskursraumes in der FHH (vgl. Riez 2010).

Vor dem Hintergrund der 5. AFG-Novelle, welche die Mitwirkungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsgremien der hamburgischen Arbeitsverwaltung und damit der öffentlichen Hand, der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertreter erhöhte, plante der Senat zusätzliche Mittel aus dem Haushalt der FHH in Höhe von 12 Mio. DM für weitergehende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein, die mit rund 45 Mio. DM an Komplementärmitteln der BA aufgestockt werden sollten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 24).

Über die bereits bestehenden Arbeitsfördermaßnahmen und die neu geplanten Maßnahmen und Programme informierte das Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm des Senats von 1980 ausführlich.

Für leistungsschwache und/oder behinderte Jugendliche mit Sonder- oder ohne Hauptschulabschluss bestand die Möglichkeit, innerhalb eines ABM-Sonderprogramms der FHH und der BA durch eine Kombinationsmaßnahme von Arbeit, Qualifizierung und sozialpädagogischer Betreuung auf eine Arbeitsstelle vorbereitet zu werden. 30 % der 200 Teilnehmer pro Jahr konnten auf diese Weise einen Arbeitsplatz finden. Eine besondere Rolle spielten auch Betreuungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche, z.B. in Form halbjähriger Betreuungsverträge im Rahmen der Beschäftigungshilfen, die in Hamburg über die üblichen AFG-Leistungen innerhalb der schulischen Maßnahmen oder der Berufsvorbereitungsmaßnahmen (§40 AFG) hinausgingen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1979, Drs. 9/457). Der Vorteil dieser Verträge war die garantierte Übernahme durch den geförderten Betrieb und die Motivation der Jugendlichen durch ein Arbeitsentgelt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1980, Drs. 9/2408, S. 28).

Darüber hinaus gab es diverse Modellversuche wie z.B. die mobile Betreuung von arbeitslosen Jugendlichen, bei der Sozialpädagogen sich um die Sozialisation bemühten und Kontakte in die Arbeitswelt herstellten, sowie stadtteilspezifische Vorbereitungsprojekte kirchlicher Träger, in denen Jugendliche in speziellen Anlern-tätigkeiten auf die berufliche Praxis vorbereitet wurden (vgl. ebd., S. 29).

Für die Zielgruppe der älteren Arbeitslosen schuf die FHH ABM-Plätze im Rahmen des Sonderprogramms nach den §§97 – 99 AFG, die nicht dem Kriterium der Zusätzlichkeit unterlagen. So konnte man die fachlichen Kenntnisse der Betroffenen in nahezu allen Berufsfeldern über ABM erhalten und erweitern.

Damals war das ein völlig neuer, auch umstrittener Ansatz: Die BA setzte ABM-Mittel ein, um ältere Arbeitslose auf nicht zusätzlichen Arbeitsplätzen in den Betrieben fachlich zu qualifizieren, damit sie trotz ihres Alters in den Betrieben weiterbeschäftigt werden konnten. Außerdem wurden durch Eingliederungsbeihilfen nach §54 AFG innerhalb eines Modellprojektes Dauerarbeitsplätze geschaffen.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit diesem Projekt plante die FHH Aufstockungen der Mittel für Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüsse (vgl. ebd., S. 31).

Die Quote der Frauenförderung sollte vor allem in Berufszweigen erhöht werden, in denen Frauen unterdurchschnittlich repräsentiert waren. Hierzu setzte die FHH ein Förderprogramm für Ausbildungsplätze und ein Modellprojekt zur Umschulung von Frauen im gewerblich-technischen Bereich ein.

Kammern und FHH stellten gemeinsam für behinderte Arbeitslose mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung, um die sechsprozentige Beschäftigungsquote gewährleisten zu können.

Weitere 366 Schwerbehinderte konnten über das „Sonderprogramm von Bund und Ländern zur Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Behinderte“ gefördert werden. Ebenfalls großen Wert legte die FHH auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung, da in Hamburg 1979 57 % der Arbeitslosen keine Berufsausbildung vorweisen konnten.

Aus diesem Grund richtete das Arbeitsamt Hamburg ein Berufsinformationszentrum ein, mit dessen Hilfe die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung zugunsten der Schulabgänger verbessert werden sollte (vgl. ebd., S. 38).

Da sich der Senat bereits in den frühen 1970er Jahren intensiv dafür einsetzte, die Betriebe dazu zu bewegen, mehr Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen durchzuführen, konnten im Jahr 1978 bereits 4.200 Personen an berufsbildenden Maßnahmen teilnehmen.

Die meisten Maßnahmen führten die IHK/Handwerkskammer (850) und die Arbeitnehmerorganisationen (640) durch. Es folgten betriebliche Einrichtungen (260), schulische Einrichtungen (200) und Arbeitgeberorganisationen (150) (vgl. ebd., S. 39).

3.5.4 Schwerpunktmäßige Ausweitung der aktiven Arbeitsförderung durch ABM ab dem Jahr 1982 – Das Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt

Vor dem Hintergrund der sich verändernden Finanzierungsgrundlagen durch die BA und der demzufolge abwartenden Haltung der Träger und Kommunen konnten die ABM in 1982 nicht nennenswert zur Entlastung der Arbeitsmarktsituation beitragen.

Aus diesem Grund entschloss sich der Senat, einen dringlichen Antrag bei der Bürgerschaft zu stellen und mit dem 100-Millionen-DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung ein Offensiv-Programm mit Modellcharakter durchzusetzen. Hiermit begann die gezielte Ausweitung des ABM-Sektors, der nun auch als Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt bezeichnet wurde (vgl. ebd., S. 6f.). Die Eigenanteile der FHH stiegen dadurch sowohl für Maßnahmen bei staatlichen als auch bei freien Trägern. Darüber hinaus sollten vor allem in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Infrastruktur neue ABM-Felder erschlossen werden, in denen die Ausgestaltung der Maßnahmen sowohl das Interesse der Gemeinschaft als auch den qualifikatorischen Nutzen des Einzelnen berücksichtigt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, S. 2).

Bürgermeister von Dohnanyi (SPD) führte hierzu in der Bürgerschaftssitzung vom 10. November 1982 aus, dass es „um Tätigkeiten innerhalb der tariflichen Bedingungen [geht]. Die Beschäftigten haben volle Ansprüche an die Sozialversicherungen. Sie arbeiten im Rahmen einer Tätigkeit, die ihnen auch eine weitere Qualifizierung ermöglichen wird. Die ausgeübten Tätigkeiten sind – anders als dies die Opposition vor einigen Tagen kritisiert hat – für unsere Stadt nützliche Leistungen, sind Leistungen im öffentlichen Interesse“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, PIPr 10/8, S. 375).

Die Kritik von Seiten der Opposition und vor allem der CDU-Fraktion an der Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes zielte in der Hauptsache darauf, „daß auch die Beschäftigungen, denen diese zusätzlichen Arbeitsplätze dienen sollen, einer sehr sorgfältigen Prüfung kaum standhalten, was ihre Zweckmäßigkeit betrifft“ (ebd., S. 378). Der Senat der FHH betonte in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen allen Arbeitsmarktakteuren, um „zwischen dem, was Pflichtaufgabe ist und deswegen nicht gemacht werden kann, und dem, was überflüssig ist und deswegen nicht gemacht werden soll“, die für die Gesellschaft und den Einzelnen sinnvollsten Tätigkeiten gemeinsam zu erschließen (ebd., S. 387). Es sollten sowohl Förderungsberechtigte im Leistungssystem des AFG als auch Sozialhilfeempfänger über ABM gefördert werden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, Drs. 10/392, S. 2).

Für die Teilnehmer aus dem Leistungssystem des AFG plante man zahlreiche ABM bei staatlichen und privaten Trägern (überwiegend bei öffentlichen Unternehmen und im Bereich der Sozialen Dienste) ein.

Auch ABM für Sozialhilfeempfänger sollten zum größten Teil aus Landesmitteln finanziert und sozialversicherungspflichtig ausgestaltet sein (vgl. IAB 2010a). Das Zentrum der Hamburger Arbeitsmarktpolitik bildeten somit befristete aber aus Sicht des Senats produktive Arbeitsmöglichkeiten, die anstelle von Arbeitslosigkeit finanziert wurden. Hierin sah die FHH eine große Chance, vor allem für Langzeitarbeitslose, denen sich sonst kaum Möglichkeiten boten, ihre Qualifikation und ihre Arbeitsfähigkeit zu erhalten.

3.5.4.1 Das Programm Tariflohn statt Sozialhilfe aus dem Jahr 1983

Um Sozialhilfeempfängern über bezahlte Beschäftigung wieder das Recht auf Bezug von Arbeitslosengeld zu ermöglichen, forderte die Bürgerschaft vom Senat eine Neuorientierung des Programms Tariflohn statt Sozialhilfe (TsS), der der Senat am 31. Mai 1983 nachkam und gleichzeitig Nachforderungen für den entsprechenden Haushaltstitel in Höhe von 9363000 DM stellte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/735).

Die Bürgerschaft stimmte in diesem Zusammenhang dem Senatsvorhaben zu, eine Beschäftigungsgesellschaft mbH zu gründen, um 500 Arbeitsverträge und 55 Ausbildungsverhältnisse mit Sozialhilfeempfängern abzuschließen.

Die Kostenrechnung ergab, dass bei 500 Plätzen bis zu 6,4 Mio. DM pro Jahr bei den Sozialhilfeträgern eingespart werden konnten. Die BA und die Rentenversicherung profitierten von dieser Kalkulation durch Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 1,18 Mio. DM.

Die Hamburger Arbeit Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) nahm zum 1. November 1983 mit dreimonatiger Verspätung ihren Betrieb auf und war ausschließlich für die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern zuständig (vgl. ebd., S. 6).

Zur Refinanzierung des Programms Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt entwickelte die FHH also neben den bereits bestehenden Möglichkeiten der ABM-Kofinanzierung durch die BA eine weitere Option, die in dieser Form vorher noch nicht erprobt worden war: Sozialhilfeempfänger erhielten im Rahmen des Programms Tariflohn statt Sozialhilfe die Chance, ein- bis dreijährige sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse einzugehen, die zum ortsüblichen Lohn oder tarifgebunden entlohnt wurden und von weitergehenden Qualifizierungsangeboten begleitet werden sollten. Diese Refinanzierungsoption konnte den Haushalt der FHH mittelbar entlasten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, Drs. 10/392, S. 3).

Die Neuerung in der Förderung der Hilfen zur Arbeit bestand in Hamburg darin, dass die Arbeitsgelegenheiten zum größten Teil nicht mehr in der Variante der Mehraufwandsentschädigung (§19.2 BSHG), sondern in der Entgeltvariante (§19.1 BSHG) praktiziert wurden (Weberling 2008, S. 71f.).

Aufgrund der rasant steigenden Zahl der Sozialhilfeempfänger beschlossen der Senat und die Bürgerschaft, eine weitere Beschäftigungsgesellschaft (Hamburg West Beschäftigungsgesellschaft mbH - HWB) ins Leben zu rufen, damit weiterhin eine wohnortnahe Beschäftigung gewährleistet werden konnte. Am 1. Oktober 1988 begann die HWB ihre Arbeit. Im Unterschied zur üblichen Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG beruhte die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses in der HAB und der HWB auf Freiwilligkeit und wurde nicht mit Kürzungen sanktioniert.

Die Arbeitsplätze befanden sich in den gewerkspezifisch aufgebauten Betriebsstätten der jeweiligen Gesellschaft. Weitere Arbeitsplätze wurden in den Einrichtungen anderer freier Träger zur Verfügung gestellt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 66). Ein Regel- und Kriterienkatalog sollte Mitnahmeeffekte dieses "kleineren Ersatzarbeitsmarktes" verhindern. Darüber hinaus bestand für die Langzeitarbeitslosen jederzeit die Möglichkeit, aus dem Vertragsverhältnis auszusteigen, wenn ihnen ein reguläres Arbeitsverhältnis angeboten wurde.

Der Verzerrung des Wettbewerbs sollte bei ABM nach § 91 AFG durch das Kriterium der Zusätzlichkeit vorgebeugt werden und innerhalb von ABM im öffentlichen Dienst wurden ausschließlich gemeinnützige Tätigkeiten verrichtet, für die es keinen Markt gab (vgl. ebd., S. 4). Schwierigkeiten traten bei Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger auf, bei denen die Teilnehmer Arbeiten verrichteten, die auch von privaten Unternehmen geleistet wurden (vgl. Runde 2009, S. 2).

Der ehemalige Senator und Erste Bürgermeister der FHH, Runde (SPD), wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Beschäftigten der HAB und anderer bezirklicher Beschäftigungsträger in allen möglichen Gewerken Arbeiten verrichteten und auch Produkte wie z.B. Container-Verriegelungen herstellten. Politisch sei dieser Weg äußerst umstritten gewesen und vor allem die Handwerksbetriebe fühlten sich einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt.

Aus diesem Grund führte Runde zu seiner Zeit als Erster Bürgermeister intensive Gespräche mit Innungen, in denen er die Feindbilder abzubauen versuchte. Schließlich erkannten die Innungen Vorteile, die sich ihnen aus diesem Programm boten: Sie konnten nicht nur auf qualifizierte Arbeitskräfte zurückgreifen, sondern profitierten auch von den neu ausgebildeten jungen Arbeitnehmern des Programms.

Das in Hamburg entwickelte Konzept TsS wurde später bundesweit kopiert. Wahrscheinlich auch, weil es Sozialhilfeempfängern nicht nur den Zugang zu Eingliederungsmaßnahmen eröffnete, sondern auch die Ansprüche für den Bezug von Arbeitslosengeld statt Sozialhilfe erneuerte (vgl. Runde 2009, S. 2f.). Im Rahmen von TsS fand auch eine ausgeprägte Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern statt. Ab Mitte der 1980er Jahre gab es in Hamburg ein regionales Bündnis für Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung, an dem Handwerkskammern, Handelskammern, Unternehmensverbände, die BA und die entsprechenden Behörden (Schulbehörde, Arbeits- und Sozialbehörde) sowie der Bürgermeister teilnahmen und gemeinsam über inhaltliche Ausgestaltungen des Programms diskutierten und abstimmten. Im Senat fanden

Anhörungen nur statt, wenn entsprechende Entscheidungen zum Haushalt getroffen werden mussten.

Die Legislative dagegen führte häufiger Anhörungen durch (vgl. ebd., S. 5).

3.5.4.2 Das Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt und seine Zwischenbilanz

Aufgrund der hamburgischen Initiativarbeit im AfArbSoz des Bundestages, die Förderung für ABM zu erhalten, sah Hamburg gute Chancen für den Ausbau der ABM-Förderung.

Der Haushalt 1983 der Bundesregierung sah 1,050 Mrd. DM und damit 250 Mio. DM mehr für ABM vor als der Vorjahreshaushalt. Trotz der geplanten Einschränkungen bei ABM durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz vom 1. Januar 1982 und dem darin formulierten Ausschluss des öffentlichen Dienstes von der Trägerschaft für ABM-Maßnahmen, kam es im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung einer Öffnungsklausel für den öffentlichen Dienst. Darüber hinaus war in der Anordnung ausdrücklich die Möglichkeit offeriert, dass der Direktor des entsprechenden Arbeitsamtes mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses eine Erweiterung der in der Anordnung festgeschriebenen Problemgruppen vornehmen durfte. Diese Möglichkeit ergriff auch der Direktor des Hamburger Arbeitsamtes (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, Drs. 10/392, S. 5).

Das Landesarbeitsamt Schleswig-Holstein/Hamburg erhielt in den Jahren vor 1983 einen ABM-Anteil von 8 % am Gesamtetat der BA. Hiernach standen Hamburg ca. 32 Mio. DM für ABM nach § 91 AFG zu, was einem Anteil von 35 bis 40 % der ABM-Mittel des Landesarbeitsamtes (84 Mio. DM) gleichkam.

Über ihre Vertreter im Verwaltungsrat der BA versuchte die FHH darauf hinzuwirken, ein deutlich höheres Mittelkontingent für ABM nach § 91 AFG von der BA zu erhalten, da es sich bei dem Hamburger Programm um ein Programm mit Modellcharakter handelte.

Erste positive Rückmeldungen in Form von Unterstützungsversprechen von Vertretern der BA ließen erkennen, dass die höheren Eigenanteile Hamburgs sowie die neu erschlossenen Einsatzfelder und der Modellcharakter honoriert werden sollten (vgl. ebd., S. 6). Die Aufstockung erfolgte zunächst im Jahr 1983 auf ein Volumen von 123 Mio. DM (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1983, Drs. 11/1434, S. 1); bis zum Jahr 1986 wurde die Finanzierungssumme auf 177 Mio. DM erhöht (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6277, S. 3).

Die Teilnehmerzahlen an ABM konnten auf diese Weise über die Jahre gesteigert werden. Befanden sich im Jahr 1982 jahresdurchschnittlich nur 829 Personen in einer ABM, so waren im Jahr 1985 bereits 5.112 Teilnehmer registriert (vgl. ebd., S.

23). Seit 1985 vergrößerte sich das Volumen an Arbeitsplätzen innerhalb des Programms um 54 % (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 5).

Eine anfangs mangelnde Zielgruppenorientierung in dieser Maßnahme war auch dadurch begründet, dass sich die FHH zu sehr darauf konzentrierte, ihre Entscheidungen gesellschafts- und strukturpolitisch nützlich auszurichten. Diese Zielgruppenorientierung erfolgte Ende 1989 im Rahmen der Umstellung des Programms Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt auf die Hamburger Neue Beschäftigungspolitik. Die Nutzung von Synergieeffekten der Bereiche Stadtentwicklung, Sozial- und Strukturpolitik sollte jedoch weiter praktiziert werden.

Die Durchführung der ABM erfolgte ab Anfang der 1980er Jahre durch Behörden, private und freie Träger und Beschäftigungsträger. Bis zu 600 Einrichtungen beteiligten sich daran (vgl. Weberling, S. 76). Vor allem von Seiten der oppositionellen Grüne Alternative Liste (GAL) wurde kritisiert, dass die freien Träger nur unzureichend einbezogen wurden „und daß es eben vorher kein Grundsatzgespräch gibt, in dem man festzustellen versucht, welche Bedürfnisse bei freien Trägern liegen und wie man sich hier konstruktiv auseinandersetzen und sich einander annähern könne“. Die grundsätzliche Idee der stärkeren Einbeziehung fand aber auch in der Opposition aufgrund der „Innovationsmöglichkeiten“ Zuspruch (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1985, PIPr. 11/73, S. 4358).

Die Beschäftigungsfelder reichten von der Verbesserung der Infrastruktur über die Sozialen Dienste, die Jugendhilfe und Verwaltungstätigkeiten bis hin zum Landschaftsbau, der Gesundheitsversorgung oder Bildung und Erziehung. Bei privaten ABM fanden die meisten Maßnahmen in den Bereichen der Sozialpflege und gewerblichen Berufe statt (vgl. ebd., S. 28ff.).

Zunehmend musste sich der Senat der FHH mit Vorwürfen wie z.B. denen der Abgeordneten Kadereit und Haarmeyer (CDU) auseinandersetzen, die ABM-Ausweitung würde nicht zur Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze führen, sondern eher in die gegenteilige Richtung wirken und bestehende Dauerarbeitsplätze in mittelständischen Wirtschaftsbetrieben vernichten.

Der Senat führte diesbezüglich in seiner Antwort zur schriftlichen Kleinen Anfrage der CDU aus: „Durch ABM werden die Vermittlungschancen von schwervermittelbaren Arbeitslosen verbessert [...], wird den psychosozialen und finanziellen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit für die Betroffenen begegnet [...] und werden im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten erledigt, die den Bürgern unmittelbar zugute kommen und stadtpolitisch nützlich sind [...]. Eine Erwartung der Bundesanstalt für Arbeit, daß durch ABM zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen werden, wird nur an die Förderung von Maßnahmen gekoppelt, deren Förderungsfrist ausnahmsweise drei Jahre beträgt“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1984, Drs. 11/2162, S. 1f.). Die Behauptung, ABM würden Arbeitsplätze vernichten, sei haltlos, da es zu keinen Auftragsreduzierungen für öffentliche Unternehmen durch ABM käme (vgl. ebd., S. 3).

Die Kritik ging in Teilen soweit, dass Richtungsentscheidungen der Politik angezweifelt wurden. Vor diesem Hintergrund kam es z.B. auch zu nicht-öffentlichen Anhörungen im Rahmen des Ausschusses für Arbeit, Jugend und Soziales der Hamburger Bürgerschaft mit Experten auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik wie Senatsvertretern der BAGS, Vertretern der IG Metall, des DGB, der DAG, des Hamburger Arbeitsamtes und wissenschaftlicher Institute. Nicht-öffentlich waren die Anhörungen auch, weil über das Nord-Süd-Gefälle der Wirtschafts- und Beschäftigungssituation gesprochen wurde. Alle Beteiligten befürchteten, dass sich im Falle öffentlicher Anhörungen eine Eigendynamik des Diskussionsprozesses entwickeln und negativ auf die Entwicklung der Hamburger Wirtschaft auswirken würde. Des Weiteren erfolgten Aussprachen zum Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt, deren Ergebnisse in die weitere Planung und Ausgestaltung der ABM einfließen sollten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1985, Drs. 11/3959, S. 1f.)

Hierzu sollten auch neue Organisationsformen in der Trägerlandschaft umgesetzt werden, sodass wohnortnahe Beschäftigungsangebote eigenständiger Träger zusammen mit Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden konnten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 5). In einem ersten Schritt erleichterte sich die Programmumsetzung von ABM organisatorisch dadurch, dass neue Beschäftigungsgesellschaften wie zum Beispiel die Arbeit und Lernen Hamburg GmbH (1983) gegründet wurden.

Die Arbeit und Lernen Hamburg GmbH kümmerte sich vorwiegend um arbeitslose Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss aus dem gewerblichen Bereich, die entweder einen Berufsabschluss erwerben oder im Falle einer vorhandenen Berufsausbildung Spezialisierungslehrgänge absolvieren konnten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6277, S. 37). Innerhalb von fünf Jahren konnte die Arbeit und Lernen Hamburg GmbH 500 Menschen in handwerklichen und baulichen Berufen beschäftigen. Ein Drittel der Beschäftigten fand danach eine Anstellung in der freien Wirtschaft. Die FHH schien sich darauf zu konzentrieren, die Förderung von Problemgruppen auszuweiten.

Besonders hervorzuheben ist zum einen die Tatsache, dass nur Personen eine Beschäftigung erhielten, die länger als zwei Jahre arbeitslos waren und somit als schwer vermittelbar galten und zum anderen, dass Arbeit mit Qualifizierung verknüpft wurde (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 68). Neu an der Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Hamburg waren neben den ABM-Beschäftigungen bei öffentlichen Unternehmen (z.B. ältere Arbeitnehmer mit einer Förderdauer von bis zu 5 Jahren, die über Lohnkostenzuschüsse finanziert wurde) die ABM-Vergabearbeiten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1982, Drs. 10/392, S. 8f.).

„Bei ABM-Vergabearbeiten wird der Auftrag vom Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme an private Unternehmen mit der Auflage vergeben, für die Ausführung der Arbeiten zusätzlich zu ihrem Stammpersonal vom Arbeitsamt zugewiesene Ar-

beitslose einzustellen“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6227, S. 44).

Um die stets als förderungswürdig erachteten Qualifizierungsanteile entsprechend umsetzen zu können, hatte der Senat verschiedene Optionen für die Inanspruchnahme von Qualifizierungsangeboten entwickelt. Sie reichten von Werkstatt-Tagen (getrennt vom Arbeitsplatz) über Blockseminare, Projektwochen und Kurse mit Abschlussorientierung bis hin zu Schulabschluss-Kursen und arbeitsplatzintegriertem Lernen (vgl. ebd., S. 48). Die Kombination von Arbeit und Lernen bildete schon seit 1982 ein Hauptmerkmal der Hamburger Arbeitsmarktpolitik und entwickelte sich sowohl quantitativ als auch qualitativ stetig weiter. Bundesweit einmalig war die Gründung eines eigenständigen Trägers für die Qualifizierung in ABM (Zebra – Zentrum für die berufliche Reintegration von Arbeitslosen) im Jahr 1987 (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 6).

Auch innerhalb des Hamburger Aktionsprogramms Wirtschaft etablierte sich eine Qualifizierungsinitiative. Mithilfe des Programms Fortbilden statt Entlassen versuchte man, den präventiven Charakter des AFG wiederzubeleben. Hierbei handelte es sich um ein Programm, das bundesweite Anerkennung erfuhr und in Hamburg in der Werftenindustrie implementiert wurde.

Im Kern ging es darum, Arbeitnehmer mit nicht mehr benötigten Qualifikationen innerhalb ihres alten oder eines neuen Betriebes umzuqualifizieren und auf neue Aufgabengebiete einzuarbeiten. Ein solcher Ansatz wurde in ähnlicher Weise schon Ende der 1970er Jahre als Sonderprogramm von der Bundesregierung für die Küstenländer aufgelegt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 12/137, S. 13f.).

Nach Auffassung des Senats hatten die bis zum Jahre 1986 gemachten „[...] Erfahrungen mit der Umsetzung der Programme zur Arbeitsbeschaffung im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg [...] gezeigt, daß die Grundidee des Zweiten Arbeitsmarktes richtig ist: Statt in passiver Weise die Arbeitslosigkeit in Form von Lohnersatzleistungen zu finanzieren, werden mit nahezu den gleichen Aufwendungen aktive Beschäftigungsformen geschaffen“ (ebd., S. 61).

Auch Mitte 1986 war der Senat der Auffassung, dass man diesen Weg nicht nur weitergehen, sondern ausweiten müsse.

Mit dem „Sonderprogramm zur Ausweitung des hamburgischen Arbeitsmarktes durch die Schaffung von 2500 Arbeitsplätzen mit Arbeiten im öffentlichen Interesse“ forderte der Senat, noch für 1986 die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass für die Jahre 1986 und 1987 7500 Personen in ABM beschäftigt werden konnten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6543, S. 1; vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 50).

Der Hamburger Arbeitsmarktbericht 1989 wies darauf hin, dass ABM deshalb so eine große Bedeutung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik Hamburgs hatten, weil sie eine doppelte Zielsetzung verfolgten: Zum einen ging es um die Qualifizierung und die

Eingliederung des Einzelnen in das Erwerbsleben, zum anderen um den stadtpolitischen Nutzen (Projekte zur Restaurierung, zum Umweltschutz, zur Suchtberatung etc.). Daher sei es wichtig und richtig gewesen, Arbeitsmarktpolitik mit Anstrengungen auf anderen Politikfeldern zu verknüpfen, so z.B. mit der Stadtentwicklung oder der Wirtschaftsförderung (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 7).

Aus diesem Grund entwickelte sich in Hamburg eine Vielzahl örtlicher Beschäftigungsinitiativen wie Selbsthilfeprojekte, soziale Projekte, spezielle Frauenbetriebe etc. Die Betriebe waren sowohl alternativ-ökonomisch als auch selbstverwaltet organisiert und beschäftigten besonders benachteiligte Arbeitslose innerhalb von ABM und sorgten für angemessene Qualifizierungsangebote. Damit solche Beschäftigungsprojekte besser und zielgenauer koordiniert werden konnten und zur Umsetzung innovatorischer Möglichkeiten der weiteren Arbeitsplatzgewinnung gründete die Bürgerschaft im Jahr 1986 die Johann-Daniel-Lawaetz-Stiftung (vgl. ebd., S. 76).

Die Lawaetz-Stiftung sollte als Mittlerinstanz die Bedürfnisse der Menschen und die Erfordernisse von Politik und regionalen Verwaltungen zu kooperativen Lösungen zusammenführen und neue Möglichkeiten für den Arbeitsmarkt und die Stadtteilpolitik aufzeigen. „Wer Arbeitslosigkeit, Armut und Obdachlosigkeit bekämpfen will, tut das am Besten nicht mit Almosen, sondern durch die Bereitstellung von ‚Gelegenheiten und Mitteln‘, die den Hilfsbedürftigen ‚auf den selbst gewünschten Weg des Erwerbs bringen‘“ (Lawaetz-Stiftung 2006, S. 2).

Die qualitative Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen blieb Anfang und Mitte der 1980er Jahre zumeist den Beschäftigungsträgern überlassen.

Diese Praxis kritisierte der Landesrechnungshof seit Ende der 1980er Jahre und bemängelte die fehlende Erfolgskontrolle. In die gleiche Richtung ging die Kritik eines Gutachtens des WZB, das ebenfalls eine Reform der Steuerungslogik hin zur Erfolgsorientierung empfahl.

Eine daraufhin entwickelte Dienstanweisung der BAGS, die die Erfolgskontrolle vorschreibt, verhalf jedoch nicht zu dem gewünschten Ergebnis, sondern führte auch aufgrund einer personellen Mangelsituation dazu, dass die Kontrollvorschriften in den meisten Fällen nicht eingehalten werden konnten (vgl. Weberling 2008, S. 80).

Darüber hinaus plädierte der Senat dafür, dass sich die FHH verstärkt auch über die Landesebene hinaus auf Bundesebene für verbesserte Voraussetzungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetzen sollte, da Hamburg nicht im Alleingang für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sorgen könne (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6543, S. 1). Hier zeigte sich, dass die FHH erkannte, nicht auf Dauer immer neue Finanzmittel für Sonderprogramme in der Arbeitsförderung bereitstellen zu können.

3.5.5 Die Rolle Hamburgs innerhalb des landes- und bundespolitischen Diskursraums im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik

Die Autoren zahlreicher Fallstudien zur kommunalen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Eberling, Grabow, Henkel et.al., heben in ihrer Fallstudie zum Projekt „Zukunft der Arbeit in der Stadt“ aus dem Jahr 1999 für Hamburg vorteilhaft hervor, dass die Entwicklung einer präventiven und zielgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem durch ein dichtes Netzwerk von persönlichen Beziehungen der wichtigsten Arbeitsmarktakteure wie der Fachbehörden, dem Senat und verschiedenen Verbänden positiv beeinflusst wurde. Auch die enge Verzahnung von Bildungsträgern mit Betrieben und der Kommune habe dabei geholfen, Arbeitslosigkeit schon in der Entstehungsphase zu bekämpfen (vgl. Eberling/Grabow/Henkel 1999, S. 134f.).

Die Kooperationsbeziehungen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg fanden nur über das Landesarbeitsamt statt, das über die Verteilung der Mittel entschied.

Konzeptionell habe es innerhalb des Verwaltungsausschusses keine großen Abstimmungen gegeben, weil die Länder unabhängig voneinander ihre eigene Arbeitsmarktpolitik gestaltet hätten. Aufgrund der vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Ideen bestand zwischen dem Bürgermeister der FHH und dem Präsidenten des LAA immer ein reger Kontakt. So half Hamburg dem LAA z.B. in der ersten wichtigen Dezentralisierungsphase Anfang der 1980er Jahre bei der ersten Zuteilung und Umsetzung des Etats im Rahmen der Freien Förderung nach § 10 AFG.

Die Anpassung an regionale Besonderheiten war aufgrund der jahrelangen zentralen Steuerung des Etats der BA nicht einfach.

Hamburg nahm in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle ein, da es über Jahre im Verwaltungsausschuss der BA in Nürnberg vertreten war. Über diese Position konnte Hamburg für seine arbeitsmarktpolitischen Vorhaben direkt „an der Quelle“ werben und zusätzliche Mittelzuweisungen erhalten (vgl. Runde 2009, S. 5). Das Sonderprogramm zur Ausweitung des hamburgischen Arbeitsmarktes z.B. konnte nur aufgrund der erfolgreichen Intervention des Senats im Verwaltungsrat der BA umgesetzt werden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1986, Drs. 11/6543, S. 1).

Auch innerhalb der Konferenz der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellte Hamburg häufig Initiativanträge, denen sich viele andere Länder anschlossen. Diese Anträge fanden den Weg in den AfArbSoz und hierüber in den Bundesrat, in dem Hamburg oftmals die Rolle des Moderators übernahm und Länderinitiativen koordinierte sowie eigene Vorschläge für Modellprojekte in der Arbeitsförderung einbrachte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1985, Drs. 11/4279, S. 2).

Hierunter fällt beispielsweise die Forderung eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes (ASFG) von 1994, das von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der BAGS erstellt wurde. Der Gesetzesentwurf forderte, einen ständigen Bundeszuschuss zur aktiven Arbeitsmarktpolitik einzurichten, den BA-Haushalt zur Hälfte für die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verwenden, einen Rechtsanspruch auf eine Arbeitsförderungsmaßnahme nach halbjähriger Arbeitslosigkeit einzurichten, die Kombinationsmöglichkeiten für Arbeit und Bildung zu erhöhen, die ABM-Vergabevorschriften zu vereinfachen etc. (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, S. 144). Dieser Gesetzesentwurf konnte sich jedoch im parlamentarischen Prozess nicht durchsetzen.

Der Initiative voraus ging im Jahr 1992 auf der 70. Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Bundesländer ein von Hamburg formulierter Antrag „Aktive Arbeitsmarktpolitik als Standortfaktor – Antrag A-Länder“, der kritisierte, dass der „Bericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland“ wirtschaftspolitisch zu einseitig gefasst sei. „Vielmehr muß die Arbeitsmarktpolitik als wesentlicher Standortfaktor anerkannt werden. Durch ihren antizyklischen Charakter, ihre regulativen Eingriffe in konjunkturelle Krisen und durch ihre vielfältigen, die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit bewahrenden Maßnahmen leistet sie zur Stärkung des Standortes Deutschland und zur Schaffung wachstumsfördernder Rahmenbedingungen einen bedeutenden Beitrag“ (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, Anlage 2, S. 2).

Die Forderungen der Länder reichten von der Ausweitung des Prinzips „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ über eine stärkere Verknüpfung von Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturpolitik bis hin zur Anpassung der Förderungsgrundsätze bei ABM an die regionalen Gegebenheiten (vgl. ebd.).

Im Gegensatz zu diesen Vorstößen führte eine andere Initiative zum Erfolg: „Neben den in erster Linie individuellen Förderinstrumenten der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz haben in den letzten Jahren die Länder zum Teil eigene Arbeitsmarktprogramme entwickelt, die Lücken des Arbeitsförderungsgesetzes schließen, projektbezogene Förderungen von Qualifizierung und Beschäftigung ermöglichen und zur Stabilisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beitragen. Diese vielfältigen Ansätze haben sich bewährt und müssen fortentwickelt werden“ (ebd.). Hamburg und andere Länder forderten damit die Verlagerung von Kompetenzen der BA auf die örtliche und regionale Ebene, was den Einsatz von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik anbelangte.

Sie formulierten den Begriff des „free money“ für die Umsetzung einer regionalspezifischen Förderungspolitik mit Innovationscharakter. Diese Forderung verwirklichte sich schließlich bei der Umstellung des AFG auf das SGB III im Jahre 1998. Die Umsetzung solcher Maßnahmen wurde über den § 10 SGB III ermöglicht (vgl. ebd.).

3.5.6 Die Umstrukturierung des Hamburger Zweiten Arbeitsmarktes zur Hamburger Neuen Beschäftigungspolitik im Jahr 1988

Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit änderte die ABM-Anordnung mit Wirkung vom 1. Juni 1988 in vielen Punkten. Für Hamburg hatte diese Anordnung große Folgen, da es sein ABM-Programm des zweiten Arbeitsmarktes wirkungsvoll umgestalten musste. Eine Änderung war bereits von der neuen Regierungskoalition aus SPD und F.D.P., die aus den Bürgerschaftswahlen vom 17. Mai 1987 hervorgegangen war, im Koalitionsvertrag beschlossen worden.

Der dringliche Antrag des Senats erläuterte die „schwerpunktmäßige Ausrichtung des Programms ‚Hamburger Neue Beschäftigungspolitik‘ [...] mit dem Ziel einer engen Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Betrieben und/oder privatwirtschaftlichen Trägergemeinschaften und einer Konzentration auf Gruppen, die in besonderer Weise benachteiligt sind (gewerbliche Arbeitnehmer, junge Arbeitnehmer bis zu 25 Jahren, Frauen und Dauerarbeitslose)“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1988, Drs. 13/2121, S. 3).

Die BA forderte, dass Langzeitarbeitslose schon in 1988 50 % der ABM-Beschäftigten ausmachen sollen. Für 1989 war ein Anteil von 60 % vorgesehen. 1987 betrug der Anteil der länger als ein Jahr arbeitslosen Personen an der Arbeitslosenquote in Hamburg 40 % und war damit innerhalb von fünf Jahren um mehr als das Doppelte (1982: 18 %) gestiegen. Der Senat musste sich eingestehen, dass sein Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt dieser Steigerungsrate nicht nachgekommen war, im Gegenteil: Betrug der Anteil der Dauerarbeitslosen an den ABM-Beschäftigten im September 1983 noch 55 %, so sank er bis März 1988 auf rund 27 %.

Diese Entwicklung erklärte der Senat damit, dass der Arbeitsmarkt vor allem höher qualifizierte Tätigkeiten nachfragte und somit zu einem großen Teil Hoch- und Fachhochschulabsolventen innerhalb von ABM weiterqualifiziert wurden (vgl. ebd.). Darüber hinaus wurden als Gründe „[...] die Aufgabenstruktur der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Zuweisungspraxis des Arbeitsamtes und das Einstellungsverhalten der Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [...]“ genannt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1988, Drs. 13/2301, S. 2).

Dazu führte der CDU-Abgeordnete Kruse in der Bürgerschaftsdebatte zum Senatsantrag aus: „Was mich sehr erschrocken hat, ist, daß der sozialpolitische Ansatz, den die SPD mit absoluter Mehrheit in den vergangenen Jahren für den „zweiten Arbeitsmarkt“ definiert hat, eigentlich nur darin bestanden hat, Akademiker und Hochschulabsolventen zu bevorzugen. Das war nicht die Arbeitsmarktpolitik, die wir mit dem „zweiten“ Arbeitsmarkt erreichen wollten“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1988, PIPr. 13/32, S. 1901).

Runde verwies in diesem Zusammenhang auf die notwendige Umstrukturierung des Programms mit den Schwerpunktsetzungen Jugendliche und Dauerarbeitslose. Innerhalb des neuen Programms sei es für Sozialhilfeempfänger möglich, über ABM

beschäftigt und qualifiziert zu werden (vgl. ebd., S. 1908). Die Erfahrungen mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Jugendliche, die vorwiegend auf eine Berufsausbildung oder schulische Maßnahmen ausgerichtet waren, hätten gezeigt, dass auf Seiten der Jugendlichen nicht die nötige Motivation und Akzeptanz entwickelt werden konnte. Aus diesem Grund plante der Senat für das Jahr 1989, einen Schwerpunkt im Programm Hamburger Neue Beschäftigungspolitik auf Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche zu legen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1988, Drs. 13/2121, S. 4).

Im Jahr 1988 wurden fast 7300 Arbeitslose im Rahmen des Programms Hamburger Neue Beschäftigungspolitik in ABM oder Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG beschäftigt und die Haushaltsbeschlüsse 1989 sorgten für eine nochmalige Aufstockung auf 9100 Plätze, von denen 1800 bei HAB und HWB als sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen für Sozialhilfeempfänger ausgestaltet wurden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 4 u. 54).

Einer Koalition von SPD und F.D.P. wie der von 1987 bis 1991 in Hamburg war es trotz ihrer unterschiedlichen Akzentsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik gelungen, ihre Positionen einander anzunähern. Zwar waren diese nicht deckungsgleich, aber sie ermöglichten eine kritisch-konstruktive Politik auf der Grundlage eines offensiven Austauschs. So bewertete die SPD, hier der Abg. Rumpel, die Bedeutung von Beschäftigungsgesellschaften folgendermaßen: „Ich will auch darauf verweisen, daß die Beschäftigungsgesellschaften, wenn man sie einmal ideologiefrei bewertet, ein ausgesprochen wirksames Instrument sind. Diese Beschäftigungsgesellschaften leisten tatsächlich einen nicht zu ersetzenden Dienst für Menschen, die sonst auf dem Arbeitsmarkt keine Chance hätten. Und schon allein in der Erfüllung dieser Funktion liegt der Wert der Einrichtung“.

Ergänzend fügte Rumpel hinzu, dass es jedoch auch von Bedeutung ist, „[...] diese Arbeit zusätzlich wissenschaftlich zu begleiten, zu evaluieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu erarbeiten“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, PIPr. 13/79, S. 4839f.).

Die Liberalen sahen „[...] unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ein, daß die international arbeitsteilige Wirtschaft der Bundesrepublik immer höhere Ansprüche und Anforderungen an Arbeitnehmer stellt und daß leider immer weitere Kreise der Arbeitnehmerschaft nicht in der Lage sind, diesen Anforderungen zu genügen. [...] Und die Beschäftigungsgesellschaften könnten ein geeignetes Instrument dafür sein [...]“ (ebd.). Allerdings machte die F.D.P. auch ihre Bedenken in Bezug auf staatlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen und Betriebe seien die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen solcher Gesellschaften existenzgefährdend.

Dank der Annäherung im parlamentarischen Prozess gelang es trotz der unterschiedlichen Ansichten, das Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt in das Programm Hamburger Neue Beschäftigungspolitik zu überführen und die Politik des zweiten Arbeitsmarktes einerseits zu verstärken und vermehrt auf die Zielgruppen

auszurichten und andererseits, Privatbetriebe stärker in die Förderung mit einzubeziehen.

Hier zeigte sich, dass Koalitionspartner in einer Regierung auch bei unterschiedlichen parteipolitischen Positionen gemeinsame Entscheidungen treffen können, um im Interesse benachteiligter (arbeitsloser) Menschen zu handeln. Die Tatsache, dass sich die Langzeitarbeitslosigkeit immer weiter verfestigte, trug ihren Teil zu dieser kooperativen Politik der SPD und der F.D.P. bei.

3.5.7 Empfehlungen der Hamburger Arbeitsmarktberichte 1989 und 1990/1991 zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik

Der Bericht der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales aus dem Jahr 1989 kam aufgrund des Analysezeitraums von neun Jahren aktiver Arbeitsmarktpolitik in Hamburg zu dem Schluss, dass die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker auf die Teilarbeitsmärkte ausgerichtet werden müssen, die noch gute Vermittlungschancen für Arbeitslose böten. Eine zielgenaue Abstimmung mit allen Arbeitsmarktakteuren, von Unternehmen über Kammern und andere Organisationen, sei hierfür erforderlich.

Eine gute Möglichkeit für eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik sah die BAGS auch in Beschäftigungsbrücken, die gemeinsam vom Staat und der privaten Wirtschaft geplant und umgesetzt werden sollten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/5606, S. 84). Beschäftigungsbrücken stellte sich die BAGS so vor, dass längerfristig angelegte Förderprogramme nach einem Baukastenprinzip (Weiterbildungsberatung, Vorqualifizierung, ABM, FuU, festes Arbeitsverhältnis) aufgebaut werden sollten (vgl. ebd., S. 88).

Auch die F.D.P. war solchen Kooperationen gegenüber aufgeschlossen und formulierte in der Bürgerschaftsdebatte vom 7. September 1989: „Wir stellen uns eine Kooperation zwischen Beschäftigungsgesellschaft und Handwerk beziehungsweise Industrie vor, die es einem jungen Menschen erlaubt, in einen Ausbildungsplatz im ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, wenn die Eingliederung in den Arbeitsprozeß erfolgt ist“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1989, PIPr. 13/59). Auch hier hatten die Koalitionspartner einen intelligenten Weg der Qualifizierung entwickelt. Allerdings wies der Abgeordnete Hinrichs (F.D.P.) in der Bürgerschaftsdebatte zum Arbeitsmarktbericht 1989 auch darauf hin, dass die Wirksamkeit der Beschäftigungsgesellschaften überprüft werden sollte: „Es mutet [...] grotesk an, wenn man einerseits jährlich zweistellige Millionenbeträge an Zuschüssen für die Gesellschaften aufwendet, aber andererseits für Erfolgskontrolle, Evaluation und wissenschaftliche Begleituntersuchung bis jetzt wenig bis gar nichts bereitgestellt hat“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, PIPr. 13/79, S. 4832).

Verbesserungspotenzial sah der Bericht in der noch zu stärkenden Verknüpfung von Stadtentwicklungs- und Wirtschaftsförderungspolitik mit der Arbeitsmarktpolitik. Es

bestand zwar bereits einiges Verknüpfungspotenzial im Hamburger Aktionsprogramm Wirtschaft. Dieses sollte jedoch noch verbessert werden (vgl. ebd., S. 93). Der Arbeitsmarktbericht 1990/1991 stellte vor allem die getrennten Zuständigkeiten der BAGS sowie der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (BSJB) in Frage. Während das Amt für Arbeit und Sozialordnung der BAGS für die ABM-Koordination verantwortlich war, kümmerte sich das Landessozialamt um die Einrichtung von Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem BSHG. Das Amt für Berufs- und Weiterbildung der BSJB befasste sich mit allen Weiterbildungsbelangen. Trotz der Mitgliedschaften von BSJB-Mitarbeitern in Trägervereinen von Beschäftigungsträgern und des Sitzes der BAGS im Aufsichtsgremium der Stiftung Berufliche Bildung, die in den Zuständigkeitsbereich der BSJB fiel, entwickelten sich die Behörden lange Zeit aufgrund unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Schwerpunktsetzungen auseinander (vgl. Bangel/Jaedicke/Reißert et.al. 1992, S. 48ff.).

Erst der Arbeitsmarktbericht 1990/1991 des Senats sorgte dafür, dass die kooperative Verknüpfung von Beschäftigung und Qualifizierung einen produktiven Anfang nehmen konnte: „So kann die Eingliederung von Arbeitslosen vor allem dann gefördert werden, wenn sich die Träger von Beschäftigungsprojekten verpflichten, jeweils individuelle Eingliederungspläne zu erarbeiten. [...] Es muß das Ziel der Träger werden, nicht etwa die volle Zuweisungsdauer eines/einer Beschäftigten auszuschöpfen, sondern vielmehr den Grundsatz, ‚Solange in ABM wie nötig, so rascher Übergang in FuU oder Dauerbeschäftigung wie möglich!‘ zum handlungsleitenden Prinzip zu machen“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1991, Drs. 14/741, S. 47).

Vermutlich entstand dieser neue konzeptionelle Ansatz aus dem inhaltlichen Spannungsverhältnis der Koalitionspartner SPD und F.D.P. als Koalitionskompromiss.

3.5.8 Hamburger Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 1990 bis 1992

„Der allgemeine positive Trend am Hamburger Arbeitsmarkt darf [...] nicht den Blick dafür verstellen, daß nach wie vor die Problemgruppen des Arbeitsmarktes vor hohen betrieblichen Einstellungs- und Integrationshürden stehen. Hinzu kommt eine durch langfristige Erwerbslosigkeit beschleunigte Entwertung von beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten, bei gleichzeitig immens wachsenden qualifikatorischen Anforderungen von Betrieben und Unternehmen“ (ebd., S. 24).

Schwierigkeiten bereiteten auch individuelle Problemlagen wie Süchte, Obdachlosigkeit, Verschuldung und Kriminalität, die oft durch Arbeitslosigkeit wenn nicht verursacht, so doch verstärkt wurden. Aus diesem Grund blieb die FHH auch in den 1990er Jahren in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihrem Konzept treu, die Programme zu einem gewissen Teil mit der Stadtentwicklungspolitik zu kombinieren.

Ebenfalls nahm die FHH die Anregungen des Konzepts der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD) zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, das unter dem

Vorsitz des schleswig-holsteinischen Bischofs Wilckens erstellt wurde, zum Anlass, im Rahmen eines Modellprojektes sowohl ein sozialpolitisches Problem zu lösen (die schlechte Pflegesituation in Altenheimen) als auch Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Das sogenannte 400-Stationshilfen-Programm bildete über drei Jahre 446 Langzeitarbeitslose zu Stationshilfen aus, die bei erfolgreicher Beendigung der Maßnahmen in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen werden sollten. Am Ende des Projektes 1993 schafften 57,8 % der Teilnehmer den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

Resümee aus dem Modellprojekt war, dass man einer Neuaufgabe durchaus positiv gegenüberstand, diese jedoch aufgrund der Konsolidierungspolitik des Bundes in näherer Zukunft nicht absehbar war.

Der Hamburger Arbeitsmarkt wurde im Jahr 1990 von einem positiven Entwicklungstrend erfasst und die Arbeitslosigkeit konnte zwischen 1988 und 1991 um 45700 Personen auf 68300 Personen gesenkt werden. Die Arbeitslosenquote ging von 14,5 % auf 7,9 % zurück und lag damit zwar wieder auf dem Stand von 1982, allerdings immer noch 1,9 % über dem Bundesdurchschnitt von 6,0 %. (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1991, Drs. 14/741, S. 9) .

In allen Teilarbeitsmärkten, Branchen bzw. Arbeitsmarktgruppen konnten Rückgänge der Arbeitslosenzahlen verzeichnet werden, bei den Jugendlichen sogar um 50 % innerhalb von drei Jahren (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1991, Drs. 14/741, S. 2). Hierzu hätten zu einem erheblichen Teil die demografische Entwicklung und die forcierte Ausweitung der Arbeitsmarktprogramme beigetragen sowie die wieder florierende Export-Wirtschaft (vgl. ebd., S. 11).

Um verstärkt Teilnehmer aus schwer erreichbaren Gruppen in Beschäftigungsmaßnahmen zu integrieren, erfolgte 1991 ein Richtungswechsel in der ABM-Förderung Hamburgs. Die bis dahin praktizierte Aufgabenorientierung der Maßnahmen der Beschäftigungsträger hatte zur Folge, dass der Übergang von Teilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt noch während der laufenden Maßnahme nicht immer erwünscht war, da das Projekt erfolgreich abgeschlossen werden sollte.

Weiterhin problematisch war die Betreuung von Langzeitarbeitslosen mit großen individuellen Problemhintergründen. Diese Arbeitslosen bedurften einer intensiven Unterstützung und Betreuung und konnten leicht durch zu anspruchsvolle Aufgaben überfordert werden (vgl. Bangel/Jaedicke/Reißert et. al. 1992, S. 43).

In Absprache zwischen Arbeitsverwaltung und Beschäftigungsträgern nahm man 1991 von der Aufgabenorientierung Abstand und verfolgte stattdessen eine Teilnehmerorientierung (vgl. ebd., S. IX u. 42). Es sollten fortan keine geeigneten Teilnehmer für bestehende interessante ABM-Projekte gesucht werden. Stattdessen wurden diese auf die Anforderungen und Bedürfnisse der Teilnehmer zugeschnitten.

Erfolgreiche Schritte bei der Kooperation mit Verbänden erfolgten durch den von der Handelskammer getragenen Beschäftigungsverein Jugend in Arbeit sowie durch mit

Integrationsmaßnahmen verbundene betriebliche Praktika unter Beteiligung der Handwerkskammer und der Nordmetall.

Diese Kooperationsansätze zeigten eine deutlich erhöhte Chance, Langzeitarbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Betriebe hatten dadurch den Vorteil, die Personen kennenzulernen und ihre Fähigkeiten, Stärken und Schwächen auszuwerten, bevor sie sie in ein Arbeitsverhältnis übernahmen (vgl. ebd., S. 48f.).

Der Senat erkannte, dass die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des Programms Hamburger Neue Beschäftigungspolitik jedoch nicht ausreichte und den Wiedereingliederungschancen Grenzen gesetzt waren. Aus diesem Grund konzentrierte man sich verstärkt auf die Verbesserung der Weiterbildungs- und Qualifizierungsbedingungen des Trägernetzwerkes. Zentraler Träger in diesem Netz war das Zentrum für berufliche Reintegration von Arbeitslosen (Zebra e.V.). Vor allem Programme zur innerbetrieblichen Qualifizierung wie das bundesweite Modellprojekt Fortbilden statt Entlassen sollten ausgeweitet werden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1991, Drs. 14/741, S. 3).

Es kam jedoch nicht zu einer Ausweitung des Modells Fortbilden statt Entlassen, sondern zu einer Umorientierung im Bereich der präventiven Qualifizierung, da sich die Arbeitsmarktsituation in den 1990er Jahren erheblich wandelte: „Die Erweiterung des Angebots für Betriebe in Umstrukturierungsprozessen, die von der Motivierung der Beschäftigten bis zum Eintritt in einen neuen Arbeitsplatz oder zur Selbstständigkeit reicht, ist notwendig geworden, weil sich die Zielgruppe im Vergleich zum Modell ‚Fortbilden statt Entlassen‘ verändert hat: Es sind nicht mehr die Beschäftigten eines Betriebes, die vorübergehend den Betrieb verlassen und mit einer zusätzlichen Qualifikation an ihren Arbeitsplatz zurückkehren, sondern Personen, deren Entlassung sicher ist und die deshalb eine neue existenzsichernde Beschäftigung suchen“ (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 95). An dieser Entwicklung zeigte sich, dass die Hamburger Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer eigenen Aktivitäten und Gestaltungsmöglichkeiten in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Lage war, auf sich verändernde Anforderungen schnell zu reagieren und Programme umzugestalten.

Zu den größten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen Anfang der 1990er Jahre gehörten für Hamburg die stetige Zunahme flexibler Beschäftigungsverhältnisse vor allem im Bereich un- und angelernter Arbeitnehmer (1991 wurden 160000 Beschäftigungsverhältnisse als instabil charakterisiert), die Öffnung der DDR und Osteuropas, der EG-Binnenmarkt und die starken Kürzungen im Bereich der ABM-Förderung. Letztere führten dazu, dass Hamburg immer wieder Nachtragsforderungen an die BA stellen und die Eigenanteile aufstocken musste, um den Zusammenbruch der etablierten Trägerstruktur zu verhindern (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1991, Drs. 14/741, S. 8).

Der Bürgerschaftsabgeordnete Bach (GAL) formulierte seine Kritik an dieser Entwicklung in der Bürgerschaftssitzung vom 26. Januar 1994 folgendermaßen: „Jedes Jahr ist es dasselbe Theater, daß die lokale Hamburger Arbeitsmarktpolitik - wie auch in anderen Kommunen - zusammenbricht, weil wieder einmal die Stopp-Phase in Nürn-

berg und Bonn greift“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1994, PIPr. 15/8, S. 295).

Schmid wies ebenfalls auf die schwierige Situation hin, die sich aus der Konsolidierungspolitik für die Bundesländer ergab: „Für die arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort hat diese ‚Stop-and-go-Politik‘, die mit häufigen Änderungen des Arbeitsförderungsrechts einhergeht, erhebliche negative Folgen: Sie verunsichert die örtlichen Arbeitsämter und ihre Selbstverwaltungen, die Weiterbildungs- und ABM-Träger, die Unternehmen und Arbeitnehmer, sie verhindert die Entwicklung von Verwaltungsroutinen und den Aufbau stabiler Kooperationsbeziehungen, und sie mindert damit insgesamt die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik“ (zit. nach Bangel/Jaedicke/Reißert et. al. 1992, S. 39).

3.5.9 Gutachten zu den bisherigen Erfahrungen mit der Hamburger Arbeitsmarktpolitik

Die Senatskanzlei vergab Ende 1992 ein Gutachten an die Wissenschaftler Reissert und Weißert, in dem diese vor allem die Frage klären sollten, wie die Wiedereingliederungschancen von schwervermittelbaren Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verbessert werden könnten.

Zwar hatte sich die Zahl der Arbeitslosen von 1987 (99216) bis 1992 (57519) um über 39,7 % reduziert, jedoch profitierten die schwervermittelbaren Arbeitslosen davon kaum. Dieser Trend war in vielen Bundesländern zu erkennen, in Hamburg nahm er jedoch größere Ausmaße an.

Des Weiteren kam es zu Organisationsschwierigkeiten bei den Trägern von ABM, deren Personal zur Organisation der ABM auch meist über ABM beschäftigt war. Hier kam es zu zahlreichen hinderlichen Fluktuationen.

Darüber hinaus stieß die Aufgabenorientierung, also die Zuweisung geeigneter Teilnehmer durch das Arbeitsamt in über viele Jahre etablierte Beschäftigungsmaßnahmen, an ihre Grenzen, da die Teilnehmer nicht mehr zu den Anforderungsprofilen passten und die Vermittlungshemmnisse durch Sucht, Obdachlosigkeit und Verschuldung immer größer wurden.

Auch die notwendigen Qualifizierungsphasen richteten sich eher am Projekt aus, als dass sie einer für die Teilnehmer sinnvollen Systematik folgten.

Die Aufgabenorientierung führte auch dazu, dass sich die Träger im zweiten Arbeitsmarkt weitgehend von der Privatwirtschaft abschotteten und so notwendige Kontakte für Übergangslösungen in den ersten Arbeitsmarkt oftmals fehlten (vgl. Reissert/Weißert 1994, S. 215).

Die vom Gutachten darauf hin geforderten Beschäftigungsbrücken vom ersten in den zweiten Arbeitsmarkt sollten durch eine Umgestaltung der Zielrichtung von ABM erfolgen – weg von der Aufgaben- und hin zur Eingliederungsorientierung in Kombination mit systematischen Qualifizierungsanteilen.

Stellschrauben für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik waren laut Reissert und Weißert vor allem die Kombination von Beschäftigungsmaßnahme und modularisierten Bildungselementen. Hier waren bei einzelnen Trägern bereits Ansätze vorhanden.

Des Weiteren wurden individuelle Eingliederungs- und Qualifizierungspläne und Praktika am Maßnahmenende sowie Lohnkostenzuschüsse bei Übernahme in ein Arbeitsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt gefordert.

Weiterhin sollte die finanzielle Gleichstellung von Arbeit und Qualifizierung praktiziert werden, um die Motivation für Qualifizierungsmaßnahmen zu erhöhen.

Die enge Kooperation mit Unternehmen sei ein unverzichtbarer Bestandteil einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik (vgl. ebd., S. 218ff.).

Das Gutachten konnte jedoch nicht im gewünschten Maße Empfehlungen oder Lösungsansätze präsentieren, da es zu einer Zeit vorgelegt wurde, in der die Arbeitsmarktakteure selbst in einer regen Diskussion miteinander standen, die meisten Vorschläge der Gutachter auch schon von dem einen oder anderen Akteur vor Ort ins Gespräch gebracht worden waren und Hamburg in Form von Modellprojekten schon viel erprobt hatte.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Senatskanzlei als Auftraggeber des Gutachtens bewusst kein hamburgisches Institut gewählt hatte, und dass die BAGS sowie die BSJB gemeinsam mit der Senatskanzlei, der Wirtschaftsbehörde und der Finanzbehörde als Lenkungsgruppe der Gutachterkommission fungierten und durch diese Arbeit bereits ihre unterschiedlichen Akzentsetzungen (Vorrang von Qualifizierung oder Beschäftigung) intensiv diskutieren konnten (vgl. ebd.).

Nach Abschluss des Gutachtens richtete die FHH eine Arbeitsgruppe ein, in der neben den Teilnehmern der Lenkungsgruppe das LAA, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften beteiligt waren. Resultat war ein Arbeitspapier mit konkreten Umsetzungsvorschlägen für die Hamburger Arbeitsmarktpolitik. Nach Meinung von Jaedicke und Weißert war das Gutachten weniger Evaluation als Auftragsforschung und trug durch seine ‚Katalysatorwirkung‘ dazu bei, dass ein produktiver Kommunikationsprozess aller Akteure in Gang gesetzt wurde.

3.5.10 Hamburger Arbeitsmarktpolitik von 1993 bis 1997

Um die Herzstücke der hamburgischen Arbeitsmarktpolitik der Jahre 1993 bis 1997, das ABM-Programm Arbeit und Qualifizierung und das BSHG-Programm Tariflohn statt Sozialhilfe angemessen weiterfördern zu können, sollten die Beschäftigungsverhältnisse nach dem BSHG in vollem Umfang durch Mittel der FHH (für 1.600 Plätze) weiterfinanziert werden. Darüber hinaus sollten 3000 ABM-Stellen und 1575 Stellen mit Lohnkostenzuschüssen (LKZ) kofinanziert werden.

Die 1993 ernannte Senatorin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Fischer-Menzel (SPD), sah längerfristig nur Erfolgchancen in diesem Bereich, „wenn es gelingt, die

bundesweite Finanzierungsbasis für aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich zu verbessern und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die regionale Strukturpolitik einzubinden, die Ergebnis- und Steuerungsverantwortung der Bundesanstalt zu dezentralisieren und die Selbstverwaltung zu stärken [...]“ (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, S. 5ff.).

Stattdessen setzte die Bundesregierung mit der 10. AFG-Novelle weitere Kürzungen im Bereich der Kann-Leistungen in Höhe von 5 Mrd. DM durch und das Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) vom 1. Januar 1994 kürzte die Regelleistungen, auf die ein Rechtsanspruch bestand, um 11 Mrd. DM (vgl. ebd., S. 73).

Konnten bis August 1990 im Rahmen des Programms Hamburger Neue Beschäftigungspolitik noch 5800 Personen in ABM nach §§ 91 bis 99 AFG gefördert werden, sank die Zahl zusehends, sodass durch die 10. AFG-Novelle die ABM-Förderung auf 4700 Stellen gekürzt werden musste (vgl. ebd., S. 80; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1990, Drs. 13/6740, S. 2).

Hamburg verstärkte auch aus diesem Grund seine Anstrengungen im Bereich des Programms Arbeit und Qualifizierung, um hierfür mehr Finanzmittel binden zu können. Der Qualifikationsanteil betrug bei diesen Maßnahmen meist 20 % und wurde vorrangig zentral bei Zebra e.V. oder direkt beim Träger angeboten. Vornehmlich beschäftigte und qualifizierte man auf diese Weise mindestens ein Jahr Arbeitslose, ältere Arbeitslose (mindestens 45 Jahre) und schwervermittelbare Arbeitslose (Jugendliche unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Schwerbehinderte und Frauen) (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 38).

Da das Arbeitsamt Hamburg nur wenige Auftragsmaßnahmen zur Weiterbildung (auch für Langzeitarbeitslose) vergab, standen die Träger meist vor der Aufgabe, „freie“ Maßnahmen zu offerieren; dadurch gab es ein relativ geringes Angebot solcher Projekte (vgl. Bangel/Jaedicke/Reißert et. al. 1992, S. 47). Aus diesem Grund offerierte die BAGS auch Instrumente zur Zielgruppenförderung, die flexibel eingesetzt werden konnten. ESF-Mittel leisteten hierzu einen wesentlichen Beitrag.

Unter die Maßnahmen fielen Vollzeit-ABM mit 20%igem Bildungsanteil, Teilzeit-ABM in Kombination mit Teilzeit-FuU sowie Teilzeit-ABM und bezahlte Qualifizierung aus ESF-Mitteln (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, S. 14). Je nachdem, wie die unterschiedlichen Bildungs- und Arbeitsanteile in den Maßnahmen gewichtet waren, konnten auch in unterschiedlichem Maße die Finanzierungsmöglichkeiten der BA, des ESF und der eigenen Haushaltsmittel in Anspruch genommen werden: Auf diese Weise konnten zwischen 1990 und 1994 49 Mio. DM aus dem ESF vorwiegend für das Projekt TsS und viele kleine modulartige Qualifizierungsprojekte für Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose gebunden werden (vgl. ebd., S. 104ff.). Der ESF verhalf der FHH also dazu, ihre Zielgruppenförderung erheblich auszubauen, auch wenn diese noch relativ weit gestreut war und den Eindruck erweckte, dass die Mittel teilweise wahllos verteilt wurden.

Bei der Antragsstellung half den Trägern die Johann-Daniel-Lawaetz-Stiftung. Sie reichte die Anträge weiter an eine speziell für die Planung eingerichtete Koordinierungsstelle Weiterbildung der BAGS, die die Projekte inhaltlich ausgestaltete und Gespräche mit den Trägern sowie Unternehmen und Sozialpartnern führte, um Bedarfe zu ermitteln. Auf diese Weise konnten 84 Projekte bei 44 Trägern erfolgreich gefördert werden (vgl. ebd., S. 107ff.).

Die stärkere Nutzung des ESF erwies sich als richtiger politischer Schachzug, da die BA im Jahr 1994 endgültig dazu übergang, mehr Mittel für die Zahlung von Lohnersatzleistungen bereitzustellen als für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen standen ab diesem Zeitpunkt

24 % weniger Mittel zur Verfügung, bei Fortbildung und Umschulung sank die Förderungsrate um 16 % (vgl. ebd., S. 71f.). Im Jahr 1993 konnten nach Angabe des Arbeitsmarktberichts der BAGS 1991 – 1993/1994 nur noch 2377 ABM-Stellen nach §§ 91–96 AFG gefördert werden (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, Anlage 5).

Die Förderfälle in der HAB und der HWB blieben mit jahresdurchschnittlich 1050 Personen in 1994, 1045 Personen in 1995 und 1043 Personen in 1996 relativ beständig und trotz der wieder steigenden Arbeitslosenzahlen konnten die städtischen Beschäftigungsgesellschaften ihre Vermittlungsquoten in Arbeit und Ausbildung im selben Zeitraum von 25,7 % auf 30,9 % erhöhen (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 56ff.).

Aufgrund der Kürzungspolitik der BA bemühte sich Hamburg darum, seine arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sinnvoll zu ergänzen und zu verändern. Die BAGS machte es sich u.a. zur Aufgabe, differenzierte Instrumente für die Zielgruppenförderung zu entwickeln. Geplant wurde z.B. die Lohnkostenförderung für Sozialhilfeempfänger im ersten Arbeitsmarkt, die degressiv ausgestaltet und kostenneutral für den Hamburger Haushalt sein sollte.

Befristete Beschäftigung sollte im Rahmen des sogenannten Koglin-Modells Qualifizierungs- und Beschäftigungsbausteine kombinieren. Das Modell wurde auf Anregung des Direktors des Arbeitsamtes Hamburg entwickelt und ab 1996 gemeinsam mit der Lawaetz-Stiftung, Zebra e.V., der Stiftung Berufliche Bildung und der BSJB umgesetzt (vgl. ebd., S. 146).

Der Hauptforderung der F.D.P. aus der gemeinsamen Regierungszeit mit der SPD (1987 bis 1991), die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker auf Wiedereingliederungseffekte in den ersten Arbeitsmarkt auszurichten und sie mit der Wirtschaftsförderung zu verbinden, wurde auch nach 1991 durch zahlreiche Modellversuche Rechnung getragen. Die Beschäftigungsfördernden Erwerbsbetriebe existierten seit dem 1. April 1995 und gewährten Unternehmen eine bis zu fünfjährige degressive Förderung für die Bereitstellung von Dauerarbeitsplätzen mit qualifizierenden Anteilen für schwervermittelbare Arbeitslose (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 67). Erfolgreich verlief auch die Arbeit der etablierten Beratungsagen-

tur Süderelbe, die Praktikumsplätze und Ausbildungs- sowie Arbeitsplätze bei privaten Arbeitgebern für ABM-Beschäftigte akquirierte (vgl. ebd., S. 146ff.).

Das Controlling und die Evaluierung spielten in der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ab Anfang der 1990er Jahre eine größere Rolle, während in den 1980er Jahren nur un-spezifische Einzelerhebungen angefertigt wurden. Diese Praxis kritisierte auch der Landesrechnungshof seit Ende der 1980er Jahre und bemängelte die fehlende Erfolgskontrolle. Der LRH rügte aber auch, dass im Rahmen der Fehlbetragsfinanzierung der Träger Bewertungen der BAGS zu den gemachten Angaben der Träger fehlten (vgl. Weberling 2008, S. 79). Der Verwendungszweck wurde also in vielen Fällen durch den Verwendungsempfänger selbst festgesetzt und eine Steuerung durch die BAGS entfiel weitestgehend.

In die gleiche Richtung ging die Kritik der Studie des WZB, das ebenfalls eine Reform der Steuerungslogik hin zur Erfolgsorientierung empfahl. Erst ab dem Jahr 2000 fand jedoch eine modellhafte Erprobung der Festbetragsfinanzierung für die Beschäftigungsträger statt (vgl. Weberling 2008, S. 85). Eine daraufhin entwickelte Dienst-anweisung der BAGS, die die Erfolgskontrolle vorschrieb, verhalf jedoch nicht zu dem gewünschten Ergebnis, sondern führte auch aufgrund einer personellen Mangelsituation dazu, dass die Kontrollvorschriften in den meisten Fällen nicht eingehalten werden konnten (vgl. ebd., S. 80).

Geplant war deshalb die Etablierung eines Dateninformationspools, der sowohl von den Trägern als auch von der BAGS für die Programmsteuerung genutzt werden sollte. Für die Evaluation der ESF-geförderten Beschäftigungsprojekte war die Lawaetz-Stiftung zuständig, die auch die Mittelzuweisungen aus dem Strukturfonds koordinierte (vgl. Eberling/Grabow/Henkel et.al. 1999, S. 136).

Das Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW) aus Bremen erstellte seit Mitte des Jahres 1993 Gutachten für das Programm Arbeit und Qualifizierung. Zusätzlich zu den Projektevaluationen bei Trägern von ABM-Projekten durch ein 13-köpfiges Forscherteam erfolgten Vollerhebungen direkt bei Maßnahmeteilnehmern (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1994, S. 154ff.).

Die BAGS forderte darüber hinaus von der Senatskommission für Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, auf Basis der Ergebnisse kombinierte Maßnahmen aus den Bereichen Arbeitsmarkt-, Wirtschaftsförderungs- und Strukturpolitik zu entwickeln. Sich selbst machte es der Senat zur Aufgabe, Möglichkeiten der stärkeren Einbeziehung privater Träger in das Konzept TsS zu erschließen und Modellprojekte zu initiieren, die auch die Thematik der Lohnkostenförderung aus Sozialhilfemitteln erproben sollten (vgl. ebd., S. 19).

Die konkrete Planung eines Monitoringsystems setzte zwar schon 1996/1997 ein, die Einführung wurde jedoch immer wieder verschoben und 1998 zugunsten einer anderen Software ganz aufgegeben (vgl. Weberling 2008, S. 82f.).

Von 1991 bis 1996 verringerten sich die Ausgaben für ABM um 58,8 %, die Ausgaben für LKZ sanken um 39,5 % und die Mittelzuweisungen in FuU-Maßnahmen ver-

ringerten sich um 11,2 % (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 32).

Da sich der Problemdruck aufgrund der steigenden Langzeitarbeitslosigkeit (Anstieg um 29507 Personen von 1992 bis 1997) nicht abbaute, sondern eher größer wurde, förderte die FHH eine Reihe innovativer Projekte, die auf die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet waren:

Die Arbeitsvermittlung Maatwerk wurde als Modellprojekt in Hamburg initiiert und aus den Niederlanden adaptiert: „Mit der Erprobung der Maatwerk-Methode hat die BAGS im Bundesgebiet erstmals neue Wege bei der Vermittlung von schwervermittelbaren Sozialhilfebezieher/innen beschritten, indem – anders als bei der traditionellen Methode des Arbeitsamts – mit den Vermittlungsbemühungen an den individuellen Fähigkeiten der einzelnen ansetzend, gezielt [...] Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu den üblichen tariflichen Bedingungen akquiriert werden“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1999, Drs. 16/2307, S. 1). In der Erprobungsphase von 1996 bis 1998 konnten 546 Personen in Arbeit vermittelt werden. Damit blieb das Vermittlungsergebnis unter der anvisierten Zahl von 640 Vermittlungen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2000, Drs. 16/4844, S. 4).

Die sozialverträgliche, integrationsorientierte Arbeitnehmerüberlassung Zeitwerk GmbH kümmerte sich um die Vermittlung von schwervermittelbaren Arbeitslosen und von Personen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht waren. Die Erfolgsquote lag in den Jahren 1997 bis 2000 bei durchschnittlich 50 % (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 60).

Um möglichst viele Teilnehmer für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu werben, ging die FHH einen neuen Weg der Teilnehmergewinnung, indem sie dezentrale Betreuungstellen des Arbeitsamtes und dezentrale Beratungsstellen für Weiterbildung in den Bezirken einrichtete. Auch die Beschäftigungsgesellschaften verstärkten ihre Werbeaktivitäten (vgl. Bangel/Jaedicke/Reissert et.al. 1992, S. 78f.).

Bei der Kombination von Weiterbildung und Beschäftigung ging man dazu über, einen möglichst hohen Qualifizierungsanteil umzusetzen. Bei Teilzeit-ABM in Verbindung mit Teilzeit-Qualifikation stockte die FHH aus ESF-Mitteln das Unterhaltsgeld auf 100 % auf, sodass die Teilnehmer im Vergleich zu einer Vollzeit-ABM keine Einkommenseinbußen hinnehmen mussten.

Ein erfolgreiches Kombi-Projekt war Arbeit und Qualifizierung bei Triade e.V., einem Verein aus Altonaer Bildungs- und Beschäftigungsträgern sowie Handwerksbetrieben. Hier förderte man Vier-Jahres-Maßnahmen, in denen die Teilnehmer zwei Jahre in einer ABM mit Qualifizierungsanteilen in modularisierter Form beschäftigt waren. Danach erfolgte eine zweijährige Vollzeit-FuU-Maßnahme mit abschließender Kammerprüfung (z.B. zum Bürokaufmann oder Zentralheizungsbauer) (vgl. ebd., S. 80ff.).

Die Hamburger Arbeitsassistenz förderte den Übergang von in Werkstätten für behinderte Menschen tätigen Arbeitnehmern in den ersten Arbeitsmarkt und ist auch heute noch aktiv (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, Vorwort).

Das IBIS Outplacement-Büro für Schwerbehinderte ging noch einen Schritt weiter und kümmerte sich um gekündigte oder befristet beschäftigte behinderte Personen. Von Mitte 1994 bis Anfang 1996 konnten 109 Personen in ein neues Arbeitsverhältnis vermittelt werden, was einer Vermittlungsquote von 38,3 % entsprach (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1996, Drs. 15/4825, S. 9). Bis zum Jahresende 1996 stieg die Zahl der vermittelten Personen auf 230 an (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997, S. 80).

Die rot-grüne Regierung schrieb im Jahr 1997 das Mittelkontingent für aktive Arbeitsmarktpolitik zwar auf 230 Mio. DM fest und bewahrte diesen Haushaltstitel somit vor weiteren Konsolidierungsmaßnahmen, die Förderungshöchstzahlen von Ende der 1980er Jahre mit 7400 geförderten Stellen (1983: 1800, 2001: 5100) konnten jedoch nicht mehr erreicht werden. Der Grund für die rückläufige Entwicklung ab den 1990er Jahren lag hauptsächlich in der Kürzung der Mittel der Bundesebene (vgl. Weberling 2008, S. 71ff.).

Zwar bildete die befristete Beschäftigung in Kombination mit begleitender Qualifizierung immer noch den Kernbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik Hamburgs, die Fallzahlen sanken jedoch weiter. Im Jahr 1996 wurden 2500 Personen in ABM (§§91 – 96 AFG) gefördert. 940 Ältere erhielten nach §§97 – 99 AFG Lohnkostenzuschüsse und im Programm Tariflohn statt Sozialhilfe fanden 1600 Personen eine Beschäftigung. Eingliederungshilfen sowie Eingangs- und Trainingsmaßnahmen für Behinderte konnten zusammen 5166 Teilnehmer in den Projekten verbuchen. Die Bedeutung der Beschäftigung nach §19.1 BSHG erhöhte sich und lag im Jahr 2001 anteilig bei über 40 % aller Beschäftigungsmaßnahmen (1990: 17 %) (vgl. ebd., 2008, S. 71ff.).

Eberling, Grabow, Henkel et.al. schätzten die Chancen Hamburgs bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit besser ein als die anderer Bundesländer, da es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als federführendes Bundesland gelte und im Laufe der Jahre viele Bundesratsinitiativen im Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik koordiniert und initiiert hatte. Hamburgs Arbeitsmarktpolitik zeichne sich dadurch aus, dass der einzelne Arbeitslose „in Bewegung“ gehalten werde und immer neue Chancen erhalte, seine Qualifikation zu verbessern oder in ein Arbeitsverhältnis integriert zu werden (vgl. Eberling/Grabow/Henkel et.al. 1999, S. 140).

3.5.11 Hamburger Arbeitsmarktpolitik von 1997 bis 2001

Bis 1997 gab es in Hamburg kein einheitliches Rahmenprogramm zur Koordinierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 118). Die Programme der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ließen sich in diesem Zeitraum vier Aktionsfeldern zuordnen, die sich durch die Nähe zum regulären Arbeitsmarkt voneinander unterschieden:

- Feld 1: „Heranführung an Erwerbsarbeit“,
- Feld 2: „Beschäftigung auf Zeit mit begleitender Qualifizierung“,
- Feld 3: „Direkte Arbeitsmarktintegration“,
- Feld 4: „Präventive und krisenintervenierende Arbeitsmarktpolitik“.

Den Kern der Hamburger Arbeitsmarktpolitik bildete Feld 2 mit den Schwerpunkten TsS, ABM, SAM und Eingliederungszuschüsse, auf das 210 Mio. DM des Budgets der FHH für aktive Arbeitsmarktpolitik (230 Mio. DM) verwendet wurden (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 40ff.; vgl. Weberling 2008, S. 73).

Auf die anderen drei Felder verteilten sich die restlichen 20 Mio. DM: „Es soll [...] sichergestellt werden, dass die Beschäftigten, auch wenn ihre Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zunächst misslingt, Ansprüche gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit erwerben, da diese die vorrangig für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuständige Institution ist. Dabei geht es nicht nur um eine fiskalische Entlastung Hamburgs, sondern vor allem auch darum, die Förderinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, die der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung stehen, für arbeitslose Sozialhilfebeziehende nutzbar zu machen“ (ebd., S. 52).

Die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahlen von 1997 bis 2000 verbesserten sich für Beschäftigungsverhältnisse nach § 19 BSHG, Transferarbeitsplätze (Teil der Hamburger Arbeitsplatz-Initiative (HAPI)), das Modell QUAS (Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger) und Jobstart (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, Drs. 16/5778, S. 6).

Das Programm Transferarbeitsplätze hatte laut einer von der BSH mbh durchgeführten Untersuchung eine Integrationsquote von 60 % und wurde somit im Vergleich zu ABM, die eine Erfolgsquote von 57,9 % aufwies, als wirksames Förderungsinstrument beurteilt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, Drs. 16/5860, S. 3). Die Fördermittel der BA für den Bereich ABM in Hamburg nahmen aufgrund des Bedeutungszuwachses der SAM ab und sanken von 89,9 Mio. in 1995 auf 69,9 Mio. DM im Jahr 2000 (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 70).

Das Lohnkostenzuschussprogramm HAPI für langzeitarbeitslose Personen konnte für die Jahre 1999 und 2000 251 erfolgreiche Vermittlungen in ein reguläres Arbeitsverhältnis registrieren. Die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahlen lagen in diesen Jahren bei 878 bzw. 906 Teilnehmern (vgl. ebd., S. 55f.). Sowohl HAPI als auch das Programm Transferarbeitsplätze wurden aus den Mitteln der Freien Förderung § 10 SGB III finanziert.

EGZ für Ältere verloren an Bedeutung und die Teilnehmerzahlen sanken von 736 im Jahr 1997 auf 167 Teilnehmer im Jahr 1999. Viele Betriebe waren nicht bereit oder in der Lage, eine Nachbeschäftigung zu finanzieren. Daraufhin schaffte die Bundesregierung die Nachbeschäftigungspflicht zum 1. August 1999 ab mit der Folge, dass

das Arbeitsamt (auch aufgrund der konjunkturell verbesserten Lage) kaum noch Zuweisungen durchführte (2000: 96 Zuweisungen) (vgl. ebd., S. 50f.).

Innerhalb des Programms QUAS verbrachten Schulabgänger 50 % der Wochenarbeitszeit als Praktikanten im Betrieb und die anderen 50 % beim Bildungsträger. Die Förderung war bis zu drei Jahre möglich und beinhaltete ein Praktikumsgehalt von 500 DM als Anreiz für die Jugendlichen (vgl. ebd., S. 56).

In den Jahren 2000 und 2001 erreichten zwei Drittel der Jugendlichen einen erfolgreichen Abschluss der Maßnahme: 40 % begannen eine Ausbildung, 9,3 % gingen in eine berufliche Erwerbstätigkeit über und 16,9 % entschieden sich für eine weitergehende schulische Qualifikation. In den Jahren 2000 bis 2003 nahmen 1.425 Personen eine Förderung aus diesem Programm in Anspruch (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2003, Drs. 17/2990, S.10).

Im Rahmen des Aktionsfeldes Feld 4 gründeten 1997 die HAB, der Bildungsträger Zebra e.V. und die österreichische Unternehmensberatung (ÖSB) die Arbeitsstiftung Hamburg – Gesellschaft für Mobilität im Arbeitsmarkt mbH für präventive Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitsstiftung wandte sich direkt an vom Strukturwandel betroffene Betriebe und deren Beschäftigte. Betroffenen Arbeitnehmern wurde noch während ihrer Kündigungsfristen durch individuelle Betreuung geholfen, Kontakte in der Arbeitswelt herzustellen, Qualifizierungen zu organisieren und sich neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu stellen (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 61).

Die Arbeitsstiftung existiert bis heute, konzentriert sich mittlerweile aber mit großem Erfolg darauf, durch die „Koordinierungsstelle Ausbildung“ Hauptschüler in eine duale Ausbildung zu integrieren (vgl. hamburger arbeit 2010).

Die Ausrichtung der Hamburger Arbeitsmarktpolitik auf unterschiedliche Felder korrespondiert mit der Ausgestaltung der ESF-Förderung auf Länderebene. Diese hatte für Hamburg immer eine große Bedeutung. In der Förderperiode 1994 bis 1999 belief sich das gesamte Kofinanzierungskontingent des ESF in Hamburg auf 120 Mio. DM (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1998, Drs. 16/787, S. 1).

Hamburg erhielt Mittel aus den EU-Programmen ESF Ziel-3, ESF Ziel-4 sowie den Gemeinschaftsinitiativen „Beschäftigung“ und „ADAPT“.

Ziel-3 beschäftigte sich mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Maßnahmen für Jugendliche. Ziel-4 sollte helfen, die Anpassung der Arbeitskräfte an den strukturellen Wandel zu erleichtern. Hamburg bezuschusste im Rahmen der Ziel-3-Förderung vor allem Projekte im Bereich Arbeit und Qualifizierung, die oftmals modulartig miteinander verknüpft waren (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 96ff.). Die Ziel-4-Förderung zielte vor allem auf Projekte für „Krisenbetriebe“ und Betriebe in Wachstumsbranchen ab.

Die Fördermittel des ESF in der Förderperiode 2000 bis 2006 beliefen sich inklusive der Verlängerungsförderung bis 2007 auf 126.098.031 Euro. Für die Jahre 2007 bis

2013 stehen insgesamt 91.152.890 Euro für Hamburg zur Verfügung (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2007, S. 3).

Die Lawaetz-Stiftung bedient sich zur Evaluation der ESF-Programme sowohl Ex-Post-Evaluationen als auch Maßnahmen der Zwischenbewertung von Programmen: „Generell läßt sich [...] bezogen auf die ESF-Programme seit 1990 festhalten, daß rund 80 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Projekte erfolgreich abschließen [...]“ (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1998, Drs. 16/787, S. 3). Die Integrationsquote belief sich tatsächlich nur auf 45 %. Dies wurde aber vom Senat als „durchaus positiv“ bewertet (vgl. ebd.).

Der Arbeitsmarktbericht 1997 bis 2000 der BAGS wurde vom Sozialausschuss als Selbstbefassungsangelegenheit behandelt und nicht ausführlich in der Bürgerschaft diskutiert. Vertreter der CDU im Sozialausschuss bemängelten fehlende Zahlenangaben zu den Erfolgen einzelner Projekte und Maßnahmen: „Die Senatsvertreter und -vertreterinnen wiesen auf den Charakter des Arbeitsmarktberichtes hin. Es handele sich dabei um den Bericht über die Entwicklung in der Hamburger Arbeitsmarktpolitik seit 1997. [...] Mit ausführlichen Zahlenangaben hätte der Bericht seine Lesbarkeit verloren“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, Drs. 16/6176, S. 2).

Hierin zeigt sich zum einen, dass die Erhebungs- und Controllingpraxis in Hamburg noch in den Kinderschuhen steckte und es an Vernetzungen des Arbeitsamtes und der Träger in diesem Bereich fehlte. Zum anderen wird deutlich, dass Eingliederungsquoten bzw. Erfolgsbilanzen aufgrund der vielfältigen Einflussgrößen nicht ohne Weiteres erhoben werden konnten: „Daten über den Verbleib von Arbeitslosen nach dem Ende einer ABM liegen nur in Einzelfällen vor. [...] Valide Daten über den Verbleib von Teilnehmerinnen und Teilnehmern erhebt zur Zeit nur die Eingliederungsbilanz des Arbeitsamtes. [...] Diese Bilanz erfasst [...] gerade nicht die Übergänge in Arbeit, sondern führt nur die Zahl der Arbeitslosen an, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr als Arbeitslose registriert sind“ (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 74f.). Das zum Jahr 2001 eingeführte „Arbeitsmarktpolitische Controlling“ sollte es der BAGS ermöglichen, aus über 100 anonymisierten Einzeldaten pro Projekt Ergebnisse über die Wirkungsweise zu ermitteln (vgl. ebd., S. 119).

Die Jahre 1997 bis 2001 waren geprägt vom beschleunigten strukturellen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Es gab erneut starke Arbeitsplatzverluste im Bereich des Schiffbaus und in Teilen der Industrie; Zuwächse waren im Gesundheitswesen, im Dienstleistungssektor und der Medienwirtschaft zu verzeichnen. Um auf diese Anforderungen zu reagieren, wollte die FHH ein strategisches Gesamtkonzept in der Arbeitsmarktpolitik entwickeln, die arbeitsmarktpolitischen Programmpunkte präzisieren und evtl. kürzen sowie Projekte effektivieren, um den Strukturwandel offensiv begleiten zu können (vgl. ebd., S. 11ff.). Hieran arbeiteten verschiedene Gremien mit.

Das 1998 durch den Ersten Bürgermeister der FHH, Runde, ins Leben gerufene Bündnis für Arbeit in Hamburg, die Hamburger Initiative für Arbeit und Ausbildung, veranstaltete mit Spitzenvertretern der Gewerkschaften, der Kammern, der Verbände, der Arbeitsverwaltung und des Senats halbjährliche Treffen, in denen man über arbeitsmarktpolitische Themen und anfallende Bedarfe sowie Ideen der jeweiligen Akteure diskutierte und auch Vereinbarungen traf (z.B. über die Zahl bereitzustellender Ausbildungsplätze). Verschiedene Arbeitsgruppen arbeiteten diesem Gremium zu und erstellten Beschlussvorlagen (vgl. ebd., S. 135). Aus dem Bündnis ging ein gleichnamiges Aktionsprogramm hervor, das zu einer besseren Koordinierung der Maßnahmen beitragen sollte (vgl. Schmid/Blancke 2001, S. 118ff.).

Der Dialog Arbeit und Soziales der BAGS wurde erstmals im Oktober 1998 von Senatorin Karin Roth (SPD) ausgerichtet. Darin saßen alle wichtigen Akteure des Arbeitsmarktes. Gemeinsam verabschiedeten sie im Oktober 2000 Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik, deren vorrangige Zielsetzung die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt war (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 139). Die Arbeitsmarktakteure sollten sich als Dienstleister begreifen, deren Aufgabe es war, die Qualifizierungspotenziale der Arbeitslosen und die Bedarfe der Unternehmen zu ermitteln und durch geeignete Maßnahmen ein besseres Matching herbeizuführen (vgl. ebd., S. 17f.).

Der Mismatch ließ sich laut BAGS vor allem daran erkennen, dass sich die Größen „Beschäftigungszuwachs“ und „Rückgang der Arbeitslosigkeit“ voneinander entkoppelt hatten. Es seien also vermehrt Personen aus der Stillen Reserve, aus dem Bildungssystem oder aus Zuwandererkreisen für die Besetzung von Arbeitsstellen rekrutiert worden und weniger Personen aus dem Kreis der Arbeitslosen. Deshalb sollte sich die operative Umsetzung der Maßnahmen noch stärker an den Anforderungen der regionalen Wirtschaft ausrichten (vgl. ebd., S. 31f.).

Die Leitlinien sprachen von der Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg. Begründet wurde diese Forderung mit den wachsenden Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen, Änderungen in der Arbeitsorganisation von Unternehmen und dem steigenden Bedarf an qualifizierten Kräften, denen ein immer noch hoher Bestand an gering qualifizierten oder ungelehrten Arbeitslosen gegenüberstand.

Der angestrebte Paradigmenwechsel sollte in der Wahrnehmung einer Doppelfunktion als Dienstleister sowohl für die Wirtschaftsbetriebe als auch für Arbeitslose und speziell die Problemgruppen unter ihnen stattfinden. Die Arbeitslosen hatten sich mit festen Fristen, Standards und Leistungsmerkmalen ausgestalteten Wiedereingliederungsprozessen zu stellen, über deren eindeutige Zielvorgaben Bericht zu erstatten war und die durch Evaluierungsarbeiten effektiviert werden sollten (vgl. BAGS 2001, S. 104ff.): „Der Paradigmenwechsel bedeutet, dass sich Arbeitsmarktpolitik primär als Moderator, Manager und Impulsgeber in der Gestaltung und Unterstützung arbeitsmarktpolitischer Prozesse und der Koordinierung der arbeitsmarktpolitischen

Akteure und Programme versteht“ (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 105).

Der Senat erkannte, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin das dringendste auf dem Arbeitsmarkt war und entschloss sich deshalb, auch hier neue Wege zu gehen. Hamburg setzte ein Modellprojekt des Bundesministeriums für Arbeit um, in dem die verbesserte Zusammenarbeit von der Behörde für Arbeit und Soziales sowie der Arbeitsverwaltung erprobt werden sollte. Zu diesem Zweck wurden sogenannte Assessmentcenter eingerichtet, um detaillierte Erhebungen leisten zu können, die zur Erstellung individueller Eingliederungspläne benötigt wurden. Den Assessmentcentern bot sich die Möglichkeit, aus allen Maßnahmeangeboten des SGB III und des BSHG zu wählen und diese zu kombinieren. Diese von einzelnen Ländern durchgeführten Modellprojekte können als Vorläufer der ARGEn bezeichnet werden (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/1222, S. 1f.).

3.5.12 Die Hamburger Arbeitsmarktpolitik unter einem CDU-geführten Senat

Die Beschäftigungsförderung im zweiten Arbeitsmarkt bildete den Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SPD-geführten Hamburger Senats bis zum Regierungswechsel im Jahr 2001 (vgl. Weberling 2008, S. 73). Die durch den Regierungswechsel erfolgte Verlagerung des Ressorts Arbeit in die Wirtschaftsbehörde sollte „[...] eine neue Stoßrichtung der Politik [...] unterstreichen“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2001, S. 3). Denn nach Ansicht der neuen Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) rechtfertigten die erreichten Erfolge in der aktiven Arbeitsmarktpolitik Hamburgs der letzten zwei Jahrzehnte nicht den hohen Mitteleinsatz. So seien beispielsweise im Jahr 2001 für die Beschäftigung von jahresdurchschnittlich 2.800 Personen in ABM und SAM 100 Mio. Euro aufgewendet worden. Die Integrationsquote lag bei knapp 25 %. Es sollte daher eine stärker an den betrieblichen und strukturellen Anforderungen ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik betrieben werden, die vor allem die Mismatch-Arbeitslosigkeit bekämpft (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2002, S. 3).

Die Haushaltsmittel der FHH für 2002 betragen insgesamt 165,8 Mio. Euro. Davon gingen nur noch 46,2 Mio. Euro an die BWA, die sich vornehmlich um Maßnahmen kümmerte, welche auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet waren. Auf die Behörde für Soziales und Familie (BSF) entfielen aus diesem Titel 119,6 Mio. Euro, um eher sozialpolitisch ausgerichtete Projekte zu finanzieren. Der Gesamttitel wurde jedoch aufgrund der eingegangenen Sparverpflichtungen des Senats noch um einige Millionen gekürzt (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2001, S. 3): „Haushaltsmittel, die zukünftig durch Steigerung der Effizienz im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt eingespart werden, sollen direkt zur Integration von Arbeitslosen im regu-

lären Arbeitsmarkt eingesetzt werden – und dort insbesondere im Bereich niedriger Qualifikationen. Durch strukturelle Einsparungen in Höhe von 1,3 Mio. € im Bereich Arbeitsmarktpolitik und unter Berücksichtigung der Umschichtung zugunsten der Mittelstandsförderung stehen für die Hamburger Arbeitsmarktpolitik 2003 rund **36,92 Mio. €** zur Verfügung“ (Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2002, S. 4f.; Hervorhebung im Original).

Die Mittel der FHH für aktive Arbeitsmarktpolitik, besonders im zweiten Arbeitsmarkt, wurden also immer weiter gekürzt und konnten nur in Teilen durch Kofinanzierungen des ESF und des Bundes im Bereich Weiterbildung und Freie Förderung aufgefangen werden. Ein großer Teil der Gelder wurde in die Mittelstandsförderung umgeschichtet (vgl. Schmid/Hörrmann/Maier/Steffen 2004, S. 69).

Der CDU-Abgeordnete Mehlfeldt ging in der Bürgerschaftsdebatte am 2. Februar 2002, in der die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch vor dem Hintergrund der Möglichkeiten und Grenzen des Job-AQTIV-Gesetzes erörtert wurde, sogar noch einen Schritt weiter: „Die beste Arbeitsmarktpolitik ist aber eine vernünftige und mittelstandsfreundliche Wirtschaftspolitik [...] sowie eine maßvolle Steuerpolitik“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, PIPr. 17/8, S. 280). Dies sei seiner Ansicht nach die richtige Strategie, um die gestiegene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen (2001: 70669 Arbeitslose, 2002: 77502 Arbeitslose).

Die CDU begann Ende 2002 damit, die Förderung der Beschäftigungsträger marktwirtschaftlich umzustrukturieren und führte 2003 eine Fallkostenpauschalen-Finanzierung ein, die den Trägern pro gefördertem Beschäftigungsverhältnis maximal 13000 Euro pro Jahr zuwies. Die Laufzeit einer Maßnahme betrug 10 Monate und die Träger hatten die Möglichkeit, bei erfolgreicher Vermittlung sowohl die restlichen Förderkosten des vermittelten Falls als auch – bei sofortiger Wiederbesetzung des Platzes – die neue Fallpauschale zu erhalten (vgl. Weberling 2008, S. 94).

Die Träger sollten zwar in die Umstrukturierungsprozesse einbezogen werden und ihre Vertreter wurden auch zu Arbeitsgruppensitzungen eingeladen; andererseits sollte ihr Einfluss jedoch minimiert werden. Sie wurden auf ihre neue Rolle als eigenständige „Dienstleister“ verwiesen, die durch die Entwicklung eigener Beschäftigungsideen ihr Fortbestehen selbst verantworten sollten (vgl. ebd., S. 83).

Die neue Steuerungslogik konzentrierte sich auf drei Schwerpunkte zur Implementation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Vorrang vor allen anderen Zielen hatte die Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung. Daneben sollten sich die Träger betriebswirtschaftlich organisieren und ihre Arbeit an ökonomischen Kriterien ausrichten. Zur Erfolgskontrolle wurde ein Controlling- und Benchmarkingsystem eingerichtet (vgl. ebd., S. 90).

In der Folge führte die starke Wettbewerbssituation der Träger untereinander dazu, dass die Zahl der Beschäftigungsträger zwischen 2000 und 2004 von ursprünglich 600 staatlichen und privaten Einrichtungen auf 20 zurückging (vgl. ebd., S. 76). Nötige Einsparungen von 20 bis 30 % auf Trägerseite für Personal- und Sachmittelkosten erzwangen eine Reihe von Fusionen (vgl. ebd., S. 88).

Während die rot-grüne Koalition stärker darauf bedacht gewesen war, konsensorientiert in der Arbeitsmarktpolitik zu agieren und alle Akteure in Planungs- und Umsetzungsprozesse einzubinden, legte die CDU großen Wert auf den Markt als neues Ordnungs- und Steuerungsprinzip (vgl. Weberling 2008, S. 103). Wiechmann macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die Hamburger Bündnisse eine deutliche "Politikhaftigkeit" aufwiesen. Bei Veränderungen in der Regierungskonstellation kam es also unabhängig vom Erfolg des aktuellen Bündnisses zu Veränderungen in der organisatorischen Ausgestaltung und/oder der thematischen Ausrichtung (vgl. Wiechmann 2005, S. 63f.). Für diese Tendenz steht etwa das nach dem Regierungswechsel zur CDU nicht weitergeführte Bündnis für Arbeit und Ausbildung in Hamburg. An dessen Stelle sollten unregelmäßige Gespräche mit den ehemaligen Teilnehmern treten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, PIPr. 17/8, S. 280): „Insgesamt lässt sich die 2003 eingerichtete Steuerung für die Träger im Zweiten Arbeitsmarkt als ein strikt auf Vermittlungserfolge ausgerichtetes output- und effizienzorientiertes Modell charakterisieren, das den marktförmigen Wettbewerb betont und dabei zugleich mit einer Steigerung hierarchischer Steuerung einhergeht [...]“ (Weberling 2008, S. 103).

Die Umstellung der tariflichen Entlohnung für ABM-Beschäftigte im Programm Tariflohn statt Sozialhilfe ebenfalls auf einen Pauschalbetrag, der knapp über dem Sozialhilfeniveau lag, beendete das 1983 begonnene erfolgreiche Programm TsS in seiner bisherigen Form und wurde fortan Arbeit statt Sozialhilfe genannt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/492, S. 1f.). Auf die schriftliche Kleine Anfrage des Abg. Porschke (GAL), welchen arbeitsmarktpolitischen Zweck der Senat mit der Mehraufwandsvariante verfolge, antwortete der Senat: „Bei der Einführung der Mehraufwandsentschädigung handelt es sich um ein sozialpolitisches Instrument, das keinem unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Zweck dient“ (ebd.). Mit dieser Aussage widersprach der Senat jedoch der intendierten marktwirtschaftlichen Ausrichtung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments.

Der Reformprozess der Arbeitsverwaltung auf Bundesebene ab März 2002 verstärkte die Abwertungstendenzen für ABM und SAM weiter. Die FHH und das Arbeitsamt waren sich darüber einig, dass die Beschäftigungsmaßnahmen zwar auch die Vermittlung in Arbeit als oberstes Ziel verfolgen sollten, vorrangig besetzt wurden solche Stellen jedoch mit Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen (vgl. Weberling 2008, S. 103).

Das Arbeitsamt und die Behörde für Wirtschaft und Arbeit einigten sich 2002 darauf, schwerpunktmäßig nur noch Arbeitslose ohne Berufsabschluss in ABM und SAM zu integrieren. Aus diesem Grund schrieb der CDU-Senat als eine Kernaufgabe seiner Arbeitsmarktpolitik „Assessment, Profiling, Beschäftigung, Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen im niedrigqualifizierten Segment“ fest, um entsprechende Profile und Eingliederungspläne der Arbeitslosen erstellen und daran die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen ausrichten zu können (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2007b, S. 5f.).

Nach Einschätzung Weberlings kann man nach dem Regierungswechsel in Hamburg nicht von einem überraschenden Paradigmenwechsel sprechen, da ein solcher bereits im letzten Arbeitsmarktbericht der rot-grünen Koalition 2001 wörtlich angekündigt worden war (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 104). Demzufolge sieht Weberling in dieser Entwicklung durch den Regierungswechsel „weniger einen radikalen Umschwung, als vielmehr eine starke Beschleunigung und eine kompromisslosere Gangart auf dem bereits eingeschlagenen Kurs“ (Weberling 2008, S. 89).

Vertreter der CDU-Fraktion sprachen bei der Anhörung des Sozialausschusses der Bürgerschaft zu den Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ebenfalls von einem Paradigmenwechsel (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, PIPr. 16/92, S. 4645). Der SPD-Abgeordnete Grund wies in der Bürgerschaftsdebatte zu den Leitlinien auf deren Kerngedanken hin, der nicht nur von den Trägern, sondern auch von den Kammern und Verbänden sowie den Gewerkschaften und anderen Institutionen der Stadt unterstützt wurde. Ihm zufolge sei es wichtig, „in Zukunft arbeitsmarktpolitisch nach und nach umzusteuern, und zwar noch stärker als bisher in Richtung Vermittlung auf den Ersten Arbeitsmarkt“ (ebd., S. 4646).

Vergleicht man die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzungen der in 2002 aufgestellten Leitlinien des CDU-geführten Senats mit den Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik 2001, so lassen sich Parallelen in den Zielsetzungen erkennen. Der einzige substanzielle Unterschied lag in der Beurteilung beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die von der SPD für unverzichtbar gehalten wurden (vgl. ebd.): „[Die] Übung auf dem Zweiten Arbeitsmarkt [sei] die qualitative Vorstufe auf den Ersten“ (ebd., S. 4650).

Die Veränderungsprozesse in der Hamburger Arbeitsmarktpolitik zeigen, dass die Entwicklungen nahezu parallel zu denen auf Bundesebene erfolgten und auch die Bundesländer den Weg der Aktivierung einschlugen. Die Problemgruppen wurden stärker gefordert und die Ausrichtung der Maßnahmen auf den ersten Arbeitsmarkt erhielt oberste Priorität.

Dennoch hatte die CDU-Regierung auch drei Monate nach der Regierungsübernahme noch kein detailliertes Konzept für ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorgelegt, weshalb die SPD-Fraktion selbiges Mitte April 2002 beantragte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/625, S. 2). Es war lediglich aus dem veränderten Haushaltsplan-Entwurf für 2002 zu erkennen, dass bereits im Jahr 2002 eine Reduzierung der Mittel für Arbeitsmarktpolitik um 11,5 Mio. Euro erfolgen sollte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001, Drs. 17/180). Die SPD-Fraktion fragte den Senat vor allem nach seinen Plänen zur Effektivierung der Arbeitsvermittlung, der Verstärkung der beruflichen Weiterbildung, der Einführung der Jobrotation und Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vgl. ebd., S. 1). Die Oppositionspartei bekräftigte die Bedeutung dieser Themen dadurch, dass sie jedem Thema einen eigenen Antrag widmete.

Insgesamt stellten die Sozialdemokraten am 11. April 2002 acht Anträge zur Arbeitsmarktpolitik. In der Drs. 17/626 ging es gezielt um die Berichterstattung zum Thema „Fortentwicklung der Arbeitsvermittlung“, welche die SPD vom Senat bis zur Sommerpause des Parlaments erbat (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/626, S. 1). Aufgrund der ungewissen Zukunft des Programms TsS, forderte die SPD-Fraktion die Aufstockung der Stellen in den Sozialämtern, damit das Programm auch vor dem Hintergrund, dass ABM und SAM im Job-AQTIV-Gesetz keine Kerninstrumente mehr darstellten, weitergeführt werden konnte (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/627, S. 1f.).

Da das Job-AQTIV-Gesetz neben der Arbeitsvermittlung einen weiteren Schwerpunkt auf die Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen und deren präventive Ausrichtung legte, beantragte die SPD, dass der Senat gemeinsam mit der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite sowie den Weiterbildungsträgern ein Konzept zur Umsetzung der Jobrotation erarbeiten und besondere Weiterbildungsmaßnahmen für die über 50-jährigen Personen in den Betrieben entwickeln solle (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/628, S. 1f.).

„Würde sich in einer von Männern dominierten Gesellschaft die Gleichstellung von Frauen und Männern quasi von selbst herstellen, sähe die Wirklichkeit am Arbeitsmarkt anders aus, als sie sich uns heute darstellt“.

Mit diesem einleitenden Satz begründete die SPD einen weiteren Antrag, in dem sie den Senat aufforderte, über die zukünftige Bedeutung von Frauenprojekten in der Beschäftigungslandschaft zu berichten sowie die Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen an Fördermaßnahmen zu beteiligen. Die SPD wies in diesem Zusammenhang auf die erfolgreiche Arbeit des rot-grünen Senats in der 16. Legislaturperiode hin: „Während im ABM-Bereich der Frauenanteil ca. 33 Prozent betrug, waren im SAM-Bereich über 50 Prozent erreicht worden. Im Tariflohn lag die Quote über 40 Prozent und bei Transferarbeitsplätzen bei ca. 55 Prozent“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/629, S. 1f.).

Darüber hinaus forderte die SPD, dass Senat und Arbeitsamt die vom Job-AQTIV-Gesetz offerierte Möglichkeit nutzen sollten, für pauschalierte ABM einen Metropolzuschuss zu gewähren, wenn ihn ein Träger aufgrund einer breiten Leistungspalette benötige, um sein Angebot aufrecht erhalten zu können. Weiterhin solle der Senat bei den Fachbehörden darauf hinwirken, dass eine Pauschalierung nur dann in Frage käme, wenn sie den Träger nicht in finanzielle Bedrängnis zu bringen drohe (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2002, Drs. 17/631, S. 1f.).

Mit der Mehrheit von CDU und FDP lehnte die Bürgerschaft sämtliche Anträge der SPD-Fraktion sowie weitere Anträge der GAL-Fraktion ab. Offenkundig waren die marktwirtschaftliche Umstrukturierung der Arbeitsmarktpolitik auf schnell eingliedern- de Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt, der Abbau des sogenannten zweiten Arbeitsmarktes sowie die weitere Umorientierung arbeitsmarktpolitischer hin zu wirtschaftsfördernden Maßnahmen eine längst beschlossene Sache, die nicht mehr zur Diskussion gestellt wurde.

Im Jahr 2004 kam es zu einer Umschichtung der Mittel des Etats für die aktive Arbeitsmarktpolitik hin zu Lohnkostenzuschuss-Modellen für die Förderung im ersten Arbeitsmarkt (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2007b, S. 9). Mit dem Hamburger Modell, einem Lohnkostenzuschuss-Modell im Niedriglohnsektor, das bereits im zweiten Förderungsjahr 2003 2083 Anträge finanzierte, sollten vor allem dem Arbeitsmarkt ferne Personen schnellstmöglich in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit/team.arbeit.hamburg 2009, S. 7). Hierzu erfolgte parallel eine Reduzierung der Förderfallzahlen von ABM/SAM und Maßnahmen nach §19.1 BSHG. Lagen die Fallzahlen für diese Programme im Jahr 2001 noch bei 2900 bzw. 2130, so sanken sie im Jahr 2004 auf 1800 bzw. 1640. Die Beschäftigungsförderung in der Mehraufwandsvariante nach dem BSHG nahm wieder zu und die Förderzahl stieg auf 1198 Personen im Jahresdurchschnitt 2004 (vgl. Weberling 2008, S. 86ff.).

Die weiteren Schwerpunkte der geplanten Arbeitsmarktpolitik waren die „Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte im Niedriglohnsektor“, „Existenzgründung für Arbeitslose“, die „beschäftigungs- und wirtschaftsfördernde Stärkung des Humankapitals“ und die „Beseitigung von Personalengpässen durch clusterorientierte Qualifizierungsinitiativen“ (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2007b, S. 5). Zugleich erfolgte die Reduzierung der Plätze im Programm Arbeit statt Sozialhilfe (2003: 430 Plätze) zugunsten der Aufstockung von „Ein-Euro-Programmen“ für Ältere und Jugendliche (2003: 400 bzw. 500 Plätze). Der HAB wurde die operative Gesamtzuständigkeit für die ‚Ein-Euro-Programme‘ übertragen, da die Grundsicherungs- bzw. Sozialämter einen gemeinsamen Ansprechpartner bekommen sollten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2003, Drs. 17/3482, S. 16f.).

Die Opposition kritisierte vor allem die erheblichen Mittelkürzungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese hätten sich seit der Regierungsübernahme auf über 20 Mio. Euro summiert. Besonders Langzeitarbeitslose seien von dieser Entwicklung betroffen gewesen, die eine Reihe von Verlusten unter den sozialpolitischen Beschäftigungsprojekten forderte und daher auch schädliche Auswirkungen auf die Verknüpfung der Stadtteilpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik habe, die zu erodieren beginne (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2003, Drs. 17/3862, S. 1f.). Besonders auffällig war die Reduzierung der Mittel der Freien Förderung nach der Etablierung des Rechtskreises SGB II. Betrug die Mittelzuweisung für die Freie Förderung im Jahr 2002 noch 502009 Euro mit einem Finanzierungsanteil der FHH von 66,1 %, so sank die Fördersumme im Jahr 2003 aufgrund der wegfallenden Mittel der BA auf 35122 Euro und der Anteil der FHH stieg auf 90,1 % (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2004, Drs. 18/341, S. 10).

3.5.13 Die Hamburger Arbeitsmarktpolitik nach Inkrafttreten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) am 1.1.2005

Mit dem Inkrafttreten des SGB II erfolgte ab 1. Januar 2005 eine grundlegende Veränderung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden ab diesem Zeitpunkt von der Arbeitsgemeinschaft aus BA und Kommune (ARGE) umgesetzt. Anfänglich sorgten Softwareprobleme und andere technische Unzulänglichkeiten sowie Verzögerungen bei der Ausstattung der Räumlichkeiten nicht nur in Hamburg dafür, dass es zu Verzögerungen bei der Leistungsgewährung von Arbeitslosengeld II und der Zuweisung in Maßnahmen kam. Aus diesem Grund konzentrierte man sich in der Anfangsphase auf die Gewährung der Zahlungen und vernachlässigte die aktive/aktivierende Arbeitsmarktpolitik (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2005, Drs. 18/3298, S. 1).

In der Hamburger Bürgerschaft diskutierten die Fraktionen frühzeitig über Veränderungsprozesse und Umsetzungserfolge der neuen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. 14 Monate nach Einführung des SGB II verlangte die GAL in einer Großen Anfrage eine Antwort auf die Frage, ob Hamburg seine Chancen bei der Umsetzung der Hartz IV-Reform vertan hätte (vgl. Bürgerschaft der FHH 2006, Drs. 18/3442).

Die Aussprache hierzu fand am 22. Februar 2006 statt. Die GAL prangerte vor allem die Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) nach §16(3) SGB II an, die nicht das Potenzial hätten, langzeitarbeitslose Personen wieder in ungeforderte Beschäftigung zu integrieren. Außerdem solle die CDU endlich erkennen, dass Arbeitsmarktpolitik nicht nur Wirtschaftspolitik, sondern zu einem großen Teil auch immer noch Sozialpolitik sei.

Die CDU hingegen vertrat weiterhin die Auffassung, dass „sozial ist, was Arbeit schafft“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2006, PIPr. 18/50, S. 2582). Darüber hinaus läge der eigentliche Wert der Ein-Euro-Jobs darin, dass Langzeitarbeitslose, die zu großen Teilen keine sozialen Kompetenzen und nur mangelnde Kenntnisse in der Allgemeinbildung hätten, hierdurch wieder gesellschaftliche „Grundtugenden“ erlernen könnten (vgl. ebd., S. 2583).

Der SPD-Abgeordnete Dees wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es in erster Linie darum gehen müsse, physische und psychische sowie andere soziale Probleme der Menschen zu lösen, bevor überhaupt an eine Integration von Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt gedacht werden könne. Und genau hier reiche die Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sowie des Hamburger Modells nicht aus (vgl. ebd., S. 2584).

Eine Statistik der Regionaldirektion Nord über den Teilnehmerstand an Maßnahmen in Hamburg weist aus, dass die Teilnehmerzahl in Arbeitsgelegenheiten im März 2006 bei 12873 Personen lag. Die ABM-Förderung war zu diesem Zeitpunkt schon eingestellt, im Dezember 2005 waren nur noch 118 ABM-Verträge erfasst. SAM wurden schon seit Juni 2005 nicht mehr bewilligt. Die Bedeutung der Trainingsmaßnahmen/Eignungsfeststellungen nahm zwischen März 2005 und März 2006 zu, die Teil-

nehmerzahlen stiegen von 1956 auf 2217 Teilnehmer. Für die Förderung der beruflichen Weiterbildung kann ein eindeutiger Bedeutungsverlust diagnostiziert werden. Nahmen im Jahr 2000 noch durchschnittlich 8000 Personen an Maßnahmen teil, beliefen sich die Fallzahlen für März 2006 auf 1612 Personen mit einer leicht steigenden Tendenz (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2006, Drs. 18/4621, S. 29).

Die Haushaltsmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sind von 2002, dem ersten Haushaltsjahr des CDU-Senats, bis 2006 um gut die Hälfte abgesenkt worden (vgl. ebd., S. 1). Innovative Maßnahmen zur Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, die in der Vergangenheit häufig in Form von Modellprojekten durchgeführt und ausschließlich aus Landesmitteln finanziert worden waren, verloren ebenfalls an Bedeutung. So wurden im Jahr 2007 nur drei Projekte, die Teilnehmer aufnahmen, aus dem mit 3 Mio. Euro dotierten Titel gefördert. Für zwei weitere Projekte, eines davon aus dem bereits mit erheblichen Mitteln ausgestatteten Bereich der Arbeitsgelegenheiten, fand lediglich eine Machbarkeitsprüfung statt. Noch innerhalb desselben Jahres erfolgte eine Kürzung des Innovationstitels auf 1 Mio. Euro mit der Begründung, dass innovative Projekte verstärkt aus dem Titel „Sonstige weitere Leistungen“ der Arbeitsagentur gefördert werden sollten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2007, Drs. 18/5945, S. 1f.).

Zur zahlenmäßig bedeutsamsten Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelten sich unter diesen Umständen die Ein-Euro-Jobs. Von Januar bis November 2007 wurden 26864 Personen zur Teilnahme an einer solchen Maßnahme aufgefordert. Die SPD wies deshalb in einer schriftlichen Kleinen Anfrage vom 22. Mai 2008 darauf hin, dass die Arbeitsgelegenheiten laut Gesetzgeber nur dann zum Einsatz kommen sollten, wenn andere Maßnahmen der Rechtskreise SGB II und III nicht zum Erfolg führen konnten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2008, Drs. 19/399, S. 1). Auf ihre Frage, inwieweit erfolgreiche Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt durch Arbeitsgelegenheiten oder andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung erfolgt sind, gab der Senat keine direkte Antwort. Die Instrumente seien für unterschiedliche Zielgruppen ausgestaltet und insofern würden sich auch die Eingliederungsquoten unterscheiden. Solche Daten würden von der ARGE „team.arbeit.hamburg“ nicht erhoben (vgl. ebd., S. 2).

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit und die ARGE team.arbeit.hamburg reagierten auf diese Kontroverse und fertigten im April 2009 einen Kurzbericht zur Arbeitsförderung im Rahmen des Hamburger Modells an. Hierin untersuchten sie die Austritte aus dem Hamburger Modell für das erste Halbjahr 2008 mit einer Zufallsstichprobe. Diese ergab, dass 53 % der Beteiligten sechs Monate nach Beendigung der Maßnahmen noch im Arbeitsmarkt verblieben waren. Nur die Gruppe ausländischer Teilnehmer wies eine Verbleibsquote von unter 50 % auf. Zu den Personen, die die Maßnahme regulär abgeschlossen hatten, konnte durch eine Stichprobe ermittelt werden, dass 73,9 % von ihnen sechs Monate nach Beendigung der Maßnahmen

(noch) nicht wieder arbeitslos geworden waren. Allerdings war die Quote derjenigen, die die Maßnahme vorzeitig verlassen hatten, mit 28 % beträchtlich.

Gleichwohl rechtfertigte der Kurzbericht die Ausgestaltung des Hamburger Modells insbesondere mit einer Studie des IAB, deren Ergebnis folgendermaßen zusammengefasst wurde: „Das IAB bescheinigt dem Hamburger Modell [...] neben weiteren positiven Effekten eine besonders hohe Zielgruppenorientierung“ (Behörde für Wirtschaft und Arbeit 2009, S. 17). Doch bei näherer Betrachtung attestierte das IAB dem Modell zwar eine positive Zielgruppenorientierung, versah diesen Befund jedoch mit einer Einschränkung: „Entsprechend der Zielgruppenorientierung des Hamburger Kombilohnmodells ist der Teilnahmeeffekt für längere Zeit arbeitslose Personen, für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, für ältere Personen und Frauen größer. Diese Personengruppen hätten nämlich ohne die Teilnahme am Hamburger Kombilohnmodell schlechtere Arbeitsmarktchancen als die Referenzgruppen. Allerdings scheint dies nicht für Geringqualifizierte zu gelten“ (Pfeifer 2007, S. 35). Hier zeigt sich, dass das Kombilohnmodell trotz der Möglichkeit, an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen, nicht genug darauf ausgerichtet ist, Geringqualifizierte langfristig in den regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Der Titel Sonstige weitere Leistungen, aus dem sich das Hamburger Modell finanzierte, wurde Ende 2008 von der BA gestrichen. Es gelang den Ländern jedoch erneut, im Bundesrat einen Titel für Freie Förderung durchzusetzen. Hamburg engagierte sich hier besonders stark. Das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente schrieb für das SGB II einen Eingliederungstitel für „Freie Förderung“ in Höhe von 10 % fest (vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg/team.arbeit.hamburg 2009, S. 18).

An der Ausgestaltung des Hamburger Modells änderte sich trotz der IAB-Hinweise auf schlechtere Eingliederungserfolge für Geringqualifizierte nichts. Allerdings hatte die BWA mit dem Programm KombiPlus im April 2006 bereits ein Ergänzungsprogramm zum Hamburger Modell etabliert. Hierin sollten vor allem die Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die ohne Integrationserfolg an einem Ein-Euro-Job teilgenommen hatten, eine Weiterbeschäftigung finden. Betriebe, die ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis anboten, erhielten für jede Arbeitsstunde einen Lohnzuschuss von drei Euro. Die Förderdauer musste zwischen 3 und 24 Monaten betragen; allerdings hatten die Unternehmen im Rahmen einer Vorschaltphase die Möglichkeit, den Arbeitnehmer zunächst über eine Leiharbeitsfirma in einer Art Probearbeitsverhältnis für einen Stundenlohn von sechs Euro zu „testen“ (vgl. IAB 2010b). Das Programm lief bis Juni 2010.

Ebenfalls 2006 legte der Senat das Hamburger Kombilohn-Modell auf, das im Unterschied zum bisherigen Hamburger Modell ALG I-Empfänger förderte. Das bisherige Hamburger Modell gewährte auch Lohnkostenzuschüsse im Niedriglohnbereich, allerdings ohne Übernahme der Sozialabgabelasten. Diese wiederum wurden durch das neue Kombilohn-Modell jetzt ebenfalls abgedeckt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2006, Drs. 18/4308, S. 1).

Die starke Ausrichtung der Hamburger Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wurde vom Senat politisch getragen, obwohl ein Bericht des Bundesrechnungshofs zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom April 2008 feststellte, dass Ein-Euro-Jobs kein geeignetes Instrument zur Reintegration Erwerbsloser in den regulären Arbeitsmarkt sei. Stattdessen käme es sogar zu Verdrängungsprozessen regulärer Arbeitsplätze. Des Weiteren würden sich für zwei Drittel der teilnehmenden ALG II-Bezieher keine sichtbaren Integrationsserfolge einstellen (vgl. FAZ.NET 2008).

Die SPD-Abgeordnete Badde bemängelte diesbezüglich in der Bürgerschaftsdebatte vom 18. November 2009, dass der Senat die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes leugne. Gleichzeitig sei sie jedoch „fest davon überzeugt, dass trotz der hohen Zahl der Arbeitsgelegenheiten in Hamburg diese dennoch größtenteils die Voraussetzung der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses erfüllen. Dies ist in Hamburg schon deshalb so, weil die Arbeitsgelegenheiten im Wesentlichen nicht direkt in der freien Wirtschaft vergeben werden“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, PIPr. 19/40, S. 2510).

In derselben Debatte verdeutlichte Sozialsenator Wersich (CDU) zunächst das Vorhaben Hamburgs, Optionskommune zu werden. Er begründete diesen Schritt vor allem damit, dass nur auf diese Weise „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert werden könne und die Menschen sinnvolle sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten für die Nachbarschaft und die Kommune leisten würden (vgl. ebd., S. 2514). Hierin kann man eine Rückbesinnung auf die Zeiten des Programms Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt erkennen, dessen Trägerstrukturen durch die massive Kürzungspolitik des Bundes aber auch der FHH zu großen Teilen erodierten. Auf die Kritik der SPD-Abgeordneten Badde erwiderte Senator Wersich, dass der Senat die Kritik des Bundesrechnungshofes sehr wohl aufgenommen habe und aus diesem Grund Ein-Euro-Jobs stark zurückgefahren wurden (vgl. ebd., S. 2514). Die Soll-Eintritte bis zum 31. Dezember 2009 beliefen sich auf 20728 Teilnehmer. Bis zum 2. Oktober 2009 wurden jedoch nur 13566 Plätze besetzt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, Drs. 19/4287, S. 3f.). Das Hamburger Modell konnte von den bis zum 31. Dezember 2009 geplanten 9768 Plätzen bis zum 2. Oktober 2009 lediglich 6.100 besetzen (vgl. ebd., S. 3f.).

Rückläufige Fallzahlen bei Arbeitsgelegenheiten lassen sich in Teilen auch damit erklären, dass die ermittelte Integrationsquote relativ gering war. So lag sie für 11527 Arbeitsgelegenheiten vom Juli 2008 bis Februar 2009 bei lediglich 12,37 %. Die entsprechende Quote des Hamburger Modells hingegen lag für den Zeitraum 2005 bis 2008 anfangs bei 47 % und konnte bis Ende 2008 auf 53 % gesteigert werden. Damit wies das Modell die höchste Integrationsquote aller städtischen Lohnkostenzuschuss-Modelle in der Bundesrepublik auf und existiert als einziges noch heute (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2010, Drs. 19/5302, S.20ff.).

Die ARGE team.arbeit.hamburg unterstützte die Arbeitsförderung von erwerbsfähigen ALG II-Beziehern im Jahr 2008 mit einem Mittelvolumen von 37,2 Mio. Euro. Für

2009 betrug das Volumen 36,1 Mio. Euro, die vorwiegend für zusätzliche Maßnahmen und Programme wie das Sofortprogramm Ausbildung, das stadtteilorientierte Programm Job-Perspektive und Programme für den Übergang von der Schule in den Beruf eingesetzt wurden. Des Weiteren profitierten ALG II-Bezieher direkt und indirekt von Projekten, die durch den ESF jährlich mit 20 Mio. Euro gefördert wurden (vgl. ebd., S. 2f.).

3.6 Zusammenfassende Bewertung der eigenständigen Arbeitsmarktpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg im Zeitverlauf – ein Paradigmenwechsel?

Aus den Gesprächen mit Ortwin Runde (ehemaliger Erster Bürgermeister der FHH) und Jürgen Gallenstein (Leiter der Abteilung „Grundsatz und Steuerung“ der BWA) sowie aus Berichten über die Koordinierung und Organisation der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ergab sich, dass Hamburg u.a. deswegen eine besondere Rolle auch in der Bundesarbeitsmarktpolitik einnahm, da es für den Bereich der Arbeits- und Sozialministerkonferenz den Vertreter im Verwaltungsrat der BA stellte. Man war also nicht nur auf die Kooperation mit dem Landesarbeitsamt Nord in Kiel angewiesen, sondern hatte auch die Möglichkeit des Ideentransfers in die Bundespolitik und Vorteile bei der Realisierung bestimmter Projekte.

Hamburg war in den zwei Jahrzehnten bis zur Jahrhundertwende geprägt durch eine sehr umfassende und umfangreiche aktive Arbeitsmarktpolitik. Runde erkennt sowohl auf Bundesebene als auch in Hamburg direkt eine Prägung der Arbeitsmarktpolitik durch die Konjunkturzyklen seit 1969. Das Instrumentarium sei auf Bundesebene (aber auch in Hamburg) in Anlehnung an die Wirtschaftszyklen und den Stand der Arbeitslosigkeit entwickelt worden, so dass die vorherrschenden wirtschaftspolitischen Lehrmeinungen, in den 1970er Jahren der Keynesianismus, Einfluss auf die Programmgestaltung ausübten. Die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft Hamburgs spielten bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik immer eine Rolle.

Als in den 1980er Jahren in Hamburg sowohl eine Wirtschafts- als auch eine Strukturkrise des Werft- und Maschinenbaus eintrat, gingen sehr viele Werftarbeitsplätze verloren. Der steigende Konkurrenzdruck nicht nur zu anderen deutschen, sondern vor allem zu ausländischen Anbietern verhinderte, dass die Krise über Nachfrageprogramme behoben werden konnte. Hier stieß der Keynesianismus mit seinen arbeitsmarktpolitischen Implikationen an seine Grenzen.

Die alten Antworten reichten nicht mehr und so entwickelte eine Gruppe um den Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, den Sozialsenator und den Senatsdirektor (damals Runde) ein ganzheitlich ansetzendes Programm auf dem zweiten Arbeitsmarkt als Antwort auf die strukturelle Krise.

Die Schwerpunkte dieses Programms waren die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die Etablierung großer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und ihrer Programme sowie regionalisierte/kommunalisierte arbeitsmarktpolitische Stadtteilpolitik und Sonderprogramme für Problemgruppen. Hamburg als Stadtstaat und Kommune betrieb in dieser Hinsicht schon früher als Schleswig-Holstein eine eigene Arbeitsmarktpolitik. Auch in den einzelnen Bezirken entstanden erfolgreiche arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete Initiativen.

Auch das Forschungsinteresse an der Frage, inwieweit Bundesländer bzw. Stadtstaaten eigene Impulse in der Arbeitsmarktpolitik geben und diese dann erfolgreich von anderen Ländern oder sogar auf Bundesebene weitergeführt werden, spielte eine Rolle bei der Wahl der regionalen Schwerpunkte dieser Dissertation. Hamburg spielt in dieser Beziehung eine besondere Rolle. Nicht nur, weil hier z.B. das Konzept „Tariflohn statt Sozialhilfe“ entwickelt und später bundesweit kopiert wurde. Dadurch erhielten Sozialhilfeempfänger von einer Beschäftigungsgesellschaft einen Arbeitsvertrag und konnten für ein bis drei Jahre als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum Tariflohn in verschiedenen Gewerken arbeiten. Bei Angebot eines regulären Arbeitsverhältnisses auf dem ersten Arbeitsmarkt konnte das Vertragsverhältnis aber jederzeit gekündigt werden.

Grundlage dieses Konzeptes bildete der §19 des Bundessozialhilfegesetzes, der in keinem anderen Bundesland so intensiv genutzt wurde wie in Hamburg. Der große Erfolg basierte unter anderem auf der Tatsache, dass die Tätigkeiten nicht nur dem Kriterium der Zusätzlichkeit unterlagen, sondern auch marktgängige Produkte hergestellt wurden.

Politisch war dieser Weg sehr umstritten, da die Handwerksinnungen die aus öffentlichen Mitteln subventionierte tarifliche Entlohnung als unfairen Wettbewerb deklarierten.

Die dadurch entstandenen Feindbilder der Wirtschaft gegenüber der Politik konnten nur durch eine intensive Zusammenarbeit seitens der Politik mit den Innungen nach und nach – aber nie vollständig – abgebaut werden. Vorteile für die Unternehmen ergaben sich, weil diese Projekte für verschiedene Beschäftigungsfelder zusätzliche Arbeitnehmer für den ersten Arbeitsmarkt qualifizierten.

Die Möglichkeiten und Eingliederungschancen, die das BSHG dem Einzelnen bot, sieht Runde als eigentliche Aktivierungsquelle mit der Grundidee der Hilfe zur Selbsthilfe in der Arbeitsförderung.

Die Arbeitsförderung von Mitte 1980 bis Mitte 1990 war vorwiegend daran interessiert, Antworten auf strukturelle Problemlagen der einzelnen Arbeitsmärkte in den unterschiedlichen Wirtschaftsräumen zu finden. Die Landesarbeitsämter bedurften daher größerer Spielräume, um auf ihre speziellen Problemlagen zu reagieren (vgl. Gesprächsprotokoll Runde 2009, Gesprächsprotokoll Gallenstein 2009).

In dieser Zeit realisierten die politisch Verantwortlichen in Hamburg gemeinsam mit den Akteuren am Arbeitsmarkt immer neue, an die jeweilige Bedarfslage angepasste Förderansätze im zweiten Arbeitsmarkt. Hierzu zählten Projekte wie z.B. 1983 die

Arbeit und Lernen Hamburg GmbH, ABM-Vergabearbeiten, das Projekt Fortbilden statt Entlassen und ABM-Beschäftigungen bis zu fünf Jahren, die dabei in steigendem Umfang auf die Kombination von Arbeit und Lernen abzielten.

Als die Bürgerschaftswahl am 17. Mai 1987 zu einer SPD/F.D.P.-Koalition führte, kam es auch zu inhaltlichen Änderungen in der Arbeitsförderung.

Aus dem Programm Hamburger Zweiter Arbeitsmarkt entwickelte sich das Programm Hamburger Neue Beschäftigungspolitik, das Privatbetriebe stärker in das Förderkonzept einbezog. Dazu gehörte auch das neue Modellprojekt Beschäftigungsbrücken, das ähnlich eines Baukastensystems über Beratung, Vorqualifizierung, ABM und FuU in ein festes Arbeitsverhältnis führen sollte.

Ein 1992 von der BAGS in Auftrag gegebenes Gutachten zur Wiedereingliederung von Schwervermittelbaren in den ersten Arbeitsmarkt führte zwar zu keinen wirklich neuen Erkenntnissen, bestärkte den Senat aber darin, die ABM-Programme Arbeit und Qualifizierung, Tariflohn statt Sozialhilfe sowie die Eingliederung von Arbeitslosen mit Lohnkostenzuschüssen fortzusetzen.

Von der Bundesebene forderte die Arbeits- und Sozialsenatorin Fischer-Menzel 1993 mehr Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik, dezentrale Entscheidungsprozesse und eine Stärkung der BA-Selbstverwaltung.

Die im Oktober 1998 im Dialog Arbeit und Soziales der BAGS mit vielen wichtigen Akteuren der Hamburger Arbeitsmarktpolitik verabschiedeten Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik formulierten die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Arbeitsförderung der FHH, der sich dadurch auszeichnen würde, dass sich die Hamburger Arbeitsmarktpolitik nun primär als „Moderator, Manager und Impulsgeber“ verstehe (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 106).

Die Verfasserin stellt hierzu jedoch fest, dass diese Formulierung nicht über politische Rhetorik hinausgeht. Erkennbar sind hierin lediglich erste neue Denkansätze, praktische Veränderungen geschweige denn ein Paradigmenwechsel traten zu diesem Zeitpunkt noch nicht ein.

Von einem Paradigmenwechsel lässt sich erst sprechen, als der neue CDU-geführte Senat die Zuständigkeit für den Bereich Arbeit von der BAGS in die Wirtschaftsbehörde verlagerte und die Zielsetzung „Fördern, Fordern, Effizienz“ als offizielle Leitlinie der Arbeitsförderung in Hamburg ausgab und direkt mit Mittelumschichtungen von der Arbeitsförderung in die Wirtschaftsförderung verband sowie die Trägerlandschaft von Arbeitsförderprojekten nach betriebswirtschaftlichen Kriterien umstrukturierte und dadurch erheblich dezimierte.

Diese neuen Zielsetzungen leitete der Senat aus dem Job-AQTIV-Gesetz ab und dachte sie lediglich weiter.

3.7 Zuständigkeitsdebatte um die Rolle der Länder in der Arbeitsmarktpolitik nach der Realisierung und der Verfestigung der Auswirkungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Instrumente und Zuständigkeiten in der Arbeitsmarktpolitik neu geordnet; diese traten schrittweise ab 1. Januar 2003 und ab 1. Januar 2005 in vollem Umfang in Kraft. In der Vergangenheit war es üblich, dass die Bundesländer ihre Kommunen z.B. bei der Integration erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger mit finanziellen Mitteln und durch eigene innovative Förderprogramme unterstützten. Diese Notwendigkeit bestand nach den „Hartz-Reformen“ nicht mehr, da sich nun der Bund die Kosten für die Betreuung aller erwerbsfähigen Arbeitslosen – also auch für die bisherigen Sozialhilfeempfänger – mit den Kommunen teilte und das SGB II dem Bund die gesamte finanzielle Verantwortung für Arbeitsfördermaßnahmen übertrug.

Diese neue Regelung biete den Ländern die Möglichkeit, ihr Engagement in der Arbeitsmarktpolitik stark zurückzufahren (vgl. Malik 2008, Abstract).

Verfolgt man den Gedanken weiter, könnte diese Entwicklung gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und die Individuen haben. Denn die Bundesländer sind im Gegensatz zur BA nicht an das im SGB III festgeschriebene Instrumentarium gebunden, sondern können gezielt Lücken in der Arbeitsmarktpolitik aufgreifen und eigene Instrumente entwickeln, die sich ihren regionalen Bedürfnissen einschließlich der wirtschaftlichen und strukturellen Anforderungen anpassen (vgl. ebd., S.1).

Würden die Bundesländer als Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik wegfallen, so wäre die BA weitgehend auf sich allein gestellt und könnte mithilfe der aus dem Versicherungsprinzip hervorgehenden Individualförderung und der prozyklischen Haushaltspolitik in große Bedrängnis geraten (vgl. ebd., S. 2). Anders ausgedrückt: Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sind bei der BA dann am geringsten, wenn sie am dringendsten benötigt werden – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Denn die Zahlung des Arbeitslosengeldes hat Vorrang vor der Finanzierung von Arbeitsfördermaßnahmen. Manche Arbeitsmarkt-Experten, so z.B. Schmid, Direktor Emeritus der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, sprechen hier von einem „Konstruktionsfehler“ des Systems (vgl. Schmid 1983, S. 137f.).

Die Bedeutung der Kommunen wurde durch die neuen gesetzlichen Regelungen aufgewertet. Es handelt sich nun um arbeitsmarktpolitische statt wie in früheren Zeiten um eher sozialbetreuerische Akteure. Die Landesarbeitsmarktpolitik ist nach wie vor eine freiwillige Leistung, was jedoch nicht darüber hinwegtäuschen soll, dass auch den Bundesländern erhebliche Restriktionen aufgebürdet wurden.

So führte die Streichung des BSHG dazu, dass stark genutzte Programme wie z.B. „Arbeit statt Sozialhilfe“ veraltet waren. Weiterhin wurden BA-Anteile für die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

gestrichen, so dass die Länder sie im Falle der Einsetzung solcher Förderinstrumente selbst finanzieren müssten.

Und die hinzugekommene Förderung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger (heute ALG II-Empfänger) im SGB II bedingt nach dem Additionalitätsprinzip Umstrukturierungen der ESF-Mittel, die früher schwerpunktmäßig zur Finanzierung von Maßnahmen dieser Zielgruppe eingesetzt wurden (vgl. Malik 2008, S. 6). Für Schleswig-Holstein lässt sich z.B. beobachten, dass die Landesmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2001 bis 2005 reduziert und teilweise aus dem ESF-Kontingent kompensiert wurden. Die Schwerpunkte der finanziellen Aufwendungen lagen in den Anfangsjahren in der öffentlich geförderten Beschäftigung. Mit dem Rückzug der BA aus den AB-Maßnahmen reduzierte sich auch der Länderanteil in den Folgejahren bis hin zur kompletten Streichung der Mittel. Der Bereich der Förderung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt gewann in SH im Zuge der Hartz-Reformen an Bedeutung, während dieser Bereich in anderen Ländern an Bedeutung verlor. Die Qualifizierungsförderung behielt über die Jahre nahezu die gleiche Bedeutung (vgl. ebd., S. 13ff.).

Der Wandel Schleswig-Holsteins weg vom zweiten Arbeitsmarkt hin zu wirtschaftsnaher Förderung scheint nicht mit dem Regierungswechsel von rot-grün zur CDU-SPD-Regierung zusammenzuhängen, da die rot-grüne Landesregierung schon vor Beginn der Reformen ein Eckpunkte-Papier herausgab, das diese Neuerungen beschrieb (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2003, Umdruck 15/3786, S. 16).

Vergleicht man die Ergebnisse der arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen Schleswig-Holsteins vor und nach den ‚Hartz-Reformen‘, so kann man von einem grundlegenden Wandel sprechen. Die anfängliche, von Schmid und Blancke beschriebene „Stay-Strategie“ mit niedriger Innovationsbereitschaft ist einer wirtschafts- und marktnahen Fördermethodik gewichen.

Eine grundsätzliche Debatte über die Rolle der Bundesländer und über neue landesspezifische Förderkonzepte in der Arbeitsmarktpolitik fand bis heute nicht statt. Zwar kam es im Rahmen der Hartz III-Debatte über die Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung zu unterschiedlichen Positionierungen der Parteien und der Sozialpartner hinsichtlich der zukünftigen Rolle der Länder in der Arbeitsmarktpolitik, allerdings wurde diese Debatte öffentlich nicht weiter thematisiert.

Sell beurteilt die an lokalen und regionalen Erfordernissen ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik als wirkungsvoll und unverzichtbar (vgl. Sell 2010, S. 55).

Die Länder, die über viele Jahre eine besonders intensive eigene Arbeitsmarktförderung umgesetzt hatten, waren mit ihren finanziellen Möglichkeiten – insbesondere auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 – an Grenzen gestoßen und wagten auch vor dem Hintergrund der relativ guten Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik keine kostenintensiven Experimente in der Arbeitsmarktförderung.

Hinzu kam weiterhin die Beschneidung der Experimentierklausel durch das Gesetz zur Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008, das die sogenannten ‚weiteren Leistungen‘ (§ 16 Abs. 2 SGB II) auf lokaler Ebene zugunsten der Bundesebene und der zentralen Ebene der BA zurückfuhr. Hierdurch

schränkte sich das Experimentierfeld der Länder ein, während sich bundespolitische Befugnisse ausweiteten (vgl. ebd., S. 58).

Generell kann man sagen, dass die Bedeutung der Länder in der Arbeitsmarktpolitik seit der Hartz-Gesetzgebung abgenommen hat. Ohne die Kofinanzierungsmittel des ESF würden die Länder vermutlich nur noch Einzelprojekte für Zielgruppen durchführen und Wirtschaftsförderung betreiben.

Die Entwicklungen der Mittel für Arbeitsmarktpolitik von 2001 bis 2005 verstärken diesen Gedanken:

In Schleswig-Holstein z.B. sanken die Anteile des Landes von 77 % in 2001 auf 25 % in 2005. Die Zuweisungen des ESF konnten diese Entwicklung jedoch größtenteils kompensieren. Dennoch sanken die Ausgaben von 38952300 Mio. Euro auf 25256544 Mio Euro. (vgl. Malik 2008, S. 13).

Deshalb ist es sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Hamburg und im Grunde für den gesamten Bereich der norddeutschen Länder erforderlich, die Arbeitsmarktpolitik neu zu organisieren und in die Förderkonzeption des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft einzuordnen. Dabei sollten die Erfahrungen aus den vergangenen 25 Jahren Landesarbeitsmarktpolitik ausgewertet werden. Dieses bedarf einer Betrachtung der zukünftigen Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der norddeutschen Länder, insbesondere für Schleswig-Holstein und Hamburg.

Denn sonst besteht die Gefahr, dass sich die Länder von innovativen Experimentierfeldern zurückentwickeln zu Umsetzungsmechanismen der Bundespolitik. Vorbildfunktion für landespolitische Arbeitsförderung mit Innovationscharakter besitzen vor allem die Zeiträume 1982 bis 1992 (FHH) und 1987 bis 2000 (SH).

4. Resümee

4.1 Erkenntnisse der Dissertation als Grundlage für eine bedarfs- und zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik

Diese Arbeit befasst sich mit der Entwicklung wichtiger Zeitabschnitte der Arbeitsmarktpolitik und der darauf basierenden Arbeitsförderung in der Bundesrepublik seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) am 1. Juli 1969 sowie mit der parallel verlaufenden Arbeitsförderung durch die Länder und Kommunen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg.

Dazu wertete die Verfasserin nicht nur wissenschaftliche Arbeiten, politische Entscheidungen, gesetzliche Regelungen, europäische Richtlinien, nationale und regionale Programme aus, sondern ging für den regionalen Schwerpunktteil auch der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – teilweise bis in konkrete Einzelabläufe – nach. Insbesondere in Schleswig-Holstein wurden landespolitische Fördermaßnahmen seit 1985, deren Implementationsbedingungen einschließlich der Akteursbeteiligung und arbeitsmarktpolitische Grundsatzdebatten sowie parlamentarische Vorgänge analysiert und bewertet.

Die Untersuchungen zielten darauf ab, bundes- oder landespolitische Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren, Veränderungen in den Schwerpunkten der Förderung zu ermitteln, kontrastierend eventuelle Unterschiede in der Förderpolitik der beiden Untersuchungsgebiete darzustellen und die Ausgestaltung der Akteursstrukturen genauer zu untersuchen. Ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik fand durch den implementierten Leitgedanken der Aktivierung tatsächlich statt und dieser wirkte sich auch auf die Arbeitsförderprogramme der Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein aus. Festzustellen ist jedoch auch, dass konkrete Fördermaßnahmen, die das Individuum in den Mittelpunkt der Förderphilosophie stellten, in den Bundesländern schon vor dem auf Bundesebene eingeleiteten Paradigmenwechsel praktiziert wurden. Vor allem das BSHG mit seinen Möglichkeiten der individuellen Förderkonzeption im Rahmen der Hilfe zur Selbsthilfe spielte in den Kommunen eine große Rolle. Der Paradigmenwechsel auf Bundesebene führte dazu, dass die Möglichkeiten der Hilfe zur Selbsthilfe zugunsten des Prinzips ‚Fördern und Fordern‘ im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung verändert wurden. Auch die eigenen Förderprogramme der Länder für Problemgruppen des Arbeitsmarktes erfuhren dahingehend Änderungen, dass das Fordern und die Einbindung wirtschaftsfördernder Elemente stärker in den Vordergrund gerückt wurden.

Der folgende Abschnitt der Arbeit reflektiert nur diejenigen Ergebnisse, die aus Sicht der Verfasserin für die Darstellung von Möglichkeiten und Erfordernissen einer zukunftsfähigen Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung sind.

Darüber hinausgehende Erkenntnisse der Dissertation finden sich in den abschließenden Beurteilungen zu den einzelnen Kapiteln.

Die aus den Erkenntnissen dieser Arbeit abgeleiteten Vorschläge orientieren sich an den Eckpunkten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation der Bundesrepublik, des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg zu Beginn des Jahres 2011.

4.2 Die Bedeutung zentraler und regionaler Strukturentwicklungen in der Wirtschaft bei der Konzipierung neuer regionaler Arbeitsförderungsprogramme

„Zu den Konstanten der modernen Gesellschaft gehört der permanente Wandel [...]“ (Schmid 2010b, S. 3).

Schmid macht mit diesem Satz darauf aufmerksam, dass die Bereiche Beschäftigung und Arbeit zu den sich ständig im Wandel befindlichen, dynamischen Teilgebieten des Wirtschaftssystems gehören.

Das Konzept für eine zukunftsfähige Arbeitsförderung besteht Schmidts Ansicht nach aus präventiven Fördermaßnahmen, um Arbeitslosigkeit zu verhindern, und Förderprojekten, die das Ziel haben, bereits entstandene Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Im reaktiven Bereich der Arbeitsförderung sollen zwei voneinander abgegrenzte Förderlinien dargestellt werden, die einerseits die Beschäftigungsfähigkeit von (Langzeit-)Arbeitslosen erhalten bzw. wiederherstellen und andererseits eine am Arbeitsmarktbedarf orientierte Integration – teilweise mit neuer Qualifizierung – in den ersten Arbeitsmarkt realisieren. Diese Forderung basiert auf den gewonnenen Erkenntnissen dieser Arbeit und bildet die Grundlage der Vorschläge für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik einschließlich der erforderlichen Fördermaßnahmen.

Der Strukturwandel der Arbeitswelt, vom primären und sekundären zum tertiären Sektor, führt(e) zu neuen Berufen bzw. zwingt die Wirtschaft und die Beschäftigten dazu, ihre Arbeitsfelder und die erlernten Tätigkeiten an sich immer wieder verändernde Erfordernisse anzupassen (vgl. ebd., S. 3ff.).

Diese Entwicklung begann mit dem einsetzenden technischen Fortschritt in Deutschland, mit dem auch eine Schwerpunktverlagerung zwischen den drei Produktionssektoren einherging: Bis 1880 war Deutschland eine Agrargesellschaft, da mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft arbeitete. Zur Industriegesellschaft entwickelte es sich zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und 1970. Im landwirtschaftlichen Sektor arbeiteten zu diesem Zeitpunkt nur noch 7 % der Erwerbstätigen.

Ab den 1970er Jahren wandelte sich die Bundesrepublik schließlich von einer Industriegesellschaft zu einer „industriellen Dienstleistungsgesellschaft“. Zum großen Teil waren und sind die Dienstleistungen nämlich immer noch produktionsbezogen und dienen „der Planung und Durchführung der Güterproduktion sowie der Verteilung von Gütern“ (Geißler 2001, S. 166f.).

Der wachsende Dienstleistungsbereich, in dem die Rationalisierung stärkeren Einschränkungen unterliegt, konnte einen nicht unerheblichen Teil der ‚wegrationalisierten‘ Arbeitskräfte aus dem primären und sekundären Sektor aufnehmen. Doch irgendwann stieß auch er an seine personellen sowie produktionsorientierten Kapazitäts- und Wachstumsgrenzen.

Mit diesem wirtschaftlichen Strukturwandel hängt der Strukturwandel der Arbeitswelt eng zusammen. Die letzten Jahrzehnte haben zwei deutliche Strömungen in der Entwicklung der Arbeitszeit erkennen lassen: Zum einen wurde in der Bundesrepublik die Arbeitszeit deutlich verkürzt und zum anderen flexibilisiert. Mit der Flexibilisierung einher geht eine „Entnormierung des Normalarbeitsverhältnisses“, die schrittweise Zerrüttung arbeitsrechtlicher und tarifrechtlicher Errungenschaften und die Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup/Sesselmeier 2001, S. 265f.). Die neuen Herausforderungen der Globalisierung und Technisierung und der stetig wachsende Innovationsdruck veranlassen die Unternehmen dazu, ihre berufsorientierte Arbeitsorganisation aufzusprengen und flexibilisiert der jeweiligen Marktlage anzupassen (vgl. Kern/Sabel 1994, S. 605f.).

Das Normalarbeitsverhältnis (NAV), in dem Beschäftigte sozial abgesichert sind, dauerhaft bei einem Arbeitgeber arbeiten, regelmäßig Gehalt beziehen, einen qualifizierten Kündigungsschutz haben, von einem Betriebsrat und/oder einer Gewerkschaft vertreten werden und Vollzeit arbeiten ist auch heute noch in großem Umfang vorhanden. Mitte der 1990er Jahre war die Zahl der NAV sogar noch genauso hoch wie in den 1970er Jahren (vgl. Strünck 2004, S. 41ff.).

Jedoch befindet sich mittlerweile nur noch gut ein Drittel der Erwerbspersonen in unbefristeter Vollzeitbeschäftigung. Flexible Beschäftigungsverhältnisse mit teilweise schlechter sozialer Sicherung und Erwerbslosigkeit nehmen stetig zu (vgl. Öchsner 2011, S. 19).

Diese Entwicklungslinien wurden in den vergangenen Jahren bis heute bei den Programmen zur Bekämpfung bzw. zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit nicht ausreichend berücksichtigt. Es wurde oft zu lange versucht, vorhandene Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen durch Subventionen im investiven und personellen Bereich zu stützen, ohne gleichzeitig parallel alternative Wirtschaftsstrukturen aufzubauen. Diese Erfahrungen wurden nicht nur in der Wertindustrie gemacht, sondern auch im Bereich Energieversorgung, z.B. beim Kohlebergbau, oder nach der Deutschen Wiedervereinigung ab 1990 mit dem Versuch, die aus der DDR übernommenen Betriebsstrukturen westdeutschen und internationalen Standards anzupassen. Die dazu getroffenen politischen Entscheidungen, im Rahmen der zentralen und regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik erhebliche Mittel für Abschreibungen, andere Steuervergünstigungen, Preissubventionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit und ohne berufliche Qualifizierungen zur Verfügung zu stellen, waren oft zu lange auf den Erhalt alter Strukturen ausgerichtet.

Die Vorschläge für eine nachhaltige Arbeitsförderung auf der Basis des analysierten Paradigmenwechsels und der verbliebenen konzeptionellen Zielsetzungen der

Agenda 2010 setzen deshalb kontinuierliche Überprüfungen des Arbeitsplatzbedarfs regional, national und international, und zwar gesamtwirtschaftlich und branchenspezifisch voraus. Arbeitnehmer und Unternehmer müssen an allen erkennbaren Veränderungsprozessen über ihre Interessenvertretungen (Gewerkschaften, Kammern, Verbände u.a.) beteiligt werden. Für viele Arbeitnehmer heißt das, dass sie sich mehrfach in ihrem Arbeitsleben durch freiwillig geleistete Weiterbildung oder aber durch das Erlernen eines neuen Berufs mit teilweise völlig anderer Arbeitsorganisation anpassen müssen. Deshalb waren und sind die Instrumente im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I 2003, S. 2954) hinsichtlich der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Bildung von Job-Centern richtig. Die in diesem neuen Leistungssystem erfassten Arbeitsuchenden sollen über persönlich für sie zuständige Fallmanager im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung an der Formulierung des Ziels und an den Schritten zur Überwindung ihrer Hilfsbedürftigkeit beteiligt werden. Ob das bis heute hin in ausreichendem Umfang erfolgreich war, ist zumindest zweifelhaft. Hier sind sehr konsequente Handlungsabläufe erforderlich, in denen aber auch immer wieder der kooperative Ansatz mit den arbeitsfähigen und in den meisten Fällen auch Arbeit suchenden Beziehern der Grundsicherung verfolgt werden muss. Es hilft nämlich niemandem, weder dem Arbeitsuchenden noch dem Arbeitsmarkt oder den Arbeitgebern, wenn Eingliederungsmaßnahmen zu Ergebnissen führen, die am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden. Eine wichtige Bedeutung für die Ausgestaltung der Arbeitsförderung hat auch der Tatbestand, dass die Normalarbeitsverhältnisse mit ihren arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Absicherungen verstärkt durch sogenannte prekäre Arbeitsverhältnisse ersetzt werden.

Die wissenschaftliche Diskussion über das Ende der Arbeitsgesellschaft - nicht nur, weil der Bundesrepublik auch in Zukunft durch Verlagerungen und weitere Rationalisierung die Arbeit in großen Teilbereichen der Wirtschaft ausgehen kann - wie sie z.B. von Dahrendorf, Offe und Miegel geführt wird, findet in dieser Arbeit für die derzeit erforderliche Arbeitsmarktpolitik keine Berücksichtigung. Allerdings bedarf es auf der Grundlage der Lissabon-Strategie der EU aus dem Jahr 2000 einer genauen Beobachtung der beschäftigungspolitischen Ziele der EU und der Auswirkungen der Liberalisierung des europäischen Arbeitsmarktes, die sich ab dem 1. Mai 2011 auf acht weitere osteuropäische Länder ausgeweitet hat. Die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den prognostizierten Fachkräftemangel in Deutschland sind heute noch nicht absehbar. Es fehlt bislang die wissenschaftliche Fundierung des tatsächlichen branchenspezifischen Bedarfs. Laut Brenke, Referent im Vorstand des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), sei ein Fachkräftemangel für Deutschland zumindest in den nächsten vier bis fünf Jahren nicht in Sicht. Es sei sogar wahrscheinlicher, dass es in manchen Branchen zu einer ‚Fachkräfteschwemme‘ komme (vgl. DIW 2010, S. 16). Die Tatsache, dass der emeritierte Präsident des DIW, Zimmermann, im selben Wochenbericht erwähnt, dass Deutschland auf Dauer auch Fachkräfte durch Zuwanderung benötige, macht die unterschiedlichen Auffassungen zu diesem Thema – auch innerhalb eines Instituts – deutlich (vgl. Zimmer-

mann 2010a, S. 28). Auch aus diesem Grund plädiert die Verfasserin für eine möglichst konkrete regionale Arbeitskräftebedarfsanalyse für Hamburg und Schleswig-Holstein, z.B. im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsmarktpolitik.

Teilzeitarbeit ist durchaus ein förderungswürdiges Instrument in der Arbeitsmarktpolitik, wenn flexibel vereinbarte Teilzeittätigkeiten z.B. den Erfordernissen des familiären Bedarfs entsprechen. Dadurch erhalten Familien und Alleinerziehende die Möglichkeit, ein verbessertes Einkommen zu erwirtschaften, sich beruflich weiterzuentwickeln und gleichzeitig in Verbindung mit Kinderbetreuungsangeboten oder im Rahmen fester Schulzeiten ihren Elternpflichten nachzukommen. Für die Unternehmen ergibt sich hierdurch die Chance, ausgebildete Arbeitskräfte zusätzlich zur Verfügung zu haben. Daraus sollte aber auch die Verpflichtung abgeleitet werden, Fachkräften in Teilzeitarbeit die entsprechende anteilige tarifliche Vergütung zu zahlen. Mini-Jobs im Rahmen der gesetzlichen Einkommensgrenzen (400-Euro-Regelung) dürfen das Konzept einer qualifizierten Teilzeitarbeit nicht durch Niedriglöhne unterlaufen. Hier müssen tariflich vereinbarte oder gesetzlich festgelegte Mindestlöhne Untergrenzen festschreiben.

Die am Thema Mindestlöhne oder Leiharbeit immer wieder entstehende Diskussion über zu hohe Lohnkosten, durch die im Endergebnis Arbeitsplätze verloren gehen, darf nicht nur theoretisch bzw. ideologisch geführt werden. Hier müssen die Tarifvertragsparteien gemeinsam mit den politisch Verantwortlichen einen Weg entwickeln, der Arbeitnehmern durch Arbeit den Lebensunterhalt ermöglicht, einen angemessenen Lohnabstand zu Transferleistungen des sozialen Sicherungssystems gewährleistet und den Arbeitgebern in der Wirtschaft aber auch im öffentlichen Bereich Vertragsflexibilität insbesondere für Zeitverträge und beim Kündigungsschutz einräumt.

4.3 Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen in Schleswig-Holstein und Hamburg im Kontext zu den Schwerpunkten der Arbeitsförderung der BA

Die kontrastierende Darstellung der regionalen Arbeitsförderung in Schleswig-Holstein und Hamburg jeweils im Kontext zu den Fördermaßnahmen der Bundesanstalt bzw. der Bundesagentur für Arbeit zeigt insgesamt gesehen keine gravierenden Unterschiede zwischen den Zielsetzungen der Fördermaßnahmen. Zu Beginn des intensiveren finanziellen Engagements standen sowohl in Hamburg als auch in Schleswig-Holstein Maßnahmen zur Begrenzung der Werftenkrise im Mittelpunkt der politischen Debatten und der Fördermaßnahmen. Schiffbauhilfen, weitergehende Landesinvestitionsprogramme, ergänzende Landeszuschüsse zum Arbeitslosengeld, Förderung neuer Betriebsansiedlungen und Qualifizierungsmaßnahmen für Facharbeiter, die im Schiffbaubereich ausscheiden mussten, waren in beiden Ländern vom Bund geförderte und eigene Instrumente. Ab dem Beginn der 1980er Jahre setzten Schleswig-Holstein und Hamburg auf Förderprogramme, die in erster Linie die Mittel

der Arbeitsverwaltung in Anspruch nahmen und dabei einen wesentlichen Schwerpunkt auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, überwiegend zur Erfüllung zusätzlicher öffentlicher Aufgaben, legten. Diese Tätigkeiten für Arbeitslose sollten nicht im Wettbewerb zu bisherigen Auftragsvergaben an die Privatwirtschaft stehen. Für Sozialhilfeempfänger wurden ebenfalls, allerdings mit kommunalen und Landesmitteln finanziert, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen, die dann wieder zu Leistungsansprüchen auf Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung bei der Arbeitsverwaltung führten. Ein Konzept, das in Hamburg und Schleswig-Holstein gleichermaßen beliebt war, weil es zu Kostenentlastungen in der Sozialhilfe beitrug. ABM wurden im Verlauf der steigenden Arbeitslosenzahlen in beiden Ländern überwiegend und in verschiedenen Konstellationen als Aktivierungs- und Fortbildungsinstrument für Arbeitslose eingesetzt und ab 2005 mit ähnlich hohen Fallzahlen durch das Konzept der Ein-Euro-Jobs abgelöst. Die Wirksamkeit beider Instrumente wird bis heute immer wieder als nicht ausreichend für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt und als problematisch hinsichtlich der „zusätzlichen“ Tätigkeiten kritisiert. Diese Tätigkeiten werden oft als nur scheinbar zusätzlich und wettbewerbsneutral bezeichnet und von verschiedenen Seiten bis hin zum Bundesrechnungshof wegen der geringen Eingliederungsquote als ineffektiv und zu teuer angesehen. Gründe, die zurzeit (2010/2011) zu einer erheblichen Verringerung der Fördermittel der BA für Ein-Euro-Jobs führen. Im Jahr 2011 soll die Zahl der Ein-Euro-Jobs um ein Drittel gesenkt werden (vgl. Öchsner 2010). Es bedarf dringend einer Neustrukturierung der Ziele dieses Instrumentes.

Auch bei der Erstellung umfassender Landesarbeitsmarktprogramme näherten sich Schleswig-Holstein und Hamburg im Endergebnis an. Zwar war Schleswig-Holstein mit APOS ab 1986 und den daran anschließenden Programmen Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH I – III und ASH 2000) Vorreiter; aber die einzelnen Fördermaßnahmen am Hamburger Arbeitsmarkt entsprachen in den wichtigsten Teilbereichen inhaltlich den Projekten der schleswig-holsteinischen Arbeitsförderung im Rahmen der Gesamtprogramme. Dabei engagierte sich die Hamburger Politik in besonderem Maße bei ABM und setzte sich zeitweise über die vorgegebene Zusätzlichkeit für ABM-Tätigkeiten im öffentlichen Bereich und über die Wettbewerbsneutralität gegenüber der Privatwirtschaft hinweg. In Hamburg und insbesondere in Schleswig-Holstein wurden die Landesprogramme zur Arbeitsförderung immer differenzierter und die Anzahl sowie die jeweiligen Förderverfahren stellten sich zunehmend unübersichtlicher dar und wurden in der Abwicklung bürokratischer, ohne dass dadurch verbesserte Wirkungsanalysen erreicht werden konnten. Die Programmüberschriften in Hamburg entstanden aus den Förderschwerpunkten und lauteten Zweiter Arbeitsmarkt und Tariflohn statt Sozialhilfe. Die Trägerlandschaft für die Einzelprojekte bis hin zu den Qualifizierungsgesellschaften war in Hamburg und Schleswig-Holstein ähnlich vielfältig.

Schleswig-Holstein stellte für das Landesförderprogramm ASH 2000 30 Teilprogramme zusammen und ergänzte bzw. veränderte diese in den Folgejahren bis 2006 immer wieder. Auch Hamburg schnitt die Förderprogramme kleinteiliger zu, unter-

nahm aber schon frühzeitig den Versuch, Arbeitslose ganz konkret an bestimmte Berufe heranzuführen. Bereits 1990 wurde ein Projekt aufgelegt, das über drei Jahre 446 Langzeitarbeitslose zu Stationshilfen in Altenheimen ausbildete. Dieses sogenannte 400-Stationshilfen-Programm war sogar aus der Initiative der EKD des schl.-holst. Bischofs Wilckens aus Lübeck abgeleitet. 57,8 % der Teilnehmer erreichten den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Eine Projektform, auf die bei der zukünftigen Arbeitsmarktförderung zurückgegriffen werden sollte.

Sowohl in Hamburg als auch in Schleswig-Holstein wurden und werden präventiv ausgerichtete Förderprogramme für Schüler entwickelt, die Schwierigkeiten haben, einen Schulabschluss bzw. die Ausbildungsfähigkeit zu erreichen, sowie für Auszubildende und Beschäftigte in unterschiedlichen Berufen. Während das Hamburger Programm QUAS (Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger) 50 % der Beschäftigungszeit in Praktika und 50 % bei Bildungsträgern für drei Jahre vorsah, kombinierte Schleswig-Holstein im Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt bereits Fördermaßnahmen in der Schule mit Berufsfindungsangeboten, Coaches für die Begleitung in Berufe und mit Kursen im Berufsaufbauwerk Schleswig-Holstein und einem allgemeinen Berufsschulangebot. Schleswig-Holstein verstand unter präventiven berufssichernden Maßnahmen eine konsequent ausgebaute, zusätzliche und überbetriebliche Lehrlingsqualifizierung im Handwerk für die Ausbildungsanforderungen, die KMU selbst nicht leisten konnten, während Hamburg mit der Arbeitsstiftung den Schwerpunkt darauf legte, Arbeitnehmer aus Branchen und Betrieben, in denen ein Stellenabbau als unvermeidbar erkannt wurde, noch vor Eintritt der Arbeitslosigkeit für andere Arbeitsplatzangebote zu qualifizieren. Später konzentrierte sich die Stiftung als Koordinierungsstelle auf die Integration von Hauptschülern in die duale Ausbildung und verfolgt dieses Ziel noch heute. Auch hier lohnt sich der Versuch, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln.

Die Vielzahl der landesspezifischen Förderprojekte als Ergänzung oder neben der Arbeitsförderung der BA bedingte sich auch aus dem seit 1985 entstandenen Trägerpool für solche Maßnahmen und aus den Vorschlägen der politisch gewollten Einbeziehung einer großen Anzahl von Organisationen und Verbänden bei der Entwicklung und der Umsetzung der landesspezifischen Arbeitsmarktprogramme bzw. Förderprojekte in Schleswig-Holstein und Hamburg. Diese Beteiligung der Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kammern, kirchlichen und sozialen Organisationen in großer Zahl erfolgte in Schleswig-Holstein quantitativ und inhaltlich intensiver als in Hamburg. Die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Organisationen wurde in Schleswig-Holstein unter der Bezeichnung Regionale Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein bzw. Kieler Runde und in Hamburg als Hamburger Initiative für Arbeit und Ausbildung bzw. Hamburger Dialog Arbeit und Soziales bekannt und politisch bei den Regierungsspitzen bzw. beim zuständigen Minister oder dem zuständigen Senator hoch angesiedelt.

Ohne die Einbindung der im Wirtschafts- und Sozialbereich wichtigen und kompetenten Organisationen hätten die Arbeitsfördermaßnahmen der Länder aber auch die

mit der BA abgestimmten Maßnahmen niemals mit so hohen Fallzahlen durchgeführt werden können, wie es im Endergebnis trotz unterschiedlicher politischer Positionen, insbesondere im schleswig-holsteinischen Landtag aber auch in der Hamburger Bürgerschaft, möglich wurde. Deshalb ist das gelegentliche Aufgreifen von Eigeninteressen der Beteiligten, aus denen im Einzelfall auch innovative Projekte entstanden, hinzunehmen. Landesregierung und Senat erkannten solche Initiativen meistens an und führten einzelne Positionen zu gemeinschaftlich vereinbarten Zielen zusammen.

4.4 Rechtlicher Rahmen nach dem SGB III und dem SGB II für die Arbeitsförderung der Länder

Sowohl das SGB III (Arbeitsförderung), das vorrangig für die Arbeitslosengeld I-Empfänger (Versicherungsleistung) gilt, als auch das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), das im Rahmen des Förderns und Forderns die Rechte und Pflichten von arbeitsfähigen Hilfebedürftigen einschließlich der Personen in den Bedarfsgemeinschaften regelt, bilden aus der bundesgesetzlichen Kompetenz für die Arbeitsförderung die Grundlage für die wesentlichen Arbeitsfördermaßnahmen (vgl. SGB II und III i.d.F. vom 17.07.2009 BGBl I, S. 1959ff. und 1990f.). Rechtsformal gesehen können Länder mit eigenen Finanzmitteln im Rahmen von Förderrichtlinien, anderen Programmmitteln, die nicht über die BA bereitgestellt werden, und privaten Projektmitteln eigene Arbeitsfördermaßnahmen entwickeln und entsprechende Projekte realisieren. Dieses erfolgte in der Vergangenheit und findet auch heute noch für innovative Projekte statt, die beispielsweise im Rahmen der ESF-Finanzierung ausgeschrieben werden. In Schleswig-Holstein haben ab 1. Januar 2011 sieben solcher Projekte begonnen, über die in den kommenden zwei Jahren 700 Frauen und Männer mit multiplen Vermittlungshemmnissen wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen sollen. Diese Projekte in den Bereichen Altenpflege, Lager, Logistik, Handwerk, Dienstleistungen sowie Agrar- und Forstwirtschaft werden mit 3,7 Mio. Euro aus Landes- und ESF-Mitteln gefördert. Dazu gehören auch zwei Projekte für Personen mit Migrationshintergrund (vgl. Kieler Nachrichten v. 26.10.2010, S. 11).

Der § 46 SGB III beschreibt zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für Arbeitslose, Ausbildungssuchende und für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen folgende Maßnahmen:

1. Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt,
2. Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen,
3. Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung,
4. Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit,
5. Stabilisierung mithilfe einer Beschäftigungsmaßnahme.

Diese werden über die §§421a – 421t SGB III in der jeweils gültigen Fassung konkretisiert. Hieraus entwickeln die Arbeitsagenturen in den Job-Centern auch für Personen, die unter das SGB II fallen, verbunden mit zusätzlichen Möglichkeiten, z.B. aus den §§16 – 16f SGB II, das Instrumentarium für die Eingliederungsvereinbarungen nach den §§ 15 und 15 a SGB II.

Die bundesweit geltenden Arbeitsfördermaßnahmen der beiden Gesetze bilden eine rechtlich und praktisch bewährte Grundlage für die Ausgestaltung erfolgreicher Fördermaßnahmen. Hierfür sprechen auch die gemachten arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte. Probleme für den Umfang und damit auch für die Wirksamkeit der Arbeitsförderung lagen und liegen darin, dass bei besonders hoher Arbeitslosigkeit die Fördermittel der BA für die aktive Arbeitsmarktpolitik oft nicht unerheblich gekürzt werden, weil die Beitragseinnahmen der BA nicht ausreichen und zusätzliche Bundesmittel vorrangig für die rasant steigenden Unterhaltsleistungen (Arbeitslosengeld I, Grundsicherung) benötigt werden (Defizitausgleich aus Bundesmitteln).

In der Vergangenheit haben Länder wie Schleswig-Holstein oder die Freie und Hansestadt Hamburg erhebliche Eigenmittel für die Arbeitsförderung aufgebracht und die Maßnahmen der BA aufgestockt, qualifiziert, differenziert und zusätzlich eigene Förderprojekte realisiert. Aber auch die Länder sind erkennbar an ihre Finanzgrenzen gestoßen und die neu im Grundgesetz verankerte Entschuldungspflicht der öffentlichen Hände (Art. 109 Abs. 3 GG) wird die Möglichkeiten für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik zusätzlich begrenzen. Außerdem steht die Arbeitsförderung über die SGB II- und SGB III-Regelungen hinaus neuen Herausforderungen gegenüber. Ein im Januar 2011 veröffentlichter Plan der BA mit zehn Handlungsfeldern zur Steigerung des Fachkräfteangebots macht deutlich, dass es in der Bundesrepublik z.Zt. nur in einzelnen Berufsgruppen bzw. Regionen Engpässe aber noch keinen generellen Fachkräftemangel gibt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011d, S. 6). Dieser Bedarf wird sich aber in den nächsten Jahren schrittweise vergrößern, weil das Erwerbspersonenpotenzial (EPP) sich bereits bis 2025 um 6,5 Mio. Personen von knapp 45 Mio. auf 38,1 Mio. Personen verringern wird (ebd. S. 7).

Das BA-Papier stellt hierzu fest: „Wenn Betriebe auf einen sich abzeichnenden Mangel an Fachkräften mit einem Rückgang der inländischen Investitionen, dem Export von Kapital und der Verlagerung von Produktionskapazitäten ins Ausland reagieren, kann auch die Arbeitsnachfrage insgesamt gemeinsam mit dem Arbeitsangebot sinken. Das bedeutet: Auch wenn das EPP und die absolute Zahl Arbeitsloser zurückgehen, könnte der Anteil Arbeitsloser am EPP konstant bleiben oder steigen, weil sich die Unternehmen auf einen Fachkräftemangel eingestellt haben und weniger Arbeitskräfte brauchen.

So bleibt also selbst bei einem Rückgang des EPP weiterhin das Risiko einer dauerhaften Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Rückgang des EPP würde

auch das Bruttoinlandsprodukt weniger stark wachsen, möglicherweise würde es pro Kopf sogar zurückgehen.

Als wissens- und innovationsstarkes Land mit solider industrieller Basis sollte Deutschland alles daran setzen, eine derartige aus dem Fachkräftemangel folgende Entwicklung zu verhindern. Dies ist eine quantitative und qualitative Herausforderung [...]“ (ebd. S. 9).

Die Analyse der BA zum Thema Fachkräftebedarf und die genannten zehn Handlungsfelder lassen hoffen, dass die BA ein flexibles, regional orientiertes Fachkräftekonzept aufbaut; denn die Erfahrungen aus über 40 Jahren Arbeitsmarktpolitik seit dem AFG aus dem Jahr 1969 zeigen deutlich, dass die von Anfang an über die BA zentralistisch organisierte Arbeitsförderung die Erfordernisse einer regional orientierten Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Und immer dann, wenn unter Mitwirkung der Länder regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen mit möglichst passgenauen Arbeitsfördermaßnahmen angesteuert wurden, zeichneten sich bei gut organisierten Förderprojekten bessere und nachhaltigere Ergebnisse im Sinne einer Integration von arbeitslosen Menschen in den ersten Arbeitsmarkt ab als bei rein zentral geplanten Fördermaßnahmen.

Eine neu konzipierte Arbeitsmarktförderung der BA unter enger Beteiligung der Länder ist deshalb erforderlich. Die Zusammenarbeit der BA mit den Kommunen mit ihren besonderen Zuständigkeiten, z.B. nach § 22 SGB II (Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung) und nach § 16 a SGB II in Form von Schuldnerberatung, psychosozialer Betreuung und Suchtberatung in den Job-Centern, kann die Beteiligung der Länder in der regionalen Arbeitsförderung nicht ersetzen.

Am derzeit vieldiskutierten Thema „Fachkräftebedarf der Zukunft“ ließe sich überprüfen, ob der Bund, die BA und die Länder gemeinsam mit der Wirtschaft ein kooperatives Konzept entwickeln können. Vorschläge für die Ausgestaltung eines solchen „Gesamtkonzepts“ existieren bereits. Zurzeit steuern jedoch vor allem die Verbände der Wirtschaft zu schnell auf die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus anderen Ländern zu (vgl. Handelsblatt v. 28.12.2010).

Diese Anwerbestrategie sollte insbesondere für Staatsangehörige aus Staaten außerhalb der EU auf eine kleine Gruppe von Spezialisten begrenzt werden, die in der Bundesrepublik tatsächlich nicht zielgerecht ausgebildet zur Verfügung stehen. Die eigentliche Herausforderung für die Wirtschaft und die staatliche Arbeitsförderung leitet sich aus der bundesdeutschen Verfassung ab. Die Festschreibung in Art. 20 GG, dass die „Bundesrepublik Deutschland [...] ein demokratischer und sozialer Bundesstaat [ist]“, ist nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Verpflichtung für alle Institutionen, für dieses Staatsstrukturprinzip einzustehen. Dazu gehört auch, die soziale Sicherheit der Menschen über die Bereitstellung von Arbeitsplätzen zu gewährleisten.

Trotz der von vielen als günstig angesehenen Zahlen einer Arbeitslosenstatistik von

3291803 Arbeitslosen (7,2 %) am 31. Dezember 2010,
3600474 Arbeitslosen (7,9 %) am 31. Januar 2011 und
2960000 Arbeitslosen (7,0 %) am 31. Mai 2011 auf Bundesebene sowie
103972 Arbeitslosen (7,3 %) am 31. Dezember 2010 in Schleswig-Holstein,
117330 Arbeitslosen (8,2 %) am 31. Januar 2011 in Schleswig-Holstein,
102300 Arbeitslosen (7,1 %) am 31. Mai in Schleswig-Holstein,
68334 Arbeitslosen (7,4 %) am 31. Dezember 2010 in Hamburg,
76568 Arbeitslosen (8,3 %) am 31. Januar 2011 in Hamburg,
73170 Arbeitslosen (7,9 %) am 31. Mai 2011 in Hamburg

darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich eine große Zahl arbeitsloser Menschen in Beschäftigungs- oder Fortbildungsmaßnahmen der BA befindet und viele Arbeitsverhältnisse auf Teilzeit angelegt sind bzw. als Zeit- und Leiharbeitsverhältnisse sowie im Niedriglohnsektor mit SGB II-Aufstockung abgeschlossen wurden und werden, die überwiegend als prekäre Arbeitsverhältnisse anzusehen sind und auf deren Basis oft kein ausreichender Lebensunterhalt und keine stabile Altersversorgung entstehen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010, S. 74; Bundesagentur für Arbeit 2011a, S. 50; Bundesagentur für Arbeit 2011b, S. 5; Bundesagentur für Arbeit 2011c, S. 5; Bundesagentur für Arbeit 2011e, S. 4f.).

Außerdem befinden sich vor allem unter den Hartz IV-Empfänger einschließlich der Zugehörigen zu den Bedarfsgemeinschaften Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit dringend über die Arbeitsförderung erhalten oder wiederhergestellt werden muss bzw. solche Personen, die über neue Aus- und Weiterbildungsangebote qualifiziert oder teilqualifiziert werden könnten. Diese Einzelmaßnahmen sind entsprechend des tatsächlichen bzw. voraussehbaren Arbeitsplätzebedarfs in den Regionen bis hin zur Qualifizierung zu Fachkräften auszugestalten. Und es geht in diesem Zusammenhang auch um eine große Anzahl von Kindern, die durch die Einbindung in die Bedarfsgemeinschaften in Schul- und Ausbildungsprobleme geraten können und dann für eine Fachkräfteausbildung nicht die schulischen Voraussetzungen mitbringen.

Wenn in verschiedenen Zeitungen der Bundesrepublik berichtet wird, dass in der Hauptstadt Berlin fast 600000 Menschen und damit ein Fünftel der Hauptstädter von ALG II leben, fast die Hälfte aller Berliner Kinder in Haushalten aufwächst, die ALG II beziehen und jedes dritte Kind, das z.Zt. eingeschult wird, aus Bedarfsgemeinschaften kommt, dann ist das – unabhängig von der allgemeinen Armutsdiskussion und der Höhe der Grundsicherung nach dem SGB II – ein Tatbestand, der durchaus bei einer weiteren Verfestigung und bei nicht auszuschließenden erneut steigenden Arbeitslosenzahlen zu einer Gefährdung sowohl der sozialen als auch der demokrati-

schen Struktur der Bundesrepublik führen kann (vgl. Kieler Nachrichten v. 29.01.2011, S. 5; Habicht 2011, S. 12).

Auch aus diesem Grunde bedarf es neuer Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik, die möglichst unkomplizierte und dennoch nachhaltig wirksame Förderkonzepte für die registrierten sowie für die statistisch nicht erfassten Arbeitslosen in der Bundesrepublik in den Mittelpunkt aller zukünftigen Arbeitsfördermaßnahmen stellen.

4.5 Von der Anforderung zur Notwendigkeit: Bundespolitische Veränderungsbedarfe im arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeld

Erwerbsarbeit ist in der heutigen Zeit komplexer und unbeständiger geworden.

Galt eine solide Berufsausbildung noch bis in die 1970er und 1980er Jahre hinein als Garant für einen sicheren Arbeitsplatz, erweist sie sich neben anderen Qualifizierungsmaßnahmen heute nur noch als Vorteil im Kampf um ein Beschäftigungsverhältnis.

Der Bedeutungsverlust dieser Maßnahmen zeigt sich auch an den sinkenden finanziellen Aufwendungen für Bildungsmaßnahmen vor allem ab dem Jahr 2003. Hier kam es im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung zu einer Ausweitung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Bereich der Weiterbildung war davon ausgenommen (vgl. Oschmiansky/Ebach 2009, S. 19). Davon erhoffte die Bundesregierung sich zielgenauere Reaktionsmöglichkeiten auf die divergierenden, individualisierten Problemlagen der verschiedenen Problemgruppen am Arbeitsmarkt.

Eine schlichte Ausweitung der Instrumentenbasis konnte jedoch nicht in gewünschtem Maße zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bzw. der Verbesserung prekärer Beschäftigungsverhältnisse beitragen. Im Gegenteil: In vielen Fällen überforderten die gestiegenen Möglichkeiten die Professionalität der Vermittler und neue Instrumente wie die Ein-Euro-Jobs etablierten sich zu den zahlenmäßig populärsten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Auf der Basis der Ergebnisse mehrerer Evaluationsstudien, die die Eingliederungswirkungen verschiedener Instrumente erforschten, ist einer von vielen Wissenschaftlern und Politikern geforderten Beschränkung der Instrumente des Maßnahmenkataloges im SGB III grundsätzlich zuzustimmen.

Zumal eine Studie des Bundesrechnungshofes zu Ein-Euro-Jobs zu dem Ergebnis kam, dass die Teilnahme an solchen Maßnahmen die Chancen auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz eher schmälern als erhöhen (vgl. Zeit Online 2010).

Weiterhin müssen die Grundlagen für Evaluierungstätigkeiten verbessert werden (Ausweitung der Datenerhebungen, Zugänglichkeit zu den Daten, Methodik etc.). Ein deutlicher Fortschritt hat sich zwar schon im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung durch die Bereitstellung benötigter Datensätze ergeben, allerdings sind 2/3 der Ausgaben

für aktive Arbeitsmarktpolitik immer noch nicht auf ihre Wirksamkeit hin untersucht worden und die langfristigen Wirkungen von bisher als positiv bewerteten Instrumenten sind auch noch nicht absehbar.

Vor diesem Hintergrund ist eine Beschränkung auf die vier erfolgreichsten Instrumente Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber), Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Vermittlungsgutscheine, Förderung der Selbstständigkeit, wie Eichhorst und Zimmermann sie fordern, nicht vertretbar, zumal man hierdurch den Bundesländern fast gänzlich die Möglichkeiten einer bedarfsgerechten Reaktion auf regionale Problemlagen nimmt.

Zimmermann und Eichhorst sind der Auffassung, dass eine von ihnen geforderte auszuweitende Experimentierfreiheit der Akteure vor Ort innerhalb dieser Instrumente einen ausreichenden Handlungsspielraum böte, um auf regionale Problemlagen zu reagieren. Umzusetzen sei eine solche Regelung vor allem durch eine Ergebnis- und Budgetverantwortung vor Ort, die dazu führen würde, dass sich die wirksamsten Maßnahmen von allein durchsetzen (vgl. Eichhorst/Zimmermann 2007, S. 28f.). Bevor solche Regelungen, wie Eichhorst und Zimmermann sie fordern, erfolgreich implementiert werden können, muss es darum gehen, in regionalen Arbeitsmarktfördergebieten wie Hamburg und Schleswig-Holstein die Erfahrungen mit zentralen und regionalen Förderprojekten zu analysieren, um auf dieser Grundlage zu entscheiden, welche Maßnahmen erforderlich sind.

In vielen Fällen erschwert laut Hielscher und Ochs auch die Strukturgebung durch Klassifikation der Arbeitslosen in Gruppen mit verschiedenen Aktivierungspotenzialen und Handlungsanweisungen einen auf „[...] ko-produktive Interaktionsgestaltung hin angelegten Dienstleistungsansatz“, den es auszubauen gilt (vgl. Hielscher/Ochs 2009, S. 188).

In den meisten Fällen verhindere schon der Eingliederungsvertrag mit seinem Verpflichtungscharakter eine kunden- und bedarfsorientierte Förderung des Arbeitslosen.

Hinzu komme des Weiteren, dass die Arbeitsvermittlung oftmals nur schwer auf die vielfältigen persönlichen Problemlagen der Kunden eingehen könne, zumal nicht alle „Kunden“ an einer offenen Kommunikation interessiert seien und teilweise auch Sachverhalte aus taktischen Erwägungsgründen verschwiegen würden.

Außerdem muss nach jeder Erstberatung eine Ziel-Eingliederungsvereinbarung unterschrieben werden, die es dem Vermittler erschwere, alle Bedürfnisse des Arbeitssuchenden zu berücksichtigen. In manchen Fällen sei jedoch auch der Vermittler aufgrund fehlender Professionalität und fachspezifischer Kompetenzen nicht in der Lage, sinnvolle Förderungsmaßnahmen anzubieten (vgl. ebd., S. 185).

Der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik scheint in der Arbeitsvermittlung dazu geführt zu haben, dass das normative Postulat des Rechts auf Arbeit mit seiner sozialpolitischen Funktion zugunsten einer ordnungspolitischen Funktion, der Kontrolle und des Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit, in den Hintergrund getreten ist. Hier ist ein Handlungsbedarf sowohl auf der Ebene der Kunden, die keine Eigenbe-

mühungen zeigen, als auch auf der Ebene der Vermittler, deren Förderpolitik sich zur Produktionslogik im Fließbandstil gewandelt zu haben scheint, erkennbar.

Zimmermann spricht sogar davon, dass es in Zukunft darum gehen müsse, Antworten auf die neue soziale Frage zu geben: Wie kann nicht nur die Arbeitsmarktpolitik, sondern das gesamte Gemeinwesen effektiv nach dem Prinzip der Eigenverantwortung organisiert werden? (vgl. Zimmermann 2010b, S. 1).

Die Hartz-Gesetze hätten zu Fehlentwicklungen in der Sozialpolitik geführt, die man korrigieren müsse. In der Öffentlichkeit manifestiere sich der Glaube, dass vor allem der Regelungs- und Sanktionierungskatalog des SGB II den wirtschaftlich-sozialen Abstieg der Langzeitarbeitslosen bedingen würde.

Diese Fehlinterpretation könne vor allem dadurch behoben werden, dass an drei zentralen Stellschrauben der Arbeitsvermittlung gedreht werde, die bisher noch nicht ineinandergreifen: der individuellen und effektiven Beratung und Betreuung aus einer Hand, der verstärkten Bekämpfung von Motivations- und Qualifikationsmängeln sowie dem Grundsatz „Sach- und Dienstleistungen statt Bargeld“ (vgl. Zimmermann 2010, S. 10). Innerhalb welcher Trägerform diese Veränderungen am besten umzusetzen seien, ist in der Forschung umstritten.

Sell weist darauf hin, dass es aufgrund der unsicheren Evaluierungsbasis, die durch Weisungen der BA-Zentrale und das Lösen tagesaktueller Probleme beeinflusst wird, und der meist relativ kurzen Dauer des Evaluierungszeitraumes zu zweifelhaften Ergebnissen gekommen sein könnte. Die einjährige Evaluation des § 6c SGB II durch das BMAS kam z.B. zu dem Ergebnis, dass die ARGEn größere Vermittlungserfolge aufweisen als die zKT. Die Stärken der zKT seien höhere Vermittlungsquoten in nicht vollständig bedarfsdeckende Beschäftigung und soziale Integration (vgl. Sell 2010, S. 60).

Die dreijährige Begleitforschung des Deutschen Landkreistages erbrachte abweichende Befunde: „In allen [...] Kategorien (individuelle Förderung, Zielgruppenorientierung, Prävention) schneiden die Optionskommunen besser als die anderen Trägerformen ab. Ihnen kommen ihre Flexibilität und Unabhängigkeit von der zentralen Organisation der Bundesagentur zugute. Beides gestatte eine deutlich problem- und klientelnähere Gestaltung von Abläufen und Eingliederungsstrategien. Insofern erweist sich der lokale Bezug als entscheidender Vorteil, während bundesweite Vermittlungssysteme weniger bedeutend erscheinen“ (Hesse/Götz 2008, S. IX).

Die unterschiedlichen Ergebnisse scheinen vor allem dadurch bedingt zu sein, dass das angestrebte Ergebnis der Studien die Evaluierungsmethoden erkenntnisleitend und zielführend beeinflusst haben könnte.

5. Konzeptionelle Vorschläge für Organisation, Schwerpunkte und Finanzierung einer an regionalen Erfordernissen ausgerichteten Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Schwerpunkte von kombinierten oder sich ergänzenden Arbeitsfördermaßnahmen der BA und des Landes Schleswig-Holstein/der Freien und Hansestadt Hamburg sollten aus den bisherigen Erfahrungen mit zentralen und landesspezifischen Förderprojekten in einem gemeinsamen Planungsstab erarbeitet werden.

Im Falle steigender Arbeitslosigkeit in der Zukunft wird es kaum noch möglich sein, Bundes- oder Landesmittel in größerem Umfang zur Verfügung zu stellen. Die allgemeine Finanzsituation des Bundes, der Länder aber auch der Kommunen und der durch die verfassungsrechtliche Neuregelung im Art. 109, Abs. 3 GG vorgegebenen Zwang, in den öffentlichen Haushalten der nächsten Jahre die Neuverschuldung des Bundes und der Länder bis zum Jahr 2020 schrittweise auf Null zu senken, engen die Spielräume für zusätzliche staatliche Ausgaben in allen Bereichen ein. Darüber hinaus versprechen politisch Verantwortliche auf allen Ebenen im Rahmen noch vorhandener Finanzierungsspielräume die Bildungsangebote von den Kindertagesstätten über die Schulen bis zu den „Universitäten“ zu verbessern. Ein durchaus richtiger und für die Gewährleistung der Ausbildungsfähigkeit besonders junger Menschen erforderlicher Weg, der aber die Finanzierungsspielräume für andere Aufgaben noch weiter eingrenzt.

Betrachtet man darüber hinaus noch die finanziellen Belastungen in der Bundesrepublik durch die Finanzprobleme der Euro-Staaten und die zu erwartenden Kosten einer neuen Energiepolitik, wird es nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik, sondern in allen politischen Handlungsfeldern darum gehen, die begrenzten Finanzmittel so effektiv wie möglich einzusetzen. Ein unabhängiger, gemeinsamer Planungsstab für Hamburg und Schleswig-Holstein mit ihren sich teilweise überschneidenden Wirtschaftsräumen könnte diese Aufgabe unter Beteiligung der BA am besten koordinieren und gewährleisten.

Die folgenden Vorschläge für Schwerpunkte einer zukünftigen aktiven Arbeitsmarktpolitik sind auch als Konzept zu verstehen, das die Versicherungsleistungen an Arbeitslose und die Grundsicherung für arbeitsfähige Personen (in den Bedarfsgemeinschaften) als Finanzierungsmittel in die aktive Arbeitsförderung mit einbezieht. Die Vorschläge werden in die beiden großen Bereiche der präventiven und reaktiven Arbeitsförderung eingeordnet.

Des Weiteren wird vorgeschlagen, in beiden Bereichen die Förderprojekte selbst an einem qualifiziert ermittelten Arbeitsplatzbedarf in den Regionen auszurichten, die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen laufend zu evaluieren und innovative neue Arbeitsförderprojekte nur zu finanzieren, wenn durch eine Vorweganalyse ein erfolgversprechendes Gesamtkonzept möglich erscheint. Arbeitsfördermaßnahmen dürfen sich nicht durch Eigeninteressen von Projektträgern bestimmen oder sich in immer neuen, angeblich innovativen Ansätzen „verlaufen“.

Die Erfahrungen in der Arbeitsförderung haben sich über die vergangenen Jahrzehnte und verstärkt ab 1980 so umfangreich und differenziert entwickelt und konnten an vielen Projekten auch ausreichend evaluiert werden, so dass sich zukünftige Fördermaßnahmen daran orientieren können. Eine in Teilen neue und zukunftsorientierte Aufgabe ist allerdings darin zu sehen, dass es aufgrund verschiedener Entwicklungen darauf ankommen wird, mit passgenaueren Maßnahmen dem zukünftigen Arbeitskräftebedarf und besonders dem Fachkräftebedarf, z.B. in den regionalen Wirtschaftsklustern, über gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote an arbeitslose Menschen, sowohl aus dem SGB II als auch aus dem SGB III-Bereich, gerecht zu werden.

5.1 Organisation: Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg in der regionalen Arbeitsförderung

Ob ein Konzept der Arbeitsförderung für Schleswig-Holstein und Hamburg in einem gemeinsamen Planungsstab unter Einbeziehung der Förderprogramme der BA, des Bundes, der EU und privater Projektträger gewollt ist, muss politisch entschieden und vereinbart werden. Die Erkenntnisse aus der Arbeitsförderung der vergangenen Jahrzehnte sprechen dafür, dass eine gut organisierte Kooperation zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg unter Beteiligung der RD Nord, der Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und anderer am Arbeitsmarktgeschehen beteiligter Partner die Ergebnisse der regionalen Arbeitsförderung sowohl bei der Konzeptentwicklung als auch der Projektrealisierung erheblich qualifizieren könnte.

5.1.1 Entwicklung gemeinsamer Ausgangspositionen für die Arbeitsförderung in Hamburg und Schleswig-Holstein

Eine gemeinsame Analyse und Bewertung von erfolgreichen Förderprojekten und vorliegenden Evaluationen aus den Förderprogrammen der Vergangenheit sowie eine gemeinsame Analyse des regionalen Arbeitsplätzebedarfs der Zukunft könnte der norddeutschen Teilregion Hamburg/Schleswig-Holstein neue Entwicklungschancen ermöglichen. Dafür ist es jedoch erforderlich, dass sich sowohl die präventive als auch die reaktive Arbeitsförderung an gemeinsamen Eckpunkten wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Zielsetzungen orientieren. Ein solches Konzept für gemeinsame Arbeitsfördermaßnahmen sollte vorerst auf Hamburg und Schleswig-Holstein begrenzt werden. Niedersachsen, Bremen und evtl. auch Mecklenburg-Vorpommern von Beginn an in ein norddeutsches Gesamtkonzept einzubeziehen, überfordert die Machbarkeit sowohl hinsichtlich der Größe des Gebietes als auch in Bezug auf die unterschiedlichen Interessen. Diese Eingrenzung bezieht sich auf die

Arbeitsförderung und die Schaffung der dafür erforderlichen Voraussetzungen in der norddeutschen Teilregion Hamburg/Schleswig-Holstein. Eine Abstimmung aller norddeutschen Länder zu anderen strukturellen Entwicklungsthemen bleibt möglich, ist auch erforderlich, erfolgt teilweise bereits und kann in der Zukunft zu allen gewollten Kooperationen führen.

Unabhängig davon, dass sich der Welthafen Hamburg im Wettbewerb mit anderen großen Häfen wie Rotterdam und Antwerpen befindet, bedarf es zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein einer abgestimmten Hafenplanung der Gebiete Hamburg/Lübeck/Kiel mit gemeinsamen Zukunftsperspektiven auch für die verbliebenen Werftkapazitäten. Darüber hinaus sind Konzepte für standortspezifische Zukunftsentwicklungen in wichtigen Bereichen wie Luftfahrt, Chemie, Pharmazie, erneuerbare Energien und anderen Sektoren erforderlich.

Bei solchen Analysen kann es sehr schnell zu Problemen dadurch kommen, dass die Wettbewerber in der norddeutschen Region und darüber hinaus die Möglichkeiten von Hamburg und Schleswig-Holstein beeinflussen und eingrenzen. Dies gilt auch hinsichtlich der Entwicklung anderer Häfen wie z.B. Rostock, aber auch für den Flugverkehr, z.B. durch Berlin und Hannover und durch die Zukunftsentwicklung europäischer Verkehrsströme im Straßen- und Schienennetz. Für all diese Bereiche bedarf es realistischer Einschätzungen, um die erforderlichen Konzepte insbesondere für eine präventive Arbeitsförderung zu entwickeln.

So wird die Wirtschaftsregion Hamburg – Lübeck – nordische Staaten sich zwar durch die Fehmarn-Belt-Querung neu positionieren, allerdings fehlen hier noch schlüssige Planungen. Allein durch die Güterströme auf der Schiene und der Straße durch den Belt-Tunnel ist kein strukturelles Wirtschaftswachstum zu erwarten. Es darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass in einer neuen Studie, die der EU-Kommission vorliegt, der Hafen Rostock als Knotenpunkt im Transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN) genannt wird und der Hafen Lübeck nicht zum Kernnetz des TEN gehört. Allerdings muss die endgültige Entscheidung im Sommer 2011 noch durch das Europäische Parlament getroffen werden. Hinzu kommt eine Entscheidung der EU-Kommission aus dem Monat Dezember 2010, die Strecke Rostock – Gedser als „Meeresautobahn“ einzustufen. Darüber hinaus sieht das TEN den Bau bzw. Ausbau zweier großer Schienenstränge von Palermo über München nach Berlin und von Athen über das Baltikum und Prag nach Berlin vor. Für beide Projekte wird der Hafen Rostock als Endpunkt der Trassen genannt (vgl. Krüger 2011, S. 6).

Aus dem TEN-Topf werden 20 bis 30 % der Investitionssummen bezahlt. Einer Benachteiligung Schleswig-Holsteins wird unter Verweis darauf, dass neben der aufwändigen Fehmarnbelt-Querung mit den Kosten für die Hinterlandanbindung keine weiteren Projekte in dieser Region finanziert werden können, widersprochen.

Aus der Sicht des schleswig-holsteinischen Wirtschaftsministers Jost de Jager war auch nicht zu erwarten, dass neben der festen Beltquerung noch weitere Häfen im Kernnetz berücksichtigt werden (vgl. ebd.).

Auf mögliche Folgen für die Region Lübeck reagiert die betroffene Wirtschaft inzwischen aber doch. Die IHK zu Lübeck fordert eine Kurskorrektur im Entwurf der Neufassung des TEN-Konzepts zugunsten des Lübecker Hafens, den die IHK als den mit Abstand größten „Ro-Ro-Hafen“ (Roll-on-Roll-off) an der deutschen Ostseeküste für den Raum Skandinavien, Russland und das Baltikum bezeichnet (vgl. OHA v. 12.2.2011, S. 17).

Aktuelle Planungen und Abstimmungen zu den regionalen Wirtschaftsstrukturen sind auch deshalb Voraussetzung für eine qualifizierte, präventive Arbeitsförderung, weil hieraus die Entwicklungen und Veränderungen regionaler Wirtschaftscluster und der damit verbundene Arbeitsplatzbedarf ablesbar sind. Hier entscheiden sich z.B. die Möglichkeiten für die Ausbildung eines passgenaueren Zukunftsbedarfs an Facharbeitern, Ingenieuren und anderen auch wissenschaftlich ausgebildeten Arbeitskräften.

5.1.2 Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein in der Vergangenheit

Wenn eine Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein im Bereich der Arbeitsförderung möglich werden soll, darf dieses derzeit politisch nicht mit dem Thema der Bildung eines Nordstaates verbunden werden. Die Möglichkeiten für einen Nordstaat, auch wenn er nur die beiden Länder Hamburg und Schleswig-Holstein umfassen würde, werden zurzeit insbesondere in Hamburg aber auch in Schleswig-Holstein eher negativ bzw. als Fernziel diskutiert. Dieses ergibt sich zusammengefasst auch aus einem Gutachten von Hennecke zur Frage: „Wäre eine Landesfusion der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holsteins politisch durchsetzbar?“ (vgl. Hennecke 2011). Der Gutachter sieht für einen umfassenden Nordstaat eine Fülle von Schwierigkeiten und Widerständen und deshalb eine geringe Wahrscheinlichkeit für eine Fusion. Die Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein wäre aus seiner Sicht zwar leichter zu realisieren; aber bei genauerer Abwägung aller Unterschiede, von der Finanzkraft bis zu den Schulden, gibt es eine hohe Misserfolgswahrscheinlichkeit. Hennecke spricht sich daher für eine offene bilaterale Kooperation zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein als realistische Strategie aus und empfiehlt, sich in Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug abzustimmen (ebd. S. 24).

Seit 1969 besteht die Konferenz Norddeutschland (Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein), in der sich die Regierungschefs regelmäßig treffen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2000a). Auch die für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Ressorts der norddeutschen Küstenländer tagen in Abständen seit Jahrzehnten. Bereits am 7. April 1980 verständigten sich die Referenten für Arbeitsmarktpolitik auf ein kleines arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm als Teil des

Strukturkonzepts für den nordeutschen Raum (vgl. Arbeitspapier der Referenten für Arbeitsmarktpolitik in den 4 norddeutschen Küstenländern 1980, S. 1f.). Seit 1994 gab es das regionale Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (REK) – verbunden mit trilateralen Kabinettsitzungen der Landesregierungen von Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg (vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales 2001, S. 142). 1996 wurde das erste REK mit einem Handlungsrahmen für die Metropolregion beschlossen. Es erhielt im Juli 2000 in Berlin den ersten Preis auf der Weltkonferenz „Urban 21“, dem Wettbewerb „Region der Zukunft“ (vgl. ebd.). Am 7. November 2000 wurde das „Regionale Entwicklungskonzept 2000“ erstmals um die Bereiche Arbeitsmarktpolitik, Bildung und Weiterbildung sowie Wissenschaft und Forschung erweitert. Auf dieser Grundlage einigten sich die drei Landesregierungen und die betroffenen Arbeitsverwaltungen auf folgende regionale Leitprojekte (vgl. ebd., S. 143):

- Verbesserung der Transparenz bestehender Programme und Aktivitäten.
- Bewertung zukünftiger Arbeitskräftebedarfe und daraus abgeleitete, koordinierte Vermittlungs- und Qualifizierungsinitiativen unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner. Hierzu wird ein Branchenmonitoring durchgeführt und ein Netzwerk zur Umsetzung der Ergebnisse gebildet.
- Entwicklung von Aktionsfeldern bei der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie bei der Integration Arbeitsloser.

Hieraus entstand ein operativer Programmentwurf für regionale Entwicklungen in verschiedenen Bereichen. Auch der Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997 – 2000 wies auf die Bedeutung gemeinsamer Konzepte der Metropolregion unter Beteiligung verschiedener Akteure hin: „Nur mit der beständigen Bereitschaft zur Kooperation und zum innovativen und grenzüberschreitenden Denken, Planen und Handeln aller verantwortlichen Akteure kann sich die Metropolregion Hamburg als eine Einheit den Anforderungen der Zukunft stellen“ (ebd., S. 144).

Kontakte dieser Art der drei Länder sind wichtig, geben den Beteiligten Informationen und Beurteilungsmöglichkeiten und können zu einem grundsätzlich abgestimmten Handeln führen. In der regionalen Arbeitsförderung hat es jedoch bis vor Kurzem keine gemeinsamen, die Ländergrenzen überschreitenden Förderprojekte gegeben. Der ehemalige IHK-Hauptgeschäftsführer Rohwer sieht eine große Notwendigkeit in einer stetig wachsenden Zusammenarbeit Hamburgs und Schleswig-Holsteins, denn „[n]ur dort, wo es gelingt, in der Region den Willen zur Gemeinsamkeit, zur Abstimmung, zu gemeinsamen Zielen zu erzeugen, gelingen Aufbruch und echte Kooperation“ (Rohwer 2008). Vor allem eine gemeinsame Förderung in den boomenden Wirtschaftsklustern müsse intensiv verfolgt werden.

Am 30. November 2010 gaben Hamburg, Schleswig-Holstein und das Life Science Nord den gemeinsamen Aufbau von zwei Karriereforen für Studenten beider Länder, einer Online-Jobbörse sowie die verstärkte nationale und internationale Präsenz des

Life Science Cluster bekannt, um sich gemeinsam gegen den drohenden Fachkräftemangel im Norden zu stemmen. Diese Aktion ist zugeschnitten auf Unternehmen im Bereich Life Science Nord mit der speziellen Ausrichtung auf Medizintechnik, Biotechnologie und Pharmazie und bildet ein Novum im Bereich der gemeinsamen Aktivitäten (vgl. Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein 2010).

Man kann die Vergangenheit hinsichtlich der immer wieder angestrebten Kooperationen loben oder die geringe Umsetzungsrate solcher Projekte in die Praxis kritisieren, wie es der Präsident der Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein (UV Nord), Wachholtz, am 8. Oktober 2010 in Kiel getan hat: „Außer Lippenbekenntnissen hat sich in den vergangenen 10 Jahren praktisch nichts getan, was zu einer gemeinsamen Politik im Norden hätte führen können“ (Buhmann 2010, S. 7). Er kritisiert weiter, dass von der anzustrebenden Entwicklung einer „Wohngemeinschaft auf dem Weg zu einem gemeinsamen Haus“, von der die damaligen Regierungschefs Ole von Beust und Peter Harry Carstensen bei ihrem ersten Zusammentreffen in Norderstedt gesprochen hätten, nichts zu merken sei (vgl. ebd.). Nach dem Regierungswechsel in Hamburg von einem schwarz-grün zusammengesetzten Senat zur absoluten Mehrheit der SPD mit dem neuen Ersten Bürgermeister Olaf Scholz ab dem 20. Februar 2011 veränderte sich auch die Einstellung der CDU zur Zusammenarbeit von Hamburg und Schleswig-Holstein. Die CDU beantragte für die Bürgerschaftssitzung am 19. Mai 2011 die Einrichtung einer gemeinsamen Landesplanung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein.

Das, was der CDU-geführte Senat seit Jahren selbst hätte einleiten können, wurde jetzt zur Oppositionsforderung. In der Bürgerschaftsdebatte am 19. Mai 2011 wurde der Antrag zwar in den Fachausschuss überwiesen, der Sprecher der SPD-Fraktion, Grote, stellte in dieser Debatte jedoch fest, dass für eine verbesserte Nord-Kooperation die Zusammenfassung von Verwaltungseinheiten nicht immer funktioniert, wie die Fusion der Datenzentralen zum Statistikamt Nord zeige (vgl. OHA v. 31.5.2011, S. 22).

Diese Bürgerschaftsdebatte und die Tatsache, „dass Herr Scholz Schleswig-Holstein in seiner Regierungserklärung nicht erwähnt, geschweige denn einen Antrittsbesuch in Kiel gemacht hat“, führte zu parteipolitischen Auseinandersetzungen zwischen der schleswig-holsteinischen CDU und dem Hamburger Senat (OHA v. 20.5.2011, S. 17). Die Behauptung, Scholz wolle einen stärkeren Stadtstaat schaffen und dem Nordstaat den Rücken kehren, entkräftete Wachholtz teilweise durch die auf dem Unternehmertag am 30. Mai 2011 initiierte Quickborner Erklärung. Der Konfrontationskurs wurde hierdurch vorerst in ruhigeres Fahrwasser gebracht. Ziele der Zusammenarbeit sind z.B. eine gemeinsame Wirtschaftsförderung, die Stärkung des Wissenschaftsstandortes Norddeutschland, eine gemeinsame touristische Datenbank etc. (vgl. UV Nord 2011, S. 2ff.).

Eine verstärkte arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit ist in der Erklärung wieder nicht festgeschrieben worden. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass die politisch Verantwortlichen das Verharren in allgemeinen Aussagen nicht weiterführen werden.

Es wäre ein wichtiges Zeichen, wenn Hamburg und Schleswig-Holstein möglichst bald bei der Stabilisierung und Zukunftsorientierung eines gemeinsamen regionalen Arbeitsmarktes zusammenarbeiten würden. Dazu gehört in Wirtschafts- und Arbeitsmarktangelegenheiten auch ein verstärktes gemeinsames Auftreten gegenüber dem Bund in Berlin, der EU in Brüssel und der BA in Nürnberg.

5.1.3 Vorschläge für eine zukunftsorientierte Zusammenarbeit von Hamburg und Schleswig-Holstein in der regionalen Arbeitsförderung

Für die gemeinsame regionale Arbeitsförderung in der norddeutschen Teilregion Hamburg/Schleswig-Holstein bietet sich an, einen personell hochqualifiziert besetzten Planungsstab für die regionale Arbeitsförderung in Hamburg und Schleswig-Holstein im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung im Hause der BA/RD Nord anzusiedeln. Diese Gruppe aus Experten in Sachen Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung aus Hamburg und Schleswig-Holstein mit wissenschaftlichen und praktischen Erfahrungen aus der bisherigen zentralen und landesbezogenen Förderpolitik sollte über entsprechende Beschlüsse des Hamburger Senats bzw. des Kieler Kabinetts von inhaltlichen Weisungen aus Fachbehörden der beiden Länder freigestellt werden. Außerdem müsste der Planungsstab ermächtigt werden, alle für das Konzipieren einer gemeinsamen präventiven und reaktiven Arbeitsförderung in Hamburg und Schleswig-Holstein erforderlichen Daten sowohl aus der Arbeitsagentur als auch von allen anderen Behörden bzw. Universitäten und Instituten sowie durch externe Zuarbeit in Anspruch nehmen zu dürfen. Die RD Nord sollte beratend als wichtigster Akteur der Arbeitsförderung an der Arbeit des Planungsstabes beteiligt sein.

Dieser Planungsstab hätte die Aufgabe, die Arbeitsförderungsmaßnahmen der BA soweit gesetzlich und nach den zentralen Vorgaben der BA möglich, auf den wichtigsten Förderbedarf im regionalen Arbeitsmarkt auszurichten. Darüber hinaus würden alle regionalspezifischen Erfordernisse in Hamburg und Schleswig-Holstein analysiert, um bedarfsgerecht in Förderprojekte der beiden Länder und der BA aufgenommen zu werden.

Dabei sind z.B. für die Erfassung und Festlegung von Weiterbildungs-, Umschulungs- und Ausbildungsbedarfen die Perspektiven der Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Deshalb muss der Planungsstab für die Arbeitsförderung im Wirtschaftsraum Hamburg/Schleswig-Holstein nicht nur auf Ergebnisse der Wirtschaftsstrukturplanung, der Wirtschaftsförderung und die daraus ablesbaren Trends zurückgreifen, sondern hat z.B. auch die Zukunftsperspektiven der Wirtschaft und ihrer Verbände zu berücksichtigen. Hierfür würden sich z.B. das Eckpunktepapier der Handelskammer

Hamburg und der IHK Schleswig-Holstein zu einer gemeinsamen Clusterpolitik in Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Berichte oder Arbeitspapiere wie das vor Kurzem von der Handelskammer Hamburg präsentierte Standpunktepapier „Strategie Hamburg 2030“ anbieten. Die IHK Schleswig-Holstein startete als Auftakt für das Projekt „Schleswig-Holstein 2030“ eine große Umfrage unter rund 2000 Unternehmen, die Impulse aus der Wirtschaft bündeln soll, um auf diese Weise ein zukunftsfähiges Strategiepapier erstellen zu können (vgl. Handelskammer Hamburg/IHK Schleswig-Holstein 2009; IHK Schleswig-Holstein 2011; Handelskammer Hamburg 2011).

Zum Planungsstab sollten Programmassistenten aus den Behörden der beiden Länder gehören, die dort die entwickelten Programme umsetzen sollen. Sie würden als Projektmanager zur Umsetzung der entwickelten Arbeitsförderprojekte in die zuständige Behörde/Fachabteilung für Arbeitsförderung zurückgehen. Diese Umsetzungsebene ist grundsätzlich an die Konzepte des dafür gebildeten Planungsstabes, nachdem diese gemeinsam vom Kabinett in Schleswig-Holstein und vom Hamburger Senat beschlossen worden sind, gebunden. Es ist davon auszugehen, dass ein solches Verfahren von den bisher teilweise zuständigen Ministerien bzw. Senatsbehörden der verschiedenen Fachbereiche kritisiert wird. Dieses muss auf Kabinetts-/Senats Ebene unterbunden werden, weil sich ansonsten alle möglichen Interessen in Teilkompetenzen wiederfinden und zu nicht vertretbaren Zersplitterungen der Fördermaßnahmen sowie zu Zeit- und Effektivitätsverlusten führen würden. Die für die Umsetzung zuständige Fachabteilung für Arbeitsförderung muss dann im Rahmen ihrer Alleinzuständigkeit große Flexibilität und ausgeprägte Kooperationskontakte mit den wichtigsten Institutionen am Arbeitsmarkt pflegen und auf dieser Grundlage Aufträge zur Realisierung der Arbeitsförderung an geeignete gemeinnützige, öffentlich-rechtliche und private Träger vergeben.

Die vorgeschlagene Organisationsstruktur soll gewollt öffentlich-rechtlich sein und die Steuerung der Programme und Förderprojekte keiner privaten Institution übertragen werden. In der Dissertation ist mehrfach dargestellt worden, wie private GmbH-Strukturen und auch die Aufgabenübertragung an eine Bank (IB SH) immer wieder zu Kompetenzüberschneidungen mit Ministerien und Behörden und zu Verzögerungen in den Abläufen, Fehlentwicklungen und Erfolgs- und Kostenkritik durch Teile der parlamentarischen Gremien und durch Rechnungshofberichte geführt haben.

Eine jeweilige Fachabteilung für regionale Arbeitsförderung in beiden Ländern, die die vom Planungsstab für den regionalen Arbeitsmarkt entwickelten Förderprogramme oder Förderprojekte realisiert, muss personell so ausgestattet sein, dass die Maßnahmen durch die Projektmanager zielorientiert und zeitnah umgesetzt werden können.

Eine Zusammenfassung von Planungsstab und Umsetzung der regionalen Arbeitsförderung beider Länder in einer Institution dürfte von Anfang an nicht möglich sein, könnte sich aber aus den Erfahrungen mehrerer Jahre entwickeln, so dass eine gemeinsame Institution für Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsförderung für Ham-

burg und Schleswig-Holstein entstehen könnte. Bis dahin sollte die Umsetzung der Arbeitsförderprojekte in Hamburg und in Schleswig-Holstein in vergleichbaren Organisationsstrukturen stattfinden. Hierfür würden sich das für Wirtschaft zuständige Ministerium in Kiel und die entsprechende Senatsbehörde in Hamburg anbieten, da Synergieeffekte durch eine Verbindung von investiven und anderen Wirtschaftsförderprogrammen mit den Projekten der Arbeitsförderung erreicht werden können.

Eine besondere Herausforderung bei der Umsetzung der zwischen den beiden Ländern und der BA/RD Nord entwickelten Programme entsteht allerdings für die dezentralisierten Jobcenter. Dabei ist zwar von Vorteil, dass durch die konkrete Vorortberatung und -betreuung im Sinne von „Fördern und Fordern“ die Arbeitslosengeld II-Bezieher bedarfsgerechter den landesspezifisch entwickelten Programmen zugeordnet werden können. Entschieden werden muss aber noch, welche Aufgabe die neuen Beiräte der Jobcenter bei der Umsetzung von regional ausgerichteten Arbeitsförderprogrammen der BA und der Länder haben sollen.

Der Anfang Februar 2011 gegründete Beirat des Jobcenters im schleswig-holsteinischen Landkreis Ostholstein setzt sich z.B. aus 14 Mitgliedern zusammen, die von der Trägerversammlung des Jobcenters (BA und Kreis Ostholstein) berufen wurden. Mitglieder sind – offensichtlich aufgrund der guten Erfahrungen aus der Arbeitsförderung der Vergangenheit – Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und der Kommunen. 6 der 14 Mitglieder sind Abgeordnete des ostholsteinischen Kreistages – je Fraktion eine Person. Das Gremium soll nach dem SGB II bei der Auswahl und der Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten beraten (vgl. OHA v. 11.2.2011).

Sollte ein Kooperationsabkommen für eine gemeinsame Arbeitsförderung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein noch nicht möglich sein, könnten die beiden Länder die Arbeitsförderung in der Zukunft auch jeweils für sich nach einem entsprechenden Organisationskonzept aufbauen. Diese Entscheidung würde der Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zwar entgegenwirken; es verbliebe aber die Chance, gleiche Organisationsansätze im Endergebnis doch noch zusammenzuführen.

5.2 Schwerpunkte

5.2.1 Schwerpunkt I: Präventive Arbeitsförderung

Der Begriff der präventiven Arbeitsmarktpolitik muss aus Sicht der Verfasserin weit gefasst werden, da die Ergebnisse der schulischen Bildung und auch die bedarfsgerechten beruflichen und wissenschaftlichen Ausbildungs- und Studienangebote eine maßgebliche Voraussetzung für die beruflichen Möglichkeiten von jungen Menschen und zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit sind. Hiermit ist nicht gemeint, dass die BA in den Schulen für präventive Maßnahmen zuständig sein soll.

5.2.1.1 Präventive Arbeitsförderung durch Schulbildung

Wer sich bewusst und objektiv über die tatsächlichen Abläufe in den Schulklassen bundesdeutscher Schulen informiert, stößt überall auf problematische Entwicklungen im Verhalten junger Menschen. Teilweise offenbaren sich hier große Unterschiede zwischen Schulen in Ballungsgebieten und im ländlichen Bereich.

Dabei zeichnet sich immer deutlicher ab, dass es in den Schulen nicht nur darum geht, in Verbindung mit dem Schulabschluss die Ausbildungsfähigkeit für möglichst viele Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Es geht vermehrt um die Entwicklung der Bildungsfähigkeit und Bildungsbereitschaft im Schulunterricht als entscheidende Voraussetzung für das Erreichen von Schulabschlüssen.

In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung für das Jahr 2008 stellte Klemm fest, dass in Hamburg 8,9 % und in Schleswig-Holstein 8,4 % der Schulabgänger die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 7,5 % und die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg bilden mit 17,9 % und 5,6 % das schlechteste und das beste Ergebnis ab (vgl. OHA v. 9.10.2010, S. 14).

Während die Behörde für Schule und Berufsbildung in Hamburg lernschwache Schüler z.B. bis zur zehnten Klasse über eine „individuelle Förderung statt Klassenwiederholung“ unterstützen will, praktiziert Schleswig-Holstein seit einigen Jahren – wenn auch nicht flächendeckend – das Konzept der Flex-Klassen (8. und 9. Schuljahr), in denen weniger leistungsstarke Schüler die Möglichkeit haben, in einer verlängerten und mit besonderer Förderung verbundenen Schulzeit den Hauptschulabschluss zu erreichen (vgl. Hamburger Abendblatt v. 2.2.2011, S. 12; Kieler Nachrichten v. 15.5.2009).

Das Vorstandsmitglied der Bertelsmann-Stiftung, Jörg Dräger, hält diese Entwicklung trotz der in 2008 um 0,5 Prozentpunkte gesunkenen Zahl von Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss für besorgniserregend. Dass 58400 Jugendliche die Schule ohne Perspektive verlassen, sei nicht hinnehmbar. Hamburg und Schleswig-Holstein sollten seiner Ansicht nach erfolgreiche schulische Maßnahmen miteinander abstimmen (vgl. OHA v. 26.2.2011, S. 9).

Die Schulrätin des Kreises Segeberg, einem Landkreis zwischen dem Hamburger Randgebiet (Norderstedt) und Neumünster, stellte öffentlich fest, dass an den 80 Schulen des Kreises mit insgesamt 29000 Schülern statistisch hochgerechnet weit mehr als 2500 Kinder als sozial oder emotional auffällig gelten. Immer mehr Eltern seien nicht dazu in der Lage, ihre Kinder zu erziehen und der abrupte Übergang von Kindertagesstätten mit intensiver Betreuung zur Schule ohne spezielle Betreuungsmöglichkeiten Sorge dafür, dass viele Kinder für die Bildung verloren gehen würden (vgl. Lübecker Nachrichten v. 18.2.2011, S. 14).

Fest steht allerdings, dass Schulen es aufgrund der derzeitigen Personalausstattung nicht schaffen, Erziehungsversagen im Elternhaus ausreichend zu kompensieren. Insofern ist es neben der gebotenen Verkleinerung der Klassengrößen und einem

insgesamt verbesserten Lehrerangebot einen Versuch wert, verstärkt Sozialarbeiter in Kooperation mit anderen Institutionen der Jugendhilfe unter der Federführung der Lehrkräfte in den Schulalltag zu integrieren.

Und insoweit ist es auch richtig, das Bildungspaket im Rahmen des SGB II für ca. 2,5 Mio. Kinder schulnah bei den Kommunen anzubinden. Welche positiven Auswirkungen die vorgesehenen Förderungen wie z.B. Zuschüsse für das Mittagessen in der Schule oder im Hort sowie für Nachhilfe etc. tatsächlich haben werden, wird davon abhängen, wie bürokratisch oder individuell die Fördermaßnahmen umgesetzt werden.

Die zusätzlich vorgesehenen ca. 3000 Sozialarbeiter für soziale Brennpunkte, verbunden mit einem Finanztransfer des Bundes an die Kommunen, sollten direkt in den Schulen arbeiten und sich gleichzeitig mit der Jugendhilfe abstimmen, um nicht nur die schulischen, sondern auch die familiär-häuslichen Probleme in den Blick nehmen zu können (vgl. Borstel 2011).

5.2.1.2 Präventive Arbeitsförderung durch ehrenamtlich begleitete Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt

Die Orientierung und Begleitung von Jugendlichen zum Einstieg ins Arbeitsleben werden bisher bundesweit unterschiedlich organisiert. Es gibt Kooperationen mit der örtlichen Wirtschaft und ihren Verbänden, über ESF-, Bundes- und Landesmittel werden Jobcoaches für bestimmte Schülergruppen (z.B. Jugendliche mit Migrationshintergrund) zur Begleitung in den Beruf und zur weiteren Begleitung während der Ausbildung eingesetzt oder Institutionen wie die Stiftung Grone Schule übernehmen mit ihren Fachkräften die Berufsorientierung und Aktionen zur Berufsfindung direkt in den Schulen.

Die Finanzierung solcher Maßnahmen erfolgt nicht durch die BA, sondern u.a. durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das seit April 2008 mehr als 58 Mio. Euro für ein entsprechendes Programm bewilligt hat (vgl. Grone Magazin 2010, S. 4).

Unter Berücksichtigung höherer Bildungsaufwendungen der Länder und der kürzlich auf Bundesebene beschlossenen zusätzlichen Bildungsangebote für Kinder aus Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der Grundsicherung sowie weiterer Familien mit geringem Einkommen sollte aus finanziellen Gründen Schritt für Schritt ein ehrenamtlich organisiertes Betreuungs- und Begleitmodell für den Übergang junger Menschen aus der Schule in den Beruf entwickelt werden.

Hierzu existieren bereits erste Erfahrungen und der Planungsstab Hamburg/Schleswig-Holstein müsste diese und weitere neue Ideen in geeignete Modelle umsetzen.

Grundlage sollten Partnerschaften zwischen jeder Schule und regionalen Betrieben bzw. Kammern und Unternehmensverbänden sein. In diesen Bereichen gibt es insbesondere aus den Reihen der Wirtschaft oder der Schule ausgeschiedene Persönlichkeiten, die bei richtiger Ansprache die Schulen ehrenamtlich unterstützen könnten, um den Schülern bei der Berufsfindung, bei Bewerbungen für Ausbildungsbetriebe oder bei Angeboten der Berufs- und Fachschulen sowie bei der Wahl berufsvorbereitender Maßnahmen zu helfen.

Die Hilfsmaßnahmen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Schülerinnen und Schüler einen differenzierten Bedarf haben und die Beratung und Begleitung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Ein solches Modell ist nicht einfach zu realisieren. Vor dem Hintergrund fehlender finanzieller Mittel für ein hauptamtlich durch Lehrer und Sozialarbeiter betreutes Berufsorientierungskonzept ist ein solcher Ansatz erforderlich. Es muss sich zeigen, ob die Bereitschaft von Personen aus der Wirtschaft und anderen Teilen der Gesellschaft langfristig groß genug ist, um solche ehrenamtlichen Projekte flächendeckend in der gesamten Bundesrepublik zu etablieren. In jedem Fall gehören Finanzmittel der BA oder des ESF nicht vorrangig in die Berufsfindung im schulischen Bereich. Hier geht es in erster Linie um die originäre Kompetenz der Länder, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine qualifizierte Schulbildung einschließlich der Gewährleistung der Ausbildungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler für den Beruf Sorge zu tragen.

5.2.1.3 Präventive Arbeitsförderung in der Aus- und Weiterbildung

Sowohl für die Aus- als auch für die Weiterbildung gibt es Erfahrungen der präventiven Förderung in Schleswig-Holstein und Hamburg. Besonders die gezielte Weiterbildung wurde schon Anfang der 1980er Jahre in der Werftenkrise praktiziert. Auszubildende in den zahlreichen mittelständischen Handwerksbetrieben benötigen zur Erfüllung der vorgegebenen Ausbildungsziele begleitende Qualifizierungsangebote in den vorhandenen überbetrieblichen Ausbildungszentren in unterschiedlicher Trägerschaft. Diese werden von den Ländern zur Modernisierung und Zukunftsorientierung der Ausbildungsinhalte intensiv unterstützt und die Kurse finanzieren sich anteilig durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln (z.B. ESF) und Mitteln der Ausbildungsbetriebe (z.B. über die Kammern).

Es bietet sich hier an, weitergehende Qualifizierungen in Richtung eines zukünftigen Fachkräftebedarfs für regionale Wirtschaftskluster wie z.B. die Luftfahrt- und Logistikbranchen insbesondere in Hamburg sowie die IT-Branche, die maritime Wirtschaft, die Chemie- und Mineralölverarbeitung, die Ernährungswirtschaft, die Gesundheitswirtschaft, die erneuerbaren Energien und den Tourismus – jeweils als gesetzte Entwicklungsschwerpunkte in einem oder beiden Ländern – durchzuführen (vgl. Handelskammer Hamburg/IHK Schleswig-Holstein 2009, S. 5).

In der Gesundheitswirtschaft wird es darum gehen, den zukünftigen Bedarf an Fach- und Assistenzpflegekräften im Bereich der ambulanten und stationären Altenpflege aber auch in Krankenhäusern zu erfassen und daraufhin Ausbildungskapazitäten schulisch und praktisch auszurichten. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass der Arbeitskräftebedarf in sozialen Berufen nicht künstlich statistisch hochgerechnet und ‚auf Halde‘ ausgebildet wird.

Während die berufliche Weiterbildung in erster Linie in der Eigenverantwortung der Betriebe, Branchen, Kammern und der Arbeitnehmer liegen muss, sollten gemeinsam zwischen BA und den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein (Planungsstab) jeweils bedarfsorientiert Arbeitsförderprogramme erstellt werden, mit denen kurzfristig präventive Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Umschulungen) für Arbeitnehmer in Branchen mit zu erwartenden Arbeitsplatzverlusten eingeleitet werden können.

Diese Maßnahmen sind so anzulegen, dass entweder eine Weiterbildung im vorhandenen Beruf oder eine Umschulung in eine andere Tätigkeit auf der Basis der bestehenden Ausbildung bzw. eine völlig neue Berufsausbildung erfolgt.

Zur präventiven Arbeitsförderung gehört ebenfalls die rechtzeitige Fortbildung älterer Fach- und Führungskräfte für neue Entwicklungen und Erfordernisse des Betriebes bzw. der Branche. Ein aktuelles Beispiel für eine zielorientierte Umschulung oder Weiterbildung ist das Kompetenzzentrum der Handwerkskammer Hamburg, der Elbcampus, der in Kooperation mit dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) eine Zusatzqualifizierung für Servicetechniker im Bereich Aufzugmechanik anbietet. Arbeitnehmer mit dieser Weiterbildung werden bundesweit verstärkt gesucht (vgl. Keil 2011, S. 76).

Die IHK zu Lübeck hat eine Altersgruppe „Generation Erfahrung“ im Zuge der sogenannten Fach- und Führungskräfteinitiative im „HanseBelt“ gegründet. Experten der IHK, der Wirtschaft und der Arbeitsverwaltung sollen Lösungen entwickeln, mit denen sich erfahrene Beschäftigte länger z.B. als Fachkräfte in den Unternehmen halten bzw. sich aus der Arbeitslosigkeit auch in der Lebensphase „50plus“ wieder schneller in die Betriebe integrieren lassen (vgl. OHA v. 1.3.2011, S. 9).

Des Weiteren sollte es – wie in der bisherigen Praxis der Arbeitsförderung auch – ein spezielles Konzept für Berufsrückkehrerinnen geben. Frauen, die einen Beruf erlernt haben und sich z.B. für Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege Angehöriger aus dem Beruf zurückgezogen haben, sind für die Wirtschaft zusätzliche Fachkräfte, wenn sie in ihrem Beruf durch Fortbildung fachlich auf den neuesten Wissenstand gebracht werden.

Alle präventiven Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit sind so anzulegen, dass die Förderprogramme die Chancengleichheit und die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf hohem Niveau festigen und die generelle Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gender Mainstreaming) verwirklicht wird. Länder, die Fördermittel aus dem ESF in Anspruch nehmen, mussten sich u.a. zu diesem Querschnittsziel bekennen (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2007, S. 125ff.).

5.2.1.4 Sonderprogramm Umbau prekärer Arbeitsverhältnisse zu Fachkräften mit Vollzeitstellen

Im Rahmen einer bundesweiten Zielsetzung sollte angestrebt werden, fachlich qualifizierten Arbeitnehmern in Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung regional (z.B. in der Arbeitsförderregion HH/SH) Informationen über den zukünftigen Fachkräftebedarf bestimmter Branchen zu geben und sie im Bedarfsfall durch berufliche Weiterbildungs- oder Ausbildungsangebote für reguläre Vollzeitarbeitsverhältnisse zu qualifizieren. Diese Arbeitnehmer mit ihren bereits vorhandenen Qualifizierungen würden in einen besonderen Vermittlungspool ‚Fachkräfte, die Vollzeitstellen suchen‘, aufgenommen, den die BA, die Länder HH und SH sowie die Wirtschaft organisieren sollten.

Der regionale Organisationsansatz gewährleistet eine konkrete Bedarfsorientierung und eine individualisierte Übersichtlichkeit sowohl des Fachkräfteangebots als auch der Firmen, die tatsächlich einen Fachkräftebedarf jetzt oder in nächster Zukunft haben. Bei diesem Projekt wird es wichtig sein, familienfreundliche Arbeitsplätze anzubieten.

5.2.2 Schwerpunkt II: Reaktive Arbeitsförderung

5.2.2.1 Reaktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Sozialgesetzbücher SGB II und SGB III

Die wissenschaftliche und die politische Diskussion über Inhalte aktiver Arbeitsmarktpolitik und die Struktur sowie die Differenzierung aktivierender Arbeitsförderungsmaßnahmen wird seit Jahrzehnten geführt, ohne dass sich daraus endgültige Förderkonzepte entwickelt haben. Auch diese Dissertation erfasst eine Vielzahl von verschiedenen Förderprojekten, die teilweise im Wettbewerb um die jeweils erfolgreichsten Maßnahmen zwischen BA, Bundesregierung, EU, Ländern, Kommunen und Verbänden entstanden sind und laufend angepasst bzw. auch wieder aufgegeben wurden; letzteres erfolgte nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern auch aufgrund der Bewertung ihrer Effektivität und ihrer Auswirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt. Musterbeispiele waren und sind Projekte im Rahmen von ABM und in deren Folge die Ein-Euro-Jobs sowie neuerdings das Modellprojekt „Bürgerarbeit“. Diese Maßnahmen wurden geplant, um die Beschäftigungsfähigkeit von überwiegend Langzeitarbeitslosen zu erhalten, wiederherzustellen oder in Verbindung mit Qualifizierung die Integration der Teilnehmenden in den Ersten Arbeitsmarkt zu erreichen.

Bei den Projekten vor dem Beginn der Bürgerarbeit am 15. Januar 2011 war Bedingung, dass die Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sind. Lagen diese Voraussetzungen nicht vor, musste vor der Durchführung erst eine Vorprüfung

erfolgen und das Projekt positiv beschieden werden. In der Regel durften nämlich keine vorhandenen Arbeitsplätze ersetzt werden, um den Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen. Für entsprechende Beurteilungen von Projekten wurden zahlreiche Verfahren entwickelt und Kommissionen unter Beteiligung der Kammern und anderer Institutionen gebildet. Außerdem führten diese Maßnahmen ständig zu teilweise auch ideologischen Debatten in politisch-parlamentarischen Gremien. Die Rechnungshöfe der Länder und sogar der Bundesrechnungshof sprachen dieser Art von aktivierender Arbeitsförderung – wie in dieser Dissertation mehrfach ausgeführt – oft die Effektivität hinsichtlich der Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ab und beanstandeten zu hohe Kosten für den Einzelfall. Bei dieser Kritik auf zahlreichen Ebenen ist es kaum zu messbaren Bewertungskriterien für den wichtigen sozialpolitischen Ansatz gekommen, nach dem Arbeitslose/Langzeitarbeitslose dringend auf Beschäftigungsphasen angewiesen sind; nicht nur, um vermittlungsfähig zu bleiben bzw. zu werden, sondern auch um ihr Selbstwertgefühl zu erhalten und Akzeptanz in der Gesellschaft zu erreichen. Auch wenn nach den Evaluierungen in einigen Projekten nur 10 – 12 % der Teilnehmer in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden, waren die Maßnahmen für viele andere ein Baustein für die Zukunft und allemal besser, als völlig ohne Beschäftigung zu sein.

Das neue Instrument zur Arbeitsförderung, die Bürgerarbeit, wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 15. Juli 2010 als Modellprojekt in 197 (von insgesamt 437) Jobcentern in allen Bundesländern gestartet (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010, S. 1). Bis zu 160000 erwerbsfähige Hilfebedürftige sollten in eine mindestens sechsmonatige Aktivierungsphase auf der Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung einbezogen werden. Hierbei geht es vorrangig um Maßnahmen des Jobcenters und Eigenbemühungen für einen regulären Arbeitsplatz. Für diejenigen, die in dieser Phase nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind, beginnt dann die Beschäftigungsphase im Rahmen der Bürgerarbeit (vgl. ebd.). Hierfür stehen seit dem 15. Januar 2011 Finanzmittel für 34000 Arbeitsplätze über drei Jahre zur Verfügung, und zwar jährlich 230 Mio. Euro vom Bund und 200 Mio. Euro aus dem ESF (vgl. ebd.).

Arbeitgeber für Bürgerarbeit erhalten für Stellen mit 30 Wochenarbeitsstunden bis zu 1080 Euro je Bürgerarbeiter aus der Modellfinanzierung. Die Tätigkeit ist sozialversicherungspflichtig mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung. Die Bürgerarbeiter sollen bei 30 Wochenarbeitsstunden 900 Euro brutto und ca. 720 Euro netto im Monat erhalten (vgl. Underberg 2011, S. 1).

Die Bürgerarbeit muss gemeinnützig sein und darf keine regulären Jobs verdrängen. Bei diesem Punkt gelangt man, wie bei ABM und Ein-Euro-Jobs, erneut an Begrenzungen, die den erwerbslosen Hilfebedürftigen im Endergebnis keinen wirklich stabilen Berufseinstieg ermöglichen. Sie werden in Bereichen eingesetzt, in denen es fast immer an Geld für eine anschließende Weiterbeschäftigung fehlt. Und wie bei ABM und Ein-Euro-Jobs wird die Bürgerarbeit von verschiedenen Seiten schon negativ dargestellt, bevor überhaupt erste Erkenntnisse gewonnen werden konnten. Spind-

lers Ansicht nach handelt es sich bei „[...] der Bürgerarbeit [...] um eine Art Ein-Euro-Job. Die Bürgerarbeiter erhalten nach der bisherigen Planung des Ministeriums keinen leistungsgerechten Lohn und erwerben keine existenzsichernden Rentenanwartschaften. Es besteht wie beim Ein-Euro-Job auch die Gefahr, dass durch die Bürgerarbeit reguläre und regulär bezahlte Arbeitsplätze verdrängt bzw. nicht neu eingerichtet werden“ (zit. nach ebd., S. 2). Zudem fehle es bei diesem Instrument an neuen Impulsen für den Arbeitsmarkt.

Die Regionaldirektion der BA in Nordrhein-Westfalen warnt davor, zu hohe Erwartungen an die Bürgerarbeit zu stellen. Nur etwa 10 % der Bürgerarbeiter in einem Pilotversuch in Sachsen-Anhalt seien im Anschluss an das Programm in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen (vgl. ebd.). Ein Ergebnis, das schon in ABM-Zeiten zur kritischen Betrachtung solcher Maßnahmen führte.

Die Südwest Presse stellte am 7. März 2011 in einem Kommentar fest, dass es in Stuttgart zu diesem Zeitpunkt nur einen Arbeitsplatz in diesem Vorzeigeprojekt gibt: „Gestartet, obwohl niemand weiß, welcher Tarif gilt, verbunden mit mehr Bürokratie als Arbeitsmöglichkeiten – das passt ins Bild dessen, wovon viele Arbeitslose heute schon ein Lied singen können“ (Südwest Presse 2011).

Hier bedarf es endlich einer für die Arbeitslosen wirkungsvollen Regelung, die sie mit neuen Methoden gezielter zu vorhandenen Arbeitsplätzen hinführt.

5.2.3 Schwerpunkt III: Neue Ansätze in der Arbeitsförderung

Die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse gehen dahin, die Arbeitsförderung in regional zusammengefassten Wirtschaftsräumen zu entwickeln und umzusetzen. Wenn Hamburg und Schleswig-Holstein unabhängig von einer Länderfusion einen solchen Wirtschaftsraum bilden oder sich z.B. über eine Kooperationsvereinbarung entsprechend einigen, sollte die jeweilige Regionaldirektion ausschließlich für diese beiden Länder zuständig sein. Wenn ein größerer Wirtschaftsraum gebildet würde (z.B. mit Mecklenburg-Vorpommern, Teilen von Niedersachsen und Bremen), sollte die BA die Zuständigkeit der Regionaldirektion entsprechend festlegen. Ziel muss sein, dass die jeweilige Regionaldirektion der BA ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entsprechend der regionalen Bedürfnisse in Abstimmung mit den Ländern (z.B. über den Planungsstab) einsetzt. Es bleibt den Ländern vorbehalten, im Kontakt mit der Regionaldirektion deren Arbeitsfördermaßnahmen durch eigene Förderprojekte zu ergänzen, mit Landesmitteln regionale BA-Maßnahmen zu intensivieren (z.B. durch die Bereitstellung von Projektmanagern oder -coaches) oder auch völlig selbstständige Förderprogramme auf den Weg zu bringen.

Ob das Land seine Arbeitsförderprojekte in Abstimmung mit der BA und den Job-Centern selbst verwaltet oder für die Umsetzung Vereinbarungen mit der BA und den Job-Centern trifft, sollte in HH und SH einheitlich geregelt werden. Die Beteiligung

der Kommunen an der Arbeitsförderung ist durch ihre Mitträgerschaft in den Job-Centern oder aus ihrer Zuständigkeit als Optionskommunen ausreichend geregelt.

5.2.3.1 Eingliederungsvereinbarungen

Wenn man die Arbeitsmarktreformen der letzten 10 Jahre betrachtet, ist die wirklich wichtige Änderung die Schaffung von Eingliederungsvereinbarungen nach den §§1, 2 und 14 im SGB II, die den Grundsatz von Fördern und Fordern für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rahmen der Grundsicherung festlegt und dafür den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung vorsieht.

Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung sollte gesetzlich so ausgestaltet werden, dass diese unverzüglich bei Eintritt der Arbeitslosigkeit – und zwar vor jeder Maßnahme – abzuschließen ist:

- Bei Beziehen von Arbeitslosengeld (SGB III) als Voraussetzung für Vermittlung und Fördermaßnahmen.
- Bei Ansprüchen nach dem SGB II (Grundsicherung) als verpflichtende Vorgabe für alle Fördermaßnahmen gegenüber den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Bedarfsgemeinschaften.
- Für Arbeitsuchende ohne Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Grundsicherung als Voraussetzung für die Arbeitsvermittlung und evtl. Fördermaßnahmen durch die BA.

Im Mittelpunkt aller Eingliederungsvereinbarungen, die unter Beteiligung der Kommunen in den Jobcentern abgeschlossen werden, erhalten die Arbeitslosen konkrete Angebote auf dem Weg zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und es wird festgelegt, welche Pflichten der Hilfebedürftige übernimmt und welche Folgen eintreten, wenn die Vereinbarungen schuldhaft oder vorsätzlich nicht eingehalten werden. Die Laufzeit der einzelnen Vereinbarungen richtet sich nach der Dauer der gemeinsam entwickelten Maßnahmen und kann jederzeit den objektiven Erfordernissen des Arbeitsmarktes und neuen individuellen Entwicklungen des Hilfebedürftigen angepasst werden. Hinsichtlich der Umsetzung der vereinbarten Abläufe ist eine weitgehende personelle Kontinuität auf Seiten der BA von großer Bedeutung. Und dem Hilfebedürftigen muss klar sein, dass das Nichteinhalten der Vereinbarungen finanzielle Folgen hat.

5.2.3.2 Zuordnung der Arbeitslosen zu drei Arbeitsförderbereichen

Unabhängig davon, ob Arbeitslosengeld bzw. Grundsicherung gezahlt wird, oder ob jemand ohne diese Leistungen die Arbeitsvermittlung der BA in Anspruch nimmt, bedarf es einer Zuordnung arbeitsloser bzw. arbeitssuchender Frauen und Männer in einen von drei Förderbereichen.

Die Grenzen dieser Förderbereiche müssen jeweils nach den individuellen Voraussetzungen der Hilfebedürftigen durchlässig sein.

5.2.3.2.1 Förderbereich I – Gewährleistung bzw. Wiedererreichung der Ausbildungs-, Weiterbildungs- oder Beschäftigungsfähigkeit

Hier geht es darum, die aus unterschiedlichen Gründen nicht vorhandene Fähigkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung durch Maßnahmen zu erreichen, die über eine Eingliederungsvereinbarung auf den individuellen Bedarf des Einzelnen zugeschnitten werden. Dabei soll es sich zuerst um Maßnahmen handeln, die den Betroffenen die Möglichkeit geben, ihre Lebenssituation neu zu gestalten und Wege in Richtung beruflicher Tätigkeiten zu finden. Als Schwerpunkt für Hilfebedürftige in der Grundsicherung sind Maßnahmen in der Form der Ein-Euro-Jobs zu entwickeln, die zeitlich nicht begrenzt sein sollten, um über immer wieder neue Versuche die Hilfebedürftigen an eine Beschäftigungsfähigkeit heranzuführen. Bei Bedarf sind die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II wie z.B. Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung in die jeweilige Eingliederungsvereinbarung aufzunehmen, durchzuführen und zu überwachen. Die gesetzlichen Grundlagen müssen so gestaltet werden, dass es bei diesen Maßnahmen nicht um eine Erfolgsbilanz der Integration in den ersten Arbeitsmarkt geht, sondern vorrangig um die Wiedergewinnung bzw. Erhaltung von Grundfähigkeiten, auf deren Basis es erst möglich wird, den Weg in Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung anzutreten. Dabei sollen erfolgreiche Maßnahmen nicht nur zu einfachen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt führen, sondern auch zu weitergehenden beruflichen Qualifizierungen, z.B. über schulische Angebote oder Ausbildungsplätze. Wenn dieses im Rahmen gut betreuter Eingliederungsvereinbarungen (z.B. Coach-Modell) innerhalb einer festzulegenden Zeit (z.B. drei Jahre) erfolglos bleibt, muss entschieden werden, ob die Betroffenen überhaupt als erwerbsfähig einzustufen sind oder ob sie in die Grundsicherung der allgemeinen Sozialhilfe fallen.

5.2.3.2.2 Förderbereich II – Qualifizierung von Arbeitslosen durch Vermittlung, Weiterbildung, Umschulung und Ausbildung

In diesem Förderbereich läge die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik. Zu diesem Förderbereich gehören insbesondere Arbeitslose/Langzeitarbeitslose aus den Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung des SGB II, soweit sie nicht in den Förderbereich I fallen. Es geht also um arbeitslose Menschen, die ausbildungs-, weiterbildungs- und beschäftigungsfähig sind. Dabei kann es sich um Arbeitslose handeln, die nach der Schule noch keine berufliche Ausbildung erhalten haben oder eine veraltete Ausbildung nicht mehr beruflich einsetzen können. Je nach Einzelfall sollte ihnen über eine Eingliederungsvereinbarung das Angebot gemacht werden, sowohl im Rahmen von schulischen Ausbildungen aber insbesondere in Betrieben (duale Ausbildung) weitestgehend unabhängig vom Alter (oder z.B. bis zum 45. Lebensjahr) eine für sie geeignete Ausbildung zu absolvieren, die auch von Arbeitgebern nachgefragt wird. Hierzu gehören auch Angebote zum Nachholen schulischer Abschlüsse (z.B. Hauptschulabschluss) sowie beruflich orientierte Schulangebote an den Berufsschulen oder in Fördereinrichtungen anderer Art (z.B. Jugendaufbauwerke in SH). Für Arbeitslose, die bereits eine Ausbildung haben und z.B. im Lehrberuf oder langjährig in einem anderen Beruf gearbeitet haben, muss geklärt werden, ob die Qualifikation bzw. die Berufserfahrung für eine Neuvermittlung ausreicht und ob Arbeitskräfte mit dieser Berufsbefähigung in absehbarer Zeit benötigt werden, oder ob nicht doch eine zertifizierte Weiterbildung, eine Umschulung oder sogar eine neue Berufsausbildung erforderlich ist. Für eine betriebliche Einarbeitung verbunden mit Weiterbildung oder Umschulung müssen von den Kammern die Möglichkeiten erweitert werden, über einen vorgegebenen Zeitverlauf mit betrieblichen und überbetrieblichen Weiterbildungs- oder Umschulungsinhalten die so Beschäftigten zu einer zertifizierten Qualifikation zu führen. Das muss nicht immer einer Facharbeiterausbildung entsprechen.

Hier bedarf es neuer, auch berufs- und ausbildungspolitischer Konzepte für eine fachliche Qualifikation der Arbeitslosen, um dem Arbeitsmarkt der Zukunft über die herkömmliche Ausbildung hinaus zusätzliche Arbeitskräfte und auf der Grundlage einer regionalen Bedarfsanalyse zur Verfügung zu stellen.

Für die in diese Fördergruppe eingeordneten Arbeitslosen, die zwar beschäftigungsfähig sind, sich jedoch nicht zu einer Weiterbildung, einer Umschulung oder zu einer neuen Ausbildung bereit finden, sind im Einzelfall Maßnahmen im Rahmen des Förderbereichs I (Ein-Euro-Jobs) zu vereinbaren oder festzusetzen. Wenn die Betroffenen auch danach nicht bereit sind, eine Eingliederungsvereinbarung zur persönlichen Berufsqualifizierung abzuschließen, sollten nicht nur Sanktionsmaßnahmen zur Kürzung der finanziellen Leistungen angewendet werden. Darüber hinaus muss auch die Zuweisung in Projekte gemeinnütziger Arbeit für wichtige gesellschaftliche Bereiche über Ein-Euro-Jobs auf unbegrenzte Zeit möglich sein.

5.2.3.2.3 Förderbereich III – Direkte Vermittlung von Arbeitslosen, die unzweifelhaft beschäftigungsfähig sind

Diesem Förderbereich sind Arbeitnehmer zuzuordnen, die fachlich qualifiziert und aus unterschiedlichen Gründen arbeitslos geworden sind und für die sich aus der Arbeitsplatzbedarfsanalyse im gemeinsamen Wirtschaftsraum ergibt, dass Arbeitskräfte mit ihrem Ausbildungsstatus bzw. mit ihrer Berufserfahrung grundsätzlich benötigt und von Unternehmen auch gesucht werden. Im Rahmen der Arbeitsvermittlung sollten hier relativ wenige Förderinstrumente eingesetzt werden, die über das sogenannte Vermittlungsbudget der BA nach § 45 SGB III bereitgestellt werden. Diese Fördermaßnahmen müssen so gestaltet sein, dass sie zeitlich begrenzte finanzielle Anreize wie Einarbeitungszuschüsse, Umzugskostenbeihilfen und andere konkret mit den einstellenden Arbeitgebern zu vereinbarende Förderungen umfassen. Dafür bedarf es ausreichender Ermessensspielräume der Arbeitsagenturen/Jobcenter.

Für Arbeitslose, die trotz ihrer Qualifikation und Berufserfahrung keinen Arbeitsplatz finden oder denen die BA keinen adäquaten Arbeitsplatz anbieten kann, ist im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung zu entscheiden, ob es für sie einer beruflichen Weiterbildung, einer Umschulung oder evtl. sogar einer völlig neuen Berufsausbildung in Berufsfeldern bedarf, in denen erkennbar Arbeitskräfte nicht nur im Augenblick, sondern insbesondere in der Zukunft benötigt werden. In solchen Fällen werden die Arbeitsuchenden dem Förderbereich II zugeordnet.

5.2.4 Arbeitsvermittlung und Qualifizierung für Arbeitslose

Arbeitsförderung, die konsequent auf Qualifizierung ausgerichtet wird, wie es die drei Förderbereiche vorsehen, benötigt einen gut organisierten Rahmen schulischer, betrieblicher und überbetrieblicher Bildungsangebote. Das kann in vielen Bereichen nicht mehr über Bildungsgutscheine für Bildungsangebote zahlreicher privater Träger gewährleistet werden, die sich die Arbeitslosen selbst aussuchen.

In einem Artikel der Wochenzeitung „Freitag“ vom 10. März 2011 setzt sich die Autorin sehr kritisch mit der „Quasi-Privatisierung der Förderindustrie“ auseinander. Diese hat aus ihrer Sicht „[...] nicht dazu geführt, dass die Arbeitslosen maßgeschneiderte, interessante Angebote bekommen, sondern dass die Anbieter sich unter wilden Versprechungen mit einem einzigen Ziel um die Klienten balgen: Die Stunden mit der Bundesagentur abzurechnen“ (Winkelmann 2011, S. 2).

Während für schulische Angebote durchaus neben den staatlichen Berufsschulen Einrichtungen wie Volkshochschulen und andere Organisationen geeignet bleiben, Kurse für bestimmte Schulabschlüsse oder für die Integration von Migranten anzubieten, müssen für die berufliche Weiterbildung, Umschulung oder Ausbildung erweiterte Kapazitäten in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und ihren Organisationen geschaf-

fen werden. Nur so wird es möglich sein, für einen bestimmten Arbeitskräftebedarf auszubilden. Dabei muss gewährleistet werden, dass die zusätzlichen beruflichen Bildungskapazitäten nicht zu Lasten der herkömmlichen Ausbildung von Berufsanfängern nach deren Schulabschluss gehen. Hierzu müssen sich die Länder und die Wirtschaft unter Beteiligung von Gewerkschaften vereinbaren. Zu solchen Vereinbarungen gehören auch Zielabsprachen für den Ausbildungs-, Weiterbildungs- bzw. Umschulungsbedarf für Branchen (Cluster) im gemeinsamen Wirtschaftsraum, um so für den aktuellen Arbeitskräftebedarf und insbesondere auf den prognostizierten Fachkräftebedarf in der Zukunft möglichst richtige Antworten zu geben. Das wird nicht im Detail für jedes Berufsbild möglich sein, aber im Rahmen von Trends, die durch Expertenmeinungen abgesichert werden müssen. Auch hier könnte der Planungsstab für die Arbeitsförderung in HH und SH eine koordinierende Aufgabe übernehmen.

Zu der Bereitschaft des Staates, den Arbeitslosen qualifizierte Berufsperspektiven zu ermöglichen, sobald sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, gehört aber auch eine Eignungsbeurteilung. Die Arbeitslosen dürfen nicht unüberlegt irgendeiner beruflichen Qualifizierungsmaßnahme zugeordnet werden. So bedarf es z.B. für die Ausbildung/Umschulung zu Pflegeassistenten oder zu Pflegefachkräften, einem Berufsbild mit erheblichem Zukunftsbedarf, bestimmter Persönlichkeitsvoraussetzungen. Für eine entsprechende Prüfung sollten die jeweiligen Ausbildungsstätten zuständig sein.

5.3 Finanzierung der Arbeitsförderung

Alle auf Bundesebene zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel, das sind die Beitragseinnahmen aus der Arbeitslosenversicherung, die Haushaltsmittel des Bundes für die Grundsicherung sowie alle Bundesmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Ausgaben für Modellprojekte, sollten insgesamt über die BA für die Arbeitsförderung unter Beachtung regionaler Gegebenheiten und abgestimmt mit den Maßnahmen der Länder eingesetzt werden. Dafür sollte man einen Finanzierungspool bilden, der vom Bund, den Ländern sowie Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite verwaltet wird. EU-Mittel, insbesondere aus dem ESF, sollten nicht mehr bundeszentral verwendet werden, sondern im Interesse regionaler Flexibilität insgesamt den Ländern für ihre Arbeitsfördermaßnahmen zur Verfügung stehen. Für die vorgesehenen Maßnahmen des Förderbereichs II (Einarbeitung, Weiterbildung, Umschulung, Ausbildung u.a.) sollte ein möglichst einfaches Finanzierungsverfahren mit Qualifizierungszuschüssen eingeführt werden. Das bedeutet, dass die Arbeitslosen für alle vereinbarten Eingliederungsmaßnahmen – unabhängig davon, ob diese schulisch oder betrieblich erfolgen und unabhängig von dem erforderlichen Qualifizierungszeitraum – ihren Leistungsanspruch an die Arbeitsagentur/das Jobcenter (ALG I bzw. Grundsicherung) in der jeweiligen Maßnahme behalten und als Anreiz einen Qualifizierungszuschlag bekommen. Ob es erforderlich ist, den beteilig-

ten Betrieben über die Zahlungen der BA an die Arbeitslosen hinaus eine finanzielle Förderung für die zusätzliche Ausbildungsbereitschaft anzubieten, bedarf der Klärung im Rahmen der Konzeptentwicklung. Die Vereinbarung mit dem Betrieb muss festlegen, wie lange die Qualifizierung dauert und welche Ausbildungsabschlüsse erfolgen. In der Zeit der Einarbeitung, der betrieblichen Weiterbildung, der Umschulung bzw. der Ausbildung werden die Betroffenen durch die BA sozialversichert (ohne Arbeitslosenversicherung).

Natürlich wird es die Diskussion geben, ob es zulässig ist, aus Mitteln der BA und des Bundes für relativ lange Qualifizierungszeiträume in Betrieben das ALG I oder die Grundsicherung als eine Art Vergütung zu zahlen. Hier geht es aber um einen neuen Denkansatz: Einerseits würden Arbeitslose, die nicht über Qualifizierung in Arbeit kommen, noch länger staatliche Transferleistungen beziehen und andererseits muss es den Betrieben auch von der Kostenseite her so einfach wie möglich gemacht werden, neben der herkömmlichen Ausbildung von Schulabgängern ein neues, zusätzliches berufliches Qualifizierungskonzept für Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und andere Arbeitsuchende in ihre Betriebe und die überörtlichen Ausbildungsstätten zu integrieren. Das wird nur gelingen, wenn die Qualifizierung aus Sicht der Betriebe und Branchen bedarfsgerecht erfolgt. Gegnern dieser Art der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitsuchende muss verdeutlicht werden, dass diese Maßnahmen im Rahmen von Praktika sowie Aus- und Weiterbildung nicht als zusätzliche Arbeitsplätze gelten und somit nicht wettbewerbsverfälschend wirken, sondern ausschließlich dem Erreichen der persönlichen Beschäftigungsfähigkeit oder dem erfolgreichen Abschluss der Aus- und/oder Weiterbildung dienen.

Kritiker solcher Überlegungen sollte man – auch und gerade wegen des zusätzlichen Facharbeiterbedarfs in vielen Bereichen der Wirtschaft – fragen: Wenn nicht so, wie dann?

6. Literaturliste

Bundesarbeitsmarktpolitik

- Altmann, Georg (2004): Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Altmann, Georg (2005): Vollbeschäftigung durch Planung? Das Reformprojekt "Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik" in den 1960er Jahren. In: Frese, Matthias u.a. (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u.a., S. 283–304.
- ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit): Jahreszahlen 1992. Nürnberg.
- ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit) 10/1995: Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1994, Beilage zu Nr. 10/1995.
- Andersen, Uwe: Stabilitätsgesetz/Konzertierte Aktion/Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. aktual. Aufl. Opladen.
- Annawald, Martina (2004): Ansätze für Regionales Arbeitsmarktmanagement. Konzeption und Diskussion an ausgewählten Beispielen. (Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 13). Kaiserlautern.
- Arbeitskreis Dienstleistungen der FES und ver.di (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick. WISO-Diskurs. Juni 2009. URL: <<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06514.pdf>> (Aufruf: 27.9.2010).
- Arndt, Hans-Wolfgang/Dohnanyi, Klaus von/Schneider, Hans-Peter/Süssmuth, Rita/Weidenfeld, Werner (2000): Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bach, Hans-Uwe/Kohler, Hans/Leikeb, Hanspeter et.al. (1995): Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland. In: MittAB (Sonderdruck 27. Jg.). Nürnberg.
- Bartelheimer, Peter (2005): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen 33, S. 55–79.
- Bartelheimer, Peter/Baetghe-Kinsky, Volker/Wagner, Alexandra (2006): Zu den Auswirkungen von Hartz IV auf den Arbeitsmarkt – Fakten und Fragen. In: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie 3, S. 16–33.
- Bellermann, Martin (2004): Sozialökonomie. Soziale Güter und Organisationen zwischen Ökonomie und Politik, Freiburg i. Br.
- Benz, Arthur (1995): Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung. In: Dorothea Jansen/Klaus Schubert (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion. Marburg 1995, S. 185 – 204.
- Benz, Arthur (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Blancke, Susanne (2004): Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und –diffusionen im Schatten des Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Blien, Uwe/Herrmann, Havo/Koller, Martin (Hg.) (1994): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik: Konzepte zur Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme? (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 184), Nürnberg.

- Blien, Uwe/Bogai, Dieter/Fuchs, Stefan (Hg.) (2007): Die regionale Arbeitsmarktforschung des IAB: Aufbau, Leitbild und Forschungsperspektiven. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Forschungsbereich 5, Regionale Arbeitsmärkte. URL: <<http://www.iab.de/de/389/section.aspx/Publikation/k070220n02>> (Aufruf: 30.01.2008).
- Böckler Impuls 11/09 (2009): 40 Jahre Arbeitsförderungsgesetz: Am Anfang stand die Bildung, S. 7. URL: <http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2009_11_gesamt.pdf> (Aufruf: 4.11.2010).
- Bogedan, Claudia (2009): 40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland - Beitrag zu einer Bilanz. Friedrich-Ebert Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn. URL: <<http://doku.iab.de/externe/2009/k090630p01.pdf>> (Aufruf: 2.9.2010).
- Bosch, Gerhard (2009): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoption. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 94 – 111.
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Seibel, Kai (2005): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen. WSI-Diskussionspapier Nr. 134. Düsseldorf. URL: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/21575/1/p_wsi_diskp_134.pdf> (Aufruf: 27.11.2010).
- Bothfeld, Silke (2007): Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat. In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster, S. 26–45.
- Braun, Hans-Dieter/Ertelt, Bernd-Joachim (Hg.) (2006): Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik? (Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 47), Brühl.
- Brinkmann, Christian (1985): Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB): Struktur und Verbleib der Geförderten. Sonderdruck aus: MittAB 4/85 (18. Jg.), S. 439-449. URL: <http://doku.iab.de/mittab/1985/1985_4_mittab_brinkmann.pdf> (Aufruf: 17.10.2010).
- Büchs, Milena (2005): EU-Beschäftigungsstrategie – effektiv und demokratisch? WeltTrends Nr. 47 (13. Jg.), S. 41 – 54. URL: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4782/pdf/4_eu_beschAftigungsstrategie.pdf> (Aufruf: 14.4.2011).
- Bundesanstalt für Arbeit (1974): Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Zugleich ein Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu den Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1976): Ergebnisprotokoll über die 15. Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit am 8. Oktober 1976 in Nürnberg vom 15. Oktober 1976. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b.
- Bundesanstalt für Arbeit (1985): Ergebnisprotokoll über die gemeinsame Sitzung des Verwaltungsrats (34.) und der Vorstands (44.) und gleichzeitig Sitzung der Ausschüsse für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (22.) am 18. und 19. Juni 1985 in Nürnberg. Fachsymposium „Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland“. Protokoll vom 22. August 1980. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b/C IV b/C III 7 b/C IV 7 b.
- Bundesanstalt für Arbeit (1987): Ergebnisprotokoll über die 8. Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit am 7. Oktober 1987 in Nürnberg vom 25. November 1987. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b.
- Bundesanstalt für Arbeit (1989a): Ergebnisprotokoll vom 11. April 1989 über die 19. Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit am 28. Februar 1989 in Nürnberg. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b.

- Bundesanstalt für Arbeit (1989b): Ergebnisprotokoll über die 21. Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit am 7. Juli 1989 in Nürnberg vom 8. August 1989. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b.
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): Ergebnisprotokoll über die gemeinsame Sondersitzung des Verwaltungsrats und des Vorstands der Bundesanstalt am 11. März 1993 in Nürnberg vom 2. Juni 1993. Archiv der Bundesagentur für Arbeit, C II b/C IV b.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): SGB II - Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II. Stand: Juli 2009 mit redaktioneller Anpassung an das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 30.11.2010 (BT-Drs. 17/3404). URL: <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A06-Schaffung/Publikation/GA-SGB-2-NR-21-2009-07-14-Anlage.pdf>> (Aufruf: 8.1.2011).
- BGBI I 2009, S. 1959.
- BSHG (2003) in der Fassung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBI. I S. 3022).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2004): Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. In: Bundesgesetzblatt 2003/67, Teil I, S. 3002-3006. URL: <http://www.bmas.de/portal/3322/property=pdf/gesetz__zu__reformen__am__arbeitsmarkt.pdf> (Aufruf: 12.12.2010).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): Sozialhilfe und Grundsicherung. URL: <http://www.bmas.de/portal/1852/property=pdf/a207__sozialhilfe__und__grundsicherung.pdf> (Aufruf: 10.5.2011).
- Bundesrepublik Deutschland (2000): Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11. Jan. 2000. URL: <http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/360808/publicationFile/3619/Bericht4_Sozialpakt.pdf> (Aufruf: 12.12.2010).
- Bundesrepublik Deutschland (2000): Einheitliches Planungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland. Strukturfondsperiode 2000 – 2006. 30. August 2000, S. 81f. URL: <http://isg-institut.de/downloads/EPPD_Ziel_3.pdf> (Aufruf: 14.10.2010).
- CDU/CSU und FPD (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. September 2009. URL: <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>> (Aufruf: 23.3.2011).
- Caliendo, Marco / Steiner, Viktor (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. In: ZAF 2 und 3/2005, S. 396 – 418.
- Caliendo, Marco / Künn, Steffen / Wießner, Frank (2009): Ich-AG und Überbrückungsgeld. Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende. IAB-Kurzbericht 3/2009. URL: <<http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0309.pdf>> (Aufruf: 5.1.2011).
- Chemnitzer Wissenschaftliche Gesellschaft (2004): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt. URL: <<http://www.tu-chemnitz.de/chemnitz/vereine/cwg/dialog/2004/Heft104.pdf>> (Aufruf: 23.3.2011).
- Deutscher Bundestag (2008): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. BT-Drs. 16/11488 v. 18.12.2008. URL: <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/114/1611488.pdf>> (Aufruf: 10.1.2011).
- Deutschmann, Christoph (2003): Ende und Wiederkehr des Keynesianismus – Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik. In: Leviathan 31, S. 291–302.

- DGB Nordmark (1998): Positionspapier „Reform der EU-Strukturfonds für die Förderperiode 2000 – 2006“ vom 17.9.1998.
- DGB (2007): Hartz I-III. Eine Übersicht. In: Ders.: Dossier: Die Hartz-Gesetze. URL: <<http://www.dgb.de/++co++4b18c8bc-2b88-11df-4a67-001ec9b03e44/@/@dossier.html>> (Aufruf: 12.12.2010).
- Dingeldey, Irene (2005): Wandel von Governance im Sozialstaat. Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. Universität Bremen. Bremen. (TranState Working Papers, 12). URL: <<http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=23>> (Aufruf: 15.05.2010).
- Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8-9, S. 3–9.
- Dingeldey, Irene (2010): Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: APuZ 48/2010, S. 18-25.
- Donges, Jürgen B. (2004): Angebotspolitik: Ein wissenschaftliches Konzept für die Politik. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.), Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Zwischen wissenschaftlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit, Köln, S. 7–16.
- Drutz, Cordula (2011): Arbeit und Autonomie. Plädoyer für eine nachhaltige Arbeitspolitik. In: APuZ 15/2011 v. 11. April 2011, S. 41–46.
- Eichhorst, Werner; Rhein, Thomas (2004): Europäische Beschäftigungsstrategie - Katalysator für nationale Reformen? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, H. 8, S. 538–544.
- Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2007): Zweifelhafte Nutzen – Sinn und Unsinn der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Unternehmermagazin 1/2 2007, S. 28-29.
- Ellwein, Thomas (1997): Der Staat als Zufall der Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Bd. 2. 1919-1990. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Europäische Union (2009): Peer Reviews: Programmjahr 2009. URL: <<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews#2009>> (Aufruf: 24.2.2011).
- Fahrner, Matthias (2009): Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Sündenfall und Test für das ökonomische Rationalitätsparadigma. 1. Aufl. Norderstedt.
- Falk, Svenja u.a. (Hg.) (2006): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden.
- Frank, Stefan (2008): Anpassungen der deutschen Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik 1927 – 2005. Pfadabhängigkeit und Reformen. (Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Bd. 1). URL: <<http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/volltexte/2008/159/>> (Aufruf: 22.12.2010).
- Franke, Heinrich (1990): Brennpunkt Arbeitsmarkt. Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, Dillingen.
- Friedrich, Horst (1993): Arbeitslosigkeit. In: Hermann May (Hg.), Handbuch zur ökonomischen Bildung, 2. Aufl., Wien, S. 334–351.
- Geißler, Rainer (2000): Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft. In: Informationen zur politischen Bildung 269: Sozialer Wandel in Deutschland, S. 19f.
- GLASNOST Berlin (2007): Schröder-Blair-Papier: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair (London, 8. Juni 1999). URL: <<http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>> (Aufruf: 6.6.2007).

- GO BT (1980): Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 17. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2199).
- Gronbach, Sigrid (2009): Soziale Gerechtigkeitsbilder in der Arbeitsmarktpolitik – von der Verteilung zur Teilhabe: In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bodegan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 35 – 48.
- Grunow, Dieter (2003): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: Ders. (Hg.), Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch, Opladen, S. 15–59.
- Hackenberg, Helga (2000): Die Entwicklung der Sozialhilfe von der Armenfürsorge zur Arbeitsmarktpolitik. In: Frank Schulz-Nieswand / Gisela Schewe (Hg.), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 125–141.
- Hans-Böckler-Stiftung (2006): Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen. Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik. Düsseldorf. URL: <http://www.boeckler.de/pdf/p_hartz_reform.pdf> (Aufruf: 20.11.2010).
- Hellmich, Andrea (1982): Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Ein Beitrag zur aktuellen Kontroverse um ABM. In: WSI-Mitteilungen 35/82, S. 113–123.
- Hein, Eckhard/Truger, Achim (2007): Die deutsche Wirtschaftspolitik am Scheideweg. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 13, S. 17–23.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael (1998): Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Heinsohn, Gunnar/Steiger, Otto (2002): Eigentum, Zins und Geld. Ungelöste Rätsel der Wirtschaftswissenschaft, 2. Aufl., Marburg.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (1991): Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Hubert Heinelt/Helmut Wollmann (Hg.): Brennpunkt Stadt. Basel 1991, S. 187 – 206.
- Heinze, Rolf G. u.a. (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen.
- Heise, Arne (1998): Makroökonomische Krise – Krise der Makroökonomik? In: Ders. (Hg.): Renaissance der Makroökonomik, Marburg, S. 10–23.
- Henneberger, Fred/Keller, Berndt (2005): Arbeitsmarktpolitik. In: Gabler Wirtschaftslexikon. A – Be. 16. Aufl., Wiesbaden, S. 170.
- Hesse, Werner/Götz, Michael (2008): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II 2005-2008. Hrsg. v. Deutschen Landkreistag. Berlin.
- Hielscher, Volker/Ochs, Peter (2009): Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 178–190.
- Hild, Paul (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht. Berlin.
- Hockerts, Hans G. (Bandhg.) (2006): Bundesrepublik 1966 – 1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; 5), Baden-Baden.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination. In: Journal of Common Market Studies 39/4, S. 719-746.

- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hg.) (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Huebner, Michael/Krafft, Alexander/Thormeyer, Heiner/Ulrich, Günter; Zelder, Klaus (1990): ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik. Berlin.
- IAB (o.A.): Thesen zur Arbeitsmarktpolitik von Vorstand und Verwaltungsrat der BA. Nach: Presseerklärung der BA Nr. 72/94 vom 16.12.1994; Arbeit und Beruf, 46. Jahrgang Heft 2, 1995, S. 33 - 34. (Chronik der Arbeitsmarktpolitik). URL: <http://doku.iab.de/chronik/2x/1994_12_16_21_mitt.pdf> (Aufruf: 12.3.2010).
- Institut für Regionalforschung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (IfR) (1991): Arbeitsmarkbericht Schleswig-Holstein 1980 – 1990. LT-Drs. 12/1824 v. 22.1.1992.
- Irmer, Manon/Yollu-Toluk, Aysel (2009): Die Europäischen Institutionen als Drahtzieher der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland? Zur Bedeutung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und des Europäischen Sozialfonds im arbeitsmarktpolitischen Geschehen. In: Bothfeld, Silke/ Sesselmeier, Werner/ Bodegan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 255-266.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (2004): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: Dies. (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. 2. Aufl., Berlin: edition sigma, S. 7–18.
- Kemmerling, Achim (2007): Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik?* - Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Jürgen (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. PVS, Sonderheft Nr. 28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 153–179.
- Kern, Horst/Sabel, Charles F. (1994): Globalisierung und gegenwärtige Industrialisierungsphase Verblasste Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Soziale Welt. Sonderband 9: „Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit“, S. 605–624.
- Kiefel, Jens (2003): Das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik. In: Dieter Grunow (Hg.), Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch, Opladen, S. 105–142.
- Kirchner, Bernd u.a. (2004): Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z, 2. Aufl., Bonn.
- Kißler, Leo/Zettelmeier, Werner (2005): Kommunale Arbeitsmarktpolitik- und Beschäftigungspolitik im deutsch-französischen Vergleich. In: Kißler, Leo (Hg.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich. (Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft, 28) Frankfurt am Main, S. 9–20.
- Klenk, Tanja (2009): Die korporatistische Arbeitsverwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009, S. 34–39.
- Klenk, Tanja (2009a): Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Pfadwechsel in der korporatistischen Arbeitsverwaltung? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 205–219.
- Knickrehm, Sabine (2010): »Moderne« Instrumente zur Krisenbewältigung - aus rechtlicher Sicht. In: Knickrehm, Sabine/Rust, Ursula (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback: Nomos Verl.-Ges., S. 27–50.
- Knuth, Matthias (2007): Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 66–91.

- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005): Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16, S. 10–16.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2008): Drei Jahre SGB II - frischer Wind oder doch nur laues Lüftchen für den Arbeitsmarkt? Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2008 (39. Jg.), S. 54–68.
- Koch, Walter/Czogalla, Christian (2004): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Dies., Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 2., vollst. überarb. Auflage. Stuttgart, S. 249–289.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat. Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2002. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0621:FIN:DE:PDF>> (Aufruf: 14.10.2010).
- Kotte, Volker u.a. (2006): Der Arbeitsmarkt für jüngere Arbeitskräfte – Status quo und Ausblick: eine deskriptive Analyse des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes für Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, Nürnberg.
- Konetzky, Michael (2009): 40 Jahre deutsche Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktforscher empfehlen mehr berufliche Bildung. URL: <http://politik-gesellschaft-deutschland.suite101.de/article.cfm/40_jahre_deutsche_arbeitsmarktpolitik> (Aufruf: 6.1.2011).
- Kromphardt, Jürgen (1992): Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik. IAB. Stuttgart. (MittAB, 3).
- Krupp, Hans-Jürgen (2002): Aktivierung – Teil einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie. Referat auf dem IAB-Kolloquium „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ am 21.03.2002. URL: <<http://doku.iab.de/grauepap/2002/ptw-krupp.pdf>>. (Aufruf: 05.02.2008).
- Kruse, Jürgen/Lüdtke, Peter-Bernd/Reinhard, Hans-Joachim et.al. (2008): Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.
- Kühl, Jürgen (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Sonderdruck aus: MittAB 3/82 (15. Jg.), S. 251–260. URL: <http://doku.iab.de/mittab/1982/1982_3_MittAB_Kuehl.pdf> (Aufruf: 6.1.2011).
- Kühl, Jürgen (1983): Koordinationsaufgaben bei regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. In: Garlichs, Dietrich/Maier, Friederike/Semlinger, Klaus (Hg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, S. 239–256.
- Lampert, Heinz (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. Sonderdruck aus: MittAB 2/89 (22. Jg.), S. 173–186.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning: Der „Aktivierende Sozialstaat“ - ordnungs- und steuerungstheoretische Dimension. In: Lütz, Susanne/Czada, Ronald (Hg.): Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004.
- Lehmbruch, Gerhard (1999): Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie. In: Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Max Kaase/Günther Schmid. Berlin, S. 41–61.
- Menze, Axel/Oßenbrügge, Jürgen (2000): Präventive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg: Analyse arbeitsmarktrelevanter Entwicklungen und Handlungsvorschläge in lokalräumlicher Differenzierung, Hamburg.
- Mettelsiefen, Bernd/Seifert, Hartmut (1981): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise. In: WSI-Mitteilungen 6/1981, 34. Jg., S. 380–392.

- Mohr, Katrin (2009): Von "Welfare to Workfare"? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner;/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 49–60.
- Mooslechner, Peter (2002): Vom skandinavischen Modell zur monetären Einheitserklärung der Inflation und zurück: Ein unzeitgemäßes Plädoyer für die Rolle struktureller Erklärungsansätze zum Inflationsphänomen. In: Chaloupek, Günther/Guger, Alois/Nowotny, Ewald et.al (Hg.): Ökonomie in Theorie und Praxis. Festschrift für Helmut Frisch, S. 227–244.
- Münch, Ursula (1997): Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen.
- Neumann, Arijana (2008): Neumann, Arijana (2008): Der Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Hamburg: Verlag Dr. Kovač (Schriftenreihe zur Europapolitik, 8).
- Niebuhr, Annekatriin / Stiller, Silvia (2005): Demographischer Wandel in Norddeutschland: Konsequenzen und Handlungsbedarf. (HWWA-Report, 250), Hamburg.
- Niebuhr, Annekatriin/Kotte, Volker (2005): Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Schleswig-Holstein. (IABregional, 2/2005), Nürnberg.
- Niebuhr, Annekatriin/Kropp, Per (2006): Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten. Hamburg und die Metropolregion. (IABregional, 01/2006), Nürnberg.
- Öchsner, Thomas (2011): Immer weniger Vollzeitjobs. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 52 v. 4. März 2011, S. 19.
- Olbrich, Josef (2001): Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland. Opladen.
- Otto-Brenner Stiftung (Hg.) (2002): Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Tarifautonomie, Frankfurt.
- Oschmiansky, Frank (2010a): Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik. URL: <http://www.bpb.de/themen/097WRQ,5,0,Das_Konzept_der_aktiven_Arbeitsmarktpolitik.html#art5> (Aufruf: 5.1.2011).
- Oschmiansky, Frank (2010b): Zentrale Akteure im Feld der Arbeitsmarktpolitik. Theoretische Konzepte und Grundlagen. URL: <http://www.bpb.de/themen/5EC547,1,0,Zentrale_Akteure_im_Feld_der_Arbeitsmarktpolitik.html#art1> (Aufruf: 23.1.2011).
- Oschmiansky, Frank (2010c): Beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen: Europäische Akzente in der Arbeitsmarktpolitik. URL: <http://www.bpb.de/themen/BP7X6T,0,Europ%E4ische_Akzente_in_der_Arbeitsmarktpolitik.html> (Aufruf: 13.9.2010).
- Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (2002): Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik. ZeS-Arbeitspapier 9/02. Heidelberg. URL: <<http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/EuBeschaefigungspolitik.pdf>> (Aufruf: 10.1.2011).
- Petz, Rudolf (1951): Aufgaben der Arbeitsverwaltung. In: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 2, S. 229f.
- Piepenbrink, Johannes (2009): Editorial Arbeitsmarktpolitik. In: APuZ 27/2009. Beilage der Zeitschrift „Das Parlament“ der bpb.
- Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung (1999): Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“. Stand: 10. November 1999. URL: <<http://www.bmbf.de/pub/buendnar.pdf>> (Aufruf: 18.10.2010).

- Prollius, Michael (2006): Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945, Stuttgart.
- Putnam, Robert D. (1976): Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa – Ein vorläufiger Bericht. In: PVS. Jg. 17. Nr. 1, S. 23–61.
- Rabe, Birgitta (2003): Chancen und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. In: Ramge, Stefan/Schmid, Günther (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ; ein Werkstattbericht. Münster: Waxmann (Schnittpunkte von Forschung und Politik, 5), S. 107–121.
- Reef, Bernd (2007): Neoklassik versus Keynes. In: Politische und ökonomische Bildung in Zeiten der Globalisierung, Münster, S. 54–84.
- Reissert, Bernd (1994): Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – 10 Thesen. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch. Gesprächskreis Arbeit und Soziales. Nr. 38. Bonn, S. 35–41.
- Renzsch, Wolfgang (1997): Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jg. 8, Nr. 1, S. 87-108.
- Ritter, Gerhard A. (Bandhg.) (2006): Bundesrepublik 1989–1994. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11), Baden-Baden.
- Rogall, Holger (2006): Vergleich der Wirtschaftsschulen. In: Ders., Volkswirtschaftslehre für Sozialwissenschaftler. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 393–403.
- Rosenthal, Peer (2009): Arbeitslosenversicherung im Wandel. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 112–126.
- Rosenthal, Peer/Sommer, Jörg (2009): Möglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik in Zeiten von „Hartz IV“. Beitrag auf dem IAW-Colloquium am 9. Juni 2009. Bremen. URL: <<http://www.iaw.uni-bremen.de/downloads/Colloquium090609-Vortrag.pdf>> (Aufruf: 12.12.2010).
- Rothschild, Kurt (1990): Der Wechsel vom keynesianischen zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik. In: Rothschild, Kurt (Hg.): Arbeitslose: Gibt's die? Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 239–257.
- Rürup, Bert/Sesselmeier, Werner (2001): Wirtschafts- und Arbeitswelt. In: Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner: Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen. Opladen, S. 247–288.
- Sabatier, Paul: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Adrienne Héritier (Hg.): Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 24/1993.
- Scharpf, Fritz W. (1983): Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Scharpf, Fritz/Brockmann, Marlene (Hg.): Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Frankfurt am Main: Campus Verlag (Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin), S. 213–232.
- Scharpf, Fritz W. (1984): Wege aus der Arbeitslosigkeit. Die Diskussion heute. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1, 17–29.
- Schindler, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 – 1999. Gesamtausgabe in drei Bänden. Baden-Baden.
- Schmid, Günther/Wiebe, Nicole (1999): Die Politik der Vollbeschäftigung im Wandel. Von der passiven zur interaktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 357–396.

- Schmid, Günther (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York.
- Schmid, Günter (2003a): Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das ‚Bündnis für Arbeit‘ und die ‚Hartz-Kommission‘. In: Ramge, Stefan/Schmid, Günther (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ; ein Werkstattbericht. Münster: Waxmann (Schnittpunkte von Forschung und Politik, 5), S. 68–86.
- Schmid, Günter (2003b): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission. In: APuZ B6-7/2003, S. 3–6.
- Schmid, Günther/ Oschmiansky, Frank (2005): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1982-1989. In: Schmidt, Manfred G. (Bandhg.): Bundesrepublik 1982-1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945). Baden-Baden, S. 239–287.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2006): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1966-1974. In: Hockerts, Hans Günter (Bandhg.): Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5). Baden-Baden, S. 331–379.
- Schmid, Günter (2007): Evaluation der Arbeitsmarktpolitik – Ein Schritt vor und zwei zurück? In: WSI Mitteilungen 3/2007, S. 106.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2007): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Ritter, Gerd A. (Bandhg.): 1989-1994: Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11). Baden-Baden, S. 438–489.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2008): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Geyer, Martin H. (Bandhg.): Bundesrepublik Deutschland 1974 – 1982. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6). Baden-Baden, S. 313–363.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2008): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Ruck, Michael/Boldorf, Marcel (Bandhg.): Bundesrepublik Deutschland 1957–1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 4). Baden-Baden, S. 237–282.
- Schmid, Günther (2010): Von der aktiven zur lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik. In: Gerhard Nägele (Hg.): Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden, S. 333–351.
- Schmid, Josef (2010b): Wer soll in Zukunft arbeiten? Zum Strukturwandel der Arbeitswelt. In: APuZ 48/2000, S. 3–9.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2001): Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin.
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Hérیتیér, A. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 371–393.
- Schmidt, Manfred G. (Bandhg.) (2005): Bundesrepublik 1974–1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit. (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 7), Baden-Baden.
- Schmuhl, Hans-Walter (2002): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt. (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 270), Nürnberg.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. [Grundwissen Politik 43]. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2006.

- Schroeder, Wolfgang (2003): Modell Deutschland und das Bündnis für Arbeit. In: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen, S. 107–147.
- Schroeder, Wolfgang/Schulz, Andreas D. (2009): Arbeitsmarktpolitik und Sozialpartner. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 220–238.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg 2003.
- Schütz, Holger (2009): Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bodegan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 163–177.
- Schuldt, Karsten/Temps, Claudia/Frank, Wilma (2003): „Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands“ im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission durch das PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung. Rostock. URL: <<http://www.piw.de/doc/arbeitsmarkt-arbeitsmarktpolitik.pdf>> (Aufruf: 6.5.2011).
- Schulte, Bernd (2010): »Ein Blick über den Tellerrand« - Europäische Beschäftigungspolitik. In: Knickrehm, Sabine/Rust, Ursula (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback: Nomos Verl.-Ges., S. 281–309.
- Schulze-Böing, Matthias (1994): Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik - zur absehbaren Karriere eines Themas. In: Schulze-Böing, Matthias (Hg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 48), S. 11–28.
- Schulze-Böing, Matthias (2005): Erfolg ohne Mandat: Die Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure in Deutschland. In: Kißler, Leo (Hg.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich. (Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft, 28), Frankfurt a.M., S. 23–40.
- Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16, S. 17–24.
- Sell, Axel (2007): Alternativen einer nationalstaatlichen Beschäftigungspolitik. In: Sell, Axel (Hg.): Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der Globalisierung. Spielräume regionaler, nationaler und internationaler Akteure. Hamburg: LIT (14), Bd. 14, S. 29–65.
- Sell, Stefan (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern. Sonderdruck aus: MittAB 3/98 (31. Jg.), S. 532-549. URL: <http://doku.iab.de/mittab/1998/1998_3_MittAB_Sell.pdf> (Aufruf: 8.11.2010).
- Sell, Stefan (2000): Arbeitsmarktpolitik – Vom langsamen Sterben einer guten Absicht oder Renaissance im Modell des „aktivierenden Sozialstaates“. In: Frank Schulz-Nieswandt/Gisela Schewe (Hg.), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag. Berlin, S. 143–165.
- Sell, Stefan (2010): Wirken die »modernen« Instrumente der Eingliederung? Ein sozialwissenschaftlicher Blick auf die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung. In: Knickrehm, Sabine/Rust, Ursula (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback: Nomos Verl.-Ges., S. 51–72.
- SGB III i.d.F. v. 16.7.2009. In: BGBl I 2009, S. 1959ff.

- Siefken, Sven T. (2006): Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. In: Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert (Hg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden 2006, S. 374–389.
- Siefken, Steffen T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005. Wiesbaden.
- Siegers, Josef (1972): Das Arbeitsförderungsgesetz. In: NJW 19, S. 841–847.
- Staeck, Nicola (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der Europäischen Strukturpolitik. Baden-Baden.
- Steffen, Johannes (2006): Sozialpolitische Chronik der Arbeitnehmerkammer Bremen. URL: <http://www.ak-sozialpolitik.de/doku/02_politik/chronik/chronik_gesamt.pdf> (Aufruf: 10.11.2010).
- Stegner, Kristina (2008): Evaluationen in der Arbeitsmarktpolitik. Bestandsaufnahme und exemplarische Meta-Analysen. (Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg, 37). Bamberg. URL: <http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/VB_37_Stegner_Evaluationen_Arbeitsmarktpolitik.pdf> (Aufruf: 23.1.2011).
- Steil, Rolf (2002): Arbeitsmarktpolitik in der Metropole Hamburg am Beispiel der freien Förderung und des neuen "Hamburger Modells": Rahmenbedingungen und grundsätzliche Überlegungen. In: Elmar Hönekopp (Hg.): Internationalisierung der Arbeitsmärkte. IAB-Kontaktseminar vom 13.-17.05.2002 im Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv (HWWA), Nürnberg, S. 391f.
- Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (2006): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien.
- Strünck, Christoph (2004): Neue Berufsbiografien und alter Sozialstaat. In: APuZ B 28/2004, S. 40–46.
- Tegtmeier, Werner (1984): Was sollte und was kann regionale Arbeitsmarktpolitik leisten? Erfahrungen mit einem regional differenzierten Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. In: Hurler, Peter/Pfaff, Martin (Hg.): Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten, Berlin, S. 45–56.
- Tegtmeier, Werner (2007): Arbeitsmarktpolitik – Anspruch und Wirklichkeit von Arbeitsmarktreformen. (ZeS-Arbeitspapier, 5/2007), hrsg. v. Zentrum für Sozialpolitik, Bremen, S. 5–18.
- Tegtmeier, Werner (2008): Auszüge aus einem Gesprächsprotokoll über (Fehl-)Entwicklungen in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik am 30.10.2008 in Sankt Augustin bei Bonn.
- Trampusch, Christine (2002): Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. MPIfG Working Paper 02/5, Mai 2002. URL: <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-5/wp02-5.pdf>> (Aufruf: 22.12.2010).
- Trampusch, Christine (2004): Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit. In: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden, S. 179–203.
- Uchatius, Wolfgang (2005): Die Schulden von heute sind das Wachstum von morgen. In: Die Zeit, Nr. 37, S. 26.
- Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit (1994): Thesen zur Arbeitsmarktpolitik von Vorstand und Verwaltungsrat der BA. Presseerklärung der BA Nr. 72/94 vom 16.12.1994. In: Arbeit und Beruf 2/1995 (46. Jg.), S. 33 – 34. URL: <http://doku.iab.de/chronik/2x/1994_12_16_21_mitt.pdf> (Aufruf: 8.9.2010).
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (2005): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland. 2. Aufl. Wiesbaden.

- Wagner, Thomas (2007): Fordern ohne Fördern. Sozialethische Anmerkungen zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Herder Korrespondenz 12/2007 (61. Jg.), S. 633–638.
- Walwei, Ulrich (2002): Arbeitsförderung in einer wettbewerblich organisierten Wirtschaft: Begründungs- und Wirkungszusammenhänge. In: Kleinhenz, Gerhard (Hg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 250), Nürnberg, S. 159–169.
- Walwei, Ulrich (2006): Aktuelle Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: politische Bildung 1/2006, S. 45–71.
- Walwei, Ulrich (2009): Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009, S. 27–33.
- Webber, Douglas (1982): Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982. Sonderdruck aus: MittAB 3/82 (15. Jg.), S. 261 – 275. URL: <http://doku.iab.de/mittab/1982/1982_3_MittAB_Webber.pdf> (Aufruf: 3.10.2010).
- Weiner, Joachim (2007): Essay und Diskurs. Sozialstaat oder Marktwirtschaft. Kritik einer fatalen Alternative. Abschrift eines gelesenen Essays auf „DeutschlandRadio“ vom 1. Mai 2007, 9.30 Uhr – 10.00 Uhr. URL:< <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/essayunddiskurs/620702/>> (Aufruf: 02.02.2008).
- Wiepcke, Claudia (2005): Kommunale Arbeitsmarktpolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe. TU Dortmund. Online verfügbar unter <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/24475/1/AufsatzArbeitsmarktpolitik.pdf> (zuletzt geprüft am: 19.05.2010).
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Frankfurt a.M.
- Wolfinger, Claudia / Brinkmann, Christian (1996): Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozess in Ostdeutschland. Sonderdruck aus: MittAB 3/1996 (29. Jg.), S. 331–348. URL: <http://lmps.gofor.de/1996_3_MittAB_Wolfinger_Brinkmann.pdf> (Aufruf: 25.9.2010).
- Zeit Online (15.11.2010): Arbeitsförderung. Rechnungshof bemängelt Ein-Euro-Jobs. URL: <<http://pdf.zeit.de/wirtschaft/2010-11/ein-euro-jobs-bundesrechnungshof.pdf>> (Aufruf: 12.12.2010).
- Zilian, Hans Georg/Flecker, Jörg (Hg.) (2002): Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik, München.
- Zimmermann, Klaus F. (2001): Höchste Zeit für vorsorgende Arbeitsmarktpolitik. In: Süddeutsche Zeitung v. 6. November 2001, S. 24.
- Zimmermann, Klaus F. (2002a): Mit dem Job-Aktiv-Gesetz aus der Arbeitsmarkt-Krise? In: Das Wirtschaftsstudium 11/2002, S. 1345-1346. URL: <http://www.iza.org/index_html?mainframe=http%3A//www.iza.org/highlights/en/zimmermann_view_press%3Fid%3D381> (Aufruf: 12.12.2010).
- Zimmermann, Klaus F. (2002b): Was das Arbeitsmarkt-Reformkonzept der Hartz-Kommission wirklich taugt. In: Berliner Zeitung v. 29./30. Juni 2002, S. 28.
- Zimmermann, Klaus F. (2005a): Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16, S. 3–5.
- Zimmermann, Klaus F. (2005b): Lob der Makroökonomie. In: Handelsblatt v. 7. April 2005, S. 11.
- Zimmermann, Klaus F. (2010): Hartz IV und die neue soziale Frage. In: FAZ v. 04.08.2010, S. 10.

Hamburg

- Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestags (1985): Kurzprotokoll der 79. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am Montag, dem 4. November 1985, 10.00 Uhr, Hamburg Arbeitsamt (Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, BT 1435 486).
- Bangel, Bettina; Jaedicke, Wolfgang; Reissert, Bernd; Weißert, David (1992): Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg. Unter Mitarbeit von Herrad Höcker, Friedbert Jakoby und Dietrich Steinhoff. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin. (Discussion Paper, FS I 92-7).
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg (1994): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1991-1993/94. Hamburg.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg (1997): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg (April 2001): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997 - 2000. Analyse, Programmdarstellung, Ausblick. Hamburg.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Schwerpunkte der mittelstandsorientierten Hamburger Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2003. Hamburg: 5.12.2003. URL: <<http://www.hamburg.de/contentblob/210556/data/arbeitsmarktpolitik-schwerpunkte.pdf>> (Aufruf: 8.8.2010).
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007a): Der Europäische Sozialfonds in Hamburg, Deutschland, 2007-2013. URL: <<http://www.esf-hamburg.de/contentblob/1379230/data/der-europaeische-sozialfonds-in-hamburg-deutschland-2007-2013.pdf>> (Aufruf: 8.8.2010).
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007b): Operationelles Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Förderperiode 2007-2013. Hamburg. URL: <<http://www.esf-hamburg.de/contentblob/1379180/data/operationelles-programm-hamburg.pdf>> (Aufruf: 11.12.2010).
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2007c): Der Europäische Sozialfonds in Hamburg, Deutschland, 2007-2013. URL: <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/hamburg_de.pdf> (Aufruf: 11.12.2010).
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg/ team.arbeit.hamburg (2009): Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung. Kurzbericht für die Jahre 2007 / 2008. Hamburg.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Unterrichtsmaterial zum Europäischen Sozialfonds. URL: <<http://www.esf-hamburg.de/contentblob/2325242/data/unterrichtsmaterial.pdf>> (Aufruf: 11.3.2011).
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): ESF-Teamchart der ESF-Verwaltungsbehörde. URL: <<http://www.esf-hamburg.de/contentblob/1379144/data/esf-teamchart.pdf>> (Aufruf: 13.2.2011).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1975):: Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik 1975. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, **Drs. 8/1245**.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1980): Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm des Senats für Hamburg. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, **Drs. 9/2408** v. 8.7.1980.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1981): Bericht zur Ausbildungsplatzsituation und zur Jugendarbeitslosigkeit sowie Maßnahmen zur Sicherung der beruflichen Bildung und der Beschäftigung 1982 in Hamburg. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, **Drs. 9/3681** v. 27.8.1981.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1981): Große Anfrage der Abg. Mairose, Kuhn, Prosch, Fischer, Buck, Krystkowiak (CDU) und Fraktion. Betr.: Arbeitsmarktsituation in Hamburg im Herbst 1981. **Drs. 9/3780** v. 7.10.1981.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1982): Dringlicher Antrag! 100 Millionen DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, **Drs. 10/392** v. 19.10.1982.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1982): PIPr 10/8 v. 10.11.1982.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Abg. Kruse, Perschau, Dr. Willich, Dr. Peiner, Dr. von Rohr (CDU) und Fraktion. Betr.: Politik Hamburgs bei der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. **Drs. 11/556** v. 20.4.1983.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Neuordnung der Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 11/735** v. 31.5.1983.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Auftragshilfen für den Schiffsbau. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, **Drs. 11/1194** v. 11.10.1983.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Bericht über die Umsetzung der Programme zur Arbeitsbeschaffung im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg in 1983. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 11/1434** v. 29.11.1983.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1984): Schriftliche Kleine Anfrage der Abg. Ursula Kadereit und Paul Haarmeyer (CDU). Betr.: Vernichtung von Arbeitsplätzen in der mittelständischen Wirtschaft durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) des Senats. **Drs. 11/2162** v. 13.3.1984.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1985): Zwischenbericht des Ausschusses für Arbeit, Jugend und Soziales über die Drucksache 11/2139: Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (SPD-Antrag). **Drs. 11/3959**.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1985): Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 14./15. November 1984 „Einsatz der ‚Überschüsse‘ der Bundesanstalt für Arbeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (Drucksache 11/2966). Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 11/4279**.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1985): PIPr. 11/73 v. 11. Juli 1985.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1986): Aktive Arbeitsmarktpolitik. Bericht über die Umsetzung der Programme zur Arbeitsbeschaffung im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg 1984/1985. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 11/6277** v. 13.5.1986.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1986): Hamburger Aktionsprogramm Wirtschaft. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 12/137** v. 30.12.1986.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1986): Sonderprogramm zur Ausweitung des hamburgischen Arbeitsmarktes durch die Schaffung von 2500 Arbeitsplätzen mit Arbeiten im öffentlichen Interesse. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 11/6543**.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1988): Dringlicher Antrag. 1. Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 14. Januar 1988 –Drucksache 13/768- „Mittelverteilung im Bereich des Landesarbeitsamtes“. 2. Hamburger Neue Beschäftigungspolitik in 1988 und 1989 -Qualifizierung von Jugendlichen und Dauerarbeitslosen- hier: Schaffung der haushaltsmäßigen Voraussetzungen in 1988 für eine verstärkte Ausrichtung der Beschäftigungsprogramme auf Jugendliche, Dauerarbeitslose und Sozialhilfeempfänger durch Umschichtung von insgesamt 3,1 Mio. DM. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 13/2121** v. 7.7.1988.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1988): Schriftliche Kleine Anfrage des Abg. Rolf Kruse (CDU). Betr.: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Dauerarbeitslose in Hamburg. **Drs. 13/2301** v. 1.9.1988.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1988): PIPr. 13/32 v. 8.9.1988.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1989): Bericht des Ausschusses für Arbeit, Jugend und Soziales über die Drucksache 13/2121 Hamburger Neue Beschäftigungspolitik in 1988 und 1989 –Qualifizierung von Jugendlichen und Dauerarbeitslosen- (Senatsvorlage). **Drs. 13/3472** v. 17.3.1989.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1989): PIPr. 13/59 v. 7.9.1989.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1990): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1989 der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 13/5606** v. 27.2.1990.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1990): PIPr. 13/79 v. 16. Mai 1990.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1990): Große Anfrage der Abg. Werner Weinrich, Erich Rumpel, Roland Issen, Inge Kazamel, Gerhild Halfmeier, Johann Klarmann, Jan Jalass (SPD) und Fraktion. Betr.: Arbeitsmarktstruktur und –perspektiven in Hamburg. **Drs. 13/6740** v. 19.9.1990.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1991): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1990 / 91 der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 14/741** v. 3.12.1991.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1994): PIPr. 15/8 v. 26. Januar 1994.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1996): Große Anfrage der Abg. Antje Blumenthal, Wolfgang Kramer, Johannes Mertens, Eleonore Rudolph, Heino Vahldieck, Karl-Heinz Hoheisel (CDU) und Fraktion vom 31.1.1996 und Antwort des Senats. Betr.: Bessere Umsetzung der Hamburger ABM-Programme. **Drs. 15/4825** v. 13.2.1996.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1998): Große Anfrage der Abg. Petra Brinkmann, Uwe Grund, Prof. Dr. Leonhard Hajen, Doris Mandel, Erhard Pumm (SPD) und Fraktion vom 30.4.1998 und Antwort des Senats. Betr.: Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union – ausgewählte Projekte des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Hamburg. **Drs. 16/787** v. 26.5.1998.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1999): Große Anfrage der Abg. Norbert Hackbusch, Andrea Franken, Dr. Dorothee Freudenberg, Heide Simon, Heike Sudmann (GAL) und Fraktion vom 7.4.1999 und Antwort des Senats. Betr.: Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfänger/innen. **Drs. 16/2307** v. 4.5.1999.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): Maßnahmen für Sozialhilfebeziehende zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit durch Vermittlung in Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 16/4844** v. 26.9.2000.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): PIPr. 16/92 v. 15.2.2001.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Bericht des Sozialausschusses über das Thema „Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997 bis 2000“ (Selbstbefassungsangelegenheit gemäß § 53 Absatz 2 GO) und die Drucksachen 16/2307: Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängerinnen und –empfängern (Große Anfrage der GAL-Fraktion) und 16/4844: Maßnahmen für Sozialhilfebeziehende zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit durch Vermittlung in Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Senatsvorlage). **Drs. 16/6176** v. 12.6.2001.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Große Anfrage der Abg. Uwe Grund, Petra Brinkmann, Prof. Dr. Leonhard Hajen, Carmen Walther, Erhard Pumm (SPD) und Fraktion vom 21.3.2001. und Antwort des Senats. Betr.: Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg. **Drs. 16/5778** v. 17.4.2001.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Große Anfrage der Abg. Antje Blumenthal, Rolf-Rüdiger Forst, Vera Jürs, Andreas Kühn, Jürgen Mehlfeldt, Helga Christel Röder, Eleonore Rudolph, Frank-Thorsten Schira (CDU) und Fraktion vom 4.4.2001 und Antwort des Senats. Betr.: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur befristeten Beschäftigung und begleitenden Qualifizierung. **Drs. 16/5860** v. 4.5.2001.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): PIPr. 17/8 v. 6.2.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Schriftliche Kleine Anfrage des Abg. Alexander Porschke (GAL) vom 18.3.2002 und Antwort des Senats. Betr.: Beendigung des Programms „Tariflohn statt Sozialhilfe“ bei der Hamburger Arbeit - Beschäftigungsgesellschaft mbH. **Drs. 17/492** v. 26.3.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (I): Chancen nutzen bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. **Drs. 17/625** v. 11.4.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (II): Modernisierung und Beschleunigung der Arbeitsvermittlung. **Drs. 17/626** v. 11.4.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (III): Passgenaue Vermittlung aus der Sozialhilfe in Hamburg realistisch bewerkstelligen. **Drs. 17/627** v. 11.4.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (IV): Chancen des Job-AQTIV-Gesetzes nutzen – Qualifizierung vorantreiben. **Drs. 17/628** v. 11.4.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (V): „Gender Mainstreaming“ – Der Schlüsselbegriff, die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip auch in einer Hamburger Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik zu verfolgen. **Drs. 17/629** v. 11.4.2002.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Antrag der Abg. Ingo Egloff, Gesine Dräger, Petra Brinkmann, Jan Ehlers, Werner Dobritz, Erhard Pumm, Heidemarie Schwerweit-Müller, Jürgen Schmidt, Tanja Bestmann, Dirk Kienscherf, Doris Mandel, Wolf-Dieter Scheurell, Dr. Ingrid Stöckl (SPD) und Fraktion. Haushaltsplan-Entwurf 2002. Einzelplan 7. Betr.: Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg (VII): Pauschalierung von Arbeitsfördermaßnahmen – Metropolenzuschlag für Hamburg. **Drs. 17/631** v. 11.4.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): Große Anfrage der Abg. Alexander Porschke, Christa Goetsch, Anja Hajduk, Dr. Dorothee Freudenberg, Der. Verena Lappe (GAL) und Fraktion vom 7.8.2002 und Antwort des Senats. Betr.: Ergebnisse des Projektes „JobPlan“ – erstes Projektjahr –. **Drs. 17/1222** v. 3.9.2002.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Große Anfrage der Abg. Britta Ernst, Wirfried Buss, Luisa Fiedler, Dr. Andrea Hilgers, Aydan Özoguz, Karin Rogalski-Beeck, Wolf-Gerhard Wehnert (SPD) und Fraktion vom 30.6.2003 und Antwort des Senats. Betr.: Ausbildungssituation und Sicherung der beruflichen Bildung. **Drs. 17/2990** v. 29.7.2003.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg, Martin Woestmeyer, Ekkehard Rumpf, Leif Schrader, Rose-Felicitas Pauly, Burkhardt Müller-Sönksen (FDP) und Fraktion, der Abgeordneten Frank-Thorsten Schira, Karen Koop, Bettina Pawlowski, Marcus Weinberg, Dietrich Wersich (CDU) und Fraktion, der Abgeordneten Rolf Gerhard Rutter, Richard Braak, Ilona Kasdepke, Wolfgang Barth-Völkel, Peter Lorkowski (Partei Rechtsstaatlicher Offensive) und Fraktion vom 13.10.03 und Antwort des Senats. Betr.: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. **Drs. 17/3482** v. 11.11.2003.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Antrag der Abg. Jens Kerstan, Christa Goetsch, Dr. Willfried Maier, Christian Maaß, Dr. Dorothee Freudenberg (GAL) und Fraktion. Haushalt 2004. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Einzelpläne 7, 4 und 1.1. Betr.: Bessere Chancen für alle Arbeitssuchenden. **Drs. 17/3862** v. 8.12.2003.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2004): Große Anfrage der Abgeordneten Hans-Christoff Dees, Gesine Dräger, Ingo Egloff, Thomas Böwer, Uwe Grund, Karin Timmermann (SPD) und Fraktion vom 28.05.04 und Antwort des Senats. Betr.: Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Hamburg. **Drs. 18/341** v. 29.6.2004.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Arbeitsmarktpolitik – Umsetzung des SGB II. Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft vom 23. September, 11. November und 9. Dezember 2004 sowie vom 10. März 2005 – Drucksachen 18/782, 18/783, 18/784, 18/948, 18/1450 und 18/1849 – Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 18/3298** v. 29.11.2005.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): PIPr. 18/50 v. 22.2.2006.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Große Anfrage der Abgeordneten Hans-Christoff Dees, Ingo Egloff, Gesine Dräger, Thomas Böwer, Karin Timmermann (SPD) und Fraktion vom 03.07.06 und Antwort des Senats. Betr.: Fördern und Fordern in Hamburg (2) – Wie erfolgreich ist Hamburg bei der Integration in den Arbeitsmarkt? **Drs. 18/4621** v. 16.8.2006.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Gudrun Köncke (GAL) vom 15.05.06 und Antwort des Senats. Betr.: Wenn Arbeit arm macht: Wie viel Lohn bezahlt der Staat? Working Poor in Hamburg. **Drs. 18/4308** v. 23.5.2006.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2008): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Elke Badde (SPD) v. 22.5.2008 und Antwort des Senats. Betr.: Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch sogenannte Ein-Euro-Jobs sowie durch andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. **Drs. 19/399** v. 30.5.2008.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Große Anfrage der Abgeordneten Elke Badde, Karl Schwinke, Ingo Egloff, Arno Münster, Wolfgang Rose, Andrea Rugbarth (SPD) und Fraktion vom 09.10.09 und Antwort des Senats. Betr.: Neuausrichtung der Arbeitsmarktinstrumente: Wie nutzt Hamburg den gestiegenen Gestaltungsspielraum – Wie ist Hamburgs Arbeitsmarkt in der Krise gerüstet? **Drs. 19/4287** v. 6.11.2009.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): PIPr. 19/40 v. 18.11.2009.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Jährlicher Bericht zur Umsetzung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in Hamburg. Berichtsjahr 2008/2009. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. **Drs. 19/5302** v. 9.2.2010.
- Eberling, Matthias; Grabow, Busso; Henkel, Dietrich et al (Dezember 1999): Kommunale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Vergleich. Fallstudien zum Projekt „Zukunft der Arbeit in der Stadt“. Herausgegeben von Dietrich Henckel. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- ESF-Team (2011): Beratungsangebot für den Europäischen Sozialfonds im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg. URL: <<http://esf-team.de/beratungsangebot.html>> (Aufruf: 13.2.2011).
- Freie und Hansestadt Hamburg (2001): Fördern, Fordern, Effizienz – Leitlinie der neuen Hamburger Arbeitsmarktpolitik. Hamburg (13.12.2001).
- Gesprächsprotokoll Gallenstein (2009): Expertengespräch mit dem Leiter der Abteilung Grundsatz und Steuerung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg am 1.7.2009 in Hamburg.
- Gesprächsprotokoll Runde (2009): Expertengespräch mit dem ehemaligen Ersten Oberbürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Ortwin Runde, am 7.9.2009 in Hamburg.
- hamburger arbeit (2010): Unternehmensgeschichte. URL: <<http://www.hamburger-arbeit.de/unternehmensgeschichte.html>> (Aufruf: 8.8.2010).
- IAB (2010a): Hamburger 100-Millionen-Programm zur Arbeitsbeschaffung vom 19.19.1982. (Chronik der Arbeitsmarktpolitik). URL: <<http://infosys.iab.de/chronik/chrListeGenau.asp>> (Aufruf: 8.2.2011)
- IAB (2010b): Hamburg richtet Arbeitsmarktpolitik neu aus. Programm „KombiPlus“ fördert Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor. (Chronik der Arbeitsmarktpolitik). URL: <http://doku.iab.de/chronik/31/2006_02_08_31_kombiplus hamburg.pdf> (Aufruf: 23.3.2011).
- Läpple, Dieter (2004): Hamburger Arbeitsmarkt im globalen Kontext. In: Hönekopp, Elmar;/Jungnickel, Rolf/Straubhaar, Thomas (Hg.): Internationalisierung der Arbeitsmärkte: IAB-Kontaktseminar vom 13.-17.05.2002 im Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv (HWWA). Hamburg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 282, S. 147-182.
- Lawaetz-Stiftung (2006): "20 Jahre Lawaetz-Stiftung: Aktiv für das Gemeinwohl - kreativ, energisch, nachhaltig". Pressemitteilung vom 13.10.2006.
- Lawaetz-Stiftung (2008): Der Europäische Sozialfonds in Hamburg 1994-2000. URL: <<http://static.hamburg.de/fhh/behoerden/bwa/esf/Projekte19961999/index.php>> (Aufruf: 20.10.2010).
- Lawaetz-Stiftung (2008a): Der Europäische Sozialfonds (ESF) - Projekte in Hamburg. URL: <<http://static.hamburg.de/fhh/behoerden/bwa/esf/20002006/index.html>> (Aufruf: 20.10.2010).
- Lawaetz-Stiftung (2008b): Arbeitsmarktpolitische Strategie zum Einsatz des ESF. Strategische Anforderungen für die Metropolregion Hamburg. URL: <<http://static.hamburg.de/fhh/behoerden/bwa/esf/20002006/einfuehrung/index.html>> (Aufruf: 20.10.2010).

- Ott, Inge (1995): Arbeitsmarktpolitik in gesellschaftlichen Bedarfsfeldern. Das '400-Stationshilfen-Programm': ein Beitrag zur Überwindung der Beschäftigungskrise!? In: Schauber, Altmuth/Schappenbeck, Jens (Hg.): Innovative Arbeitsmarktpolitik. Alternativen zur Arbeitslosigkeit. Stuttgart.
- Pfeifer, Christian (2007): Homogene und heterogene Teilnahmeeffekte des Hamburger Kombilohnmodells. Ein Verfahrensvergleich von Propensity Score Matching und OLS-Regression. IAB DiscussionPaper 22/2007. URL: <<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2207.pdf>> (Aufruf: 11.8.2010).
- Riez (2010): Schriftliche Befragung des ehemaligen Leiters des Amtes für Arbeitsmarktpolitik und Sozialordnung in der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg, Uwe Riez, vom 27.7.2010.
- Schmid, Günther (1982): Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran. In: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Hrsg. von Joachim Jens Hesse. Politische Vierteljahrschrift. Sonderheft 13. Opladen.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2000): Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. WIP Occasional Paper 12/2000.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2001): Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin.
- Schmid, Josef/Hörrmann, Ute/Maier, Dirk/Steffen, Christian (2004): Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsätze in den westdeutschen Bundesländern. Eine integrierte und vergleichende Analyse. Münster.
- Weberling, Anja (2008): Von der Steuerung zur Dienstleistung: Fallstudien zur Vermittlungsarbeit als sozialpolitischer Praxis im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg. Dissertation zur Erlangung des Grades einer Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.
- Wiechmann, Elke (2005): Kommunale Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit. In: Kißler, Leo (Hg.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft, 28), Bd. 28, S. 55–75.
- FAZ.NET (2008): Bericht des Bundesrechnungshofs. Ein-Euro-Jobs werden missbraucht. 8.5.2008. URL: <<http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E0F7EAAAAA535F49C8B255DF893FFEE90F~ATpl~Ecommon~Scontent.html>> (Aufruf: 12.08.2010).

Schleswig-Holstein und Resümee:

- Arbeitspapier der Referenten für Arbeitsmarktpolitik in den 4 norddeutschen Küstenländern (1980): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des norddeutschen Raumes. Landesarchiv SH, Abt. 761, Nr. 21925.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997-2000. Hamburg.
- Borstel, Stefan von (2011): Union und SPD brüsten sich mit Hartz-IV-Erfolg. In: Die Welt v. 21.2.2011. URL: <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article12609590/Union-und-SPD-bruesten-sich-mit-Hartz-IV-Erfolg.html>> (Aufruf: 23.3.2011).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Auftragshilfen für den Schiffsbau. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Drs. 11/1194 v. 11.10.1983.
- Buhmann, Wolfgang (2010): Wirtschaft im Norden setzt Aufstieg fort. In: Kieler Nachrichten v. 9.10.2010, S. 7.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 2009. Tabelle 2: Arbeitslose insgesamt nach Ländern. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitslose nach Ländern – 1950 bis 1990 – Jahreszahlen.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und das Jahr 2010. Nürnberg, S. 78. URL: <<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/240798/publicationFile/116623/Monatsbericht-201012.pdf>> (Aufruf: 20.2.2011).
- Bundesagentur für Arbeit (2011a): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Januar 2011. Nürnberg, S. 50. URL: <<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/246040/publicationFile/122467/Monatsbericht-201101.pdf>> (Aufruf: 20.2.2011).
- Bundesagentur für Arbeit (2011b): Arbeitslosigkeit und Grundsicherung im Berichtsmonat Januar 2011. Nürnberg, S. 5. URL: <<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/244744/publicationFile/119281/lb-02-0-xls.xls>> (Aufruf: 20.2.2011).
- Bundesagentur für Arbeit (2011c): Arbeitslosigkeit und Grundsicherung im Berichtsmonat Januar 2011. Nürnberg, S.5. URL: <<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/244742/publicationFile/119280/lb-01-0-xls.xls>> (Aufruf: 20.2.2011).
- Bundesagentur für Arbeit (2011d): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Januar 2011.
- Bundesagentur für Arbeit (2011e): Der Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein Mai 2011. Monatsbericht. Presseinformation 044/2011. URL: <<http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-N/RD-N/A01-Allgemein-Info/Allgemein/amb/amb-SH/Mai-2011.pdf>> (Aufruf: 12.6.2011).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): "Bürgerarbeit ist konsequentes Fördern und Fordern". Pressemitteilung vom 9. Juli 2010.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Von der Leyen: „Jetzt Menschen in richtige Jobs bringen“. Bundeskabinett beschließt Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Pressemitteilung vom 25.5.2011. URL: <http://www.bmas.de/portal/51764/2011_05_25_ampi.html> (Aufruf: 27.5.2011).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): BLK Verbundprojekt „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“. URL: <<http://www.bmbf.de/de/11662.php>> (Aufruf: 20.10.2010).

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1983): Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Abg. Kruse, Perschau, Dr. Willich, Dr. Peiner, Dr. von Rohr (CDU) und Fraktion. Betr.: Politik Hamburgs bei der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Drs. 11/556 v. 20.4.1983.
- CDU/SPD (2005): In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft. Koalitionsvertrag zwischen der Christlich-demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-holsteinischen Landtags von 2005 - 2010 v. 16.4.2005. URL: <http://www.agfj.org/cms/html/dokumente/Drs/2005-04-16-Koalitionsvertrag_SH_CDU-SPD.pdf> (Aufruf: 23.3.2010).
- Der Minister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1989): Arbeit für Schleswig-Holstein. Kiel.
- Der Minister für Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1989a): Rundbrief, Betr.: Regionalkonferenz zum Programm "Arbeit für Schleswig-Holstein" am 6. März 1989 in Ratzeburg. Landesarchiv Schleswig-Holstein, Abt. 761, Nr. 21930.
- Der Minister für Soziales, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1990): Arbeit für Schleswig-Holstein. Richtlinien in der Fassung vom 1.9.1990. Kiel.
- DGB Nordmark (1998): Positionspapier „Reform der EU-Strukturfonds für die Förderperiode 2000 – 2006“ vom 17.9.1998.
- DIW (2010): Fünf Fragen an Karl Brenke: „In manchen Branchen wird es eher eine Fachkräfteschwemme geben“. In: DIW Wochenbericht 46/2010 v. 18.November 2010, S. 16.
- Döring, Uwe (2007): Rede von Uwe Döring, Minister für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein zur Auftaktveranstaltung "Zukunftsprogramm Arbeit" am 28. März 2007 im Kieler Landeshaus. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/MASG/DE/Arbeitsmarkt/Foerderung/Zukunftsprogramm/PDF/070328_mjae_rede_m_zukunftprogrammArbeit.html> (Aufruf: 10.11.2010).
- Europäische Kommission (2007): Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft von 2007-2013.
- Europäische Union (2010): Der Europäische Sozialfonds und Mainstreaming zur Chancengleichheit. URL: <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/sf_equality_mainstreaming_de.pdf> (Aufruf: 20.10.2010).
- Gesprächsprotokoll IB SH (2009): Expertengespräch mit den Arbeitsmarktexperten Rainer Glüsing, Frank Latzel, Peter Kessler und Dietmar Schlachta in der Investitionsbank Schleswig-Holstein am 16.7.2009 in Kiel.
- Gärtner, Peter (2011): Berlin – Hauptstadt und Armenhaus. In: Kieler Nachrichten Nr. 24 v. 29.01.2011, S. 5.
- GVOBl. des Landes Schleswig-Holstein 1950.
- Grone Magazin (2010): Orientierung und Begleitung zum Einstieg ins Arbeitsleben. Vier Hilfsangebote beim Übergang von der Schule in den Beruf, S. 4.
- Habicht, Thomas (2011): Staatliche Leistungen als Lohnersatz. In: SHZ/OHA v. 10.1.2011, S. 12.
- Hamburger Abendblatt (2.2.2011): Bei der Förderung wird gespart, S. 12.
- Handelsblatt (28.12.2010): Wirtschaft schlägt Alarm. Fachkräftemangel bedroht Standort Deutschland. URL: <<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fachkraeftemangel-bedroht-standort-deutschland/3749806.html>> (Aufruf: 25.3.2011).

- Handelskammer Hamburg/IHK Schleswig-Holstein (2009): Eckpunkte-Papier der Handelskammer Hamburg und der IHK Schleswig-Holstein zu einer gemeinsamen Clusterpolitik in Hamburg und Schleswig-Holstein. Juni 2009. URL: <<http://www.bernd-rohwer.de/Clusterpolitik.pdf>> (Aufruf: 10.3.2011).
- Handelskammer Hamburg (2011): Hamburg 2030 – Wirtschaft stellt umfassenden Zukunftsplan vor. URL: www.hk24.de (Dokumentnr. 85675) (Aufruf: 13.3.2011).
- Hennecke, Hans Jörg (2011): Wäre eine Länderfusion der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein politisch durchsetzbar? Komm.Vorl 17/47 des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 17.1.2011. URL: <<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/kvorl/0000/kvorl-17-0047.pdf>> (Aufruf: 19.2.2011).
- IAB (o.A.): Arbeitsmarktpolitische Hilfen für Küstenländer. Nach: BA Presseinformation 65/86 v. 3.11.1986. URL: <http://doku.iab.de/chronik/31/1986/11_03_31_arbe.pdf> (Aufruf: 19.11.2010).
- IAB Chronik der Arbeitsmarktpolitik (o.A.): Landesprogramm „Arbeit für Schleswig-Holstein“. Nach: Pressemitteilung der Kieler Landesregierung vom 2.1.1988.
- IHK Schleswig-Holstein 2011: Auftakt für „Schleswig-Holstein 2030“. URL: <www.ihk-schleswig-holstein.de/2030> (Aufruf: 13.3.2011).
- Innenministerium des Landes-Schleswig-Holstein (2009): Amtsblatt Schleswig-Holstein v. 27.4.2009, S. 474.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (1991): Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 1980–1990. LT-Drs. 12/1824 v. 22.1.1992.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (1992): Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 1991 mit Stellungnahme der Landesregierung vom 10.2.1993. LT-Drs. 13/741 v. 17.2.1993.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (1994): Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 1994. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 13/2621 v. 16.3.1995.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (1997): Statistischer Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1996. Bericht im Auftrag der Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 14/777.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (1998): Statistischer Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1997. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 14/1524.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (2000): Statistischer Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1999. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 15/576 v. 28.11.2000.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (2000a): Analytischer Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1999. Hrsg. v. Schleswig-Holsteinischer Landtag. LT-Drs. 14/2665 v. 12.1.2000.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (2001): Statistischer Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 2000. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 15/1322 v. 30.10.2001.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (2003): Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 2002. Beschäftigung, Arbeitsmarktbilanz und Arbeitsmarktpolitik. IAB-Betriebspanel Report – Arbeitgeberbefragung 2002. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. LT-Drs. 15/3254 v. 24.2.2004.
- Institut für Regionalforschung der CAU zu Kiel (2004): Arbeitsmarktbericht Schleswig-Holstein 2003. Beschäftigung, Arbeitsmarktbilanz und Arbeitsmarktpolitik. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2005): Gutachten zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds in Schleswig-Holstein im Auftrag des Ministeriums für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein. Endbericht vom 30.11.2005. Dresden.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2008): Evaluierung des „Zukunftsprogramms Arbeit“ des Landes Schleswig-Holstein für die Jahre 2007 und 2008. Endbericht im Auftrag für das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein vom 30. Juni 2009.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein (2009): Verzeichnis der Begünstigten im Zukunftsprogramm Arbeit. Stand: 31.12.2009. URL: <http://www.ib-sh.de/download-hinweise/?tictarget=fileadmin/ibank/Zukunftsprogramm/vdb_20091231.pdf> (Aufruf: 20.2.2011).
- Investitionsbank Schleswig-Holstein (2010): Zukunftsprogramm Arbeit. Schwerpunkte. URL: <<http://www.ib-sh.de/zukunftsprogramm-arbeit/?type=0>> (Aufruf: 20.2.2011).
- Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein (1999): 50 Jahre JAW. 1949-1999.
- Jugendaufbauwerk Schleswig-Holstein (2008): Geschäftsbericht 2008. Rückblick auf die Jahre 2006 und 2007. JAW-Geschäftsbericht 2008.
- Keil, Manuela (2011): Hoch hinauf. In: Hamburger Abendblatt v. 18./19.6.2011, S. 76.
- Kern, Horst/Sabel, Charles F. (1994): Verblasste Tugenden, Zur Krise des deutschen Produktionsmodells. In: Beckenback, Nils/Treack, Werner van (Hg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt. Sonderband 9, S. 605–624.
- Kieler Nachrichten Nr. 164 (18.7.1985): Arbeitslosigkeit – Aufforderung zum gemeinsamen Handeln 1985. URL: <http://doku.iab.de/chronik/2x/1985_07_18_21_arbe.pdf> (Aufruf: 23.3.2011).
- Kieler Nachrichten (26.10.2010): Neue Chancen für Arbeitslose, S. 11.
- Kieler Runde (1995): Memorandum der „Kieler Runde“ zur Zukunft der sozialen Sicherung zum 31.5.1995 –Mai-Memorandum –. Kiel.
- Krüger, Gerhard (2011): EU-Projekt: Rostocker Hafen hängt Lübeck ab. In: Lübecker Nachrichten vom 1. Februar 2011, S. 6.
- Landesarbeitsamt Schleswig-Holstein/Hamburg (1986): Erklärung des Vertreters der Freien und Hansestadt Hamburg, Herrn Senatsdirektor Weichsel, anlässlich der konstituierenden Sitzung des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes Schleswig-Holstein/Hamburg am 28.4.1986.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1998): Bemerkungen 1998. Kiel.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2002): Bemerkungen 2002. Kiel.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (1989): Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Bilanz der Arbeitsplatzoffensive und ihrer Fortentwicklung, LT-Drs. 12/309 v. 12.4.1989.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (1992): Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH II) v.1.1.1992 – 31.12.1994. Kiel.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (1994): Zwischenbericht der Landesregierung zur Umsetzung der Erklärung der Kieler Runde zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vom 23.2.1994.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (1995): Das Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (ASHIII) v. 1.1.1995 bis 31.12.1999. Kiel.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (1996): Jahreswirtschaftsbericht 1995 des Ministers für Wirtschaft, Technik und Verkehr. Drs. 13/3259 v. 11.1.1996, S. 97
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Ziel: Arbeit für Schleswig-Holstein 2000. Förderrichtlinien.

- Landesregierung Schleswig-Holstein (2000a): Zusammenarbeit der norddeutschen Länder. LT-Drs. 15/435 v. 15.9.2000.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2003): Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/InfonetZweiterbildung/Qualitaetskriterien/LernorientierteQualitaetstestierung/lernorientierteQualitaetstestierung_node.html> (Aufruf: 20.10.2010).
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2007): Operationelles Programm des Landes Schleswig-Holstein für den Europäischen Sozialfonds im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Förderperiode 2007–2013.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (4.3.2010): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt. Koordinierung vor Ort zur Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf in Schleswig-Holstein. Eine Entwicklungspartnerschaft zwischen Land, Städten und Landkreisen und Bundesagentur für Arbeit.
- Lübecker Nachrichten (18.2.2011): Schulrätin warnt: Mehr als 2500 Segeberger Schüler verhaltensauffällig, S. 14.
- Martfeld, Tanja (2009): Schriftliches Interview mit Tanja Martfeld, Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein v. 11. September 2009.
- Minister für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2007): Abwicklung von Förderprogrammen durch die Investitionsbank (Umdruck 16/1927). Brief vom 10.5.2007 an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2009): ESF-Arbeitsmarktprojekte. Informationen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010): Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH 2000). Abschlussbericht vom 20.7.2010.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010a): Richtlinie zur Förderung von Aktionen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit (Rahmenrichtlinie Prioritätsachse A). Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 9. Juni 2010.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010b): Richtlinie zur Förderung von Aktionen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit (Rahmenrichtlinie Prioritätsachse B). Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 9. Juni 2010.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010c): Richtlinie zur Förderung von Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit (Rahmenrichtlinie Prioritätsachse C). Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 9. Juni 2010.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010d): Ideenwettbewerb für die Durchführung von innovativen oder regionalen arbeitsmarktpolitischen Vorhaben zur Förderung der Integration von geringqualifizierten langzeitarbeitslosen Menschen v. 2.2.2010.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010e): Beschäftigungsentwicklung in Clustern: Land fördert fünf Projekte mit rund 1,5 Millionen Euro. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/MASG/DE/Service/Presse/PI/2010/101210_masg_clusterfoerderung.html> (Aufruf: 12.5.2010).
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010f): Ergänzende Förderkriterien zu den Rahmenrichtlinien des Zukunftsprogramms Arbeit im Schwerpunkt A v. 21.6.2010. URL: <<http://www.ib-sh.de/zukunftsprogramm-arbeit/?type=0>> (Aufruf: 23.2.2011).

- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010g): Ergänzende Förderkriterien zu den Rahmenrichtlinien des Zukunftsprogramms Arbeit im Schwerpunkt B v. 23.3.2010. URL: <<http://www.ib-sh.de/zukunftsprogramm-arbeit/?type=0>> (Aufruf: 23.2.2011).
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (2010h): Ergänzende Förderkriterien zu den Rahmenrichtlinien des Zukunftsprogramms Arbeit im Schwerpunkt C v. 23.3.2010. URL: <<http://www.ib-sh.de/zukunftsprogramm-arbeit/?type=0>> (Aufruf: 23.2.2011).
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein (o.A.): Zukunftsprogramm Arbeit. Allgemeine Informationen und Schwerpunkte. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/MASG/DE/Arbeitsmarkt/Foerderung/Zukunftsprogramm/ZukunftsprogrammArbeit_no.de.html> (Aufruf: 20.2.2011).
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2005): Arbeitsminister Uwe Döring: Förderung von Jugendlichen hat Vorrang. Pressemitteilung v. 22.12.2005.
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2006): Geht nicht gibt's nicht. Eckpunkte für die Bekämpfung der Sockelarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein. Konzept vom 21.12.2006. Kiel.
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2007): Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten im Rahmen des Zukunftsprogramms Arbeit (Rahmenrichtlinie Prioritätsachse A). Bekanntmachung des MJAE vom 31.8.2007. Kiel.
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Schwerpunkte und Maßnahmen des Zukunftsprogramms Arbeit.
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (Hg.) (September 2009): Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt. Präventive und flankierende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen im Förderzeitraum 2009 bis 2011.
- Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2010): Fachkräftemangel in der Life Science Industrie: Startschuss für länderübergreifende Talent-Offensive. Pressemitteilung v. 30.11.2010. Aufruf: <<http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Service/Presse/PI/2010/101130Talentoffensive.html>> (Aufruf: 7.1.2011).
- Norddeutsche Treuhand- und Revisiongesellschaft (1999): Kosten-Nutzen-Untersuchung der Übertragung von Aufgaben aus dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales auf die BSH vom 16. November 1999.
- Öchsner, Thomas (2011): Langzeitarbeitslose. Viele Ein-Euro-Jobs fallen weg. In: Sueddeutsche Zeitung v. 28.11.2010. URL: <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/streit-um-milliardenhilfen-fuer-langzeitarbeitslose-viele-ein-euro-jobs-fallen-weg-1.1029411>> (Aufruf: 12.6.2011).
- OHA (11.2.2011): Beirat des Jobcenters konstituiert. URL: <<http://www.shz.de/nachrichten/lokales/ostholsteiner-anzeiger/artikeldetails/article/111/beirat-des-jobcenters-konstituiert.html>> (Aufruf: 24.3.2011).
- OHA (12.2.2011): „Lübecker Hafen gerät in Gefahr“, S. 17.
- OHA (9.10.2010): Nordlichter als Bildungsverlierer?, S. 14.
- OHA (26.2.2011): Endlich: weniger Schulabbrecher in Schleswig-Holstein, S. 9.
- OHA (1.3.2011): Mit Erfahrung gegen den Fachkräftemangel, S. 9.
- OHA (20.5.2011): Kalte Schulter für den Nachbarn, S. 17.
- OHA (31.5.2011): Schulterchluss der Wirtschaft, S. 22.

- Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009, S. 15–20.
- Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike (2009a): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft - Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 79 – 93.
- Presseerklärung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein v. 2.2.2010: Arbeitsminister Garg zum Start des Ideenwettbewerbs: Qualifikation ist der Schlüssel für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/MASG/DE/Service/Presse/PI/2010/100202_MASG_Arbeit.html> (Aufruf: 20.2.2011).
- Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit v. 25.10.2010: Bessere Berufschancen für langzeitarbeitslose geringqualifizierte Menschen: Land fördert sieben Projekte mit rund 3,7 Millionen Euro. URL: <http://schleswig-holstein.de/MASG/DE/Service/Presse/PI/2010/101025_masg_startGeringqualifizierte.html> (Aufruf: 20.2.2011).
- Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein (23.2.1994): „Kieler Runde“ zieht Zwischenbilanz zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.
- Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit/Schleswig-Holsteinischer Landkreistag/Städteverband Schleswig-Holstein et.al. (2005): Gemeinsame Erklärung für Beschäftigung und zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zur Umsetzung des SGB II in Schleswig-Holstein v. 1.6.2005. URL: <http://www.nord.dgb.de/cmsdocs/politikfeld_4_1119356445.pdf> (Aufruf: 20.10.2010).
- Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit/Schleswig-Holsteinischer Landkreistag/Städteverband Schleswig-Holstein et.al. (2005): Gemeinsame Erklärung für Beschäftigung und zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zur Umsetzung des SGB II in Schleswig-Holstein v. 1.6.2005. URL: <http://www.nord.dgb.de/cmsdocs/politikfeld_4_1119356445.pdf> (Aufruf: 20.10.2010).
- Regionaldirektion Nord / Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2005): Netzwerk „Chancen für Arbeit in Schleswig-Holstein“. Maßnahmen zur Unterstützung des Hartz IV-Umsetzungsprozesses. Vereinbarung zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Bundesagentur für Arbeit v. 29.7.2005.
- Regionaldirektion Nord,/Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein u.a. (2005): Gemeinsame Erklärung für Beschäftigung und zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zur Umsetzung des SGB II in Schleswig-Holstein v. 1.6. 2005.
- Rohwer, Bernd (2008): Wie der Norden wächst. In: Die Welt v. 23.1.2008. URL: <http://www.welt.de/welt_print/article1584058/Wie_der_nodern_waechst.html> (Aufruf: 23.3.2011).
- Rutzen, Uwe (2009): Flex-Klassen erleichtern den Schulabschluss und helfen bei der Berufsorientierung. Chancen sind deutlich besser. In: Kieler Nachrichten vom 15.5.2009. URL: <http://www.kn-online.de/lokales/rendsburg_eckernfoerde/92072_Chancen_sind_deutlich_besser.html?set_style=2> (Aufruf: 23.3.2011).
- SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende i.d. Fassung vom 24. Dezember 2003.BGBl. I S. 2954 (zuletzt geändert am 17.7.2009 (BGBl S. 1990)).

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1986): Kleine Anfrage des Abg. Arens (SPD) und Antwort der Landesregierung. Erste Erfahrungen mit der „Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein“. LT-Drs. 10/1690 v. 19.6.1986.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1987): Antrag der Fraktion der CDU. Wirtschaftliche Lage in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 10/2024 v. 3.4.1987.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1987b): PIPr. 10/107 v. 6.5.1987.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1995): Kleine Anfrage des Abg. Dr. Bernd Buchholz (F.D.P.) und Antwort der Landesregierung – Ministerin für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit –. Beschäftigungspolitik: Beratungsgesellschaft für Beschäftigungsinitiativen in Schleswig-Holstein (BSH) mbH. LT-Drs. 13/2964 v. 1.9.1995.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1983): PIPr. 10/3 v. 11.5.1983.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1983): PIPr. 10/2 vom 10.5.1983.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1983): PIPr. 10/16 v. 7.12.1983.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1985): Kleine Anfrage des Abg. Dr. Klingner (SPD) und Antwort der Landesregierung – Finanzminister –. Eventuelle Verwirklichung des „421-Millionen-DM-Programms“ der Landesregierung (2. Anfrage). LT-Drs. 10/820 v. 30.1.1985.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1988): PIPr. 12/2 vom 28.6.1988.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1990): Antrag der Fraktion der CDU. Arbeitsmarktbericht. LT-Drs. 12/899 v. 21.6.1990.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1990): Bericht und Beschlussempfehlung des Sozialausschusses. Arbeitsmarktbericht (Antrag der Fraktion der CDU), LT-Drs. 12/1197 v. 7.12.1990.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1993): PIPr. 13/25 v. 25.3.1993.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1994): Antrag der Fraktion der F.D.P. „Beschäftigungspolitisches Konzept für Schleswig-Holstein“. LT-Drs. 13/2015 v. 14.6.1994.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1994): PIPr 13/65 v. 30.6.1994.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1995): Bericht und Beschlussempfehlung des Sozialausschusses. Beschäftigungspolitisches Konzept für Schleswig-Holstein. Antrag der Fraktion der F.D.P (Drs. 13/2015), LT-Drs. 13/2530 v. 8.2.1995.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1997): Antrag der SPD-Fraktion „Neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik“. LT-Drs. 14/485 v. 14.1.1997.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1997): PIPr. 14/35 v. 12.6.1997.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1997): Kleine Anfrage der Abgeordneten Christel Aschmoneit-Lücke (F.D.P) Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH III) und Antwort der Landesregierung – Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales-. LT-Drs. 14/875 v. 7.8.1997.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1998): Antrag der Fraktion der F.D.P. Überarbeitung des Programms Arbeit für Schleswig-Holstein III (ASHIII). LT-Drs. 14/1466 v. 26.5.1998.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1998): Kleine Anfrage des Abg. Torsten Geerds (CDU) und Antwort der Landesregierung. Beratungsgesellschaft für Beschäftigungsinitiativen in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 14/1508 v. 4. Juni 1998.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1998): PIPr. 14/60 v. 11.6.1998.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1998): APr 14/46 des Sozialausschusses v. 17.9.1998.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2000): Bericht der Ministerpräsidentin über die Aktivitäten der Landesregierung im Ostseeraum 1999/2000 (Ostseebericht). LT-Drs. 15/204 v. 29.6.2000.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2001): APr. 15/33 des Sozialausschusses v. 8.11.2001.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2001): Umdruck 15/1621 v. 14.11.2001.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2001): PIPr. 15/22 v. 25.1.2001.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2002): Ostseeaktivitäten der Landesregierung 2001/2002 (Ostseebericht 2002). Bericht der Ministerpräsidentin. LT-Drs. 15/2051 v. 9.7.2002.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2002): Bericht der Landesregierung zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission. LT-Drs. 15/2117 v. 10.9.2002.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): APr. 16/56 des Sozialausschusses v. 16. Januar 2003.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Antrag der Fraktion der CDU. Zur dramatischen Lage auf dem Arbeitsmarkt. LT-Drs. 15/2443 v. 5.2.2003.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90 /DIE GRÜNEN. Zur dramatischen Lage auf dem Arbeitsmarkt. Ergänzungsantrag zum Landtagsantrag der CDU Abs. 2 der Drucksache 15/2443. LT-Drs. 15/2588 v. 1.4.2003.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): PIPr. 15/84 v. 3.4.2003.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Eckpunktepapier „Neue Ziele und Schwerpunkte in der Schleswig-Holsteinischen Arbeitsmarktpolitik nach Hartz“ v. 4.9.2003. Umdruck 15/3786.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP Arbeitsmarktpolitik in Schleswig-Holstein (Drs. 15/2795). LT-Drs. 15/3141 v. 16.12.2003.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2004): 2. Stufe der Neuausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik – Neuprogrammierung ASH 2000. Umdruck 15/4490 v. 29.4.2004.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2004): Wirtschaftsbericht 2004. LT-Drs. 15/3451 v. 18.5.2004.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2004): PIPr. 15/122 v. 26.8.2004.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Dänemark. Bericht des Ministers für Justiz, Arbeit und Europa. LT-Drs. 16/253 v. 14.9.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): Antrag der Fraktion der FDP. Langzeitarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 15/3911 v. 11.1.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN. Bericht Umsetzung Hartz IV. LT-Drs. 15/3934 v. 12.1.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): PIPr. 15/135 v. 28.1.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): Bericht der Landesregierung über die Umsetzung von Hartz IV zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. LT-Drs. 16/206 v. 15.8.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2005): PIPr. 16/11 v. 29.9.2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Wirtschaftsbericht 2006. LT-Drs. 16/779 v. 17.5.2006.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Antrag der Fraktion des SSW. Bericht über die 1-Euro-Jobs in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 16/818 v. 12.6.2006.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Ostseeaktivitäten der Landesregierung 2005/2006. Bericht des Ministers für Justiz, Arbeit und Europa. LT-Drs. 16/890 v. 19.6.2006.

- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): PIPr. 16/35 v. 29.6.2006.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Bericht über die 1-Euro-Jobs in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 16/1012 -neu- v. 6.11.2006.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007): Antrag der Fraktion der FDP. Langzeitarbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein. LT-Drs- 16/1158 v. 10.1.2007.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007): Antrag der Fraktionen von CDU und FDP. Aktuelle Situation des Wirtschafts- und Arbeitsmarktes in Schleswig-Holstein. LT-Drs. 16/1188 v. 16.1.2007.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007): PIPr. 16/51 v. 26.1.2007.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007): Bericht über den aktuellen Stand der Übertragung der Abwicklung von Förderprogrammen der neuen Förderperiode (EU-Strukturfonds 2007 bis 2013) aus den Fachbereichen Wirtschaft und Arbeit zur Abwicklung auf die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB). LT-Umdruck 16/1927 v. 4.4.2007.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007): PIPr. 16/62 v. 8.6.2007.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2008): Ostseeaktivitäten der Landesregierung 2007/2008 (Ostseebericht 2008). Bericht des Ministers für Justiz, Arbeit und Europa. LT-Drs. 16/2132 v. 17.6.2008.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2008): Wirtschaftsbericht 2008 des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr. LT-Drs. 16/2047 v. 29.4.2008.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Handlungskonzept Schule und Arbeitswelt. Bericht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit. LT-Drs. 17/450 v. 3.5.2010.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Ostseeaktivitäten der Landesregierung 2009/2010 (Ostseebericht 2010). Bericht des Ministerpräsidenten. LT-Drs. 17/643 v. 15.6.2010.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2011): Bericht der Landesregierung. Fortentwicklung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR). Drs. 17/1268. URL: <<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/1200/drucksache-17-1268.pdf>> (Aufruf: 12.6.2011).
- SGB II: §§ 1, 2, 14. Grundsicherung für Arbeitsuchende i.d. Fassung vom 24. Dezember 2003/ BGBl. I S. 2954 (zuletzt geändert am 17.7.2009 (BGBl. S. 1990).
- SGB II: § 15, Eingliederungsvereinbarungen. Grundsicherung für Arbeitsuchende i.d. Fassung vom 24. Dezember 2003/ BGBl. I S. 2954 (zuletzt geändert am 17.7.2009 (BGBl. S. 1990).
- Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein (1987): Broschüre „Arbeitsplatzoffensive Schleswig-Holstein – gemeinsam zum Erfolg“.
- SPD Schleswig-Holstein (1977): Beschlüsse des Landesparteitages der SPD Schleswig-Holstein vom 10. September 1977 zum Komplex Arbeitsmarktanalyse. Landesarchiv Schleswig-Holstein, Abt. 761, Nr. 20931. Umdruck 22252.
- Strünck, Christoph (2004): Neue Berufsbiographien und alter Sozialstaat? In: APuZ B28/2004, S. 40-46.
- Südwest Presse (2011): Kommentar zur Bürgerarbeit. URL: <<http://www.politikexpress.de/suedwestpresse-kommenatr-zur-buergerarbeit-362167.html>> (Aufruf: 13.3.2011).
- Underberg, Barbara (2011): Modellprojekt für Langzeitarbeitslose. Was bringt die Bürgerarbeit? URL: <http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/arbeit_und_tarifwesen/arbeitslosenzentren/index.jhtml> (Aufruf: 23.3.2011).

UV Nord (2011): Quickborner Erklärung zur Fortsetzung einer erfolgreichen norddeutschen Zusammenarbeit vom 30.5.2011. URL:
<http://www.uvnord.de/pressdienst/Quickborner_Erklaerung.pdf> (Aufruf: 1.6.2011).

WDR 2011: „Was bringt Bürgerarbeit?“ URL:
<http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/arbeit_und_tarifwesen/arbeitslosenzentren/index.jhtml>
(Aufruf: 23.3.2011).

Winkelmann, Ulrike (2011): Bewerbungstraining für die Förderindustrie. In: „der Freitag“ v. 10.3.2011, S. 12.

Zentrale der BA (2005): Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. Stand: 2.9.2005, S. 3. URL: <<http://erwerbslosenforum.de/dvo/16-35SGBII.pdf>> (Aufruf: 20.10.2010).

Zimmermann, Klaus F. (2010): Hartz IV und die neue soziale Frage. In: FAZ v. 04.08.2010, S. 10.

Zimmermann, Klaus F. (2010a): Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung. In: DIW Wochenbericht 46/2010 v. 18. November 2010, S. 28.

Zimmermann, Klaus F. (2010b): Die neue soziale Frage. Kommentar. In: Wochenbericht 8/2010 v. 24. Februar 2010. URL: <<http://www.diw.de/sixcms/media.php/73/10-8-4.pdf>> (Aufruf: 12.6.2011).

7. Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|--|
| ABM | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme |
| ABS-Gesellschaft | Gesellschaft zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung |
| AfArbSoz | Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AFKG | Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz |
| AFRG | Arbeitsförderungsreformgesetz |
| ALHi | Arbeitslosenhilfe |
| ALG | Arbeitslosengeld |
| AlÜG | Altersübergangsgeld |
| ANBA | Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit |
| APOS | Arbeitsplatzoffensive |
| APr. | Ausschussprotokoll |
| ARGE | Arbeitsgemeinschaft |
| ASFG | Arbeits- und Strukturförderungsgesetz |
| ASH | Arbeit für Schleswig-Holstein |
| AVAVG | Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung |
| ASMK | Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAGS | Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der FHH |
| BAVAV | Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung |
| BDA | Bund Deutscher Arbeitgeber |
| BEK | Berufseingangsklassen |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BMA | Bundesministerium für Arbeit |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1957 – 2002) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2002 – heute) |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit |
| BMWI | Bundesministerium für Wirtschaft |
| BWA | Behörde für Wirtschaft und Arbeit der FHH |

| | |
|---------|---|
| BSF | Behörde für Soziales und Familie der FHH |
| BSH | Beratungsgesellschaft für Beschäftigungsinitiativen in Schleswig-Holstein |
| BSH mbH | Beratungsgesellschaft für Beschäftigung |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| BSJB | Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung der FHH |
| CAU | Christian-Albrechts-Universität |
| DAG SH | Deutsche Angestellten-Gewerkschaft SH |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| DM | Deutsche Mark |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| Drs. | Drucksache |
| EBS | Europäische Beschäftigungsstrategie |
| EFF | Europäischer Fischereifonds |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGZ | Eingliederungszuschüsse |
| EKD | Evangelische Kirche Deutschlands |
| ELER | Europäischer Fonds für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Raumes |
| EPP | Erwerbspersonenpotenzial |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| EU | Europäische Union |
| EURES | European Employment Services |
| FbW | Förderung beruflicher Weiterbildung |
| FHH | Freie und Hansestadt Hamburg |
| Flex | Flexible Übergangsphasen |
| FöZ | Förderzentren |
| FuU | Fortbildung und Umschulung |
| GAL | Grüne Alternative Liste |
| GBV | Gemeinsamer Bibliotheksverbund |

| | |
|------------------|--|
| GG | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland |
| GO BT | Gemeinsame Geschäftsordnung |
| gt | Getrennte Trägerschaft |
| HAB | Hamburger Arbeit Beschäftigungsgesellschaft mbH |
| HAPI | Hamburger Arbeitsplatz-Initiative |
| HH | Hamburg |
| HITAS | Hamburger Institut für theoretische und angewandte Sozialwissenschaft |
| HSA | Hauptschulabschluss |
| HWB | Hamburg West Beschäftigungsgesellschaft mbH |
| HZA | Hilfen zur Arbeit |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IBG | Investitionsbankgesetz |
| IB SH | Investitionsbank Schleswig-Holstein |
| IfR | Institut für Regionalforschung |
| IG Metall | Industriegewerkschaft Metall |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| ILO | Internationale Arbeitsorganisation |
| ISG | Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Dresden |
| IZA | Institut zur Zukunft der Arbeit |
| JAW | Jugendaufbauwerk |
| Job-AQTIV-Gesetz | A(ktivieren), Q(ualifizieren), T(rainieren), I(nvestieren), V(ermitteln) |
| JUMP | Jugend mit Perspektive |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KuG | Kurzarbeitergeld |
| LAA | Landesarbeitsamt |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LKZ | Lohnkostenzuschuss |
| LRH | Landesrechnungshof |
| LT | Landtag |
| MASG | Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes SH |

| | |
|---------|--|
| MdL | Minister des Landes |
| MJAE | Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes SH |
| MJGI | Ministerium für Jugend, Gleichstellung und Integration des Landes SH |
| MoZArt | Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe |
| MVP | Mecklenburg-Vorpommern |
| NAP | Nationaler Aktionsplan |
| NAV | Normalarbeitsverhältnis |
| NRP | Nationales Reformprogramm |
| NSRP | Nationaler Strategischer Rahmenplan |
| NTUGmbH | Gesellschaft für Natur, Technik und Umwelt |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| ÖSB | Österreichische Unternehmensberatung |
| OHA | Ostholsteiner Anzeiger |
| OMK | Offene Methode der Koordinierung |
| OP | Operationelles Programm |
| PIW | Progress-Institut für Wirtschaftsforschung Bremen |
| PIPr. | Plenarprotokoll |
| PP | Programmpunkt |
| PSA | Personal-Service-Agenturen |
| QUAS | Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger |
| RD Nord | Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit |
| REK | Regionales Entwicklungskonzept |
| SAM | Strukturanpassungsmaßnahme |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SKWPG | Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms |
| SVR | Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung |
| SSW | Südschleswigscher Wählerverband |
| TEN | Transeuropäisches Verkehrsnetz |

| | |
|---------------|---|
| TsS | Tariflohn statt Sozialhilfe |
| ÜLA | Überbetriebliche Ausbildung |
| ÜLU | Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung |
| VDMA | Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau |
| ver.di | Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft |
| WZB | Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung |
| Zebra e.V. | Zentrum für berufliche Reintegration von Arbeitslosen |
| ZP Arbeit | Zukunftsprogramm Arbeit |
| ZP Wirtschaft | Zukunftsprogramm Wirtschaft |
| zkt | Zugelassene kommunale Träger |

ERKLÄRUNG

Diese Dissertationsschrift habe ich selbstständig angefertigt, die dabei benutzten Hilfsmittel vollständig angegeben und sämtliche von mir dem Wortlaut oder dem Inhalt nach aus anderen Schriften übernommenen Stellen unter genauer Quellenangabe als solche kenntlich gemacht.

Eutin, 01.07.2011

Johanna Jansen